

مقاله اصلی

نقش آفرینی بازیگران دولتی و غیر دولتی در دوران کرونا در راستای مسئله عمومی سلامت اجتماعی

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۱/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۴/۲۰

خلاصه

مقدمه: فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی با تمرکز بر شناسایی مسئله آغاز می‌شود و عموم مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این پژوهش الگوی ساختاری نقش آفرینی بازیگران دولتی و غیر دولتی در دوران کرونا در راستای مسئله عمومی سلامت اجتماعی را ارائه می‌دهد.

روش کار: در این پژوهش از نظریه داده‌بنیاد و مدل‌سازی معادلات ساختاری استفاده شده و ۱۵ مصاحبه با خبرگان نظام خط‌مشی‌گذاری توسط روش گلوله برفی انجام گردیده است. داده‌ها توسط کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل و مدل ساختاری پژوهش ارائه گردید.

نتایج: نتایج پژوهش نشان می‌دهد شرایط علی شامل مقوله‌های حساسیت عمومی نسبت به موضوع، هزینه ایجاد شده ناشی از وجود موضوع برای کشور، محدوده و قلمرو جغرافیایی درگیر با موضوع، و حوادث غیرمترقبه و بلاهای طبیعی و عوامل مداخله‌گر شامل قانونگذاران و مجریان دولتی، بازیگران سیاسی، بازیگران غیردولتی، رسانه‌های جمعی، و دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی در فضای عمومی نظام خط‌مشی‌گذاری ایران شامل جریان‌های فکری و مدل‌های ذهنی خط‌مشی‌گذاران، جریان‌های سیاسی و امنیتی، شرایط اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، شرایط اقتصادی و فناوری، جریان‌های خارجی و بین‌المللی، و جریان‌های سازمانی و اداری بر تشخیص مسائل عمومی در ایران تأثیر گذارند.

نتیجه گیری: به نظر می‌رسد که دولت با حمایت از بازیگران سیاسی، بازیگران غیردولتی، رسانه‌ها و دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی قادر به افزایش مشارکت آنها در تشخیص مسائل عمومی به ویژه در دوران شیوع کرونا باشد.

کلمات کلیدی: خط‌مشی‌گذاری عمومی، تشخیص و اولویت‌بندی مسئله، مسائل عمومی، معادلات ساختاری، نظریه داده‌بنیاد، کرونا

شکیبا الصاق^۱

حسن گیوریان*^۲

محمد رضا ربیعی مندجین^۳

مینا جمشیدی‌اوانکی^۴

^۱گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

^۲گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

^۳گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

^۴گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

Email: givarian@yahoo.com

مقدمه

گسترش کرونا به دلیل سرعت انتقال بالای آن باعث ایجاد یک وضعیت اورژانس در وضعیت سلامت سراسر کشورهای جهان شد. سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۲۰ این بیماری را تهدیدی جدی علیه سلامت جسمانی و روانی اعلام کرد، چرا که شیوع آن ابعاد مختلف زندگی افراد مختلف جامعه را دچار تغییرات جدی کرده و به شکل منحصر به فردی بر سبک زندگی خانواده ها تاثیر گذاشته است. در چنین شرایطی نه تنها سلامت جسمانی که بی شک سلامت روان افراد جامعه نیز دستخوش تلاطم هایی خواهد شد (۱). خط مشی عمومی یک اقدام دولتی است که در جهت حل یک مسئله عمومی انجام می شود و نتیجه آن به تعهد بازیگران فرآیند خط مشی گذاری بستگی دارد و توانایی بازیگران خط مشی در شناسایی مسائل مختلف از اهمیت بالایی برخوردار است. قانون گذاران مسئول شناسایی مشکلات و مسائل عمومی شهروندان از طریق فرآیند خط مشی گذاری عمومی هستند و برای تعیین اولویت های خط مشی گذاری، در خصوص مشکلات و مسائل عمومی شهروندان باید با آنها مشورت کنند (۲). شناسایی مسئله عمومی به عنوان اولین مرحله و به مثابه ورودی فرآیند خط مشی گذاری عمومی نقش زیادی بر مراحل بعدی این فرآیند دارد (۳) و نمی توان انتظار داشت، یک سیستم با ورودی نادرست، خروجی مناسب و کارایی را ارائه نماید. بنابراین، تشخیص نادرست مسئله عمومی، نه تنها مشکل را برطرف نمی سازد، بلکه فرآیند خط مشی گذاری را دچار اختلال نموده و منجر به اتلاف منابع می گردد (۴).

شناسایی مشکل و مسئله عمومی، یکی از مهمترین مراحل خط مشی گذاری است (۵). اهمیت این امر از آن رو است که در بسیاری از مواقع، گروه های ذی نفوذ با استفاده از توان تبلیغاتی خود، مشکلات و مسائل عمومی را بر حسب منافع خود تعریف کرده، مصالح عمومی را از نظر خط مشی گذاران دور می سازند (۶). در همین امتداد، دانایی فرد معتقد است که خط مشی، بر مجموعه اقدام های نسبتاً پایدار و هدفمند حکومت ها، برای حل یک مشکل عمومی دلالت دارد (۷). بنابراین، با در نظر گرفتن مشکلات و تنگناهای کشورهای در حال توسعه، خط مشی گذاران

باید اولویت دارترین مشکلات عمومی را مدنظر قرار دهند (۸). از این رو، انجام پژوهش هایی برای تشخیص مسائل عمومی و اولویت بندی عادلانه آنها ضروری است (۹).

فرآیند خط مشی گذاری با پدید آمدن یک مشکل یا با مشاهده تفاوت بین شرایط موجود و مطلوب آغاز می شود (۱۷) و مسئله، نقطه آغازین خط مشی است و توجه خط مشی گذاران را به خود جلب می کند. قبل از اینکه وضعیت یا موضوعی به عنوان یک مسئله عمومی شناسایی شود و نیاز به مداخله خط مشی گذاران و بوروکرات ها داشته باشد، باید دارای برخی شرایط باشد.

معمولاً شرایط به صورت مسئله عمومی در نمی آید، مگر آنکه عده زیادی از مردم را تحت تاثیر قرار دهد (۷). اینیانا (۱۰) معتقد است مسئله قبل از قرار گرفتن در دستور کار، بر قسمتی از جامعه یا عموم مردم تأثیر گذار است. اندرسون (۱۱) بیان می کند باید یک ارزش یا استاندارد وجود داشته باشد که بواسطه آن شرایط، وضعیت موجود، آزار دهنده و توسط جامعه یا مردم غیر قابل قبول باشد. با این حال، نتایج پژوهش علیا، آیکدینما و آلابی (۱۲) نشان می دهد خط مشی گذاران اغلب افکار عمومی را نادیده می گیرند، زیرا اغلب شهروندان در فرآیندها و برنامه های خط مشی عمومی همراه نیستند و نخبگان جامعه غالباً به دلیل منافع شخصی، افکار عمومی را به نفع خودشان نشان می دهند. اینیانا (۱۰) معتقد است در کشورهای در حال توسعه، از آنجایی که هم افزایی شدیدی بین شهروندان و دولت وجود ندارد، اغلب خط مشی ها از سیستم سیاسی ناشی می شود و منجر به عدم حمایت کامل شهروندان از برنامه ها و فعالیت های دولت می شود. اندرسون (۱۱) عقیده دارد گروه های فشار، گروه های ذینفع و احزاب سیاسی تمایل دارند در فرآیند سیاسی مشارکت نمایند و بر فرآیند تصمیم گیری و شناسایی مسائل عمومی تأثیر بگذارند. ون آلس (۱۳) معتقد است رسانه ها و روزنامه نگاران در شناسایی مسائل عمومی و تاثیر گذاری بر خط مشی های عمومی نقش بسزایی ایفا می کنند و می توانند در اهمیت و تعریف موضوعات و مسائل در ورود به دستور کار سیاسی تأثیر داشته باشند.

بر فرآیند تشخیص مسائل عمومی می‌پردازد و در ادامه، مدل معادلات ساختاری تشخیص مسائل عمومی در ایران ارائه می‌گردد.

شناسایی مسئله عمومی، اولین و یکی از مهمترین مراحل خط مشی‌گذاری است (۵) و در بسیاری از مواقع، گروه‌های ذی‌نفع با استفاده از توان تبلیغاتی خود، مشکلات و مسائل عمومی را برحسب منافع خود تعریف کرده و مصالح عمومی را از نظر خط مشی‌گذاران دور می‌سازند (۱۶). در همین امتداد، دانایی فرد معتقد است که خط‌مشی، بر مجموعه اقدام‌های نسبتاً پایدار و هدفمند حکومت‌ها، برای حل یک مشکل عمومی دلالت دارد (۷). لذا شناسایی مسائل عمومی موضوعی پیچیده و در عین حال مهم است که تحت تاثیر عوامل مختلفی قرار دارد که برخی از آنها در اختیار مدیریت قرار ندارد (۱۴).

