



## خط مشی گذاری عمومی با رویکرد فقهی (فقه الاداره) (۴) تعریف مفاهیم و اصطلاحات

پدیدآورنده (ها): حسین زاده، محمدجواد

مدیریت :: نشریه مدیریت در اسلام :: پاییز و زمستان ۱۳۹۳ - شماره ۲۳ و ۲۴

صفحات : از ۴۷ تا ۷۸

آدرس ثابت : <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1292184>

تاریخ داندود : ۱۴۰۲/۰۷/۲۰

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تألیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و برگرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب پیگرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه قوانین و مقررات استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



## مقالات مرتبط

- روش های ارزشیابی خط مشی عمومی با رویکرد اسلامی
- دکترین، خط مشی عمومی، آینده پژوهی، استراتژی در مدیریت اسلامی (۲) مدل های خط مشی گذاری عمومی
- کندی در تولید کسادی در کاربرد تحلیلی بر موانع ذاتی و عرضی نظریه پردازی سازمانی در ایران
- دکترین، خط مشی عمومی، آینده پژوهی و استراتژی در مدیریت اسلامی (۱)
- اصول و مبانی هماهنگی در مدیریت اسلامی
- واکاوی اثر سلطنت انسان بر اعضای بدن خود در خرید و فروش عضو
- طراحی مدل بلوغ مدیریت دانش همراستا با استراتژی های کسب وکار: با استفاده از روش فراترکیب
- بررسی تطبیقی تلفیق فاوا در برنامه درسی چند کشور جهان و ارایه الگویی برای ایران
- ارائه الگوی نظام مند برای انتخاب راهبرد استوار با رویکرد آینده پژوهانه
- تبیین موانع اجرای خط مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)
- الگوی ارزشیابی خط مشی های عمومی در پرتو معرفت علوی
- سازه‌نگاری الکساندر ونت: امتناع گذار از بن‌بست‌های تئوریک روابط بین الملل و دستیابی به راهی میانه

## عناوین مشابه

- بررسی راهکارهای ارتقای قابلیت پذیری سیاسی، اجتماعی، اداری و فنی خط مشی های عمومی کشور با استفاده از رویکرد خط مشی گذاری مبتنی بر شواهد
- شناسایی و تبیین ابعاد خدمات عمومی نوین در چرخه خط مشی گذاری شهرداری تهران با رویکرد استنتاج عصبی - فازی
- تحلیلی بر رویکرد تاریخی به توسعه ی سیستم خط مشی گذاری عمومی؛ مبانی نظری و اسلوب اجرا
- انتخاب رویکرد مناسب خط مشی گذاری عمومی در محیط های مختلف: مطالعه فراترکیب
- طراحی مدل جامع خصوصی سازی و واگذاری بنگاه های دولتی در ایران با رویکرد خط مشی گذاری: صنعت پتروشیمی
- علم سودمند؛ خط مشی گذاری دانش برای توسعه ی منافع ملی با رویکرد فازی
- بررسی روابط در برون سپاری فناوری اطلاعات در خط مشی گذاری استراتژیک با رویکرد تعاملی (مورد مطالعه: دانشگاه آزاد اسلامی)
- پالت خط مشی گذاری عمومی: مطالعه تلفیقی فراترکیب با فن دلفی
- مبانی خط مشی گذاری جامعه چندفرهنگی با رویکرد اسلامی
- مدل های خط مشی گذاری عمومی

## خط‌مشی‌گذاری عمومی با رویکرد فقهی (فقه‌الاداره) (4)

### تعریف مفاهیم و اصطلاحات مشابه و نزدیک هم

محمدجواد حسین‌زاده\*

#### چکیده

این پژوهش قسمتی از رساله‌ی اجتهادی است که در دو قسمت مباحث کلاسیک مدیریت و مباحث فقهی اجتهادی خواهد بود. ما در این مقاله فقط مفاهیم و اصطلاحات مشابه و نزدیک هم مثل خط‌مشی، خط‌مشی سازمانی دکترین، آینده‌پژوهی، برنامه‌ریزی استراتژیک، سیاست اجتماعی، مدیریت دولتی و... را تعریف کردیم. به منظور آشنایی بهتر از شباهت‌ها و اقتراق این مفاهیم و اصطلاحات با خط‌مشی عمومی و درک روشن‌تر از مفهوم خط‌مشی عمومی و قلمرو آن در مقاله‌ی بعدی ان‌شاء‌الله به رابطه‌ی خط‌مشی عمومی و حکومت و علم سیاست و... خواهیم پرداخت.

## الف. خطامشی<sup>1</sup>؛

خطامشی در فرهنگ‌های معتبر فارسی (فرهنگ فارسی معین، فرهنگ بزرگ سخن و فرهنگ عمید) به کار نرفته است<sup>2</sup> فقط در لغت‌نامه‌ی دهخدا با ارجاع به یادداشت مؤلف خطامشی (ترکیب اضافی) کنایه از روش کار و طریقه دانسته شده است.<sup>3</sup> البته در جای دیگر به معنای روش کار، مسیر کار و نحوه‌ی اجرای امری دانسته‌اند.<sup>4</sup> این مسئله حاکی از آن است که واژه‌ی خطامشی سابقه‌ی چندانی در زبان فارسی ندارد. خطامشی از دو کلمه‌ی خط و مشی ترکیب شده است که هر دو عربی هستند، خط در عربی معانی متعدد دارد: به معنای نوشتن به چیزی و همچنین به معنای راه و مسیر نیز آمده است، جمع آن خطوط و اخطاط<sup>5</sup> در فارسی نیز کلمه‌ی خط دارای معانی گوناگون است، مناسب‌ترین معنا به این ترکیب معنای طریق و مسیر است.<sup>6</sup> واژه‌ی مشی در زبان عربی (مصدر) به معنای راه رفتن است.<sup>7</sup> دهخدا به نقل از «ناظم الاطباء» و «تهذیب الاسماء»، «مشی» را به معنای روش رفتار و راه رفتن نیز نقل کرده است.<sup>8</sup> در فارسی مشی نیز به معنای رفتن، راه رفتن، راه یافتن، روش رفتار، راه که در پیش دارند و روش شخص در زندگی آمده است.<sup>9</sup> بنابراین اگر به اجزای کلمه‌ی خطامشی مراجعه شود و قرار باشد خطامشی بر اساس معنای دو کلمه خط و مشی ترجمه شود، می‌توان معنای لغوی خطامشی را مسیر رفتن و حرکت دانست.<sup>10</sup> به تعبیر دیگر هرچند در زبان امروزی کلمه‌ی خطامشی یک کلمه‌ی بسیط و نسبتاً پرکاربرد محسوب می‌شود و برای آن یک معنای واحد در نظر گرفته می‌شود، اما در درگذشته‌ی نه چندان دور این کلمه در ادبیات فارسی وجود نداشته

1. policy.

2. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 7، ص 9878. معین، فرهنگ فارسی، 1378، ج 1، ص 1429. عمید، فرهنگ فارسی، 1379، ج 1، ص 867 و انوری، فرهنگ بزرگ سخن، 1381، ج 4، ص 2790-2791.
3. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 7، ص 9878.
4. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 13، ص 20981.
5. الخط: الطریقه المستطیله فی الشیء والجمع خطوط و اخطاط و یقال: الکلا خطوط فی الرض ای طرائق. (ابن منظور، لسان العرب، 1408ه، ج 4، ص 139).
6. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 7، ص 9852، با ارجاع به یادداشت مؤلف خط، به معنای مسیر و طریق آمده است و انوری، فرهنگ بزرگ سخن، 1381، ج 4، ص 2774.
7. ابن منظور، لسان العرب، 1407ه، ج 13، ص 118؛ المشی: معروف، مشی یمشی مشیا، والاسم المشیه. الشرتونی لبنانی، اقرب الموارد، 1404ه، ج 2، ص 1216؛ مشی یمشی مشیا: نقل القدم من مکان الی مکان براده سریعا کان او بطیا.
8. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 13، ص 20981.
9. همان. و انوری، فرهنگ بزرگ سخن، 1381، ج 3، ص 4158.
10. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطامشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 28.

ولی اجزای آن یعنی خط و مشی استفاده شده است و حالت ترکیبی آن جدید است و در ترکیب آن معنای اجزاء لحاظ شده و به همین جهت دهخدا آن را کنایه از روش کار می‌داند.<sup>1</sup>

(policy) در زبان انگلیسی از ریشه‌ی (policie) و (politia) یونانی است و به معنای راهی برای انجام کاری است که به صورت اداری مورد تأیید قرار گرفته و توسط یک حزب سیاسی یا سازمان تجاری یا غیر آن انتخاب شده است.<sup>2</sup> برخی نیز آن را از ریشه‌ی (politic) به معنای سیاست گرفته‌اند و بهترین تعریفی که از آن ارائه شده «تخصیص اقتدارآمیز ارزش‌ها» دانسته‌اند.<sup>3</sup> واژه‌ی (policy) به معنای دیگری از جمله: خط‌مشی، سیاست، روش، رویه و تدبیر نیز آمده است.<sup>4</sup>

در فرهنگ مدیریت آقای فرنچ و ساورد، policy به معنای اصول و اهدافی که راهبرد تصمیم‌گیری در موضوعات خاصی است و تشریح دیدگاه‌ها و مقاصد گسترده می‌پردازد، آمده است همچنان به معنای طرح کلی و شامل رئوس مطالب برای اقدام نیز آمده است.<sup>5</sup> در اصطلاح:

به طور کلی به زبان ساده اصطلاح «خط‌مشی» به رفتار برخی از بازیگران یا مجموعه‌ای از بازیگران نظیر یک مقام دولتی، یک موسسه‌ی دولتی یا یک قانون‌گذار در یک حوزه‌ی فعالیت عمومی نظیر حمل‌ونقل عمومی، حمایت از مصرف‌کننده و... اشاره دارد.<sup>6</sup> به عبارت دیگر به معنای یک سری اصول و قواعدی است که نشان‌دهنده‌ی راه برای مدیران در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی خواهد بود؛ حدود تصمیم‌گیری را مشخص می‌کند و ضابطه‌ای برای بررسی میزان توافق و کمک به تأمین هدف‌ها به دست می‌دهد. در واقع خط‌مشی هدف را نشان می‌دهد و یک طرح کلی را برای رسیدن به اهداف تعیین‌شده را نیز، فراهم می‌سازد. به بیان دیگر خط‌مشی، یک برنامه‌ی عمومی است که به منزله‌ی راهنمای عمومی عمل و جهت‌دهنده‌ی فعالیت‌های افراد مورد توجه قرار می‌گیرد و نحوه‌ی اجرای برنامه را برای مدیران اجرایی سازمان، معین می‌کند، ضمن آن که وسیله‌ی مؤثری

1. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 7، ص 9878.

2. a way of doing something that has been officially agreed and chosen by a political party, or other organization. (Longman exams dictionary, 2009, p.1339)

3. قلی پور، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، 1389، ص 96.

4. حق‌شناس، سامعی و انتخابی، فرهنگ معاصر هزاره انگلیسی - فارسی، 1380، ج 2، ص 1297.

5. فرنچ و ساورد، فرهنگ مدیریت، مترج صائبی، 1371ش، ص 479.

6. دانائی فرد، روش‌شناسی تدوین خط‌مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی. در مجله (توسعه‌ی کارآفرینی، سال

دوم، شماره‌ی ششم، زمستان 1388، ص 125).

