

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 متناسب بین تدوین کنندگان و مجریان خط مشی، یکی از راههای توسعه کشورها محسوب می‌شود و باعث خواهد شد نظریات کارکنان در سطح سازمان‌ها و نهادهای سایر سطوح جامعه به نفع، در خط مشی گذاری‌ها و تدوین قوانین خلقت 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 استلین، گالیستا و آلموند مورد بحث قرار می‌گیرد. سپس محدودیت‌ها و عامل شکست اجرای خط مشی عمومی بیان می‌شود و در پایان، راهکارهایی برای رهایی از نکاتی‌های خط مشی‌ها که حاصل تحقیقات و مطالعات نظریه پردازان مدیریت در چند سال اخیر است، ارائه خواهد شد.

مقدمه

اجرای خط مشی عمومی سنگ زیربنا اداره عمومی محسوب می‌شود. 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 اجتناب ناپذیر است.^(۱)

با توجه به پیشرفت‌های به دست آمده 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 مفقوده از آن یاد می‌شود. بسیاری از این کشورهای در چنبره بوروکراسی سستی و نظام مدیریت آمرانه که منبت از تفکر قدیمی جدایی اداره از سیاست است گرفتار آمده‌اند و اجرای خط‌مشی عمومی برای آنها به صورت یک موضوع

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

پیشینه موضوع

دانشمندان و نظریه پردازان قبیل از سال ۱۹۴۰ مانند ویلسون، ماکس وبر، فرانک گودنو و لوترگیولیک، که از پیشروان اداره امور عمومی و مدیریت دولتی محسوب می‌شوند، اجرا را از سیاست جدا می‌دانند. آنها کارکنان سازمان‌های اداری را به کلی از عرصه معتقدات و نظام ارزش‌های فردی و اجتماعی به دور دانسته از لحاظ سیاسی و معتقدات شخصی کاملاً بی‌طرف به حساب می‌آورند. وظیفه اعضای بوروکراسی این بود که فرمان‌ها و دستورهای رؤسای خود را صرف نظر از اینکه رؤسا پیرو چه مکتب سیاسی هستند یا چه سیاسی را دنبال می‌کنند، به مرحله اجرا در آورند. بر این اساس، حقایق اداری از عرصه معتقدات به دور بود.

فرانک گودنو در کتاب «سیاست و اداره» نتیجه می‌گیرد که سیاست «تحمّل اراده دولت» و اداره «اجرای آن اراده» است. وی عقیده دارد که جدایی اداره از سیاست از یک طرف اساس تفکیک شورای واقعی و از طرف دیگر جنبه‌ای است برای تربیت کادر متخصص و مسئول برای سازمان‌های دولتی^(۱). وودرو ویلسون عقیده دارد که باید جد فاصل سیاست و اداره کاملاً مشخص باشد و وضع خط مشی عمومی با اجرای آن کاملاً تفکیک شود و در عین حال که علم اداره را آخرین محصول مطالعات علم سیاست می‌داند قلمرو اداره را فقط به مسائل علمی و اجرایی نسبت می‌دهد و آن را از عرصه سیاست جدا می‌کند. به نظر وی برای اصلاح سیستم تاراج^(۲) و کاهش فساد اداری باید سیاست را از نظام اداره جدا کرد. او هدف مطالعات اداری و نجات روش‌های اجرایی از شر

لایحه‌های باقی مانده است. بر همین اساس، اکثر برنامه‌های دولت در این کشورها در مرحله اجرا با شکست و ناکامی مواجه می‌شوند.

در کشور ما نیز اگر چه با تحولات گسترده و روند توسعه سیاسی که در چند سال اخیر مورد توجه مسئولان نظام فسرار گرفته است تا حدودی خلا، موجود بین تدوین‌کنندگان خط مشی عمومی، مجریان نظام، و عامه مردم برطرف شده و گام‌های مهمی در جهت اصلاح و تحول نظام اداری برداشته شده است هنوز بسیاری از سیاست‌ها خط‌مشی‌ها و قوانین در خلا، و بعضاً به دور از واقعیات جامعه تدوین و تصویب می‌شوند. بالطبع در اجرا و در مرحله عمل مشکلات عدیده‌ای بروز می‌کند.

