

موانع دستیابی به اجرای کامل خط مشی های عمومی

نوشته مجتبی رجب بیگی

چکیده

اجرای ناقص خط‌مشی‌های عمومی از مشکلاتی است که تمامی کشورها، هم پیشرفته و هم در حال توسعه، با آن مواجه‌اند. در این مقاله سعی بر این است که با توجه به پژوهش‌های انجام شده، موانع اجرای کامل خط‌مشی‌ها، به ویژه در کشورمان، مورد بحث و بررسی قرار گیرد. در مسیر اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی، موانع متعددی وجود دارد؛ در این مقاله عوامل بازدارنده اجرای کامل خط‌مشی‌ها، به سه دسته کلی تقسیم شده‌اند: عوامل بازدارنده ناشی از سیاستگذاری؛ عوامل بازدارنده ناشی از محیط؛ و عوامل بازدارنده ناشی از ساختار.

سیاستگذاری اشتباه، شکست اجرای خط‌مشی‌های عمومی را در پی دارد. اشتباهاتی که در سیاستگذاری صورت می‌پذیرد، خود ناشی از عوامل گوناگونی است که همه آنها را می‌توان در چهار بخش خلاصه کرد: هدفگذاری مبهم و غیر واقعی؛ نادرستی نظریه خط‌مشی؛ کمبود تعهد سیاستگذاران نسبت به اجرای خط‌مشی؛ و نبود توافق همگانی بر خط‌مشی اتخاذ شده. در این مقاله هر یک از این عوامل مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

دومین دسته از عوامل بازدارنده را عوامل بازدارنده محیطی تشکیل می‌دهد. توجه سیاستگذاران و مجریان به عوامل محیطی، در اجرای موفق خط‌مشی بسیار مؤثر و با اهمیت است. عوامل بازدارنده محیطی به این ترتیب معرفی و مورد بحث قرار گرفته است: حوادث غیرمترقبه؛ کمبود زمان و منابع؛ کمبود حمایت‌های عمومی؛ و فناوری نامتناسب.

دسته سوم از عوامل بازدارنده اجرای کامل خط‌مشی را عوامل ساختاری تشکیل می‌دهد. این عوامل مربوط به ضعف ساختار اجرایی است. این عوامل به این شرح مورد بررسی قرار گرفته است: نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی؛ مشخص نبودن وظایف و مسئولیتها؛ کمبود ارتباطات؛ و نبود نظام ارزیابی عملکرد.

از تصویب، در مرحله اجرا با ناکامی مواجه شده‌اند.

مسئولان اجرایی، بسیاری از آنها را قبل از اینکه کاملاً اجرا

تاکنون بسیاری از خط‌مشی‌های تدوین شده، پس

گروه‌هاست (چارلز شوانک، ۱۳۷۰).

معمولاً "تدوین خط مشی‌ها و سیاستهای ناشی از هر سه دسته از فرآیندهای خردگرایی، سازمانی و سیاسی است و در واقع باید الگویی تعریف شود که تعاملات هر سه دسته از این عوامل را بایکدیگر تبیین کند.

اجرای کامل خط مشی‌گذاری، صرف نظر از اینکه تدوین آن از چه الگویی پیروی کند، با موانع و مشکلاتی روبه‌روست. در این مقاله قصد بر این نیست که چگونگی فرآیند خط مشی‌گذاری تحلیل شود، بلکه سعی بر این است که موانع و مشکلات اجرای خط مشی‌ها معرفی و تجزیه و تحلیل شود.

دسته‌بندی علت‌های اجرای ناقص خط مشی‌ها

خط مشی‌های اجرایی، به طور کامل تحقق پیدا نمی‌کنند و هرکدام از آنها، بسته به عوامل مختلف، تا حدی مطابق با اهداف اولیه خود اجرا می‌شود. یکی از علل را می‌توان در عبارتی کوتاه «خطای بشری» دانست. انسانها نمی‌توانند تمامی ابعاد یک موضوع را کاملاً مورد توجه قرار دهند، به پیش‌بینی دقیق دست بزنند و به طور کامل راههای نهایی حل مسئله را تشخیص دهند. به علاوه، تصمیمات براساس ارزشیابی کاملاً عینی اطلاعات موجود اتخاذ نمی‌شود و معمولاً ارزشهای ذهنی افراد تصمیم‌گیرنده بر آن اثر می‌گذارد (گری دسلر، ۱۳۶۶).

مشکلات محیطی نیز به نوبه خود بر اجرا اثر می‌گذارد و مانعی برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده یا برنامه‌ریزی دقیق می‌شود. همچنان که «پیتر لورنج» می‌گوید باید قبل از تدوین برنامه، به عوامل محیطی توجه کرد (جیمز استونر و فری من، ۱۳۷۵). باید برنامه‌ریزی و سیاستگذاری به گونه‌ای باشد که عوامل محیطی، کمترین اثر را بر آن بگذارد.

دسته‌ای دیگر از مشکلات، ناشی از ساختار نامناسب است. ساختار نامناسب برای اجرای خط مشی،

شوند، کنار نهاده و به خط مشی‌های جدید دیگری روی آورده‌اند. برخی دیگر از خط مشی‌ها درحین تدوین به کلی منسوخ و به بوته فراموشی سپرده شده‌اند و بعضی دیگر به اجرا درمی‌آیند، ولی آنچه که اجرا شده با آنچه که مورد نظر بوده همسان نیست.

سیاستهای بسیج اقتصادی، تعدیل اقتصادی، اقتصاد بدون نفت، ایران ۱۴۰۰ و ساماندهی اقتصادی از جمله خط مشی‌های اقتصادی است که هرکدام به یکی از این سرنوشتها مبتلا شده است. سیاستهای مختلف در زمینه آموزش عمومی که به تازگی دستخوش تغییرات متناوب شده، نمونه دیگری از این خط مشی‌های ناکام است. در این مقاله سعی بر این است که علل ناکامی خط مشی‌ها و سیاستهای عمومی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از دیدگاه نظریه پردازان ارزیابی و اجرای خط مشی‌های عمومی، بررسی و تجزیه و تحلیل شود.

