

موانع دستیابی به اجرای کامل خط مشی های عمومی

نوشته مجتبی وحبیبی

چکیده

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

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

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

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

مقدمه

از تصویر، در مرحله اجرا با ناکامی مواجه شده‌اند.

مشکلان اجرایی، بسیاری از آنها را قبی از اینکه کاملاً اجرا

ناکنون بسیاری از خط‌مشی‌های تدوین شده، پس

گروه‌هاست (چارلز شواتک، ۱۳۷۰).

معمولاً تدوین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های ناشی از هر سه دسته از فرآیندهای خودگردایی، سازمانی و سیاسی است و در واقع باید الگویی تعریف شود که تعاملات هر سه دسته از این عوامل را با یکدیگر تبیین کند.

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

دسته‌بندی علت‌های اجرای ناقص خط‌مشی‌ها

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

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

دسته‌های دیگر از مشکلات، ناشی از ساختار نامناسب است. ساختار نامناسب برای اجرای خط‌مشی،

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

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

وگراهام آلیسون، نحوه خط‌مشی‌گذاری را در سه الگوی کلی خلاصه کرده است (آلیسون، ۱۳۶۴). به عبارت دیگر اتمام الگوهای خط‌مشی‌گذاری را می‌توان در سه دسته جای داد: الگوهایی که خط‌مشی‌گذاری را به عنوان فرآیندی سفالی می‌دانند، الگوهایی که خط‌مشی‌گذاری را به عنوان فرآیندی سازمانی دیده‌اند و سرانجام الگوهایی که خط‌مشی‌گذاری را به عنوان فرآیندی سیاسی تلقی کرده‌اند.

در الگوهایی که خط‌مشی‌گذاری را فرآیندی سفالی می‌دانند، سیاست‌گذاری ناشی از عقل و خرد انسانی است و انسان‌ها با خرد و اندیشه خود بهترین، یا مطلق‌ترین خط‌مشی را تدوین می‌کنند. در الگوهایی که خط‌مشی ناشی از فرآیندهای سازمانی است، تصمیم‌گیرها برآیند فعالیتها و تصمیم‌سازهای سازمانی است. تصمیم‌گیری در الگوهای سیاسی ناشی از تعاملات سیاسی، مذاکره میان افراد، پندها، پست‌های سیاسی و اعمال قدرتهای افراد و

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

گاهی علت روشن نبودن اهداف خط مشی این است که سیاستگذاران تعاملی دارند خواسته‌های بعضی متضادگروه‌ها و انتشار مختلف را برآورده سازند. مثلاً اگر بخواهیم خط مشی اقتصادی را به گونه‌ای تدوین کنیم که هم محور اصلی درآمد، مالیات باشد و هم منافع تجار و بزرگان را که اغلب تعاملی به پرداخت مالیات ندارند تأمین کنیم، ممکن است به سیاستهای دوپهل و مبهم دست یابیم. تعبیر و تفسیر گروه‌های مختلف مسئولان از خط‌مشی‌های مصوب نیز بایکدیگر تفاوت دارد. سیاستگذاران معمولاً در گروه‌های مورد نظر برنامه، هر کدام بطور جداگانه تفسیر و تعبیری متفاوت نسبت به سیاست برنامه‌ها و اقدامات اجرایی دارد (باتو، ۱۹۹۳).

هر قدر اهداف خط‌مشی از روشنی و شفافیت بیشتری برخوردار باشد، تعبیرها و تفسیرها به یکدیگر نزدیک‌ترند، هر چند به هر حال به خاطر زمینه‌های فکری و نظری مختلف و موضوعی که مسئولان مختلف در آن قرار دارند و نحوه تعبیرهای مختلف از خط‌مشی اجتناب‌ناپذیر است (گرین و وان‌دوگراف، ۱۹۹۹).

هرچند اهداف به طور دقیق‌تر و شفافتر و به ترتیب ترتیب برای منجوبان خط‌مشی و دیگر نقش‌آفرینان، رسم‌بندی شود و کنترل‌پذیرتر باشد، احتمال اینکه یونان‌دهای دستگاه‌های اجرایی خط‌مشی و نهایتاً رفتار گروه‌های هدف براساس این جهت‌گیری‌ها باشد، بیشتر است (مزمنین و ساباتیو، ۱۹۸۳).

علاوه بر شفاف و گویایی خط‌مشی، واقع‌بینی

باعث توجیه‌های بسیاری از سیاستها و برنامه‌های مدون می‌شود. تعسف نظام اداری و ناکارایی آن ممکن است باعث شود تا حتی برنامه‌های بسیار دقیق و واقع‌بینانه به شکست بینجامد. هماهنگی و ارتباط مناسب بین ارکان اجرایی، وجود مقررات مناسب و سازگی مراحل تصمیم‌گیری‌های اجرایی با سطح اجرای کاملتر می‌شود.