به طور کلی دو شیوه تفکر در مورد شکل‌گیری و اجرای خط مشی عمومی وجود دارد. یکی تفکر مشکل‌گرا است که به شکل‌گیری خط مشی توجه می‌کند و آن را نابع مسئله قلمداد می‌کند و با شیوه عقلایی و علمی به آن می‌نگرد و در واقع همان بحث قدیمی جدایی اداره از سیاست را دنبال می‌کند. تفکر دوم نگرش سیاسی نسبت به خط‌مشی عمومی است که بر بنیای آن خط مشی، یا توجه به شرایط اجرایی وضع می‌شود. در نتیجه، جنبه کاربردی و قابلیت اجرای خط مشی عمومی نیز مدنظر قرار می‌گیرد. در این دیدگاه، سازمان محل برچورد منافع و تضاد انفرادی است که با علائق مختلف در آنجا جمع می‌شوند تا ضمن تأمین معاش، هدف یا موضوع خاصی را دنبال کنند. استعاره سیاسی به ما می‌گوید سازمان‌ها ائتلاف‌هایی از گروه‌های مدیران، کارکنان، سهامداران و... با ایدئولوژی‌ها و ارزش‌های مختلف با هدف‌های متعدد و به دنبال اخذ نتیجه رضایت بخش هستند^(۳). این شیوه تفکر به ما کمک می‌کند که سازمان‌ها در قالب سیاست‌های یکپارچه دیده شوند و نگرش جامع‌تری نسبت به واقعیات صورت پذیرد. در این مقاله سعی شده

مورد تاکید و توجه قرار می‌دهند 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 نظام‌های سیاسی و اداری در جوامع و کشورها نقش اساسی دارند براساس این دیدگاه اگر چه اداره و سبدهای 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 حرفه‌ای و تخصصی زیادی منتشر شدند؛ و محققان زیادی در این حوزه به فعالیت پرداختند که در ادامه بحث مهمترین دیدگاه‌ها و متدولوژی‌های مطرح شده در خصوص اجرا ارائه می‌شود.

تئوری‌های 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 می‌آید و حجت کاربردی پیدا می‌کند. دو دیدگاه در مورد شکل‌گیری و نحوه اجرای قانون وجود دارد یکی دیدگاه بالا به پایین و دیگری تکرش پایین به بالا^{۳۱}.

در رویکرد اول، تحکیکان در رأس امور قرار می‌گیرند و به وضع قوانین می‌پردازند و نظریات اتحاد مردم در تصمیم‌گیری‌ها دخالت داده نمی‌شود. این دیدگاه در واقع همان نظریه تحکیکان و توده مردم است. در اینجا خط‌مشی‌گذاری تابع دستورهای مفاد استوار و سلسله مراتب سازمانی است و رهبران سطح بالای سازمان، خود به اتخاذ تصمیم می‌پردازند. این دیدگاه همان تفکر جدایی

اداره از سیاست را مطرح می‌کند. حسن این روش روشن شدن و واضح بودن قوانین و مقررات است و عیب آن، عدم

آلودگی‌های سیاسی و رهایی از ابهام می‌داند که معمولاً زاینده تصمیمات نسنجیده و اتفاقی است.^{۳۲} ماکس وبر جامعه‌شناس 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 نمی‌توان 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 نوکلاسیک‌ها بود. دانشمندی نظیر پال اهلدای و دیوید لیتل^{۳۳} 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 وابستگی‌های مختلف با هم مشترک‌اند. و ترسیم خط‌مشمی بین آن دو ممکن نخواهد بود. به نظر اهلدای، قانون‌گذاری و سیاستمداران، خط مشی آینده را ترسیم می‌کنند اما انحصار این کار متعلق به آنان نیست. مدیران به طور مستمر خط‌مشی‌های عمومی معصوم را به اجرا در می‌آورند و اشکالات و نارسایی‌های آنها را اکتشاف می‌کنند و پیشنهادهایی برای تغییر و تبدیل مقررات ارائه می‌دهند و بدین ترتیب در تدوین خط مشی‌های عمومی آینده سهیم می‌شوند.

نظریه پرفرانز جدید مدیریست تطبیقی از جمله ریگرو ویدی نیز در مدل‌ها، نظریات و تحقیقات خود بر کنش متقابل نظام اداره و اجرا با نظام سیاسی تاکید می‌کند 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؛ (۶) گرایش‌ها و تمایلات اجراکنندگان این عوامل و داده‌ها به صورت سیستمی در فرایند عملیات تلقین و ستادهای از آنها حاصل می‌شود که همان خط مشی عمومی است.

