

حلقه‌های کارآمدی و اتقان سیاست‌ها

• مصطفی پورمحمدی

چکیده:

در مقاله حاضر، تلاش خواهد شد تا از دو نگاه بیرونی و درونی، چگونگی وضع سیاست‌ها و در کنار یکدیگر قرار گرفتن حلقه‌های سیاست‌ها مورد بررسی قرار داده شود. کارآمدی سیاست‌ها در این نگاه، یک پدیده خود به خودی نیست بلکه برای دست یافتن به آن باید با روش‌های علمی، بهترین سیاست‌های ممکن را طراحی، اجرا و پس از پایان دوره حیات آنها، بهترین سیاست‌های جایگزین را وارد میدان عمل نمود.

ژوئیه‌شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

واژگان کلیدی: کارآمدی سیاست‌ها، شناسایی مسأله، تولید و ارزیابی سیاست‌ها، حلقه مدیریت، دیوانسالاری.

مقدمه

امروزه اداره جوامع انسانی به دلیل پیچیدگی‌های فراوانی که نشأت گرفته از جنبه‌های گوناگون توسعه و پیشرفت در حوزه‌های مختلف می‌باشد، به کاری بسیار دشوار تبدیل گردیده است. این دشواری بویژه در چند دهه گذشته که فناوری‌های نوین، افق‌های تازه‌ای را به روی انسان گشوده، به یک سکه دو رویه می‌ماند که یک روی آن، آسان‌تر شدن زندگی و روی دیگرش، پیچیدگی و در هم رفتگی است. ارتباطات راه دور و همه جانبه، رایانه‌ها، شبکه‌های ماهواره‌ای، دستگاه‌های پیچیده و ده‌ها و صدها جلوه نوین اندیشه آدمی در زندگی عملی، به همان میزان که آسودگی را به دنبال داشته‌اند، ناآرامی‌های فراوانی را نیز به ارمغان آورده‌اند. بدین ترتیب، هر چه بر میزان پیچیدگی زندگی افزوده می‌شود، کار اداره جوامع نیز پیچیده‌تر می‌شود و به مصداق کلام خواجه شیراز که کار مُلک‌داری را کار تدبیر و تأمل دانسته، این تأمل و تدبیر نیازمند بررسی‌های گوناگون و چندجانبه در گفته‌ها و نوشته‌های صاحبان اندیشه و قلم در این عرصه است تا آنچه لقب سیاست می‌گیرد، بیشترین قرابت و نزدیکی را با راه‌های بهینه تصمیم و اجرا دارا باشد. در این نوشتار تلاش می‌شود تا آنچه که یک سیاست را به صفات فوق، متصف می‌نماید با عنوان حلقه‌های کارآمدی مورد توجه قرار گیرد. کارآمدی سیاست‌ها در واقع نشانه‌ای از وجود اتقا در کارهاست. همان اتقانی که موظف به رعایت آن در امور خویش هستیم و درباره‌اش توصیه و دستور داریم.*

* رجم الله امراء عیلم غسلاً فانفقته (رحمت خداوند بر آنکه هر چه را انجام می‌دهد، متفن سازد).

الف) نگاه بیرونی

برای شناخت حلقه‌های کارآمدی سیاست‌ها، لازم است تا در اولین قدم، نگاهی از بیرون به چگونگی وضع سیاست‌ها داشت. این نگاه مستلزم شناخت دو مقوله می‌باشد. نخست آنکه سیاست‌ها چیستند و دوم آنکه این سیاست‌ها چگونه بوجود می‌آیند.

