

اصول و مبانی خط مشی گذاری

در سازمان های دولتی در

ایران

مؤلف : لیلی نوعی

انتشارات ارسطو (چاپ و نشر ایران)

۱۳۹۹

سخن مولف

کتاب حاضر حاصل تلاش چهار ماهه مولف در دوران قرنطینه بیماری کرونا می باشد ، حتی زمانی که در انفرادی خویش بودم آن قدر برنامه ریزی برای نویسندگی کرده بودم که گاهی فرصت ها در نظرم اندک جلوه می نمود ، زیرا معتقدم تا زمان را مدیریت نکنیم نمی توانیم چیز دیگری را مدیریت کنیم . برای افرادی مثل من ، مهم تر از هر چیزی سکوت و آرامش همراه با تفکر است و به نظرم یکی از بنیادی ترین موضوعاتی که ریشه در تمام مسائل و مشکلات جوامع گوناگون دارد ، همین موضوع خط مشی است چرا که خط مشی گذاری نشان می دهد سیستم های سیاسی به چه چیزهایی فکر می

کنند ، چگونه آن را قانونی و اجرا می نمایند و در ارزیابی آنها چگونه عمل می کنند . این کتاب نگاهی تحلیلی به سیر تغییرات و روندهایی داشته که ممکن است وظیفه خط مشی گذاران و یا نقش آنها را تحت تاثیر قرار دهد تا خط مشی را به عنوان یک اقدام سیاسی تلقی نمایند .

پر واضح است رساندن این اثر به آستانه چاپ و بعد از آن به دست مخاطبان فرهیخته بدون همکاری تعدادی از دوستان و اساتید گرانقدر میسر نمی شد ، در حقیقت اظهار نظر آنها بود که به غنای این اثر افزود . جا دارد از همه این افراد قدردانی کنم و نیز از آنها در خواست دارم نظرات ارزشمند خود را از مولف دریغ ندارند ، که به دیده منت پذیرا خواهم بود .

کسی که جرات دارد ساعتی از وقتش را هدر دهد
هنوز ارزش زندگی را درک نکرده است.

لیلی نوعی

بهار ۱۳۹۹

فصل اول

سیاست گذاری و خط مشی سیاستگذاری

سیاست گذاری عمومی

نقش سیاست گذاری جلب حمایت افکار عمومی و تبدیل تحلیل سیاسی مردم به توصیه سیاسی برای دولت است. سیاست گذاری به یاری جامعه و سیاسیون می آید تا حلقه ارتباطی بین جامعه و قدرت باشد. درک این پیوند به سیاست گذاران یاری می کند تا توصیه های بهتر و مؤثرتری بنویسند. سیاست گذاری ماهیت چندبعدی و چند رشته ای

مسائل را تشخیص می دهد و بدین ترتیب مطالعه سیاستگذاری و تحلیل سیاستها به شکلی گریزناپذیر چهره ای چند چارچوبی را به خود می گیرد. کار تحلیل سیاستها در وهله نخست، فهم آن است که چگونه مسائل و فرآیندها، سیاق بندی می شوند. انواع تحلیل سیاستها را می توان گستره ای از کنش ها روی طیفی از آگاهی در فرآیند سیاستگذاری، آگاهی برای فرآیند سیاستگذاری و آگاهی در مورد فرآیند سیاستگذاری دانست.

سیاست گذاری واژه‌ای است که با حکومت، دولت، جامعه، و مسائل عمومی آن گره خورده و تداعی کننده اقدام دولت در اداره صحیح امور عمومی است (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۲۳). از زمانی که سیاست گذاری عمومی به عنوان علمی دانشگاهی در جهان مطرح شده است، تقریباً چهار دهه می گذرد. تئوری سیاست گذاری مرتبط با عواملی است که در چرخه سیاست گذاری دخیل هستند. در این نوشتار، می‌کوشیم بدون ورود به مفاهیم تخصصی علم سیاست - نظیر سبک‌های

