

اجرا، حلقه مفقود فرآیند خط مشی عمومی

نوشته علی رضا رزقی رستمی

چکیده

یکی از مراحل اصلی خط مشی گذاری، مرحله اجرای آن است. برقراری ارتباط منطقی و مناسب بین تدوین کنندگان و مجریان خط مشی، یکی از راههای توسعه کشورها محسوب می‌شود و باعث خواهد شد نظریات کارکنان در سطح سازمان‌ها و دیدگاه‌های مردم در سطح جامعه به نحو، در خط مشی گذاری‌ها و تدوین قوانین دخالت داده شود. توجه به اجرا در فرآیند خط‌مشی‌گذاری، تحقق هدف‌های نظام را تسریع می‌کند و منجر به تحقق بوروکراسی در جامعه می‌شود.

در این مقاله، ضمن مروری تاریخی از ارتباط بین اداره و سیاست از منظر علمای قدیم مدیریت، مهمترین تئوری‌های مربوط به اجرای خط مشی از دیدگاه دانشمندان معاصر از جمله استیلمن، کالیستا و آلموند مورد بحث قرار می‌گیرد. سپس محدودیت‌ها و علل شکست اجرای خط مشی عمومی بیان می‌شود و در پایان، راهکارهایی برای رهایی از ناکامی‌های خط مشی‌ها که حاصل تحقیقات و مطالعات نظریه پردازان مدیریت در چند سال اخیر است، ارائه خواهد شد.

مقدمه

با توجه به پیشرفت‌های دست‌آمده در دهه‌های اخیر در خصوص اجرای خط مشی عمومی، تا حدودی اهمیت آن برای تحلیل‌گران خط مشی عمومی روشن شده است، ولی هنوز نتوانسته جایگاه واقعی خود را در خط‌مشی‌گذاری به دست آورد و در بسیاری از کشورها، به خصوص کشورهای جهان سوم به عنوان «حلقه مفقود» از آن یاد می‌شود. بسیاری از این کشورهای در چنبره بوروکراسی سنتی و نظام مدیریت آمرانه که منبث از تفکر قدیمی جدایی اداره از سیاست است گرفتار آمده‌اند و اجرای خط‌مشی عمومی برای آنها به صورت یک موضوع

اجرای خط مشی عمومی سنگ‌زیرین اداره عمومی محسوب می‌شود. در گذشته، اجرا در فرآیند خط‌مشی‌گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت. اغلب درخواست‌ها و نیازهای اجرایی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری نادیده گرفته می‌شد و اکثر تصمیمات و خط‌مشی‌های دولتی بدون توجه به جنبه‌های اجرایی آن تهیه و تصویب شد. اما امروز اجرا جزو لاینفک و مکمل خط مشی عمومی محسوب می‌شود و تأثیر آن روی شکل‌گیری خط مشی مذکور اجتناب‌ناپذیر است.^(۱)

است این دو شیوه تفکر در قالب نظریات و دیدگاه های علمای مدیریت تطبیقی به طور مفصل تری مورد بحث و کنکاش قرار گیرد.

پیشینه موضوع

دانشمندان و نظریه پردازان قبل از سال ۱۹۴۰ مانند ویلسون، ماکس وبر، فرانک گودنو و لوترگیولیک، که از پیشروان اداره امور عمومی و مدیریت دولتی محسوب می شوند، اجرا را از سیاست جدا می دانند. آنها کارکنان سازمان های اداری را به کلی از عرصه معتقدات و نظام ارزش های فردی و اجتماعی به دور دانسته از لحاظ سیاسی و معتقدات شخصی کاملاً بی طرف به حساب می آورند. وظیفه اعضای بوروکراسی این بود که فرمان ها و دستورهای رؤسای خود را صرفنظر از اینکه رؤسا پیرو چه مکتب سیاسی هستند یا چه سیاستی را دنبال می کنند، به مرحله اجرا در آورند. بر این اساس، حقایق اداری از عرصه معتقدات به دور بود.

فرانک گودنو در کتاب «سیاست و اداره» نتیجه می گیرد که سیاست «تجسم اراده دولت» و اداره «اجرای آن اراده» است. وی عقیده دارد که جدایی اداره از سیاست از یک طرف اساس تفکیک قوای واقعی و از طرف دیگر مبنایی است برای تربیت کادر متخصص و مسئول برای سازمان های دولتی^(۳). وودرو ویلسون عقیده دارد که باید حد فاصل سیاست و اداره کاملاً مشخص باشد و وضع خط مشی عمومی با اجرای آن کاملاً تفکیک شود. وی در عین حال که علم اداره را آخرین محصول مطالعات علم سیاست می داند قلمرو اداره را فقط به مسائل علمی و اجرایی نسبت می دهد و آن را از عرصه سیاست جدا می کند. به نظر وی برای اصلاح سیستم تاراج^(۴) و کاهش فساد اداری باید سیاست را از نظام اداره جدا کرد. او هدف مطالعات اداری را نجات روش های اجرایی از شر

لاینحل باقی مانده است. بر همین اساس، اکثر برنامه های دولت در این کشورها در مرحله اجرا با شکست و ناکامی مواجه می شوند.