«گراهام آلیسون» نحوه خط مشی‌گذاری را در سه الگوی کلی خلاصه کرده است (آلیسون، ۱۳۶۴). به عبارت دیگر تمام الگوهای خط مشی‌گذاری را می‌توان در سه دسته جای داد: الگوهایی که خط مشی‌گذاری را به عنوان فرایندی عقلایی می‌دانند، الگوهایی که خط مشی‌گذاری را به عنوان فرایندی سازمانی دیده‌اند و سرانجام الگوهایی که خط مشی‌گذاری را به عنوان فرایندی سیاسی تلقی کرده‌اند.

در الگوهای خط مشی‌گذاری را فرایندی عقلایی می‌دانند، سیاستگذاری ناشی از عقل و خرد انسانی است و انسانها با خرد و اندیشه خود بهترین، یا مطلوبترین خط مشی را تدوین می‌کنند. در الگوهای خط مشی ناشی از فرایندهای سازمانی است، تصمیم‌گیرها برآیند فعالیتها و تصمیم‌سازهای سازمانی است. تصمیم‌گیری در الگوهای سیاسی ناشی از تعاملات سیاسی، مذاکره میان افراد، بده بستانهای سیاسی و اعمال قدرتهای افراد و

باعث نافرجامی بسیاری از سیاستها و برنامه‌های مدون می‌شود. ضعف نظام اداری و ناکارایی آن ممکن است باعث شود تا حتی برنامه‌های بسیار دقیق و واقع‌بینانه، به شکست بینجامد. هماهنگی و ارتباط مناسب بین ارکان اجرایی، وجود مقررات مناسب و سادگی مراحل تصمیم‌سازیهای اجرایی موجب اجرای کاملتر می‌شود.

باید توجه کرد که هر یک از این دسته از عوامل به نوبه خود سهمی از موانع اجرای کامل را برعهده دارد و نمی‌توان هرکدام را به تنهایی عامل منحصر به فرد نافرجامی اجرای سیاستها دانست.

همچنین، تحقق تمامی شرایط لازم برای اجرای کامل یک سیاست و خط مشی، امکانپذیر نیست و به‌طور کلی اجرای کامل خط مشی دست نیافتنی است. به عقیده بسیاری از صاحب‌نظران، اجرای کامل خط مشی‌ها امری آرمانی (ایده‌آل) و دور از دسترس است (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴).

الف - عوامل ناشی از سیاستگذاری

همانطور که بیان شد، دسته‌ای از عوامل که مانع تحقق اجرای کامل خط مشی هستند، مربوط به سیاستگذاری است؛ نقش سیاستگذاران در این دسته از عوامل مستقیم‌تر است. برنامه‌ریزی درست و حمایت و پشتیبانی سیاستگذاران در هنگام اجرای برنامه، موجب می‌شود تا اجرای برنامه به اهداف از پیش تعیین شده نزدیک‌تر و در نتیجه کامل‌تر اجرا شود. عوامل بازدارنده ناشی از سیاستگذاری عبارت‌اند از: هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه خط مشی، کمبود تعهد سیاستگذاران نسبت به اجرای خط مشی، و نبود توافق همگانی.

● هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی

خط مشی عمومی چیزی نیست جز تبلور

خواسته‌ها، نیازها و مشکلات جامعه یا گروه خاصی از مردم جامعه. اگر این خواسته‌ها و انتظارات به خوبی درک نشوند، خط مشی درستی طراحی و تدوین نمی‌شود. بسیاری از موردکاوی‌ها، علت شکست اجرا را فهم ناقص از مشکلات و مسائل مورد نظر دانسته است (المور، ۱۹۷۸).

گاهی علت روشن نبودن اهداف خط مشی این است که سیاستگذاران تمایل دارند خواسته‌های بعضاً متضاد گروهها و اقشار مختلف را برآورده سازند. مثلاً "اگر بخواهیم خط مشی اقتصادی را به گونه‌ای تدوین کنیم که هم محور اصلی درآمد، مالیات باشد و هم منافع تجار و بازاریان را که اغلب تمایلی به پرداخت مالیات ندارند تأمین کنیم، ممکن است به سیاستهای دوپهلوی و مبهم دست یابیم. تعبیر و تفسیر گروههای مختلف مسئولان از خط مشی‌های مصوب نیز بایکدیگر تفاوت دارد. سیاستگذاران، مجریان و گروههای مورد نظر برنامه، هرکدام به‌طور جداگانه تفسیر و تعبیری متفاوت نسبت به سیاست، برنامه، قصد قانونی و اقدامات اجرایی دارد (یانو، ۱۹۹۳).

هرقدر اهداف خط مشی از روشنی و شفافیت بیشتری برخوردار باشد، تعبیرها و تفسیرها به یکدیگر نزدیک‌ترند؛ هرچند به هر حال به خاطر زمینه‌های فکری و نظری مختلف و موضعی که مسئولان مختلف در آن قرار دارند، وجود تعبیرهای مختلف از خط مشی اجتناب‌ناپذیر است (گرین و وان‌دوگراف، ۱۹۹۶).

هرچند اهداف به‌طور دقیق‌تر و شفافتر^۱ و به ترتیب اولویت برای مجریان خط مشی و دیگر نقش‌آفرینان، رتبه‌بندی شود و کنترل‌پذیرتر باشد، احتمال اینکه بروندادهای دستگاههای اجرایی خط مشی و نهایتاً رفتار گروههای هدف براساس این جهت‌گیریها باشد، بیشتر است (مزمین و ساباتییر، ۱۹۸۳).

علاوه‌بر شفافی و گویایی خط مشی، واقع‌بینی اهداف نیز عنصر دیگری است که اهمیت زیادی در اجرای

معلولی نهفته است که بیان می‌دارد اگر x در زمان t_1 انجام شود، آنگاه Y در زمان t_2 حاصل می‌شود. این نظریه عموماً در خط مشی بیان نمی‌شود؛ ولی اگر خط مشی به شکست بینجامد، ممکن است ناشی از خطای نظریه باشد نه به دلیل اجرای نامناسب (هاگ وود و گان، ۱۹۸۴).