برای کنترل عملیات به شمار می‌آید.<sup>1</sup> در واقع خطمشی قانون انتخاب و حاصل نتیجه‌ی مطالعات و تصمیمات مدیران عالی سازمان و جامعه برای تخصیص منابع و امکانات با آینده‌نگری‌های معقول است و تابعی از میزان پایداری مسائل و موقعیت‌ها و میزان انعطاف آن‌ها است.<sup>2</sup>

### خطمشی عمومی<sup>3</sup>؛

خطمشی عمومی در فرهنگ‌های معتبر فارسی (لغت‌نامه دهخدا، فرهنگ فارسی معین، فرهنگ بزرگ سخن و فرهنگ عمید) اصلاً به کار نرفته است.<sup>4</sup> این مسئله حاکی از آن است که واژه‌ی خطمشی عمومی سابقه‌ای در زبان فارسی ندارد. به تعبیر دیگر هرچند در زبان امروزی کلمه‌ی خطمشی عمومی یک ترکیب نسبتاً پرکاربرد محسوب می‌شود و برای آن یک معنای واحد در نظر گرفته می‌شود، اما در گذشته‌ی نه چندان دور این کلمه در ادبیات فارسی وجود نداشته و اجزای آن یعنی خط، مشی و عمومی استفاده شده است و حالت ترکیبی آن جدید است.<sup>5</sup> در مورد اجزای آن یعنی «خط» و «مشی» در قسمت خطمشی توضیح داده شد اما کلمه‌ی «عمومی» در مقابل خصوصی، منسوب به عموم و به معنای همگانی و چیزی است که شامل همه گردد.<sup>6</sup> در نتیجه با توجه به این که «عمومی» توصیف کلمه‌ی «خط مشی» در ترکیب خطمشی عمومی است، معنای لغوی ترکیب خطمشی عمومی، مسیر حرکت همگانی خواهد بود. به تعبیر دیگر از نظر لغوی خطمشی عمومی، مسیر حرکتی را مشخص می‌کند که اختصاص به افراد یا بخش‌های خاص جامعه ندارد و مربوط به کل جامعه و عموم است.<sup>7</sup>

همچنین ترکیب (public policy) در فرهنگ‌های مدیریتی قدیم و جدید مدیریت چه در زبان انگلیسی<sup>8</sup> و چه در زبان فارسی<sup>1</sup> یافت نمی‌شود. این مطلب می‌تواند حاکی از آن باشد که

1. گودرزی، تصمیم‌گیری راهبردی موعود گرا، 1389، ص 57 و اقتداری، سازمان و مدیریت سیستم و رفتار سازمانی، 1354، ص 75.

2. تسلیمی، تحلیل فرایندی خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، 1388، ص 6-7 و پاریزی و ساسان گهر، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، 1373، ص 131 و 165.

### 3. public policy.

4. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 7، ص 9878، معین، فرهنگ فارسی، 1378، ج 1، ص 1429، عمید، فرهنگ فارسی، 1379، ج 1، ص 867 و انوری، فرهنگ بزرگ سخن، 1381، ج 4، ص 2790-2791.

5. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 53.

6. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه، 1377، ج 13، ص 20981.

7. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 56.

8. درک فرنچ و ساورد مترجم: محمد صائبی، فرهنگ مدیریت (توصیف)، 1377، تهران، انتشارات مرکز آموزش دولتی، ج سوم، ص 515 و Anderson, 1983, p. 101.

این ترکیب، ترکیب چندان پذیرفته شده‌ای در میان مآخذ و فرهنگ‌های مدیریتی نیست و در فضای فرهنگ‌های مدیریتی به عنوان یک اصطلاح خاص تلقی به قبول نشده است.<sup>2</sup> اگرچه در فرهنگ فارسی به انگلیسی مدیریت، برای معادل، ترکیب فارسی خطامشی عمومی، ترکیب لاتین (**public policy**) پیشنهاد شده است.<sup>3</sup> در بخش انگلیسی به فارسی همین فرهنگ این توضیح برای معادل **public (policy)** آمده است: خطامشی عمومی عبارت است از تصمیم‌ها و سیاست‌هایی که مراجع مختلف بخش عمومی چون مجلس، دولت و قوه قضائیه که نماینده و حافظ منافع عمومی جامعه هستند، اتخاذ می‌کنند.<sup>4</sup> در فرهنگ تخصصی مدیریت آکسفورد،<sup>5</sup> به تمایلات یا منافع یک جامعه یا مجموعه<sup>6</sup> ترجمه شده است. در فرهنگ مدیریت انگلیسی - فارسی راهنما، نیز به معنای خطامشی عمومی گرفته است.<sup>7</sup> به نظر می‌رسد جامع‌ترین فرهنگ تخصصی که بررسی معنای این ترکیب پرداخته، فرهنگ تخصصی اداره و خطامشی عمومی<sup>8</sup> است. در این فرهنگ سه معنای زیر برای ترکیب خطامشی عمومی ارائه شده است:

1. خطامشی که از طرف عموم از طریق قانون و مقررات عمومی ساخته می‌شود و به وسیله‌ی اداره عمومی محقق می‌شود.<sup>9</sup>
2. تصمیم‌گیری توسط حکومت؛ حکومت‌ها مستمراً درگیر این هستند که چه کاری باید انجام دهند و چه کاری نباید انجام دهند و هر آنچه آن‌ها انجام می‌دهند یا انجام نمی‌دهند خطامشی عمومی است.<sup>10</sup>
3. اجرای زیرمجموعه‌ای از دکتترین.<sup>1</sup>

1. ابطی، وژان و لاله‌ای، فرهنگ لغات و اصطلاحات مدیریت، 1376، ص 144، وینوس و دانائی فرد، فرهنگ جامع مدیریت، 1379، ص 703، خادمی گراشی و روشن دل، فرهنگ دوسویه مدیریت، 1388، ص 344 و زهرا برومند، واژه-نامه‌ی تخصصی مدیریت، 1387، ص 124.

2. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطامشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 26.

3. زاهدی، الوانی و فقیهی، 1379، ص 68.

4. زاهدی، الوانی و فقیهی، 1379، ص 310.

5. Dictionary of Business and management, 2009.

6. The interest of the community(2009, p. 455)

7. یزدی، فرهنگ مدیریت انگلیسی - فارسی راهنما، 1379، ص 583.

8. the dictionary of public policy and administration.

9. Apolicy made on behalf of a public by means of a public law or regulation that is put into effect by public administration. .(shafritz,2004, p. 243)

10. Decisionmaking by government. Governments are constantly concerned about what they should or should not do. And whatever they do or do not is public policy. .(shafritz,2004, p. 243)

البته به نظر می‌رسد معانی ذکر شده در این فرهنگ تخصصی، بیشتر جنبه‌ی معانی اصطلاحی دارد تا معنای لغوی.<sup>2</sup> همچنین در بعضی از فرهنگ‌های تخصصی<sup>3</sup>، ترجمه‌ی سیاست عمومی برای ترکیب لاتین (public policy) مطرح شده است.

اما از جهت تجزیه و ترکیب (public policy) از دو واژه‌ی (public) و (policy) ترکیب شده است. (Public) از ریشه‌ی (publique) لاتین و متضاد (private)<sup>4</sup> و در حالت وصفی آن به معنای آنچه که مربوط به تمام مردم عادی در یک کشور است که عضو حکومت نیستند و یا شغل مهمی ندارند، آمده است.<sup>5</sup> این کلمه با واژه‌ی (general) متفاوت است زیرا واژه‌ی (general) به معنای توصیف‌کننده یا مرتبط با جنبه یا بخش‌های اصلی یک چیز و نه جزئیات آن آمده است.<sup>6</sup> به تعبیر دیگر (Public) به معنای عموم و مرتبط با همه‌ی افراد است در حالی که (general) به معنای کلی و مرتبط با جنبه‌ی اصلی یک موضوع است.<sup>7</sup> اما درباره‌ی واژه‌ی (policy) چنان‌که اشاره شد از ریشه‌ی (policie) و (politia) یونانی است و به معنای راهی برای انجام کاری است که به صورت اداری مورد تأیید قرار گرفته و توسط یک حزب سیاسی یا سازمان تجاری یا غیر آن انتخاب شده است.<sup>8</sup>

### خطمشی عمومی در اصطلاح

با توجه به توضیحاتی که درباره‌ی اصل موضوع خطمشی عمومی ارائه شد اکنون می‌توان تعاریف مختلفی که درباره‌ی این مفهوم بیان شده را طرح نمود. البته باید توجه داشت که در تعاریف اصطلاحی تلاش بر این است که یک مفهوم در کوتاه‌ترین و گویاترین عبارت تعریف شود و لذا صاحب‌نظران تلاش دارند تا مهم‌ترین ابعاد یک مفهوم را مدنظر قرار دهند. در واقع تعریف هر صاحب

1 . the implementation of a subset of a governing doctrine.(shafritz,2004, p. 243)

2 . جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 27.

3 . حقیقی و هادی‌زاده، 1377، ص 133.

4 .Oxford English dictionary,2009, p.

5 . relating to all the ordinary people in a country, who are not members of the government or do not have important jobs.(Longman exams dictionary, 2009, p.1401)

6 .Describing or relating to only the main features or parts of something, not the details..(Longman exams dictionary, 2009, p.726)

7 . جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 27.

8 . a way of doing something that has been officially agreed and chosen by a political party,or other organization .(Longman exams dictionary, 2009, p.1339)



نظری از یک مفهوم بیانگر اصلی‌ترین ابعاد آن مفهوم در نزد آن صاحب نظر است و به معنای نفی سایر ابعاد نیست. به همین جهت اختلاف شدید در تعریف یک مفهوم مانند خطامشی عمومی به معنای اختلاف شدید میان صاحب‌نظران درباره‌ی اصل یک مفهوم و مجموع ابعاد آن نیست؛ بلکه اختلاف معمولاً محدود به تقدم و تأخر ابعاد مهم است و اگر قرار باشد صاحب نظران، در یک موضوع مانند خطامشی عمومی درباره‌ی مجموع ابعاد آن موضوع اظهارنظر کنند اختلاف میان آن‌ها کمتر از اختلاف تعاریف اصطلاحی خواهد بود. شاهد این مدعا آن است که علی‌رغم اختلاف زیادی که در ارائه‌ی تعریف یک مفهوم دارند ولی درباره‌ی اصل آن مفهوم و مباحث مربوط به آن تا این حد اختلاف وجود ندارد و معمولاً می‌توان میان صاحب‌نظران توافق زیادی ایجاد کرد.<sup>1</sup>

با ذکر این توضیح به برخی از مهم‌ترین تعاریف اصطلاحی خطامشی عمومی و ارائه‌ی توضیحی مختصر درباره‌ی هر یک اشاره می‌شود.

توماس دای خطامشی عمومی را به آنچه حکومت‌ها انجام می‌دهند، دلیل انجام آن و تغییراتی که ایجاد می‌کند، یا بنابر نقل دیگر آنچه حکومت‌ها برای انجام دادن یا انجام ندادن انتخاب می‌کنند، تعریف می‌کند.<sup>2</sup> این تعریف بسیار گسترده است و شامل همه‌ی اقدامات حکومت می‌شود و شاید چیزی که خطامشی عمومی باشد از این تعریف خارج نیست اما کمتر ماهیت خطامشی عمومی را مشخص می‌کند و بیان نمی‌کند که آنچه حکومت‌ها انجام می‌دهند چه نوع چیزی است و چگونه است. روشن نمی‌کند که آیا آنچه دولت‌ها برمی‌گزینند تا انجام دهند یا آنچه دولت‌ها در عمل انجام می‌دهند اشاره به خطامشی دارد.<sup>3</sup>

آیستون خطامشی عمومی را به رابطه‌ی یک واحد حکومتی با محیط خود تعریف می‌کند.<sup>4</sup> این تعریف از یک جهت نسبت به تعریف قبل گسترده‌تر است و شامل هر نوع رابطه‌ی حکومت با محیط می‌شود، از طرفی هم درباره‌ی ماهیت این رابطه صحبتی نمی‌کند؛ علاوه بر این که مشخص نمی‌کند منظور از این رابطه، چه نوع رابطه‌ای است، آیا شامل روابطی از غیر اقدامات عملی هم می‌شود. از این

1. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطامشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 27.  
2. دانایی‌فرد، روش‌شناسی تدوین خطامشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی، فصلنامه توسعه کارآفرینی، سال دوم، شماره ششم، زمستان 1388، ص 128.  
3. دانایی‌فرد، روش‌شناسی تدوین خطامشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی، فصلنامه توسعه کارآفرینی، سال دوم، شماره ششم، زمستان 1388، ص 128. و جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطامشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391.  
4. همان.

