



Risk Research in Public Policy Analysis: A Policy Rule that Should Not be Ignored

Hassan DanaeeFard*

Professor, Public Administration Department, Faculty of Management and Economics,
Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

22/11/2023

Abstract:

The philosophy and mission of government is to deal with the risks facing the society. The main tools for doing such a special task are public policies, but these policies face a variety of inherent and environmental risks in achieving their goals. While the inherent risks are rooted in the wrong understanding of the problem, policy formulation and design, selection of alternatives, implementation, monitoring, and evaluation of policy performance, environmental risks refer to the risks faced by public policies during implementation. Since public policy analysis is considered to be the center of gravity of public policies, one of the main concerns of analysts in this field is to understand, diagnose, measure and manage the risk of such policies. Few studies have dealt with risk research in the field of policy analysis. The ultimate goal of this article is to draw the attention of the scientific community and agents of the country to “risk research” in national policy studies in the Islamic Republic of Iran. Therefore, while analyzing the concept and strategies of coping with risk, a framework for recognizing and managing “public policy risks” is provided. At the end, a guideline for future research in this important field will be suggested.

Keywords: Risk Research, Risk, Public Policy, Statesmanship, Policy Analysis.

* Email: hdanaee@modares.ac.ir

ریسک‌پژوهی در تحلیل خط‌مشی‌های عمومی: قاعده‌ای در خط‌مشی‌گذاری که نباید نادیده گرفت

حسن دانائی‌فرد*

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۱۴۰۲/۰۹/۰۱

چکیده: فلسفه و رسالت هر حکومت و دولتی هم‌اوردی با ریسک‌های فراروی جامعه است. اصلی‌ترین ابزار انجام چنین کارویژه‌ای خط‌مشی‌های عمومی هستند، اما این خط‌مشی‌ها در تحقق اهداف خود با انواعی از ریسک‌های ذاتی و محیطی مواجه هستند. در حالی که ریسک‌های ذاتی ریشه در نادرستی در فهم مسئله، صورت بندی و طرح خط‌مشی، انتخاب بدیلها، اجرا، پایش و ارزشیابی عملکرد خط‌مشی دارد، ریسک‌های محیطی به ریسک‌های فراروی خط‌مشی‌های عمومی در هنگام اجرا بر می‌گردد. از آنجایی که تحلیل خط‌مشی عمومی مرکز ثقل افزایش خط‌مشی‌های عمومی تصور می‌شود، یکی از دغدغه‌های اصلی تحلیل‌گران این حوزه، فهم، تشخیص، سنجش و مدیریت ریسک چنین خط‌مشی‌هایی است. مطالعات معدودی به ریسک‌پژوهی در عرصه تحلیل خط‌مشی‌ها پرداخته‌اند. هدف غایی این نوشتار جلب توجه جامعه علمی و کارگزاران کشور به «ریسک‌پژوهی» در مطالعات خط‌مشی‌های ملی در جمهوری اسلامی ایران است. براین اساس، ضمن واکاوی مفهوم، راهبردهای کنار آمدن با ریسک و نوعی چارچوب برای شناخت و مدیریت «ریسک‌های خط‌مشی عمومی» ارائه می‌شود. در پایان رهنمودی برای پژوهش‌های آتی در این عرصه مهم پیشنهاد خواهد شد.

واژگان کلیدی: ریسک‌پژوهی، ریسک، خط‌مشی عمومی، کشورداری، تحلیل خط‌مشی.

* رایانامه: hdanaee@modares.ac.ir

نوع مقاله: سخن سردبیر

DOI: 10.22034/jipas.2023.190179

شاپا چاپی: ۶۲۵۶-۲۶۷۶

شاپا الکترونیک: ۲۶۷۶-۶۰۶X



انجمن علمی
مدیریت دولتی ایران

مقدمه

بی‌تردید رکن رکین «فرایند کشورداری» و محمل‌بی‌بدیل اعمال حکمرانی ملی «خطمشی‌های عمومی» هستند زیرا رأس تا قاعده هرم کشورداری (حکمرانی، مدیریت و عملیات جاریه) (دانائی‌فرد، ۱۳۹۹) را از طریق شکل دادن به محتوای راهبردها، استانداردها، رویه‌ها و دستورالعمل‌های مورد اهتمام حکومت، دولت و جامعه از یک طرف، حلقه‌های ارتباطی نظام سیاسی با عامه مردم، فضای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از طرف دیگر و همین‌طور با محیط بین‌المللی و جهانی را دیگر تحت تاثیر قرار می‌دهد. شواهد نشان می‌دهد اقامه خطمشی‌های اثربخش و خوب (Hazelkorn & Gibso, 2019)، بن‌سازه کیفیت کشورداری است و قصور در برپایی این گونه خطمشی‌ها، اثربخشی حکمرانی ملی را مخدوش می‌سازد و مدیریت در بخش دولتی را در تدوین راهبردهای مناسب برای تحقق اهداف مدنظر حکمرانی ملی بی‌پشتوانه می‌گذارد و در نتیجه عملیات جاریه حکومت، دولت و جامعه در عمل به خوبی و با کیفیت لازم انجام نخواهد شد. برای احتراز از پدیده خطمشی‌های بی‌کیفیت، اهتمام جدی به «تحلیل خطمشی» به عنوان خزانه دانشی و ابزار عملی پاسخ به این پرسش که «برای حل این مسئله عمومی» چه باید کرد لازم و ضروری است. تحلیل خطمشی، به عنوان یک حوزه میان‌رشته‌ای (دان ۲۰۱۷)، با واکاوی و ساختاردهی به مسائل نیازمند به اقدام دولت، به حکومت، دولت و وزارتخانه‌ها و ...، بدیل‌های خطمشی را ارائه و بهترین بدیل را انتخاب و به خطمشی‌گذاران توصیه می‌کند. اما عدم قطعیت (نااطمینانی) و ریسک دو عامل مهم مرتبط به هم هستند که در تحلیل خطمشی باید مد نظر قرار گیرند. به عبارت دیگر خطمشی‌گذاران باید پیشاپیش ریسک‌های احتمالی مستتر در هر نوع خطمشی عمومی که از بطن تحلیل خطمشی عمومی سر بر می‌آورد یا پیامدهای ناخواسته آن را از یک طرف و ریسک‌هایی که در اجرا ممکن است با آن مواجه شود را شناسایی و تمهیدات لازم برای کاهش یا منتفی ساختن آن ریسک‌ها فراهم کنند. در این نوشتار پس از واکاوی اهمیت پدیده ریسک خطمشی عمومی، راهبردهای کنار آمدن با آن و نوعی چارچوب برای شناخت ریسک‌های فراروی خطمشی‌های عمومی ارائه خواهد شد.

دولت، جامعه، و ریسک‌های خطمشی‌های عمومی

بی‌تردید فلسفه و رسالت حکومت‌ها و دولت‌ها هم‌اوردی خردمندانه با ریسک‌های مختلف فراروی جامعه است. حکومت‌ها از طریق اقامه و اجرای خطمشی‌ها که خود را در انواعی از

طرح‌ها، برنامه‌ها، پروژه‌ها، مقررات و استانداردها متجلی می‌سازند این کارویژه مهم را انجام می‌دهند. این خط‌مشی‌های عمومی ممکن است به دلایل مختلفی از جمله بی‌کفایتی مجریان، فساد و کمبود منابع، حکمرانی بد، و اهداف رقابتی، همزمان شکست بخورند. به عبارت دیگر برخی از خط‌مشی‌ها ممکن است موفق شوند، در حالی که برخی دیگر ممکن است در طول طیفی از موفقیت شکست بخورند. در حالت کرانه‌ای از این‌گونه شکست‌ها به عنوان «فاجعه‌های خط‌مشی» (Dunleavy, 1995)، «افتضاحات خط‌مشی» (Bovens & Hart, 1998) یا خطاهای بزرگ دولت (King & Crewe, 2014) یاد شده است. علل مختلفی در مورد شکست خط‌مشی‌های عمومی ذکر شده است (Howlett, 2007; Howlett, et al., 2015). همان‌طور که توافق گسترده‌ای در مورد موفقیت خط‌مشی وجود ندارد (McConnell, 2010, 2018). با این حال، عدم قطعیت یا نااطمینانی، مخرج مشترک بسیاری از علل چنین شکست‌هایی است. بر این اساس، نزدیک‌بینی خط‌مشی (policy myopia) پدیده‌ای است که به علت این عدم قطعیت در خط‌مشی‌های عمومی، به چشم می‌خورد. نزدیک‌بینی خط‌مشی، به پدیده‌ای اشاره دارد که در آن مداخلات خط‌مشی دولت به دنبال پرداختن به مسائل کوتاه مدت به جای راه‌حل‌های بلند مدت است که می‌تواند منجر به شکست خط‌مشی‌ها شود (Nair & Howlett, 2017). برخی از دلایل نزدیک‌بینی خط‌مشی‌های عمومی عبارتند از:

- کانون تمرکز کوتاه‌مدت: خط‌مشی‌گذاران ممکن است دغدغه‌های فوری را بر اهداف بلندمدت ترجیح دهند که این امر منجر به بی‌توجهی به ریسک‌های بالقوه در خط‌مشی‌ها و کاهش آن‌ها می‌شود؛
- فقدان آینده‌نگری: خط‌مشی‌گذاران ممکن است عواقب بالقوه اقدامات خود را پیش‌بینی نکنند که این امر می‌تواند منجر به پیامدهای ناخواسته و شکست خط‌مشی‌ها شود؛
- عدم قطعیت: خط‌مشی‌گذاران ممکن است برای شناسایی محدوده‌ها و دامنه عدم قطعیت‌ها دچار مشکل شوند که این امر هم می‌تواند منجر به واکنش‌های بیش از حد (over reaction) یا کم‌واکنشی (under reaction) در تصمیم‌گیری‌های مربوط به خط‌مشی شود. برای جلوگیری از نزدیک‌بینی در خط‌مشی‌ها و در نهایت شکست خط‌مشی‌ها، دولت‌ها باید ریسک‌هایی را که خط‌مشی‌های عمومی ممکن است در طول اجرا با آن مواجه شوند، ارزیابی کنند. به طور کلی ریسک اشاره به رویداد یا

وضعیتی دارد که مانع تحقق اهداف خطامشی عمومی می‌شود (Li et al., 2021). با این تعریف ریسک خطامشی‌های عمومی از زوایای مختلف می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد:

۱- ریسک‌های ذاتی خطامشی‌های عمومی: این نوع ریسک‌ها عبارتند از: ریسک ساختاردهی نادرست مسئله، ریسک دستورکارگذاری نامناسب، ریسک صورت‌بندی نادرست مسئله، ریسک انتخاب نادرست بدیل مرجح، ریسک پایش نادرست خطامشی، و ریسک انتخاب نشانگرهای نادرست ارزشیابی (برای مثال Howlett, 2014, Howlett, & Mukherjee 2014a,b, 2018). هاوالت و لدونگ (Howlett, & Leong, 2022 a,b) ریسک‌های ذاتی در مراحل خطامشی‌گذاری را بر اساس چرخه خطامشی عمومی بررسی کرده‌اند. اگر چنین ریسک‌های ذاتی در خطامشی‌های عمومی وجود داشته باشد، خطامشی‌های عمومی بجای مهار ریسک‌های جامعه خود برای جامعه ریسک تولید می‌کنند. برخی از دلایلی که چرا خطامشی‌های عمومی دچار چنین ریسکی شده و برای جامعه ریسک ایجاد کنند عبارتند از:

- سوگیری‌های شناختی: خطامشی‌گذاران ممکن است در معرض سوگیری‌های شناختی باشند، مانند سوگیری تأیید یا سوگیری در دسترس بودن، که می‌تواند منجر به تصمیم‌گیری و طراحی خطامشی‌های ناقص شود؛
- فقدان اطلاعات: خطامشی‌گذاران ممکن است اطلاعات محدود یا غیرقابل‌اعتمادی در مورد ریسک‌ها و پیامدهای بالقوه خطامشی‌های خود داشته باشند که منجر به اجرای ناقص یا ناکارآمد خطامشی‌ها شود؛
- منافع رقابتی: خطامشی‌گذاران ممکن است با منافع رقابتی ذینفعان مختلف روبرو شوند که منجر به اهداف و نتایج متضاد خطامشی‌ها شود؛
- منابع محدود: خطامشی‌گذاران ممکن است منابع محدودی برای اجرای خطامشی‌ها داشته باشند که منجر به اجرای ناقص یا ناکارآمد خطامشی‌ها شود؛

○ مخالفت‌های سیاسی: خط‌مشی‌گذاران ممکن است با مخالفت‌های سیاسی با خط‌مشی‌های خود مواجه شوند که منجر به مقاومت و عدم اجرای خط‌مشی‌ها شود. برای کاهش ریسک‌های ذاتی درون خط‌مشی‌ها راهبردهای مختلفی پیشنهاد شده است (Howlett, 2020a,b, Howlett et al., 2012, Howlett and Legrand, 2022, Howlett Leong 2022b)

۲- ریسک‌های فراروی خط‌مشی‌های عمومی در حین اجرا: با فرض این که دولت تلاش کرده میزان ریسک‌های ذاتی خط‌مشی‌های عمومی را کاهش دهد، دولت‌ها باید ریسک‌های پیش‌روی خط‌مشی‌های عمومی در طول اجرای خط‌مشی‌ها را ارزیابی کنند. ریسک‌هایی که خط‌مشی‌های عمومی با آن روبرو هستند را می‌توان به دسته‌های مختلفی طبقه‌بندی کرد. برخی از انواع ریسک‌های رایج مرتبط با خط‌مشی‌های عمومی عبارتند از: ریسک اقتصادی، ریسک انطباق با قانون، ریسک مالی، ریسک سیاسی قانونی، ریسک عملیاتی، ریسک شهرت یا آوازه کشور، ریسک اجتماعی و فرهنگی. این ریسک‌ها مجموعاً چالش‌هایی را برای اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی‌های عمومی ایجاد می‌کنند و نیاز به بررسی و مدیریت دقیق برای اطمینان از اثربخشی و به حداقل رساندن پیامدهای نامطلوب دارند. این مهم در «تحلیل خط‌مشی‌های عمومی» باید انجام شود.