در کشور ما نیز اگر چه با تحولات گسترده و روند توسعه سیاسی که در چند سال اخیر مورد توجه مسئولان نظام قرار گرفته است تا حدودی حلاء موجود بین تدوین کنندگان خط مشی عمومی، مجریان نظام، و عامه مردم برطرف شده و گام های مهمی در جهت اصلاح و تحول نظام اداری برداشته شده است هنوز بسیاری از سیاست ها خط مشی ها و قوانین در حلاء و بعضاً به دور از واقعیات جامعه تدوین و تصویب می شوند. بالطبع در اجرا و در مرحله عمل مشکلات عدیده ای بروز می کند.

به طور کلی دو شیوه تفکر در مورد شکل گیری و اجرای خط مشی عمومی وجود دارد. یکی تفکر مشکل گرا است که به شکل گیری خط مشی توجه می کند و آن را تابع مسئله قلمداد می کند و با شیوه عقلایی و علمی به آن می نگرد و در واقع همان بحث قدیمی جدایی اداره از سیاست را دنبال می کند. تفکر دوم نگرش سیاسی نسبت به خط مشی عمومی است که بر مبنای آن خط مشی، با توجه به شرایط اجرایی وضع می شود. در نتیجه، جنبه کاربردی و قابلیت اجرای خط مشی عمومی نیز مدنظر قرار می گیرد. در این دیدگاه، سازمان محل برخورد منافع و تضاد افرادی است که با علایق مختلف در آنجا جمع می شوند تا ضمن تأمین معاش، هدف یا موضوع خاصی را دنبال کنند. استعاره سیاسی به ما می گوید سازمان ها ائتلاف هایی از گروه های مدیران، کارگران، سهامداران و... با ایدئولوژی ها و ارزش های مختلف با هدف های متعدد و به دنبال اخذ نتیجه رضایت بخش هستند.^(۲) این شیوه تفکر به ما کمک می کند که سازمان ها در قالب سیاست های یکپارچه دیده شوند و نگرش جامع تری نسبت به واقعیات صورت پذیرد. در این مقاله سعی شده

مورد تاکید و توجه قرار می دهند. آنها از طریق تطبیق و مقایسه نظام های اداری و سیاسی کشورهای مختلف دریافتند که عواملی مانند محیط، ساختارهای فرهنگی، باورهای اجتماعی و ساختارهای سنتی ملل مختلف در تعیین نظام های سیاسی و اداری در جوامع و کشورها نقش اساسی دارند. براساس این دیدگاه اگر چه اداره وسیله ای برای اجرای تصمیمات اتخاذ شده از سوی مراجع سیاسی است عملاً تفکیک اداره از سیاست میسر نخواهد بود.

از اواخر دهه ۱۹۶۰ و در سه دهه اخیر، در پیشرفت دانش اداره (به خصوص در ارتباط با موضوع اجرا) نتایج خوبی به دست آمد. مجلات حرفه ای و تخصصی زیادی منتشر شدند؛ و محققان زیادی در این حوزه به فعالیت پرداختند که در ادامه بحث مهمترین دیدگاه ها و متدولوژی های مطرح شده در خصوص اجرا ارائه می شود.

تئوری های مربوط به اجرای خط مشی عمومی

اجرا در واقع ادامه سیاست به طریقی دیگر است. در این مرحله، قانون به صورت آیین نامه و مقررات در می آید و جنبه کاربردی پیدا می کند. دو دیدگاه در مورد شکل گیری و نحوه اجرای قانون وجود دارد یکی دیدگاه بالا به پایین و دیگری نگرش پایین به بالا^(۷).

در رویکرد اول، نخبگان در رأس امور قرار می گیرند. و به وضع قانون می پردازند و نظریات آحاد مردم در تصمیم گیری ها دخالت داده نمی شود. این دیدگاه در واقع همان نظریه نخبگان و توده مردم است. در اینجا خط مشی گذاری تابع دستورهای مقامات مافوق و سلسله مراتب سازمانی است و رهبران سطح بالای سازمان، خود به اتخاذ تصمیم می پردازند. این دیدگاه همان تفکر جدایی اداره از سیاست را مطرح می کند. حُسن این روش روشن و واضح بودن قوانین و مقررات است و عیب آن، عدم

آلودگی های سیاسی و رهایی از ابهامی می داند که معمولاً زاینده تصمیمات نسنجیده و اتفاقی است.^(۵)

ماکس وبر جامعه شناس معروف آلمانی نیز براساس مدل آرمانی خود معتقد است که بوروکراسی و نظام اداری باید نقشی مجزا از سیاست داشته باشد و تدوین خط مشی عمومی باید از اجرای آن تفکیک شود. به عقیده وی هر بوروکرات موظف است دستورهای رسیده از مقامات سیاسی را، ولو اینکه با آن مخالف باشد اجرا کند. از دیدگاه او در عمل نمی توان خط فاصلی میان وظایف اداری و وظایف سیاسی ترسیم کرد اما وظیفه اجرای قانون به عهده بوروکراسی و دستگاه اداری دولت است. به هر حال، مطالعات وبر در مورد رابطه میان نظام سیاسی و اداری کمک شایانی به نئوکلاسیک ها بود، دانشمندانی نظیر پال اپلبای و دیوید لیتال^(۶) نظریه وابستگی سیاست و اداره را مطرح کردند و به تدریج این نظریه در میان دانشمندان مدیریت قبول عام پیدا کرد. به زعم این گروه از دانشمندان، اداره و سیاست در هزاران نقطه میان دو قطب با نسبت های مختلف با هم مشترک اند و ترسیم خط مشخصی بین آن دو ممکن نخواهد بود. به نظر اپلبای، قانون گذاری و سیاستمداران، خط مشی آینده را ترسیم می کنند اما انحصار این کار متعلق به آنان نیست. مدیران به طور مستمر خط مشی های عمومی مصوب را به اجرا در می آورند و اشکالات و نارسایی های آنها را کشف می کنند و پیشنهادهایی برای تغییر و تبدیل مقررات ارائه می دهند و بدین ترتیب در تدوین خط مشی های عمومی آینده سهیم می شوند.