با توجه به اهمیت مسائل عمومی، مدیریت و کنترل آنها و انتخاب استراتژی مناسب در برخورد با آنها می‌تواند از اهم واجبات تلقی شود. امروزه بسیاری از سازمان‌های کشورهای مرفعی متخصصانی را در زمینه مدیریت مسائل عمومی تربیت می‌کنند. پیامدهای مسائل عمومی، محیط کاری و عملیاتی آینده دولت را تعیین می‌کنند. به عبارت دیگر، تداوم فعالیت دولت در آینده بستگی به میزان توجه آن به مسائل عمومی دارد. دولت هر میزان خود را بی‌توجه نسبت به مسائل عمومی و اجتماعی نشان دهد به همان اندازه به سوی فنا و نیستی حرکت خواهد کرد (۱۷). به طور کلی، آنچه دولت تصمیم به انجام آن می‌گیرد یا تصمیم به انجام آن ندارد خط‌مشی عمومی خوانده می‌شود و بر مردم تاثیر دارد. این فرآیند با شناسایی مسئله آغاز می‌شود و تمرکز خط‌مشی‌گذاری عمومی بر شناسایی مسئله است که عموم مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد (۱۸). منون (۱۹) اظهار می‌دارد که نقطه شروع فرآیند خط‌مشی‌گذاری این است که مسئله مورد بحث، تشخیص داده شود و شناسایی مسئله عمومی، در واقعیت چندان آسان نیست. تشخیص مسئله عمومی، یکی از مراحل مهم و اساسی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری به شمار می‌رود و به نوعی فرآیند خط‌مشی‌گذاری را تغذیه می‌نماید. با توجه به شباهت‌های بازیگران موثر

در خصوص تشخیص مسئله، خط‌مشی‌گذار پس از مواجهه با مشکلات متعدد و بازشناسی مشکل اصلی از عوارض آن، آنها را اولویت‌بندی می‌کند و اصلی‌ترین را انتخاب نموده و برای حل آن در پی چاره برمی‌آید (۸). سلیمانی، دانش‌فرد و نجف‌بیگی (۳) بیان می‌کنند که بازیگران دولتی شامل دولت (قوه مجریه)، مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) و افراد و نهادهای قانون اساسی، بازیگران غیردولتی شامل گروه‌های ذینفع و گروه‌های ذی‌نفع، و همچنین حساسیت موضوع، قلمرو موضوع، مقطع زمانی وقوع رویداد و هزینه ایجاد شده از طریق رویداد بر فرآیند شناسایی مسائل عمومی در ایران تاثیر گذارند.

همچنین نتایج پژوهش‌های دانشگاه میشیگان (۲۰۱۸) نشان می‌دهد مسئولیت‌های شهروندان در شناسایی مسائل عمومی تاثیر گذار است و از ارزش‌های دموکراسی برای حمایت از مسائل عمومی استفاده می‌شود. به زعم برخی پژوهشگران عوامل مختلفی از جمله مسئله‌یابی از طریق پیشی گرفتن سایر کشورها و مسئله‌یابی از طریق کارکنان (۱۴)، گستره، شدت، فوریت، تسهیل‌گری حل سایر مشکلات عمومی و تاثیرگذاری بر رعایت ارزش‌های اجتماعی (۹)، حاکمیت، احزاب، رسانه‌ها و گروه‌های ذینفع و بخش خصوصی (۴) و ساخت و بافت ادبیات جاری و بعضاً خودساخته، مبنای ذهنیت و مدل‌های ذهنی خط‌مشی‌گذاران (۹) و حاکمیت شامل وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها و فراقسیون‌های مجلس، بوروکرات‌ها و کارگزاران دولتی؛ بخش خصوصی شامل اصناف، رسانه‌ها و جراید غیردولتی، تشکل‌ها و نهادهای غیردولتی، گروه‌های ذینفع، اتاق‌های فکر و مراکز تحقیقاتی و احزاب (۱۵) بر فرآیند تشخیص مسائل عمومی تاثیر گذار هستند. با توجه به اهمیت موضوع، این سوال‌ها مطرح می‌گردد که عوامل علی و اثرگذار بر تشخیص مسائل عمومی در ایران به ویژه در دوران شیوع کووید-۱۹ کدامند؟ مسائل عمومی تحت تاثیر کدام شرایط زمینه‌ای و مداخله‌گر تشخیص داده می‌شوند؟ و همچنین راهبردهای تشخیص مسائل عمومی کدامند؟ پژوهش حاضر با رویکرد داده‌بنیاد و پس از مروری بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی و مسائل عمومی، با نگاهی جامع به شناخت شرایط موثر

موضوع، مقطع زمانی وقوع رویداد و هزینه ایجاد شده از طریق رویداد بر فرآیند شناسایی مسائل عمومی در ایران تاثیر گذارند. فقیهی و کاوه (۴) در پژوهش خود با عنوان تشخیص مسئله عمومی؛ بررسی با رویکرد تطبیقی، به این نتیجه رسیدند که در ایران حاکمیت بیشترین نقش را در شناسایی مسئله عمومی ایفا می‌نماید و نقش احزاب، رسانه‌ها و گروه‌های ذینفع و بخش خصوصی در فرآیند شناسایی مسئله عمومی کم‌رنگ می‌باشد. در ارزیابی انتقادی و بررسی این پژوهش با پژوهش‌های انجام شده، می‌توان عنوان کرد که محققین تلاش نموده‌اند با رویکرد داده بنیاد بر همه عوامل موثر بر تشخیص مسائل عمومی تأکید و مدل معادلات ساختاری آن را ارائه نمایند، در حالی که به نظر می‌رسد سایر پژوهش‌ها بر مدیریت مسائل عمومی تأکید داشته‌اند. با توجه به عدم نظریه‌پردازی و عدم تبیین کلی از شرایط علی، شرایط زمینه‌ای، عوامل مداخله‌گر و همچنین راهبردها و پیامدهای تشخیص مسائل عمومی در ایران و با توجه به قلت تحقیقات در این زمینه، به نظر می‌رسد این پژوهش ضرورت دارد و می‌تواند به غنای ادبی در تشخیص مسائل عمومی و خط‌مشی‌گذاری کشور بیافزاید.

روش کار

این پژوهش با هدف ارائه مدل معادلات ساختاری نقش آفرینی بازیگران دولتی و غیردولتی در تشخیص مسائل عمومی با رویکرد داده‌بنیاد در ایران انجام شده است. نظریه داده‌بنیاد، روشی استقرایی برای تبیین یک پدیده (۲۰) و روشی نظام‌مند و کیفی برای نظریه‌پردازی است (۲۱) و به پژوهشگر اجازه می‌دهد در مواردی که امکان تدوین فرضیه براساس تئوری‌های قبلی وجود ندارد، تئوری‌پردازی کند (۸) و نظریه حاصل از اجرای آن، مدلی فرایندی است که چگونگی شکل‌گیری پدیده اصلی پژوهش را تبیین می‌کند. در این پژوهش، از طرح نظام‌مند کوربین و اشتراوس (۲۲) استفاده شده است. در این روش مقوله‌های فرعی به مقوله اصلی و محوری مرتبط شده و روابط میان آنها با الگو و مدلی مشخص می‌شود. براساس این طرح، برای تحلیل داده‌های کیفی گردآوری شده

اعم از دولتی و غیردولتی در تشخیص مسئله در کشورهای مختلف، در هر کشور با توجه به ساختار سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و عواملی از این دست، اهمیت بازیگران تشخیص مسئله متفاوت بوده و به فراخور ساختارهای موجود، یک بازیگر از اهمیت بیشتری نسبت به سایرین برخوردار خواهد بود (۴). بررسی‌های محققین نشان می‌دهد پژوهش‌های متعددی در زمینه خط‌مشی‌گذاری و تشخیص مسائل عمومی در ایران وجود دارد، اما با رویکرد داده‌بنیاد در ایران پژوهش مستقلی انجام نشده است. ون‌آلست (۱۳) در پژوهشی با عنوان روزنامه‌نگاران و خط‌مشی عمومی بیان می‌کند روزنامه‌نگاران می‌توانند در اهمیت و تعریف موضوعات و مسائل عمومی در ورود به دستورکار سیاسی تأثیر داشته باشند.