نظریه علت و معلولی مناسب مستلزم آن است که:

(۱) پیوندهای علت و معلولی بین مداخله دولت و دست یافتن به اهداف برنامه به خوبی درک شده باشد. (۲) مقامات مسئول اجرای برنامه، اقتدار قانونی روی این پیوندهای علت و معلولی مهم داشته باشند تا بتوانند با کنترل و تسلط بر علل، به اهداف دست یابند (مزمین و ساباتیر، ۱۹۸۳).

برای دستیابی به نظریه علت و معلولی مناسب باید تعریف صحیحی از موضوع داشت؛ آزمونی از فرضیه، در شرایط سیاسی مختلف انجام داد؛ از تجربیات سایر کشورها درباره آن موضوع بهره برد، و نظریه را تمام شده تلقی نکرد بلکه در عمل مورد آزمون و اصلاح قرار داد. در این صورت است که با وجود توانایی محدود، مشکلات بسیار پیچیده‌ای که دولت و حکومت با آن دست به گریبان‌اند قابل حل می‌شود (هاگ وود و گان، ۱۹۸۴).

اگر سلسله مراتب علت و معلول زیاد باشد یا به عبارت دیگر خط مشی با پیچیدگی و دشواری مواجه باشد و به اجرای ساده‌تر و در نتیجه به خط مشی‌های جداگانه تجزیه نشده باشد، اجرا مشکلات بیشتری دارد. «پرس‌من» و «وایلداوسکی» سیاستهایی را که بر سلسله مراتب روابط علت و معلولی بستگی دارند، به ناکامی نزدیک‌تر می‌بینند زیرا هرچه زنجیره علت و معلولی طولانی‌تر باشد، تعداد بیشتری از روابط دو جانبه در میان پیوندها وجود دارد و پیچیدگی اجرا بیشتر می‌شود («هاگ وود» و «گان»، ۱۹۸۴). نبود تمایل به اجرای آزمایشی خط مشی‌ها و فقدان بازخور از فرایند خط مشی‌گذاری، مانعی در راه اجرای کامل خط مشی است. لازم است تصمیمها و خط مشی‌ها،

خط مشی دارد. بسیاری معتقدند که اگر سیاستگذاران، قبل از تدوین سیاست، به عملی بودن اجرای آن فکر کنند، خط مشی‌های بهتری تدوین می‌کنند (المور، ۱۹۸۲).

آرمانگرایی بیش از حد و دور از دسترس، باعث می‌شود تا سیاستگذاری حتی در مرحله تدوین برنامه دستخوش رکود و وقفه شود و تدوین برنامه در نیمه راه، متوقف شود. برای تدوین برنامه اقتصادی - اجتماعی ۲۵ ساله، ابتدا باید چند برنامه ۵ ساله و ۱۰ ساله را پشت سر نهاد؛ نقاط مثبت و منفی آنها را به صورت علمی و واقع‌بینانه ارزیابی و تجزیه و تحلیل کرد، آثار جانبی حاصل از اجرای برنامه‌ها را شناخت؛ فاصله آنچه را که در عمل اجرا شده و آنچه را که جزو اهداف اولیه برنامه‌ها بوده است به درستی تحلیل کرد؛ با استفاده از آمار و اطلاعات به دست آمده، منابع آتی را برآورد کرد؛ وضع فعلی کشور را در میان سایر کشورها از نظر سیاسی و اقتصادی ارزیابی کرد؛ سرانجام باید وقت مناسب و کافی برای تدوین برنامه ۲۵ ساله در نظر گرفت تا اجماع نسبی دانشمندان، نظریه پردازان و برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی حاصل شود. در صورت لحاظ کردن این موارد می‌توان به برنامه‌ریزی بلندمدت نسبتاً واقع‌بینانه، دست یافت. اگر هر کدام از این مراحل طی نشود، امکان تدوین برنامه به وجود نمی‌آید و برنامه‌ریزی در بین راه متوقف می‌شود. حتی در صورت تدوین برنامه، بسیار بعید است که اهداف برنامه در عمل تحقق یابد.

● نادرستی نظریه خط مشی

هر خط مشی اجرایی بر پایه نظریه‌ای استوار است. در واقع هر خط مشی حاوی راه‌حلی است برای رفع نیازها یا حل مشکلات. اگر فهم درستی از نیازها یا شناخت کافی از مشکلات وجود نداشته باشد، یا اگر راه‌حل مناسبی تدوین نشود، اجرای سیاستها به ثمر نمی‌رسد و شکست خواهد خورد. در پس هر خط مشی، نظریه‌ای علت و

کردن مشکل آلودگی هوا در شهر تهران، در کنار برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت، برنامه‌ای جامع در جهت جابه‌جایی مرکز سیاسی و اداری کشور تدوین شود.

● کمبود تعهد سیاستگذاران نسبت به اجرای خط مشی

مسئولان قوه مجریه، باید نسبت به اجرای برنامه‌ای که شاید خود آنها پیشنهاد داده و مهر تأیید بر آن نهاده‌اند، کاملاً متعهد باشند و بر اجرای آن پافشاری کنند. متأسفانه بسیاری از برنامه‌های مصوب به اجرای کامل منتهی نشده‌اند و مسئولان و سیاستگذاران، پیش از اجرای کامل، برنامه‌های غیرمصوب دیگری را به تأیید رسانده و اجرا کرده‌اند. در لابه‌لای برنامه‌های ۵ ساله توسعه اقتصادی - اجتماعی، چنین مواردی فراوان است و در برخی زمینه‌ها، طرحها و پروژه‌های اجرا شده غیرمصوب بیشتر از برنامه‌های اجرا شده مصوب بوده است. اینکه برنامه تا چه حد دقیق و خوب تدوین شده باشد، کفایت نمی‌کند، بلکه پایبندی و تعهد رهبران و مسئولان اجرایی باعث پافشاری و اصرار آنها به اجرای برنامه می‌شود و مدیران دستگاهها و نهایتاً کارکنان انگیزه لازم را برای اجرا پیدا می‌کنند.