نظریه پردازان جدید مدیریت تطبیقی از جمله ریگزوهیدی نیز در مدل ها، نظریات و تحقیقات خود بر کنش متقابل نظام اداره و اجرا با نظام سیاسی تاکید می کنند و رابطه میان این دو نظام را در مطالعات و تحقیقات خود

(۲) منابع و امکانات؛ (۳) ارتباطات درون و برون سازمانی؛ (۴) ویژگی‌های سازمان‌های اجرایی؛ (۵) شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی؛ و (۶) گرایش‌ها و تمایلات اجراکنندگان این عوامل و داده‌ها به صورت سیستمی در فرایند عملیات تلفیق و ستاده‌ای از آنها حاصل می‌شود که همان خط مشی عمومی است.

۲- اجرا به مانند نوعی سازگاری متقابل: در این نظریه میزان منافع، مشارکت و همکاری نقش آفرینان اصلی برای دستیابی به موفقیت به عنوان عاملی اصلی مورد بحث قرار می‌گیرد. براساس این دیدگاه، حمایت سیاسی از سوی مقامات بالا، کلید موفقیت یا شکست اجرای خط‌مشی عمومی محسوب می‌شود و قانون تا زمانی که مورد موافقت مقامات بالا قرار نگیرد قابلیت اجرا نخواهد داشت.

۳- اجرا به مثابه بازی: در سال ۱۹۷۷ ایوجین باراج^(۱۲) تئوری بازی‌ها در اجرا را مطرح و اعمال خط‌مشی عمومی را به عنوان هنر موفقیت در یک بازی قلمداد کرد به طوری که هر کس قواعد بازی را بهتر رعایت کند می‌تواند موفق‌تر باشد. ائتلاف، چانه زنی، متقاعد کردن، مانور دادن، درگیر شدن با بحران‌ها و تصمیم‌گیری در شرایط بی‌اطمینانی از مهارت‌هایی هستند که از قواعد بازی پیروی می‌کنند.

۴- اجرا به عنوان یک سیکل رهبری: دو تن از دانشمندان، ناکامورا و اسمال وود^(۱۳) در بررسی‌هایی که انجام داده‌اند دریافتند که اجرا به عنوان یکی از اجزای فرایند اخذ تصمیم با دیگر اجزا ارتباط تنگاتنگی دارد و به دیگر بخش‌های این فرایند وابسته است. آنها جریان اتصال بین اجرا با تنظیم خط مشی عمومی را فرایند رهبری می‌دانند. بدین معنی که تحقق هدف‌های برنامه را در هماهنگی سه بُعد از فعالیت‌ها یعنی شکل‌گیری خط‌مشی عمومی، اجرا، و ارزیابی آن می‌دانند.

دخالت عامه مردم در تصمیم‌گیری هاست. در عوض، رویکرد پایین به بالا ممکن است با مشکل کمتری مواجه باشد ولی دیدگاهی ایده‌آلیستی است. چون مشکل جامعه را عوام و مردم عادی و افراد غیر متخصص نمی‌توانند تشخیص دهند. این نظریه هم به طور صددرصد قابل پیاده شدن نیست. این رویکرد همان تفکر فرایند سیاسی و اقتضایی خط مشی عمومی را دنبال می‌کند^(۸).

امروزه راه سومی تحت عنوان گزینش یا انتخاب ابزاری^(۹) مطرح است، یعنی صرف نظر از اینکه کدام روش به کار گرفته می‌شود باید دید، قانون‌گذار چه ابزاری را برای اجرای خط مشی عمومی پیش‌بینی می‌کند. به عبارت دیگر، همراه با وضع قانون باید ضمانت‌های اجرایی لازم مانند آموزش، جریمه، پاداش و... هم مدنظر قرار گیرد تا خط مشی عمومی قابلیت اجرایی پیدا کند.

در این بخش از مقاله، نظریات سه تن از دانشمندان در خصوص اجرای خط مشی عمومی تحلیل می‌شود.

مطالعات استیلین

استیلین ضمن مهم شمردن اجرا، دیدگاه‌های متدولوژیکی جدیدی را برای شناخت بهتر آن در فرآیند خط‌مشی‌گذاری ارائه می‌کند و به تحلیل دیدگاه‌های دانشمندان و نظریه پردازان مختلف مدیریت دولتی و اداره امور عمومی، از دهه گذشته تاکنون می‌پردازد که در اینجا اشاره‌ای مختصر به بعضی از این نظریه‌ها می‌شود^(۱۰).

۱- اجرا به مانند فرایندی خطی: این نظریه را دو تن از دانشمندان، وان میتر و وان هورن^(۱۱)، مطرح کرده‌اند. براین اساس، اجرای خط مشی به صورت فرایندی خطی مشکل‌آزادش متغیر است که از یک چارچوب نظری برخوردار است و سیاست و عملکرد را به هم پیوند می‌دهد. این عوامل عبارت‌اند از: (۱) استانداردها و هدف‌ها؛

سطوح چهارگانه اجرا

می‌کند و در اجتماعات خارجی آنها را به مرحله اجرا درمی‌آورد و تقریباً سطح کاملی است.