رو چنین تعریفی کلی است و شناخت محدوده‌های این رابطه چندان قابل تشخیص نیست و می‌تواند همه چیز را در برگیرد.<sup>1</sup>

ویلسون خطمشی عمومی را: کنش‌ها، اهداف و بیانیه‌های حکومت‌ها درباره‌ی یک موضوع خاص، گام‌هایی که برای اجرای آن‌ها برمی‌دارند یا موفق نمی‌شوند که بردارند و تبیین‌هایی که درباره‌ی آنچه اتفاق می‌افتد و اتفاق نمی‌افتد ارائه می‌دهند می‌داند. روشن است که این تعریف نیز بسیار گسترده است و شامل همه‌ی امور مربوط به حکومت درباره‌ی یک موضوع خاص می‌شود، اما از این جهت که آن امور تا حدی بیان شده است با تعاریف قبلی متفاوت است؛ به این معنا که به ماهیت خطمشی عمومی اشاره دارد؛ البته بیان آن امور به صورت استقرایی بوده و ماهیت آن‌ها بیان نشده و صرفاً سه مورد کنش‌ها اهداف و بیانیه‌ها نام برده شده است.<sup>2</sup>

هاگوود و گان خطمشی عمومی را مجموعه‌ای از الگوهای تصمیمات مرتبط می‌دانند که بسیاری از شرایط و نفوذهای فردی، گروهی و سازمانی در ایجاد آن سهم دارند. در این تعریف دو نکته‌ی قابل توجه وجود دارد: نکته‌ی اول توجه به مجموعه‌ای مرتبط بودن خطمشی عمومی است به این معنا که خطمشی عمومی، یک تصمیم واحد و مجزا از دیگر تصمیمات نیست، بلکه مجموعه‌ای مرتبط و به هم پیوسته است. نکته‌ی دوم مسئله‌ی توجه به نحوه‌ی شکل‌گیری آن و دخالت عوامل متعدد در ایجاد آن است.

فیلیپ برو خطمشی عمومی را به تجلی اراده حکومت در عمل (یا خودداری از عمل است) تعریف می‌کند. در این تعریف ارتباط خطمشی عمومی با حکومت و ناظر به عمل بودن آن مورد تأکید قرار گرفته است و نکته‌ی قابل توجه آن این است که خودداری از عمل را نیز داخل در تعریف خطمشی عمومی می‌داند.

فیچر خطمشی عمومی را یک توافق سیاسی درباره‌ی برنامه‌های کلان برای اقدام یا عدم اقدام می‌داند که برای حل یا تعدیل مشکلات در دستور کار سیاسی طراحی شده است. نکته‌ی جدید که در این تعریف به چشم می‌خورد بیان ارتباط خطمشی عمومی با مشکلات است و خطمشی عمومی را اقدام یا عدم اقدام می‌داند که ناظر به حل یا تعدیل مشکل است. همچنین خطمشی عمومی یک توافق سیاسی درباره‌ی برنامه‌ها دانسته شده است نه خود برنامه و شاید نکته‌ی آن این باشد که تا این توافق وجود نداشته باشد برنامه وجهه‌ی خطمشی عمومی به خود نمی‌گیرد و در حد طرح یا ایده باقی می‌ماند.

1. همان.

2. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 38.

آندرسون خطمشی عمومی را این‌گونه تعریف می‌کند: مجموعه‌ی برنامه‌های کلان هدفمند و نسبتاً پایدار درباره‌ی اقدام یا عدم اقدام که توسط یک بازیگر یا بازیگران برای حل و فصل یک مشکل یا موضوع نگران‌کننده اتخاذ می‌شود. در این تعریف نیز هم به ویژگی هدفمندی خطمشی عمومی و هم به ارتباط آن با مشکل یا نگرانی و هم به اجرایی و عملی بودن خطمشی عمومی توجه شده است و از نظر یکی از پژوهشگران این رشته، این تعریف جامع و مانع است. در واقع این تعریف در ضمن کوتاه بودن و پرهیز از کلی‌گویی به بسیاری از ویژگی‌های خطمشی عمومی اشاره دارد. لاریمر و اسمیت درباره‌ی این تعریف چنین می‌نویسند:

این تعریف به مجموعه‌ی متمایزی از ویژگی‌های خطمشی عمومی اشاره دارد. خطمشی اتفاقی نیست، بلکه هدفمند و در جهت غایت است؛ خطمشی عمومی توسط صاحب اختیاران عمومی ایجاد می‌شود؛ خطمشی عمومی مشتمل بر الگوهایی از اقدام است که در طول زمان اتخاذ می‌شود؛ خطمشی عمومی محصول یک تقاضاست؛ مجموعه اقدامات جهت‌دهی شده توسط حکومت در پاسخ به فشار ناشی از یک مشکل ادراک شده است؛ خطمشی عمومی می‌تواند مثبت (یک کنش هدفمند اختیاری) یا منفی (یک تصمیم هدفمند اختیاری برای اقدام نکردن) باشد.

الوانی و شریفزاده خطمشی عمومی را در بیانی ساده چنین تعریف کرده‌اند: خطمشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود.<sup>1</sup> البته ایشان در ادامه توضیح داده‌اند که خطمشی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست بلکه فرایندی است که شامل تمام اقداماتی می‌گردد که از زمان احساس مشکل شروع شده و به ارزشیابی نتایج حاصل از اجرای خطمشی عمومی ختم می‌گردد.<sup>2</sup> به گفته‌ی یکی از صاحب‌نظران: در این تعریف که تلاش بر اختصارگویی در آن مشهود است و به نظر می‌رسد بر پایه‌ی تعریف منطقی بر اساس جنس و فصل صورت گرفته است، خطمشی عمومی از جنس تصمیم دانسته که فصل مشخصه‌ی آن مقابله با مشکل عمومی است. البته با توضیحی که درباره‌ی جنس تعریف یعنی تصمیم داده شده و مفهوم آن اعم از صرفاً اتخاذ تصمیم بلکه شامل مراحل تصمیم‌گیری از احساس مشکل تا ارزشیابی دانسته شده، توهم اینکه خطمشی عمومی صرفاً یک تصمیم به معنای انتخاب است دفع شده است.<sup>3</sup>

دانایی فرد خطمشی عمومی را این‌گونه تعریف کرده است: خطمشی عمومی مجموعه‌ی اقدامات هدفمند و نسبتاً پایدار واقعی هر حکومتی است که رفع مشکلی را، بهبود عملی را و بهره‌گیری از

1. الوانی و شریفزاده، فرآیند خطمشی‌گذاری عمومی، 1379، ص 2.

2. همان.

3. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 47.

فرستی را نشانه می‌رود. بر این اساس خطمشی رهنمود نیست بلکه عین عمل یا رفتار دولت و حکومت است.<sup>1</sup> با توجه به تعاریف که نقل شد این تعریف جامع‌تر به نظر می‌رسد چنانکه یکی از محققین درباره‌ی این تعریف می‌گوید: این تعریف هرچند از جهاتی شبیه تعریف آندرسون است اما از جهاتی با آن تفاوت دارد

اول نکته‌ای در این تعریف مورد تأکید قرار گرفته است که در تعاریف دیگر کمتر با این صراحت به آن توجه شده است، آن نکته این است که خطمشی عمومی جنبه‌ی واقعی و عینی دارد. از نگاه این تعریف خطمشی عمومی چیزی است که واقعاً در متن جامعه محقق می‌شود نه چیزی که آرزو شده یا گفته شده یا طراحی شده یا تصمیم‌گیری شده و یا حتی به قانون تبدیل شده است. هر کدام از این‌ها شاید مرحله‌ای از خطمشی عمومی باشد؛ اما خود خطمشی عمومی چیزی است که واقعاً در جامعه محقق می‌شود. جنبه‌ی دیگر این تعریف که با تعریف آندرسون تفاوت دارد این است که بر اساس این تعریف خطمشی عمومی کار واقعی هر حکومتی است. این مسئله در بحث رابطه‌ی خطمشی عمومی و حکومت مورد بررسی قرار خواهد گرفت. نکته‌ی سومی که در این تعریف قابل توجه است موضوع هدف از خطمشی عمومی است. معمولاً هدف از خطمشی عمومی را حل مشکلات عمومی می‌دانند و در تعریف آندرسون نیز تعبیر مشکل یا نگرانی عمومی مطرح شده بود. در این تعریف علاوه بر مشکل عمومی بهبود عملی و بهره‌گیری از فرصت نیز به عنوان هدف خطمشی عمومی مطرح شده است و این نکته یک موضوع کاملاً قابل تأییدی است؛ چرا که در موارد بسیاری هدف حکومت‌ها از خطمشی‌گذاری صرفاً حل مشکلات عمومی نیست و چه بسا که هدف از خطمشی عمومی بهبود و ارتقای یک وضعیت مطلوب و حتی استفاده از یک فرصت و ایجاد زمینه‌ی بهبود است.<sup>2</sup>

البته همانگونه که اشاره شد در منابع مختلف تعاریف اصطلاحی متعدد دیگری درباره‌ی خطمشی عمومی ارائه شده به جهت رعایت اختصار به همین مقدار اکتفا می‌شود.

### خطمشی سازمانی؛

خطمشی در سازمان در سلسله مراتب برنامه‌ها پس از راه‌برد (استراتژی) و قبل از رویه‌ها و مقررات قرار می‌گیرد، به معنای قواعد و راهنمایی‌هایی است که مشخص‌کننده‌ی محدوده‌ای است که تصمیمات آتی، باید در داخل آن اتخاذ شوند به عبارت دیگر، خطمشی در سازمان یک برنامه‌ی

1. دانائی فرد، چالش‌های فراروی فرآیند سیاست‌گذاری ملی، در سوره، ش 60 و 61، ص 117، 1391.

2. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 48-47.

عمومی است که به منزله‌ی راهنمای عمل مدنظر مدیران قرار می‌گیرد و نحوه‌ی اجرای برنامه را برای مسئولان اجرایی سازمان مشخص می‌کند؛ ضمن آن که وسیله‌ی مؤثری برای کنترل عملیات در سازمان نیز به شمار می‌آید.<sup>1</sup>

خطامشی سازمانی به سه دسته تقسیم می‌گردد:

1. خطامشی‌های اساسی سازمان؛

2. خطامشی‌های کلی سازمان؛

3. خطامشی‌های خرد سازمان؛

خطامشی‌های خرد یا خطامشی‌های خاص واحدها بر مبنای خطامشی‌های کلی شکل می‌گیرند و خطامشی‌های کلی نیز بر مبنای خطامشی‌های اساسی سازمان تنظیم می‌شوند. بنابراین، هرچه از هرم سازمانی پایین‌تر می‌آییم، میدان عمل خطامشی‌های اخذشده، محدودتر می‌شود.<sup>2</sup> به این ترتیب خطامشی سازمانی محدود و مخصوص یک سازمان خاص است در حالی که خطامشی عمومی فراگیر است تمام سازمان‌ها را در برمی‌گیرد.