تحلیل خط‌مشی و ریسک‌های خط‌مشی‌های عمومی

مطالعات «خط‌مشی عمومی» به عنوان یک رشته آکادمیک دارای چند حوزه فرعی است: فلسفه خط‌مشی عمومی، فرآیند خط‌مشی عمومی، «تحلیل خط‌مشی عمومی»، اجرای خط‌مشی عمومی، ارزشیابی خط‌مشی عمومی. به طور کلی فلسفه خط‌مشی عمومی نوعی حوزه مطالعاتی است که پرسش‌های مفهومی و هنجاری زیربنای «صورت‌بندی خط‌مشی‌های عمومی» را بررسی می‌کند. ماهیت حکومت و دولت، جوهره حقوق و تکالیف شهروندان، و در ایران دین و رابطه انسان با خداوند و ... از جمله مبانی فلسفی خط‌مشی‌های عمومی محسوب می‌شوند (برای مطالعه عمیق آثار ذیل را ببینید: Cohen, 2014, Gehring & Galston, 2002, Lee, 2023, Roelofs & Crewe 2003).

حوزه فرایند ختمشی به مطالعه چگونگی «فراز و فرود ختمشی‌های عمومی» در دستور کار دولت می‌پردازد. به عبارت دیگر به این نکته می‌پردازد که چرا برخی ختمشی‌ها توسط دولت‌ها و حکومت‌ها اختیار می‌شوند ولی برخی دیگر هرگز در فضای سیاسی کشور هستی پیدا نمی‌کنند. این حوزه دارای چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های مختلفی است که ظهور و بروز ختمشی‌های عمومی را تبیین می‌کنند (برای مطالعه بیشتر آثار ذیل را مطالعه کنید: (Sabatier & Wiebl, 2014; Smith & Larimer, 2016; Birkland, 2019; Cairney, 2019; Weible & Sabatier, 2007).

اجرای ختمشی عمومی نیز یک حوزه مطالعاتی است که به سیستم‌ها، سبک‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های اجرای ختمشی‌های عمومی بعد از ابلاغ می‌پردازد (برای مطالعه بیشتر آثار ذیل را ببینید: (Hill & Hupe 2002, Nilsen & Birken, 2020)). ارزشیابی ختمشی به عنوان یک حوزه مطالعاتی فرعی ختمشی عمومی، اشاره به بررسی عملکرد ختمشی‌های عمومی دارد. برای انجام این مهم به مجموعه‌ای از روش‌ها و چارچوب‌ها اتکا می‌کند ((آثار ذیل را ببینید: (Weiss, 1998; Royse et al., 2015)). در این میان، حوزه مطالعاتی تحلیل ختمشی نقش بسیار کلیدی در کیفیت ختمشی‌های تدوینی دارد. تحلیل ختمشی با مطالعه بدیل‌های مختلف ختمشی، بهترین بدیل را به ختمشی‌گذاران پیشنهاد می‌دهد، از این رو بن‌سازه اقدامات دولت در قالب ختمشی‌های مختلف را پی‌ریزی می‌کند. همان‌طور که اشاره شد در دنیای متلاطم کنونی، همه این ختمشی‌های پیشنهادی به دولت تا حدی بر «عدم قطعیت در اجرا و دستاورد» استوارند. عدم قطعیت در تحلیل ختمشی، اشاره به فقدان دانش و اطلاعات دقیق در مورد دستاوردها، اثرات یا تأثیرات یک ختمشی عمومی بر جامعه هدف به طور اخص و یا جامعه به طور اعم دارد. این عدم قطعیت می‌تواند ریشه در ناکاملی اطلاعات، داده‌های محدود، رویدادهای غیرقابل پیش‌بینی و همین‌طور پیچیدگی مسائل نیازمند به ختمشی (در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و ...) داشته باشد. از این رو در تحلیل ختمشی فرض است تا ضمن انجام ارزشیابی‌های علمی از آثار ختمشی‌های عمومی گذشته، دستاوردهای ختمشی‌های آتی را پیش‌بینی کند. از این رو، ملاحظه عدم قطعیت در ختمشی‌گذاری عمومی در پژوهش‌های متعددی مورد بررسی قرار گرفته است (برای مثال ببینید: Walker & Marchau, 2003, Heazle & Pillar, 2012, Walker, et al., 2012, Jenssen & Wu, 2016, Kwakkel et al., 2016). آنچه عدم قطعیت در تحلیل

خطمشی در پی دارد افزایش ریسک‌های خطمشی عمومی است (آثار ذیل را ببینید: Brown & Olofsson, 2016, Bromley, 2012). به عبارت دیگر همان‌طور که گفته شد همه خطمشی‌های عمومی برای مقابله با ریسک‌های فراروی جامعه از طرف حکومت و دولت اقامه می‌شوند، ولی از یک طرف ممکن است خود موجد ریسک‌های بیشتری برای جامعه شوند و از طرف دیگر خود در هنگام اجرا با ریسک‌های مختلفی روبرو شوند. براین اساس، در ابتدای امر، فهم مفهوم ریسک برای خطمشی‌گذاران می‌تواند بینش‌آفرین باشد.

فهم ریسک و حواشی مفهومی آن

اگرچه تعریف واحدی از ریسک وجود ندارد ولی شباهت‌هایی بین عناصر محوری چنین تعریفی وجود دارد. به گفته برخی صاحب‌نظران (Prpić, 2016) نخستین بار، نایت در کتاب «ریسک، عدم قطعیت و سود» تلاش کرد از ریسک تعریفی ارائه دهد. وی در این کتاب دو اصطلاح «ریسک و عدم قطعیت» را دو واژه مرتبط به هم ولی در عین حال دارای تفاوتی محوری به بند تعریف کشانید. به اعتقاد وی، ریسک نوعی عدم قطعیت قابل اندازه‌گیری است، در حالی که عدم قطعیت غیرقابل اندازه‌گیری است. به عبارت دیگر، نایت معتقد بود ریسک را می‌توان از طریق رویکردهای علمی اندازه‌گیری کرد ولی عدم قطعیت را می‌توان از طریق برآوردهای ذهنی اندازه‌گیری کرد (Li et al, 2021:2). برخی دیگر از پژوهشگران، برای مثال (Beck, 1998) دو اصطلاح فوق را معادل هم استفاده می‌کنند ولی واکر و همکارانش (Walker et al., 2003) از تفاوت این دو اصطلاح بحث نمی‌کنند. برخی دیگر از صاحب‌نظران (برای مثال Stirling, 2007) نوعی گونه‌شناسی از ناپایداری‌ها در محیط فراروی بخش‌های فردی، سازمانی، دولت و حکومت ارائه می‌دهند که می‌توان این چهارگونه را بر حسب احتمال وقوع و اثرگذاری آنها بر دستاوردهای اقدامات انسانی در جدول زیر به تصویر کشید (جدول ۱ را ببینید).

جدول ۱: انواع ناپایداری‌ها

| مسئله‌زا | غیر مسئله‌زا | دستاوردها |
|----------|--------------|-------------|
| | | احتمالات |
| ابهام | ریسک | غیرمسئله‌زا |
| جهل | عدم قطعیت | مسئله‌زا |

مأخذ: (Li et al, 2021:3)

در این گونه‌شناسی، ریسک اشاره به وضعیتی دارد که در آن شناسایی پیامدها و احتمالات رخداد و رویدادهای فاجعه‌آمیز دشوار است. ابهام، در این گونه‌شناسی بدین معنا است که توافق بر سر پیامدهای یک رویداد خاص وجود دارد ولی در مورد احتمال تحقق آن دانشی وجود ندارد. عدم قطعیت^۲ در این گونه‌شناسی اشعار به این نکته دارد که احتمال رخداد یک رویداد خاص، روشن نیست ولی بر سر پیامدهای آن نوعی توافق وجود دارد. جهل در جدول بالا اشاره به وضعیتی دارد که در آن همه‌ی پیامدها و احتمالات رخداد یک رویداد خاص شناخته شده نیستند (Li et al, 2021:521). گونه‌شناسی کلینکه و رن (Klinke and Renn, 2012, 2002) از ریسک نیز در ادبیات ریسک مورد توجه قرار گرفته است. در این گونه‌شناسی، نویسندگان با توسل به شش اسطوره یونانی، شش نوع ریسک را مشخص می‌کنند. ما آنها را تحت عناوین ریسک ۱-۶ نامگذاری کرده‌ایم (جدول ۲ را ببینید).

جدول ۲: گونه‌شناسی ریسک (Klinke & Renn, 2001, 2002)

| انواع ریسک | توصیف ریسک |
|--------------------------------|--|
| (۱) شمشیر داموکلس ^۱ | احتمالات رخداد این نوع ریسک پایین است ولی توان بالقوه آسیب‌رسانی آن بسیار بالا است. نظیر: فاجعه در کارخانه‌های هسته‌ای یا تأسیسات شیمیایی. |
| (۲) سیکلوپ ^۲ | احتمال رخداد این نوع ریسک تا حد زیادی با عدم قطعیت روبرو است ولی توان بالقوه فاجعه‌بار آن بالا و نسبتاً شناخته شده است مانند: زلزله، فوران آتشفشان یا بیماری‌های مسری. |
| (۳) پیتیا ^۳ | این نوع ریسک مبهم‌گونه است، یعنی احتمال رخداد و توان بالقوه آسیب‌زندگی آن با عدم قطعیت روبرو است، مانند: مهندسی ژنتیک یا سیستم‌های بیولوژیک. |
| (۴) جعبه پاندورا ^۱ | این نوع ریسک موجب تغییرات پایا، گسترده و غیرقابل برگشت است ولی |

^۱ Sword of Damocles : نوعی اسطوره در یونان و روم که اشاره به فردی دارد که بر نوعی کرسی آرمیده و شمشیری بالای سرش قرار دارد که به مویی آویخته است. در زبان انگلیسی در مواردی به کار برده می‌شود که می‌خواهیم به تهیدی و خطری که همیشه بر سر کسی آوار می‌شود اشاره کنیم.

^۲ Cyclops : اشاره به افسانه‌ای در اساطیر یونانی و بعدها در اساطیر روم دارد. به یکی از موجودات نژادی بسیار کهن از گول‌هایی اشاره دارد که قدرتمند، سرسخت و غیر قابل پیش بینی بودند.

^۳ Pythia : اشاره به اساطیر یونان، کاهن آپولون در معبد دلفی دارد.

| انواع ریسک | توصیف ریسک |
|--------------------------|--|
| | نمی‌توان آن‌ها را به آسیب‌هایی خاص نسبت داد مانند: آلاینده‌های آلی پایا که لایه‌ی ازون را سوراخ کرده‌اند. |
| (۵) کاساندر ^۲ | احتمال رخداد و توان بالقوه آسیب‌رسانی این نوع ریسک نسبتاً شناخته شده است ولی بین لحظه رخداد و رویداد و پیامدهای آن وقفه قابل ملاحظه‌ای وجود دارد مانند: تغییرات جوی یا از دست‌رفتن تنوع زیستی. |
| (۶) مدوز ^۳ | اگرچه احتمال وقوع و توان بالقوه آسیب‌رسانی این نوع ریسک پایین است ولی توان بالقوه سازماندهی بالایی دارد مانند میدان‌های الکترومغناطیسی. |

ایون و رن (Aven and Renn, 2009)، با تعریف ریسک به عنوان رویداد یا پیامدی در محیطی خاص که وقتی خطمشی یا راهبردی اقامه می‌شود ممکن است رخ دهند (به عبارت دیگر پیامدهای ناشی از آن خطمشی یا راهبرد نامعین هستند و چیزهایی که برای انسان‌ها ارزشمند هستند در خطر قرار می‌گیرند) چهار نوع ریسک را شناسایی می‌کند:

- ریسک ساده: اشعار به ریسک‌هایی دارد که علل آن شناخته شده است و اختلاف نظری در مورد تبعات یا تفسیرها از آن ریسک‌ها وجود ندارد.
- ریسک پیچیده: اشاره به ریسک‌هایی دارد که در آن‌ها برقرار روابط علی بین علل و اثرات دشوار است.
- ریسک نامعین: در شناخت احتمال رخداد یک رویداد و تبعات آن به علت جهل یا خطاهای اندازه‌گیری پیشاپیش دشواری‌هایی وجود دارد.

^۱ Pandora's box : در اساطیر یونان اشاره به نخستین زنی دارد که پس از باز کردن درب یک جعبه از روی کنجکاوی همه بدبختی‌ها و بدهی‌ها را وارد جهان کرد.

^۲ Cassandra : اشاره به اساطیر یونانی(دختر پریاموس پادشاه شهر تروا) دارد، کسی که پیش بینی و هشدارش نادیده گرفته می‌شود.

^۳ Medusa : در اساطیر یونانی به معنی فرمانروا و فناپذیر یاد شده است.

• ریسک مبهم‌گونه: عمدتاً به دسته‌ای از ریسک‌ها اشاره دارد که دچار نوعی ابهام ارزشی یا هنجاری هستند؛ یعنی بازیگران مختلف، دیدگاه‌ها یا تفاسیر مختلفی نسبت به ماهیت و تبعات این ریسک‌ها دارند.

سه نوع ریسک آخر دارای ویژگی مشترک آمیزه پیچیدگی، عدم قطعیت و ابهام هستند. (برداشت از Li et al, 2021:521). دانش‌پژوهان خطمشی عمومی نیز در ارتقای فهم مخاطبان نسبت به ماهیت ریسک ایفای نقش کرده‌اند؛ برای مثال براون و آزبورن (Brown & Osborne, 2013) ریسک‌های فراروی نوآوری را به سه‌گونه تقسیم کرده‌اند: ریسک‌های پیامدی که اشاره به ریسک‌هایی دارد که در آن خدمات ارائه شده متفاوت از رویکردهای جا افتاده است یا در آن روش جدیدی از انجام امور آزمون می‌شود. ریسک سازمانی معطوف به آوازه و مشروعیت سازمان است، در حالی که ریسک‌های رفتاری به ریسک‌ها در سطح جامعه وسیع‌تر اشاره دارد. ادبیات مدیریت پروژه و برنامه‌ریزی نیز به ریسک به عنوان موضوع بحث‌برانگیز فراروی انواع پروژه‌ها و برنامه‌ها پرداخته است. در این ادبیات «رویداد یا شرایط نامطمئنی که اگر رخ دهد اثر منفی یا مثبتی بر حداقل یکی از اهداف پروژه نظیر زمان، هزینه، قلمرو یا کیفیت دارد» به عنوان ریسک پروژه تعریف شده است (Project Management Institute, 2000, p. 238). لی و همکارانش (Li et al, 2021) براساس مطالعه ادبیات مدیریت پروژه و برنامه‌ریزی، هفت نوع ریسک فراروی پروژه‌ها را تعریف کرده‌اند: ۱- ریسک‌های بازار؛ ۲- ریسک‌های فناورانه؛ ۳- ریسک‌های مالی؛ ۴- ریسک‌های محیطی؛ ۵- ریسک‌های سازمانی؛ ۶- ریسک‌های احتمالی و ۷- ریسک‌های تلاطم و آشوب. اما به طور خلاصه می‌توان ریسک‌های فرا روی خطمشی را «رویدادها، تحولات، تغییرات، واکنش‌ها یا ایجاد وضعیت‌هایی دانست» که در مسیر تحقق اهداف خطمشی‌های عمومی خلل ایجاد می‌کنند، اهداف را تغییر می‌دهند، مانع کامل دستیابی به آن اهداف می‌شوند و یا این‌که اثرات خطمشی‌های عمومی را خنثی یا وارونه می‌کنند. خاستگاه این ریسک‌ها ممکن است با توجه به ماهیت خطمشی‌ها، قلمرو خطمشی‌ها، اهداف خطمشی‌ها و بازیگران درگیر در آن متفاوت باشد. ادبیات ریسک‌پژوهی، گونه‌شناسی‌های مختلفی برای کنار آمدن با ریسک‌های مختلف در عرصه‌های مختلف مطرح کرده است که نویسنده تلاش کرده است آنها را با واکنش به ریسک‌ها در عرصه خطمشی‌ها همزادپنداری کند که در بخش بعدی واکاوی می‌شود.

