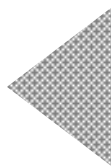


ارائه هشت مدل عملیاتی در چرخه سیاستگذاری برای اجرای مطلوب سیاست‌ها



حمید توسلی^۱

(تاریخ دریافت ۸۷/۴/۱۰ - تاریخ تصویب ۸۷/۶/۱۲)

چکیده

از آنجا که پیشرفت در هر یک از مراحل و برنامه‌های توسعه با اجرای موفق آن امکان‌پذیر می‌شود، سیاستگذاری و روش اجرای آنها بسیار مهم است. به عبارت دیگر پیشرفت در امر اجرا، پیشرفت در مسیر توسعه است. در چرخه پنج مرحله‌ای سیاستگذاری و اجرا، تبلور تلاش سیاستگذاران و سیاستمداران برای رفع مشکل است و اگر این مرحله تحقق یابد، سیاستگذاری پایان یافته است. ارائه هشت مدل عملیاتی برای اجرای موفق با این هدف صورت می‌گیرد که به اجماع نظری از اندیشه‌های متخصصان اجرا، دست یازیم. حاصل این اجماع نظر، نسخه‌ای عملیاتی است که اجرای تصمیمات سیاستی را در برنامه‌های دولت و حتی در بخش خصوصی تضمین می‌نماید. حاصل این مقاله دستیابی به سه متغیر لازم‌الاجرا یعنی ابهام‌زدایی، عنصر حمایت سیاسی و عامل تعهد و مهارت مدیریتی است که طی هشت مدل، توضیح آن به صورت جامع و کافی داده می‌شود.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری عمومی، اجراء، توسعه.

مقدمه

سیاستگذاری به عنوان یک رشته علمی و فن، از یک چرخه پنج مرحله‌ای تشکیل شده است که آغاز آن با بروز و شناسایی مشکل و پایان آن، ارزیابی است. اما باید توجه داشت که هرگونه شناسایی مشکل در عرصه سیاست‌های عمومی برای راه‌حلیابی آن است که نیاز به تصمیم و اجرا دارد. چگونه باید تصمیم گرفت و چگونه باید اجرا کرد؟ به عبارت بهتر چگونه باید تصمیم

گرفت تا تصمیم، عملیاتی و اجرا شود؟

تصمیم و اجرا یک عمل به هم پیوسته است که در نهایت جهت حل مشکل توسط مجریان به تحقق می‌پیوندد. در واقع سیاستگذاری با اجرا- خواه درست یا نادرست- خاتمه می‌یابد. اکنون این پرسش مطرح می‌شود که برای تحقق یک سیاستگذاری مطلوب، چگونه باید امر اجرا صورت گیرد؟

از آنجا که هر تصمیمی سیاستی به اجرا منجر نمی‌شود، برای دانشمندان سیاستگذاری روش اجرا بسیار مهم است. روش اجرا در قالب مدل‌هایی، عملیاتی می‌شود. این مدل‌ها، برای مجریان یک دستور کار یا نسخه به شمار می‌روند که اگر به آن عمل کنند، نتیجه مطلوب را خواهند گرفت. این مقاله سعی خواهد کرد هشت مدل عملیاتی یا دستور کار که مورد توجه دانشمندان رشته‌های گوناگون است، برای خوانندگان مطرح نماید تا امر اجرا را برای تصمیمات سیاستی به صورت نسخه‌ای و تجویزی، آسان و تسهیل نماید.

۱- نظریه اقتصادی میلتون فریدمن در باب اجرای سیاست‌ها (چشم‌انداز محافظه‌کارانه^۱ اجرا)

یکی از مهمترین فزادهای سیاست عمومی، بخش اقتصادی آن است. مرحله اجرا در سیاستگذاری‌های اقتصادی دولت از اجرا در سایر بخش‌های دیگر از منظر اقتصاددانان بسیار متفاوت است. این تفاوت، ناشی از وجود دو مؤلفه اساسی هزینه و سود در فعالیت‌های اقتصادی است. هر چند که سود و هزینه در دیگر بخش‌های سیاست عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما استفاده گسترده از این دو مؤلفه باعث شده تا اقتصاددانان به برنامه‌های اجرایی با دیدگاه سود و هزینه بنگرند. در این مدل به یک چشم‌انداز محافظه‌کارانه اجرا از منظر اقتصاددانان پرداخته می‌شود. از دید محافظه‌کاران، بسیاری از مقاصد و اهداف عالی برنامه لیبرال‌ها بر پایه کانال‌های اجرایی تنگ و باریک قرا گرفته است و این مسأله باعث شده است که تعدادی از برنامه‌ها و خط‌مشی‌های لیبرال اجرا نشود.

برای خارج شدن از این دام دو حکم کلی ارائه می‌شود: اول سیاست عدم دخالت دولت در اقتصاد، دوم استفاده از «اصول متمم»^۲ به معنی واگذاشتن نظارت و اجرای سیاست‌ها به سطح

۱- Conservatives Perspective

۲- Subsidiarity

منطق‌های کنترل از راه دور؛ البته هرگاه میسر باشد.

میلتون فریدمن، رهبر اقتصاددانان محافظه کار در ایالات متحده در سال ۱۹۶۹ میلادی به کمیته اقتصادی کنگره آمریکا ملاحظاتی را درباره اینکه چگونه باید برنامه‌های دولتی به طور مؤثر اجرا شود، مطرح کرد. آنچه او توصیه کرد، این است:

- ۱- وقتی در مورد اجرای یک برنامه در شک و تردید هستیم، بهترین اقدام، توقف آن است.
- ۲- اگر فعالیتی باید صورت بگیرد، تحرکات و تغییرات رفتاری سطح اجتماع را درک نماییم، از سوی دیگر قوانین بازی را بدون خرج کردن و هزینه مازاد دریابیم.
- ۳- زمانی که شما هزینه‌های مالی بسیاری را متقبل شدید، این امر به این معنا نیست که واقعاً فعالیتی را مدیریت و اجرا کرده‌اید، این مسأله درست مثل این است که یک پیمانکار خصوصی اجاره کرده باشید، اما از طریق دولت کالا یا خدمتی را مستقیماً تولید نکرده باشید.
- ۴- زمانی که دولت باید در یک بخش سرمایه‌گذاری کند، مطمئن شود از اینکه سود مستقیماً به سوی ذینفعان می‌رود و یا از کانال‌ها و مجراهای غیر مستقیم به ذینفعان می‌رسد.
- ۵- اگر دولت می‌خواهد در یک بخش سرمایه‌گذاری کند، مهمترین معیار اجازه رقابت به همه بخش‌ها برای شرکت در اجرای آن برنامه است. این امر به منظور اندازه‌گیری میزان موفقیت و هزینه آن برنامه است.
- ۶- اگر دولت قصد داشته باشد که منابعی را فراهم کند، باید آنها را از بازار خریداری و تهیه کند نه اینکه به صورت قهری آن منابع را مصادره کند، این کار به اجرا لطمه وارد خواهد آورد.
- ۷- وقتی که دولت یک کالا یا خدمتی را تولید کرد، باید هزینه‌های مجاز استفاده‌کنندگان را عهده دار شود.
- ۸- فقط به عنوان آخرین ملجاء باید گفت وقتی که همه موارد بالا شکست خورد، دولت باید سریعاً کالا یا خدمات را از هزینه رها کند.