تعهد مدیران، از اعتقاد آنان به برنامه‌ریزی و لزوم پایبندی به برنامه ناشی می‌شود. گاهی، اقدام به برنامه‌ریزی نشانگر این اعتقاد نیست، بلکه به دلیل تقسیم منابع موجود است. برای دست یافتن به منابع و امکانات موجود، هر بخش سعی می‌کند برنامه‌ای را تدوین، پیشنهاد دهد، و سرانجام به تصویب برساند. از سوی دیگر گاهی برنامه‌ریزان پس از تدوین برنامه برای تحقق آن پیگیری نمی‌کنند و برنامه‌های دیگری را جایگزین آن می‌کنند.

● نبود توافق همگانی بر خط مشی

گاهی حتی در میان خود برنامه‌ریزان، توافق کاملی روی خط مشی یا برنامه مصوب وجود ندارد و عده‌ای با اجرای آن مخالف‌اند. این مشکل به ویژه درباره مباحث

مدتی (به ویژه در محیطی کوچکتر) به بوته آزمون نهاده شود و پس از حصول اطمینان از مفید بودنشان، نسبت به همگانی کردن آن خط مشی‌ها اعلام عمومی شود (سیدمهدی الوانی، ۱۳۷۸).

مثلاً تغییرات متناوبی که در سیاستهای آموزش عمومی در چند سال اخیر به وقوع پیوست، در صورت اجرای آزمایشی هر یک از این خط مشی‌ها برای گروه اندکی از دانش‌آموزان در یک دوره ۴-۵ ساله، معایب و محاسن آن را آشکار می‌ساخت.

مشکل دیگری که در برخی از خط مشی‌گذاریها وجود دارد، ساده‌انگاری در دریافت مشکل و پرداختن به جنبه‌های ظاهری قضایا و عوارض مشکل به جای اصل آن است. در چنین حالاتی زمانی که مشکل در جامعه پدیدار می‌شود، خط مشی‌گذاران به ساده‌ترین جنبه آن که ممکن است عارضه‌ای ظاهری باشد، چشم می‌دوزند و در رفع آن به وضع قانون و ضابطه می‌پردازند (سیدمهدی الوانی، ۱۳۷۸).

به عنوان مثال، اگر سیاستگذاران آلودگی هوا را ناشی از عارضه ظاهری آن، یعنی تردد بیش از حد خودروهای شخصی بدانند، محدود کردن تردد خودروهای شخصی یا محدود کردن منطقه تردد آنها را به عنوان راه حل در نظر می‌گیرند. اما اگر مشکل را ناشی از سیستم حمل و نقل شهروندان، یا ناشی از ضعف صنعت خودروسازی و در نتیجه مصرف بیش از حد سوخت خودروهای شخصی بدانند، به گونه‌ای دیگر برنامه‌ریزی می‌کنند.

البته برای حل هر مشکل می‌توان برنامه‌ای کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت در نظر گرفت. در برنامه‌های کوتاه مدت به راه‌حلهای مقطعی و روشهایی که بیشتر جنبه مسکن دارند، فکر می‌شود و در کنار آن راه‌حلهای اساسی‌تر در برنامه‌های میان مدت مورد توجه قرار می‌گیرد. سرانجام در برنامه‌های درازمدت، راه‌حل اصلی برای ریشه‌کن کردن مشکل لحاظ می‌شود. مثلاً ممکن است برای ریشه‌کن

که وضع اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را نشان می‌دهد، تدوین شود. بدون در نظر گرفتن این شرایط، اگر برنامه توافق جمعی را دربر داشته باشد، روشن و شفاف باشد، تعهد مسئولان را در پی داشته باشد و بر مبنای نظریه درستی استوار باشد، باز هم به دلیل ذهنی بودن آن و در نظر نگرفتن عوامل عینی، ناقص است و نمی‌تواند موفق شود. عوامل بازدارنده محیطی عبارت‌اند از حوادث غیر مترقبه، کمبود زمان و منابع، کمبود حمایت‌های عمومی، ناسازگاری فناوری، و تعارض خط مشی با هنجارها و ارزشهای اجتماعی.

● حوادث غیر مترقبه

برخی از حوادث و شرایط محیطی را نمی‌توان به طور قطع و یقین پیش‌بینی کرد؛ هر چند می‌توان برای احتمال وقوع آن ضریبی را در برنامه لحاظ کرد.

برخی از این عوامل ممکن است فیزیکی باشند، مانند آفتی که باعث عقب افتادن برنامه کشاورزی می‌شود. برخی ممکن است سیاسی باشند. یعنی امکان دارد به خاطر تعارض برنامه با منافع تعدادی از احزاب، اتحادیه‌ها، یا حتی در برخی از جوامع، ارتش، وتو شوند و به وقوع نپیوندند (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴).

در خط مشی‌ها اقتصاد، می‌توان درصد مناسبی از هزینه‌های سالهای گذشته بابت حوادث غیر مترقبه را برای چنین حوادثی منظور کرد. در کشور ما هر سال یک یا چند مورد از حوادث طبیعی همچون سیل، زلزله، خشکسالی، آفت‌های کشاورزی و بیماری‌های دامی رخ می‌دهد. با به دست آوردن هزینه‌های تجمعی حوادث غیر مترقبه در سالهای گذشته و اخذ میانگین سالیانه، می‌توان در مجموع اعتبار مالی مناسب را برای این گونه حوادث منظور کرد. ولی اگر درصدی از این هزینه‌ها برای کنترل این حوادث منظور

اقتصادی بیشتر به چشم می‌خورد. اندیشمندان علم اقتصاد برای حل معضل اقتصادی کشور، راه‌حلهای متفاوتی را که بعضاً بایکدیگر متضادند، پیشنهاد می‌کنند. برخی نظام اقتصاد آزاد را به همانگونه که در غرب وجود دارد، تنها راه‌حل اساسی می‌دانند. لذا سعی دارند بخش اعظم برنامه‌های اقتصادی را به سمت اقتصاد آزاد هدایت کنند. برخی دیگر نظام سنتی عرضه و تقاضا را که در بازار متداول است و به دنبال استقلال هرچه بیشتر از دولت و فرار از پرداخت مالیات است، تنها راه‌حل می‌دانند. برخی نظامی را که حدّ وسط نظام سنتی و سرمایه‌داری خصوصی است چاره حل مشکل می‌دانند. بر همین اساس، هرکدام از نظریه‌پردازان، سعی دارد نظر خود را در خط مشی اقتصادی لحاظ کند. از همه مهتر این است که بین سیاستگذاران و گروههای مورد نظر^۱ (مثلاً تولیدکنندگان یا توزیع‌کنندگان کالاها) توافق نسبی به وجود نمی‌آید و بدون مشارکت و توافق گروههای ذی‌نفع برنامه‌ریزی می‌شود. در نتیجه، برنامه مصوب با مقاومت گروههای ذی‌نفع روبه‌رو می‌شود.