### ب. دکترین؛<sup>3</sup>

ریشه‌ی واژه‌ی دکترین فرانسوی است، به معنای: نظریه، اندیشه، و فکر.<sup>4</sup> در فرهنگ‌های انگلیسی به: آموزه، تعالیم، مکتب، مشرب، مسلک، آیین، مشی، عقیده، نظر، عقاید، آراء، اصول، حکمت، گفته و اصولی که نحوه‌ی اجرا و پیاده‌کردن یک ایدئولوژی را تعیین می‌کند معنا شده است.<sup>5</sup> در اصطلاح به معنای آیین سیاسی، آموزه، نظریه، تعالیم علمی، فلسفی، سیاسی، مذهبی و مجموعه‌ای از نظام‌های فکری که مبتنی بر اصول معینی باشد، معنا شده است. به بیان دیگر دکترین نوعی از جهان‌بینی است که برنامه‌های سیاسی بر اساس آن پایه‌گذاری شده باشد. همچنین به تنظیم اصولی که برطبق آن دولت‌ها مشی خود را، به ویژه در روابط بین‌المللی تعیین می‌کنند، نیز اطلاق می‌شود.<sup>6</sup>

1. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1379، ص 210.

2. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1379، ص 211.

3. Doctrine.

4. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه دهخدا، 1373، ج 7، ص 9646؛ معین، 1362، ج 2، ص 1544 و مشیری، فرهنگ زبان فارسی، 1371، 453.

5. فرهنگ لغت‌بازی لون وحق‌شناس و دیگران، فرهنگ معاصر هزاره، 1380، ج اول، ص 432.

6. علی بابائی، فرهنگ سیاسی، 1382، ص 281.

همچنین در فرهنگ علوم سیاسی دکترین به معانی: آیین، اصول عقیده، تعلیم، مکتب، سیاست (دکترین) و عقیده، آمده است به این بیان: الف) اصول و قواعدی که در هر یک از شاخه‌های علوم و یا در میان پیروان یک آیین مورد تصدیق و اعتقاد باشد. ب) مجموعه‌ای از عقاید که دستگاهی از نظریات دینی، فلسفی یا سیاسی تشکیل دهد. ج) مجموعه عقایدی که در باب توجیه و بیان و تفسیر قواعدی (مثلاً سیاسی) از طرف علمای فن اظهار شده است. د) اصول یک فلسفه، نظام فکری یا سیاست و خط‌مشی.<sup>1</sup>

### دکترین سازمانی؛

دکترین سازمانی بیانگر مجموعه‌ای اصول، قواعد، خط‌مشی‌های کلی و افکار سازمانی مبتنی بر یک یا چند اصل مشخص و محدود می‌باشد. دکترین سازمانی خود می‌تواند بخشی از یک فلسفه یا ایدئولوژی سازمانی و یا حاصل یک یا چند نظریه‌ی سازمانی باشد و یا در چارچوب یک یا چند نظریه یا تئوری ارائه گردد و برای کلیه‌ی اقدامات سازمانی که از تجربه یا تئوری سرچشمه می‌گیرند، پس از اجماع به عنوان یک راهنما شناخته شوند<sup>2</sup>

دکترین سازمانی: بهترین افکار و اندیشه موجود مربوط به اداره‌ی سازمان است که آموخته شده و برای هر سازمانی به عنوان مبنای اقدام‌ها شناخته می‌شود. دکترین سازمانی: نظریه‌ای است که محیط عمل سازمان را توصیف و روش‌ها و شرایط کار کردی آن را تعیین می‌کند.

دکترین سازمانی: باورهای کلیدی مورد نیاز برای موفقیت در مقابله با هر تهدیدی را بازگو می‌کند. دکترین شبکه‌ای از باورها و دانش است که به کمک تجربه غنی شده است و بدین ترتیب بستر به کارگیری سازمان (نیروی انسانی، وسایل و تجهیزات) را تعیین می‌کند.

دکترین سازمانی: فلسفه‌ی مشترکی را در اختیار سازمان می‌گذارد تا زبان و هدف مشترکی ایجاد کند و بدین ترتیب وحدت را متجلی می‌نماید. لذا مبنای یک خط فکری خاص درباره‌ی روش مقابله با هر تهدید و پایه‌های دست‌یابی به درک مشترک و فعالیت هماهنگ است.<sup>3</sup>

به طور کلی دکترین سازمانی مجموعه‌ای منسجم از مفاهیم و اصول برای سازمان می‌باشد که موارد زیر در آن تبیین شده است:

\* ماهیت و شرایط مقابله با تهدیدات پیش رو.

1. آقا بخشی و افشاری راد، فرهنگ علوم سیاسی، 1379، ص 171.

2. ثروتی و مظلوم، راهنمای تدوین دکترین، 1389، ص 25.

3. ثروتی و مظلوم، راهنمای تدوین دکترین، 1389، ص 110.

\* وضعیت و چگونگی عمل در محیط مأموریتی سازمان.

\* روش‌های استفاده از نیروهای سازمان.<sup>1</sup>

دکترین سازمانی دارای سطوح (استراتژیکی، عملیاتی و تاکتیکی «اجرای» و اقسامی (مرکب، مشترک و محیطی) می‌باشد.

کارکرد دکترین سازمانی این است که؛ بهترین نظریه در چگونگی اداره‌ی سازمان را مشخص می‌کند و تحلیل کاربردی از تجربه‌ها و باورها فراهم می‌سازد و همچنین روش‌های کلی هدایت عملیات پیش رو را تعیین می‌کند (شیوه و کاربرد اصول عملیات سازمانی را مشخص می‌نماید) و چگونگی انجام عملیات در هر سطحی را ارائه می‌دهد و معیار سنجش عملکرد سازمان است.<sup>2</sup>

با توجه به تعاریف که از دکترین و خطمشی عمومی شد نشان می‌دهد خطمشی بیان تدبیر کلی محیطی را با استفاده از اصول و مفاهیم اساسی دکترین به عهده دارد، به عبارت ساده‌تر می‌توان گفت: تفاوت اساسی بین دکترین و خطمشی عمومی این است که دکترین رهنمود و مبنای عمل و رفتار است ولی خطمشی، عین عمل یا رفتار دولت و حکومت است.

### آینده‌نگری<sup>3</sup>؛ یا آینده‌نگاری؛

توانایی تصور آینده از طریق مطالعه، تحقیق یا تصویرپردازی<sup>4</sup> با بهره‌مندی از روش‌های علمی، آموزه‌های دینی یا کشف و شهود غیرمادی است. در این تعریف آینده‌نگری در دو بستر الهی و بشری متصور شده و مفهوم بسیار عام و در عین حال دقت بیشتری را شامل شده است.<sup>5</sup> با این بیان که: آینده‌نگاری یک ابزار سیاستی است که به هدایت رویدادهایی معطوف به آینده‌های مطلوب (به جای آینده‌های ممکن و محتمل) کمک می‌کند... تأکید بر نحوه‌ای تحت تأثیر قرار دادن مسیر رویدادها و نه فقط بر پیشگویی آن‌هاست به زبان ساده‌تر آینده‌نگاری استفاده‌ای عملی از مطالعات آینده‌پژوهی است، آینده‌نگاری خود یک فن‌آوری است، که همانند هر فن‌آوری دیگری استفاده‌ای عملی از علم است و در این‌جا علم همان آینده‌پژوهی است. آینده‌نگاری، فن‌آوری بهره‌گیری از دانش آینده‌اندیشی است، تا شما آینده‌ی مطلوب خود را بسازید، تا موضعی انفعالی در برابر آینده و تاریخ نداشته باشید.

1. همان.

2. ثروتی و مظلوم، راهنمای تدوین دکترین، ص 110-112.

3. Futurology.

4. تصویرپردازی (prospective) ترسیم تصویری مطلوب یا نامطلوب از آینده است که بر مبنای درک و نگرش آینده‌نگر در بستر بشر یا سنن و علم الهی در بستر الهی صورت می‌گیرد. (گودرزی، تصمیم‌گیری راهبردی موعودگرا، 1389، ص 120)

5. گودرزی، تصمیم‌گیری راهبردی موعودگرا، 1389، ص 121.

تمام بحث آینده‌نگاری در مورد آن است که چگونه از این ابزار سیاستی برای هدایت به آینده‌ای مطلوب استفاده نماییم.<sup>1</sup>

## آینده‌پژوهی<sup>2</sup>؛

آینده‌پژوهی رشته‌ای است مستقل که به شکلی روش‌مند به مطالعه‌ی آینده می‌پردازد. این رشته تصاویری از آینده در اختیار ما قرار می‌دهد تا در زمان حال، بر اساس این تصاویر بتوانیم به شکل کارآمدتری تصمیم‌گیری نماییم. این تصاویر در سه‌ی مقوله طبقه‌بندی می‌شوند: آینده‌های ممکن، آینده‌های محتمل و آینده‌ی مطلوب. در این راستا، «وندل بل» یکی از مهم‌ترین متفکران این حوزه آینده‌پژوهی را به این شکل تعریف می‌کند: «رشته‌ای مستقل به شمار می‌رود که هدفش مطالعه‌ی منظم آینده است. آینده‌پژوهان به دنبال کشف، ابداع، ارائه، آزمون و ارزیابی آینده‌های ممکن، محتمل و بهترند. آنان انتخاب‌های مختلفی راجع به آینده فراروی انسان‌ها قرار می‌دهند و در انتخاب و پی‌ریزی مطلوب‌ترین آینده به آنان کمک می‌کنند.<sup>3</sup>

با این اوصاف، آینده‌پژوهی مستقیماً در خدمت مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی قرار می‌گیرد و می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در تصمیم‌سازی و خط‌مشی‌گذاری ایفا نماید. بنابراین در تدوین خط‌مشی عمومی می‌تواند نقش اساسی داشته باشد.

## ج. سیاست<sup>4</sup>؛

سیاست کلمه‌ی عربی و مصدر است به معنای پاس داشتن ملک، حفاظت، نگهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت و اداره کردن امور مملکت، رعیت‌داری کردن و حکومت کردن، ریاست و داوری، حکومت، عدالت آمده است.<sup>5</sup>

سیاست معادل (*politique*) در زبان فرانسه است که خود مأخوذ از ریشه‌ی لاتینی (*politicus*) و یونانی (*politicos*) است و از ریشه‌ی یونانی (*polis*) (شهر) گرفته شده است. در آن زمان (*politicos*) به معنای: «هنر و عمل حکومت در کشور» به

1. راهنمای آینده‌نگاری فناوری یونیدو (آینده‌نگاری فناوری در عمل) جلد دوم، مترجم: سونیا شفیعی اردستانی و همکاران، مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی.

2. future Study.

3. <http://www.strategic.blogfa.com/post-124.aspx>

4. politic.

5. دهخدا و شهیدی، لغت‌نامه دهخدا، 1373، ج 8، ص 12225؛ معین، فرهنگ فارسی، 1360، ج دوم، ص 1966.