این رهبر اقتصادی محافظه کار بر هزینه‌های دولت تأکید می‌کند. در این راستا پول و نحوه مدیریت و هزینه آن را عامل مهمی در شکست یا موفقیت اجرا می‌داند. به عبارت دیگر، توصیه‌های فریدمن یک نوع عقلانیت و مدیریت را در تخصیص هزینه‌های دولتی برای اجرای

پروژه‌ها یادآور می‌شود، این اعتدال و عقلانیت بر روی پول است. در دیدگاه محافظه کاری و پیروان میلتون فریدمن، سیاستگذاری عمومی به صرف کردن پول نیاز خواهد داشت و به طور کلی پول مرکز این موضوع قرار می‌گیرد. این چشم‌انداز، نگاهی کاملاً اقتصادی و پول‌محور به اجرای سیاست‌هاست. به همین علت در اجرای سیاست‌های دولت تأکید بسیاری بر روی لایحه بودجه دارد. هر چند این نظریه نسبت به عوامل موفقیت در اجرا، دیدگاهی کمی‌گراست، اما برای ما حائز دو اهمیت است:

۱- نوعی نگاه جدید به عوامل موفقیت در اجرا؛

۲- تأکید بر تمرکززدایی در اجرا که می‌تواند در هر بخشی حتی بخش فرهنگ، مطرح باشد.

در نتیجه متغیرهای مستقل و وابسته مدل مذکور عبارت است از:

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل: اعتدال در هزینه‌های دولتی از طریق واگذاشتن اجرا به سطوح منطبق‌های (تمرکززدایی در اجرا) و عقلانیت در نحوه مدیریت و تخصیص پول در پروژه‌ها.

۲- مدل چند بعدی اجرای سیاست‌ها

یکی دیگر از صاحب‌نظران سیاستگذاری بنام بریان اسمیت در کتاب خود بنام تصمیم‌گیری در حکومت بریتانیا، فرآیند سیاستگذاری را فرآیندی پیچیده و چند بعدی معرفی می‌نماید. او معتقد است در فرایند سیاستگذاری، مجموعه‌ای از عوامل شامل اعتقادات و ارزش‌های جامعه، دانش و فن، فشار و قدرت، حمایت و عدم حمایت و قوانین و مقررات تأثیرگذار هستند.

این عوامل نه تنها در اتخاذ سیاست‌ها تأثیرگذارند و به فرایند سیاستگذاری عمومی شکل می‌دهند؛ بلکه اجرای سیاستگذاری‌ها، مرهون تعامل این پنج عامل است. اجرای هر سیاستی در جامعه از این پنج عامل متأثر است؛ به طور مثال اگر در اجرای یک سیاست توجهی به اعتقادات و ارزش‌های جامعه نشود، در حقیقت آن سیاست گروه هدفی برای خود نخواهد داشت. اگر توجه به دانش و فن و متخصصان مربوطه در سیاست مورد نظر نباشد موفقیت واقعی برای آن، امری غیرقابل باور خواهد بود. اگر نقش فشار و قدرت (اجبار) و حمایت یا عدم حمایت (نفوذ) را نادیده بگیریم، چگونه سیاست مورد نظر در جامعه پشتیبانی و حمایت خواهد شد؟ مسلماً این امر جز با اجبار و نفوذ گروهی از سیاستمداران و سیاستگذاران، میسر نخواهد بود و در نهایت اجرای هر سیاست باید مطابق با قوانین و مقررات حاکم باشد تا هم قانون نقض نشود و هم

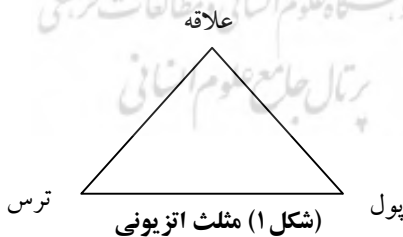
سیاست مورد نظر پشتیبانی قانونی برای خود داشته باشد.

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل: تعامل دائمی پنج متغیر مورد نظر بریان اسمیت

۳- نظریه هرمی یا تلفیق درونی اتریونی درباره اجرای سیاست‌ها

اتریونی در کتابی با عنوان تحلیل تطبیقی از سازمان‌های پیچیده، از اجرای سیاست‌ها در محیط‌های سازمانی صحبت می‌کند. وی عقیده دارد که همراهی و موافقت با آنچه که به تصویب رسیده یا به عبارتی پدیده اجرا، ناشی از وجود سه انگیزه است. این سه دلیل را می‌توانیم در سه رأس مثلث رسم کنیم. رأس بالایی مثلث در واقع حکایت از اهمیت بیشتر یک مؤلفه دارد. در درجه نخست گاهی اوقات رفتار افراد برخاسته از علاقه و عشق است. بدین معنا که فرد مجری کاری را که انجام می‌دهد، خود به انجام آن مشتاق است. در انجام اینگونه امور و انجام آنچه از این افراد خواسته می‌شود، نیازی به اجبار نیست چون این افراد خود، خواهان آن هستند. دسته دوم افرادی هستند که از روی ترس عمل می‌کنند، این ترس ممکن است ناشی از پیامدهای عدم اجرای سیاست و عدم اجرای دستورات باشد. در واقع کاربرد ترس در فرایند اجرا استفاده از نیروی قهرآمیز در این فرایند است. سرانجام دلیل همراهی بعضی از افراد ممکن است منافع مادی یا پول باشد. این گروه سوم حتی اگر از اجرای آنچه که انجام می‌دهند، متنفر باشند باز به دلیل منفعت یا پاداش مادی که انتظار کسب آن را دارند به انجام آن عمل یا اجرای آنچه که به تصویب رسیده، تن در می‌دهند.



(ملک محمدی، ۱۳۸۵)

بنابراین در نگاه اتریونی اجرای سیاست‌ها می‌تواند محصول یک قدرت هنجاری (عشق)^۱ یا قدرت سرکوب‌گر (ترس)^۲ و یا قدرت پاداش‌دهندگی (پول)^۳ باشد. اما در دنیای واقعی اجرای یک سیاست نیازمند ترکیبی از این سه رأس مثلث است، هر چند که بعید نیست که با یکی از این سه مؤلفه بتوان به یک اجرای موفق یا نسبتاً موفق دست پیدا کرد. با این وجود اتریونی بر این باور است که ترکیب این عوامل می‌تواند یک نتیجه قابل قبول به دست بدهد، یعنی اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌ها محصول دستیابی به نوعی تعادل در ترکیب این عوامل سه‌گانه است. وی عقیده دارد یک تلفیق درونی خردمندانه از عناصر یا مؤلفه‌های یاد شده شامل عشق فراوان، پول مناسب و اندکی ترس است.

در توضیح نظر اتریونی باید گفت که ایده وی چندان از پیچیدگی نظریات اجرا در سیاست‌های عمومی برخوردار نیست. وی بیش از اینکه به اجرای تصمیم‌ی سیاسی در محیط پیچیده سازمانی بپردازد، تحت تأثیر اندیشه و روانشناسی سیاسی قرار گرفته است و پدیده‌هایی را برشمرده که میل انسانی برای اجرا خواهان آن است.

در نتیجه متغیرهای مستقل و وابسته مدل مذکور عبارتست از:

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل: تلفیق درونی از عشق فراوان (همگرایی)، اندکی ترس (تهدید) و پول مناسب (مبادله)

۴- مدل چند جریان^۱ (کینگ‌دان) و کاربرد آن در اجرای سیاست‌ها

یکی از الگوهای که در تعیین و اجرای سیاستگذاری‌ها کاربرد فراوان داشته است، مدل چند جریان از سوی کینگ‌دان می‌باشد. این مدل، تعیین و اجرای سیاست‌ها را حاصل ترکیب و تلفیق سه جریان عمده می‌داند. مدل چند جریان (MS) با تصمیم‌سازی تحت شرایط نامعلوم و مبهم سر و کار دارد. به منظور نشان دادن و رفع چنین ابهامی می‌توان مدل چند جریان را انتخاب نمود.