در پاسخ به پرسش اول، موارد گوناگونی به عنوان تعریف برای یک سیاست بیان شده است تا جایی که این تعاریف متنوع از تعاریفی مانند بیان مقاصد و نیت، برنامه نیل به اهداف و ضوابط کلی که هدایت کننده رفتار آینده در تصمیم‌گیری‌های دولتی‌اند، آغاز و تا تعاریفی مانند تصمیمات مهم یک دولت، یک خط یا یک راهکار انتخاب شده برای عمل، پیامدهای اقدام یا عدم اقدام و حتی کل اقدامات دولت، ادامه پیدا می‌کند (هیوز ۱۷۱: ۱۳۷۷). اما شاید بتوان یک سیاست را شامل تصمیمات یا اشکالی از تخصیص منابع دانست که دارای سرشتی کم و بیش اقتدارآمیز می‌باشند (مولر ۳۸: ۱۳۷۸)

یک سیاست، تعیین کننده اهداف و مقاصدی است که باید به آنها دست یافت. اینها در واقع، اهدافی هستند که در جریان کارکرد هنجارها و ارزش‌ها، تعیین می‌شوند. هدف، نقطه‌ای است که کوشش‌ها معطوف به رسیدن آن هستند. در برنامه‌ریزی، هدف را می‌توان نتیجه نهایی عملیات دانست که مقصود برنامه‌ریزی، نیل به آن است. اهداف باید جزئی، دقیق، قابل سنجش و واقع‌بینانه باشند (الوانی ۶۹: ۱۳۷۶).

دومین پرسش کلیدی در نگاه بیرونی از چگونگی بوجود آمدن یک سیاست سخن می‌گوید. در پاسخ به این سوال مجبوریم سراغ یکی از دانش‌های نسبتاً جدید

در دوران حاضر یعنی سیاستگذاری برویم و آنچه را که اندیشمندان و محققان این حوزه مطرح کرده‌اند، مورد توجه قرار دهیم.

دانشمندان حوزه سیاستگذاری زمانی که از چگونگی تولید سیاست‌ها سخن به میان می‌آید، زنجیره‌ای را مورد توجه قرار می‌دهند که هر کدام از حلقه‌های آن، معرف مرحله‌ای است که در کنار مراحل دیگر، چرخه سیاستگذاری را بوجود می‌آورند. اینها در واقع، حلقه‌های کارآمدی سیاست‌ها محسوب می‌شوند.

اولین حلقه از حلقه‌های زنجیره تولید سیاست، شناسایی یک مسأله است. گاهی اوقات تشخیص یک مسأله، کار چندان ساده‌ای نیست و بنا به توجه ذهن به دیگر جنبه‌ها مانند توجه به نتایج، تشخیص مسأله دشوار می‌شود (سید عباس زاده ۴: ۱۳۷۸). شناسایی مسأله اگرچه اولین حلقه این زنجیره محسوب می‌شود اما در درون خود، از حلقه‌های دیگری تشکیل شده که از آن جمله می‌توان به توصیف و تعریف و جمع‌آوری اطلاعات و مسائیل مختلف حاشیه‌ای آن اشاره نمود. بدون شناسایی دقیق یک مسأله و تعریف آن، انجام هر اقدامی برای طراحی یک سیاست، خیالی بیش نیست. زمانی که مسأله با این ویژگی‌ها، تعیین شد، در درون «دستور کاری» سیاستگذاری قرار داده می‌شود و آماده تصمیم‌گیری خواهد شد. مسلماً برای این که یک موضوع، به یک مسأله تبدیل شود و وارد دستورکاری سیاستگذاری گردد باید دارای ویژگی‌هایی مانند رسیدن به حالت بحرانی، دارای اثرات گسترده بودن، جدید و به روز بودن و مرتبط بودن با پدیده قدرت و مشروعیت در جامعه باشد.

دومین حلقه، حلقه شکل دادن به سیاست یا قالب‌ریزی آن است. این مرحله در واقع، فرایندی است که ضمن آن، فعالیت‌های گوناگونی به اجرا درمی‌آید تا در نهایت، یک قانون بوجود آید.