قدرت سطوح چهارگانه به دلیل متغیرهایی است که در هر محتوا وجود دارد این متغیرها به دو دسته متغیرهای درونی و بیرونی تقسیم می‌شوند. عوامل یا متغیرهای درونی شامل سه عنصر یعنی شبکه‌ها، اختیارات و عرصه‌ها یا محل‌های اجراست. عوامل بیرونی نیز شامل سه عنصر آرا و افکار عمومی، نهادهای تفسیرکننده و اشخاص یا افراد است.

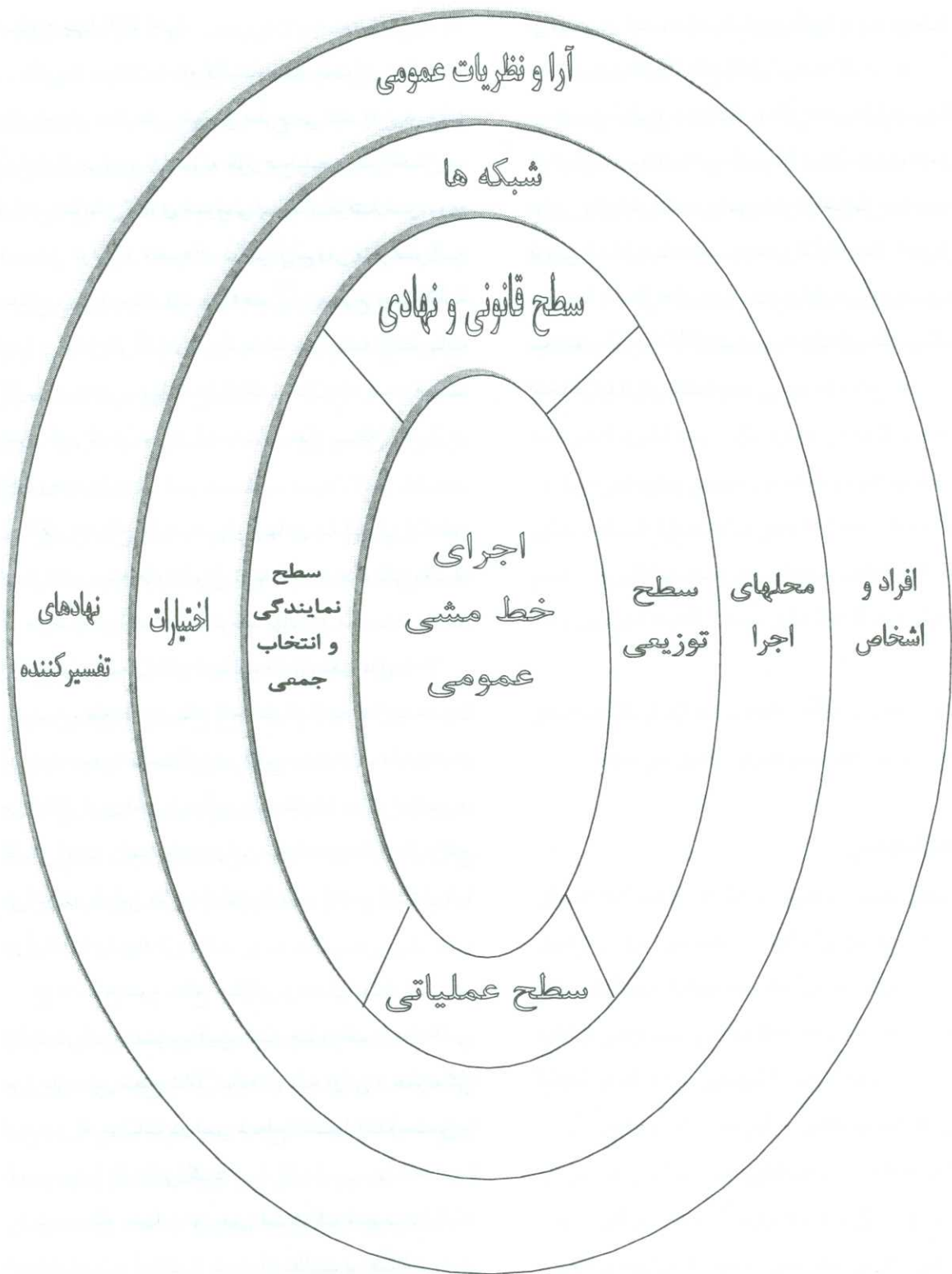
یکی از محققان به نام کالیستا، چهار محتوای نهادی را برای اجرای خط مشی عمومی مطرح می‌کند که توجه به آنها باعث می‌شود تا اجرا به طور صحیح و اثر بخش در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی به کار گرفته شود. وی همچنین عوامل و متغیرهای درونی و بیرونی موثر بر این سطوح را مورد بحث قرار می‌دهد^(۱۴). سطوح چهارگانه اجرا و عوامل اثر گذار بر آنها که برگرفته از نظریات کالیستا است در نمودار شماره یک نشان داده شده است. همان طور که در نمودار آمده است چهار سطح اصلی در اجرا وجود دارد:

الف - سطح اول محتوای نهادی یا قانونی اساسی است که بر جنبه‌های قانونی تأکید دارد و چگونگی رفتار آن منوط به قبول دستورها توسط نهادها و موسسات است. این محتوا بر پیمان‌ها و تعهدات قانونی تکیه دارد.