آنتونی داونز (۲۰۱۵) در پژوهشی با عنوان یک چرخه پنج مرحله ای از نحوه مواجهه عموم با مسئله به این نتیجه رسید که این چرخه بر این مفهوم استوار است که توجه عموم به ندرت بر روی یک موضوع عمومی، فارغ از سرشت عینی آن مسئله متمرکز می‌شود. این چرخه به شکل زیر می‌باشد: (۱) مرحله پیش از مسئله؛ وجود شرایط اجتماعی نامطلوب که هنوز توجه عموم را به خود جلب نکرده است. (۲) کشف هشداردهنده و شور و اشتیاق رخدادی مهیج، توجه عمومی را جلب می‌کند و با نوعی اشتیاق برای حل مسئله همراه می‌گردد. (۳) تشخیص هزینه تغییر: عموم به تدریج در می‌یابند که سختی اجرای تغییری معنادار چقدر زیاد است. (۴) کاهش منافع عمومی: مردم بی‌میل یا خسته می‌شوند یا آنکه موضوعی جدید، توجهات را به خود جلب می‌کند. (۵) مرحله پس از مسئله: اگر چه موضوع حل نشده است اما از تقویم ملت بیرون افتاده است.

سلیمانی، دانش‌فرد و نجف‌بیگی (۳) در پژوهشی با عنوان الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری ایران با تأکید بر عوامل پیش‌ران به این نتیجه رسیدند که بازیگران دولتی شامل دولت (قوه مجریه)، مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) و افراد و نهادهای قانون اساسی، بازیگران غیردولتی شامل گروه‌های ذینفع و گروه‌های ذی‌نفوذ، و همچنین حساسیت موضوع، قلمرو

عملی خط‌مشی‌گذاری و اجرای آن داشتند و حداقل واجد یکی از ویژگی‌های ذیل بودند:

حداقل یک دوره به عنوان نماینده مردم در مجلس شورای اسلامی حضور داشته‌اند.

حداقل یک بار به عنوان وزیر یا معاون وزیر منصوب شده‌اند.

حداقل یک بار به عنوان استاندار یا معاون استاندار منصوب شده‌اند.

اعضاء هیئت علمی دانشگاه‌ها با حداقل مرتبه دانشیاری که بیش از ۴ سال در حوزه خط‌مشی‌گذاری تدریس داشته‌اند.

برای ارزیابی قابل اتکا بودن داده‌ها و تفسیرها، از معیارهای اعتمادپذیری، انتقال‌پذیری، اتکاپذیری و تاییدپذیری استفاده شده است (۲۳). همچنین برای بررسی پایایی فرآیند کدگذاری‌ها از روش توافق و ضریب کاپا استفاده شده است و با توجه به اینکه شاخص کاپا کوچکتر از ۰/۰۵ بوده است، می‌توان ادعا کرد که استخراج کدها از پایایی کافی برخوردار بوده‌اند.

لازم است تا سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام شود تا در نهایت پارادایمی منطقی یا تصویری عینی از نظریه خلق شده ارائه گردد.

پس از بررسی عمیق ادبیات پژوهش، مبانی نظری، پیشینه پژوهش و سوالات مصاحبه‌تدوین گردید و پس از جمع‌آوری داده‌ها از طریق مصاحبه‌های اکتشافی و نیمه ساختاریافته، داده‌ها با نرم‌افزار MAXqda تحلیل، کدگذاری و الگویی بر مبنای تحلیل داده‌بنیاد طراحی شد. نمونه‌گیری نفرات اول و دوم به صورت نظری و سایر مصاحبه‌شوندگان با روش گلوله‌برفی انتخاب شدند و تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه یافت؛ که از مصاحبه پانزدهم داده‌های تکراری مشاهده و مفهوم جدیدی شناسایی نشد، لذا کفایت نمونه‌گیری محرز گردید. جامعه خبرگان این پژوهش شامل خبرگان دانشگاهی و مدیران نظام اداری، سیاسی و تصمیم‌گیری ایران است که آشنایی کامل با مباحث نظری موضوع، اعم از بحث مسائل عمومی و مباحث

جدول ۱. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مسئولیت / رتبه علمی	مدرک و رشته تحصیلی	سابقه فعالیت
۱	نماینده مجلس شورای اسلامی	فوق لیسانس مدیریت	دو دوره نماینده
۲	نماینده مجلس شورای اسلامی	دکتری جغرافیای سیاسی	یک دوره نماینده
۳	نماینده مجلس شورای اسلامی و عضو هیئت علمی دانشگاه	دکتری مدیریت مالی	سه دوره نماینده
۴	معاون وزیر، نماینده مجلس شورای اسلامی و عضو هیئت علمی دانشگاه	دکتری اقتصاد	۲۹ سال
۵	معاون وزیر و مدرس دانشگاه	دکتری مدیریت دولتی	۲۴ سال
۶	معاون وزیر و عضو هیئت علمی موسسه عالی آموزشی	دکتری مدیریت	بیش از ۳۰ سال
۷	معاون وزیر	دکتری اقتصاد	۲۸ سال
۸	استاندار و معاون وزیر	کارشناسی ارشد مهندسی مکانیک	بیش از ۳۰ سال
۹	معاون استاندار	کارشناسی ارشد مدیریت دولتی	۲۷ سال
۱۰	معاون استاندار	مهندسی عمران	۲۴ سال
۱۱	عضو هیئت علمی دانشگاه	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۱۲	عضو هیئت علمی دانشگاه	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۱۳	عضو هیئت علمی دانشگاه	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۱۴	عضو هیئت علمی دانشگاه	دکتری مدیریت دولتی	۲۶ سال
۱۵	عضو هیئت علمی دانشگاه	دکتری مدیریت استراتژیک	۱۹ سال

گروه نمونه با آزمون‌های KMO و بارتلت؛ و نرمال بودن توزیع داده‌ها با آزمون کلموگروف - اسمیرنوف (KS) تایید شد. سطح معنی‌داری KS بیش از ۵ درصد، شاخص KMO برابر ۰/۶۱۷ و سطح معنی‌داری آزمون بارتلت، کوچکتر از ۵ درصد است، لذا نتایج نشان می‌دهد که توزیع همه متغیرها در نمونه مورد بررسی، نرمال است و تعداد نمونه برای تحلیل عاملی تاییدی و مدل معادلات ساختاری کافی و برای شناسایی ساختار مناسب است.

جدول ۲. نتایج آزمون‌های کلموگروف/ اسمیرنوف، KMO و بارتلت

شاخص KMO	۰/۶۰۸
سطح معنی‌داری آزمون بارتلت (Sig)	۰/۰۰

نتایج -

هم‌زمان با گردآوری داده‌ها، کدگذاری آنها نیز انجام و داده‌ها طی سه مرحله کدگذاری تحلیل شدند. کدگذاری باز، فرآیندی تحلیلی است که با هدف شناسایی مفاهیم و ویژگی‌های آنها در داده‌ها انجام می‌شود. در کدگذاری محوری، یک مقوله به عنوان پدیده اصلی مشخص می‌شود و سایر مقوله‌ها شامل: شرایط علی، شرایط زمینه‌ای، عوامل مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها به آن ارتباط داده می‌شوند و الگوی کدگذاری ترسیم می‌شود و در کدگذاری انتخابی، مقوله‌ها با هم ادغام می‌شود و قضایای نظری براساس مدل پارادایم ارائه می‌شود (۸). لذا داده‌ها براساس شباهت‌ها و تفاوت‌ها تفکیک شدند و طی فرآیند رفت و برگشتی تحلیل، مفاهیم و مقوله‌ها از دل داده‌های خام اولیه استخراج شدند و ارتباط میان مقوله‌های پژوهش مشخص گردید.

پس از تدوین الگوی مفهومی پژوهش بر مبنای رویکرد داده‌بنیاد، به منظور تعیین روایی الگو و تست اجرایی آن، از مدل‌سازی معادلات ساختاری توسط نرم‌افزارهای SPSS و AMOS استفاده شده است. مدل معادلات ساختاری (SEM) یک تکنیک تحلیل چندمتغیره از خانواده رگرسیون است و یک رویکرد آماری جامع درباره روابط بین متغیرهای مشاهده شده و پنهان است؛ همچنین بر پایه فرضیه‌هایی درباره وجود روابط علی بین متغیرها، مدل‌های علی را با دستگاه معادله خطی آزمون می‌کند و روابط نظری بین شرایط ساختاری معین و مفروض را می‌آزماید و شامل دو مرحله است: ۱. مدل اندازه‌گیری، که در آن متغیرهای پنهان از طریق تحلیل عاملی تاییدی (CFA) آزمون می‌شوند و ۲. مدل ساختاری، که در آن متغیرهای پنهان و مشاهده شده از یک راه منطقی با هم مرتبط می‌شوند. همچنین مفروض‌های مدل معادله ساختاری باید صادق بوده یا حداقل به گونه تقریب برقرار باشد، تا نسبت به نتایج آن اطمینان حاصل شود. مفروض‌های مدل معادله ساختاری عبارتند از اینکه حجم گروه نمونه مناسب باشد و داده‌ها، کجی و کشیدگی شدید نداشته باشند؛ ایده آل آن است که توزیع متغیرها تقریباً نرمال باشد.