۱ - Love

۲ - Fear

۳ - Money

۴ - Multi Streams

مدل چند جریان کینگ‌دان با موضوع سیاستگذاری عمومی برخوردی به شیوه اقتضایی است. مدل چند جریان، تعیین و اجرای سیاستگذاری عمومی را به صورت فرایندی چند سطحی تبیین نموده است. چند سطحی بودن فرایند تعیین و اجرای سیاستگذاری‌ها در این مدل به ما امکان می‌دهد تا عوامل و جریان‌هایی که در سیاستگذاری‌ها مؤثرند را به سادگی بررسی کرده، اثرات هر یک را به طور مجزا و به همراه هم دنبال کنیم.

سه جریان موجود عبارتند از:

۱- **جریان مسائل و مشکلات**^۲: در طی این جریان، مشکل مطرح می‌گردد و با توجه به ارزش‌های موجود، انتظارات جامعه تعریف می‌شود. به عبارت دیگر، سیاستگذار در طی این فرایند همه تلاش خود را معطوف به ریشه‌یابی و تعریف مشکل و در نهایت ارائه راه حل برای مشکل موجود می‌نماید.

۲- **جریان سیاسی**^۳: طی این جریان، فهرست مسائلی که سیاستگذاران باید برای آنها راه حل بیابند، توسط مقامات دولتی و رسمی، تنظیم و تدوین می‌گردد. این جریان شامل تعادل بین نیروهای مختلف موجود در جامعه است و افرادی که در این جریان مؤثر واقع می‌شوند، اغلب برای جامعه شناخته شده هستند.

۳- **جریان سیاستگذاری**^۴: در این جریان راه‌حل‌های مختلفی که سیاست باید از میان آنها انتخاب گردد، تعیین می‌شود. محققان، اهل فن، متخصصان و گروه‌های حرفه‌ای نقش عمده‌ای در جریان مذکور ایفا می‌کنند. بازیگران این جریان برخلاف جریان سیاسی برای همگان آشنا نیستند.

زمانی که این سه جریان با هم تلاقی می‌کنند، دریچه‌ای برای راه حل مشکل مورد نظر از طریق اتخاذ تصمیم در نظر گرفته می‌شود و دریچه حل مشکل، زمانی باز می‌شود که مشکل به صورت جدی خودنمایی کرده (جریان یکم) از نظر سیاسی مطرح می‌شود (جریان دوم) و راه‌حل‌هایی برای آن ارائه گردد (جریان سوم). بدین ترتیب جریان‌های سه گانه بر هم تأثیر می‌گذارند و از

۲ - Problem Stream

۳ - Political Stream

۴ - Policy Stream

اثرات آنها بر یکدیگر سیاست به دست می‌آید. اجرای سیاست اتخاذ شده نیز مرهون این همگرایی و پیوستگی سه جریان فوق است.

مطالب مهمی که در اجرای سیاست‌ها طبق این مدل مطرح می‌شود، پیوستگی و همگرایی سه جریان برای تعیین و اجرای بهتر سیاست‌هاست. چنانچه هر یک از سه جریان فوق نتواند به طور شایسته‌ای با دیگر جریان‌ها، همگرا و ترکیب شود؛ اجرای سیاست را با گونه‌ای نقص و ناهماهنگی مواجه می‌سازد.

هر چند که این الگو، مدلی خاص برای اجرای سیاست‌ها نیست، اما از ابتدا تا انتهای سیاست‌ها را مرهون همگرایی، تلفیق و ترکیب این سه جریان می‌داند. همانگونه که یک سیاست درست، با تلافی سه جریان موجود اتخاذ می‌شود؛ اجرای آن نیز نیاز به همگرایی میان مشکل شناخته شده و راه‌حل ارائه شده با نیروهای سیاسی و همچنین متخصصانی دارد که از میان راه‌حل‌های گوناگون، سیاست مورد نظر را انتخاب می‌نمایند. همه تلاش‌ها در سه جریان فوق برای این است که تصمیم و سیاستی اتخاذ گردد تا اجرا شده و به تحقق پیوندد. شاید بتوان گفت در این مدل علت عمده عدم اجرا، ابهام در تصمیم بعلت عدم تلافی سه جریان موجود است. اما ایراد اساسی آن این است که همه چیز، اجرا را در فرایند تصمیم می‌پندارد؛ غافل از اینکه در اجرا، مسائل دیگری همچون مدیریت وجود دارد.

در نتیجه متغیرهای مستقل و وابسته مدل مذکور عبارتست از:

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل: تلفیق و همگرایی سه جریان مورد نظر کینگ دان

۵- اجرای مطلوب سیاست‌ها از دیدگاه ماژرزاک

خانم آن ماژرزاک در کتاب خود بنام روش‌های سیاست‌پژوهی، تحت عنوان تحلیل توصیه‌های تحقیق، به پارامترهای مهم برای اجرای مناسب سیاست‌ها اشاره کرده است. وی معتقد است برای تضمین عملی و مقبول بودن توصیه‌ها (تصمیم سیاسی)، باید بازیگران و پارامترهای سازمانی اجرای هر تصمیم و توصیه سیاستی را تحلیل کرد. وی برای اثبات نظریه خود به ویژگی

سیاستگذاری که از سوی دای^۱ مطرح شده، اشاره کرده و معتقد است خصیصه سیاستگذاری در هر زمان معینی این است که سیاست عمومی، موازنه یا مصالحه‌های بین منافع متضاد است. یعنی سیاست به سویی می‌رود که مطلوب گروه‌هایی است که اقتدار و نفوذ کرده و از نقطه‌ای که مطلوب گروه‌هایی است که نفوذ خود را از دست می‌دهند، دور می‌شود.

با این تعریف او نتیجه می‌گیرد پارامتر مهمی که بر احتمال اجرای سیاست‌ها تأثیر دارد، ساخت قدرت بازیگران است که در حیطه تصمیم‌گیری قرار دارد. با این فرض، این سؤال مطرح می‌شود که تحت چه شرایطی اکثر بازیگران قدرتمند، تصمیم‌گیری را برای اجرا می‌پذیرند؟ لازم است اشاره شود بازیگران، افراد یا گروه‌هایی هستند که چیزی را بر سر فرایند سیاستگذاری گذاشته‌اند یا تصمیم‌گیری‌های سیاسی درباره مسأله اجتماعی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

برای این کار ابتدا باید فهرستی از بازیگران دخیل در اجرای سیاست مورد نظر، تهیه کرد. پس از این کار نوبت به تفکیک بازیگرانی که عامل اصلی تصمیم‌گیری نهایی درباره اجرای تصمیم‌گیری هستند، از بازیگرانی می‌رسد که سعی می‌کنند در تصمیمات اعمال نفوذ کنند. بعد از این دو مرحله باید قدرت بازیگران درگیر در موضوع و تصمیم‌گیری را تعیین کرد و اینجا اوج نظریه ماژرزاک است، یعنی تأکید ویژه او بر ساختار قدرت بازیگران برای اجرای سیاست‌ها. قدرت بازیگران بر حسب سه بعد تعیین می‌شود:

۱- مقدار منابعی که در اختیار بازیگر است؛

۲- توانایی بازیگر در بسیج منابع؛

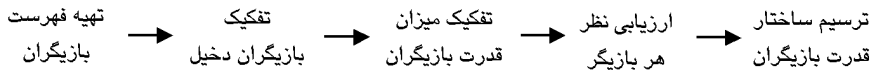
۳- دسترسی بازیگر به تصمیم‌گیرندگان.