۲- اجرا به مانند نوعی سازگاری متغیبات: در این نظریه میزان منابع، مشارکت و همکاری نقش آفرینان اصلی برای دستیابی به موفقیت به عنوان عامل اصلی مورد بحث قرار می‌گیرد. براساس این دیدگاه، حساسیت سیاسی از سوی مقامات بالا، کلیت موفقیت یا شکست اجرای خط‌مشی عمومی محسوب می‌شود و قانون‌ها زمانی که مورد موافقت مقامات بالا قرار نگیرد قابلیت اجرا نخواهند داشت.

۳- اجرا به مثابه بازی: در سال ۱۹۷۷ ایوجین سزارج^(۱۱) تئوری بازی‌ها در اجرا مطرح و اعمال خط‌مشی عمومی را به عنوان هنر موفقیت در یک بازی شناسد کرد به طوری که هر کس قواعد بازی را بهتر رعایت کند می‌تواند موفق‌تر باشد. ائتلاف، چانه زنی، مذاکره کردن، مانور دادن، درگیرشدن با بحران‌ها و تصمیم‌گیری در شرایط بی‌اطمینانی از مهارت‌هایی هستند که از قواعد بازی پیروی می‌کنند.

۴- اجزای سه عنوان یک مشکل رهبری: دو تن از دانشمندان انگلیسی و اسکاتلندی^(۱۲) در بررسی‌هایی که انجام داده‌اند دریافته‌اند که اجرا به عنوان یکی از اجزای فرایند خط‌مشی با دیگر اجزای ارتباط تنگاتنگی دارد و به دیگر بخش‌های این فرایند وابسته است. آنها جریان اتصال بین اجرا با تنظیم خط‌مشی عمومی را فرایند رهبری می‌دانند. چنین معنی که تحقق هدف‌های برنامه را در هماهنگی سه بعد از فعالیت‌ها یعنی شکل‌گیری خط‌مشی عمومی، اجرا و ارزیابی آن می‌دانند.

دخالت عامه مردم در تصمیم‌گیری‌هاست. در عوض، رویکرد پایین به بالا ممکن است پاشنه‌کامی موجه 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 خط‌مشی عمومی را دنبال می‌کند.^(۱۳)

امروزه راه سومی تحت عنوان گریختن یا انتخاب لیزاری^(۱۴) مطرح است، یعنی صرف نظر از اینکه کدام روش به کار گرفته می‌شود باید دید، قانون‌گذار چه لیزاری را برای اجرای خط‌مشی عمومی پیش‌بینی می‌کند. به عبارت دیگر، همراه با وضع قانون باید ضمانت‌های اجرایی لازم مانند آموزش، جریمه، پاداش و... هم مدنظر قرار گیرد تا خط‌مشی عمومی قابلیت اجرایی پیدا کند.

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

مطالعات استیلمن

استیلمن ضمن مهم شمردن اجراء دیدگاه‌های متداولی یکی جدیدی را برای شناخت بهتر آن در فرایند خط‌مشی‌گذاری ارائه می‌کند و به تحلیل دیدگاه‌های دانشمندان و نظریه‌پردازان مختلف مدیریت دولتی و اداره امور عمومی، از دهه گذشته تاکنون می‌پردازد که در اینجا اشاره‌ای مختصر به بعضی از این نظریه‌ها می‌شود.^(۱۵)

۱- اجرا به مانند فرایندی خطی: این نظریه را دو تن از دانشمندان، وان مینر و وان هورن^(۱۶)، مطرح کرده‌اند. براین اساس، اجرای خط‌مشی به صورت فرایندی خطی مشکل از شنش متغیر است که از یک چهارچوب نظری برخوردار است و سیاست و عملکرد را به هم پیوند می‌دهد. این عوامل عبارت‌اند از: (۱) استانداردها و هدف‌ها؛

سطوح چهارگانه اجرا

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.^(۱) سطح 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 جنبه های قانونی تأکید دارد و چگونگی رفتار آن منوط به قبول دستورها توسط نهادهای و سوسات است. این محتوا بر بیعتن ها و تعهدات قانونی تکیه دارد.

ب- سطح دوم سطح انتخاب نماینده ها به عنوان انتخاب جمع است که در واقع به مدل، مشروعیت می‌بخشد این محتوا درگیر با سازمان های اجرایی و قضایی است. تصمیمات در این مرحله مورد توافق واقع می‌شود و طرفین میل به آزادی دارند و کاهش کنترل ها در آینده را پیشنهاد می‌کنند.