سیاست گذاری یا رژیم های سیاسی - به تعریف و توضیح مفاهیمی ساده ولی مؤثر بر این چرخه بپردازیم. مفاهیمی به ظاهر ساده که اگر مورد پرسش قرار گیرند، پیچیدگی های ذاتی شان پدیدار می شود. در هر مرحله از مراحل مختلف فرایند سیاست گذاری - یعنی تنظیم برنامه، تصمیم گیری، مشروعیت بخشی، و اجرا - بازیگرانی ایفای نقش می کنند که اغلب در مرحله دیگر حضور ندارند. مثلاً، تصمیم گیران به ندرت درگیر بخش اجرایی می شوند. علاوه بر آن، هر مرحله مناقشات بالقوه و

ساختار سیاسی ویژه خودش را می‌طلبد. منطقاً، رویکرد بازیگران هر مرحله متأثر از عملکرد پیشینیان است، نهادگرایان نیز یادآور می‌شوند که در هر فرایندی مراحل اولیه فرایند تأثیر عمده‌ای دارد بر آنچه در آینده روی می‌دهد. با این حال و با وجود آنکه در فرایند سیاست‌گذاری، عواملی جاافتاده و غیرقابل تغییر دخیل هستند، همچنان جایی برای ملاحظات سیاسی و راهبردی وجود دارد. سیاست‌گذاری حاصل تعامل پیچیده بین افراد، نهادها، ایده‌ها و منافع است (پیترز و پی‌یر، ۲۰۰۶:

۶). تعاریف مختلفی برای سیاستگذاری عمومی در نظر گرفته اند که در زیر به چند مورد اشاره می گردد:

۱- کوچران : سیاستگذاری عمومی به فعالیت های حکومت و مقاصدی که برانگیزنده این فعالیتهاست اشاره می کند (بیرکلند، ۲۰۰۱: ۲۱).

۲- گای پترز : سیاستگذاری عمومی مجموعه فعالیت های حکومتی است که تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شهروندان دارد (پترز، ۲۰۰۴: ۲۱).

۳- ایلوئیز مالون: سیاستگذاری عمومی دربرگیرنده برنامه های سیاسی برای اجرای طرحهایی به منظور دستیابی به اهداف اجتماعی است (کوکران و مالون، ۱۹۹۵: ۲۶).

۴- توماس دای : سیاستگذاری عمومی آن چیزی است که حکومت تصمیم می گیرد انجام دهد یا کنار بگذارد (دای، ۲۰۰۲: ۱).

۵- پیر مولر : سیاستگذاری عمومی یعنی « دولت در عمل (مولر، ۱۳۸۲: ۲۵).

تمرکز اصلی سیاستگذاری عمومی برخاسته از این فکر است که روزی دیویی، از آن با عنوان عموم و مسائل آن یاد کرد. به طور کلی سیاستگذاری عمومی به این مسئله می پردازد که مسائل چگونه تعریف و ساخته می شوند و چگونه در تقویم سیاسی و سیاستگذاری جای می گیرند. اما می توان آن را مطالعه چگونگی، چرایی و میزان تأثیر فعالیت یا عدم فعالیت دولت در زمینه هایی خاص نیز دانست یا به گفته دای، آن را کار دولت، چرایی انجام آن و تأثیر انجام آن تعریف کرد (پارسونز، ۱۳۹۴). دانش

سیاست گذاری به مرور زمان به دو شاخه کاملاً مجزا تقسیم شده است. شاخه نخست حوزه مطالعات راهبردی است که می‌کوشد از طریق تحقیق در منابع دسته اول پیرامون مسائل راهبردی مشخص به فهم و شکل‌دهی به فرایند سیاست گذاری بپردازد. حوزه مطالعات راهبردی معمولاً حوزه مورد توجه گروه‌های متشکل از محققان، پژوهشگران یا چهره‌های دانشگاهی فعال در حوزه سیاست گذاری است. دومین زیرمجموعه دانش سیاست گذاری، حوزه تحلیل راهبردی است. این حوزه بیش از حوزه

مطالعات راهبردی، از عوامل سیاسی متأثر است و می‌کوشد تا از طریق سیاست‌گذاری برای نهادهای دولتی مستقیماً بر برآوردهای سیاسی تأثیر بگذارد (یانگ و کوین، ۱۳۹۵: ۹).