علاوه بر سیاستگذاری، در اجرا نیز باید توافق و تفاهم کاملی روی اهداف تعیین شده وجود داشته باشد. حتی اگر اهداف در ابتدا مورد توافق قرار گیرند، در سراسر دوره عمر برنامه بر اجرای آن پافشاری نمی‌شود؛ زیرا اهداف برای تغییر، تکاثر، توسعه و جابه‌جایی مستعدند. هرکدام از این تمایلات، فرایند را پیچیده‌تر می‌کند (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴).

«داگلاس دانکر» در مقاله‌ای توضیح می‌دهد که برای اجرای کامل، باید آنها که مسئول اجرای خط مشی هستند و آنها که تحت تأثیر اجرای برنامه‌ها قرار دارند به درجه‌ای از «توافق» دست یابند (بارداک، ۱۹۷۷).

ب- عوامل محیطی

خط مشی باید با توجه به شرایط محیطی، شرایطی

به هر حال باعث اجرای ناقص خط مشی های اقتصادی مصوب می شوند.

همچنین گردش کار مناسبی برای تأمین مالی باید وجود داشته باشد تا هم منابع مالی به موقع تأمین شوند و هم میزان اعتبار تخصیصی دائماً بازنگری و اصلاح شود (مزمنین و ساباتیئر، ۱۹۸۳).

به علاوه، همواره باید ترکیب مناسبی از منابع وجود داشته باشد. اگر پول باشد ولی امکان جذب منابع انسانی نباشد، یا برای اجرای برنامه امکان خرید تجهیزات وجود نداشته باشد یا زمان به اندازه ای کوتاه باشد که امکان ایجاد ترکیب مناسب وجود نداشته باشد، از پول تخصیص یافته نمی توان در جهت اجرای برنامه استفاده کرد.

● کمبود حمایت های عمومی

بسیار بعید است که اجرای برنامه، حمایت همه جانبه را دربرداشته باشد و همه از نتایج حاصل از آن راضی شوند (بارداک، ۱۹۷۷).

بسیاری از برنامه ها به دلیل مخالفت افکار عمومی ناقص اجرا می شوند یا اصلاً اجرا نمی شوند. انعکاس افکار عمومی در رسانه های گروهی از طریق احزاب و گروه های سیاسی یا از طریق آرای رسمی متبلور می شود. برعکس، برنامه هایی که حمایت مردم را در پی داشته باشد با شتاب بیشتری دنبال می شود و به اجرا درمی آید.

تغییراتی که در چند سال اخیر در برنامه های آموزش متوسطه رخ داد از حمایت عمومی برخوردار نشد. یکی از دلایل توقف این طرح و تغییر آن به نظامی تقریباً مشابه نظام قبلی، مخالفت افکار عمومی با اجرای این طرح بود.

افکار عمومی به سه طریق بر فرایند اجرا اثر می گذارد:

۱) نظر عمومی و تعامل آن با رسانه های جمعی می تواند بر طرحها و لایحه ها، یعنی موضوعهای مورد بحث

شود، هر سال بخشی از هزینه ها کاهش می یابد و مهمتر از آن از وقوع رخدادهای ناگوار انسانی و اجتماعی جلوگیری می شود. مثلاً برای پیشگیری از سیل، می توان درصدی از هزینه های پیش بینی شده را به طرحهای پخش سیلاب اختصاص داد. یا برای جلوگیری از خسارات ناشی از زلزله، بخشی از منابع را به بهسازی شهرها و روستاها اختصاص داد.

● کمبود زمان و منابع

اجرای خط مشی نیازمند زمان و منابع کافی است. این دو بایکدیگر وابستگی کامل دارند. اگر منابع در زمان مشخصی تأمین نشود، امکان اجرای خط مشی در زمان پیش بینی شده وجود ندارد.

یکی از مشکلاتی که در تأمین منابع مالی وجود دارد، تأمین آن در پایان سال مالی است. در نتیجه مجریان برنامه ها به خاطر جلوگیری از برگشت بودجه به خزانه، منابع را در جایی غیر مرتبط با برنامه یا با زیاده روی فراوان، در برنامه، هزینه می کنند. بنابراین منابع در راه اجرای پروژه های پیش بینی شده صرف نمی شود؛ یا اینکه هزینه اجرای پروژه ها به چندین برابر می رسد و باعث عقب افتادن سایر برنامه ها می شود.

یکی دیگر از مشکلات این است که در فرصت کوتاه، کار زیاد و بزرگی خواسته می شود. سیاستگذاران گاهی فقط به نتیجه خط مشی می اندیشند و درباره زمان و وسایل دستیابی به این خط مشی فکر نمی کنند (هاگ وود و گان، ۱۹۸۴).

طرحها و پروژه های اقتصادی پیش بینی نشده که در حین اجرای برنامه های اقتصادی مصوب مطرح و تصویب می شوند نیز مقدار زیادی از منابع تخصیص یافته را به خود اختصاص می دهند و باعث می شوند که طرحهای قبلی به صورت نیمه کاره باقی بمانند و علاوه بر افزودن به هزینه اجرا، مشکلات جدید اقتصادی را نیز به وجود می آورند و

مسئله امری است نسبی و اعتباری. «باورها» عبارت‌اند از ایمان و اعتقادی که نسبت به وجهی از واقعیت داریم که آن را حقیقتی آزموده شده و دانسته تلقی می‌کنیم. معیار تشخیص، متکی به دریافتها و معرف قبلی ما از اطلاعات کسب شده از محیط است، اما ماهیت آنها متفاوت از خود داده‌هاست (دکتر کاظمی، ۱۳۷۴).