راهبردهای برخورد با ریسک خطمشی های عمومی

در ادبیات ریسک پژوهی گونه‌های مختلف مواجهه با ریسک فعالیت‌ها یا اقدامات افراد، سازمان‌ها و دولت‌ها مطرح شده است. به باور نویسنده می‌توان از این گونه‌شناسی‌های مختلف ارائه شده در مورد راهبردهای برخورد با ریسک، دلالت‌هایی برای برخورد با ریسک‌های خطمشی‌های عمومی احصا کرد. برای مثال بر اساس دیدگاه اِون و رن (Aven and Renn, 2010) می‌توان در برخورد با ریسک چهار راهبرد متصور شد. در پرتو این گونه‌شناسی، خطمشی‌گذاران عمومی برای پرداختن به ریسک‌های خطمشی‌های عمومی می‌توانند این چهار مسیر را انتخاب می‌کنند:

۱- راهبردهای خطی: برپایی، تأسیس و راه‌اندازی سازمان و نهادهای رسمی برای ارزیابی ریسک‌ها. در این راهبردها مؤسسه‌ها و نهادهای دولتی بر شناسایی و کمی‌سازی ریسک، مشخص کردن سطوح تحمل ریسک و اجرای اقداماتی برای کاهش ریسک متمرکز می‌شوند.

۲- راهبردهای آگاهانه: کسب دانش بیشتر در مورد ریسک در پرتو پژوهش، پایش و تحلیل. این راهبردها بر اهمیت فهم علل و تبعات ریسک‌ها و همین‌طور اثرات بالقوه آن‌ها بر ذی‌نفعان مختلف تأکید دارند.

۳- راهبردهای پیشگیرانه: اولویت‌دهی به پیش‌گیری از صدمات و آسیب‌های بالقوه ناشی از ریسک خطمشی‌ها و حفاظت از جمعیت هدف آسیب‌پذیر. این نوع راهبردها بر تقبل اقدامات پیشگامانه برای حداقل‌سازی ریسک‌ها، حتی در نبود اطلاعات کامل یا اطمینان نسبت به احتمال آسیب‌رسانی ریسک‌های خطمشی تأکید دارد.

۴- راهبردهای گفتمانی (Discursive strategies): درگیر کردن فعالانه ذی‌نفعان در نوعی گفت‌وگو در مورد ریسک‌های خطمشی‌ها و مدیریت آن‌ها. این نوع راهبردها بر اهمیت شفافیت، مشارکت مردم و همکاری مبتنی بر اعتماد در فرآیندهای تصمیم‌گیری تأکید دارد.

به طور کلی حکومت‌ها، دولت‌ها یا خطمشی‌گذاران می‌توانند برای برخورد با ریسک‌های خطمشی‌ای پیچیده، نامطمئن و مبهم در عرصه‌های خطمشی مختلف این راهبردها را جرح و تعدیل یا ترکیب کنند. بر این اساس، استراتژی‌های نخست برخوردی خطی‌گونه با ریسک‌ها، دومی برخوردی مبتنی بر اطلاعات و دانش، و سومی برخورد احتیاط‌گونه و چهارمی برخورد مبتنی بر گفت‌وگو با ذی‌نفعان را در پیش می‌گیرند. می‌توان از گونه‌شناسی سه‌گانه بروان و

آزبورن (Brown and Osbourn, 2013) در برخورد با ریسک در نوآوری نیز دلالت‌هایی برای برخورد با ریسک‌های خطمشی عمومی احصا کرد. بر این اساس می‌توان سه راهبرد این دو پژوهشگر را به شرح ذیل با ریسک‌های خطمشی عمومی انطباق داد:

۱- راهبرد حداقل‌سازی ریسک: حذف ریسک خطمشی‌ها با احتراز از آن‌ها. این راهبرد، نوعی راهبرد پیش‌گیرانه تصور می‌شود که بر اساس آن خطمشی‌گذاران عمومی برای اجتناب از مواجهه با ریسک‌ها اقدامات پیشگیرانه‌ای در پیش می‌گیرند.

۲- راهبرد تحلیل ریسک: پذیرش اجتناب‌ناپذیر بودن ریسک‌های خطمشی‌ها و جست‌وجوی راه‌هایی برای محدود کردن تبعات ریسک‌ها. این راهبرد، نوعی راهبرد پیش‌بینی و اقدام نیز نام‌گذاری شده است که بر اساس آن خطمشی‌گذاران، وجود ریسک‌های خطمشی‌ها را می‌پذیرند و به دنبال یافتن راه‌هایی برای حداقل‌سازی اثرات بالقوه آن‌ها بر می‌آیند. تحلیل ریسک خطمشی‌ها در این راهبرد مستلزم شناسایی و ارزیابی ریسک، ارزش‌یابی تبعات احتمالی و اقامه اقدامات کاهش ریسک‌ها است.

۳- راهبرد مذاکره بر سر ریسک خطمشی‌ها: مذاکره با ذی‌نفعان برای یافتن راه‌حلی برای کاهش ریسک که مورد پذیرش طرفین باشد. از این راهبرد به عنوان راهبرد همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل (collaborative strategy) نیز یاد می‌شود؛ که بر اساس آن خطمشی‌گذاران برای شناسایی و پرداختن با هم به ریسک خطمشی‌ها با ذی‌نفعان گفت‌وگو می‌کنند. مذاکره بر سر ریسک خطمشی‌ها مستلزم شناسایی منافع و دغدغه‌های همه طرفین، واکاوی بدیل‌ها برای کاهش ریسک‌ها و یافتن راه‌حلی است که منویات همه ذی‌نفعان را محقق سازد.

در این سه‌گانه مواجهه با ریسک، خطمشی‌های عمومی به ترتیب تأکید بر حذف ریسک‌ها، توسل به روش علمی در کاهش آسیب ریسک‌ها و در نهایت اتکا به تعامل و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل میان بازیگران درگیر در خطمشی‌ها برای پرداختن به ریسک‌ها بوده است.

می‌توان از دیدگاه نیر و هاوالت (Nair and Howlett, 2016) نیز دلالت‌های برای مهار ریسک‌های خطمشی‌های عمومی استنباط کرد. این دو صاحب‌نظر به خطمشی‌گذاران در برخورد ریسک‌های خطمشی‌های عمومی دو مسیر در پرتو رویکرد طراحی خطمشی (policy design approaches) را پیشنهاد می‌دهند:

۱- راهبردهای مبتنی بر استواری: حفظ ثبات خطمشی‌ها درون دامنه‌ای از عدم قطعیت. این نوع راهبرد برخورد با ریسک‌های خطمشی‌های عمومی بر طراحی خطمشی‌های ایمن درون دامنه‌ای از عدم قطعیت تأکید دارد و هدف آن ایجاد ثبات و مقاومت در خطمشی‌ها در برابر شوک‌های مختلف بیرونی است.

۲- راهبردهای مبتنی بر تاب‌آوری: بهبود ظرفیت‌های انطباقی خطمشی‌ها از طریق یادگیری با مشارکت ذی‌نفعان مختلف متعدد. بر خلاف راهبردهای نخست که جنبه پیشگامانه دارند، این راهبردها واکنشی هستند. به عبارت دیگر، در حالی که راهبردهای نخست بر طراحی خطمشی‌های ایمن در برابر شوک‌های بیرونی تأکید داشتند، این راهبرد بر ساختن خطمشی‌های ایمن در برابر شوک‌ها یا تاب‌آور در برابر آن‌ها تأکید دارند.

بر این اساس، راهبردهای نخست بر «استوارسازی خطمشی‌های عمومی در زمان طراحی» تأکید دارند درحالی که راهبردهای دوم بر «تاب‌آور ساختن خطمشی‌ها» تأکید دارند.

طبقه بندی فیشر (Fischer, 2009) از ریسک نیز می‌تواند دلالت‌های برای برخورد با ریسک خطمشی‌های عمومی داشته باشد. فیشر و برخی دیگر از دانش‌پژوهان در حوزه برنامه‌ریزی (برای مثال Fischer and Forester, 1993) دو رویکرد عمومی نسبت به مهار ریسک مطرح می‌کنند که می‌توان در قالب دو راهبرد ذیل در مورد ریسک خطمشی‌های عمومی به کار بست.

۱- راهبرد درگیر کردن خبرگان: دخیل کردن خبرگان علمی در فرآیند اتخاذ خطمشی‌ها و استفاده از روش و واکنش علمی آن‌ها برای کسب اطلاعات صحیح در مورد احتمال رخ دادن ریسک‌های خطمشی‌های عمومی.

۲- راهبردهای مشارکتی: یکپارچه کردن «علم با مشارکت» در پرداختن به ریسک خطمشی‌های عمومی و تزریق دانش تجربی عمل‌گرایانه ذی‌نفعان مختلف در مورد ریسک درون روش علمی.

در این دو رویکرد، تمرکز اصلی به ترتیب بر «روش علمی خبرگان» و پیوند دادن «روش تجربی ذی‌نفعان» با روش علمی بوده است.

متخصصان و دانش‌پژوهان مدیریت پروژه (برای مثال Atkinson et al, 2006,) (Turner, 2009) نیز دو رویکرد عمده به برخورد با ریسک پروژه‌ها ارائه داده‌اند که می‌توان

دلالت‌هایی برای مهار ریسک خطمشی‌های عمومی در بر داشته باشد. می‌توان آن‌ها را در قالب دو راهبرد ذیل در مورد خطمشی‌های عمومی به کار بست:

۱- راهبردهای مبتنی بر کنترل: نوعی راهبرد بالا به پایین به برخورد با ریسک‌های خطمشی عمومی است که هدف اصلی آن پیش‌بینی ریسک‌ها است و بر برنامه‌ریزی خطمشی‌ها تأکید دارد و مدعی است می‌توان دستاوردهای برنامه‌ریزی شده خطمشی‌های عمومی را از طریق شناسایی، تحلیل و واکنش عقلایی به ریسک محقق ساخت.

۲- راهبردهای منعطف: نوعی راهبرد مشارکتی است که بر شراکت رابطه‌ای طرفین خطمشی تأکید دارد و مدعی است همه طرفین می‌بایست برای مدیریت مشترک ریسک‌های خطمشی با هم کار کنند.

دیدگاه دانش‌پژوهان علم پیچیدگی (برای مثال Walker et al., 2010) نیز می‌تواند در مورد ریسک خطمشی‌های عمومی مورد استفاده قرار گیرد. آنها مدعی‌اند سیستم‌های پیچیده برای برخورد با ریسک‌های فرارو سه راهبرد باید اختیار کنند: مقاومت، تاب‌آوری و سازگاری. خطمشی‌های عمومی به عنوان نوعی سیستم‌های پیچیده (دانائی‌فرد، ۱۳۹۲)، می‌تواند برای برخورد با ریسک‌های فراروی خود از این سه راهبرد استفاده کنند: ۱- راهبرد مقاومت: سیستم‌های خطمشی‌های عمومی برای آمادگی مواجه شدن با بهترین بدیل‌های ریسکی احتمالی باید برنامه‌هایی از پیش تدوین کنند تا در برابر ریسک‌های احتمالی مقاومت کنند؛ ۲- راهبرد تاب‌آوری: سیستم‌های خطمشی‌های عمومی باید برای حفظ ثبات خود در برابر شوک‌های احتمالی تاب آور باشند؛ ۳- راهبرد سازگاری: سیستم‌های خطمشی عمومی باید برای همسازي با شرایط جدید خود را تغییر دهند. در این حالت، خطمشی‌گذاران تلاش می‌کنند از طریق پایش مسیر حرکت خطمشی به سمت اهدافش و انجام اقدامات اصلاحی سیستم خطمشی را به سمت اهدافش حرکت دهد. به عبارت دیگر این راهبرد نوعی انعطاف‌پذیری از جانب خطمشی‌گذاران طلب می‌کند تا خطمشی‌ها در برابر بدیل‌های باز برای برخورد با آینده‌های احتمالی متنوع منعطف شوند.

گونه‌شناسی دانش سیستم‌ها به رویدادهای ناشناخته طالب (Taleb, 2012) نیز می‌تواند برای برخورد با ریسک خطمشی عمومی آموزنده باشد. او مدعی است سیستم‌ها نسبت به چنین

رویدادهایی سه نوع واکنش نشان می‌دهند: واکنش متزلزل، واکنش مبتنی بر استواری یا تاب‌آوری، واکنش پاد متزلزل. می‌توان خط‌مشی‌های عمومی را به مثابه سیستمی تصور کرد که می‌تواند سه راهبرد ذیل را در برخورد با ریسک خط‌مشی‌های عمومی دنبال کند.