ب - سطح دوم سطح انتخاب نماینده‌ها به عنوان انتخاب جمعی است که در واقع به مدل، مشروعیت می‌بخشد. این محتوا درگیر با سازمان‌های اجرایی و قضایی است. تصمیمات در این مرحله مورد توافق واقع می‌شود و طرفین میل به آزادی دارند و کاهش کنترل‌ها در آینده را پیشنهاد می‌کنند.

ج - سطح سوم سطح عملیاتی و اعمال دولت است که دولت در آن به تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی می‌پردازد. این سطح شامل نهادهای شبه دولتی و غیردولتی است و تصمیمات در این سطح اظهارات رسمی و غیررسمی را در بر می‌گیرد.

د - سطح چهارم توزیعی است که مدیریت ارائه خدمات است و دولت از طریق آن نظارت بر عملیات را بر عهده می‌گیرد این محتوا نتایج محتواهای دیگر را هماهنگ

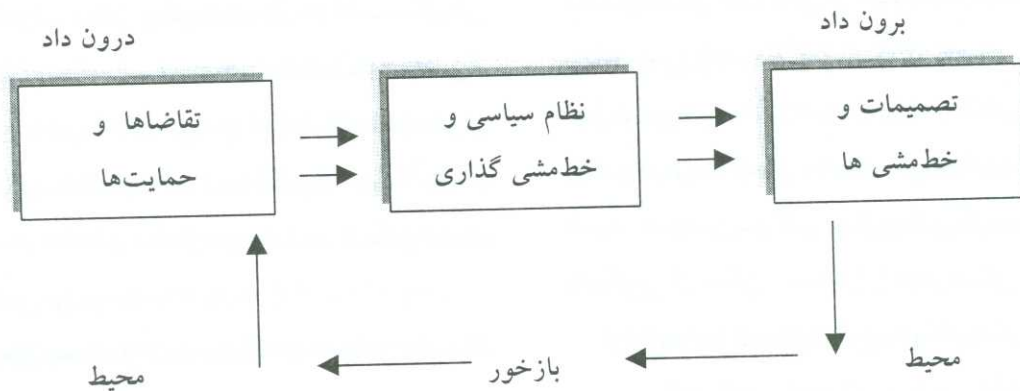


بررسی های آلموند

می پذیرد. اینها در نظام سیاسی و خط‌مشی‌گذاری عمومی در فرایند تبدیل و تغییر قرار می‌گیرند و حاصل آن برون‌دادهای نظام یا همان تصمیمات و خط‌مشی‌های عمومی است که به صورت قانون و مقررات، در جامعه به مرحله اجرا گذاشته می‌شود^(۱۵).

هر قدر این تصمیمات و قوانین وضع شده یا تقاضاها و خواسته‌های واقعی جامعه هم‌سوتر باشد و از حمایت‌های سیاسی و مشارکت مردم برخوردار تر باشد، اجرای آن با مشکل کمتری مواجه است و از تحکیم

آلموند از دیدگاه کارکردگرایی و با تحلیل سیستمی به بررسی عملکرد نظام سیاسی و خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته است. به عقیده وی، نظام سیاسی در خلأ ایجاد نمی‌شود بلکه در ارتباط با محیط داخلی و بین‌المللی است و از نقش‌های تعاملی شهروندان، رأی‌دهندگان، قانونگذاران و مجریان به وجود می‌آید. مدل ساده سیاسی و خط‌مشی‌گذاری شامل داده‌ها، فرایند تغییر و ستاده‌ها در نمودار شماره ۲ نشان داده شده است.



نمودار شماره ۲. مدل ساده نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی

بیشتری نیز برخوردار خواهد بود.

آلموند نتیجه آخرین تحقیقات و مطالعات خود را که با همکاری یکی دیگر از دانشمندان به نام «پاول» در دهه ۱۹۹۰ انجام داد در کتاب «سیاست تطبیقی» ارائه کرده است. وی با تشریح کار ویژه‌های^(۱۶) نظام سیاسی در سه سطح فرایندی، سیستمی، و سیاست‌گذاری به بررسی نظام سیاسی و فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته است^(۱۷). کار ویژه‌ها یا وظایف فرایندی، فعالیت‌های مشخصی را دربرمی‌گیرد که برای تدوین و اجرای خط‌مشی عمومی ضرورت دارد و نقش مستقیمی در فرایند خط‌مشی‌گذاری

همان‌طور که در نمودار مذکور نشان داده شده است، درون‌دادها یا وارده‌هایی به صورت تقاضاها و حمایت‌ها توسط سیستم دریافت می‌شوند. تقاضاها شامل درخواست‌های مربوط به توزیع کالاها و خدمات، صدور مقررات، رفع تبعیض، انتقال اطلاعات، حفظ ثبات، برقراری نظم و رفع مزاحمت‌های خشونت‌آمیز است. حمایت یا عدم حمایت سیاسی مردم نیز از طریق رأی‌دادن و مشارکت در مبارزات سیاسی، راهپیمایی‌ها، شرکت در انتخابات و احترام و تمکین شهروندان به قوانین و مقررات مثل پرداخت مالیات، احترام به نمادهای مالی و... صورت

مانده است. دلایل متعددی باعث می شود که وضع قانون در اجرا دچار مشکل شود. از عواملی که محدودیت در اجرا را باعث می شود می توان به ماهیت مسئله، شرایط محیطی و سازمان های مجری اشاره کرد^(۱۸). مشکلاتی که در ارتباط با ماهیت موضوع و مسئله مطرح اند ممکن است به دلایل فنی باشد، یعنی خط مشی عمومی وضع شده در مرحله اجرا ممکن است با مشکل فنی مواجه شود. مثلاً قوانینی که در خصوص جلوگیری از آلودگی هوا وضع می شود به دلیل مسائل فنی مختلف ممکن است قابل اجرا نباشد، یا ممکن است ناشی از مشکلات مربوط به چندانگانه بودن موضوع باشد. مثلاً قوانینی که در خصوص فقرزدایی تصویب می شود ممکن است از توجه به تمامی ابعاد غافل باشد و در مرحله عمل و اجرا این ابعاد پنهان آشکار شوند. همچنین بزرگی و کوچکی گروه هدف و ناهمگونی آن ممکن است اجرا را دچار مشکل کند.