ج - سطح سوم سطح عملیاتی و اعمال دولت است که دولت در آن به تصویب آیین نامه ها 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 توزیع است که مدیریت ارائه خدمات است و دولت از طریق آن نظارت بر عملیات را بر عهده می‌گیرد این محتوا نتایج محتوای دیگر را هماهنگ

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

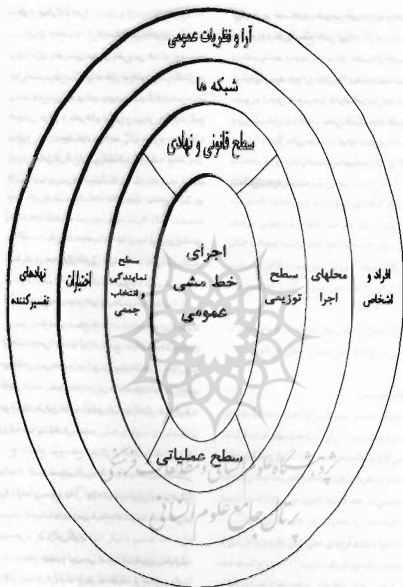
درونی و بیرونی تقسیم می‌شوند. عوامل یا متغیرهای

درونی شامل سه عنصر یعنی شبکه ها، اختیارات و

عرصه‌ها یا محل های اجراء است. عوامل بیرونی نیز شامل

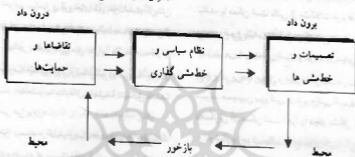
سه عنصر آراء و افکار عمومی، نهادهای تفسیر کننده و

اشخاص یا افراد است.



بررسی های آلموند

آلموند از دیدگاه کارکردگرایی و با تحلیل سیستمی به بررسی عملکرد نظام سیاسی و خط مشی گذاری عمومی پرداخته است. به عقیده وی، نظام سیاسی در خلأ ایجاد نمی شود بلکه در ارتباط با محیط داخلی و بین المللی است و از نقش های تعاملی شهروندان، رأی دهندگان، قانونگذاران و مجریان به وجود می آید. مدل ساده سیاسی و خط مشی گذاری شامل داده ها، فرایند تغییر و ستاده ها در نمودار شماره ۲ نشان داده شده است.



نمودار شماره ۲. مدل ساده نظام خط مشی گذاری 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 شرح کار ویژه های «نظام سیاسی در سه سطح فرایندی، سیستمی، و سیاستگذاری به بررسی نظام کار ویژهها یا وظایف فرایندی، فعالیت‌های مشخص را دربرمی گیرد که برای تدوین و اجرای خط‌مشی عمومی ضرورت دارد و نقش مستقیمی در فرایند خط‌مشی گذاری

همان طور که در نمودار مذکور نشان داده شده است، درون داده ها با ورود هایی به صورت تقاضاها و حمایت‌ها توسط سیستم دریافت می شوند. تقاضاها شامل درخواست‌های مربوط به توزیع کالاها و خدمات، دستور مقررات، رفع تبعیض، انتقال اطلاعات، حفظ ثبات، برقراری نظم و رفع مزاحمت های خشونت آمیز است. حمایت با عدم حمایت سیاسی مردم نیز از طریق رأی دادن و مشارکت در مبارزات سیاسی، رایجیابی ها، 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 ممانعت مسئله شریعت محلی و سازمان های مجری اشاره کرد^(۹۸). مشکلاتی که در ارتباط با ماهیت موضوع و مسئله مطرح شد. 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 چندگانه بودن موضوع باشد. مثلاً قوانینی که در خصوص فرزندداری تصویب می شود ممکن است از توجه به تعامی 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 فناوری جدید می تواند اجرا را دچار مشکل کند سوانحجام، سازمان مجری یا دستگاه مأمور اجرای قانون ممکن است نتواند یا نخواهد قانون را به درستی اجرا کند. حتی در مواقعی که قانون بنا بر 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^(۹۹).

مشکل عمده دیگری که در اجرای برنامه هاو 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 کشورها می شود و این امر خود موجب بی اطمانی فرادستان نسبت به صلاحیت

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

دسته دوم کار ویژه های مبسوطی 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 بُعد 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، شورای مفتی 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 مقدر 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 خوس 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 لاابحالی 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 لغز 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 نباید 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 تسیر 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، امکان از شرایط محیطی می‌تواند منجر به وضع قوانین منطقی و خط‌مشی‌های کاربردی تر شود.^(۱۱)

عناوین دیگر از نظریه پردازان مدیریت دولتی نیز از تکتیک‌گرایی به عنوان راه حل نهایی برای رهایی از شکست در اجرا نام می‌برند و به ارتباطات فنی منافع، تضادهای کشاکش‌ها، برخوردنها و نمایش قدرت‌ها در سطح جامعه و سازمان‌ها توجه می‌کنند.