۱- راهبرد متزلزل (شککننده): خط‌مشی‌های عمومی طوری طراحی می‌شوند که به وسیله شوک‌های بیرونی متزلزل می‌شوند و از نوسانات و نااطمینانی‌های محیطی خود متأثر می‌شوند و گفته می‌شود چنین خط‌مشی‌هایی شککننده خواهند بود زیرا چنان طراحی شده‌اند که گویی محیط را ثابت و تغییرناپذیر تصور می‌کنند و بر این پیش‌فرض مبتنا دارند که عدم قطعیت‌ها را می‌توان شناخت ولی به طور کلی چنین خط‌مشی‌هایی راهبرد تزلزل در برابر تلاطم‌های محیطی را اختیار می‌کنند؛ ۲- راهبرد مبتنی بر استواری یا تاب‌آوری: بر اساس این راهبرد، خط‌مشی‌های عمومی طوری طراحی می‌شوند که توانایی حفظ هدف‌های خود در برابر شوک‌های بیرونی را دارند. به عبارت دیگر، اگر خط‌مشی‌هایی بتوانند ثبات خود را در برابر دامنه‌ای از شوک‌های بیرونی حفظ کنند، چنین خط‌مشی‌هایی را خط‌مشی‌های استوار می‌نامند. این نوع خط‌مشی‌ها می‌توانند فشارهای محیط را در خود جذب کنند، در برابر شوک مقاومت کنند و در همان وضعیت خود باقی مانند؛ ۳- راهبرد پادشککننده: بر اساس این راهبرد، خط‌مشی‌های عمومی چنان طراحی می‌شوند که در کوران شکست و بهم ریختگی‌ها قوی‌تر می‌شوند. به عبارت دیگر، با در نظر گرفتن آشوب، نااطمینانی و نوسانات، اهداف خود را بر اساس پیش‌بینی‌ها دنبال می‌کنند.

لی و همکارانش (Li et al, 2021) چارچوبی برای تحلیل راهبردهای برخورد با ریسک خط‌مشی‌های عمومی ارائه داده‌اند که اگرچه ریشه در دانش گذشته دارد ولی از جامعیت بیشتری برخوردار است و می‌تواند به عنوان جدیدترین گونه‌شناسی‌ها از منظر خط‌مشی‌گذاری عمومی محسوب شود. به ادعای این صاحب‌نظر و همکارانش، واکنش حکومت‌ها، دولت‌ها و خط‌مشی‌گذاران به ریسک خط‌مشی‌های عمومی را می‌توان در شش راهبرد ذیل در قالب یک طیف نشان داد:

۱- راهبرد انفعال: در این راهبرد، خط‌مشی‌گذاران برای مواجهه با ریسک خط‌مشی‌ها اقدامات خاصی در پیش نمی‌گیرند. به عبارت دیگر، خط‌مشی‌گذاران اجرای خط‌مشی‌ها را اراده کرده‌اند ولی نسبت به ریسک‌های فراروی آن، رویکرد انفعال در پیش می‌گیرند. براین اساس، تصمیم‌گیری در مورد برخورد با ریسک‌ها را به تعویق می‌اندازند. اگر خط‌مشی ارتقای حجاب و

عفاف در کشور را در نظر بگیرید، خطامشی‌گذاران تصمیم‌گیری در مورد ریسک‌های ناشی از اجرای این خطامشی را ممکن است به تعویق بیندازند و نوعی انفعال در برابر رخ دادن آنها از خود نشان دهند. همین‌طور، استلزامات پیش‌تیبان برای مواجهه با خطرات و تهدیدات علیه خطامشی موردنظر را تمهید نمی‌کنند، از این رو چنین خطامشی‌هایی ممکن است متزلزل به نظر برسند. از طرف دیگر، نهادهای محکمی برای برخورد با ریسک‌های خطامشی مورد نظر تأسیس نمی‌شوند. بر این اساس وقتی کشوری در برابر ریسک‌های احتمالی یک خطامشی (در نظر بگیرید خطامشی حجاب و عفاف، افزایش جمعیت کشور، توریسم همه‌جانبه، آموزش عالی بازاری و ...) رویکرد بی‌خیالی یا انفعال را در پیش گیرد، ممکن است متحمل خسارات غیرقابل جبرانی شود. این که چرا رویکرد انفعال در پیش می‌گیرد، می‌تواند منشأهای مختلفی داشته باشد. برای مثال ممکن است ریسک‌ها را بخوبی نشناخته باشد و اطلاعات کافی از آن نداشته باشد، یا ممکن است برخورد با ریسک احتمالی را پرهزینه‌تر از عدم برخورد برآورد کرده باشند، یا دانش کافی علمی برای برخورد با آن ریسک‌ها را در اختیار نداشته باشند، یا ممکن است هدف خطامشی، سیاست‌زده شده باشد و خطامشی‌گذاران نوعی «رفع تکلیف» (دانائی‌فرد، ۱۳۹۵) در وظایف سیاسی خود برای چنین خطامشی متصور شده باشند و تبعات ریسک‌ها را چندان مهم تصور نکنند.

۲- راهبرد مبتنی بر پیشگیری: در این راهبرد، طراحی خطامشی عمومی به گونه‌ای انجام می‌شود که پیشاپیش از ظهور و بروز ریسک‌ها احتراز شود. در این راهبرد، خطامشی‌گذاران ممکن است برای اجتناب از ریسک‌ها از اجرای برخی از برنامه‌ها یا پروژه در خطامشی‌هایی نظیر جذب و استخدام کارکنان در بخش دولتی، تعاملات منطقه‌ای با کشورهای، مالیات بر حقوق کارکنان دولت، خرید سربازی، انرژی هسته‌ای احتراز کنند. این راهبرد متناسب با وضعیت‌هایی است که در آن تغییرات ناشی از خطامشی مدنظر بسیار قابل پیش‌بینی است. به عبارت دیگر، خطامشی‌گذاران در پرتو اطلاعات نسبتاً دقیقی می‌دانند که اگر در پرتو خطامشی مدنظر خود برنامه‌ها یا پروژه‌ای را انجام دهند، چه ریسک‌هایی متوجه آن خطامشی می‌شود، از این رو، از چنین برنامه‌ها و پروژه‌هایی دوری می‌جویند. اصلی‌ترین نقدی که می‌توان به این راهبرد مطرح کرد آن است که خطامشی از کیفیت لازم برای برخورد با مسئله موردنظر برخوردار نشود، زیرا برخی از برنامه‌ها و یا پروژه‌ها که محور اصلی خطامشی منتخب هستند را اجرا نمی‌کند. به عبارت دیگر، شجاعت در خطامشی‌ها ممکن است بنا به مصلحت‌اندیشی از بین برود و خطامشی چندان اثرگذار نباشد.

۳- راهبردهای مبتنی بر احتیاط (دوراندیشی): در این راهبردها، خطمشی گذاران با ریسک‌های مستقر در خطمشی منتخب خود، برخورد علمی می‌کنند. به عبارت دیگر، در چارچوب تحلیل ریسک به ارزیابی ریسک، مدیریت ریسک و ابلاغ ریسک متوسل می‌شوند. به عبارت دیگر، از هر کدام از برنامه‌ها و پروژه‌های خطمشی نوعی تحلیل هزینه-منفعت انجام می‌دهند. برای مثال، در خطمشی تعامل منطقه‌ای می‌توان از همه اقدامات مندرج در خطمشی نوعی تحلیل هزینه-منفعت انجام داد تا ریسک‌های آنها مدیریت شود.

۴- راهبردهای مبتنی بر کنترل: در تقابل با راهبرد پیشگیرانه، راهبرد کنترل محور از ریسک استقبال می‌کند و تلاش می‌کند به جای اجتناب از رویارویی، آنها را پیش‌بینی و به بند مقررات درآورد. در همین راستا، تفاوت راهبرد احتیاط محورانه با راهبرد کنترل محور در آن است که در راهبرد نخست، اقدامات مقابله با ریسک، ذیل درجه بالایی از عدم قطعیت انجام می‌شود، در وضعیت‌هایی که احتمال وقوع رخدادها را نمی‌توان تعیین کرد، درحالی که تبعات آنها می‌تواند بالا باشد. در مقابل راهبرد کنترل محور، اقدامات سنتی دولت را برجسته می‌کند و کارویژه‌های فرمان و کنترل دولت در شرایط عادی را انجام می‌دهند. در راهبرد کنترل محور، اقداماتی که برای برخورد با ریسک تقبل می‌شود، از طریق ارزیابی ریسک و مقررات، خطمشی یا قوانین متناظر به خوبی فهم می‌شود. بر این اساس، در چنین راهبردی همه ریسک‌های احتمالی با توسل به انواعی از مقررات مهار می‌شود.

۵- راهبردهای مبتنی بر تحمل و مدارا: این راهبرد مانند راهبرد مقاومت (Walker et al., 2013) راهبرد مبتنی بر استواری یا تاب‌آوری، (Nair & Howlett, 2017) تصور می‌شود زیرا در این راهبرد، خطمشی گذاران به هدف مقاوم کردن خطمشی‌ها به این منظور که بتوانند در شرایط مختلف ناشی از ریسک‌های فرا روی عملکرد خود در حد رضایت‌بخش ادامه دهند آمادگی لازم را تمهید می‌کنند. برای مثال در خطمشی انرژی، دولت بدیل‌های مختلف انرژی را از قبل تمهید می‌کند تا اگر نفت و یا گاز قطع شود ادامه حیات برای کشورشان میسر باشد. در این راهبرد برای کاهش تبعات بالقوه ریسک‌های خطمشی، تغییرات یا اصلاحات خطمشی‌ای پیشاپیش تمهید می‌شود.

۶- راهبردهای مبتنی بر انطباق‌پذیری: در این راهبرد خطمشی‌های عمومی در واکنش به ریسک‌های فرارو خود را با شرایط انطباق می‌دهند. یعنی برنامه‌ها و پروژه‌های درون طرح کلان خطمشی مدنظر، ممکن است در مواجهه با ریسک‌ها دچار تغییر و تحول شوند.

این تقسیم بندی نسبت به سایر تقسیم بندی در ادبیات جامع و مانع تر بوده و در حوزه خطمشی عمومی جدیدتر به نظر می‌رسد. بنابراین، هم نظر با طراحان این تقسیم بندی از واکنش‌ها به ریسک خطمشی‌ها، این تقسیم بندی دو مزیت دارد: ۱-بتنا بر نقاط قوت سایر طبقه‌بندی‌ها در ادبیات موجود، و ۲-برخورداری از ظرفیت عملیاتی‌کردن راهبردها و استفاده در پژوهش‌های تجربی. مطالعات نویسنده نشان می‌دهد این گونه‌شناسی در حال حاضر مهم‌ترین گونه‌شناسی است که در عرصه تحلیل خطمشی‌های عمومی مطرح شده است.

همان‌طور که ملاحظه شد در همه گونه‌شناسی‌های مورد بحث، واکنش فعال به ریسک‌ها یکی از اصلی‌ترین راهبردها نسبت به ریسک‌ها بود. بر این اساس تحلیل خطمشی باید ریسک خطمشی‌های عمومی را محاسبه و بدیل‌ها را بر اساس آنها صورت‌بندی کند. اما در عرصه حکومت و دولت مبنای نظری محاسبه ریسک چیست؟

مبانی محاسبه ریسک و بازده خطمشی‌های عمومی

اولویت‌گذاری خطمشی‌های عمومی مرکز ثقل تحلیل خطمشی‌های عمومی است. این که دولت چگونه و چرا برخی از خطمشی‌ها را انتخاب می‌کند و برخی از آن‌ها را نادیده می‌گیرد به نظریه مختار عقبه اولویت‌گذاری خطمشی‌های دولت بستگی دارد. نظریه‌های مختلفی می‌تواند انتخاب‌های دولت در نوع خطمشی‌های اختیار شده را تبیین کند (Guerrero et al, 2019) برخی از این نظریه‌ها که در ادبیات مطالعه خطمشی عمومی متداول تر هستند عبارتند از:

نظریه حساسیت نشان دادن به افکار عمومی: این نظریه مدعی است سیاستمداران و خطمشی‌گذاران، خطمشی‌هایی را در اولویت قرار می‌دهند که افکار عمومی طلب می‌کند و در نهایت منجر به انتخاب مجدد رییس جمهور و حزب پشتیبان آن می‌شود. به عبارت دیگر این نظریه ادعا دارد خطمشی‌های منتخب دولت‌ها تجلی ترجیحات عامه مردم است و بیانگر نفوذ افکار عمومی بر خطمشی‌های عمومی است (ببینید: Manza & Cook, 2006). در پرتو

این نظریه منشأ ریسک‌های اجرای خط‌مشی‌ها را باید در مساعد بود یا نبودن افکار عمومی له یا علیه خط‌مشی‌ها جستجو کرد.

نظریه موضع‌گیری حزبی: این نظریه مدعی است احزاب سیاسی خط‌مشی‌هایی را در اولویت قرار می‌دهند که با موضع‌های ایدئولوژیک آن‌ها، برای جلب توجه حامیان اصلی خود همسازی دارد (ببینید: Bakker & Hobot, 2013; Grewing et al, 2020; Jacobs & Hindmoor, 2002; Schmidt, 1996). در این نظریه ریشه ریسک‌ها باید در تقابل خط‌مشی‌های پیشنهادی با وعده‌های حزبی به مردم جستجو کرد.

نظریه چرخه کسب‌وکار سیاسی: این نظریه مدعی است سیاستمداران و خط‌مشی‌گذاران، خط‌مشی‌هایی را در اولویت قرار می‌دهند که اقتصاد را در کوتاه مدت برای افزایش احتمال انتخاب دولت و حزب پشتیبان او رونق می‌بخشد (به تحرک وامی‌دارد) (ببینید: Andrikopouls et al, 2004; Drazen, 2008; Gautier, 2003). در این نظریه باید مآخذ ریسک‌های فرا روی خط‌مشی‌های منتخب را در شرایطی جستجو کرد که تحقق اهداف اقتصادی خط‌مشی‌ها را با مشکل مواجه سازد.