باید توجه کرد که هر یک از این دسته از عوامل به نوبه خود سهمی از مواقع اجرای کامل را برهنده دارد و نمی‌توان هر کدام را به تنهایی عامل منحصر به فرد توجیه‌های اجرایی سیاستها دانست.

همچنین، تحقق تمامی شرایط لازم برای اجرای کامل یک سیاست و خط‌مشی، امکانپذیر نیست و بطور کلی اجرای کامل خط‌مشی دست نیافتنی است. به عقیده بسیاری از صاحب‌نظران، اجرای کامل خط‌مشی‌ها امری آرمانی (ایده‌آل) و دور از دسترس است (هالکویچ و گالگه، ۱۹۸۲).

الف - عوامل ناشی از سیاستگذاری

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

• هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی

خط‌مشی عمومی چیزی نیست جز تئوری

خط مشی نهفته است که بیان می‌دارد اگر ۴ در زمان ۱، انجام شود، آنگاه ۷ در زمان ۲ حاصل می‌شود. این نظریه صوما^{۱۱} در خط مشی بیان نمی‌شود؛ ولی اگر خط مشی به شکست بینجامد، ممکن است ناشی از خطای نظریه باشد نه به دلیل اجرای نامناسب (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴).

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

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

اگر سلسله مراتب علت و معلول زیاد باشد، با به عبارت دیگر خط مشی یا پیچیدگی و دشواری مواجه باشد و به اجرای ساده‌تر و در نتیجه به خط‌مشی‌های جداگانه تجزیه شده باشد، اجرا مشکلات بیشتری دارد. پروسه مزه و دوایلدام سکی، سیاست‌هایی را که بر سلسله مراتب روابط علت و معلولی بستگی دارند، به ناکامی نزدیک‌تر می‌بینند زیرا هرچه زنجیره علت و معلولی طولانی‌تر باشد، تعداد بیشتری از روابط دو جانبه در میان پیوندها وجود دارد و پیچیدگی اجرا بیشتر می‌شود (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۴).

نیود تعامیل به اجرای آزمایشی خط‌مشی‌ها و فقدان بازخور از فرایند خط‌مشی‌گذاری، مناسمی در راه اجرای کاملاً خط‌مشی است. لازم است تصمیم‌ها و خط‌مشی‌ها،

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

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

• ناکارآمدی نظریه خط‌مشی

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

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

• کمبود نهاد سیاستگذاران نسبت به اجرای خط مشی

مستولان قوه مجریه، باید نسبت به اجرائی برنامه‌های که شاید خود آنها پیشنهاد داده و مهر تأیید بر آن نهاده‌اند، کاملاً متعهد باشند و بر اجرائی آن پافشاری کنند. متأسفانه بسیاری از برنامه‌های مصوب به اجرائی کامل منتهی نشده‌اند و مستولان و سیاستگذاران، پیش از اجرائی کامل، برنامه‌های غیر مصوب دیگری را به تأیید رسانده و اجرا کرده‌اند. در لابه‌لای برنامه‌های ۵ ساله توسعه اقتصادی - اجتماعی، چنین مواردی فراوان است و در برخی زمینه‌ها، طرحها و پروژه‌های اجرا شده غیر مصوب بیشتر از برنامه‌های اجرا شده مصوب بوده است. اینکه برنامه ناچهارم دهه و شوب تدوین شده باشد، کفایت نمی‌کند، بلکه پایستگی و نهاد رفیران و مستولان اجرائی باعث پایدار شدن سیاستها و نهادها می‌شود. در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، در استفاده آنان به برنامه‌ریزی و لزوم پایستگی به برنامه‌هاشی می‌شود. گاهی، اقدام به برنامه‌ریزی تشکیک این اعتقاد نیست، بلکه به دلیل تقسیم منابع موجود است. برای دست یافتن به منابع و امکانات موجود، هر بخش سعی می‌کند برنامه‌های را تدوین، پیشنهاد دهد، و سرانجام به تصویب برساند. از سوی دیگر گاهی برنامه‌ریزان پس از تدوین برنامه برای تحقق آن پیگیری نمی‌کنند و برنامه‌های دیگری را جایگزین آن می‌کنند.