جامعه آماری پژوهش شامل مدیران ارشد وزارت کشور و استانداری تهران (۱۱۶ نفر) می‌باشد و نمونه‌گیری به صورت تصادفی ساده و سرشماری انجام شده است که تعداد ۹۲ عدد پرسشنامه تکمیل شده مورد تحلیل قرار گرفت. روایی پرسشنامه به صورت صوری محقق گردید و پایایی آن توسط آزمون آلفای کرونباخ با مقدار ۰/۸۹۳ تایید شد. مفروض‌های مدل‌سازی معادلات ساختاری شامل کفایت نمونه‌گیری و مناسب بودن حجم

جدول ۳. مفاهیم، مقوله‌ها و ابعاد

ابعاد	مقوله‌ها	مفاهیم
شرایط علی	حساسیت عمومی نسبت به موضوع	عدم تامین نیازهای اولیه مردم
		تاثیر منفی موضوع بر افکار عمومی، رفتار و احساسات مردم
		عدم تعادل واقعی ناشی از انحراف در توزیع منابع

احساس عدم امنیت عمومی		
کیفیت شواهد مربوط به مسئله		
جریحه‌دار کردن احساسات عمومی		
مجادله، بحث و اختلاف نظر در مورد موضوع		
افزایش تقاضا برای اقدام دولت		
فوریت رسیدگی به مسئله		
نیاز به مداخله دولت		
خسارت‌های جانی و تهدید سلامتی مردم/ شهروندان	هزینه ایجاد شده ناشی از وجود	
خسارت‌های اقتصادی و مالی	موضوع برای کشور	
هزینه فرصت قابل ملاحظه تصمیمات اجرایی و سیاسی		
کاهش اعتماد و مشارکت عمومی		
منابع مورد نیاز برای حل مسئله		
میزان تاثیر بر رفع یا حل سایر مسائل		
وسعت جامعه هدف و تعداد افراد درگیر موضوع	محدوده و قلمرو جغرافیایی درگیر با	
وسعت منطقه جغرافیایی درگیر موضوع	موضوع	
عموم مردم در یک ناحیه جغرافیایی		
تاثیر عمیق، فراگیر و گسترده موضوع		
سابقه تاریخی موضوع		
نزدیکی ارتباط خط‌مشی‌گذاران با جامعه و میزان هم‌سویی آنها		
میزان آگاهی و مطالبه گسترده شهروندان		
بلایای طبیعی و مسائلی که منشاء طبیعی دارند	حوادث غیر مترقبه و بلایای طبیعی	
اتفاق‌های انسانی پیش‌بینی نشده		
حوادث و موضوعات بحرانی		
تغییرات اکولوژیکی و تکنولوژیکی در محیط		
موضوعات زیست محیطی از قبیل آلودگی هوا و بحران کم آبی		
باورها، گرایش‌ها، ارزش‌ها، تجربه‌ها و انگیزه‌های خط‌مشی‌گذاران	جریان‌های فکری و	شرایط زمینه‌ای
احساس تعلق به یک ایده یا اعتقاد یا طرز تلقی	مدل‌های ذهنی	
تصمیم‌گیری کاملاً جانبدارانه براساس مصالح همفکران و هم‌حزبی‌ها	خط‌مشی‌گذاران	
ایجاد تورش‌های فکری در سیاست‌گذاران		
نظریه‌های علمی یا تجربی پذیرفته شده توسط خط‌مشی‌گذاران		
تعبیر و تفسیر متفاوت مسائل توسط متخصصان رشته‌های علمی مختلف		
تهدیدهای نظامی و تروریستی	جریان‌های سیاسی و امنیتی	
وجود اصل تفکیک قوا و تقسیم قدرت تصمیم‌گیری در نهادهای گوناگون		
میزان هم‌سویی یا اختلاف دولت و مجلس		
محدودیت‌های سیستم سیاسی و قانونگذاری		
انطباق یا عدم انطباق با ارزش‌های دینی و فرهنگی	شرایط اجتماعی، فرهنگی و مذهبی	
باورهای ملی و مذهبی		
تغییر در ارزش‌های جامعه		
نابرابری و بی‌عدالتی		

مسائلی که منشاء اجتماعی و انسانی دارند		
موضوعات اجتماعی نامطلوب		
بحران‌های اقتصادی از قبیل تحریم، تورم و بیکاری	شرایط اقتصادی و فناوری	
تغییرات ناگهانی نرخ ارز و کاهش ارزش پول ملی		
میزان سرعت پیشرفت تکنولوژی و فناوری اطلاعات		
موضوعات، مسائل و عواقب فعالیت‌های خارجی و بین‌المللی	جریان‌های خارجی و بین‌المللی	
جهانی شدن		
برنامه‌ها و تصمیمات سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های خارجی	جریان‌های سازمانی و اداری	
فساد اداری		
سلسله مراتب اداری و ارتباط نزدیک خط‌مشی‌گذاران با جامعه		
میزان پاسخگویی مدیران بخش عمومی به مردم		
تقسیم‌بندی قدرت تصمیم‌گیری در بین بوروکراسی‌های مختلف		
درگیری دیوانسالاران در مورد مسائل اداری موضوعات عمومی		
تفویض اختیار سازمان‌های خط‌مشی‌گذار به گروه‌های سازمان یافته		
رقابت میان مراکز مختلف تصمیم‌گیری در بوروکراسی‌ها		
دولت، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی	قانونگذاران و مجریان دولتی	عوامل مداخله‌گر
نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی		
مسئولان منتخب و مسئولان انتصابی		
اشخاص و نهادهای مذکور در قانون اساسی		
مرکز پژوهش‌ها، کمیسیون‌ها و فراکسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی		
قضات دادگستری و دادستان‌ها		
کارگزاران دولت در بوروکراسی‌ها و بوروکرات‌های سطح خیابان		
نخبگان سیاسی و سیاستمداران	بازیگران سیاسی	
احزاب سیاسی		
نامزدهای انتخابات		
شهروندان و افکار عمومی	بازیگران غیردولتی	
گروه‌های ذی‌نفوذ		
گروه‌های ذی‌نفع		
گروه‌های فشار		
سازمان‌های مردم‌نهاد		
اصناف و اتحادیه‌های کارگری		
شبکه‌های اجتماعی	رسانه‌های جمعی	
ابزارها و وسایل صوتی و تصویری		
جراید و روزنامه‌ها		
موسسات آموزشی، تحقیقاتی و پژوهشی	دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی	
اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌ها		
کانون‌های تفکر		
نگاه سطحی و تک بعدی قانونگذاران به موضوعات	پرهیز قانون‌گذاران از رفتارهای تک بعدی، مشکل‌ساز و مسئله‌زا	راهبردها
نگاه کوتاه‌مدت به حل مسائل		