اوضاع و احوال حاکم بر جامعه و نادیده گرفتن شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و ظهور فنآوری جدید می تواند اجرا را دچار مشکل کند. سرانجام، سازمان مجری یا دستگاه مأمور اجرای قانون ممکن است نتواند یا نخواهد قانون را به درستی اجرا کند. حتی در مواقعی که قانون با نیات سیاسی مطلوب و در شرایط مناسب وضع می شود باز ممکن است در مرحله اجرا با شکست مواجه شود. از جمله، وقتی که منابع ناکافی باشد، ابزار نامناسب و اشتباه انتخاب شود، و طرح ها و پیش بینی ها به درستی صورت نگیرد^(۱۹).

مشکل عمده دیگری که در اجرای برنامه ها و خط مشی های عمومی در بعضی از کشورهای جهان سوم وجود دارد، نارسایی حاصل از ساختارهای سازمانی متمرکز آنهاست. بیسوادی بالا نیز موجب تشدید تمرکزگرایی در ساختار اداری این کشور ها می شود و این امر خود موجب بی اطمینانی فرادستان نسبت به صلاحیت

عمومی ایفا می کند و شامل بیان منافع، تمرکز و متشکل کردن منافع، سیاستگذاری، اجرای سیاست و قضاوت مردم نسبت به سیاست اجرا شده است.

دسته دوم کار ویژه های سیستمی هستند که در تدوین و اجرای خط مشی عمومی دخالت مستقیم ندارند ولی در نظام سیاسی و خط مشی گذاری عمومی اثر بنیادین دارند. این دسته از کار ویژه ها سه بعد: جامعه پذیری، گزینش کارگزاران و ارتباطات را در بر می گیرند. جامعه پذیری در برگزیده خانواده، مدرسه، رسانه های ارتباطی، نهادهای مذهبی، احزاب سیاسی و گروه های ذی نفوذ است. گزینش کارگزاران که به انتخاب افراد برای فعالیت های سیاسی و عضویت آنها در ساختارهایی مثل احزاب، انتخابات، قوای مقننه و مجریه اشاره دارد. ارتباط گیری نیز به جریان اطلاعات در جامعه و ساختارهای مختلف تشکیل دهنده نظام سیاسی می پردازد.

سومین دسته از کار ویژه ها شامل وظایف سیاستگذاری است که در واقع آثار خط مشی عمومی بر جامعه، فرهنگ و اقتصاد را نشان می دهد و به اجرای خط مشی عمومی در سطح جامعه می پردازد. در این سطح به ارزش های رفاه، امنیت فردی و ملی و عدم مداخله در زندگی و مسائل خانوادگی افراد توجه می شود.

محدودیت ها و علل شکست اجرا

خط مشی های عمومی وضع شده پس از تصویب و تأیید، باید از طریق مدیران شایسته و قوی و سازمان های مقتدر به مرحله اجرا گذاشته شوند. اما چرا مرحله اجرای خط مشی عمومی به طور کامل تحقق پیدا نمی کند؟ یا قوانین وضع شده در پاره ای موارد به خوبی اجرا نمی شوند؟ یعنی علی رغم بحث های فراوانی که پیرامون اجرا به عمل آمده، توجه به آن از حد رفع تکلیف فراتر رفته و همچنان به عنوان مسئله ای غامض و لاینحل باقی

نظری و مبنایی تئوریک برای آن ترسیم شود تا براساس آن خط مشی عمومی وضع و اجرا گردد.

۲- بیان روشن هدف ها: یعنی هدف های بلند مدت و مأموریت ها و اولویت بندی آنها به طور دقیق و آشکار تعیین و طبقه بندی شود.

۳- حمایت و پشتیبانی مالی: عدم تأمین مالی یک خط‌مشی عمومی از راه های لغو قانون محسوب می‌شود. فراهم آوردن منابع مالی و از عهده برآمدن اجرای خط مشی عمومی توسط سازمان های مجری را باید قبلاً قانونگذار پیش بینی کند.

۴- عدم ابهام در اجرا: خط مشی عمومی باید برای مجریان و کارگزاران بدیهی و روشن باشد. ابهام و دوگانگی خط مشی عمومی برای سازمان های مجری باعث سردرگمی و اجرا نشدن درست آن و نیز ظفره رفتن سازمان ها از اجرای قانون می‌شود.

۵- توجه به اوضاع و احوال و شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه: اولویت نسبی هدف های قانونی تحت تاثیر شرایط محیطی طی زمان تحلیل می‌رود. بنابراین، آگاهی از شرایط محیطی می‌تواند منجر به وضع قوانین منطقی و خط‌مشی‌های کاربردی تر شود^(۲۲).