«هنجارها» قواعد تعمیم یافته‌ای هستند که رفتار را مشخص می‌کنند و در حالت خاص، وسایل مناسب برای تعقیب اهداف رفتاری‌اند (ریچارد اسکات، ۱۳۷۴).
خط مشی‌های عمومی تا حد امکان نباید با هنجارها، باورها و ارزشهای اجتماعی در تعارض باشند. اگر هدف، ایجاد هنجاری یا ارزشی نو در جامعه است و لازم است رفتار گروه مورد نظر برنامه را تغییر دهد، اجرا با مشکلات بیشتری روبه‌روست و لازم است زمان بیشتری برای اجرای خط مشی لحاظ شود.

هرچه تغییر رفتاری بیشتری نیاز باشد، مشکلات بیشتری برای اجرا ایجاد می‌شود و باید اختیارات بیشتری به مجریان برنامه داده شود. به همین ترتیب هرچه گروه‌هایی که تغییر رفتاری آنها مورد هدف برنامه است، متنوع‌تر باشند، مشکلات و دشواریهای اجرا بیشتر خواهد شد (مزمنین و ساباتیر، ۱۹۸۳).

یکی از مشکلاتی که در اجرای برنامه‌های اقتصادی وجود دارد، همین مغایرتهایی است که این برنامه‌ها با نظام ارزشی و اعتقادی دارند. اقتصاددانان و مراجع ذی‌صلاح هنوز نتوانسته‌اند نظام اقتصادی متناسب با باورها و ارزشها، ایجاد کنند. حرکت‌هایی در زمینه بانکداری اسلامی صورت پذیرفته است که جای قدردانی دارد؛ ولی نظام کاملی که در آن بانکداری، اقتصاد بدون ربا، جایگاه خمس، زکات و مالیات و موضوعاتی از این قبیل روشن و تعریف شده باشد، هنوز تدوین نیافته است. از این مهمتر هنوز

قانونگذاران اثر گذارد.

۲) قانونگذاران به ویژه اگر از نظر فکری یکدست باشند تحت تأثیر موکلان خود قرار می‌گیرند.
۳) مدیران و مقامات اجرایی، افکار عمومی را برای حمایت از موقعیتهای سیاسی ویژه، تحت تأثیر قرار می‌دهند (مزمنین و ساباتیر، ۱۹۸۳).

گروههای فشار و گروههای ذی‌نفع^۱ نیز ممکن است به نوعی در جلوگیری از اجرای کامل اثر گذارند و آن را دستخوش تغییر سازند. سیاستهایی که به افزایش عوارض شهری و مالیات منجر می‌شود، طبیعتاً با مقاومت کسبه عمده‌ای که عمری با نپرداختن مالیاتهای واقعی به دولت خو گرفته‌اند، روبه‌رو خواهد شد. لذا باید زمینه‌سازی لازم برای جلب مشارکت گروههای ذی‌نفع و گروههای ذی‌نفع فراهم شود.

• ناسازگاری فناوری

برنامه هنگامی قابل اجراست که با فناوری موجود سازگاری داشته باشد. امکان شکست برنامه‌ای که با دانش فنی و تجهیزات موجود هماهنگ نباشد، بیشتر است.
نبود فناوری مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های جدید، باعث بروز مشکلاتی می‌شود و اجرای موفق به ثمر نمی‌رسد. اول آنکه باعث تحمیل هزینه‌هایی بر مالیات و خدمات می‌شود که به نوبه خود حمایت سیاسی از برنامه را کاهش می‌دهد. دوم آنکه فشارهای زیادی را بر اثر تأخیر در اجرای برنامه ایجاد می‌کند (مزمنین و ساباتیر، ۱۹۸۳).

• تعارض خط مشی با هنجارها و ارزشهای اجتماعی

«ارزشها ترجیحات انسان از یک نمود و حالت از حقیقت نسبت به حالت دیگری از آن است. بدین ترتیب کسی که با بینش ارزشی به پدیده‌ها می‌نگرد، معیار و ضابطه‌ای برای تشخیص و انتخاب ترجیحات خود دارد که

نیمه مستقل مشارکت کننده در اجراست (مزمین و ساباتیر، ۱۹۸۳).

«بارداک» اجرا را همچون فرایند مونتاژ عناصر مختلف برنامه می‌داند که در آن هر عنصر در قسمتهای بسیار متفاوت و مختلف بایکدیگر وجود دارد (بارداک، ۱۹۷۷). با استفاده از آنچه که هنری هینزبرگ^۱، «بارداک» آن را نقشه سازمانی^۱ خوانده است، می‌توان روابط و فرآیندهایی را که در مسیر اجرای خط مشی وجود دارد، شناسایی و اصلاح کرد.

«گارسایامور» یکی از دلایل اجرای ناموفق را ساختار تمرکزگرای اداری و یکی از دلایل تمرکز بیش از حد را کم‌سواد کارکنان بخش دولتی می‌داند (زامور، ۱۹۸۸). در ایران ترکیب کارمندان دولت (بدون در نظر گرفتن کارکنان آموزش و پرورش و مشمولان قانون کار) از نظر سطح تحصیلات به این ترتیب است:

کمتر از دیپلم: ۴۴/۴۴ درصد.

دیپلم: ۲۲/۶۴ درصد.

فوق دیپلم: ۷/۰۹ درصد.

لیسانس: ۱۲/۰۲ درصد.

فوق لیسانس و بالاتر: ۳/۸۱ درصد (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۷).

پایین بودن سطح سواد کارمندان بخش دولتی که عمدتاً مجریان خط مشی‌ها هستند، هم باعث تمرکز بیشتر و در نتیجه کندی کار و هم باعث فهم نادرست از خط مشی می‌شود. از طرفی، پایین بودن حقوق و دستمزد بخش دولتی به دو دلیل باعث رکود اجرا می‌شود: یکی کمبود انگیزه کارکنان در اجرای فعالیتهای و دیگری جلوگیری از اجرای خط مشی‌ها در قبال اخذ وجوه نامشروع.

مجریان برنامه باید از مهارت کافی برای اجرای برنامه برخوردار باشند. در انتصاب مجریان باید به مهارت

درباره مباحثی چون عدالت اجتماعی و توسعه اقتصادی، دیدگاه یکسان و قابل قبولی برای نظام ارزشی و اعتقادی جامعه ترسیم نشده است. بدون حل این معضلات اساسی، خط مشی‌های اقتصادی مصوب، در عمل دچار مخالفتها و تعارضهای اجتماعی خواهد شد.