این سه بعد با هم، نشان‌دهنده قدرت بازیگر در تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیرندگان است. بدین طریق، بازیگر را می‌توان به مثابه عامل تعیین‌کننده در قبال اجرای تصمیم‌گیری مورد تحلیل قرار داد.

بعد از تعیین قدرت بازیگران، گام دیگر ارزیابی نظر هر بازیگر درباره تصمیم‌گیری است. با این ارزیابی و تعیین قدرت، می‌توان سیمای ساختار قدرتی را که شالوده تصمیمات سیاسی است، ترسیم کرد. ساختار قدرت، توصیفی از نوع، قدرت و جهت‌گیری ائتلاف‌هایی از

بازیگرانی است که تصمیم‌گیری مورد نظر در برگیرنده آنهاست. با ترسیم ساختار قدرتی که شالوده توصیه مورد نظر است، محقق می‌تواند به ارزیابی میزان احتمال اینکه تصمیم‌گیری از حمایت کافی برای اجرای مناسب برخوردار باشد، بپردازد.

(شکل ۲) فرایند احتمال تحلیل اجرای تصمیم‌گیری برپایه ساختار قدرت بازیگران



در ادامه، ماژرزاک بیان می‌کند که تأکید محدود بر ساختار قدرت، نه تنها ممکن است موجب غفلت از سازمان گردد؛ بلکه این تلاش را تلاش اصلاح‌طلبانه سمبولیک می‌نامد که قادر به ایجاد تغییر ساختاری پایدار نخواهد بود. لذا باید پارامترهای سازمانی مؤثر بر احتمال اجرای مناسب را نیز مورد تحلیل قرار داد.

انجام این تحلیل متضمن ارزیابی سه پارامتر سازمانی است:

- ۱- ساختار سازمانی اجرا؛
- ۲- مقدار منابع مورد نیاز برای اجرا؛
- ۳- مکانیسم‌های سیاستگذاری مورد نیاز برای حمایت از اجرا.

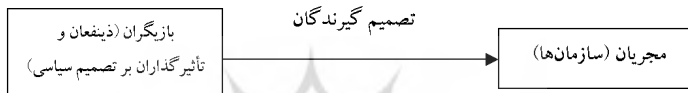
اولین پارامتر- ساختار سازمانی- متضمن توصیف ساختاری سازمان یا سازمان‌هایی است که عامل تشکیلات اجرای تصمیم‌گیری هستند. توصیف سازمان باید شامل نوع، اندازه و تعداد سازمان‌های مورد نیاز و نیز توزیع سلسله‌مراتب اقتدار و کنترل آنها باشد.

دومین پارامتر سازمانی در تحلیل احتمال اجرای تصمیم‌گیری، مقدار منابع مورد نیاز برای اجرای آن است. منابعی نظیر بودجه، کارکنان، نیازهای سرمایه‌ای و مواد را باید ارزیابی کرد. سپس باید ارزیابی منابع مورد نیاز را با منابع جاری سازمان یا سازمان‌های مجری مقایسه کرد.

آخرین پارامتر، مجموعه مکانیسم‌های سیاستگذاری مورد نیاز برای تضمین اجرای مناسب است. بنابراین ماژرزاک اجرای سیاست‌ها را در گرو موافقت ذینفعان و مجریان با سیاست مطرح شده توسط تصمیم‌گیران، ارزیابی می‌کند. او اینگونه فرض می‌کند برای اینکه یک تصمیم‌گیری سیاستی اجرا شود- به شرط درست بودن تصمیم‌گیری- نه تنها سودمندی آن برای ذینفعان باید ثابت شده باشد، بلکه باید شناخت صحیحی از ذینفعان تصمیم‌گیری داشت. ماژرزاک این شناخت

درست و صحیح را تحت عنوان ساختار قدرت بازیگران مطرح می‌کند. پس از آن، وی توجه زیادی بر سازمان مورد نظر (مجری یا مجریان) دارد. شناخت دقیق از سازمان مجری، منابع و مکانیسم‌های سیاستگذاری مورد نیاز او باعث خواهد شد تصمیم‌گیری‌های سیاسی به درستی به سازمان مورد نظر برای اجرا تحویل داده شود و از اقدامات غیر ضروری و مداخله دیگر سازمان‌ها پرهیز شود. در نظر ماژرزاک، آنچه که مهم است، توجه به بازیگران، قبل از اتخاذ تصمیم‌های سیاسی و در نهایت سازمان‌های مجری به عنوان مجریان تصمیم‌گیری است.

شکل ۳) عوامل مؤثر در اجرا از نظر ماژرزاک



در نتیجه متغیرهای مستقل و وابسته مدل مذکور عبارتست از:

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل:

۱- ساختار قدرت بازیگران (ذینفعان و تأثیرگذاران بر سیاست)

۲- پارامتر سازمانی اجرا

۶- نظریه اقتصاد سیاسی^۱ درباره اجرای سیاست‌ها

یکی دیگر از رشته‌های علمی که مباحثی در مورد اجرای سیاست‌ها در آن مطرح شده، اقتصاد سیاسی است. ما در اینجا به تعریفی از اقتصاد سیاسی از دیدگاه وامسلی و زالد درباره سازمان‌های عمومی اقتصاد سیاسی می‌پردازیم که ما را به سوی روش اجرای سیاست‌ها رهنمون می‌سازد. در بیشتر مباحث دانشگاهی چهار معنی متناقض و مستقل از اقتصاد سیاسی وجود دارد که عبارتند از:

۱- نئومارکسیسم^۱ که از اقتصاد سیاسی به عنوان واژه‌ای استفاده می‌کنند که به تأثیرپذیری کامل سیاست نسبت به اقتصاد، اشاره دارد. از این دیدگاه، پدیده‌ها و فعالیت‌های اقتصادی در صورتی که از عرصه سیاست به طور کلی منتزع شوند، معنای خود را از دست می‌دهند.

۲- محققان انتخاب عمومی^۲ که اشاره دارند به تعریف این واژه در مقایسه اصول اقتصاد و بازار نسبت به رفتاری که از مردم در صحنه سیاسی و اجتماعی سر می‌زند. به عبارت دیگر در انتخاب عمومی انسان اجتماعی که در بعد رفتاری، اساساً متأثر از جامعه و ساختارهای آن است، با انسان اقتصادی جایگزین می‌شود.

۳- در علوم سیاسی این واژه حاوی یک روش علمی در مورد بررسی اوضاع و تأثیرات اقتصادی خرده نظام‌های سیاسی و ارتباطات متقابل این زیر سیستم‌ها با یکدیگر است.

۴- و بالاخره نظریه پردازان سازمانی که از این واژه به منظور اشاره به رهیافتی استفاده می‌کنند که جهان اجتماعی موجود را به یک معادله کمی^۱ تبدیل می‌کند که این عمل آنها یک پیچیدگی را منعکس می‌کند.

سازمان‌های اقتصاد سیاسی یک چارچوب تحلیلی را برای فهم مبادلات گوناگون تشکیل می‌دهند که در هر دو، عملکرد سازمان یعنی بستر داخلی و روابط آن با محیط خارج تأثیر می‌گذارد.