حلقه سوم از زنجیره سیاست‌ها، حلقه اجراست. اجراء، مرحله‌ای است که پس از گذراندن یک قانون و تصویب آن، فرا می‌رسد. نباید فراموش کنیم که اجراء، یک فرایند است. در اجرای یک سیاست، مجموعه‌ای از بازیگران مانند دستگاه دیوانی، دستگاه قضایی و گروه‌های فشار در جامعه بیشترین تأثیر را دارا هستند. در کنار این عوامل، متغیرهای دیگری مانند شرایط اقتصادی-اجتماعی، سطح فناوری و امکانات مربوط به آن، میزان توجه رسانه‌ها و میزان حمایت عمومی می‌تواند چگونگی اجراء را تحت تأثیر جدی قرار دهد.

اگرچه حلقه سوم زنجیره سیاست‌ها، از اهمیت فراوانی برخوردار است اما این حلقه در کنار حلقه چهارم یعنی ارزیابی سیاست‌ها، تکمیل خواهد شد. ارزیابی سیاست‌ها در ساده‌ترین معنای خود، فهم پیامدهای ناشی از اجرای یک سیاست است. از همین جا روشن می‌شود که برای ارزیابی یک سیاست، باید ملاک‌ها و معیارهایی در نظر باشد. در ارزیابی سیاست‌ها باید به مواردی مانند هزینه‌های صرف شده، مزایای بدست آمده، میزان تأثیر سیاست‌ها بر گروه‌های هدف و بازخورد سیاست‌های اجرا شده در جامعه توجه نمود. موارد یاد شده را با معیارهای مورد قبول سیاست‌گذاران می‌سنجند و حاصل آن، نتیجه ارزیابی سیاست خواهد بود.

پنجمین حلقه از حلقه‌های سیاست، حلقه تغییر است. تغییر سیاست یعنی جایگزینی یک یا چند سیاست بوسیله یک یا چند سیاست دیگر. تغییر سیاست‌ها می‌تواند با قبول سیاست‌های جدید یا بازسازی و تغییر سیاست‌های قبلی همراه باشد. تغییر سیاست‌ها، گاهی اساسی و بنیادین است اما گاه، فقط تغییر رویکردها را شامل می‌شود. همچنین گاه از اوقات، سیاست‌های پیشین با یکدیگر ترکیب می‌شوند و سیاستی جدید را بوجود می‌آورند در مقابل این تغییر ترکیبی، گاه یک سیاست

ممکن است به اجزاء مختلف تقسیم شود و برخی از آنها دنبال شوند. تغییر سیاست‌ها دارای رابطه‌ای مستقیم با ارزیابی آنهاست. سرانجام، آخرین حلقه سیاست‌ها، حلقه پایان است. سیاست‌ها هم مانند هر چیز دیگری، دارای عمری مشخص هستند. در اینجا نکته قابل تأمل آنست که این زمان چه اندازه می‌باشد؟ در بیان این مسأله نباید فراموش کرد که هیچ کس علاقه‌ای به پایان یافتن یک سیاست با اعلام شکست آن ندارد و لذاست که نوعی گرایش ضد پایان سیاست یا ضد شکست آن معمولاً در میان سیاستگذاران بوجود می‌آید. با این همه، قبول شکست یک سیاست و جایگزینی آن با سیاست‌های دارای کارآمدی بیشتر، خود، از عوامل کارآمدی سیاست محسوب می‌شود.

ب) نگاه درونی

در کنار شناخت حلقه‌های سیاست از نگاه بیرونی که به طور عمده زنجیره سیاستگذاری را مورد توجه قرار می‌داد، از نگاهی دیگر نیز باید حلقه‌های سیاست را بررسی نمود. در این نگاه به گونه‌ای مشخص کارآمدی عوامل اجرای سیاست‌ها در معرض بررسی قرار می‌گیرد. از آن جایی که کار سیاستگذاری در تمامی جوامع موجود در سطح کلان و عمومی برعهده دولت‌ها می‌باشد، لذا بحث از دولت در این مجال به عنوان مهم‌ترین بحث مطرح می‌باشد. امروزه، دولت‌ها در حالی که نخبگان اصلی ارزش‌هایی همچون عدالت اجتماعی و آزادی محسوب می‌شوند، ضمانت تأمین رضایت عمومی، توسعه و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی را نیز برعهده دارند (سازمان ملل، ۱: ۱۳۶۴). اگرچه در مورد دولت، بحث‌هایی فراوان از منشاء ایجاد و دلیل وجودی تا کارکردهای آن در میان اندیشمندان، وجود داشته و دارد اما در آنچه به بحث ما مربوط می‌شود، بحث اندازه، نقش و کارآمدی آن مورد توجه است.