نظریه سرمایه‌گذاری در خط‌مشی‌های عمومی: نظریه سرمایه‌گذاری در خط‌مشی‌های عمومی که ریشه در اقتصاد رفتاری دارد، پاسخی به این پرسش ارائه می‌دهد که «دولت‌ها چگونه خط‌مشی‌های عمومی خود را اولویت‌گذاری می‌کنند». بر اساس این نظریه، فضای سیاسی هر جامعه‌ای بازنمای بازار سیاسی آن جامعه است. همانطور که در بازار اقتصادی به خصوص بازار سرمایه، سرمایه‌گذاران از مردم برای سرمایه‌گذاری در سهام دعوت به عمل می‌آورند، در بازار سیاسی هم عمده توجه مردم هر کشور، دغدغه‌های اقتصادی است. یعنی بخش اعظم شهروندان از دولت منتخب انتظار بهبود شرایط اقتصادی را دارند. این دغدغه در سال‌های اخیر در همه کشورها به طور اعم و حتی کشور ایران هم تا حدود زیادی صادق است. بر این اساس دولت‌ها را می‌توان مدیران سرمایه‌گذاری نامگذاری کرد و خط‌مشی‌های عمومی انتخابی دولت‌ها، محمول‌های سرمایه‌گذاری‌ها محسوب می‌شوند که از آنها به عنوان «دارایی‌های خط‌مشی» (policy assets) یاد می‌شود. هر رای شهروندان برگه سهمی است که انتظار دارند در پایان دوره ۴ یا ۵ ساله یا هرچند ساله دولت منتخب سودی عایدشان کند. سیگنال قیمت‌ها در فضای بازار سرمایه‌گذاری که نشان می‌دهد قیمت سهامی در حال افزایش است در فضای

سیاسی به «تخصیص‌های بودجه‌ای دولت‌ها»، «حمایت‌های قانونی و مقرراتی دولت‌ها و خطمشی‌های تصویبی» و ... اشاره دارد که به شهروندان حساسیت دولت به خطمشی‌هایی را نشان می‌دهد که مورد توجه شهروندان است و از این طریق انتظار شهروندان از دولت پاسخ داده می‌شود. بر این اساس عرصه‌های خطمشی در هر کشور برای مثال: عرصه اجتماعی (بهداشت، بیمارستان‌ها و خدمات پزشکی، بیماری‌های واگیردار، ایدز، مواد مخدر، آموزش و پرورش، مدارس و دانشگاه‌ها، مزایای تامین اجتماعی، امنیت اجتماعی، رفاه، فقر، محرومیت، نابرابری، مسکن، اجاره، رهن، حومه‌های شهری، زندگی روستایی، بی‌خانمان‌ها و ...); عرصه امور خارجی و دفاعی (دفاع، تسلیحات، انرژی هسته‌ای، امور بین‌الملل، روابط با کشورهای دیگر، صلح و ...); عرصه‌های اقتصاد کلان (امور اقتصادی از جمله تولید، مالیه، تجارت و اشتغال، مالیات بر درآمد، تورم، رکود، هزینه‌های زندگی، قیمت‌ها، بیکاری، تعطیلات کاری، هزینه‌های دولت، مسائل پولی، وضع مالیات، بهره‌وری، صنعت، کسب و کار، تجارت، خصوصی‌سازی، کشاورزی، حومه‌های شهری، ذخیره‌های غذایی، مواد غذایی، آبیان، دستکاری ژنتیک غذایی، زندان‌ها، خدمات به کهنسالان، اعتصاب‌ها، روابط کاری، اتحادیه‌های تجاری، حقوق و دستمزد، حمل و نقل دریایی، هوایی، ریلی و زمینی، ترافیک، آلودگی هوا و آب نرخ ارزهای بین‌المللی); عرصه زیرساخت‌ها و محیط‌زیست (سیلاب‌ها، زلزله‌ها، جنگل‌ها، سوخت‌های هسته‌ای، ذخائر سوخت، قیمت نفت، قیمت سوخت، مالیات بر سوخت، آب و هوا و ...); عرصه حقوق مدنی، قانون و نظم عمومی (فساد جرم پلیس مهاجرت و ...) (برداشت از Bertelli & John, 2013: 50-51) همگی عرصه‌های سرمایه‌گذاری دولت‌ها در خطمشی عمومی هستند که مآخذ جلب نظر رأی‌دهندگان در دوره‌های انتخابات بعدی تصور می‌شوند. بر این اساس، دولت‌ها با تدوین نشانگرهایی تلاش می‌کنند دستگاه «محاسبه ریسک و بازده» خطمشی‌های عمومی را طراحی کنند. نظریه سرمایه‌گذاری در خطمشی‌های عمومی تلاش کرده است با شناسایی همه عرصه‌های سرمایه‌گذاری دولت نشانگرهای ریسک و بازده را تعیین کند تا نشان دهد که دولت‌ها در کدام یک از عرصه‌های خطمشی‌های عمومی موفق به جلب نظر رأی‌دهندگان خود شده‌اند. به عبارت دیگر دولت به کمک دستگاه «ریسک و بازده» سبب سرمایه‌گذاری خطمشی‌ها را طوری چیدمان می‌کند که نظر رأی‌دهندگان را به انتخاب خود در دوره‌های بعدی جلب کند، از این رو دولت‌ها ممکن است در عرصه‌های مختلف مورد اشاره برخی از خطمشی‌ها را بیشتر در اولویت قرار دهند، خطمشی‌هایی که به نظر می‌رسد بازده آنها نسبت به ریسک اختیار کردن آنها

بیشتر باشد. در پرتو این نظریه دولت‌ها بایستی ریسک انتخاب خطمشی‌های مختار خود را محاسبه کنند تا پیشاپیش از میزان محقق شدن اهداف خطمشی خود، نوعی اطمینان نسبی کسب کنند.

در پرتو این نظریه‌ها می‌توان مفهوم‌پردازی‌های مختلفی از انواع ریسک‌ها انجام داد و نویسنده تلاش کرده است در بخش بعد، خود، دست به مفهوم‌پردازی از این ریسک‌های فراروی خطمشی‌های عمومی بزند.

مفهوم‌پردازی ریسک‌های خطمشی عمومی

بی‌تردید عرصه تحلیل خطمشی عمومی در هر کشور محل اصلی محاسبه ریسک و بازده بدیل‌های مختلف خطمشی عمومی است. در دستگاه تحلیل خطمشی عمومی (ساختاردهی مسائل مورد نیاز به خطمشی، تعیین دستاورد مورد انتظار از برخورد خطمشی با مسائل تعیین شده، تجویز بدیل منتخب خطمشی‌ها، تعیین دستاوردهای مشهود خطمشی منتخب، ارزشیابی عملکرد خطمشی) اگرچه در نظر گرفتن ریسک و بازده خطمشی را در همه مراحل تحلیل باید مدنظر قرار داد، در مرحله تجویز خطمشی عمومی، کاربست محاسبه ریسک و بازده برای انتخاب بهترین بدیل (بر اساس ارزش) مورد نظر بسیار اهمیت دارد. در این مرحله باید ریسک‌های سیستماتیک و غیر سیستماتیک بدیل‌های خطمشی را مدنظر قرار داد. با برداشت از ادبیات مطالعات مدیریت مالی، می‌توان گفت ریسک‌های سیستماتیک خطمشی عمومی اشاره به خطرات فراروی خطمشی‌هایی دارد که احتراز از آن‌ها امکان‌پذیر نیست. تحول در شرایط محیطی، داخلی و بین‌المللی ممکن است خطمشی‌های عمومی را در رسیدن به اهدافشان با مشکل مواجه سازد. برای مثال رکود اقتصادی، تحولات ژئوپلیتیک بزرگ، یا تغییرات معنادر در چارچوب‌های تنظیم‌گری داخلی کشور، سوانح طبیعی (زلزله، سیل، سیلاب، فرونشست، ریزگردها و ...)، نوسانات در نرخ‌های ارز و مبادلات بین‌الملل، تحریم‌ها، قطع روابط میان کشورها، جنگ‌ها و مواجهه‌های نظامی، تحولات شدید در فناوری‌ها و تغییر در ائتلاف سیاسی حاکم بر دولت می‌تواند بسیاری از خطمشی‌ها را در عرصه‌های مختلف (اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، تجاری، بازرگانی، علمی) به شکست بکشاند.

ریسک‌های غیر سیستماتیک خطمشی‌ها اشاره به ریسک‌های وزارتی، سازمانی یا بخشی دارد که مانع تحقق اهداف خطمشی‌های اتخاذ شده می‌شوند. برای مثال ناکارآمدی کشورداری

(حکمرانی، مدیریت و عملیات) در عرصه‌های خطامشی‌های عمومی (ناکارآمدی در حکمرانی، مدیریت و عملیات خطامشی آموزش و پرورش)، مدل‌های کسب‌وکار وزارتی (یکپارچه نبودن کارویژه‌های وزارتی، همپوشانی با سایر وزارتخانه‌ها)، کم‌ظرفیتی نیروی انسانی مسئول حکمرانی، مدیریت و عملیات خطامشی عمومی منتخب، فقر فناوری اجرای خطامشی منتخب، بار اداری غیرمنطقی خطامشی‌های عمومی منتخب، تغییر و تحولات ساختار حکمرانی و مدیریت متولی خطامشی عمومی، واگرایی با خطامشی‌های دیگر، تضعیف اراده سیاسی عقبه خطامشی منتخب، ظرفیت اداری متزلزل عقبه خطامشی عمومی منتخب و ... می‌تواند خطرات مهم فراروی خطامشی‌های عمومی منتخب باشد. از این رو، دولت در هر عرصه خطامشیی باید ضمن در نظر گرفتن بازده یا عایدی اجتماعی خطامشی‌ها، ریسک سیستماتیک و غیر سیستماتیک فراروی خطامشی‌های منتخب خود را در نظر بگیرد.

هاولت (Howlett et al., 2022a) مدعی است دولت در برخورد با ریسک خطامشی‌های عمومی باید به دو نوع ریسک توجه کند. ۱) ریسک رفتاری خطامشی‌گذاران (میل به لحاظ کردن منافع خود و حامیان در معماری خطامشی) و ریسک رفتاری خطامشی‌پذیران (میل به قمار بازی در فضای خطامشی‌گذاری، اخذ سواری مجانی و رانت جویی). این ریسک را ریسک داخلی می‌نامد و مدعی است بخش اعظم مطالعات ریسک خطامشی بر ۲) ریسک‌های بیرونی فراروی خطامشی‌های عمومی نظیر تغییرات جوی، رویدادهای جوی کرانه‌ای، یا فاجعه‌های مالی متمرکز بوده‌اند. بر این اساس وی ادعا می‌کند که ریسک‌های بیرونی ریشه در عللی نظیر جنگ‌ها، قحطی‌ها، بیماری‌های فراگیر واگیردار و انواع بحران‌ها دارند. این نوع ریسک، محور توجه بسیاری از رژیم‌های مدیریت ریسک متداول در عصر فعلی هم در بخش خصوصی و هم دولتی قرار گرفته است. ریسک‌هایی که می‌تواند زنجیره‌های عرصه کالا و خدمات و مواد اولیه، خطوط تولیدی کالاها و خدمات، بیمه‌نامه‌های مسئولیت قانونی در بخش خصوصی و دولتی و دیگر پویایی‌هایی که سودآوری و ارزش‌آفرینی برای مشتری و شهروند را در پی دارد تهدید کند.

هم ریسک‌های داخلی و هم ریسک‌های بیرونی بر خطامشی‌گذاری و طراحی خطامشی اثرگذارند و می‌توانند منجر به بی‌ثباتی و پیش‌بینی‌ناپذیری دستاوردهای یک خطامشی شوند و در نهایت شکست خطامشی را رقم بزنند (Howlett et al., 2022a: 153). به عبارت دیگر، به علت طراحی ابزارهای خطامشیی دارای ریسک بالای شکست و ایجاد موقعیت‌هایی که منجر به

اجرای چنین ابزارهایی در عمل می‌شوند، ریسک‌های داخلی و بیرونی غالباً منجر به نتایج خط‌مشی بی‌ثبات می‌شوند. بنابراین، فهم این ریسک‌ها و اقدامات کاهش دهنده آنها در طرح خط‌مشی می‌تواند دستاوردهای بهتری به همراه داشته باشد.

با این توصیف، کشورهای مختلف برای کنترل ریسک‌های داخلی مدل‌های مختلفی تمهید کرده‌اند (Howlett et al., 2022a). به عبارت دیگر مدل‌های مختلفی برای مدیریت ریسک در کشورهای مختلف تعبیه شده است. آشنایی با سیستم‌های کنترل داخلی سه کشور امریکا، بریتانیا و استرالیا می‌تواند مفید باشد. ۱- دفتر پاسخگویی دولت امریکا برای مدیریت ریسک داخلی خط‌مشی‌های عمومی خود مدلی طراحی کرده است که عناصر اصلی آن به شرح ذیل هستند:

- برپایی محیط کنترلی در بخش دولتی: مدیریت و کارکنان در بخش دولتی باید نوعی فضای پایبندی به کنترل در سازمان‌ها ایجاد و حفظ کنند که در آن فضای نگرش مثبت و حمایتی از کنترل داخلی و مدیریت مبتنی بر وجدان و وظیفه‌شناسی برپا شود. محیطی مملو از صداقت، پاکی، مقید به ارزش‌های داخلی و نگاه مثبت کارکنان به مدیریت به کنترل داخلی در سازمان اشاره به این عنصر دارد. از سازمان‌ها انتظار می‌رود کیفیت بالایی از مدیریت ریسک داخلی را محقق سازند؛
- سنجش ریسک: همه نهادهای دولت فدرال ملزم به سنجش ریسک اقدامات و خط‌مشی‌های خود هستند. سنجش (یا ارزیابی)، مبنای واکنش‌های مناسب به ریسک‌های احصایی قرار می‌گیرد؛
- فعالیت‌های کنترلی: اقداماتی که مدیریت برای تحقق اهداف و واکنش به ریسک‌های داخلی درون سازمان دولتی انجام می‌دهد. این اقدامات ذیل رویه‌ها و مقررات متناسب با این هدف انجام می‌شود؛ اطلاعات و ارتباطات: در این محور از سازمان‌ها انتظار می‌رود برای حمایت از سیستم کنترل داخلی خود اطلاعات با کیفیتی را به شیوه مناسب تهیه و ابلاغ و انتقال دهد؛
- پایش: چون مدیریت ریسک داخلی فرآیندی پویا است که باید به صورت مستمر متحول شود یا شرایط منطبق شوند، این عنصر کیفیت عملکرد مدیریت ریسک را در

گذر زمان ارزیابی می‌کند و یافته‌های حسابرسی و ممیزی‌ها را به سرعت مورد توجه قرار می‌دهد (Howlett et al., 2022a: 155).

۲- سیستم کنترل داخلی بریتانیا که دارای عناصر خاصی به شرح ذیل است:

- شناسایی و سنجش ریسک: به تعیین ریسک‌ها و نحوه شایسته مدیریت آنها در سازمان دولتی اشاره دارد؛
- هماوردی با ریسک: به انتخاب، طراحی و اجرای بدیل‌های برخورد با ریسک به منظور حمایت از تحقق دستاوردهای مورد نظر و مدیریت ریسک در یک سطح قابل قبول اشاره دارد؛
- پایش ریسک: به طراحی و عملیات پایش یکپارچه ریسک‌ها اشاره دارد؛
- گزارش‌دهی ریسک: به گزارش‌دهی بهنگام، صحیح و مفید ریسک‌ها برای تقویت کیفیت تصمیم‌گیری و پشتیبانی از سازمان در انجام مسئولیت‌هایش اشاره دارد (Howlett et al., 2022a: 156).