فرایند سیاست‌گذاری عمومی

فرایند سیاست‌گذاری، مجموعه‌ای از اقدامات عقلانی است که طی فرایندی به انجام رسیده‌اند که متشکل از اقدامات لزوماً سیاسی است. این اقدامات سیاسی را می‌توان به عنوان فرایند سیاست‌گذاری قلمداد نمود و آنرا همچون مجموعه‌ای از مراحل زمانبندی

شده به هم مرتبط مجسم کرد: تهیه دستور کار، تدوین و تنظیم سیاست، اتخاذ سیاست، تحقق سیاست، برآورد سیاست. تحلیل گران سیاست ممکن است اطلاعاتی را فراهم سازند که به یک، چند یا تمام مراحل فرایند سیاست گذاری مرتبط باشد که خود این موضوع نیز بستگی به نوع مشکلی دارد که بهره‌ور تحلیل سیاست با آن مواجه است.

۱- مرحله شرح: مرحله شرح سیاستگذاری

عمومی شامل بخش های زیر است:

الف-تهیه دستور کار / مقامات منتخب مشکلات را در دستور کار عمومی قرار می دهند. به بسیاری از مشکلات اصلاً پرداخته نخواهد شد و سایر مشکلات نیز پس از تعویقی طولانی بررسی خواهند شد.

ب-تنظیم راه حلها/ مقامات، سیاست های جایگزین را تنظیم می کنند تا به بررسی یک مشکل پردازند. سیاست های جایگزین به اشکال دستورهای اجرایی، حکم های دادگاه و اقدامات قانونی تجلی خواهند یافت.

ج- اتخاذ سیاست / یک جایگزین سیاستی به پشتوانه اکثریت اعضاء مجلس، توافق نظر بین مدیران سازمان‌ها، یا یک حکم دادگاه، اتخاذ می‌شود.

د- اجرای سیاست / یک سیاست، توسط آندسته از واحدهای اجرایی به موقع اجرا گذاشته می‌شود که برای پیروی از سیاست، منابع مالی و انسانی را با هم بسیج می‌کنند.

ه- برآورد سیاست / واحدهای حسابرسی و حسابداری دولت مشخص خواهند کرد که آیا سازمان‌های اجرایی، مجلس قانونگذار و دادگاه‌ها

تابع شرایط قانونی سیاست و دستیابی به اهداف آن هستند یا خیر. این مراحل بیانگر اقدامات جاری هستند که طی زمان به وقوع می‌پیوندند. هر مرحله‌ای به مرحله بعد مرتبط بوده و آخرین مرحله (برآورد سیاست) نیز به مرحله اول (تهیه دستور کار) و مراحل میانی متصل است که نوع این ارتباط به صورت یک چرخه یا دور غیر خطی از اقدامات است (جونز، ۱۹۷۷).

۲- صورتبندی مشکلات

با صورتبندی مشکلات می‌توان به دانش مرتبط با سیاستی دست یافت که فرضیات اصلی تعریف مشکلات را، که از طریق تهیه دستور کار وارد فرایند سیاست‌گذاری شده‌اند، به چالش بطلبد. صورتبندی مشکل می‌تواند به ما در آشکار سازی فرضیات مکتوم، تشخیص علت‌ها، بازنمایی اهداف ممکن، ترکیب نظرات متضاد و طرح انتخاب‌های سیاستی جدید کمک کند.