<p>پرداختن به مسائل کوتاه‌مدت و گذرا رفتارهای نمایشی سیاست‌گذاران و دولتمردان مسائل عمومی می‌توانند توسط عموم مردم شناسایی شوند اقدام گروهی از مردم برای حل مسئله ارتباط بیشتر خط‌مشی‌گذاران با شهروندان و عموم جامعه آموزش آکادمیک تصمیم‌گیران برای خط‌مشی‌گذاری و فرآیند آن بازآموزی دولتمردان برای درک مشخص و روشن از مطالبات مردم عدم توانایی مدیران دولتی در مورد تشخیص و رسیدگی به مسائل تولید دانش مورد نیاز براساس مسائل عمومی کشور یکسان‌سازی و هماهنگی بین منابع اطلاعاتی مردم و خط‌مشی‌گذاران برای شناسایی مسائل عمومی</p>	<p>اجرای مدل تصمیم‌گیری پایین به بالا، مشارکت شهروندان و خرد جمعی توانمندسازی مدیران و کارگزاران دولتی در حوزه خط‌مشی‌گذاری و بکارگیری نخبگان رصد مداوم مسائل فعلی و نوظهور کشور با نگاه جامع‌نگر، سیستمی و حکمرانانه</p>
<p>رویکرد آینده‌پژوهانه به موضوعات و مسائل کشور شناسایی مسائل به صورت جامع نگاه سیستمی به جای نگاه بخشی تعیین وضع مطلوب پس از حل مسائل عمومی تاسیس نهاد متولی شناسایی مسائل عمومی معرفی کنشگرانی که مسائل عمومی را شناسایی می‌کنند ایجاد سامانه پیگیری مسائل عمومی کشور بی‌اعتقادی به اهمیت موضوع و مسئله کاهش مطالبه عمومی شهروندان عدم مشارکت از سوی عامه مردم بروز موضوعات جدید و جلب توجه مردم و قانونگذاران به آنها طولانی شدن زمان رسیدگی به شناسایی مسائل عمومی عدم توجه قانونگذاران و تصمیم‌گیران به افکار عمومی فقدان اتفاق نظر عمومی</p>	<p>ایجاد و تشکیل سازمانی مشخص برای تشخیص و اولویت‌بندی مسائل عمومی کشور کاهش تقاضای عمومی و عدم تشخیص مسئله عمومی</p>
<p>بروز چالش قدرت درباره منافع سازمان یافته ضعف اجماع سیاسی و غالب بودن ترجیحات و گرایش‌های حزبی ماهیت ذاتی برخی مسائل عمومی که اصلاح ناپذیرند ارتکاب خطای شناختی توسط خط‌مشی‌گذاران عدم درک دولت‌مردان از مسائل عمومی و مشکلات سوء تفسیر تصمیم‌گیرندگان در خصوص نظرات عمومی بروز روابط شخصی بین بازیگران خط‌مشی‌گذاری ضعف برنامه‌ریزی و ملاحظات فنی و مالی ناپایداری افکار عمومی و تغییر در اثر اخبار و رسانه‌ها پیچیدگی بیشتر مشکلات و مسائل تعریف جامع و مانع از مسئله عمومی اقدام به شناسایی عناصر و اجزاء تشکیل دهنده مسئله عمومی اولویت‌بندی مسائل عمومی مشخص کردن الگوی رفتاری مسئله عمومی</p>	<p>پیامدها عدم شناخت صحیح از موضوع و تعریف اشتباه مسئله عمومی مسئله عمومی شناسایی شده و ورود مسئله عمومی به دستورکار رسمی</p>

شکل دهی به دستورکار و خط‌مشی

تدوین دستورکار

تعیین سازمان متولی حل مسئله عمومی

با توجه به این که مدل پژوهش با رویکرد داده‌بنیاد طراحی شده است، برای مدل‌سازی معادلات ساختاری، برازش مدل و محاسبه بار عاملی شاخص‌ها و ابعاد از تحلیل عاملی تاییدی استفاده شده است. در تحلیل عاملی تاییدی، مدلی شکل می‌گیرد که داده‌های تجربی را بر پایه چند پارامتر، توصیف و تبیین می‌کند؛ و مبتنی بر ساختار داده‌ها است که می‌تواند به شکل تئوری یا فرضیه باشد (۲۵). نتایج تحلیل عاملی تاییدی شرایط علی نشان می‌دهد بار عاملی گویه‌های عدم تعادل واقعی ناشی از انحراف در توزیع منابع، کیفیت شواهد مربوط به مسئله، هزینه فرصت قابل ملاحظه تصمیمات اجرایی و سیاسی، عموم مردم در یک ناحیه جغرافیایی و اتفاق‌های انسانی پیش‌بینی نشده کمتر از ۰/۴ است و حذف می‌شوند. با اصلاح مدل، بارهای عاملی بقیه گویه‌ها و متغیرها بالاتر از ۰/۴ است و لذا سنجه‌های خوبی برای شرایط علی هستند.

نتایج تحلیل عاملی تاییدی شرایط زمینه‌ای نشان می‌دهد بار عاملی گویه‌های موضوعات اجتماعی نامطلوب، درگیری دیوانسالاران در مورد مسائل اداری موضوعات عمومی، و تفویض اختیار سازمان‌های خط‌مشی‌گذار به گروه‌های سازمان یافته کمتر از ۰/۴ است و حذف می‌شوند. با اصلاح مدل، بارهای عاملی بقیه گویه‌ها و متغیرها بالاتر از ۰/۴ است و لذا سنجه‌های خوبی برای شرایط زمینه‌ای هستند. نتایج تحلیل عاملی تاییدی عوامل مداخله‌گر نشان می‌دهد بار عاملی همه گویه‌ها و متغیرها بالاتر از ۰/۴ است و سنجه‌های خوبی برای عوامل مداخله‌گر هستند.

الگوی داده‌بنیاد تشخیص مسائل عمومی در ایران، شامل موارد ذیل است:

شرایط علی اثرگذار بر تشخیص مسائل عمومی شامل چهار مقوله و ۲۸ مفهوم است که در مجموع چالش‌های ناشی از تشخیص مسائل عمومی می‌باشند. این شرایط، وقایع و عللی هستند که به ایجاد یا رشد و گسترش تشخیص مسائل عمومی می‌انجامند. شرایط زمینه‌ای یا محیطی شامل شش مقوله و ۲۹ مفهوم است و علاوه بر تشخیص مسائل عمومی بر راهبردها نیز اثرگذارند. شرایط زمینه‌ای در کنترل بوروکراسی‌ها نبوده ولی آگاهی از آنها می‌تواند به واکنش مناسب و درک چرایی برخی رویدادهای مرتبط با تشخیص مسائل عمومی و تعیین راهبردهای مناسب منجر شود.

عوامل مداخله‌گر، واسطه‌ای یا میانجی شامل پنج مقوله و ۲۲ مفهوم است و علاوه بر تشخیص مسائل عمومی بر راهبردها اثرگذارند و برخلاف شرایط زمینه‌ای، تحت کنترل بوروکراسی‌ها قرار می‌گیرند و بر انتخاب راهبردها مؤثر هستند و می‌توانند انتخاب راهبردها یا اجرای اقدام‌ها را تسهیل و تسریع کنند. راهبردها شامل پنج مقوله و ۱۹ مفهوم است و برای کنترل، اداره و برخورد با تشخیص مسائل عمومی ارائه شده و به گونه‌ای تنظیم شدند که به شرایط علی، شرایط زمینه‌ای و عوامل مداخله‌گر واکنش درستی نشان دهند. پیامدها شامل سه مقوله و ۲۴ مفهوم است و نتایج مورد انتظار و حاصل اجرای راهبردها هستند.

تست اجرایی و تعیین روایی مدل



نمودار ۱. مدل اولیه داده‌بنیاد تشخیص مسائل عمومی در ایران

می‌شود. با اصلاح مدل، بارهای عاملی بقیه گویه‌ها و متغیرها بالاتر از ۰/۴ است و لذا سنجه‌های خوبی برای راهبردها هستند.

نتایج تحلیل عاملی تاییدی راهبردها نشان می‌دهد بار عاملی گویه یکسان‌سازی و هماهنگی بین منابع اطلاعاتی مردم و خط‌مشی‌گذاران برای شناسایی مسائل عمومی کمتر از ۰/۴ است و حذف

جدول ۴. شاخص‌های برازش مدل‌های اندازه‌گیری و مدل ساختاری پژوهش

شاخص‌های برازش مقتصد		شاخص‌های برازش تطبیقی			شاخص‌های برازش مطلق		نوع شاخص
CMIN/DF	RMSEA	IFI	CFI	TLI	GFI	RMR	
بین ۱ تا ۵	کمتر از ۰/۰۸	بیشتر از ۰/۹	بیشتر از ۰/۹	بیشتر از ۰/۹	بیشتر از ۰/۹	کمتر از ۰/۰۸	مقدار استاندارد

۲/۴۲۶	۰/۰۴۰	۰/۹۴۶	۰/۹۰۱	۰/۹۵۸	۰/۹۵۱	۰/۰۷۱	مدل شرایط علی
۱/۳۵۱	۰/۰۶۱	۰/۹۴۱	۰/۹۰۸	۰/۹۳۷	۰/۹۵۰	۰/۰۶۸	مدل شرایط زمینه‌ای
۲/۷۴۱	۰/۰۳۹	۰/۹۲۰	۰/۹۰۱	۰/۹۱۹	۰/۹۱۴	۰/۰۶۴	مدل عوامل مداخله گر
۲/۹۴۱	۰/۰۳۴	۰/۹۵۱	۰/۹۳۶	۰/۹۴۱	۰/۹۲۰	۰/۰۴۷	شناسایی مسائل عمومی
۳/۳۲۶	۰/۰۵۳	۰/۹۰۱	۰/۹۲۳	۰/۹۴۹	۰/۹۳۷	۰/۰۶۴	مدل راهبردها
۳/۶۷۳	۰/۰۶۰	۰/۹۱۷	۰/۹۱۴	۰/۹۱۲	۰/۹۴۹	۰/۰۲۴	مدل پیامدها
۲/۴۸۸	۰/۰۷۱	۰/۹۰۲	۰/۹۶۶	۰/۹۴۶	۰/۹۰۷	۰/۰۳۳	الگوی ساختاری پژوهش

شده است. با توجه به هدف اجرای معادلات ساختاری که تخمین روابط بین متغیرها است، در جدول ۵، نتایج تخمین تمام مسیرهای بین متغیرهای مدل گزارش شده است و مدل معادلات ساختاری تشخیص مسائل عمومی در ایران در نمودار ۲ آمده است.