۳- استرالیا هم برای نظارت بر ریسک‌های داخلی در بخش دولتی و مدیریت آنها دارای سیستمی متشکل از عناصر ذیل است:

- تمهید یک خط‌مشی مدیریت ریسک؛
- برپایی یک چارچوب مدیریت ریسک؛
- تعریف مسئولیت مدیریت ریسک؛
- تزریق مدیریت ریسک نظام‌مند درون فرآیندهای کاری؛
- شکل‌دهی یک فرهنگ مثبت نسبت به کنترل ریسک؛
- ابلاغ و انتقال ریسک‌ها و مشاوره در مورد آنها؛
- فهم و مدیریت ریسک‌های مشترک و همگانی؛
- حفظ قابلیت مدیریت ریسک؛
- ممیزی و بهبود مستمر مدیریت ریسک (Howlett et al., 2022a: 158).

جدول ذیل فرآیند مدیریت ریسک را در مقایسه با چرخه عمومی مدیریت ریسک در سه کشور فوق‌الذکر نشان می‌دهد.

جدول ۳: فرآیند مدیریت ریسک در امریکا، بریتانیا و استرالیا در مقایسه با مدل عمومی مدیریت ریسک (Howlett et al., 2022a: 159)

| فرآیندهای مدیریت ریسک | ساختار مدیریت ریسک در امریکا | ساختار مدیریت ریسک در بریتانیا | ساختار مدیریت ریسک در استرالیا |
|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|--|
| شناسایی ریسک | ایجاد محیط کنترلی | شناسایی و سنجش (ارزیابی) ریسک | ایجاد خط‌مشی مدیریت ریسک ایجاد چارچوب مدیریت ریسک تعریف مسئولیت‌ها توزیع مدیریت ریسک درون سیستم‌ها و فرآیندهای کاری |
| ارزیابی (سنجش) ریسک | ارزیابی (سنجش) ریسک | — | ایجاد فرهنگ مثبت به کنترل ریسک |
| کاهش ریسک | فعالیت‌های کنترلی اطلاعات و ارتباطات | رسیدگی به ریسک | ایجاد همکاری ارتباطی و مشاوره‌ای در مورد ریسک‌های سازمان فهم و مدیریت ریسک مشترک حفظ قابلیت مدیریت ریسک |
| ممیزی اقدامات کاهش ریسک | پایش | پایش ریسک گزارش‌دهی ریسک | ممیزی و بهبود مستمر مدیریت ریسک |

همانطور که گفته شد ریسک‌های مهم اقدامات مدیریتی، کشورداری، حکومتی و کسب‌وکاری را می‌توان به دو دسته طبقه اصلی (۱) ریسک‌های سیستماتیک (۲) ریسک‌های غیرسیستماتیک تقسیم‌بندی کرد. نویسنده مدعی است ریسک‌های سیستماتیک فراروی خط‌مشی‌های عمومی را می‌توان بر اساس «نظریه محیط سازمان» یا «محیط» کشور به هفت قسمت تقسیم کرد:

۱- ریسک اقتصادی: این ریسک‌ها اشاره به رویدادهای مخاطره‌آمیز اقتصادی دارد که می‌تواند تحقق اهداف خط‌مشی‌های عمومی منتخب کشور را با دشواری مواجه سازد. پویایی‌های

ژئوپلیتیک در فضای بین‌المللی و جهانی، جنگ‌های تجاری، تحریم‌های بین‌المللی، تحریم‌های دوجانبه یا چند جانبه بعضی کشورها، نوسانات بازار ارز بین‌المللی، نااطمینانی‌های اقتصادی جهانی، مواجهه‌های ژئواکونومیک میان کشوری، تنش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، سوانح طبیعی جهانی (مانند بیماری فراگیر کرونا) می‌تواند از جمله ریسک‌های اقتصادی خط‌مشی‌های عمومی کشورها از جمله ایران مد نظر قرار داد. خط‌مشی کنترل تورم در ایران را در نظر بگیرید و موانع ایجاد این رویدادهای مخاطره آمیز برای اجرای آن را مدنظر قرار دهید.

۲- ریسک‌های اجتماعی: اشاره به رویدادهای اجتماعی خطرآفرینی دارد که اجرای خط‌مشی‌های عمومی را با مشکل مواجه می‌سازد. پوشش‌های رسانه‌های جهانی، تحولات در ساختار طبقه‌ای، تحولات در ترکیب جمعیتی، تحول در الگوهای جابجایی، تغییر در سبک‌های زندگی، شکل‌گیری نهضت‌های اجتماعی، تزریق هژمونی تنوع نیروی کار در سازمان‌ها، شکل‌گیری کمپین‌های رسانه‌ای توده‌ای و ... می‌تواند اجرای خط‌مشی‌های عمومی با نیت خاص را با دشواری مواجه سازد. خط‌مشی حجاب و عفاف ملی را در نظر قرار دهید و شدت و حدت روزافزون رسانه‌های اجتماعی بین‌المللی در مانع‌زایی اجرای موفقیت‌آمیز آن را تحلیل کنید.

۳- ریسک‌های فرهنگی: اشاره به رویدادهای فرهنگی دارد که مانع تحقق اهداف برخی از خط‌مشی‌های عمومی می‌شود. برای مثال، تحول در هنجارها، باورها و ارزش‌های فکری رفتاری و گفتاری در عرصه جهانی و مخابره مستمر آن از طریق رسانه‌های انبوه جمعی می‌تواند بسیاری از خط‌مشی‌های دین محور را با چالش مواجه سازد. کمپین‌های گسترده جهانی علیه ارزش‌های اسلامی در رسانه‌های همه‌گیر اجتماعی، ریسک ناکامی برخی از خط‌مشی‌های مبتنی بر ارزش‌های اسلامی را افزایش داده است. ارزش فرهنگی به نام حقوق بشر در عرصه جهانی، بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی در عرصه نظم اجتماعی را در بسیاری از کشورها از جمله ایران با مخاطرات زیادی مواجه ساخته است و مقابله با آن «ریسک سیاسی» کشورها در عرصه و محافل بین‌المللی را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

۴- ریسک حقوقی و قانونی: اشاره به برخی اسناد، قوانین و مصوبات بین‌المللی دارد که می‌تواند مانع اجرای برخی از خط‌مشی‌های عمومی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی کشورها شود. قوانین شرکتی، قوانین ضد تراست، قوانین مالیاتی در عرصه بین‌المللی، قوانین سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای مختلف، قوانین متعدد اجتماعی، فرهنگی، سیاسی در فضای بین‌المللی می‌تواند

بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی کشورها از جمله ایران را در معرض مخاطرات چالش برانگیز قرار دهد.

۵- ریسک‌های سیاسی: اشاره به دسته‌ای از رویدادهای سیاسی دارد که ممکن است با رخ دادن در عرصه بین‌المللی، برخی از خط‌مشی‌های منتخب دولت‌ها در بسیاری از کشورها را با دشواری مواجه سازند. جابجایی قدرت در کشورها (شکل‌گیری دولت ترامپ در آمریکا را مدنظر قرار دهید)، شکل‌گیری پیمان‌های منطقه‌ای بین‌المللی و جهانی جدید یا انحلال آنها، مصوبات نهادهای بزرگ و مهم بین‌المللی مانند سازمان ملل، شورای امنیت، بانک جهانی و ... را در نظر بگیرید که چگونه با رقم خوردن تحریم‌های سنگین علیه ایران بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی کشور را با دشواری مواجه ساخته است.

۶- ریسک‌های فناورانه: اشاره به رویدادهای فناورانه در عرصه بین‌المللی دارد که می‌تواند مانع از تحقق برخی از اهداف تعدادی از خط‌مشی‌های عمومی شود. فناوری‌های هوش مصنوعی، تحولات عظیم و دیجیتال، رسانه‌های اجتماعی همه‌سویین، ربات‌ها، تحولات در علوم فناوری‌های شبیه‌سازی و ... می‌تواند بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی خاص کشورها را از حیز انتفاع ساقط کند، اگرچه می‌توانند در تحقق بخشیدن برخی از اهداف برخی از خط‌مشی‌های عمومی موثر باشند.

۷- ریسک‌های طبیعی و فیزیکی: اشاره به برخی از رویدادهای طبیعی دارد که ممکن است در مسیر تحقق اهداف خط‌مشی‌های منتخب هر کشوری مانع تراشی کنند. کم شدن عرضه نفت و بنزین در بازارهای بین‌المللی، طلا و سایر فلزات گران قیمت، کاهش بارندگی‌ها، آلودگی‌های نفتی دریاها، طوفان‌ها و سیل‌ها و زلزله‌ها، الگوهای جوی و ... می‌تواند بسیاری از خط‌مشی‌ها را در رسیدن به اهدافشان ناکام سازد. بر این اساس اگر خط‌مشی‌گذاران عمومی هر کشوری از جمله ایران اسلامی می‌خواهند پیشاپیش مانع شکست خط‌مشی‌های خود شوند، پیش بینی و فهم ریسک‌های سیستماتیک فوق می‌تواند سازنده و مفید باشد.

علاوه بر ریسک‌های سیستماتیک، فهم، پیش بینی، سنجش و اندازه‌گیری ریسک‌های غیر سیستماتیک فراروی خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند تا حدی مانع از ناکامی آنها شود.

نویسنده مدعی است هر فعالیتی در سطح فردی، تیمی، گروهی یا سازمانی و همینطور در سطح ملی برای رسیدن به اهداف خود به چهار استلزام ضروری نیازمند است که در هنگام اقامه خطمشی‌های عمومی باید ریسک آنها مدنظر قرار گیرد. این چهار استلزام عبارتند از «استلزامات سخت افزاری، نرم‌افزاری، انسان‌ابزاری و اکوسیستم محیط بر سیستم». هر خطمشی عمومی برای دستیابی به اهداف خود باید ریسک‌های مترتب بر این چهار عنصر را مدنظر قرار دهد. بر این اساس می‌توان این چهار ریسک غیر سیستماتیک را به شرح ذیل شرح داد:

- ریسک‌های سخت‌افزاری: اشاره به رویدادهای سخت‌افزاری دارد که تحقق اهداف خطمشی را با دشواری مواجه می‌سازد. هر خطمشی‌ای که هدفی را دنبال می‌کند نیاز به سخت‌افزاری دارد تا بتواند با اتکا به آنها، مسیر خود به سمت اهداف تعیین شده را دنبال کند. اگرچه در تقسیم‌بندی‌ها از خطمشی‌ها، گونه‌شناسی‌های متعددی وجود دارد و میزان اتکای آنها به سخت‌افزار لازم متغیر است ولی در کل همه خطمشی‌ها (واقعی و نمادین، مادی، توزیعی، تنظیمی و بازتوزیعی) نیازمند به بن‌سازه‌های سخت‌افزاری دارند. برای مثال خطمشی ترانزیت کالا از جنوب به شمال کشور نیاز به زیرساخت‌های لازم دارد. اگر زیرساخت ریلی کشور در مرز شمالی، توان پیوستن به زیرساخت بین‌المللی ریلی را ندارد، بی‌تردید این خطمشی با ناکامی مواجه خواهد شد. خطمشی افزایش تعداد دانشجویان پزشکی در دانشگاه‌ها، تولید پزشکان باکیفیت به عنوان هدف غایی چنین خطمشی‌ای را به خطر می‌اندازد زیرا فشردگی دانشجویان در اتاق تشریح، کمبود فناوری‌ها و تجهیزات دانش لازم به دانشجویان منتقل نخواهد شد. ضعف امنیت زیرساخت‌ها، ضعف کیفیت زیرساخت‌ها، نامتناسب بودن زیرساخت‌ها با ماهیت خطمشی‌ها، فرسودگی زیرساخت‌ها و ... می‌تواند خطمشی‌ها را در تحقق اهدافشان با دشواری‌هایی مواجه سازد. فهم و پیش‌بینی ریسک‌ها و خطرات ناشی از تحولات و تغییرات در این زیرساخت‌ها می‌تواند سرمایه‌گذاری دولت‌ها در برخی از خطمشی‌ها را بی‌عایدی بگذارد.
- ریسک‌های نرم‌افزاری: اشاره به رویدادهای نرم‌افزاری دارد که رسیدن خطمشی‌ها به اهدافشان را با دشواری مواجه می‌سازند. این ریسک‌ها را می‌توان به ریسک‌های

حکمرانی، مدیریت و عملیات اجرایی خط‌مشی‌های عمومی تقسیم بندی کرد. نامناسب بودن، کیفیت پایین، واگرایی و تعارض مقرراتی و استانداردی برای اجرای خط‌مشی می‌تواند ریسک ناکامی خط‌مشی‌های عمومی را افزایش دهد. اداره امور عمومی کم‌توان و کم‌ظرفیت، ریسک شکست خط‌مشی‌ها را افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل ناکافی، نامناسب و غیرواقعیانه طرح‌ها، تخصیص بودجه خط‌مشی‌ها، چیدمان برنامه‌ها و پروژه‌ها و همینطور سیستم‌های کنترلی بی‌کیفیت می‌تواند به سیاهچاله‌هایی تبدیل شود که خط‌مشی‌ها را در مسیر تحقق اهدافشان با مشکل مواجه سازد. نبود ظرفیت لازم در سطح کشور و همینطور بوروکراسی برای اجرای خط‌مشی‌ها نیز می‌تواند برای موفقیت خط‌مشی‌ها خطرآفرین باشد. بر این اساس، خط‌مشی‌گذاران در عرصه‌های مختلف ریسک‌های نهفته در فرایند حکمرانی، مدیریت و عملیات اجرایی هر خط‌مشی را مد نظر قرار دهند. به عبارت دیگر خط‌مشی‌گذاران باید پیشاپیش آمادگی ظرفیت حکمرانی و راهبری خط‌مشی‌های عمومی را از حیث مقررات و استانداردها، فرهنگ و اخلاق لازم برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی، قابلیت نظام اداری از حیث ساختاری، فرایندی، فناورانه، فرهنگی و ... و همینطور ظرفیت بخش دولتی، خصوصی، غیرانتفاعی و بین‌المللی برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی را سنجیده باشند و ریسک‌های احتمالی ناشی از این سه عنصر مهم اداره خط‌مشی عمومی در تحقق اهدافش را شناسایی و راه‌های کاهش آنها را مشخص کرده باشند.