عده‌ای دیگر از نظریه پردازان مدیریت دولتی نیز از تکثیرگرایی به عنوان راه حل نهایی برای رهایی از شکست در اجرا نام می‌برند و به ارتباطات فنی منافع، تضادها، کشمکش‌ها، برخوردها و نمایش قدرت ها در سطح جامعه و سازمان ها توجه می‌کنند.

به قول مورگان، امروزه ما با این واقعیت مواجه هستیم که سازمان ها مرجع چندگانه و متکثر محسوب می‌شوند. دیدگاه چندگانه، حاصل جامعه‌ای است که در آن گروه‌های مختلف در رقابت و تبادل برای به دست آوردن

فنی و تخصصی زیردستان در انجام امور محوله می‌شود^(۲۰). از موانع عمده دیگر اجرا در این کشورها، ناتوانایی کارگزاران و مجریان نظام در تحلیل خط‌مشی‌های عمومی و استفاده نکردن بهینه از منابع موجود است.

معمولاً در کشورهای در حال توسعه، سازمان ها چند وجهی هستند و بوروکراسی‌ها تبدیل به چندکار شدن می‌شوند. این حالت چند وظیفه‌ای در اجرای خط‌مشی عمومی نیز باعث می‌شود نظام اداری رسالت و وظیفه اولیه اش را فراموش کند و از هدف اصلی خود دور شود.

چنانچه خط مشی گذار با توجه به تجزیه و تحلیل موارد شرح داده شده بالا به وضع قانون اقدام کند مسلماً با مشکلات کمتری مواجه خواهد شد و عیب و نقص کمتری متوجه خط مشی عمومی می‌شود.

راهکارهایی برای جلوگیری از شکست در اجرا

باید توجه کرد که اجرای خط مشی عمومی در مقطعی خاص و به صورت عملی مستقل صورت نمی‌گیرد بلکه خط‌مشی‌گذاری به صورت یک چرخه و فرایند، چندین فعالیت و مرحله را در بر می‌گیرد. از یک نظر فرایند خط مشی عمومی را می‌توان در ۶ مرحله بیان کرد که عبارت‌اند از: ۱) مرحله سیاسی موضوع؛ ۲) در دستور کار قرار دادن موضوع؛ ۳) مرحله تصویب؛ ۴) مرحله قانونی شدن خط مشی؛ ۵) مرحله اجرا؛ ۶) ارزیابی خط‌مشی. اجرای موفق و اثربخش خط مشی عمومی از دیدگاه دو تن از دانشمندان، ساباتیر و مازمانیان^(۲۱) تحت شرایط پنجگانه زیر تحقق می‌یابد.

۱- پشتوانه تئوریک و ملی: یعنی خط مشی عمومی روی تئوری مناسب و بی‌عیبی از تغییرات متکی باشد، به طوری که قبل از وضع خط‌مشی باید چارچوبی

تصویر واقع بینانه ای از فرآیندهای اداری، سازمانی، اجتماعی و فرهنگی کشور داشته باشد^(۲۵).

۷- در هر مرحله، از خط مشی گذاری عمومی باید تعریف مجدد صورت پذیرد. تعریف مجدد منجر به پویایی خط مشی عمومی می شود و باعث می گردد شرایط روز در خط مشی ها دیده شود. اجرای برنامه های جدید مستلزم اصلاحات و تجدید نظر مداوم و مکرر است.

سخن آخر

با نتیجه گیری از بحث های این مقاله می توانیم به این نکته پی ببریم که سازمان ها و نحوه اداره آنها مقوله ای سیاسی است. افراد را در جوامع امروزی نهادهای سیاسی احاطه کرده اند.

هدف های سازمانی، ساختار، فناوری، طراحی شغل، سبک رهبری و سایر جنبه های رسمی همگی از ابعاد سیاسی برخوردارند. بوروکرات ها برای اجرای درست قانون و خط مشی های عمومی وضع شده نیاز به حمایت و پشتیبانی شهروندان و رأی دهندگان دارند و سازمان ها زمانی قدرتمند هستند که از حمایت قابل توجه شهروندان و افراد دخیل در عملیات برخوردار باشند. بنابراین، در کنار مسئولان اداری افراد دیگری نظیر قانونگذاران، قضاوت، گروه های غیر عمومی (خصوصی) و دیگر شهروندان به انحای مختلف در اجرای خط مشی عمومی شرکت دارند^(۲۶). در واقع نتایج حاصل از خط مشی عمومی در نتیجه سازش هایی به دست می آید که در محیط های تصمیم گیری پراکنده و متفرق، شکل می گیرند و اغلب به واسطه تضاد میان هدف های اصلی سیاسی، مشخص می شوند.

سهمی از قدرت هستند^(۲۳). یکی دیگر از نظریه پردازان به نام کوک نیز به چندگانگی و چند بُعدی شدن در اجرای خط مشی ها اشاره کرده است و معتقد است که نقطه مشترک تمامی بررسی ها در چندگانگی آنهاست و اینکه دیدگاه های متفاوتی در مورد یک موضوع وجود دارد و برای رسیدن به آنها نیز راه های متفاوتی مطرح هستند^(۲۴). لذا تکثیر گرایی، به دور از تعصب های گروهی همراه با تحمل نظریات و دیدگاه های یکدیگر، یکی از راه حل هایی است که می تواند حلقه مفقود بین تدوین و اجرای خط مشی عمومی را از بین ببرد و باعث همدمی و ارتباط بین مردم و مسئولان بشود و زمینه ساز بوروکراسی در جامعه شود.