جدول ۵. مقادیر رگرسیونی تخمین مسیرهای مدل

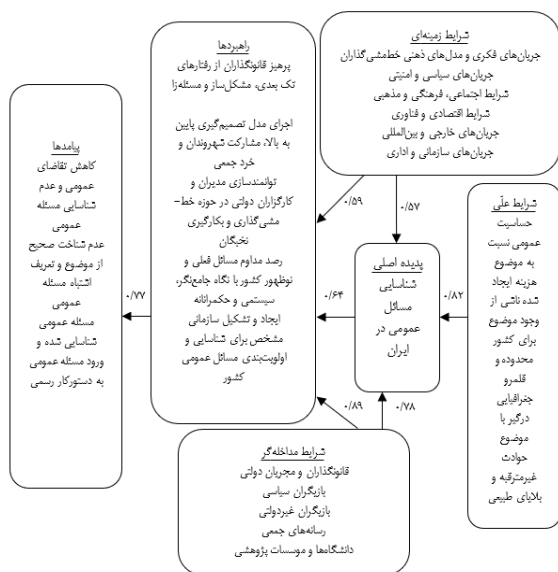
Estimate	مسیرها
۰/۸۲۵	شرایط علی <---> تشخیص مسائل عمومی
۰/۵۷۳	شرایط زمینه‌ای <---> تشخیص مسائل عمومی
۰/۷۸۱	عوامل مداخله‌گر <---> تشخیص مسائل عمومی
۰/۶۴۵	تشخیص مسائل عمومی <---> راهبردها
۰/۵۹۴	شرایط زمینه‌ای <---> راهبردها
۰/۸۹۰	عوامل مداخله‌گر <---> راهبردها
۰/۷۷۳	راهبردها <---> پیامدها

بحث و نتیجه گیری

نتایج تحلیل عاملی تاییدی پیامدها نشان می‌دهد بار عاملی گویه های بروز چالش قدرت درباره منافع سازمان یافته، سوء تفسیر تصمیم گیرندگان در خصوص نظرات عمومی و ضعف برنامه ریزی و ملاحظات فنی و مالی کمتر از ۰/۴ است و حذف می شوند. با اصلاح مدل، بارهای عاملی بقیه گویه‌ها و متغیرها بالاتر از ۰/۴ است و سنج‌های خوبی برای پیامدها هستند. برای تصمیم گیری در خصوص تایید یا رد مدل‌های اندازه گیری از شاخص های برازش مدل مطابق جدول ۴ استفاده شده است. نتایج حاصل از ارزیابی نیکویی برازش مدل‌های اندازه گیری نشان می‌دهد برازش مدل‌ها خوب و قابل قبول است.

برازش کل مدل و مدل معادلات ساختاری (SEM)

نتایج حاصل از ارزیابی نیکویی برازش کل مدل نشان می‌دهد برازش مدل خوب و قابل قبول است و نیازی به حذف نشانگرها و رسم کوواریانس بین خطاها وجود ندارد. پس از اطمینان از مناسب بودن برازش مدل، مدل معادلات ساختاری با پیروی از مدل تحقیق براساس آخرین تغییرات در تحلیل عاملی تاییدی رسم



نمودار ۲. مدل معادلات ساختاری تشخیص مسائل عمومی در ایران

مسائل به طرق مختلف مورد توجه دولت و خط‌مشی‌گذاران قرار می‌گیرد (۷) و گاهاً خط‌مشی‌گذاران در فضای پیچیده سیستم‌های اجتماعی و تحولات پی‌درپی از تمرکز بر مسئله طفره می‌روند (۹) و مسئله بدرستی انتخاب نمی‌شود، لذا بخش قابل توجهی از منابع ملی تلف می‌شود (۳) و این ضعف در شناسایی مسائل عمومی موجب ناکارآمدی خط‌مشی‌های دولت می‌شود (۹). شناخت مسائل عمومی، یکی از ارکان شیوه اقتضایی در خط‌مشی‌گذاری عمومی است که به خط‌مشی‌گذار در انتخاب روش خط‌مشی‌گذاری، بیشترین کمک را می‌کند (۸).

به نقل از سلیمانی، دانش فرد و نجف‌بیگی (۳) مدل‌های گوناگون، روش‌های متفاوتی را برای شناسایی مسئله عمومی، ارائه می‌دهند. در مدل نخبگان، مسئله عمومی حاصل ترجیح نخبگان است؛ در مدل تعادل حاصل از ستیزه‌های گروهی، مراد و ستیز گروه‌های معارض، مسئله عمومی را شکل می‌دهد؛ در مدل اصلاح تدریجی، مسئله امروز، مسائل حل نشده گذشته است و در مدل انتخاب عمومی، مسئله عمومی به عمل ابداعی و عمل متقابل مجموعه بازیگران بستگی دارد.

در عصر سیستم‌ها و پیچیدگی‌های محیطی و شرایط متغیر، ارائه یک شیوه و الگوی خاص برای تشخیص مسائل عمومی که کارا و اثربخش باشد، غیرعملی است. لذا باید از مطلق‌گرایی پرهیز کرد و به دنبال الگوهایی بود که در مقابل شرایط متغیر امروز بتوانند با انعطاف‌پذیری کافی، به نیازهای خط‌مشی‌گذاران پاسخی مناسب و درخور بدهند. پورعزت و هاشمی‌کاسوایی (۹) عقیده دارند شناسایی مسائل عمومی، پدیده‌ای گسترده و وسیع است که معلول شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است و محدود کردن آن در یک حیطه و حوزه‌ی خاص، برخورد مؤثر با آن را خدشه‌دار می‌سازد.

خط‌مشی‌گذاری عمومی اتخاذ تصمیمی پایا از سوی نهادهای اقتدار عمومی در یک دولت است که بر یک حوزه سرزمینی و قضایی معین دارای حق حاکمیت است. این تعریف بر اهمیت مسائل عمومی و پیچیدگی آن دلالت دارد. با توجه به اینکه دولت‌ها برای رفع مسائل عمومی جامعه خود اقدام به خط‌مشی‌گذاری می‌نمایند و امروزه مسائل عمومی حساس‌تر از گذشته‌اند، بنابراین خط‌مشی‌گذاری از حساسیت بیشتری برخوردار می‌شود (۱). براساس اهمیتی که برخی محققین نظیر هاردی برای تشخیص مسئله قائل بوده‌اند، تشخیص مسئله، هم‌وزن فرآیند خط‌مشی‌گذاری در نظر گرفته شده است (۲۴). فرآیند خط‌مشی‌گذاری با پدید آمدن یک مشکل یا به طور دقیق‌تر با مشاهده تفاوت بین شرایط موجود و مطلوب آغاز می‌شود (۱۷). معمولاً شرایط به صورت مسئله عمومی در نمی‌آیند، مگر آنکه عده زیادی از مردم را تحت تاثیر قرار دهند (۷). دریافت، شناخت و تشخیص مشکل در گرو آن است که خط‌مشی‌گذار با جامعه ارتباط نزدیک داشته باشد و در جریان این ارتباط، بتواند مشکلات را دریافت و درک کند (۸).