- ریسک‌های انسان‌افزایی: اشاره به ریسک‌های عامل انسانی در مسیر تحقق اهداف خط‌مشی عمومی دارد. هر خط‌مشی عمومی دو بازیگر اصلی دارد: خط‌مشی‌گذار و خط‌مشی‌پذیر. اولی اشاره به بازیگران نهاد دولت و حکومت دارد و دومی معطوف به مخاطبان خط‌مشی یا شهروندان و مردمی دارد که خط‌مشی‌ها بر آنها اعمال می‌شود. فلسفه وجودی دولت و حکومت حل مسائل عمومی جامعه در پرتو ابزاری به نام «خط‌مشی‌های عمومی» است. خط‌مشی‌هایی که مستقیم یا غیر مستقیم مسئله اصلی

فراروی آحاد جامعه یا مخاطبان خطمشی‌های عمومی را نشانه می‌روند، اما همه خطمشی‌های عمومی را می‌توان گیر افتاده در دو دام ریسکی ذاتی متصور شد:

○ ریسک‌های رفتاری خطمشی‌گذار: بسیاری از خطمشی‌گذاران عمومی ممکن است ارزش‌ها و علایق و منافع قومی، نژادی، باندي، حزبی، مذهبی و حتی سازمانی خود را به قصد حامی‌پروری، نفوذ سیاسی و دوست و آشناگرایی و تنبیه یا جریمه کردن دیگران، ثروتمند کردن افرادی خاص یا برخوردار کردن خطمشی‌گذاران یا مدیران دولتی درون معماری طراحی خطمشی (Ingram et al, 2019) تزریق کنند و بدین طریق مسیر ذاتی و اصلی خطمشی‌ها که مسیر حل مسائل عمومی است به سمت منافع خطمشی‌گذاران تغییر جهت دهد. به عبارت دیگر خطمشی‌گذاران در طراحی ابزارها و آمیخته‌های خطمشی‌های عمومی (Capano et al, 2020) به جای توجه به منافع عامه و خلق ارزش عمومی، منافع خود و حامیان سیاسی خود را دنبال کنند. بر این اساس ریسک فساد، تبانی، حامی‌پروری و دیگر انواع تخلفات خطمشی‌ای در رفتار خطمشی‌گذاران می‌بایست مدنظر قرار گیرد، زیرا، نتیجه چنین رفتارهایی ممکن است حذف، سرکوب یا استثمار گروه‌های رقیب در فضای سیاسی هر کشوری باشد. همه این موارد در خصوص خطمشی‌پذیران که بعضاً در سنت حکمرانی مشارکتی یا حکمرانی مبتنی بر اعتماد متقابل در طراحی ابزارها و آمیخته‌های خطمشی‌های عمومی مشارکت داده می‌شوند نیز صادق است. به عبارت دیگر، خطمشی‌پذیران هم ممکن است رفتارهایی در مرحله صورت‌بندی خطمشی‌های عمومی از خودشان نشان دهند که مسیر خطمشی عمومی را به سمت منافع خود سوق دهند. میل خطمشی‌پذیران به رفتارهایی نظیر قمار خطمشی‌ای، سواری مجانی‌گیری و رانت‌جویی، مأخذ ریسک فراروی خطمشی‌ها است. بر این اساس، ریسک اصلی نهفته در رفتار خطمشی‌گذاران و خطمشی‌پذیران همیار در طراحی ابزارها و آمیخته‌های

خط‌مشی عبارتند از: انحراف منابع عمومی به سمت اهداف خصوصی (Howelt, 2020a, 2022a).

○ ریسک عملکردی نیروی انسانی: اشاره به موانع تحلیلی، سیاسی و مدیریتی دارد که به خاطر برخوردار نبودن خط‌مشی‌گذاران و خط‌مشی‌پذیران، مجریان و مدیران دولتی از آن‌ها خط‌مشی‌ها در رسیدن به اهداف ناکام می‌شوند. در واقع ضعف قابلیت‌های تحلیلی، دانشی، مدیریتی و حکمرانی می‌تواند ریسکی تصور شود که در مسیر خط‌مشی‌های عمومی موانعی ایجاد خواهد کرد.

● ریسک‌های اکوسیستم خط‌مشی عمومی: اشاره به فعل و انفعالات میان خط‌مشی عمومی و سایر خط‌مشی‌ها و نهادهای دولتی دارد که می‌تواند مانع خط‌مشی در رسیدن به اهدافشان شود. تناقض درونی خط‌مشی‌ها، تعارض با سایر خط‌مشی‌ها، رقابت با سایر خط‌مشی‌ها، واگرایی با سایر خط‌مشی‌ها، تصمیم‌های مراجع قضایی، مصوبات ناگهان‌ظهور قوه مقننه، تعاملات دولت با بخش خصوصی و غیرانتفاعی می‌تواند مأخذ ریسک‌های بزرگی بر سر راه اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی‌های عمومی باشد.

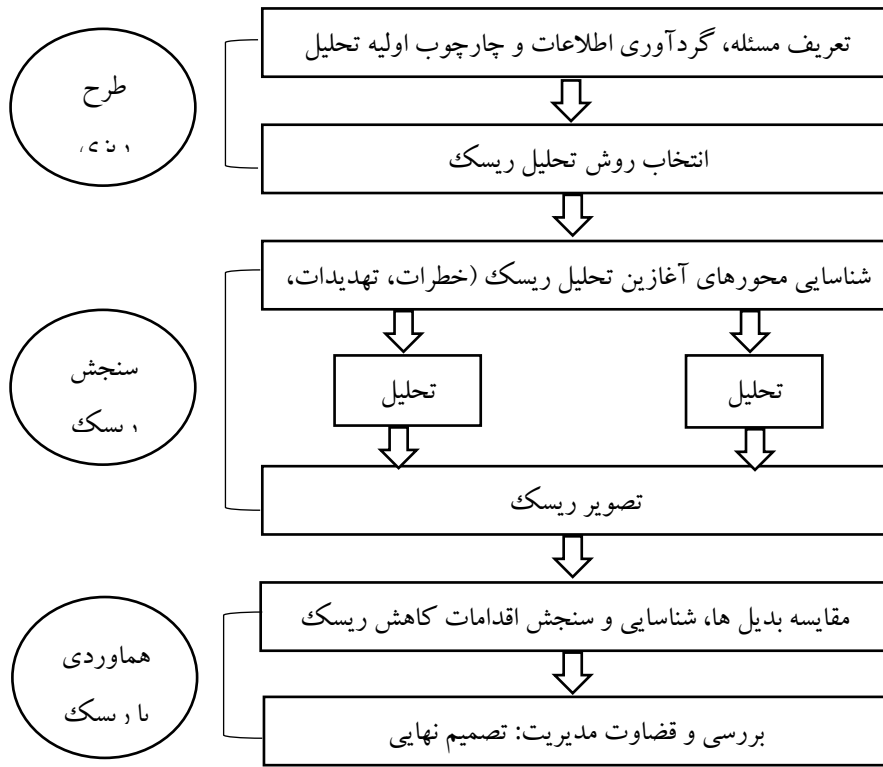
بر این اساس به طور کلی خط‌مشی‌گذاران و سیاستمداران در هنگام صورت‌بندی و اجرای خط‌مشی‌های منتخب خود «باید ریسک‌های غیر سیستماتیک در سطح سخت‌افزار، نرم‌افزار، انسان‌افزار و اکوسیستم محیط بر خط‌مشی را مد نظر قرار دهند». از این رو مدل‌های مختلف مدیریت ریسک مورد توجه این حوزه دانشی قرار گرفته است که در بخش بعد یکی از متداول‌ترین مدل‌ها که می‌تواند مورد استفاده تحلیل‌گران ریسک خط‌مشی عمومی قرار گیرد معرفی می‌شود.

مدیریت ریسک و خط‌مشی‌های عمومی

تحلیل ریسک فرایندی چند رشته‌ای است که مستلزم شناسایی، سنجش (تحلیل ریسک+ارزیابی ریسک) و کاهش ریسک‌های بالقوه‌ای است که می‌تواند منشأ اثراتی منفی بر افراد، سازمان‌ها یا جامعه به طور کلی باشد. به عبارت دیگر، دانشی است که به افراد، سازمان‌ها، حکومت‌ها و دولت‌ها کمک می‌کند تا با محاسبه ریسک فعالیت‌ها، راهبردها و خط‌مشی‌های خود بدیل‌هایی را

برگزینند که کمترین ریسک را با توجه به منافع حاصله از آنها در پی داشته باشد. بر این اساس، دلایل مهم انجام تحلیل ریسک عبارتند از: افزایش تصویر ریسک‌های مرتبط، مقایسه بدیل‌ها و راه‌حل‌های مختلف از حیث ریسک‌های همراه، شناسایی عوامل، شرایط، فعالیت‌ها، سیستم‌ها و عناصری که در فراز و فرود ریسک‌ها حائز اهمیت هستند و نمایش اثر اقدامات مختلف بر کاهش ریسک‌ها با توسل به انواع روش‌های تحلیل حساسیت (از فنون پژوهش عملیاتی نرم) (Aven, 2008: 14).

به گفته آون (Aven, 2008: 14)، این تحلیل می‌تواند زیربنایی برای انتخاب اصلح از میان راه‌حل‌ها و فعالیت‌های بدیل مختلف در مرحله طرح‌ریزی سیستم (برای مثال یک خط‌مشی) انتخاب مناسب‌ترین گزینه بین طرح‌های بدیل یک راه حل یا یک اقدام (برای کاهش آسیب‌پذیری سیستم)، احصای نتیجه‌گیری‌ها در مورد اینکه آیا راه‌حل‌ها و اقدام‌ها، استلزامات وضع‌شده برای تحقق اهداف سیستم را محقق می‌سازند یا خیر، برپایی استلزامات برای راه‌حل‌ها و اقدامات مرتبط با عملکرد سیستم از قبل آماده شده و در نهایت، مستند ساختن سطح ایمن و ریسک قابل‌قبول، ایجاد کند. بر این اساس، تحلیل ریسک می‌تواند در مراحل مختلف تکامل سیستم (یک خط‌مشی عمومی را در نظر بگیرید) انجام شود و طراحان سیستم و خط‌مشی‌گذاران را در تصمیم‌های بهینه از حیث سطح ریسک یاری دهد. در این راستا، چارچوب‌ها و مدل‌های مختلفی برای طی کردن فرآیند تحلیل ریسک وجود دارد (برای نمونه شکل ۱ را ببینید).



شکل ۱: گام‌های اصلی فرآیند تحلیل ریسک (Aven, 2008: 18)

در پرتو فهم و مطالعه چارچوب فوق، خط‌مشی‌گذاران می‌توانند در انتخاب خط‌مشی‌های مناسب سطح ریسک‌های مرتبط را کاهش دهند یا سطح مقبولی از ریسک خط‌مشی‌های عمومی را بپذیرند. گرچه تحلیل ریسک مداخله‌های دولت در دنیای پرتلاطم امروزین بسیار دشوار است و روش‌های مناسب با عصر پیچیدگی را طلب می‌کند (Cox, 2009).

نتیجه‌گیری

حکومت و دولت برای مقابله با ریسک‌های فراروی جامعه قد علم کرده‌اند. ابزار اصلی آنها برای مواجهه با این ریسک خط‌مشی‌های عمومی است. این خط‌مشی‌ها خود بالذات می‌توانند حامل

ریسک باشند. از طرف دیگر، همین خطمشی‌ها در هنگام اجرا با انواعی از ریسک مواجه هستند. اگرچه به طور کلی ریسک، اشاره به همه چیزهایی دارد که بر سر تحقق اهداف خطمشی مانع ایجاد می‌کند یا خطمشی را ناکام می‌سازد ولی تعریف ریسک مانند هر اصطلاحی در قاموس «خطمشی گذاری و موضوعات بحث انگیز محیط بر آن» ذاتاً محل اختلاف نظر است (Fischhoff, et al., 2013:124). انتخاب نوع تعریف می‌تواند بر دستاوردها و نتایج بحث و جدل‌ها بر سر خطمشی، تخصیص منابع میان اقدامات و مداخله‌های دولت و توزیع قدرت سیاسی در جامعه تاثیر بگذارد. از این رو هیچ تعریفی از ریسک نمی‌تواند پیشاپیش تعریفی جهان‌شمول محسوب شود که مناسب همه مسائل نیازمند به خطمشی باشد، زیرا انتخاب یک تعریف صیغه سیاسی دارد، یعنی دیدگاه‌های افرادی خاص در مورد اهمیت اثرات مضر در یک وضعیت خاص را متجلی می‌سازد. به این ترتیب اراده صرف دانشمندان (کسانی که آگاهی کامل از ارزش‌های جامعه ندارند) به اقامه یک تعریف خاص، چندان جامع و مانع نخواهد بود (Fischhoff, et al., 2013:124). بنابراین بر سر تعریف مختار از ریسک یک خطمشی عمومی، مناقشه‌های فراوانی وجود دارد. برای مثال بین ریسک عینی و ذهنی خطمشی‌های عمومی باید تمایز قائل شد. ریسک‌های عینی را پژوهشگران و دانشمندان قلمروهای مختلف خطمشی‌ها می‌توانند به اتکای آمار، مطالعات تجربی، پیمایش‌ها و تحلیل‌های احتمالی ریسک‌ها مشخص کنند. اما ریسک ذهنی اشاره به ریسک‌های غیرکارشناسی دارد که در اذهان مردم عادی است. در محاسبه ریسک خطمشی‌های عمومی به کدامیک باید نگاه کرد. از طرف دیگر، ریسک‌ها ابعاد مختلف دارند. محاسبه ریسک صرفاً براساس پیامدهای یک خطمشی عمومی جامعیت لازم ندارد. آثار جانبی خطمشی عمومی بر سایر ساحت‌های جامعه را چگونه باید مدنظر قرار داد؟ از این رو باید ابعاد مدنظر، پیشاپیش مشخص شوند. گاهی اوقات ریسک یک خطمشی صرفاً از طریق یک آماره محاسبه می‌شود، این آماره می‌تواند صیغه سیاسی داشته باشد. از این رو یک خطمشی عمومی از منظر برخی‌ها پرریسک و از نظر برخی دیگر، ممکن است مناسب تصور شود. همین طور بن‌سازه محاسبه ریسک‌ها می‌تواند آثار کوتاه، میان و بلند مدت باشد. کدامیک باید و با توجه به چه شرایطی مدنظر قرار داده شود؟ یعنی باید در محاسبه، قیدهایی بر آثار خطمشی‌ها زد تا ریسک‌ها را بتوان بهتر مشخص کرد. نکته آخر این که آیا باید براساس دغدغه واقعی مدنظر یک خطمشی ریسک‌ها را محاسبه کرد یا حواشی احتمالی یک خطمشی. جایگاه ریسک در تحلیل ریسک خطمشی‌های عمومی در نگاه مسلمانان چیست؟ چه رابطه‌ای بین

ریسک و نظریه توکل در منابع اسلامی وجود دارد؟ نتیجه آن که تعریف ریسک خط‌مشی‌های عمومی همچنان محل بحث و مناظره است و توافق کاملی بر میزان، شدت و حدت محورهای اصلی در تعریف خط‌مشی وجود ندارد. با این حال، چارچوب‌های مختلفی برای مطالعه ریسک به صورت عام (برای مثال ببینید: Borye, 2002, Aven, 2015, Haimes, 2005, Morgan & et al., 1910) و همین‌طور ریسک خط‌مشی‌های عمومی وجود دارد (آثار ذیل را ببینید: Pidgeon et al., 2003, Hellstrom & Jacob, 2011). هدف نویسندگان از این نوشته جلب توجه خط‌مشی‌گذاران به ملاحظه‌ای مهم یعنی ریسک خط‌مشی‌های عمومی در اقامه خط‌مشی‌های ملی در ایران اسلامی است. طراحی مراکز ریسک‌پژوهی خط‌مشی‌های عمومی در دولت و مجلس می‌تواند ضمن جلوگیری از فاجعه‌ها و افتضاحات خط‌مشی‌ها در جامعه میزان موفقیت آنها را افزایش دهد.