تعریف اخیر برگرفته از نظر وامسلی و زالد در مورد سازمان‌های عمومی اقتصاد سیاسی است که به عنوان سرلوحه این رسم از واژه اقتصاد سیاسی قرار گرفت. وامسلی و زالد به روابط بین ساختار قانون و یک نظام برای ارائه و تبادل کالا و خدمات اشاره می‌کنند. آنها از اصطلاحات خاصی به منظور تعریف رابطه بین سیاست و نیروی اقتصادی در محدوده یک سازمان استفاده کردند.

اولین مسأله، یادگرفتن این است که چگونه یک سازمان واقعی ایجاد کنیم، در حالی که هیچ

۱- New Marxism

۲- Public Choice

۳- برای بهتر شناختن مبادلاتی که در یک سازمان صورت می‌گیرد، نظریه پردازان سازمانی سعی در کمی کردن این مبادلات دارند. این مبادلات پیچیده، حکایت از یک معادله در عرصه سازمان دارند که حل آن بر عهده مجریان سازمانی است و ما در اینجا از آن به عنوان معادله کمی نام برده‌ایم.

تشکیلات و اداره و هیچ توانایی، سرمایه‌گذاری نشده است؟

دیدگاه اخیر اقتصاد سیاسی، بیشترین عملکرد یک سازمان واقعی را تلاش برای تحقق و اجرای مناسب سیاست‌ها دانسته و عمل به این رهنمود که سازمان باید یک ترکیب و سازش برای تحقق و اجرای اهدافش ایجاد کند. در واقع یک ساختار سازمانی، منابع و کانون‌های جدا از هم را که از آن ناشی می‌شود، به هم پیوند می‌دهد. یک سازمان رسمی و واقعی، باید در ذاتش برای اجرای سیاست مورد نظرش سازماندهی شود.

وامسلی و زالد، چارچوبی از اقتصاد سیاسی برای اجرای سیاست‌ها مطرح کردند که در دو بعد اقتصادی و سیاسی و در دو حیطه داخلی و خارجی در نظر گرفته شده است. این دو بعد، واحدهایی در عرصه اقتصادی و سیاسی هستند که باید در اجرای سیاست‌ها به آنها توجه داشت. از سوی دیگر واحدهای سیاسی و اقتصادی مورد نظر را در دو حیطه داخلی و خارجی مطرح می‌کنند. بنابراین در چارچوب اقتصاد سیاسی برای اجرای سیاست‌ها باید به چهار عرصه از شاخص‌ها عنایت داشت:

۱- عرصه اقتصادی خارج از سازمان؛

۲- عرصه سیاسی خارج از سازمان؛

۳- عرصه اقتصادی داخلی؛

۴- عرصه سیاسی داخلی.

ذکر دو نکته در اینجا ضروری است: اولاً سازمان مورد نظر می‌تواند از یک اداره کوچک در نظر گرفته شود تا یک کشور به عنوان یک سازمان. ثانیاً این چهار عرصه هیچ ارتباطی با عملکرد سازمان در ارتباط با اجرا ندارد، بلکه واحدها و شاخص‌هایی هستند که بعداً در اجرای سیاست‌ها در سازمان باید به آن عنایت داشت.

پس از مشخص شدن شاخص‌ها در ۴ عرصه سازمانی وامسلی و زالد چهار محیط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فنی را برای عملکرد و اجرای سیاست‌ها در چارچوب اقتصاد سیاسی مطرح می‌نمایند. در هر یک از این چهار محیط، برای اجرای سیاست‌ها، وظایف و کارویژه‌هایی مشخص شده است. در هر محیط، ابتدا سؤالی برای رفتن به سوی اجرا مطرح شده است، پس از آن متغیرهایی را بیان کرده که انجام آنها، اجرای موفقیت‌آمیز را در پی خواهد داشت.

جدول ۱- چارچوب عملکرد اقتصاد سیاسی

محیط سیاسی	محیط اقتصادی
<p>سؤال اولیه: چگونه در محیط سیاسی موجود مجبور می‌شویم که درگیر مسأله اجرا شویم؟ مسأله سیاست‌گذاری چیست؟ راه حل سیاستگذاری چیست؟</p> <p>متغیرهایی برای ملاحظه:</p> <p>۱- سطح نظارت به وسیله بازیگران خارجی؛</p> <p>۲- فهم بازیگران خارجی از پتانسیل اهداف شبکه؛</p> <p>۳- مطابقت بین تصدی قانونی و محیط سیاسی؛</p> <p>۴- سطح مکانیزم‌های کنترل خارجی که تخصیص منابع داخلی را تعیین می‌کند؛</p> <p>۵- سطح حمایت خارجی و تأثیرات قابل دسترس برای پتانسیل اجرای شبکه، بزرگتر از پهنه مسأله و راه حل سیاستگذاری است.</p>	<p>سؤال اولیه: چه منابع بالقوه‌ای اقتصادی از شبکه اجرا حمایت می‌کند؟</p> <p>متغیرهایی برای ملاحظه:</p> <p>۱- سطح تقاضا برای خروجی‌ها (تولیدات) یک اجرای موفقیت آمیز؛</p> <p>۲- قابلیت استفاده از منابع ورودی (منابع شخصی، پول، فنی) برای شبکه؛</p> <p>۳- چه کسی دریافت‌کننده تولیدات است؟ شهروندان یا مشتریان خاص؟</p> <p>۴- نقش نژاد، طبقه و جنس در سیاست‌گذاری؛</p> <p>۵- مقدار دریافتی برای خروجی‌ها و تولیدات (پول، قدرت و پرستیژ)؛</p> <p>۶- سطح رقابت.</p>
<p>نظام سازمانی / اجتماعی</p> <p>سؤال اولیه: مؤلفه‌های اولیه سازمانی/اجتماعی خرده نظام سیاستگذاری که لازم است ایجاد شوند چیست؟</p> <p>متغیرهایی برای ملاحظه:</p> <p>۱- مأموریت؛</p> <p>۲- اهداف؛</p> <p>۳- ارزش‌ها و نرم‌های مسلط؛</p> <p>۴- نظام ارتباطات؛</p> <p>۵- اندازه‌گیری و تحلیل کارآیی شغل، نظام استخدام و نظام مشوق.</p>	<p>نظام عملکردی / فنی</p> <p>سؤال اولیه: مولفه‌های اولیه عملکردی/ فنی که باید خرده نظام سیاستگذاری را به منظور اقدام ایجاد کنند چه هستند؟</p> <p>متغیرهایی برای ملاحظه:</p> <p>۱- نظام تولید؛</p> <p>۲- عملکردهای نظام اولیه؛</p> <p>۳- عملکرد لازم و خواسته شده.</p> <p>حالات:</p> <p>۱- مسؤولیت‌های عملکرد خواسته شده؛</p> <p>۲- نیازهای فنی؛</p> <p>۳- بودجه و نظام بودجه‌ریزی.</p>

(کولینز^۱، ۲۰۰۲: ۲۹)

در نتیجه متغیرهای مستقل و وابسته مدل مذکور عبارتست از:

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل: تحقق شاخص‌های چهار محیط مطرح شده در چارچوب اقتصاد سیاسی

۷- استفاده از مدل شبکه^۱ برای اجرای سیاست‌ها

یکی از مدل‌های اجرای سیاست که مورد استقبال بسیاری از نظریه‌پردازان قرار گرفته است، استفاده از مدل شبکه یا به اصطلاح شبکه‌های اجرایی برای تحقق سیاست‌های مورد نظر است. امروزه اغلب برنامه‌ریزی‌های عملیاتی با استفاده از مدل‌های شبکه صورت می‌پذیرد.