ج- عوامل ساختاری

منظور از عوامل ساختاری، آن دسته از عواملی است که مربوط به ساختار مراکز تصمیم‌گیری و اجرای خط مشی است. نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف و مسئولیتهای، کمبود ارتباطات و نبود نظام (سیستم) ارزیابی عملکرد عواملی هستند که در این بخش مورد بحث قرار می‌گیرند.

● نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی

اگر در دستگاه اجرایی واحدی وجود می‌داشت که فقط آن دستگاه به تنهایی اجرای خط مشی را دنبال می‌کرد و هیچگاه وابستگی به سایر دستگاهها نداشت، احتمال موفقیت بسیار زیادتر می‌شد. ولی این امر فقط در تصور و خیال امکانپذیر است، زیرا با تقسیم کردن وظایف بین دستگاههای مختلف (بنا به دلیل اصل تقسیم وظایف و تخصص‌گرایی)، وجود چنین دستگاهی امکان‌پذیر نیست و طبیعتاً در صورت وجود نیز مشکلات فراوان دیگری را در پی می‌داشت.

به همین دلیل معمولاً اجرا نه تنها مستلزم تعداد زیادی از رخدادهای پیچیده و متصل می‌باشد، بلکه توافق مشارکت‌کنندگان در اجرا درباره هر یک از تصمیمها نیز لازم است؛ در نتیجه احتمال رسیدن به موفقیت، به میزان زیادی کاهش می‌یابد (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴).

یکی از مستندترین یافته‌هایی که در نوشته‌های مربوط وجود دارد، مشکل دستیابی به اقدام هماهنگ در داخل دستگاه اصلی اجراکننده و در بین دستگاههای

فعالیت‌های گروهی است، دستیابی به هماهنگی غیرممکن است. ارتباطات، سهم مهمی در هماهنگی و اجرای عمومی دارد؛ ولی ارتباطات نیز مانند سایر شرایط ذکر شده به‌طور کامل به دست نمی‌آید.

در حالی سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت (MIS) به جریان اطلاعات مورد نیاز کمک می‌کند، نمی‌تواند از داده‌های مورد نظر ارسال‌کنندگان اطلاعات، اطمینان ایجاد نماید و برای همه قابل فهم باشد. البته هماهنگی، موضوع ساده ارتباطات یا ایجاد ساختارهای اداری مناسب نیست، بلکه مستلزم اعمال قدرت است (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴). «جان‌گرین» و «هنک وان دوگراف» اجرا را حاصل تعاملات و ارتباطات بین نقش‌آفرینان خط مشی می‌دانند. آنها سه گروه مدیران اجرایی، سیاستگذاران فناوران را بایکدیگر در تعامل می‌دانند و هر سه گروه را نیز با واسطه‌گرانی که با هر سه در ارتباط اند، در تعامل می‌بینند. اگر این تعامل به خوبی صورت پذیرد و ارتباطات صحیحی به وجود آید، اجرا موفق‌تر است (گرین و وان دوگراف، ۱۹۹۶).

● نبود نظام ارزیابی عملکرد

به جرأت می‌توان گفت که تاکنون اجرای هیچ یک از خط‌مشی‌های کلان کشور به دقت و به‌طور همه‌جانبه ارزیابی نشده است. ارزیابیها معمولاً مقطعی و صرفاً براساس آمار و اطلاعاتی است که بعضاً با یکدیگر مغایرند، یا اینکه تأثیر همه جانبه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه‌ها نادیده انگاشته شده و فقط نتایج اجرا با اهداف کمی پیش‌بینی شده مقایسه می‌شود. ارزیابی‌کنندگان معمولاً همان مجریانی هستند که با استفاده از آمار و اعداد در تلاش‌اند که کار انجام شده را خیلی خوب ارزیابی و گزارش کنند. مراکز پژوهشی مستقل که صرفاً کار ارزیابی طرح‌های خط‌مشی‌ها را برعهده داشته باشند نادرند.

و تخصص آنان در اجرای برنامه توجه کرد. تونمندی و هدایت برنامه کار دشواری است که نیاز به تعهد و مهارت دارد.

● مشخص نبودن وظایف و مسئولیتهای بخشهای اجرایی

وظایف و مسئولیتهای هرکدام از بخشهای اجرایی باید مشخص و تعریف شده باشد. وقتی می‌خواهیم خط‌مشی را اجرا کنیم باید جزئیات آن روشن شود و سپس براساس زمان‌بندی خاصی به مرحله اجرا درآید. فنون مانند طرح‌ریزی شبکه‌ای و کنترل پروژه حداقل می‌توانند چارچوبی را تهیه کنند که در داخل آن، پروژه طرح‌ریزی و اجرای آن کنترل شود. این کار از طریق شناسایی و تعریف وظایف قابل اجرا، روابط بین این وظایف، و ترتیب منطقی اجرای وظایف صورت می‌پذیرد. مدیران اجرایی باید بررسی کنند که وظایف به موقع و به‌طور صحیح اجرا و اقدامات اصلاحی صورت پذیرفته است (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴).

یکی از معضلات خط‌مشی‌های اقتصادی این است که به صورت کلی و بدون تعیین وظایف هر یک از بخشها تدوین و تصویب می‌شود. به عنوان نمونه جزئیات خط‌مشی‌هایی مانند سازماندهی اقتصادی تاکنون روشن نشده است؛ وظایف هر یک از دستگاههای اجرایی و زمان‌بندی رسیدن به آن مشخص نیست.