با استفاده از پیش بینی می‌توان به دانش سیاست‌گذاری در زمینه روند حوادث در آینده دست یافت که ممکن است در نتیجه جایگزین‌های اقتباس شده (نظیر انجام ندادن هیچ کاری) بوقوع پیوندند؛ این جایگزین‌ها در مرحله تدوین و تنظیم سیاست مورد توجه و ملاحظه واقع خواهند شد. به کمک پیش بینی می‌توان آینده‌های قابل قبول، پتانسیل و تجویزی را بررسی کرد، به نتایج سیاست‌های موجود و پیشنهادی پی‌برد،

محدودیت‌هایی را که ممکن است در آینده در
مورد دستیابی به اهداف وجود داشته باشند، مشخص
کرد و احتمالات سیاسی (حمایت و مخالفت)
انتخاب‌های مختلف را حدس زد.

۴- توصیه

توصیه دانش مرتبط با سیاستی را به بار خواهد آورد
که در زمینه سود و هزینه جایگزین‌هایی است که
نتایج آتی آنها از طریق پیش بینی برآورد شده و
بدین ترتیب به سیاست‌گذاران در مرحله اقتباس
سیاست کمک خواهد کرد. به کمک توصیه

می‌توان به میزان حوادث ناگوار و غیر قابل پیش‌بینی
پی‌برد، عوامل بیرونی و ناخواسته را تشخیص داد،
معیار انجام انتخاب‌ها را مشخص نمود و
مسئولیت‌های اجرایی را برای تحقق سیاست‌ها معین
کرد.

۵- بازبینی

بازبینی دانش مرتبط با سیاستی را، در زمینه نتایج
سیاست‌گذاری‌های اقتباس شده پیشین، در اختیار
سیاست‌گذاران قرار خواهد داد و بدین ترتیب به آنها
در مرحله اجرای سیاست کمک خواهد کرد.

بسیاری از سازمان‌ها به طور مرتب نتایج و تأثیرات سیاست‌ها را باز بینی و نظارت می‌کنند که این باز بینی به وسیله شاخص‌های سیاستی مختلفی در زمینه‌های سلامتی، آموزش، مسکن، رفاه، جرم و علم و فن آوری صورت می‌گیرد. به کمک باز بینی می‌توان به میزان پیروی پی‌برد، پیامدهای ناخواسته سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را آشکار ساخت، موانع و محدودیتهای اجرایی را تشخیص داد، و منبع مسئول انحراف سیاست‌ها را معین کرد.

ارزیابی، دانش مرتبط با سیاستی را در پیش روی سیاست گذاران قرار می دهد که در زمینه فاصله نتایج سیاست های مورد انتظار و واقعی است و بدینسان به آنها در مرحله برآورد سیاست فرایند سیاست گذاری یاری خواهد رساند. با استفاده از ارزیابی می توان علاوه بر تعیین میزان کاهش مشکلات، ارزش های موجود در یک سیاست گذاری را نیز نقد و بررسی کرد.

همانگونه که اشاره شد تحلیل سیاستهای عمومی به مفهوم عملی آن مولود جامعه پسا صنعتی است و رد پای آنرا در سالهای جنگ جهانی دوم طی مطالعات دانشمندان مختلف در حوزه هایی همچون تحقیق در عملیات و بودجه بندی PPBS در دوره مک نامارا یافت. البته این برداشت و همچنین آنچه در علوم سازمانی به نام تیلوریسم شناخته می شود در قالب خردگرایی کامل در تحلیل سیاستهای عمومی شناخته میشود که خود بعدها آماج انتقادات فراوانی

گردید. اما در اهمیت آنها همین بس که گام اولیه و محکمی در تدوین تحلیل سیاستها به شما می آیند. کارایی و فایده مندی این کار بستها تا آنجا پیش رفت که هارولد لاسول دانشمند علوم سیاسی که رویکردی چند رشته ای به علم سیاست مد نظر داشت در اوایل دهه ۱۹۷۰ مفهوم علوم سیاستگذاری را در اشاره به مجموعه روشها و تکنیکهای ارزیابی و تحلیل برنامه ها و سیاستها ابداع نمود (لاسول، ۱۹۷۶).