دولتی با اندازه مناسب و نقش‌های دقیق و تعریف شده می‌تواند دولتی کارآمد باشد. هر چند این کارآمدی با عواملی دیگر بویژه در عرصه‌های سازمانی و دیوانی نیز همراه است.

ارتباط وثیق دولت با دستگاه دیوانی و دیوانسالاری، به عنوان یکی از حلقه‌های مهم کارآمدی سیاست‌ها مطرح می‌باشد. وجود یک دیوانسالاری سالم با ویژگی‌هایی که ماکس وبر انگشت تأکید بر آن گذارده بود یعنی ساختی اجتماعی که بر شالوده گردآوردن عقلانی ابزارهایی استوار است که در خدمت اهداف می‌باشند (مولر ۱۸: ۱۳۷۸) به عنوان یکی از مؤثرترین حلقه‌های کارآمدی سیاست‌ها در نگاه درونی مطرح است.

زمانی که از حلقه دیوانسالاری سخن گفته می‌شود، بی‌درنگ توجه انسان به پدیده‌ای دیگر یعنی «سازمان» جلب می‌شود. نظریه مربوط به سازمان که در دهه ۱۹۲۰ میلادی به تدریج شکل گرفت در واقع پاسخی به نارضایتی‌های موجود از وضعیت حاکم بر آن چیزی بود که پیش‌تر در خصوص سازمان‌ها بیان شده بود. سازمان به عنوان بازیگری که نه بر پایه ملاک‌ها و معیارهای شخصی بلکه بر پایه بهره‌گیری مناسب از قواعد و مقررات رسمی و غیررسمی عمل می‌نماید و دارای قواعدی کارکردی است که به آن، شخصیتی فراتر از شخصیت مجموع افراد را می‌دهد، به عنوان حلقه‌ای بسیار پر اهمیت در طراحی، تولید و اجرای سیاست‌ها مطرح می‌گردد. چه بسیارند سیاست‌هایی که بواسطه ناکارآمدی سازمان‌ها، راهی جز شکست نداشته‌اند.

حلقه دیگری که در نگاه درونی برای یافتن مؤلفه‌های کارآمدی سیاست‌ها باید مدنظر قرار داد، حلقه مدیریت است. اگرچه این حلقه در قیاس با دو مورد پیشین یعنی دستگاه دیوانسالاری و سازمان، بیشتر چهره‌ای نرم‌افزاری به خود می‌گیرد اما

شاید کمتر مؤلفه‌ای را بتوان یافت که به قدرتمندی این حلقه، بتواند موفقیت اجرای سیاست‌ها را تضمین نماید.