● ارتباطات

باید بین عناصر مختلف یا دستگاههای مشارکت‌کننده در برنامه، ارتباط کاملی وجود داشته باشد. برخی معتقدند که برای دستیابی به اجرای کامل لازم است سیستم اداری واحدی، مانند ارتش بزرگ که دارای ستاد مسئولیت واحد است، وجود داشته باشد بدون آنکه داخل آن جزءنگری یا تضاد باشد. از سوی دیگر، در زندگی واقعی که دارای مشخصه‌های شورآگرایی، تخصص‌گرایی و

موردکاوها هم در این زمینه بسیار اندک انجام شده است. بدون ارزیابی از اجرای خط مشی‌های گذشته، چگونه می‌توان به خط مشی‌های جدید درستی دست یافت و آنها را تدوین و تصویب کرد؟

«کارول واین» در حالی که به نقل از «اسکریون» (Scriven) ارزیابی را به دو دسته در حین اجرا^۱ و پس از اجرا^۲ تقسیم‌بندی می‌کند، ارزیابی را در هر دو حالت برای تصمیم‌گیری درباره این موارد، ضروری می‌شمارد:

(۱) ادامه یا توقف برنامه.

(۲) بهبود رویه‌ها و نحوه اجرا.

(۳) اضافه یا حذف راهبردها یا فنون معین.

(۴) اجرای مجدد برنامه در جایی دیگر.

(۵) تخصیص منابع بین برنامه‌های رقیب.

(۶) پذیرش یا رد نظریه یا رویکرد برنامه. (واینز، ۱۹۷۲).

نتیجه‌گیری

اجرای کامل خط مشی‌ها، به دلیل عوامل بازدارنده بسیار زیاد و متنوع که برخی از آنها را نمی‌توان کاملاً تحت کنترل درآورد، معمولاً امکان‌پذیر نیست؛ ولی هرچه در مرحله سیاست‌گذاری و تدوین خط مشی و نیز در مرحله اجرای خط مشی به این عوامل توجه بیشتری شود، اجرای آن کامل‌تر خواهد شد.

هرگاه سیاست‌گذاران، نظر مجریان را در تدوین خط مشی مورد توجه قرار دهند سیاست‌های اتخاذ شده با واقعیتهای محیطی و محدودیتهای فنی، سازگارتر خواهد بود.

شناخت نیازهای جامعه، درک صحیح از این نیازها و سرانجام اولویت‌بندی درست نیازها، تدوین خط مشی مناسب‌تری را به دنبال خواهد داشت.

هرچه فضای سیاسی مناقشات و تعارضات کمتری

داشته باشد و سیاست‌گذاری در محیط آرامتری صورت پذیرد، خط مشی‌ها منطقی‌تر، واقع‌گرایانه‌تر، گویاتر و در نتیجه به اجرای کامل، نزدیکتر خواهد بود.

اعتقاد به برنامه‌ریزی هنگامی وجود دارد که تعهد لازم برای اجرای برنامه‌های تدوین شده وجود داشته باشد و از سیاست‌گذاریهای پراکنده اجتناب شود.

محدودیت زمان و منابع و محدودیت فناوری واقعیتهایی هستند که مجریان و برنامه‌ریزان نباید از آنها غافل شوند.

برنامه‌ها هنگامی با اجرا نزدیک‌ترند که حمایت‌های عمومی را دربر داشته باشند. حمایت‌های عمومی در صورتی حاصل می‌شود که با پاسخگویی مسئولان به مردم و نیز مشارکت مردم در تصمیم‌گیریها همراه باشد.

برای اجرای خط مشی‌ها، نیاز به ساختار مناسب است. تحولات اداری باید به سمتی جهت‌گیری شود که ساختار مناسب برای اجرای خط مشی‌ها را فراهم کند؛ وظایف و مسئولیتها را روشن سازد؛ سادگی و سهولت را در اجرای خط مشی‌ها فراهم آورد؛ افراد مستعد و توانمند را برای اجرای خط مشی به کار گیرد.

در حین اجرای خط مشی‌های تدوین شده، نباید بر اثر ملاحظات و فشارهای سیاسی منابع را از جهت‌گیری اصلی خود یعنی اجرای برنامه‌های مدون قبلی منحرف و به سمت برنامه‌های جدید جهت‌دهی کرد. □

منابع

۱. آلسیون، گراهام تی. شیوه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، ترجمه منوچهر شجاعی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۶۴.
۲. شوانک، چارلز آر. مبانی تصمیم‌گیری استراتژیک، ترجمه عباس منوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰.
۳. الوانی، سیدمهدی. تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها - سمت، چاپ هفتم، ۱۳۷۸.
۴. برنامه راهبردی نظام اداری کشور، جلد اول، «بررسی و شناخت نظام اداری کشور»، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۷.
۵. اسکات، ریچارد. سازمانها، سیستمهای عقلایی طبیعی و باز، ترجمه دکتر حسن میرزایی اهرنجانی و همکار، دانشکده مدیریت - دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۶. استونر، جیمز و همکار. مدیریت، ترجمه سیدمحمد اعرابی و همکار، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۵.
۷. دسلر، گری مبانی مدیریت، ترجمه دکتر داود مدنی، انتشارات پیشرو، چاپ اول، ۱۳۶۶.
۸. کاظمی، سیدعلی اصغر. روش و بینش در سیاست، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی - وزارت امور خارجه، چاپ اول، ۱۳۷۴.
9. Bardach, Eugene. *The Implementation Game*, Cambridge Mass., MIT Press, 1977.
10. Elmore, Richard F. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, No. 4, 1980.
11. Grin, John, et al. "Implementation as Communicative Action", *Policy Science*, No. 29, 1996.
12. Hogwood, Brian & Gunn, Lewis. "Why Perfect Implementation is Unattainable?", *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984.
13. Mazmanian, Daniel and Sabatier, Paul. *Implementation and Public Policy*, Chicago, Scott Foresman and Co., 1983.
14. Yanow, Dvora. "The Communication of policy Meaning: Implementation as Interpretation and Text", *Policy Science*, 26, 1993.
15. Zamor, Garcia & Claud, Jean. *Problems of Public Implementation in Developing Countries*, XVth World Congress of the International Political Science Association, Washington, D.C., August 1988.
16. Weiss, Carol H. *Evaluation Research*, Prentice - Hall, Inc., 1972.
17. Mintzberg, Henry & Van der Heyden, Ludo. "Organigraphs: Drawing How Companies Really Work", *Harvard Business Review*, Sept. - Oct. 1999.
18. Ocas, O. William. Institutionalized Action and Corporate Governance, The Reliance on Rules of CEO Succession, *Administration Quarterly Review*, (AQS), No. 4, 1999.