از نظر لاسول، علوم سیاستگذاری شامل موارد زیر
است:

۱- روشهایی که به کمک آنها فرآیند

سیاستگذاری بررسی می شود.

۲- نتایج مطالعه سیاست.

۳- یافته های این رشته که مهمترین نقش را نیازهای

هوش و دانایی در زمان ما ایفاء می کنند. از دیدگاه

لاسول یک دانشمند علوم سیاستگذاری معاصر خود

را یک ادغام کننده دانایی و عمل تلقی می کند؛

یک متخصص تأثیرگذاری بر تمامی انواع عقلانیت

هایی که افراد و گروهها در هر زمان توان آن را دارند. لاسول به دو رویکرد اساسی در علوم سیاستگذاری می پردازد که به گفته وی می توان آنها را در دو اصطلاح دانش در فرآیند سیاستگذاری و دانش فرآیند سیاستگذاری تعریف کرد:

الف-تحلیل سیاستها: به دانش موجود در فرآیند سیاستگذاری و دانش برای این فرآیند می پردازد.

ب-تحلیل فرآیند سیاستگذاری: به دانش درخصوص شکل گیری و اجرای سیاستگذاری عمومی می پردازد (پارسنز، ۱۳۹۴).

تحلیل سیاست عمومی امروزه گسترش بسیاری یافته است و به صورت بک رشته دانشگاهی و موضوع مراکز مطالعاتی بسیاری شده از جمله معتبرترین و قوی ترین مرکز مطالعاتی دنیا Rand در حوزه تحلیل سیاستها به فعالیت مشغول می باشند. از این رو گسترش و تنوع در تحلیل سیاستها را هم شاهد می باشیم. پارسونز تحلیل سیاستها را چند گونه میداند. اول تحلیل سیاست که خود دو گونه است تحلیل تعیین سیاست و تحلیل محتوای سیاست و دوم تحلیل برای سیاست که سیاست منظور از آن استفاده

از نتایج یافته‌ها در فرآند سیاستگذاری است. (پارسونز، ۱۳۸۵) به نظر نویسنده نمیتوان مرز معینی میان انواع تحلیل سیاست ترسیم کرد اما آنچه روشن به نظر می‌رسد اینکه بایستی تمایز قائل شد میان تحلیل سیاستگذاری و ارزیابی یک سیاست. تحلیل سیاستگذاری با نگاهی کلان به تحلیل جامع و سیستماتیک سیاستگذاری اعم از پیوند آن با نظام سیاسی، نظام دیوان سالاری و شرایط اقتصادی و همچنین بازیگران و گروههای منافع درگیر در سیاست به‌مراه تحلیل تنظیم دستور کار سیاسی تا

تصمیم گیری، اجرا و ارزیابی میپردازد. در مقابل ارزیابی سیاست صرفاً یا کاربرست تکنیکهای تحلیل هزینه-فایده، برنامه ریزی PPBS، تحقیق در عملیات، تحلیل رگرسیون و دلفای به ارزیابی میزان کارآمدی یک سیاست در دستیابی به اهدافش معطوف است.

نکته حائز اهمیت دیگر در حوزه تحلیل سیاست مدل سازی و به کارگیری مدل در تحلیل سیاست میباشد. به قول توماس دای یک مدل عبارت است از یک نمونه ساده شده از ابعاد دنیای واقعی مدلهای به ما

کمک میکنند تا انتزاعی از واقعیت را به وسیله
نمایش روابط بین تعدادی از عوامل تعیین کننده که
باعث خلق یک پدیده میشوند مشاهده کنیم. مدل ها
چارچوبهایی را میسازند که در درون آنها و از خلال
آنها میتوانیم بیندیشیم و مسائل را تبیین کنیم. مدل های
علوم سیاسی و به طور کلی علوم اجتماعی انواع
خاصی دارند که عبارتند از مدل های تشریحی که در
پی تشریح چگونگی روی دادن یک اتفاق هستند.
این مدل ها صرفاً توصیفی میباشند. دوم مدل های
آرمانی که چیزی را به واسطه دارا بودن ملاکهای از