کار می‌رفت. سیاست در اصطلاح، تدابیری است که حکومت‌ها در اداره‌ی امور کشور و تعیین شکل و محتوای فعالیت خود اتخاذ می‌کنند و این تدابیر در دو مجرای داخلی و خارجی معمول می‌گردد.<sup>1</sup>

اگرچه واژه‌ی «سیاست» در زبان محاوره‌ای و همچنین جامعه‌ی مدیران و سیاست‌گذاران عمومی، واژه‌ی پرطمطراقی است که در این چند سال اخیر بیشتر مورد توجه اهل حکومت و اداره‌ای امور عمومی قرار گرفته است. واقعیت آن است که در قاموس علم سیاست، واژه‌ی سیاست معادل (**politic**) است و سیاست به معنای راه‌حل حکومت برای حل مسائل عمومی، در واژه‌ای به نام (**policy**) متجلی می‌شود. بر این اساس اصطلاح «خطمشی عمومی یا ملی» اصیل‌تر و صحیح‌تر از واژه‌ای دوست‌داشتنی جعلی «سیاست‌گذاری عمومی یا ملی» است که در زبان فعلی کشور به ظاهر جاه افتاده است. (دانای فرد، 1391)

## سیاست اجتماعی<sup>2</sup>؛

یکی از مفاهیمی که هم از جهت لفظ و هم از جهت محتوا تا حدودی مشابه مفهوم خطمشی عمومی است مفهوم سیاست اجتماعی است. از جهت لفظی سیاست (**policy**) و خطمشی (**policy**) در واقع دو ترجمه برای یک کلمه است و از این جهت کاملاً اشتراک وجود دارد. همچنین عمومی (**public**) و اجتماعی (**social**) هم هرچند ترجمه‌ی دو واژه‌ی متفاوت یعنی **public** و **social** هستند اما این دو واژه از جهت معنایی بسیار به هم نزدیک می‌باشند و هر دو به جامعه یا عموم مردم مرتبط هستند. اساساً برخی این سؤال را مطرح کرده‌اند که آیا تمام خطمشی‌ها از جهتی اجتماعی نمی‌باشند؟<sup>3</sup> البته با توجه به اینکه هر دو ترکیب به صورت اصطلاح درآمده‌اند در مقایسه این دو مفهوم اصطلاحی، بررسی لغوی چندان مفید نیست. بنابراین لازم است به بررسی مفهومی بیشتر، نسبت به اصطلاح سیاست اجتماعی، بپردازیم تا بتوان آن را با مفهوم خطمشی عمومی مقایسه کرد.

موضوع سیاست اجتماعی همانند موضوع خطمشی عمومی موضوعی است که جنبه‌ی میان رشته‌ای داشته و در خصوص آن پژوهش‌ها و تألیفات زیادی انجام شده است. سیاست اجتماعی به عنوان یک رشته‌ی دانشگاهی و یک موضوع علمی رشته‌ای نسبتاً جدید است و اولین گروه سیاست اجتماعی در سال 1950 در مدرسه‌ی اقتصاد لندن به ریاست ریچارد تیموس آغاز به کار کرد.<sup>4</sup> همچنان که خطمشی عمومی نیز در نیمه‌ی دوم قرن بیستم ابتدا در آمریکا و سپس در اروپای غربی

1. علی بابائی، فرهنگ سیاسی، 1382، ص 357-358.

2. Social policy.

3. Netting, & O' Connor, 2011, p.12. به نقل از جعفری.

4. همتی، سیاست اجتماعی نظریه کلاسیک و ...، 1390ش، ص 23.

به عنوان رشته‌ی جدید علمی مطرح شده است.<sup>1</sup> یکی از نویسندگان سیاست اجتماعی را چنین تعریف می‌کند:

سیاست اجتماعی بررسی و مطالعه‌ی خدمات اجتماعی و رفاه دولتی است. مطالعات اجتماعی در طی زمان پیشرفت کرده و حوزه‌های بسیار وسیع‌تری را در بر گرفته اما خدمات اجتماعی به عنوان موضوع اولیه هنوز در کانون این سیاست‌ها قرار دارد. اصطلاح سیاست اجتماعی فقط محدود به اصول علمی و مطالعات دانشگاهی نیست بلکه به اقدامات اجتماعی در جهان واقعی نیز اشاره دارد و برای توصیف همه‌ی برنامه‌هایی به کار می‌رود که هدف آن‌ها ارتقای سطح زندگی انسان‌هاست. مطالعه‌ی عملی این برنامه‌ها بخشی از برنامه‌های است که به اجرای هرچه بهتر سیاست اجتماعی کمک می‌کند.<sup>2</sup> در تعریف نسبتاً کوتاه دیگری سیاست اجتماعی مشتمل بر مطالعه‌ی روابط اجتماعی لازم برای خوشبختی و راحتی انسان و سیستم‌هایی که به وسیله‌ی آن خوشبختی می‌تواند بهبود یابد دانسته شده است.<sup>3</sup> جانسون سیاست اجتماعی را به صورت یک استراتژی مجموعی که به دفع و رفع مشکلات اجتماعی می‌پردازد تعریف می‌کند. پژوهشگر دیگری سیاست اجتماعی را به مجموعه‌ای از اقدامات انتخاب شده در یک فضای خاص با هدف حل و فصل مشکلات اجتماعی تعریف کرده است.<sup>4</sup>

با توجه به تعاریف و توضیحات ارائه شده درباره‌ی دو مفهوم خطامشی عمومی و سیاست اجتماعی روشن می‌شود که این دو از جهات مختلفی به هم شباهت دارند. همان‌طور که قبلاً اشاره شد خطامشی عمومی بیش از نیم قرن است که به عنوان یک رشته مطرح شده است. همین مطلب درباره‌ی سیاست اجتماعی هم صادق است و رشته‌ی سیاست اجتماعی هم به عنوان یک رشته‌ی علمی حدود نیم قرن است که مطرح است. از طرف دیگر هر دو مقوله ناظر به مسائل عملی است و به موضوع حل و فصل مشکلات جامعه مربوط است. به تعبیر دیگر هر دو مقوله هم جنبه‌ی علمی دارند و به عنوان یک رشته‌ی آکادمیک مطرح می‌باشند و هم جنبه‌ی عملی و واقعی دارند و به یک حقیقت عینی و خارجی اشاره دارند. از جهت انواع و تقسیمات هم بسیار شبیه هم هستند.

در خصوص تفاوت این دو مفهوم می‌توان به حیظه و گستره‌ی آن‌ها اشاره کرد. حیظه و گستره‌ی خطامشی عمومی بسیار وسیع است و شامل امور مختلفی می‌شود. توضیح زیر که در دائره‌المعارف بین‌المللی سیاست اجتماعی در مدخل خطامشی عمومی آمده است هم به حیظه و گستره‌ی

1. وحید سیاست‌گذاری عمومی، 1383، ص 15.

2. همتی، سیاست اجتماعی نظریه کلاسیک و...، 1390، ص 23.

3. Dean, 2006, p. 1. به نقل از جعفری

4. Jansson, 2008, p. 9. به نقل از جعفری

وسیع خطمشی عمومی اشاره دارد و هم می‌تواند به عنوان تفاوت دو مفهوم سیاست اجتماعی و خطمشی عمومی تلقی شود: «حوزه خطمشی‌های عمومی گسترده است. آن می‌تواند شامل حوزه‌های سنتی رفاه حکومتی مانند مراقبت بهداشتی، آموزش و پشتیبانی درآمدی باشد. این کار شاید نیمی از هزینه‌های دولت را پوشش دهد. اما خطمشی عمومی همچنین مشتمل بر حمل و نقل، دفاع، تجارت، صنعت، سیاست خارجی، فعالیت نظامی و به صورت خاص و مهم قوانین فعالیت اقتصاد خصوصی و زندگی شخصی است»<sup>1</sup>.

بنابراین می‌توان سیاست اجتماعی را زیرمجموعه‌ای از خطمشی عمومی دانست هرچند که خطمشی عمومی شامل حوزه‌ها و حیطه‌های عمومی بسیاری است، اما حوزه‌ی خاص امور اجتماعی و رفاهی در بحث سیاست اجتماعی مورد بررسی قرار می‌گیرد. به تعبیر دیگر سیاست اجتماعی را می‌توان یک نوع خاص از خطمشی عمومی دانست که در آن مسائل عمومی که موضوع خطمشی عمومی است به حوزه‌های امور اجتماعی اختصاص یافته است و همان‌طور که سیاست خارجی یک بخش از مفهوم عام خطمشی عمومی محسوب می‌شود سیاست اجتماعی نیز یک بخش خاص از خطمشی عمومی است.<sup>2</sup>

از جهت دیگر با مروری بر ادبیات دو رشته می‌توان دریافت که خطمشی عمومی بیشتر به جنبه‌ی شکلی خطمشی عمومی پرداخته است و بخش عمده از این مباحث درباره‌ی مدل یا شکل و الگوی خطمشی عمومی و خطمشی‌گذاری است. به عبارت دیگر توجه اصلی بحث سیاست اجتماعی بیشتر به محتوای سیاست‌های اجتماعی است؛ مانند عدالت، آزادی و... و در بحث خطمشی عمومی، تأکید بحث، روی خود خطمشی است که چگونه شکل می‌گیرد و چگونه اجرا می‌شود و مورد ارزشیابی قرار می‌گیرد، اما در مقوله‌ی سیاست اجتماعی تأکید بر مقولات اجتماعی است و موضوع این است که مسئله و مشکلات اجتماعی به صورت مصداقی چه چیزهایی است و چه راه‌حل‌هایی برای آن‌ها ارائه شده است.<sup>3</sup>

1. Fitzpatrick & Kwon, 2006, p. 1101 v2. به نقل از جعفری

2. جعفری، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خطمشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، 1391، ص 86.

3. همان.

## د. برنامه‌ریزی<sup>1</sup>؛

برنامه‌ریزی از وظایف بسیار مهم مدیران است و با سایر وظایف آن‌ها نیز ارتباط دارد. برنامه عبارت است از تعیین هدف و پیش‌بینی راه رسیدن به آن است. در واقع برنامه، نوعی تعهد به انجام فعالیت‌های معین برای تحقق هدف به شمار می‌آید. صاحب‌نظران برای برنامه‌ریزی تعاریف متعددی ارائه داده‌اند؛ به طوری که گویا هریک از نظریه‌پردازان سعی کرده است با توجه به زمینه‌ی تخصصی خود آن را تعریف کنند.<sup>2</sup> به عنوان نمونه به چند مورد اشاره می‌گردد:

- برنامه‌ریزی عبارت است از تعیین هدف، یافتن یا پیش‌بینی کردن راه تحقق آن<sup>3</sup>؛
- برنامه‌ریزی عبارت است از تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه کارهایی باید انجام گیرد<sup>4</sup>؛
- برنامه‌ریزی عبارت است از تصور و طراحی وضعیت مطلوب، یافتن و پیش‌بینی کردن راه‌ها و وسایلی که نیل به آن‌ها را میسر سازد<sup>5</sup>؛
- برنامه‌ریزی عبارت است از طراحی عملیات برای تغییر یک شیء یا موضوع، بر مبنای الگوی پیش‌بینی شده<sup>6</sup>؛
- برنامه‌ریزی عبارت از: فرایند دستیابی به اهداف سازمان است<sup>7</sup>.

بنابراین می‌توان نتیجه‌گیری ذیل را به منزله‌ی «اصل برنامه‌ریزی» در نظر گرفت: برای تحقق هدف، قبل از اقدام به استفاده از توان فیزیکی و انجام کار، باید با اقدام به برنامه‌ریزی، به حد کافی از توانایی‌های ذهنی استفاده شود، که به طور کلی اهداف ذیل در برنامه‌ریزی در نظر گرفته می‌شود:

1. افزایش احتمال رسیدن به هدف، از طریق تنظیم فعالیت‌ها؛
2. افزایش منفعت اقتصادی از طریق مقرون به صرفه ساختن عملیات؛
3. متمرکز شدن بر طرق دستیابی به مقاصد و اهداف و دوری از انحراف از مسیر و هدف؛
4. مهیا ساختن ابزار برای کنترل<sup>8</sup>؛

1. planning.