مآخذ

دانائی‌فرد، حسن (۱۳۹۵). فهم شکل‌گیری خط‌مشی‌های رفع تکلیفی در کشور: پردازش مفهومی، پیش‌آیندها و پس‌آیندها. *سیاست علم و فناوری*، سال ۸، شماره ۲، صص ۷۹-۹۶.

دانائی‌فرد، حسن (۱۳۹۹). چهارچوبی برای تحلیل کشورداری. *پژوهش‌های منابع سازمانی*، سال ۱۰، شماره ۳، ۱-۱۲.

دان، ویلیام (۱۴۰۲). *تحلیل خط‌مشی عمومی: رویکرد یکپارچه*. ترجمه حسن دانائی‌فرد. تهران: سمت.

- Atkinson, R., Crawford, L., & Ward, S. (2006). Fundamental uncertainties in projects and the scope of project management. *International Journal of Project Management*, 24(1), 687-698.
- Aven, T. (2008). *Risk analysis: assessing uncertainties beyond expected values and probabilities*. Wiley, Chichester, UKT.
- Aven, T., & Renn, O. (2009). On risk defined as an event where the outcome is uncertain. *Journal of Risk Research*, 12(1), 1-11.
- Aven, T., & Renn, O. (2010). *Risk management and governance: Concepts, guidelines, and applications*. Heidelberg, Germany: Springer.
- Beck, U. (2009). *World at risk*. Cambridge, MA: Polity Press.

- Bertelli, A. M., & John, P. (2013). Public policy investment: Risk and return in British politics. *British Journal of Political Science*, 43(4), 741-773.
- Bertelli, A. M., & John, P. (2013). Public policy investment: Risk and return in British politics. *British Journal of Political Science*, 43(4), 741-773.
- Birkland, T. A. (2019). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: Routledge.
- Borge, D. (2002). *The book of risk*. New York: John Wiley & Sons.
- Bovens, M., & Hart, P. T. (1998). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick, Transaction.
- Bromley, D. W., & Segerson, K. (Eds.). (2012). *The social response to environmental risk: Policy formulation in an age of uncertainty*, Springer Science & Business Media.
- Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). Risk and innovation. *Public Management Review*, 15(2), 186–208.
- Brown, P., & Olofsson, A. (2016). *Risk, Uncertainty and Policy*. London: Routledge.
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: theories and issues*. Bloomsbury Publishing.
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. *Sage Open*, 10(1), 2158244019900568.
- Cohen, A. (2014). *Philosophy, ethics, and public policy: An introduction*. New York: Routledge.
- Cox Jr, L. A. (2009). *Risk analysis of complex and uncertain systems*. Springer Science & Business Media.
- Crewe, I. (2014). Why is Britain Badly Governed? Policy Blunders 1980–2010. *Political Insight*, 5(1), 4-9.
- Drazen, A. (2008a). Political business cycles. In S. N. Durlauf & L. E. Blume (Eds.), *The new palgrave dictionary of economics*. Palgrave Macmillan, 2008, *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan. 03 July 2012.
- Dunleavy, P. (1995). Policy disasters: explaining the UK's record. *Public Policy and Administration*, 10(2), 52-70.
- Fischer, F. (2009). *Democracy & expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischhoff, B., Hope, C., & Watson, S. R. (2013). Defining risk. In *Readings in risk* (pp. 30-42). RFF Press.

- Gautier, L. (2003). Political business cycles: a theoretical appraisal. *Ceteris Paribus*, 3. www.ceterisparibus.upm.edu.
- Gehring, V. V., & Galston, W. A. (Eds.). (2002). *Philosophical dimensions of public policy* (Vol. 13). Piscataway, New Jersey: Transaction Publishers.
- Grewenig, E., Lergetporer, P., Werner, K., & Woessmann, L. (2020). Do party positions affect the public's policy preferences? Experimental evidence on support for family policies. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 179, 523-543.
- Guerrero, O. A., Castañeda, G., & Chávez-Juárez, F. (2019). How do governments determine policy priorities? Studying development strategies through spillover networks. *arXiv preprint arXiv:1902.00432*.
- Haimes, Y. Y. (2005). *Risk modeling, assessment, and management*. New York: John Wiley & Sons.
- Heazle, M., & Pillar, P. (2012). *Uncertainty in policy making: values and evidence in complex decisions*. London: Routledge.
- Hellström, T., & Jacob, M. (2011). *Policy uncertainty and risk: Conceptual developments and approaches*. Springer Science & Business Media.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. New York: Sage.
- Hjertaker, I., & Tranøy, B. S. (2022). Did they know what they were doing? The Euro-crisis as a policy fiasco. *Comparative European Politics*, 20(6), 770-788.
- Howlett, M. (2007, June). Policy analytical capacity as a source of policy failure. In *presentation at the Workshop on Policy Failure, Canadian Political Science Association Annual Meeting Saskatoon, Saskatchewan*.
- Howlett, M. (2014). Policy design: What, who, how and why. *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistances, effets*, 281-316.
- Howlett, M. (2018a). The contexts and components of policy design: governance modes and policy regimes. In *Routledge handbook of policy design* (pp. 20-33). New York: Routledge.
- Howlett, M. (2018b). The criteria for effective policy design: Character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 245-266.
- Howlett, M. (2020a). Dealing with the dark side of policy-making: Managing behavioural risk and volatility in policy designs. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 612-625.

- Howlett, M. (2020b). Dealing with the dark side of policy-making: Corruption, malfeasance and the volatility of policy mixes. *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration*, 67-79.
- Howlett, M. (2022). Avoiding a panglossian policy science: the need to deal with the dark side of policy-maker and policy-taker behaviour. *Public Integrity*, 24(3), 306-318.
- Howlett, M. P., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*, (14-11).
- Howlett, M., & Legrand, T. (2022). Advancing the study of the concepts of policy risk and malignancy. *International Journal of Public Policy*, 16(5/6), 227.
- Howlett, M., & Leong, C. (2022). Policy volatility and the propensity of policies to fail: dealing with uncertainty, maliciousness and compliance in public policy-making. *International Journal of Public Policy*, 16(5-6), 236-252.
- Howlett, M., & Leong, C. (2022). The “inherent vices” of policy design: uncertainty, maliciousness, and noncompliance. *Risk analysis*, 42(5), 920-930.
- Howlett, M., Leong, C., & Sahu, S. (2022a). Managing internal policy risk: Australia, the UK and the US compared. *Policy Design and Practice*, 5(2), 152-163.
- Howlett, M., Leong, C., & Sahu, S. (2022b). Trends in the management of policy volatility: managing internal policy risk in three OECD countries. *International Journal of Public Policy*, 16(5-6), 345-361.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 209-220.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2019). Social construction and policy design. In *Theories of the Policy Process, Second Edition* (pp. 93-126). Routledge.
- Jacobs, M., & Hindmoor, A. (2022). Labour, left and right: On party positioning and policy reasoning. *The British Journal of Politics and International Relations*, 13691481221099734.
- King, A., & Crewe, I. (2014). *The blunders of our governments*. London: Oneworld Publications..
- Klinke, A., & Renn, O. (2006, January). Systemic risks as challenge for policy making in risk governance. In *Forum qualitative sozialforschung/forum: qualitative Social Research* (Vol. 7, No. 1).

- Kwakkel, J. H., Walker, W. E., & Haasnoot, M. (2016). Coping with the wickedness of public policy problems: approaches for decision making under deep uncertainty. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 142(3), 01816001.
- Lee, H. Y. (2023). *The Principles of Policy Thought: A Philosophical Approach to Public Policy*. Taylor & Francis.
- Leong, C., & Howlett, M. (2022). Policy learning, policy failure, and the mitigation of policy risks: Re-thinking the lessons of policy success and failure. *Administration & Society*, 54(7), 1379-1401.
- Li, Y., Tæihagh, A., de Jong, M., & Klinke, A. (2021). Toward a commonly shared public policy perspective for analyzing risk coping strategies. *Risk analysis*, 41(3), 519-532.
- Manza, J., & Cook, F. L. (2002). A democratic polity? Three views of policy responsiveness to public opinion in the United States. *American Politics Research*, 30(6), 630-667.
- Massey, D. S. (2013). America's immigration policy fiasco: Learning from past mistakes. *Daedalus*, 142(3), 5-15.
- McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: Rethinking public policy*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- McConnell, A. (2018). A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure. In *Fiascos in Public Policy and Foreign Policy* (pp. 37-54). Routledge.
- Morgan, M. G., Henrion, M., & Small, M. (1990). *Uncertainty: a guide to dealing with uncertainty in quantitative risk and policy analysis*. Cambridge, MA: Cambridge university press.
- Moss, D. A. (2004). *When all else fails: Government as the ultimate risk manager*. Cambridge, MA :Harvard University Press.
- Mueller, B. (2020). Why public policies fail: Policymaking under complexity. *Economia*, 21(2), 311-323.
- Nair, S., & Howlett, M. (2017). Policy myopia as a source of policy failure: Adaptation and policy learning under deep uncertainty. *Policy & Politics*, 45(1), 103-118.
- Nilsen, P., & Birken, S. A. (Eds.). (2020). *Handbook on implementation science*. Edward Elgar Publishing.
- Pidgeon, N., Kasperson, R. E., & Slovic, P. (Eds.). (2003). *The social amplification of risk*. Cambridge University Press.
- Pildes, R. H. (1990). The unintended cultural consequences of public policy: a comment on the symposium. *Michigan Law Review.*, 89, 936-978

- Project Management Institute. (2000). A Guide to the Project Management Book of Knowledge (PMBOK). Newtown Square, PA: Author.
- Prpić, J. (2016). Project risk management, incorporating Knight, Ellsberg & Kahneman. Proceedings of the 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS) (pp. 5662–5671), Koloa, HI.
- Renn, O. (2008). Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world. London, UK: Earthscan.
- Renn, O., & Klinke, A. (2013). A framework of adaptive risk governance for urban planning. *Sustainability*, 5(5), 2036–2059.
- Renn, O., & Klinke, A. (2014). Risk governance and resilience: New approaches to cope with uncertainty and ambiguity. In U. Fra. Paleo (Ed.), *Risk governance: The articulation of hazard, politics and ecology* (pp. 19–42). Dordrecht: Springer
- Richardson, J., & Rittberger, B. (2021). Introduction: Brexit: simply an omnishambles or a major policy fiasco?. In *The Brexit Policy Fiasco* (pp. 1-17). New York: Routledge.
- Roelofs, J. (2003). *Foundations and public policy: The mask of pluralism*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Royse, D., Thyer, B. A., & Padgett, D. K. (2015). *Program evaluation: An introduction to an evidence-based approach*. Boston: Cengage Learning.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview press.
- Schmidt, M. G. (1996). When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, 30(2), 155-183.
- Stirling, A. (2007). Risk, precaution, and science: Towards a more constructive policy debate. *European Molecular Biology Organisation Reports*, 8(4), 309–315.
- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile: Things that gain from disorder*. New York, NY: Random House Digital
- Turner, J. R.. (2009). *The handbook of project-based management: Leading strategic change in organizations* (3rd ed). London, U.K.: McGraw-Hill.
- Walker, S., & Malici, A. (2011). *US presidents and foreign policy mistakes*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Walker, W. E., & Marchau, V. A. W. J. (2003). Dealing With Uncertainty in Policy Analysis and Policymaking-Introduction to Papers. *Integrated Assessment 4(1): 1–4*.

- Walker, W. E., Haasnoot, M., & Kwakkel, J. H. (2013). Adapt or perish: A review of planning approaches for adaptation under deep uncertainty. *Sustainability*, 5, 955–979.
- Walker, W. E., Marchau, V. A. W.J., & Swanson, D. (2010). Addressing deep uncertainty using adaptive policies: Introduction to section 2. *Technological Forecasting & Social Change*, 77,917–923.
- Walker, W. E., Marchau, V. A., & Kwakkel, J. H. (2012). Uncertainty in the framework of policy analysis. In *Public policy analysis: New developments* (pp. 215-261). Boston, MA: Springer US.
- Weible, C. M. (Ed.). (2023). *Theories of the policy process*. New York: Taylor & Francis.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (Eds.). (2017). *Theories of the policy process* (4th ed.). New York, NY: Westview Press.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Whiteford, P. (2021). Debt by design: The anatomy of a social policy fiasco—Or was it something worse?. *Australian Journal of Public Administration*, 80(2), 340-360.
- Wildavsky, A., & Dake, K. (2018). Theories of risk perception: Who fears what and why?. In *The Institutional Dynamics of Culture, Volumes I and II* (pp. 243-262). Routledge.
- Wood, E., Werb, D., Marshall, B. D., Montaner, J. S., & Kerr, T. (2009). The war on drugs: a devastating public-policy disaster. *The Lancet*, (9668), 989-990.