به قول مورگان، امروزه ما با این واقعیت مواجه هستیم که سازمان‌ها 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 مجوله می‌شود.^(۱۲) از مولف 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، سازمان‌ها چند وجهی هستند و بوروکراسی‌ها تبدیل به چندکار شدن می‌شوند. این حالت چند، وظیفه‌های 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 تجربه و تحلیل موارد شرح داده شده بالا به وضع قانون اقدام کند مسلماً با مشکلات کمتری مواجه خواهدشد و غیب و نقص کمتری متوجه خط مشی عمومی می‌شود.

راهکارهایی برای جلوگیری از شکست در اجرا

باید توجه کرد که اجرای خط مشی عمومی در منضمی خاص و به صورت عملی مستقل صورت نمی‌گیرد بلکه خط‌مشی گذاری به صورت یک پروسه و فرایند چندین فعالیت و مرحله را در بر می‌گیرد. از یک نظر فرایند خط‌مشی عمومی را می‌توان در ۶ مرحله بیان کرد که عبارت‌اند از: (۱) مرحله سیاسی موضوع؛ (۲) دستور کار قرار دادن موضوع؛ (۳) مرحله تدوین؛ (۴) مرحله قانونی شدن خط‌مشی؛ (۵) مرحله اجرا؛ (۶) ارزیابی خط‌مشی. اجرای موفق و ترسیم خط مشی عمومی از دیدگاه فوئن از دانشمندان، سیاست‌ور و مازماتیان^(۱۳) تحت شرایط پنجگانه زیر تحقق می‌یابد.

۱- پشتوانه تئوریک و ملی؛ یعنی خط مشی عمومی روی تئوری مناسب و سی‌سی‌سی از تغییرات منگی باشد. به‌طوری که قبل از وضع خط‌مشی باید چهارپای

تصویر واقع بینانه ای از فرآیندهای اداری، سازمانی، اجتماعی و فرهنگی کشور داشته باشد.^(۳۴)

۷- در هر مرحله، از خط مشی گذاری عمومی نباید تعریف مجدد صورت پذیرد. تعریف مجدد منحصر به پویایی خط مشی عمومی می شود و باعث حس گزند 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 مفوله ای سیاسی است. افراد را در جوامع امروزی نهادهای سیاسی احاطه کرده اند.

هدف های سازمانی، ساختار، فناوری، طراحی سفلی، 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 قساتونگذاران، قضات، گروه های غیر عمومی (خصوصی) و دیگر شهروندان به نحای مختلف در اجرای خط مشی عمومی شرکت دارند.^(۳۵) 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 اهداف های اصلی سیاسی، مشخص می شوند.

سهمی از قدرت هستند.^(۳۶) یکی دیگر از نظریه پردازان به نام کوک نیز به چندگانگی و چند بعدی شدن در اجرای خط مشی ها اشاره کرده است وی 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.^(۳۷) لذا نکتته 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 مفقوده بین تدوین و اجرای خط مشی عمومی را از بین ببرد و باعث همگنی 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 ارزشیایی خودش را با خود داشته باشد، یعنی معیارهای ارزشیایی 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 روشی 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 اجراء 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 باشد. □

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 ضمانت اجرایی خط‌مشی‌های عمومی، باید بین قدرت‌زیربنی 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 بیشارت، سیرتاریخچه اداری و مبانی علوم اداری، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی - دانشگاه تهران، ۱۳۵۲، ص ۳۱۵.
- (۴). سیستم تاراج یا نظام شایم جنکی (Spoils System) وایده اقدام مسائل اداری در مسائل سیاسی است که در زمان ریاست جمهوری جکسون در آمریکا به اوج خود رسید. براساس آن نماینده به حزب برنده تعلق می‌گرفت یعنی بعد از برگزاری هر انتخابات ریاست جمهوری، تمامی مسائل اداری و پستهای عمومی به اعضا و طرفداران حزب پیروز واگذار می‌شد.
- (۵). آون هیوز، مدیریت دولتی نوین، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی، دکتر علامه‌ها معمارزاده طهرانی و دکتر سهراب خلیلی شورزینی، تهران، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۱۷.
- (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 یکبار برده شده است. ولی در اغلب کتابها و فرهنگ لغات بعضی وظیفه و کارکرد ترجمه شده است.
- (۱۷). گابریل آلموند، جی. بینگهام پاول و رابرت جی. مونث، چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طبیب، 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, Ethlex and Standards in Polley 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.