2. کونتر و دیگران، 1988م، ص 103-104.

3. بدین، 1989م، ص 108.

4. حسین احمدی، برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن، 1377ش، ص 15.

5. همان.

6. حسین احمدی، برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن، 1377ش، ص 15.

7. همان.

8. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 178-179.

5. به طور کلی برنامه‌ریزی، اهداف همه‌ی فعالیت‌ها و تلاش‌های گروهی را تعیین می‌کند و نحوه‌ی دستیابی به آن اهداف را نیز طرح‌ریزی می‌کند تا مدیر بتواند تشخیص دهد که باید از چه نوع ساختار سازمانی استفاده کند و برای هر منصب و پوست چه نوع کارکنانی قرار دهد و چه معیارهایی را برای کنترل و ارزیابی عملکرد مدنظر قرار دهد.<sup>1</sup>

در رابطه به ارتباط برنامه‌ریزی و خطامشی باید گفت: بعد از تدوین خطامشی کلی نوبت به برنامه‌ریزی برای رسیدن به اهداف به وجود می‌آید به عبارت دیگر خطامشی نیز یک نوع برنامه است که شامل تصمیمات کلی می‌شود و به عنوان راهنما یا چارچوب تفکر در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی به کار می‌رود، و بستری را برای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی معین و حدود تصمیم‌گیری را مشخص می‌کند و ضابطه‌ای برای بررسی میزان توافق و کمک به تأمین هدف‌ها به دست می‌دهد. خطامشی در واقع هدف را نشان می‌دهد، مدیران و کارکنان را برای رسیدن به آن راهنمایی می‌کند.<sup>2</sup> به عبارت دیگر خطامشی راهنمای عمومی عمل است که جهت فعالیت‌های افراد را برای نیل به هدف یا اهداف مورد نظر معلوم می‌کند.<sup>3</sup>

خطامشی عمومی وسیله‌ای برای تعیین اولویت‌ها در انجام دادن امور و فعالیت‌ها در جامعه است. به بیان دیگر همان‌گونه که هدف‌ها، نتایج مورد نظر را مشخص می‌کند و برنامه‌ها راه رسیدن به آن‌ها را روشن می‌سازند خطامشی‌ها راهنمای عمل بوده اولویت‌ها، بایدها و نبایدها را معین می‌کنند، خطامشی عمومی نیز نشان‌دهنده‌ی خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات بخش عمومی است.<sup>4</sup>

### استراتژی<sup>5</sup>: (راهبرد)

استراتژی در لغت عبارت است از: هنر جنگ، لشکررداری، به خصوص هنر هدایت تحرکات نظامی، به طوری که موقعیت‌های سودمند و ترکیبات نیروها را تضمین کند.<sup>6</sup> فن اداره‌ی جنگ، فن فرماندهی، فن جنگ، فنون سوق الجیشی، راهبرد، خطامشی، حيله، رزم‌آرایی، فن تدابیر جنگی، فن لشکرکشی و در طرح نقشه برای جنگ یا علم طراحی نقشه برای جنگ یا طرح نقشه برای نقل و انتقالات جنگی معنا شده است.<sup>7</sup>

1. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 181-180.

2. پاریزی و ساسان گهر، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، 1373ش، ص 131 و 165.

3. اقتداری، سازمان و مدیریت سیستم و رفتار سازمانی، 1354ش، ص 75.

4. الوانی، تصمیم‌گیری و تعیین خطامشی دولتی، 1390ش، ص 13.

5. strategic.

6. لاندی و کاولینگ، مدیریت استراتژیک منابع انسانی، ترجمه: ابطحی و دیگران، 1386ش، ص 16.

7. دیکشنری بایی لاون.

استراتژی (راهبرد) در اصطلاح مدیریتی یک برنامه‌ی جامع برای عمل است که جهت‌گیری‌های عمده‌ی سازمان را معین می‌کند و رهنمودهایی برای تخصیص منابع در مسیر کسب هدف‌های بلندمدت سازمانی ارائه می‌دهد. هر استراتژی سازمان را به یک محیط رقابتی خاص هدایت می‌کند و چگونگی برنامه‌ریزی مدیران برای تطبیق قوت‌ها و ضعف‌های سازمان با فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی را معین می‌سازد.<sup>1</sup> استراتژی الگوی تصمیمات است که در سازمان گرفته می‌شود و فعالیت‌ها و نتایج را شکل می‌دهد (یعنی فقط در حد نیت‌های خوب باقی نمی‌ماند). استراتژی خوب ابزارهای رقابتی به شمار می‌آیند و استراتژی نامناسب، ضعف‌های عمده برای سازمان محسوب می‌شوند.<sup>2</sup> استراتژی چیزی است که هدف‌ها و اولویت‌های سازمان را براساس پیش‌بینی محیط بیرونی و توانایی‌های سازمان، تعیین می‌کند.<sup>3</sup> به عبارت دیگر، استراتژی را می‌توان مجموعه برنامه‌های کلی و جامعی دانست که با توجه به منابع و امکانات سازمان، راه رسیدن به آرمان‌ها و اهداف عالی سازمان را معین می‌سازد.

از این رو با توجه به تعاریف مذکور درمی‌یابیم که استراتژی، مشابهت بسیاری با خطمشی عمومی دارد، به طوری که یکی از صاحب‌نظران معاصر<sup>4</sup> خطمشی‌گذاری و تنظیم استراتژی را یکی دانسته است. ولی باید متذکر شد که قلمروی استراتژی، سازمان است، در حالی که خطمشی عمومی، جامعه را در برمی‌گیرد و رابطه‌ی حکومت و ملت را شامل می‌شود و اگر گاهی از خطمشی به عنوان روش عملی ساختن استراتژی نام برده شده، نباید آن را با خطمشی عمومی که جامعیت و کلیتی فراتر از روش کار صرف دارد، یکی پنداشت.<sup>5</sup>

### برنامه‌ریزی استراتژیک<sup>6</sup>: (راهبردی)

برنامه‌ریزی استراتژیک با دوراندیشی و در جریان فراگرد نظام یافته انجام می‌گیرد. برنامه‌های استراتژیک مدیران را وادار می‌کند تا به جای تمرکز صرف بر موضوعات کوتاه‌مدت، به بررسی مباحث سازمانی گسترده‌تر بپردازند؛ در واقع هدف از برنامه‌ریزی استراتژیک، کمک به سازمان‌ها برای کسب مزیت رقابتی است.

1. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 239.

2. همل و پراهلاد، 1993، 84-65؛ شرمر هورن، 1996، ص 160؛ هکس، 1990، ص 35. به نقل از دکتر رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 239.

3. هیوز، مدیریت دولتی نوین، 1379ش، ص 77.

4. Ansoff.(1989).p.501.

5. الوانی، تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی، 1390ش، ص 14-15.

6. strategic planning.

گام‌های عمده‌ی فراگرد برنامه‌ریزی استراتژیک عبارتند از: (1) تدوین رسالت سازمان؛ (2) تعریف هدف‌های خورد و کلان؛ (3) ارزیابی منابع سازمانی، فرصت‌ها و مخاطرات محیطی؛ (4) تدوین و تنظیم خط‌مشی‌ها و اتخاذ استراتژی؛ (5) اجرای استراتژی از طریق برنامه‌های عملیاتی؛ (6) ارزیابی و انتخاب استراتژی‌های بدیل یا اصلاحی در صورت لزوم، با استفاده از باز خور. به عبارت دیگر فراگرد تدوین راهبردهای جامعی که بتواند برای سازمان نوعی مزیت رقابتی در محیط ایجاد کند، برنامه‌ی استراتژیک نامیده می‌شود.<sup>1</sup> استراتژی‌ها در سطوح گوناگون سازمان مطرح می‌گردد:

استراتژی سطح سازمان مادر؛ در این سطح جهت‌گیری‌های کل سازمان تعیین می‌شود و به این پرسش که «بهتر است سازمان در چه زمینه یا زمینه‌هایی فعالیت کند؟» پاسخ داده می‌شود. هدف تدوین استراتژی در این سطح، هدایت کل سازمان و تخصیص منابع در آن است.

استراتژی سطح مؤسسه (راهبرد سازمان در فعالیت‌های عمده)؛ در این سطح یک خط تولید یا یکی از بخش‌های سازمان مدنظر قرار می‌گیرد و به این پرسش که «این مؤسسه چگونه باید در محیط رقابت کند و یا چگونه به یک فعالیت عمده (مثلاً تولید کتاب) مبادرت نماید، پاسخ داده می‌شود. راهبردهای که در این سطح تدوین می‌شوند، معمولاً با مسائلی نظیر انتخاب (ترکیب محصول / خدمت)، (محل تجهیزات)، (فن‌آوری جدید) سر و کار دارند.

استراتژی سطح عملیاتی (وظیفه)؛ در این سطح، هدایت فعالیت‌ها و عملیات ناحیه‌ی خاص مدنظر قرار می‌گیرد و به این پرسش که «چگونه می‌توان با استفاده از مهارت‌های تخصصی در سطح نواحی وظیفه‌ای، راهبرد سطح مؤسسه یا راهبرد سازمان در یک فعالیت عمده را مورد حمایت قرار داد؟»<sup>2</sup>

به هر حال، برنامه‌ریزی استراتژیک (شامل: طراحی، اجرا، ارزیابی و کنترل استراتژی) به آن مجموعه از تصمیمات و فعالیت‌های مدیریت اطلاق می‌شود که هدایت و تعیین عملکرد بلندمدت سازمان را بر عهده دارد. بنابراین، برای طراحی برنامه‌های استراتژیک باید به شناسایی، تنظیم و ارزیابی فرصت‌ها، موقعیت‌ها، تقاضاها، موانع، تنگناها و محدودیت‌های محیطی در چهارچوب نقاط ضعف و قوت سازمان پرداخت. سازمان‌ها باید برنامه‌های استراتژیک خود را حول چهار محور زیر طراحی کنند:

- نحوه‌ی رشد شاخص‌ها و زوایای آن‌ها؛
- نحوه‌ی رشد سطوح مدیریت و تغییرات ساختار سازمان؛
- شیوه‌های افزایش آمادگی‌های سطوح مدیریت برای رویارویی با محیط‌های متلاطم و متحول؛

1. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 241.

2. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 240-241 و 266.

- تغییر، تحول و روند مؤلفه‌های محیط اختصاصی و عمومی<sup>1</sup>.  
هرچند که با برنامه‌ریزی استراتژیک، وضعیت آینده را، پیشگویی نمی‌کند، ولی این برنامه‌ریزی در موارد ذیل به مدیران کمک می‌کند:

1. فائق آمدن بر مسائل ناشی از مقتضیات آتی؛
  2. ایجاد فرصت کافی برای تصحیح خطاهای اجتناب‌ناپذیر؛
  3. اتخاذ تصمیمات صحیح، در زمان مناسب؛
  4. تمرکز بر انجام فعالیت‌های ضروری برای رسیدن به آینده‌ی مطلوب<sup>2</sup>؛
- تفاوت میان برنامه‌ی استراتژیک و خط‌مشی عمومی در این است که برنامه‌ریزی استراتژیک معمولاً در سطح سازمان مطرح می‌گردد در حالی که خط‌مشی فراتر از سازمان همه‌ی سازمان‌ها را در جامعه دربرمی‌گیرد. به عبارت دیگر برنامه‌ی استراتژیک به راهکارهایی که در محدوده‌ی سازمان‌ها در نظر گرفته می‌شود اطلاق می‌گردد در حالی که خط‌مشی عمومی فراگیر است تمام ابعاد جامعه را در برمی‌گیرد.