شبکه اجرایی یک نوع از شبکه سیاستگذاری است که رابطه متقابل (لازم و ملزوم) بین بازیگران سازمان ایجاد می‌نماید. شبکه‌های سیاستگذاری ممکن است انواع مختلفی مثل شبکه‌های حل مسأله و موضوع، شبکه‌های شغلی و حرفه‌ای و... داشته باشد.

برای اینکه تعریف دقیق‌تری از شبکه سیاستگذاری داشته باشیم تا پایه نظری و تئوریک بحث ما باشد، لازم است توجه داشته باشیم که نظریه شبکه تحت سه نظام فکری^۲ توسعه پیدا کرد. این سه نظام فکری عبارتند از علوم سیاستگذاری، تئوری سازمانی و علوم سیاسی.

لیکن آنچه که در اینجا مهم است این که تقریباً همه تعاریف موجود بر اساس نظام‌های فکری موفق، تنها تعدادی از اجزاء شبیه به هم را شامل می‌شوند؛ لذا ناگزیر به تعریفی التقاطی از مفهوم شبکه بر اساس سه نظام یاد شده هستیم و آن عبارت است از اینکه شبکه سیاستگذاری، شبکه‌ای است دارای چند بازیگر، چند بخشی و تا حدودی براساس معادلات پیچیده و مرکب که از منابع و قدرت خود به حد اعلی استفاده می‌نماید. این تعریف به اندازه کافی برای ما جامع خواهد بود تا به این سؤال پاسخ دهد که این شبکه سیاستگذاری و اجرایی چیست؟

یک شبکه اجرای سیاستگذاری یا به زبان ساده‌تر یک شبکه اجرا مانند دیگر شبکه‌های سیاستگذاری یک مصنوع اجتماعی با کاربرد حامل و روان‌کننده امور برای عمل سودمند که همان اجرای سیاست مورد نظر است، می‌باشد. بر این اساس منبع تصویری از شبکه اجرای سیاستگذاری ارائه می‌دهد که بر اساس آن، انتقال یک ایده از یک نظم پیچیده در سازمان‌های

۱ - Implementation Networks

۲ - Discipline

خصوصی و عمومی با هدف و نیت سیاستگذاری و اجرای آن تسهیل می‌شود. بنابراین شبکه اجرا، محقق را با یک زیربنای سازمانی، حقیقی و ذهنی جهت اطمینان بخشی اجرا، آشنا می‌سازد. اجرای موفقیت‌آمیز یک سیاست، مستلزم تلاش دسته‌جمعی و متقابل افراد همراه با منابع و امکانات گوناگون (اقتصادی-سیاسی) است. در همین راستا است که منبع توصیه می‌کند که برای اجرای سیاست‌ها ما باید سریعاً امید به کار بستن یک روند مکانیکی ساده یا حتی فهم بی‌پایه ارگانیک از مدل اجرا را کنار بگذاریم؛ زیرا این مسأله حقیقت دارد که هیچ بازیگر مفردی نمی‌تواند یک مسأله را به تنهایی حل کند و از سوی دیگر، دیگران را مجبور نماید که پیشنهادش را قبول کنند و این امر به «اندیشه» در مورد اجرای سیاست و ایجاد شبکه اجرا نیاز دارد. بحث دیگر این است که ساختمان شبکه اجرا چگونه باید باشد؟ چگونه به استقرار ساختارهای چندسازمانی و چندبخشی برای اجرای سیاستگذاری‌ها باید پردازیم؟

برای این منظور باید در ساختمان و اداره ساختارهای چند بازیگر یا شبکه‌ها، اشخاصی جهت اجرای سیاستگذاری‌ها به کار گرفته شوند. قاعده امور اجرایی به طور واضح این مسأله را نمایان می‌کند که بسیاری از وقایع و رخدادها، بین سازمانی بوده و افراد، گروه‌های دارای منافع خاص، سازمان‌های عمومی، سازمان‌های خصوصی و حتی افراد و گروه‌هایی که دارای هیچ سودی در این مورد نیستند در آن دخیل‌اند. هیچ کس قدرت فردی برای تصمیم و اجرا و رهبری خودگردان استراتژی‌ها و عمل‌های همه دیگر بازیگران را ندارد. فرایندهای سیاستگذاری برای اجرای اهداف نمی‌تواند طولانی و بلند مدت نمایش داده شود اما به جای آن باید یک فرایند متقابل و دارای فعل و انفعال وجود داشته باشد و بازیگران درباره مسائل، اولویت‌ها و معانی و سبک و سنگین کردن اهداف و منابع باید آگاهی داشته باشند و این را به خاطر بسپاریم که این مفهوم «تصمیم‌گیری برای امری، اجرا و به پایان رساندن آن است»، در بخش عمومی و دولتی به شدت دچار دگرگونی از یک مفهوم سازمانی منفرد به یک مفهوم شبکه چند سازمانی است. در استقرار ساختار چند سازمانی و چندبخشی برای اجرای سیاست‌ها در محیط شبکه، به ابزارهای جدید و فهم اینکه توانایی‌های ما به تنهایی قادر نخواهد بود که اهداف عمومی را حاصل کند، نیاز داریم. عناصر مدیریت شبکه یا هدایت مرکزی شبکه که به عنوان جایگزین عناصر نظام فکری سنتی پیشنهاد می‌شود عبارتند از:

۱- دارا بودن فرایند سالم و کامل؛

۲- کوچک‌سازی مرزها؛

۳- جهت یابی مشترک؛

۴- جهت یابی یا راهنمایی پویا؛

۵- ابتکار برای آینده؛

۶- نقش دانش؛

۷- هماهنگی شخص با حرفه.

در این راستا یک رهیافت، همسازی و آماده سازی موفقیت آمیز برای افزایش نقش بازیگران برون سازمانی است. یک نقش جدید دیگر اینکه مدیر اجرا می تواند آسان کننده شبکه بوده و در انجام برنامه و پروژه اجرایی توانا بوده و از عهده کار برآید، زیرا ابتکار چنین رهیافتی، مستلزم ایجاد همسازی در دیدگاه های مختلف اجرایی و اداری است.

جدول ۲) دو چشم انداز مدیریتی برای اجرای سیاست ها

چشم انداز	منظر شبکه	منظر کلاسیک
تنظیمات سازمانی	ساختار اقتدار پراکنده (تمرکز گریز)	ساختار اقتدار مرکزی (تمرکز گرا)
ساختار هدف	تعاریف جایگزین و گوناگون از مسائل و اهداف	فعالیت ها توسط اهداف و مسائلی که به خوبی تعریف شده اند، هدایت می شوند
نقش مدیر	میانجی (دلال)، آسان کننده فرایند، سازنده شبکه	نظام کنترل گر (تصمیم ساز)
وظایف مدیریت	آسان کردن و به وجود آوردن فعل و انفعالات و آماده کردن فرصت ها	برنامه ریزی و هدایت فرایندهای سازمانی
فعالیت های مدیریت	انتخاب بازیگران و منابع، نفوذ شبکه، آسان کردن شرایط گفتگوی موثق و قابل اعتماد و بررسی پیچیدگی های استراتژیک	

(اسپرودر، ۲۰۰۱: ۳۵)

در نتیجه متغیرهای مستقل و وابسته مدل مذکور عبارتست از:

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل: استقرار شبکه‌های اجرایی چند بخشی و چند سازمانی

۸- نظریه پل سبتیر و دانیل مازمانیان در رابطه با اجرای سیاست‌ها

تئوری که در پایان نظریات اجرا آورده شده نظری است که مازمانیان و سبتیر از محققان نسل دوم چارچوب نظری اجرا، مطرح نموده‌اند. محققان نسل دوم از جمله مازمانیان و سبتیر اجرای مطلوب و موفق را حاصل ابتکارات طراح و مجری سیاست‌ها در طول فرایند سیاستگذاری می‌دانند. البته این ابتکار، نیازمند قواعدی است که الزاماً از سوی سیاستگذاران و سیاستمداران باید رعایت شود. بدین معنا که آنها معتقدند اگر شرایط ثابتی را در اجرای همه سیاست‌ها به عنوان یک قاعده بپذیریم، آنگاه امر اجرا بسیار آسان خواهد بود؛ زیرا وظیفه مجری تنها اجرای قواعد مورد نظر ما که مرتبط با سیاست موجود است، می‌باشد. آنها به تجربه دریافته‌اند اگر بسیاری از سیاست‌ها به اجرا و یا حداقل اجرای مطلوب منجر نمی‌شود، به این علت است که حداقل یکی از قواعد مورد نظر آنها در آن رعایت نشده است.