یا مشترک به یک گروه از پدیده‌ها پیوند دهیم مانند
نوع آرمانی بوروکراسی وبر؛ نوع دیگر مدلها،
مدل‌های هنجاری است که به جای چه هستها به چه
باید باشدها می پردازد. وقتی از این مدل استفاده می
کنیم در حال ساختن نظم‌ی ذهنی از چیزی هستیم
که فاقد یک نظم عینی در درون خود است.

اجتماع، جامعه و افکار عمومی

سیاست و سیاست‌گذاری هر دو فقط در اجتماع
امکان ظهور دارند. سیاست‌گذاری عمومی در مورد
اجتماعی است که می‌کوشد به چیزی به نام جامعه

دست پیدا کند. این تعریف به نظر عجیب می آید
ولی اگر به تعارضات بین افراد اجتماع با اهداف
جامعه توجه کنیم، تعریف درستی است. برخلاف
اقتصاد که براساس نیازهای فردی شکل می گیرد،
سیاست گذاری شامل نیاز و کوشش جمعی است.
سیاست گذاری می تواند یکی از لایه های اجتماعی را
مد نظر قرار دهد و درباره آن تحقیق کند و یا اینکه
روابط بین طبقات و لایه های اجتماعی را بررسی
کند. باون در ۱۹۹۶ م گفته است: برای آنکه واقعهای
را گروه قابل توجهی از طبقات اجتماعی و سیاسی

اتفاقی منفی بینگارند، کافی است آن اتفاق فقط
اندکی ناشی از خطاهای قابل اجتناب و سزاوار
سرزنش از جانب سیاست گذاران عمومی باشد (بوونز
و هارت، ۱۹۹۶).

دولت منتخب جامعه است و اعتبار خود را از رای
مردم دریافت می کند. انتظار می رود که نیات و
اهداف سیاسی دولت در جهت منافع کلی جامعه
باشد. این نیات و اهداف همان راهبردها یا خطوط
سیاسی بالقوه یک دولت است که به رأی مردم
انتخاب شده است و اکنون پس از کسب قدرت

می‌بایست عملی و بالفعل شود. اما افکار عمومی پس از رأی و انتخاب همچنان ناظر و منتقد دولت باقی می‌ماند. زیرا بسیاری از اهداف سیاسی به عمل در نمی‌آیند و در حد سخن و تعهدات ناتمام باقی می‌مانند. این مشکل تا آنجا پیش می‌رود که دولت، خود تبدیل به مشکلِ جامعه می‌شود و مردم به تغییر دولت رأی می‌دهند.

نقش سیاست‌گذاری جلب حمایت افکار عمومی و تبدیل تحلیل سیاسی مردم به توصیهٔ سیاسی برای دولت است. سیاست‌گذاری به یاری جامعه و

سیاسیون می‌آید تا حلقهٔ ارتباطی بین جامعه و قدرت باشد. درک این پیوند به سیاست‌گذاران یاری می‌کند تا توصیه‌های بهتر و مؤثرتری بنویسند. برداشت‌های اجتماعیِ صحیح از وظایف سیاست‌گذاران است. درک تبعیض‌های اجتماعی و نارضایتی‌های عمومی یا خصوصی و ارائهٔ تحلیل و توصیه در قالب گزارش‌های سیاستی، سبب نزدیکی قدرت و جامعه به یکدیگر می‌شوند؛ به طوری که شهروندان نقش خود را به‌عنوان شهروند مهم و تأثیرگذار می‌بینند و لذا برای استمرار حاکمیت قانون

مردد نخواهند بود. اجرای سیاست‌های عمومی بدون حمایت مردم دشوار و بلکه غیرعملی است. بعضی مراجع پنج منبع اصلی برای تدوین استراتژی موثر در سیاست‌گذاری نام می‌برند: (۱) قدرت قانونی رسمی برای تصمیم‌گیری؛ (۲) افکار عمومی؛ (۳) اطلاعات؛ (۴) نیروهای قابل بسیج؛ (۵) منابع مالی؛ (۶) رهبری خبره و ماهر (ساباتیر و واییل، ۲۰۰۵). همهٔ ذی‌نفعان با در اختیار گرفتن این منابع می‌توانند اطمینان کسب کنند که بر سیاست‌ها و تصمیمات کلان اثرگذار هستند.