• نبود توافق همگامی در خط مشی

گاهی حتی در میان خود برنامه‌ریزان، توافق کاملی روی خط مشی یا برنامه مصوب وجود ندارد و غدهای با اجرائی آن مخالفانه. این مشکل به ویژه در سازه مباحث

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

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

مشکل دیگری که در برخی از خط مشی‌گذارها وجود دارد، سانه‌نگری در دریافت مشکل و پرداختن به جنبه‌های ظاهری قضایا و عوارض مشکل به جای اصل آن است. در چنین حالاتی زمانی که مشکل در جامعه پدیدار می‌شود، خط مشی‌گذاران به ساده‌ترین جنبه آن که ممکن است عارضه‌های ظاهری باشند، چشم می‌دوزند و در رفع آن به وضع قانون و ملاحظه می‌پردازند. سانه‌نگری ظاهری ناشی از عارضه ظاهری آن، یعنی شروع به حل خوددروهای شخصی بداند، محدود کردن توده خوددروهای شخصی یا محدود کردن منطقه تردد آنها را به عنوان راه حل در نظر می‌گیرند. اما اگر مشکل را ناشی از سیستم حمل و نقل شهروندان، یا ناشی از ضعف صنعت خودروسازی و در نتیجه مصرف بیش از حد سوخت خوددروهای شخصی بداند، به گونه‌های دیگر برنامه‌ریزی می‌کنند.

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

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

علاوه بر سیاست‌گذاری، در اجرا نیز نباید شواقت و تعامد کاملی روی اهداف تعیین شده وجود داشته باشد. حتی اگر اهداف در ابتدا مورد توافق قرار گیرند، در سراسر دوره عمر برنامه، بر اجرای آن پافشاری نمی‌شود؛ زیرا اهداف برای تغییر، تکاثر، توسعه و جابه‌جایی مستعدند. هر کدام از این تمایلات، قترابند و پیچیده تر می‌کند (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۲).

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

ب- عوامل محیطی

خط مشی باید با توجه به شرایط محیطی، شرایطی

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

• حوادث غیر مترقبه

برخی از حوادث و شرایط محیطی را نمی‌توان به طور قطع و یقین پیش‌بینی کرد؛ هر چند می‌توان برای احتمال وقوع آن خبریسی را در برنامه لحاظ کرد. برخی از این عوامل ممکن است فیزیکی باشند، مانند آتش که باعث عقب افتادن برنامه کشاورزی می‌شود. برخی ممکن است سیاسی باشند. یعنی امکان دارد به خاطر تعارض برنامه با منافع تعدادی از احزاب، اتحادیه‌ها، یا حتی در برخی از جوامع، ارتش، وتو شوند و به وقوع نپیوندند (هاگ‌وود و گان، ۱۹۸۲).

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

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

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

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

• اصول حمایت های عمومی

حمایت عمومی از اجرای برنامه، حمایت همه جانبه از برنامه باشد و همه از نتایج حاصل از آن باخوشی بپذیرند (ارمنین و سایاتین، ۱۹۸۳).

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

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

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

۱) نظر عمومی و تعامل آن با رسانه های جمعی می تواند بر طحها و لایحه ها، سخن و روش ها، سازمان و

شوند هر سال بخشی از هزینه ها کاهش می یابد و مهمتر از آن وقوع و جاده های ناگوار انسانی و اجتماعی جلوگیری می شود. مثلاً برای پیش گیری از سیل، می توان درصدی از هزینه های پیش بینی شده را به طرح های بخش سیلاب اختصاص داد یا برای جلوگیری از خسارت ناشی از زلزله، بخشی از منابع را به بسازی شهرها و روستاها اختصاص داد.

• محدودیت منابع

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

یکی از مشکلاتی که در تأمین منابع مالی پیش می آید، تأمین آن در پایان سال مالی است. برنامه های گروهی برنامه ها به خاطر جلوگیری از برگشت بودجه به خزانه دولت منابع را در جایی غیر مرتبط با برنامه ها قرار می دهند که در برنامه هزینه می کنند. بنابراین منابع مورد اجرای پروژه های پیش بینی شده صرف نمی شود و اینگونه هزینه اجرای پروژه ها به چندین برابر می رسد و باعث عدم اقتاد سایر برنامه ها می شود.

یکی دیگر از مشکلات این است که در فرصت کوتاه، کار زیاد و بزرگی خواسته می شود، سیاستگذاران گاهی فقط به نتیجه خط مشی می اندیشند و درباره زمان و وسایل دستیابی به این خط مشی فکر نمی کنند (هاگ وود و گان، ۱۹۸۲).

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

دریارهٔ مباحثی چون عدالت اجتماعی و توسعه اقتصادی، دستگاه پستال و قابل قبولی برای نظام آموزشی و اعتدالی داشته ترسیم نشده است. بدون حل این معضلات اساسی، خط مشی های اقتصادی مربوط به هر عمل مخالفها و تعارضهای اجتماعی خواهد شد.