این قواعد پنجگانه عبارتند از:

۱- وجود برنامه‌ای که مبتنی بر یک نظریه منطقی و مربوط به تغییر رفتار گروه هدف و در جهت تحقق اهداف باشد.

۲- وجود یک قانون یا هر تصمیمی مهم دیگری که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاستی و بدون ابهام باشد و به منظور بهبود عملکرد گروه‌های مورد نظر، فرایند اجرا را سازمان بخشد.

۳- مقامات دستگاه‌های اجرایی از مهارت سیاسی و مدیریتی خاص برخوردار بوده و به اهداف قانونی نیز متعهد باشند.

۴- وجود برنامه‌ای که به طور جدی از سوی گروه‌های سازمان یافته حوزه‌های انتخاباتی و برخی قانونگذاران اصلی و نیز دادگاه‌های حامی یا بی طرف حمایت شود.

۵- وجود اولویت نسبی در اهداف قانونی به شکلی که با ظهور سیاست‌های عمومی متعارض یا تغییر در شرایط اجتماعی و اقتصادی مربوطه- که به تدریج از معنای حقوقی و قانونی آن نظریه فنی یا حمایت سیاسی می‌کاهد - طی گذشت زمان به نحو چشمگیری تضعیف نشود.

در مورد شرط نخست مهمترین تصمیمات سیاسی بر مبنای یک نظریه علیّی اخذ می‌شوند که

می‌توانند به دو مؤلفه تقسیم شوند. مؤلفه نخست درباره تحقق اهداف مطلوب است و به تغییر رفتار گروه هدف، اطلاق می‌گردد و دومین مؤلفه، ابزاری که به وسیله آن، رضایت گروه هدف جلب می‌شود را، مشخص می‌نماید.

در مورد شرط دوم، برای اینکه تصمیم‌گیری متضمن دستورالعمل‌های صریح باشد، قانونگذاران و سیاستگذاران باید میزان اجرا را برای دستگاه‌های حمایتی نیز تعیین کنند. مقامات اجرایی را با منابع مالی کافی مجهز کنند، فرایند اجرا را با رعایت سلسله مراتب با به حداقل رساندن موارد پشت سرگذاشته و نیز انگیزه کافی برای غلبه بر هرگونه مخالفتی را تدارک نمایند، به قواعد تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی جهت دهند و فرصت‌هایی را در اختیار افراد خارج از دستگاه قرار دهند تا در فرایند اجرا شرکت نموده و با دقت، عملکرد و فعالیت آن دستگاه را ارزیابی کنند.

در شرط سوم به دو ویژگی برجسته مدیر اشاره می‌شود و آن مهارت مدیر و تعهد و الزام او به انجام امور است.

در شرط چهارم، حفظ حمایت سیاسی فعال جهت تحقق اهداف قانونی در طول مدت اجرا توصیه شده است.

در نهایت در پنجمین شرط توصیه می‌کنند چنانچه سیاستگذاران نسبت به آثاری که ظاهراً در سیاست‌های حاشیه‌ای و در تعهدات قانونی آنها نسبت به برنامه‌هایشان می‌تواند تغییراتی ایجاد کند، واکنش نشان دهند؛ می‌توانند به منظور پی بردن به پیامدهای قانون جدید گام‌های مؤثری نیز بردارند. منبع، متغیرهایی را در فرایند اجرای سیاستگذاری‌ها معرفی کرده است. آنچه که در شناخت این متغیرها مهم است، تقسیم متغیرهای دخیل در اجرا به چهار دسته متغیرهای ساختاری، عرفی، نرم‌افزاری و وابسته است.

هدف آنها از این تقسیم‌بندی، شناختن بهتر محیط و فضای به وجود آورنده متغیر مورد نظر است. به عبارت دیگر در اینگونه تقسیم‌بندی‌ها، آبشخور هر یک از متغیرهای درگیر در اجرا مشخص می‌شود و این امر زمینه‌ای را برای کنترل هر یک از آنها برای مجری فراهم می‌کند.

متغیرهای درگیر در فرایند اجرای سیاستگذاری

الف- توانایی سیاستگذاری برحسب ساختار اجرا:

- ۱- بر مبنای هدف‌های عینی واضح و سازگار؛
- ۲- تلفیقی از نظریه‌های علمی مناسب؛
- ۳- تخصیص اولیه منابع مالی؛
- ۴- هماهنگی و یکپارچگی سلسله مراتبی میان نهادهای اجرایی؛
- ۵- سیاستگذاری بر مبنای قواعد- تصمیم- آژانس‌های اجرایی؛
- ۶- بکارگیری افراد و نهادهای اجرایی؛
- ۷- دسترسی رسمی گروه‌ها و افراد بیرون از فرایند سیاستگذاری.

ب- متغیرهای تأثیرگذار غیر قانونی (عرفی) در اجرا:

- ۱- فناوری‌ها و شرایط اجتماعی- اقتصادی؛
- ۲- حمایت سیاسی؛
- ۳- گرایش و منابع گروه‌های انتخاباتی؛
- ۴- حمایت افراد و نهادهای قانونگذار؛
- ۵- تعهد و مهارت رهبری افراد و نهادهای اجرایی.

ج- متغیرهای نرم‌افزاری در فرایند اجرا:

- ۱- مسائل فنی؛
- ۲- تفاوت و گوناگونی رفتار گروه‌های هدف؛
- ۳- گروه هدف به عنوان یک قسمت از جمعیت؛
- ۴- وسعت و اندازه مطالبات رفتاری.

د- متغیرهای وابسته در فرایند اجرا:

- ۱- بروندهای سیاستگذاری نهادهای اجرایی؛
- ۲- قبول بروندهای سیاستگذاری توسط گروه‌های هدف؛
- ۳- انجام و اجرا واقعی بروندهای سیاستگذاری؛
- ۴- درک و یافتن بازده‌ها از بروندهای سیاستگذاری؛

۵- تجدید نظر و اصلاح عمده و کلی.

در ارزیابی این تئوری باید گفت اندیشمندان این تئوری معتقدند که می‌توان برای اجرای سیاست‌ها، راهکار عملی و علمی پیدا کرد. بر عکس نظرات دیگر که راهکار برای مدیریت بهتر اجرای سیاست ارائه می‌دهند، این تئوری پنج قاعده یا شرط بر اساس متغیرهایی مشخص ارائه می‌کند و این پنج قاعده را شروط اجرای مطلوب سیاست‌ها می‌داند. مجموعه این پنج شرط همواره باید جهت دستیابی به اهداف سیاستی کافی باشند.