است. این الگو با نتایج تحقیقات سلیمانی، دانش فرد و نجف بیگی (۳)، پورعزت و هاشمی کاسوایی (۹) و فقیهی و کاوه (۴) مشابهت دارد. همچنین الگوی ارائه شده در این پژوهش با مدل‌های ارائه شده توسط ون آلتست (۱۳) و مدل دانشگاه میشیگان (۱۴) سازگاری دارد.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد مقوله‌های حساسیت عمومی نسبت به موضوع، هزینه ایجاد شده ناشی از وجود موضوع برای کشور، محدوده و قلمرو جغرافیایی درگیر با موضوع، و حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی، شرایط علی برای ایجاد و تشخیص مسائل عمومی در ایران محسوب می‌شوند. فضای عمومی نظام خط‌مشی‌گذاری ایران شامل جریان‌های فکری و مدل‌های ذهنی خط‌مشی‌گذاران، جریان‌های سیاسی و امنیتی، شرایط اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، شرایط اقتصادی و فناوری، جریان‌های خارجی و بین‌المللی، و جریان‌های سازمانی و اداری، زمینه و بستری خاص را برای تشخیص مسائل عمومی در ایران فراهم می‌آورند. قانونگذاران و مجریان دولتی، بازیگران سیاسی، بازیگران غیردولتی، رسانه‌های جمعی، و دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی به عنوان عوامل مداخله‌گر بر تشخیص مسائل عمومی در ایران تاثیرگذارند. همچنین نتایج پژوهش نشان می‌دهد پرهیز قانون‌گذاران از رفتارهای تک بعدی، مشکل‌ساز و مسئله‌زا، اجرای مدل تصمیم‌گیری پایین به بالا، مشارکت شهروندان و خرد جمعی، توانمندسازی مدیران و کارگزاران دولتی در حوزه خط‌مشی‌گذاری و بکارگیری نخبگان، رصد مداوم مسائل فعلی و نوظهور کشور با نگاه جامع‌نگر، سیستمی و حکمرانانه، و ایجاد و تشکیل سازمانی مشخص برای تشخیص و اولویت‌بندی مسائل عمومی کشور، راهبردهای اصلی برای بهبود تشخیص مسائل عمومی در ایران می‌باشند. همچنین اجرای راهبردها، پیامدهای تشخیص مسائل عمومی در ایران شامل: کاهش تقاضای عمومی و عدم تشخیص مسئله عمومی، عدم شناخت صحیح از موضوع و تعریف اشتباه مسئله عمومی، و مسئله عمومی شناسایی شده و ورود مسئله عمومی به دستور کار رسمی را در پی خواهد داشت.

پورعزت، بیگدلی و سعدآبادی (۹) معتقدند نمی‌توان توقع داشت که خط‌مشی‌گذاران به منزله انسان‌هایی با عقلانیت محدود، از میان انبوهی از مسائل اجتماعی و عوامل، با وجود بازیگران و ذینفعان متعدد درگیر در آن، بتوانند بر مسائل عمومی اصلی متمرکز شوند. در واقع الگوهای ذهنی خط‌مشی‌گذاران، از جمله عواملی هستند که آنها را به سمت جریان‌های فکری حول مسائل عمومی هدایت می‌کند. بدین ترتیب می‌توان دریافت که چرا گاهی خط‌مشی‌گذاران ناخودآگاه و ناگزیر، مسائل واقعی جامعه را رها کرده و به مسائلی که تصور می‌کنند مهم است می‌پردازند. وجود نظام تشخیص مسائل عمومی در کشور می‌تواند از نقاط قوت عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی به شمار رود. این امر موجب می‌گردد که منابع کشور به صورت اصولی و علمی به یک موضوع اختصاص یابد. در حقیقت خط‌مشی‌گذاران در هنگام مواجهه با یک مسئله دقیقاً از این مطلب اطلاع دارند که مسئله عمومی چیست، راهکارهای آن باید چه نکاتی را مدنظر قرار دهد و اینکه وضع مطلوب پس از حل مسئله چیست و چه نتایجی را باید به همراه داشته باشد. در واقع دولت‌مردان باید با مسیر واضح و روشنی در رسیدگی به مسائل عمومی مواجه باشند که آنها را از دوباره کاری و موازی کاری رها سازد.

شناخت مسائل عمومی، یکی از ارکان خط‌مشی‌گذاری عمومی است که به خط‌مشی‌گذاران در انتخاب راهبرد خط‌مشی‌گذاری، بیشترین کمک را می‌کند. براساس الگوی داده‌بنیاد باید با شناخت عوامل علی و مداخله‌گر و احاطه کامل به شرایط زمینه‌ای، راهبرد مناسب را انتخاب کرد و به خط‌مشی‌گذاری اقدام نمود. مزیت پژوهش حاضر در این است که الگو ارائه شده، الگویی داده‌بنیاد و جامع است که هم‌زمان کوشیده است به اکثر مولفه‌های موثر بر فرآیند تشخیص مسائل عمومی توجه کند. وجه تمایز الگو ارائه شده در این پژوهش نسبت به چارچوب‌های موجود در زمینه فرآیند تشخیص مسائل عمومی، این است که در چارچوب‌های موجود به طور عمده فقط به مدیریت مسائل عمومی توجه شده، در حالی که در پژوهش حاضر، علاوه بر توجه به فرآیند تشخیص مسائل عمومی، به عوامل تأثیرگذار بر این فرآیند نیز تأکید شده

نتایج نشان می‌دهد حساسیت عمومی نسبت به موضوع ۹۴ درصد، هزینه ایجاد شده ناشی از وجود موضوع برای کشور ۸۴ درصد، محدوده و قلمرو جغرافیایی درگیر با موضوع ۸۸ درصد و حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی ۹۱ درصد از واریانس شرایط علی را تبیین می‌کنند. بنابراین، شرایط علی، نقش و تاثیر مهمی بر شناسایی مسائل عمومی در ایران دارند. نتایج نشان می‌دهد جریان‌های فکری و مدل‌های ذهنی خط‌مشی‌گذاران ۹۰ درصد، جریان‌های سیاسی و امنیتی ۹۵ درصد، شرایط اجتماعی، فرهنگی و مذهبی ۷۷ درصد، شرایط اقتصادی و فناوری ۸۹ درصد، جریان‌های خارجی و بین‌المللی ۶۸ درصد و جریان‌های سازمانی و اداری ۶۲ درصد از واریانس شرایط زمینه‌ای را تبیین می‌کنند. بنابراین، شرایط زمینه‌ای، نقش و تاثیر مهمی بر شناسایی مسائل عمومی و راهبردها دارند.

نتایج نشان می‌دهد قانونگذاران و مجریان دولتی ۹۸ درصد، بازیگران سیاسی ۹۴ درصد، بازیگران غیردولتی ۹۵ درصد، رسانه‌های جمعی ۸۳ درصد و دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی ۷۹ درصد از واریانس عوامل مداخله‌گر را تبیین می‌کنند. بنابراین، عوامل مداخله‌گر، نقش و تاثیر مهمی بر شناسایی مسائل عمومی در ایران و راهبردها دارند. نتایج نشان می‌دهد پرهیز قانون‌گذاران از رفتارهای تک بعدی، مشکل‌ساز و مسئله‌زا ۹۷ درصد، اجرای مدل تصمیم‌گیری پایین به بالا، مشارکت شهروندان و خرد جمعی ۸۹ درصد، توانمندسازی مدیران و کارگزاران دولتی در حوزه خط‌مشی‌گذاری و بکارگیری نخبگان ۹۱ درصد، رصد مداوم مسائل فعلی و نوظهور کشور با نگاه جامع‌نگر، سیستمی و حکمرانانه ۷۴ درصد و ایجاد و تشکیل سازمانی مشخص برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی کشور ۶۶ درصد از واریانس راهبردها را تبیین می‌کنند. بنابراین، راهبردها، نقش و تاثیر مهمی بر پیامدهای شناسایی مسائل عمومی دارند.

همچنین نتایج نشان می‌دهد کاهش تقاضای عمومی و عدم شناسایی مسئله عمومی ۷۴ درصد، عدم شناخت صحیح از موضوع و تعریف اشتباه مسئله عمومی ۷۱ درصد و مسئله عمومی شناسایی شده و ورود مسئله عمومی به دستورکار رسمی ۸۶ درصد از

واریانس پیامدها را تبیین می‌کنند. بنابراین، پیامدهای مذکور، نتیجه اجرای راهبردهای شناسایی مسائل عمومی هستند. براساس نتایج معادلات ساختاری، سطح معنی‌داری مسیرهای مدل کمتر از ۰/۰۵ است، لذا رابطه بین متغیرها معنی‌دار است. ضریب مسیر شرایط علی، شرایط زمینه‌ای و عوامل مداخله‌گر به شناسایی مسائل عمومی به ترتیب ۰/۸۲۵، ۰/۵۷۳ و ۰/۷۸۱، ضریب مسیر شناسایی مسائل عمومی به راهبردها ۰/۶۴۵، ضریب مسیر شرایط زمینه‌ای به راهبردها ۰/۵۹۴، ضریب مسیر عوامل مداخله‌گر به راهبردها ۰/۸۹۰ و ضریب مسیر راهبردها به پیامدها ۰/۷۷۳ است. توصیه‌های سیاستی