ج. عوامل ساختاری

سطح از عوامل ساختاری، آن دسته از عواملی است که مربوط به ساختار مراکز تصمیم گیری و اجرای خط مشی است. نبود استقلال نسبی در ارتکان اجرایی مشخص نبودن وظایف و مسئولیتها، کمبود ارتباطات و نبود نظام سیستمی آموزشی، عملکرد عواملی هستند که در این بخش مورد بحث قرار می گیرند.

منود استقلال نسبی در ارتکان اجرایی

اگر در دستگاه اجرایی واحدی وجود می داشت که فقط آن دستگاه به تنهایی اجرای خط مشی را شکل می گرفت و هیچگاه وابستگی به سایر دستگاهها نداشتند احتمال موفقیت بسیار زیادتز می شد. ولی این امر فقط در تصور و خیال امکان پذیر است، زیرا با تقسیم کردن وظایف بین دستگاههای مختلف (بنا به دلیل اصل تقسیم وظایف و تخصص گرایی)، وجود چنین دستگاهی امکان پذیر نیست و طبیعتاً در صورت وجود نیز مشکلات فراوان دیگری را در پی می داشت.

به همین دلیل معمولاً اجرا نه تنها مستلزم تعداد زیادی از رخدادهای پیچیده و متصل می باشد، بلکه توافق مشارکت کنندگان در اجرا دریارهٔ هر یک از تصمیمها نیز لازم است؛ در نتیجه احتمال رسیدن به موفقیت، به میزان زیادی کاهش می یابد (هاگروود و گان، ۱۹۸۲).

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

نیم مستقل مشارکت کننده، در اجراست (مزمین و ساباتیو، ۱۹۸۳).

وبارداک، اجرا را همچون قزاینده مونناز عناصر مختلف برنامه می داند که در آن هر عنصر در قسمتهای بسیار متفاوت و مختلف بایکدیگر وجود دارد (بارداک، ۱۹۷۷). با استفاده از آنچه که هنری هیتزبرگ، ۱۹۹۹ آن را نقشه سازمانی^۱ خوانده است، می توان روابط و قزایندهایی را که در مسیر اجرای خط مشی وجود دارد، شناسایی و اصلاح کرد.

«گزارش آموره یکی از دلایل اجرای ناموفق را ساختار تمرکزگرای اداری و یکی از دلایل تمرکز بیش از حد را کمبودهای کارکنان بخش دولتی می داند (زامور، ۱۹۸۸).

در ایران ترکیب کارمندان دولت (بدون در نظر گرفتن کارکنان آموزش و پرورش و مشمولان قانون کار) از نظر سطح تحصیلات به این ترتیب است: ابتدایی ۲۲٪، دیپلم ۲۲٪، فوق دیپلم ۱۰٪، لیسانس ۲۰٪، فوق لیسانس و بالاتر ۳/۸٪ درصد (سازمان امور اداری و خدماتی کشور، ۱۳۷۷).

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

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

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

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

• نبود نظام ارزیابی عملکرد

به جرأت می‌توان گفت که تاکنون اجرای هیچ یک از خط مشی‌های کلان کشور به دقت و به‌طور همه‌جانبه ارزیابی نشده است. ارزیابی معمولاً مقطعی و صرفاً براساس آمار و اطلاعاتی است که بعضاً با بکدیگر مغایرت، یا اینکه تأثیر همه‌جانبه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه‌ها نادیده انگاشته شده و فقط نتایج اجرا با اهداف کشی پیش‌بینی شده مقایسه می‌شود. ارزیابی‌کنندگان معمولاً همان معیارهایی هستند که با استفاده از آمار و اعداد در تلاش‌اند که گزارش انجام شده را خیلی خوب ارزیابی و گزارش کنند.

مراکز پژوهشی مستقل که صرفاً گزارش ارزیابی طرح‌های خط مشی‌ها را برعهده داشته باشند ندارند.

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

• مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌های بخش‌های اجرایی

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

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

• ارتباطات

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

داشته باشد و سیاست‌گذاری در محیط آرامتری صورت پذیرد. خط مشی‌ها، منطقی‌تر، واقع‌گرایانه‌تر، گویاتر و در نتیجه به اجرای کامل، نزدیکتر خواهند بود. اعتقاد به برنامه‌ریزی هنگامی وجود دارد که تعهد لازم برای اجرای برنامه‌های تدوین شده وجود داشته باشد و از سیاست‌گذاری برای برانگیزه اجتناب شود.