در نتیجه متغیرهای مستقل و وابسته مدل مذکور عبارتست از:

متغیر وابسته: اجرای سیاست‌ها

متغیر مستقل: تحقق پنج شرط مورد نظر سبتیر و مازمانیان

بهره سخن

پس از ارائه هشت مدل عملیاتی برای اجرا، آنچه حاصل می‌شود دستیابی به مجموعه دستورالعمل‌هایی است که کاربرد آن، سبب اجرای مطلوب سیاست‌هاست. این دستورالعمل‌ها موجب می‌شود تا سیاستمداران و مجریان بتوانند امر اجرا را ارزیابی و آسیب‌شناسی نمایند. آسیب‌شناسی اجرا، آسیب‌شناسی سیاستگذاری و برنامه‌های توسعه برای کشور است که به مدد آن توفیق در سیاست‌ها را شاهد خواهیم بود.

در این هشت مدل، متغیرهای گوناگونی که بر فرایند اجرا تأثیرگذار هستند، مطرح شد؛ لکن برخی از مدل‌ها عامل تأثیرگذار بر اجرای سیاست‌ها را به گونه‌ای تک بعدی نگریسته‌اند. به عنوان مثال مدل میلستون فریدمن، مدیریت پول را مؤثر بر اجرا می‌داند. برخی دیگر، تلاش کرده‌اند زمینه مساعد برای اجرای سیاست فراهم آورند؛ مثل مدل شبکه‌های اجرایی که با رهنمودهای خود فرایند اجرا را تسهیل می‌نماید یا مدل کینگ دان که سعی دارد زمینه را برای تفاهم بر سر امر اجرا مهیا سازد. اما تکامل یافته‌ترین نظریه، متعلق به سبتیر و مازمانیان است که فرایند اجرای مطلوب را به صورت مجموعه قواعدی بیان می‌کنند. نگارنده پس از بررسی هشت مدل مذکور سعی نموده به جامعیتی از شرایط اجرای مطلوب دست یابد که این جامعیت بیشتر ملهم از مدل اخیرالذکر است و سه اصل اساسی را برای اجرای تصمیمات مطرح نموده است. این سه اصل، هر یک به نوبه خود دربردارنده سایر شرایط مؤثر بر اجرا که مورد نظر اندیشمندان است، می‌باشد.

بنابراین در هشت مدل اجرا که بررسی شد، سه مسأله بسیار مهم استخراج می‌شود:

۱- توجه به این نکته که سیاست‌ها از مرحله شناسایی مشکل تا اتخاذ تصمیم، باید خالی از ابهام باشد. به عبارت دیگر غامض و پیچیده برای اجرا نباشد. در این راستا باید به رهنمودهایی که هشت مدل برای رفع ابهام ارائه می‌دهند، توجه کرد. به عنوان مثال توصیه فریدمن در مورد مدیریت صحیح پول در پروژه‌ها، به نوعی سعی در رفع ابهام از تخصیص بودجه و هزینه‌های طرح‌های اجرایی است، یا مساعی کینگ دان در ارائه سه جریان مسائل، سیاسی و سیاستگذاری برای رسیدن به نقطه مشترکی است که ابهام موجود برطرف شود. همچنین نظریه مازرزاک، زمانی که تأکید بر پارامتر سازمانی اجرا دارد به این دلیل است که او ابهامات سازمان را مانعی در فرایند اجرا می‌داند. نظریه اقتصاد سیاسی نیز شاخص‌هایی را در چهار محیط مطرح کرده است که پاسخگویی به این شاخص‌ها قطعاً میزان ابهام را کاهش می‌دهد.

۲- تصمیم‌گیری به گونه‌ای باید اتخاذ گردد که حامیان آن در درون و برون از سازمان و در واقع در قالب یک شبکه مشخص باشند. هر یک از مدل‌ها سعی نموده حامیانی برای اجرای سیاست مورد نظر، مشخص نماید؛ زیرا انتخاب دقیق حامی، ضامن اجرای صحیح و موفق است. زمانی که اتزیونی در نظریه ابتدایی خود سه عامل مهم (پول، ترس و علاقه) را در فرایند اجرا معرفی می‌کند، در واقع او سه حامی برای حمایت از امر اجرا مشخص کرده است. همچنین در نظر مازرزاک، سیاستگذار برای حمایت از اجرا همواره باید به مکانیسم‌های حمایتی توجه داشته باشد. در نظریه شبکه‌های اجرایی نیز بر این امر تأکید شده که بایستی حامیان و مجریان در قالب یک شبکه به فرایند اجرا یاری رسانند که این شبکه‌ها حتی می‌توانند به صورت چند بخشی باشند.

۳- بیشترین متغیر در مدل‌ها، تأکید بر عامل مدیریت است که هر یک از مدل‌ها وظائف و شرایطی برای مدیر قائل شده‌اند تا اجرا موفقیت‌آمیز باشد. مدل فریدمن به نحوه مدیریت اقتصادی در مورد هزینه‌های سیاست‌های عمومی، مدل اتزیونی به ترفند و هنر مدیر در قالب اداری مجریان به امر اجرا، مدل شبکه به نحوه و نقش تسهیل‌کننده و میانجی مدیر در قالب شبکه و از همه مهمتر تئوری سبتیر و مازمانیان است که به شایستگی مهمترین ویژگی مدیریت را مهارت و تعهد آن بر شمرده که نهایتاً اجرای سیاست را هرگز ناکام نمی‌گذارد.

باید توجه داشت اگر سیاستی به طور سلبی، خالی از ابهام بوده و به طور ایجابی دارای حامی درست و مدیریت ماهر و متعهد باشد، اگر بگوئیم سیاست محال است که اجرا نشود، سخن به

گزاره نگفته‌ایم. این سه اصل، نسخه‌ای خواهد بود برای اجرای سیاست‌های توسعه که قطعاً عنایت به آن در تحقق برنامه‌های توسعه مؤثر خواهد افتاد.

منابع

- الوانی، سید مهدی (۱۳۶۹)، **تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی**، تهران: نشر سمت.
- الوانی، سید مهدی (۱۳۷۵)، **مدیریت عمومی**، تهران: نشر نی.
- ساباتیر، پل و مازمانیان دانیل (۱۳۸۵) **شرایط موفقیت در اجرای مؤثر سیاستها: راهنمایی برای تحقق اهداف در سیاستگذاری عمومی**، ترجمه محمد عادل پناهی و سارا قاسمی، **مجله فرهنگ اندیشه**، سال پنجم شماره هجدهم.
- کردزاده کرمانی، محمد (۱۳۸۰)، **اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: نشر وزارت امور خارجه.
- ماژرزاک، آن (۱۳۷۹)، **روش‌های سیاست پژوهی**، ترجمه هوشنگ ناییبی، تهران: نشر تیان.
- ملک‌محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۵)، **جزوه درسی مسائل جدید در سیاستگذاری عمومی**، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- Collins, Matthew (2002), *An Elaboration And Analysis Of Two Policy Implementation Frameworks To Better Understand Project Exile*, Virginia, Black Burg.
- Elson, Peter (1983), *The Application Of A Policy Implementation*, Toronto
- Hayes, Wayne, *Good Implementation* (www.geocities.com)
- Schroeder, Aaron (2001), *Building Implementation Networks*, Virginia, Blacksburg.
- Zahariadis, Nikolas And Allen Christopher, " Ideas, Networks And Policy Streams, Privatization In Britian And Germany", *Policy Studies Review*.V.14, No2.