مفهوم خط مشی گذاری عمومی

امروزه مردم از دولت‌ها انتظار دارند کارهای زیادی
برایشان انجام دهند. در واقع به ندرت می‌توان یک
مشکل اجتماعی یا فردی را پیدا کرد که یک گروه
برای آن تقاضای یک راهکار دولتی ننماید. طی
سال‌ها، به موازات این که شهروندان بیشتری برای
حل مسائل اجتماعی به دولت مراجعه کرده‌اند،
اندازه دولت نیز رشد پیدا کرده و خط‌مشی‌های
عمومی به تمام حوزه‌های زندگی نفوذ یافته‌اند.
نویسندگان مدیریت و علوم سیاسی، خط‌مشی

عمومی را به شکل‌های مختلف تعریف کرده‌اند اما به طور کلی می‌توان گفت: خط-مشی عمومی، تصمیم دولت یا حکومت در مواجهه با یک موضوع، چالش یا یک مساله عمومی است. همان‌طور که هدف‌ها، نتایج مورد انتظار را مشخص می‌کنند و برنامه‌ها، راه رسیدن به آن‌ها را روشن می‌سازند، خط‌مشی‌ها راهنمای عمل بوده، اولویت‌ها، بایدها و نبایدها را معین می‌کنند. خط‌مشی عمومی همچنین نشان‌دهنده خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات بخش عمومی است.

مبحث خط مشی از جمله مباحث مهم علم مدیریت است که طی سه دهه گذشته به صورت جدی مورد توجه صاحب نظران قرار گرفته است. خط مشی گذاری عمومی به عنوان یک دانش جوان بعد از جنگ جهانی دوم مطرح شده است. نقش اصلی دولت در جهان جدید خط مشی گذاری عمومی است. دولت ها که دربرگیرنده قوه مجریه و مقننه هستند به خط مشی های عمومی شکل می دهند، آنها را به اجرا درمی آورند و آنگاه به ارزیابی آنچه اجرا شده است می پردازند. خط مشی های عمومی

جهت گیری های کلی هستند که چگونگی عمل سازمان ها و مؤسسات دولتی را در آینده مشخص می سازند و معمولاً برای مقابله با یک مشکل و مسأله عمومی و به منظور حل آن پدید می آیند.

خط مشی گذاری عمومی اغلب به منزله یک چرخه تلقی می شود که در آن مشکلات ابتدا به عنوان یک مسأله مورد توجه قرار می گیرد، دوره های مختلف عمل بررسی می شود، خط مشی ها تعیین می گردد، توسط کارکنان اجرا و ارزیابی شده و تغییر می یابد و سرانجام بر اساس موفقیت یا شکست آن پایان می

یابد. بدیهی است که این امر یک فرآیند پیچیده را
ساده می نماید. علی رغم این ساده سازی چرخه خط
مشی یک فرآیند سیاسی است که اکثر خط مشی
های عمومی در طول دوره زندگی خود آن را طی
می کنند. اگرچه واقعیت فرآیند خط مشی عمومی
بسیار پیچیده است اما تفکیک آن به یک سری از
مراحل مجزا مانند چارچوبی را برای طبقه بندی
اکثر فعالیت هایی که در خط مشی گذاری عمومی
روی می دهد، ارائه می کند.