مدیریت را شاید بتوان در تعریفی بسیار ساده، مجموعه‌ای از روش‌های عقلانی دانست که در خدمت تصمیم‌گیران قرار می‌گیرد (مولر ۲۰: ۱۳۷۸) و به کمک آن، اعضای سازمان می‌توانند در راه نیل به اهداف معین حرکت کنند. بدین ترتیب آنچه از این تعریف برمی‌آید، رابطه میان این حلقه و حلقه‌های دیگر را به خوبی روشن می‌سازد. در این حال اگر چه شاید نتوان در مقام سخن از سیاست‌ها و کارآمدی آنها، رابطه‌ای مستقیم و بدون واسطه را با پدیده مدیریت پیدا کرد اما زمانی که مؤلفه‌های مدیریت یا وظایفی را که در دل این لفظ برای یک مدیر تعریف شده، مورد توجه قرار می‌دهیم، روشن خواهد شد که مدیریت هم می‌تواند یکی از حلقه‌های مهم کارآمدی سیاست‌ها محسوب شود. فرایند مدیریت که مجموعه‌ای سنگین و پر وزن مانند برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل، ایجاد انگیزه، برقراری ارتباط، راهبری و تصمیم‌گیری را در درون خود به همراه دارد، حلقه‌ای است که به سادگی نمی‌توان از کنار آن گذشت. در واقع به کمک این موارد است که می‌توان گفت در کجا هستیم و به کجا می‌رویم.

نتیجه‌گیری

کارآمدی سیاست‌ها یک پدیده خود به خودی نیست. سیاست‌ها مانند یک موجود زنده هستند. متولد می‌شوند، دوران حیاتی دارند و سرانجام، روزی به پایان راه می‌رسند و جای خود را به سیاست‌هایی دیگر می‌دهند. در چرخه زندگی سیاست‌ها، باید تلاش نمود تا بهترین سیاست‌های ممکن تولید شوند، سیاست‌ها به

بهترین وجه ممکن به اجرا درآیند و سرانجام، با پایان یافتن عمر آنها، با بهترین گزینه‌های ممکن، جایگزین گردند.

برای دستیابی به یک چرخه سالم از حیات سیاست‌ها، نویسندگان و اندیشمندان مختلف، بحث‌ها و نوشته‌های فراوانی را در معرض ملاحظه سیاست‌گذاران و علاقه‌مندان قرار داده‌اند و از این میان، چنین بنظر می‌رسد که دیدگاه ارائه شده در این نوشتار یعنی توجه به حلقه‌های کارآمدی سیاست‌ها از دو نگاه بیرونی و درونی می‌تواند مقدمه‌ای برای بهتر اندیشیدن به طراحی و اجرای سیاست‌ها را فراهم نماید. نگاه بیرونی که به شکل عمده، چرخه سیاست‌گذاری یا رویکرد زنجیره‌ای را مدنظر قرار می‌دهد، از حلقه‌های چندگانه‌ای تشکیل شده که اختلال در هر کدام از آنها، کارآمدی سیاست‌ها را به زیر سوال خواهد برد. از سوی دیگر در نگاه درونی، ضمن توجه به سه پدیده کلیدی یعنی دیوانسالاری، سازمان و مدیریت، اهمیت آنها مورد بازسنجی قرار می‌گیرد.

زمانی که حلقه‌های نگاه بیرونی با حلقه‌های نگاه درونی به یکدیگر پیوند می‌خورند، می‌توان انتظار داشت که بستر لازم برای طراحی و اجرای یک سیاست، با توجه به عوامل داخلی موثر بر سیاست فراهم آمده است. اما در خصوص عوامل خارجی تأثیرگذار بر کارآمدی سیاست‌ها، مقالی دیگر را طلب می‌کند که تطویل کلام در این مجال را نمی‌شاید.

منابع

- الوانی، سید مهدی (۱۳۷۶) مدیریت عمومی. تهران: نشر نی، چاپ اول
- پرهیزکار، کمال (۱۳۶۸) روابط انسانی در مدیریت، تهران: نشر اشرافی
- سازمان ملل متحده (۱۳۶۴) مدیریت دولتی و اصلاحات اداری در کشورهای
در حال توسعه، ترجمه شهنام طاهری، تهران: نشر ایران زمین
- سید عباس‌زاده، میرمحمد (۱۳۷۸) مسایلی در مدیریت دولتی ایران، دانشگاه
ارومیه
- مولر، پیر (۱۳۷۸) سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی،
تهران: نشر دادگستر، چاپ اول
- هیوز، آون (۱۳۷۷) مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی و دیگران،
تهران: نشر مروارید