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

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

برای اجرای خط‌مشی‌ها، نیاز به ساختار مناسب است. تحولات آتاری باید به سستی جهت‌گیری شود که ساختار مناسب برای اجرای خط‌مشی‌ها را فراهم کند. رفاه و مسئولیت را روشن سازد؛ سادگی و سهولت را در اجرای خط‌مشی‌ها فراهم آورد؛ انفراد مستعد و توانمند را برای اجرای خط‌مشی‌ها کارگیرد.

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

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

و کارول واینز در حالی که به نقل از اسکریبون (Skribson) ارزیابی را به دو دسته در حین اجرا و پس از اجرا تقسیم‌بندی می‌کند، ارزیابی را در هر دو حالت برای تصمیم‌گیری دربارهٔ این موارد ضروری می‌شمارد:

□ ادامه یا توقف برنامه

□ بهبود روش‌ها و نحوه اجرا

□ اصلاح یا حذف اجراها یا بخش‌هایی

□ اجرای مجدد برنامه در حالی دیگر

□ تخصیص منابع بیشتر یا کمتر

□ پیوستن یا حذف بخشی یا برکنار کردن آن

2008

نتیجه‌گیری

اجرای کامل خط‌مشی‌ها به دلیل عواملی نظیر کمبود منابع، تغییر در روش‌ها و متغیر بودن آنها در مسیر اجرای خط‌مشی‌ها، کنترل درآورده معمولاً امکان‌پذیر نیست و طی هرچه هر مرحله سیاست‌گذاری و تدوین خط‌مشی و نیز در مرحله اجرای خط‌مشی به این عوامل توجه بیشتری شود، اجرای آن کامل‌تر خواهد شد. شواهد پژوهشی نشان می‌دهد که هرگاه سیاست‌گذاران، نظر مجریان را در تدوین

خط‌مشی مورد توجه قرار دهند، سیاست‌های اتخاذ شده به واقعیت‌های محیطی و محدودیت‌های فنی و سازمانی نزدیک خواهد بود.

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

هرچه فضای سیاسی مناقشات و تعارضات کمتری

منابع

۱. آلبیون، گراهام تی. شیوه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، ترجمه منوچهر شجاعی، انتشارات علمس و فرهنگس، ۱۳۶۶.
۲. شوانک، چارلز آر. مبانی تصمیم‌گیری استراتژیک، ترجمه عباس منوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰.
۳. الوانی، سیدمهدی. تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها - سمت، چاپ هفتم، ۱۳۷۸.
۴. برنامه راهبردی نظام اداری کشور، جلد اول، بررسی و شناخت نظام اداری کشور، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۷.
۵. اسکات، ریچارد. سازمانها، سیستمهای عقلایی طبیعی و باز، ترجمه دکتر حسن میرزایی اهرنجانی و همکار، دانشکده مدیریت - دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۷۲.
۶. استونز، جیمز و همکار. مدیریت، ترجمه سیدمحمد اهرابی و همکار، شوکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۵.
۷. دسلو، گری مباتی. مدیریت، ترجمه دکتر داود مدنی، انتشارات پیشرو، چاپ اول، ۱۳۶۶.
۸. کامپس، سیدعلی اصغر. روش و پیشش در سیاست، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی - وزارت امور خارجه، چاپ اول، ۱۳۷۲.
9. Bardach, Eugene. *The Implementation Game*, Cambridge Mass., MIT Press, 1977.
10. Elmore, Richard F. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, No. 4, 1980.
11. Grin, John, et al. "Implementation as Communicative Action", *Policy Science*, No. 29, 1996.
12. Hogwood, Brian & Gunn, Lewis. "Why Perfect Implementation is Unattainable?", *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984.
13. Mazmanian, Daniel and Sabatier, Paul. *Implementation and Public Policy*, Chicago, Scott Foresman and Co., 1983.
14. Yanow, Dvora. "The Communication of policy Meaning: Implementation, as Interpretation and Text", *Policy Science*, 26, 1993.
15. Zamor, Garcia & Chast, Jean. *Problems of Public Implementation in Developing Countries*, XVII World Congress of the International Political Science Association, Washington, D.C./ August 1988.
16. Weiss, Carol H. *Evaluation Research*, Prentice - Hall, Inc., 1972.
17. Mintzberg, Henry & Van der Heyden, Ludo. "Organigraphs: Drawing How Companies Really Work", *Harvard Business Review*, Sept. - Oct. 1999.
18. Ocis, D. William. Institutionalized Action and Corporate Governance, The Reliance on Rules of CEO Succession, *Administration Quarterly Review*, (AQR), No. 4, 1999.