خط‌مشی عمومی عبارت است از آن چیزی که دولت‌ها تصمیم دارند انجام دهند یا انجام ندهند. دولت‌ها کارهای زیادی انجام می‌دهند. تعارضات را در جامعه نظم می‌دهند، جامعه را سازماندهی می‌کنند تا تعارض با سایر جوامع را رفع کنند؛ مقدار زیادی از پاداش‌های نمادین و خدمات مادی را بین اعضای جامعه تقسیم می‌کنند؛ و اغلب در قالب مالیات از جامعه پول دریافت می‌کنند؛ بنابراین خط‌مشی‌های عمومی ممکن است رفتارها را نظم‌دهی کنند، بوروکراسی‌ها را سازماندهی کنند،

منافع را توزیع کنند، و یا مالیات‌ها را جمع‌آوری کنند؛ یا اینکه همه این‌ها را هم‌زمان انجام دهند.

خط‌مشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود، اما خط‌مشی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست، بلکه فرآیندی است شامل تمام اقدامات که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی ختم می‌گردد. خط‌مشی دو ویژگی بارز دارد. اول اینکه خط‌مشی یک الگوی عملی است و نه یک رویداد مجرد و انتزاعی. مثلاً راه‌حل مسائلی که فقط یک بار

در تاریخ یک کشور اتفاق می افتد، خط مشی نیست.
دوم اینکه اجرای خط مشی، به دلیل نیاز به هماهنگی
ساختن عوامل ناسازگار یا ایجاد انگیزه برای اقدام
جمعی در افرادی که اهداف مشترک دارند و با
یکدیگر همکاری می کنند، یک عمل اجتماعی
محسوب می شود.

خط مشی های عمومی تصمیماتی هستند که نظام
خط مشی گذاری در قالب مراحل خط مشی گذاری و
برای حل مسائل عمومی اتخاذ می کند؛ دولت ها به
اتکای خط مشی های عمومی، اهداف آرمان های ملی

را پیگیری می کنند و بدین طریق حکمرانی ملی را
رقم می زنند. مراحل خطمشی گذاری شامل شناخت
مسئله یا مشکل، ارجاع و طرح مسئله در سازمان های
عمومی، تهیه و تدوین خطمشی، قانونی کردن و
مشروعیت بخشیدن به خطمشی، ابلاغ و اجرای
خطمشی عمومی و درنهایت ارزشیابی خطمشی
اجراشده و کسب اطلاعات از بازتاب عملیات
اجراشده به هم مرتبطان و وجود ضعف در یکی از
این مراحل منجر به ایجاد مشکل در مراحل بعدی
می شود و نیز نقاط قوت در هریک از این مراحل

روی کلّ فرایند تأثیر مثبت می‌گذارد. البته، تمامی جوامع در زمینه خط‌مشی‌گذاری کم‌وبیش با مشکلاتی مواجه‌اند و در اغلب متون مربوط به خط‌مشی‌گذاری می‌توان فهرستی از مشکلات عمومی موجود بر سر راه خط‌مشی‌گذاری یافت. درعین حال، در فرایند خط‌مشی‌گذاری هر جامعه‌ای برخی مشکلات مخصوص به خود را دارد که بخشی از این مشکلات به تدوین (و بخشی به اجرا و بخشی نیز به ارزشیابی خط‌مشی‌ها) ارتباط دارد (اسدی‌فر، ۱۳۹۰).

نویسندگان مدیریت و علوم سیاسی، خط مشی عمومی را به شکلهای مختلف تعریف کرده‌اند اما به طور کلی میتوان گفت: خط مشی عمومی، تصمیم دولت یا حکومت در مواجهه با یک موضوع، چالش یا یک مساله عمومی است. همانطور که هدفها، نتایج مورد انتظار را مشخص میکنند و برنامهها، راه رسیدن به آنها را روشن می‌سازند، خط‌مشیها راهنمای عمل بوده و اولویتهای، بایدها و نبایدها را معین می‌کنند. خط مشی عمومی همچنین نشان دهنده خطوط کلی در فعالیتهای و اقدامات بخش عمومی است.