- علاوه بر موارد فوق، به منظور اجرای موثر و کارساز خط مشی عمومی توجه به نکات زیر نیز ضروری است:
- ۱- اجرا نباید از سیاست و خط مشی عمومی جدا شود.
 - ۲- استمرار رهبری در نظامی سیاسی و اداره امور مهم است.
 - ۳- آسان سازی خط مشی عمومی باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد، به طوری که خط مشی عمومی ساده و قابل فهم باشد.
 - ۴- خط مشی عمومی همیشه نظام ارزشیابی خودش را با خود داشته باشد، یعنی معیارهای ارزیابی و سنجش باید به دنبال هر خط مشی عمومی مطرح شود.
 - ۵- در خط مشی عمومی نباید تناقض سلسله مراتبی وجود داشته باشد و به عبارت دیگر بین وضع و اجرای خط مشی عمومی و بین سیاستگذار و مجری سیاست نباید تناقض باشد.

۶- برای اینکه مرحله اجرا با موفقیت همراه باشد و برنامه ریزی هدف ها و خط مشی ها با روشنی و به طور واقع بینانه به اجرا درآید، خط مشی گذار باید

درک بهتری به دست آورند تا بتوانند خط‌مشی‌های عمومی منطقی‌تری وضع کنند. به منظور رهایی از ناکارآمدی اجرا و از بین بردن حلقه مفقود در نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی راه حل‌های مختلفی در مقاله ارائه شده است که امید می‌رود برای جامعه علمی کشور و مسئولان نظام مفید باشند. □

همان‌طور که در مقاله عنوان شده است از علل اصلی شکست برنامه‌های دولت یکی این است که خط‌مشی‌های عمومی همسو و همراستا با مسائل و واقعیات جامعه تدوین نمی‌شوند. این امر موازنه بین خط‌مشی‌گذاری و اجرا را به هم می‌ریزد. در جوامعی که در حال گذار از مراحل توسعه هستند مثل جامعه ما به منظور افزایش ضمانت‌اجرائی خط‌مشی‌های عمومی، باید بین قدرت رهبران سیاسی و توانایی‌های نظام اجرایی کشور توازن برقرار شود و دولتمردان سیاسی از مسائل جامعه شناخت و

پی‌نوشتها

- (1). Donald J. Calista, **Policy Implementation**, Marist College, New York, 1995, P.117.
- (2). Gareth Morgan, **Images of Organization**, Sage Publication Inc., London, 1990, P.146.
- (۳). علیرضا بشارت، **سیراندیشه اداری و مبانی علوم اداری**، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی - دانشگاه تهران، ۱۳۵۲، ص ۳۱۵.
- (۴). سیستم تاراج یا نظام غنایم جنگی (Spolis System) زاییده ادغام مسائل اداری در مسائل سیاسی است که در زمان ریاست جمهوری جکسون در آمریکا به اوج خود رسید. براساس آن غنایم به حزب برنده تعلق می‌گرفت یعنی بعد از برگزاری هر انتخابات ریاست جمهوری، تمامی مشاغل اداری و پست‌های عمومی به اعضا و طرفداران حزب پیروز واگذار می‌شد.
- (۵). آون هیوز، **مدیریت دولتی نوین**، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی، دکتر غلامرضا معمارزاده طهران و دکتر سهراب خلیلی شورینی، تهران، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۴۷.
- (6). Paul Appleby and David Lienthal.
- (7). Top- Down Approach and Bottom – Up Approach.
- (8). Micheal P. Howlett, **Studying Public Policy : Policy Cycle and Public Subsystem**, Oxford University, 1995, P.156.
- (9). Instrument Choice .
- (10). Richard J. **Stillman, Public Administration (Concept and Cases)**, Houghton Mifflin, Sixth Edition, 1996, P. 380.
- (11). Donalds Vanmeter and Car E. Vanhorn.
- (12). Eurgen Bardach.

(13). Robert T. Nakamura and Frank Smallwood.

(14). Donald J. Calista, **Ibid**, P.120.

(۱۵). سید حسین سیف زاده، نوسازی و دگرگونی سیاسی، نشر سفیر، چاپ اول، پاییز ۱۳۶۸، صفحه ۸۳.

(۱۶) کار ویژه توسط مترجم کتاب سیاست تطبیقی که مشخصات آن را در زیر آمده است در مقابل اصطلاح Function

بکار برده شده است. ولی در اغلب کتابها و فرهنگ لغات بمعنی وظیفه و کارکرد ترجمه شده است.

(۱۷). گابریل آلموند، جی. بینگهام پاول و رابرت جی. مونت، چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه

علیرضا طیب، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۷، صفحه ۱۲.

(18). Micheal P. Howlett, **Ibid**, P.145.

(19). Donald J. Calista, **Ibid**, P.11.

(20). Jean Claude & Garcia Zamor, **Problem of Public Policy: Implementation in**

Developing Countries, Department of Political Science , Howard University ,

Washington, August 1990, P. 437.

(21). Paul Sabatier and Daniel, August 1990, P.437.

(22). Richard J. **Stillman**, **Ibid**, P. 382.

(23). Gareth Morgon, **Ibid**, P. 185.

(24). Louice G. White, **Values, Ethics and Standards in Policy Analysis** , George Mason

Universtiy, Virginia, 1993, p.867.

(۲۵). سید مهدی الوانی و فتاح شریف زاده، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ اول، ۱۳۷۹،

ص ۱۱۰.

(۲۶). همان منبع، ص ۱۱۰.