### مدیریت استراتژیک؛

مدیریت استراتژیک بر فراگرد هدایت برنامه‌های راهبردی و حصول اطمینان از اجرای خوب آن‌ها برای کسب اطمینان از موفقیت سازمان در بلندمدت، دلالت دارد. به عبارت دیگر فراگرد تدوین استراتژی و اجرای آن به منظور کسب هدف‌های بلندمدت سازمان را مدیریت استراتژیک گویند.<sup>3</sup>

### ح. تصمیم‌گیری<sup>4</sup>؛

تصمیم‌گیری به معنای برگزیدن یکی از راه‌های مختلفی که برای اقدام وجود دارند، مغز و هسته‌ی مرکزی برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد. یک برنامه موجودیت پیدا نمی‌کند مگر این که تصمیمات لازم در خصوص تأمین منابع، جهت حرکت و نظایر آن اتخاذ شوند.<sup>5</sup> صاحب‌نظران تعاریف متعددی از تصمیم‌گیری داده‌اند؛ مثلاً تصمیم‌گیری عبارت است از: فرآیند یافتن و انتخاب یک سلسله عملیات برای حل یک مشکل معین.<sup>6</sup> تصمیم‌گیری فرایند تشخیص و گزینش شیوه‌ای عمل خاصی

1. حمیدی‌زاده، برنامه‌ریزی استراتژیک، 1384ش، ص 7-6.
2. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 183-182.
3. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، 1388ش، ص 244-242 و 266.
4. Decision Making
5. پاریزی و ساسان کهر، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، 1373ش، ص 170.
6. همان، ص 171.



برای یک مسئله یا مشکل ویژه است<sup>1</sup> و... که تقریباً نقطه‌ی مشترک همه‌ی آن‌ها عبارت است از این که تصمیم‌گیری، فرایند‌گزینش یک راه‌حل از میان راه‌حل‌های موجود است.<sup>2</sup>

مراحل تصمیم‌گیری: (1) بررسی به منظور پی بردن به مشکل یا مسئله‌ی خاص و تعیین هدف مطلوب با توجه به امکانات و نیروی انسانی؛ (2) بررسی راه‌حل‌های مختلف (Alternatives) که برای رسیدن به هدف یا حل مشکل مشخص وجود دارد یا می‌توان به دست آورد، (3) تجزیه و تحلیل و ارزیابی هریک از راه‌حل‌های پیشنهادی؛ (4) انتخاب یک راه‌حل یا راه‌های ممکن برای رسیدن به هدف یا حل مشکل. (5) اجرای راه‌حل انتخاب شده.<sup>3</sup>

در مورد رابطه‌ی بین خطامشی عمومی و تصمیم‌گیری باید گفت: خطامشی یک نوع برنامه است که شامل تصمیمات کلی می‌شود و به عنوان راهنما یا چارچوب تفکر در تصمیم‌گیری به کار می‌رود و بستری را برای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی معین و حدود تصمیم‌گیری را مشخص می‌کند و ضابطه‌ای برای بررسی میزان توافق و کمک به تأمین هدف‌ها به دست می‌دهد. خطامشی در واقع هدف را نشان می‌دهد، مدیران و کارکنان را برای تصمیم‌گیری رسیدن به آن راهنمایی می‌کند.<sup>4</sup>

## و. مدیریت دولتی<sup>5</sup> و اداره‌ی امور دولتی<sup>6</sup>؛

مدیریت از ریشه‌ی (manus) به معنای کنترل کردن با دست، است. همچنان به معنای هدایت کردن و کنترل کردن مجموعه‌ای از امور به وسیله‌ی اقدامات یک نفر به منظور ایجاد تغییر نیز آمده است. در فرهنگ دیگر، مدیریت، عمل یا هنر سر و سامان دادن، هدایت کردن یا نظارت کردن چیزی مانند یک کسب و کار به ویژه وظیفه‌ی اجرایی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگ کردن، هدایت کردن، کنترل کردن و نظارت هر پروژه یا فعالیت صنعتی یا کسب و کار همراه با مسئولیت دستیابی به نتایج و بهره‌گیری عقلایی از وسایل برای تحقق یک هدف توصیف شده است.<sup>7</sup>

همین معنا گاهی با واژه‌ی «اداره‌ی امور دولتی» نیز بیان شده است به عبارت دقیق‌تر اداره‌ی امور (administration) از ریشه‌ی (Minor) و سپس از ریشه‌ی

1. اصغری، مبانی سازمان و مدیریت، 1386ش، ص 70.

2. توکلی، اصول و مبانی مدیریت، 1383ش، ص 196.

3. اقتداری، سازمان و مدیریت سیستم و رفتار سازمانی، 1354ش، ص 68.

4. پاریزی و ساسان گهر، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، 1373ش، ص 131 و 165.

5. public administration.

6. administration

7. هیوز، مدیریت دولتی نوین، 1379ش، ص 13-14.

(Ministrare) به معنای خدمت‌کردن و به دنبال آن به معنای حکومت‌کردن است. در فرهنگ واژگان آکسفورد به معنای اداره کردن و مدیریت امور یا اداره‌ی امور و عملیات یا هدایت و نظارت بر اجراها آمده است. این دو کلمه‌ی «اداره‌ی امور» و «مدیریت» اگرچه از نظر معنا به هم نزدیک‌اند. ولی با توجه به تعاریف متعددی که در متون و فرهنگ‌های لغت تخصصی از این دو واژه به عمل آمده، چنین استنباط می‌شود که توجه به اداره‌ی امور اساساً شامل پیروی از دستور العمل‌ها، قواعد متداول و مرسوم، فرآیندها، قوانین، روش‌ها و خط‌مشی‌هایی که دیگران وضع کرده‌اند متمرکز است، حال آن که مدیریت دولتی فراتر از این است. به جای آنکه فقط از دستورالعمل‌ها و... پیروی کند، بر تحقق نتایج و قبول مسئولیت آن‌ها تأکید دارد. تفاوت اصلی واژه‌ی «مدیریت» و «اداره‌ی امور» در خدمت‌کردن و کنترل کردن و دستیابی به نتایج است. به عبارت دیگر اداره‌ی امور اساساً شامل پیروی از دستورات و ارائه‌ی خدمات بوده و مدیریت شامل دو چیز است؛ یکی تحقق نتایج و دیگری مسئولیت شخصی مدیر در برابر اهداف. اگر قبلاً در مورد افراد از تعبیر رئیس استفاده می‌شد، اکنون از تعبیر مدیر استفاده می‌شود. با توجه به این تفاوت معنا یک روند تصاعدی به سوی استفاده از کلمات مدیریت و مدیر در بخش امور دولتی وجود داشته است. تا آنجا که استفاده از عبارت مدیریت دولتی با اقبال مواجه شده، در حالی که اداره‌ی امور دولتی اگر منسوخ نشده باشد، دست کم کهنه و قدیمی شده است امروزه استفاده از کلمه‌ی «مدیریت» به جای «اداره‌ی امور» و از واژه‌ی «مدیر» به جای واژه‌ی «رئیس» متداول شده است. عقیده بر آن است که «اداره‌ی امور»<sup>1</sup>، یک وظیفه‌ی محدودتر و کم‌دامنه‌تر از «مدیریت»<sup>2</sup> است؛ در نتیجه، گذار از «اداره‌ی امور دولتی» به «مدیریت دولتی» به معنای ایجاد تغییر عمده از جنبه‌ی تئوری و عملکرد می‌باشد.<sup>3</sup>

1. Administration.
2. Management.

3. هیوز، مدیریت دولتی نوین، 1379ش، ص 13-16.

## تعریف اصطلاحی مدیریت دولتی<sup>1</sup>

تعریف مدیریت دولتی مانند تعریف بسیاری از مفاهیم دشوار است. حضور مدیریت دولتی در عرصه‌های گوناگون زندگی عمومی یکی از علل نبود تعریف واحدی از آن در ادبیات علم اداره است. دامنه‌ی فعالیت‌های مدیریت دولتی چنان گسترده است که از جست و جوی فضا تا جارو کردن خیابان‌ها را در بر می‌گیرد؛ بر این اساس، چالش فراروی اندیشمندان در حوزه‌ی مدیریت دولتی تعریف جامع و مانع از مدیریت دولتی بوده است. ودر و ویلسون<sup>2</sup> مدیریت دولتی را اجرای نظام‌مند و کارآمد قانون عمومی می‌دانست. و فرانک تامسون<sup>3</sup> (1990) در تعریفی می‌گوید: مدیریت دولتی عموماً بر ساختار خطمشی‌ها، برنامه‌های دولت و رفتار کارکنان، که رسماً در برابر رفتار خود مسئولیت دارند، متمرکز است. در همین راستا، دنهارت<sup>4</sup> (1995) تعریف دیگری پیشنهاد می‌دهد: مدیریت دولتی بر مدیریت برنامه‌های عمومی متمرکز است. گوردن<sup>5</sup> و میلاکویچ<sup>6</sup> (1997) مدعی‌اند که: مدیریت دولتی چه بسا به مثابه‌ی همه‌ی فرایندها، سازمان‌ها و افراد درگیر در اجرای قوانین و دیگر قوانین تدوین شده از جانب قانون‌گذاران، مجریان و دادگاه‌ها تعریف شود. دانائی فر (1389) در تعریفی می‌گوید: مدیریت دولتی یعنی مدیریت مسائل عمومی برای تحقق منافع عمومی. مدیریت دولتی به مثابه‌ی سطح میانی مدیریت کشور، پرچمدار وجهه‌ی ملی یک کشور نیز هست. بالاخره جانسون (1995) می‌گوید: مدیریت دولتی را می‌توان چرخه‌ی روابط متمرکز بر اجرای خطمشی عمومی قلمداد کرد.<sup>7</sup>

با توجه به تعاریف متعدد از مدیریت دولتی ذکر شد به جهات مختلف نمی‌توان به یک تعریف جامع و مورد توافق دست یافت. از سویی به نظر می‌سد که در حوزه‌ی مدیریت دولتی عناصر گوناگونی دخالت دارند که براساس آن‌ها می‌توان هویت مدیریت دولتی را معرفی کرد. از این رو احتیاج به تعریف مورد اجماع نمی‌باشد؛ به این معنا که ویژگی‌های زیر تا حدی مرز مدیریت دولتی را مشخص می‌سازد:

- شاخه‌ی اجرایی دولت؛
- فرموله، اجرا و ارزیابی کردن خطمشی‌های عمومی؛

1. public administration.
2. Woodrow Wilson.
3. Frank Tompson.
4. Denhardt.
5. George Gordon.
6. Michael Milakovich.

7. دانائی فرد، چالش‌های مدیریت دولتی، 1389ش، ص 15-13.