براساس یافته‌های پژوهش، پیشنهاد می‌شود دولت با حمایت از بازیگران سیاسی، بازیگران غیردولتی، رسانه‌ها و دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی به افزایش مشارکت آنها کمک کند و رقابت شدیدی بین آنها به منظور ارائه ایده در خصوص تشخیص مسائل عمومی ایجاد کند. در بررسی‌های مسائل عمومی کشور، صرفاً از روش‌های خبرگانی استفاده نشود بلکه مردم به عنوان خاستگاه ایجاد تقاضای عمومی مورد توجه قرار بگیرند. همچنین پیشنهاد می‌شود خط‌مشی‌گذاران و قانونگذاران از رفتارهای تک بعدی، مشکل‌ساز و مسئله‌زا پرهیز کنند. مدل تصمیم‌گیری پایین به بالا با مشارکت شهروندان و خرد جمعی اجرا و عملیاتی شود. راهبرد مسئله‌یابی از طریق بوروکراسی‌ها تقویت گردد و توانمندسازی مدیران و کارگزاران دولتی در حوزه خط‌مشی‌گذاری و بکارگیری نخبگان در دستورکار قرار گیرد. مسائل فعلی و نوظهور کشور با نگاه جامع‌نگر، سیستمی و حکمرانانه به طور مداوم پیگیری و رصد شود. سازمانی مشخص برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی کشور در ذیل ساختار وزارت کشور ایجاد و تشکیل گردد. این سازمان می‌تواند با انباشت دانشی قابل توجه که در طی سالیان طولانی شکل گرفته و خواهد گرفت، مسائل جاری و آینده‌ی کشور را تشخیص دهد که در برنامه ریزی‌های استراتژیک و بلندمدت کشور بسیار موثر است. در واقع کشور در زمینه‌ی مسائل داخلی و خارجی، فارغ از اینکه چه جناحی سکان امور را در دست دارد، می‌داند که در کوتاه‌مدت،

این مقاله برگرفته از پایان نامه دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی می باشد. نویسنده از اساتید راهنما و مشاور و تمامی کسانی که در این راستا با محقق همکاری نمودند کمال تشکر را دارد.

تعارض منافع

این مطالعه فاقد تضاد منافع می باشد.

میان مدت و بلندمدت دقیقاً به دنبال چه اهدافی است و آن را پیش روی خود قرار می دهد و تحقق آن را پیگیری می نماید. لذا وجود یک ساختار و نظام شناسایی مسائل از نکات مهمی است که کشور باید از آن به ویژه در دوران شیوع کووید-۱۹ بهره مند باشد.

تشکر و قدردانی

Original Article

The role of governmental and non-governmental actors during the Covid-19 in line with the general issue of social health

Received: 20/03/2020 - Accepted: 10/07/2020

Shakiba Elsagh¹
Hassan Givarian^{2*}
Mohammadreza RabieeMandejin³
Mina JamshidiEvaneki⁴

¹ Department of Public Administration,
Central Tehran Branch, Islamic Azad
University, Tehran, Iran.

² Department of Public Administration,
Central Tehran Branch, Islamic Azad
University, Tehran, Iran.
(Corresponding Author)

³ Department of Public Administration,
Central Tehran Branch, Islamic Azad
University, Tehran, Iran.

⁴ Department of Public Administration,
Central Tehran Branch, Islamic Azad
University, Tehran, Iran.

Email: givarian@yahoo.com

Abstract

Introduction: The public policy-making process begins with a focus on issue identification and affects the people. This study presents a structural model of the role of governmental and non-governmental actors during the Covid-19 outbreak in line with the general issue of social health.

Methods: In this research, grounded theory and structural equation modeling have been used and 15 interviews were conducted with experts in the policy-making system. Data were analyzed by open, axial and selective coding and the structural model of the research was presented.

Results: The results show that the causal conditions include categories of general sensitivity to the subject, cost incurred due to the existence of the issue for the country, The geographical scope of the subject matter, and emergencies and natural disasters and stakeholders including legislators and government officials, political actors, non-governmental actors, mass media, and universities and research institutes in the public space of the iranian calligraphy system, including intellectual currents and mental models of calligraphy. Consultants, political and security currents, social, cultural and religious conditions, economic and technological conditions, foreign and international currents, and organizational and administrative currents influence the identification of public issues in iran.

Conclusion: It seems that the government, with the support of political actors, non-governmental actors, the media and universities and research institutes, will be able to increase their participation in identifying public issues, especially during the Covid -19 outbreak..

Keywords: Grounded Theory, Identify and prioritize the Issues, Public Issues, Public Policy-Making, Covid-19

References

1. Singu S, Acharya A, Challagundla K, Byrareddy SN. Impact of social determinants of health on the emerging COVID-19 pandemic in the United States. *Frontiers in public health*. 2020;8:406.
2. Adebola I, Ngozi N, Chibuzor N, Michael O. LEGISLATORS ROLE IN PROBLEM IDENTIFICATION AND AGENDA SETTING IN PUBLIC POLICY PROCESS IN NIGERIA. *Int J of Adv Res*. 2019:458-66.
3. Soleymani Khoeini M, Daneshfard K, Najafbeygi R. Contingency Model for Identifying Public Issues in Iran's Policy-Making Process with an Emphasis on Triggering. *Journal of Public Administration*. 2020;11(4):530-56.
4. Faghihi M, Kaveh K. Diagnosing the general problem; A Comparative Study. *The First National Conference on Public Administration in Iran*; Tehran: Faculty of Management, University of Tehran.; 2016.
5. Dye Thomas R. *Understanding Public Policy New Jersey*. Prentice Hall; 1986.
6. Durant RF, Diehl PF. Agendas, alternatives, and public policy: Lessons from the US foreign policy arena. *Journal of Public Policy*. 1989;9(2):179-205.
7. Danaifard H. Methodology of Developing the National Entrepreneurship Policy of the Country: A Conceptual Framework. *Quarterly Journal of Entrepreneurship Development*. 2009;2(6):125-55.
8. Alvani M, Sharifzadeh F. *Public Calligraphy Process*, Tehran. Tehran: Allameh Tabatabaei University Press; 2015.
9. Pourezat AA, Hashemi Kasavai M. *The General Problem of the Initial Challenge of Government Policy-Making*. Tehran: University of Tehran Press; 2017.
10. Cox RW. *Public administration in theory and practice*: Routledge; 2019.
11. Anderson JE. *Public policymaking*: Cengage Learning; 2014.
12. Aliyu MK, Amoge IH, Adeyinka AW. Impact of public opinion on public policy in South West, Nigeria. *Journal of Arts and Humanities*. 2018;7(7).
13. van Aelst P. Journalists and Public Policy. *The International Encyclopedia of Journalism Studies*. 2019:1-6.
14. Sheikhpour M, Salajeghe S. Investigation of the situation of formal problem finding and the level of public policy performance in the Ministry of Cooperatives, Labour and Social Welfare. *Public Policy In Administration*. 2017;8(27):51-63.
15. Ranjbar Motalegh F, Vaezi R, Ziaee M, Hoseinpour D. Tourism Issues on Iran's Public Policy Agenda. *Tourism Management Studies*. 2021;16(55):11-40.
16. Kingdon JW, Stano E. *Agendas, alternatives, and public policies*: Little, Brown Boston; 1984.
17. Givarian H, Rabiei M, Mohammad R. *Decision Making and Determining Government Policy*. Tehran: Yakan Publications; 2015.
18. Nwogwugwu N, Ishola A. Legislators and their oversight functions in policy implementation in Nigeria. *International Journal of Humanities Social Sciences and Education*. 2019;6(3):93-102.
19. Menon S, Hartz-Karp J. Linking traditional 'organic' and 'induced' public participation with deliberative democracy: Experiments in Pune, India. *Journal of Education for Sustainable Development*. 2019;13(2):193-214.
20. Chandrasegaran S, Badam SK, Kisselburgh L, Ramani K, Elmqvist N, editors. *Integrating visual analytics support for grounded theory practice in qualitative text analysis*. *Computer Graphics Forum*; 2017: Wiley Online Library.
21. Glaser BG, Strauss AL. *Theoretical sampling*. *Sociological methods*: Routledge; 2017. p. 105-14.
22. Strauss A, Corbin J. *Basics of qualitative research*: Sage publications; 1990.
23. Flint DJ, Woodruff RB, Gardial SF. Exploring the phenomenon of customers' desired value change in a business-to-business context. *Journal of marketing*. 2002;66(4):102-17.
24. Hardee K, Feranil I, Boezwinkle J, Clark B. *The policy circle*. Citeseer; 2004.
25. Abolhassani Ranjbar A, Daneshfard K, Faqih A. presenting the model agenda of administrative reform policies in Iran. *Public Management Quarterly*. 2016;9(4):615-40