- نوعی حلقه‌ی ارتباطی بین شهروندان و دولت؛
- رابطه‌ی سیاست و اداره؛
- دوگانگی عمومی - خصوصی؛
- ارتقای منفعت عامه و تولید کالاها و خدمات عمومی؛
- درگیر در دامنه‌ای از مسائل که رفتار انسان‌ها و تلاش‌های همکاری گونه‌ی انسان‌ها متمرکز است؛
- حوزه‌ای که ریشه در قانون و عملیات آن دارد.<sup>1</sup>

از توضیحات که در مورد مدیریت دولتی داده شد به روشنی نشان داده شد که: رابطه‌ی بین خط‌مشی عمومی و مدیریت دولتی چگونه است. در واقع در چرخه‌ی خط‌مشی‌گذاری عمومی



مراحل اول، دوم، چهارم، پنجم و ششم به عهده‌ی مدیریت سیاسی و مرحله‌ی سوم به عهده‌ی مدیریت دولتی است. این دو مدیریت ارتباط تنگاتنگی دارد و باید داشته باشد. به عبارت دیگر مدیریت دولتی اجرای خط‌مشی عمومی را به عهده دارد و البته در تدوین آن نیز نقش دارد.

1. دانای فرد، چالش‌های مدیریت دولتی، 1389ش، ص 16.

## مدیریت دولتی نوین<sup>1</sup>؛

مدیریت دولتی نوین که با تعابیر مختلف از آن یاد می‌شود، یک رویکرد نوین در مدیریت دولتی است که در دهه‌ی 80 و اوائل دهه‌ی 90 میلادی در پاسخ به نارسایی‌های مدل کلاسیک اداره به وجود آمد و برخی از مسائل مدل پیشین را از میان برداشت.<sup>2</sup> این رویکرد توسط هود با عنوان خاص «مدیریت دولتی نوین» (Hood 1991) مطرح شد و دیگران تعابیر مشابهی مانند «مدیریت گرای»<sup>3</sup> (Lan & pollit, 1990) و «اداره‌ی امور دولتی بر اساس بازار»<sup>4</sup> (Ronsenblom, 1992) یا «دولت کارآفرین»<sup>5</sup> (لن و روزنیلوم 1992) برای آن به کار برده‌اند. هرچند که کاربردهای مختلف نشانگر دیدگاه‌های مختلف درباره‌ی این پدیده است، اما در عین حال همه‌ی این تعابیر در نکاتی مشترک هستند.<sup>6</sup> السن<sup>7</sup>، مدیریت دولتی نوین را اشاره به این نکته می‌داند بخش عمومی متمایز از بخش خصوصی نیست.<sup>8</sup> به گفته‌ی کلثوف<sup>9</sup> مدیریت دولتی نوین مجموعه‌ای از اصول مرتبط به هم است که برای کاهش هزینه‌های حکومت توسط تشویق خصوصی‌سازی و رقابت مدیریت شده میان خدمات حکومتی، اجرا می‌شود.<sup>10</sup> دو اصل بنیادین این رویکرد عبارت است از مدیریت‌گرایی و رویکرد به بازار، اولی توسط پولیت به صورت زیر تبیین شده است:

0 افزایش مستمر اثربخشی؛

0 استفاده از فنون هرچه پیشرفته‌تر؛

0 فشار نیروی کاری تنظیم شده برای بهره‌وری؛

0 اجرای شفاف نقش مدیریت تخصصی؛

0 دادن حق مدیریت کردن به مدیران؛

اصل دوم یعنی جهت‌گیری بازار نیز توسط والش (Walsh, 1995) به صورت زیر بیان شده است:

1. Nsw public Management

2. هیوز، مدیریت دولتی نوین، 1379ش، ص 75.

3. Managerialism

4. Market- Based Public Administration.

5. Entrepreneurial Government.

6. هیوز، مدیریت دولتی نوین، 1379ش، ص 75.

7. Olsen.

8. (Olsen, 2003, p. 510), (Lynn, 2006, p. 143).

9. Kolthoff.

10. Kolthoff, 2007, p. 13.

- 0 بهبود مستمر کیفیت؛
- 0 تأکید بر منطقه‌ای کردن و واگذاری؛
- 0 تأکید بر تعامل و بازارها؛
- 0 اندازه‌گیری عملکرد؛
- 0 تأکید مضاعف بر نظارت و بازرسی<sup>1</sup>.

مدیریت دولتی نوین (که یک رویکرد نوین در مدیریت دولتی است) به معنای به کارگیری شیوه‌های مدیریتی بخش خصوصی در بخش دولتی بوده و شامل مؤلفه‌هایی چون خصوصی‌سازی، کاهش اندازه‌ی دولت، به پیمان کار دادن امور، مشتری‌گرایی و... است.<sup>2</sup> رابطه‌ی مدیریت دولتی نوین و خط‌مشی عمومی همان رابطه‌ی تدوین و اجرا است که تدوین خط‌مشی در مراکز دیگر تدوین و مدیرین دولتی با رویکرد نوین متصدی اجرای آن می‌گردد اگرچه در تدوین خط‌مشی عمومی نیز نقش دارد.



1 . . Kolthoff, 2007, p. 14.

2. وارث، نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی در دانش مدیریت، شماره 55 زمستان: 1380، ص 52. سید حامد وارث فصل‌نامه دانش مدیریت، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، سال چهارم، شماره 55

## پی‌نوشت

1. آقابخش، علی اکبر، با همکاری مینو افشار راد، فرهنگ علوم سیاسی، چ اول، تهران، نشر چاپار، 1379 ش.
2. ابطحی، سید حسن، آرمن وژان و محسن لاله‌ای، فرهنگ لغات و اصطلاحات مدیریت، 1376، تهران، انتشارات قوس، چ دوم.
3. ابطحی، وژان و لاله‌ای، فرهنگ لغات و اصطلاحات مدیریت، 1376.
4. ابن منظور، لسان العرب، ج 4، بیروت، دار احیاء التراث العربی، چ اول، 1408 ق و 1988 م.
5. احمدی، حسین، برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن، 1377 ش.
6. اصغری، جمشید، مبانی سازمان و مدیریت، تهران، انتشارات صفار - اشراقی، چ اول، 1386 ش.
7. اقتداری، علی محمد، سازمان مدیریت سیستم و رفتار سازمانی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چ یازدهم، 1354 ش.
8. الوانی، سید مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، سمت، چ شانزدهم، 1390 ش.
9. الوانی، سید مهدی و فتاح زاده، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، چ اول، 1379 ش.
10. انوری، حسن، فرهنگ بزرگ سخن، ج 4، تهران، انتشارات سخن، چ اول، 1381 ش.
11. برومند، زهرا، نامه تخصصی مدیریت، 1387.
12. برومند، زهرا، واژه‌نامه تخصصی مدیریت، 1387، انتشارات جنگل، تهران، چ دوم.
13. پاریزی، مهدی ایران‌نژاد و پرویز ساسان‌گهر، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران، مؤسسه بانکدار ایران، چ دوم، 1373 ش.
14. تسلیمی، تحلیل فرایندی خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، 1388.
15. توکلی، عبدالله، اصول سازمان و مدیریت، قم، انتشارات زمزم، چ دوم، 1383 ش.
16. ثروتی و دیگران، راهنمای آموزش تدوین دکترین، تهران، دبیرخانه هیئت عالی آیین‌نامه‌های نیروهای مصلح، چ اول، 1391 ش.

17. جعفری، محمدحسن، تبیین الگوی نظام‌مند تدوین خط‌مشی دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه دکتری، از موسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی، دفاع شده: اسفند 1391.
18. حقیقی محمدعلی و اکرم هادی‌زاده، فرهنگ و اصطلاحات مدیریت و حسابداری، 1377، چ دوم، انتشارات ترمه.
19. حمید زاده، محمدرضا، برنامه‌ریزی استراتژیک؛ چ سوم، تهران، سمت، 1384 ش.
20. خادمی گراشی، مهدی، محمد روشن‌دل، فرهنگ دوسویه مدیریت 1388، تهران، انتشارات دانشیار، چ اول.
21. خادمی گراشی و روشن‌دل، فرهنگ دوسویه مدیریت، 1388.
22. دانائی فرد، حسن، رو شناسی تدوین خ مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی در مجله توسعه کارآفرینی، سال دوم، شماره ششم، زمستان 1388، ص 155-125.
23. دانی فرد، حسن، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران، سمت، چ سوم، 1389 ش.
24. داور وینوس و دانائی فرد، فرهنگ جامع مدیریت، 1379، انتشارات هومن، تهران، چ اول.
25. دائی فرد، حسن، چالش‌های فراروی فرآیند سیاست‌گذاری ملی، در سوره، ش 60 و 61، 1391 ش.
26. دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ لغت، تهران، دانشگاه تهران، چ دوم، 1377 ش.
27. راهنمای آینده‌نگاری فناوری یونیدو (آینده‌نگاری فناوری در عمل) مترجم: سونیا شفیعی اردستانی و همکاران ویراستار فنی: مسعود منزوی، ویراستار ادبی: کتاب آرای: آزاده باقری، جلد دوم، ناشر: مرکز آینده‌پژوهی علوم و فناوری دفاعی، چ اول، مرداد ماه 1387، تهران.
28. رضائیان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، ویراستار: علی اصغرپورعزت، چ اول، سمت، تهران، 1379 ش.
29. زاهدی، شمس‌السادات، الوانی، سیدمهدی، فقیهی، ابوالحسن، فرهنگ جامع مدیریت، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، چ چهارم، 1388 ش.
30. زاهدی، شمس‌السادات، دکتر سید مهدی الوانی و دکتر ابوالحسن فقیهی، فرهنگ جامع مدیریت، 1379، دانشگاه علامه، تهران، چ دوم.
31. الشرتونی لبنانی، سعید الخوری، اقرب الموارد، ج 2، قم، کتابخانه آیت الله العظمی المرعشی النجفی، 1404 ق.
32. علی بابائی، غلامرضا، فرهنگ سیاسی آرش، چ اول، انتشارات آشیان، تهران، 1382 ش.



33. عمید، حسن، فرهنگ عمید، تهران، امیرکبیر، چ بیست و دوم، 1379 ش.
34. فرنچ، درک وساورد، هیشر، فرهنگ مدیریت، مترجم: محمد صائبی، چ اول، تهران، انتشارات وزارت خارجه، 1371 ش.
35. قلی پور، رحمت‌الله، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، سمت، چ اول، 1387 ش.
36. گودرزی، غلامرضا، تصمیم‌گیری راهبردی موعود گرا، چ اول، دانشگاه امام صادق، 1389 ش، تهران.
37. لاندی و کاولینگ، مدیریت استراتژیک منابع انسانی، ترجمه: ابطحی و دیگران، 1386 ش.
38. مشیری، مهشید، نخستین فرهنگ زبان فارسی، چ دوم، سروش، تهران، 1371 ش.
39. معین، محمد، فرهنگ فارسی، ج 2، امیر کبیر، چ شانزدهم، تهران، 1379 ش.
40. وارث، سیدحامد، نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی در دانش مدیریت، شماره 55 زمستان: 1380 ش.
41. وحید، مجید، سیاست‌گذاری عمومی، تهران، نشر میزان، چ اول، زمستان 1383 ش.
42. وینوس و دانائی فرد، فرهنگ جامع مدیریت، 1379.
43. همتی، فریده، سیاست اجتماعی نظریه‌های کلاسیک، مدرن، پست مدرن و مطالعات مقایسه‌ای، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان، چ اول، 1390 ش.
44. هیوز، مدیریت دولتی نوین، 1379 ش.
45. یزدی، عباس، فرهنگ مدیریت انگلیسی - فارسی راهنما، 1379، تهران، انتشارات راهنما، چ اول.
46. Longman exams dictionary, 2009.
47. Oxford English dictionary, 2009.
48. Dictionary of Business and management (fifth.) (2000). New York: Oxford university press.
49. Shafritz, J.M (2004) the dictionary of public policy and administration, Boulder: Westview press.
50. Oxford advanced learner's dictionary, 2010.
51. A dictionary of management terms. London; pitman. Anderson, 1983.



مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی