

خط‌مشی عمومی، بُعدی جدید در مدیریت امروز

سازمانهای عصر ما نقشها و مأموریت‌هایی فراتر از نقشهای سنتی بر عهده گرفته‌اند و در محیط سیاسی و اجتماعی وظایف جدیدی به آنها محول گردیده است. سازمانهای امروزی از قالب یک نهاد صرفاً اداری، صنعتی یا اقتصادی خارج شده، به صورت نهادهایی اجتماعی-سیاسی درآمده‌اند که علاوه بر انجام وظایف فنی باید نسبت به محیط‌های اجتماعی-سیاسی خود بیش از پیش حساس و آگاه باشند. مدیران چنین سازمانهایی باید نسبت به مسائل برون سازمانی بینش و آگاهی‌های خود را توسعه بخشند و سیاستها و خط‌مشی‌های جامعه‌ای را که در آن زندگی می‌کنند درک نمایند. مدیران امروز دیگر نمی‌توانند خود را در دایره سازمان، محدود و محصور کنند و بازتاب‌های اجتماعی-سیاسی را نادیده انگارند.

تا چندی پیش یک مدیر با داشتن مهارت و تخصص می‌توانست مدیر موفق باشد؛ اما امروزه مدیری در کار خود می‌تواند موفق شود که علاوه بر داشتن تخصص‌های فنی، به دانش سیاسی و بینش اجتماعی نیز مجهز باشد.

مدیران عصر ما قبل از آنکه به مسائل درون سازمانشان بپردازند لازم است به خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برون سازمانی نیز التفات کنند. ارزش‌های حاکم بر جامعه، اولویتهای اجتماعی و سیاست‌های دولتی، از زمره مسائلی است که وقوف بدانها برای مدیران ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.

امروزه، دولتها در تمامی جوامع به نحوی در امور سازمانها دخالت دارند و اعمال قدرت می‌کنند؛ سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم دولتی در امور سازمانها نقش تعیین‌کننده‌ای دارد و مدیران باید از این سیاستها آگاهی داشته باشند و بدانند در

مقابل سیاست‌های مذکور چه روشی باید اتخاذ کنند تا به نتیجه برسند. مدیریت سازمان، بدون آگاهی از سیاست‌های عمومی و موضع‌گیری صحیح در برابر آنها توفیق‌چندانی نخواهد داشت. داشتن مهارت سیاسی، شناخت سیاست‌های روز و نحوه پیدایش آنها، از لوازم مدیریت امروز است.

ارج نهادن به منافع عامه و توجه به هنجارها و خواسته‌های اجتماعی، از زمره مسائلی است که مدیران در کنار اهداف سازمان باید بدان بهای فراوان دهند. در عصر ما مدیر موفق کسی نیست که صرفاً اهداف اقتصادی و فنی را فراروی خود قرار دهد؛ بلکه کسی است که اهداف سازمان را در کنار منافع عامه و سیاست‌های کلی جامعه ارزیابی و ارزش‌گذاری کند. احاطه و آگاهی نسبت به محیط‌های فرهنگی و ارزشی، اجتماعی، سیاسی، فنی، اقتصادی و اقلیمی جامعه‌ای که در آن فعالیت‌های سازمان انجام می‌پذیرد و شناخت تحولات و تغییرات آنها در طول زمان، در ایفای نقش جدید مدیریت اثر تعیین‌کننده‌ای دارد. سازمانها برای زنده ماندن و رشد و توسعه باید خط‌مشی‌های عمومی را که بازتاب محیط‌های مؤثر بر سازمان و منعکس‌کننده ارزش‌های حاکم در آن جامعه است، به‌خوبی بشناسند و ارزیابی کنند و با آنها به‌طور فعال و مؤثر برخورد کنند.

بدین ترتیب موضوع دیگری که در نقش جدید مدیران مطرح می‌شود، اثرگذاری آنها بر خط‌مشی‌های عمومی و نفوذشان بر فرایند خط‌مشی‌گذاری دولتی است. برای موفق شدن، تنها شناخت خط‌مشی‌ها و آگاهی از آنها کافی نیست، بلکه مدیران باید بتوانند بر خط‌مشی‌ها تأثیر گذارده، در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی مشارکت جویند.

مدیر در عصر حاضر برای بقا و تداوم کار خود، جز درگیر شدن با خط‌مشی‌های عمومی، هیچ راه دیگری در پیش روی ندارد. وی باید از مسائل مربوط به خط‌مشی‌های عمومی خارج از سازمان خود، با اطلاع باشد و بدانند این مسائل از چه نوعی هستند و چه آثار و پیامدهایی بر سازمان و اهداف او می‌گذارند، و خلاصه چگونگی می‌توان در مقابل آنها پاسخ مناسبی ارائه داد و به‌صورت عامل مؤثری در تعیین خط‌مشی‌های عمومی وارد عمل شد.

خلاصه اینکه، مدیر عصر ما باید نظام اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه‌ای را که در آن زندگی می‌کند، به‌خوبی بشناسد و از مسائل مختلفی که در آن می‌گذرد، آگاهی داشته باشد. او باید ارتباط بین عوامل برون سازمانی و سازمان خود را دریابد و آثار عوامل مذکور را در فعالیتهای و مأموریت‌های سازمان به‌درستی ارزیابی کند. مدیر باید از این آگاهیها و دانشها در اتخاذ تصمیم‌های سازمانی، برنامه‌ریزی و ایجاد ارتباطات داخلی و خارجی استفاده کرده، در تحقق اهداف سازمان بهره‌گیرد؛ مدیر باید خط‌مشیها و سیاستها را بشناسد و از آنها به بهترین وجه ممکن استفاده کند.

گذشته از این مدیر باید بکوشد تا در خط‌مشی‌گذارها، نقش فعال و تعیین‌کننده‌ای داشته باشد و در مقابل سیاستها، به جای نقش انفعالی، نقش فعال، داشته باشد. مدیر باید به کمک مطبوعات و رسانه‌های گروهی با استفاده از نیروی تخصصی و فنی سازمان و دیگر گروه‌های با نفوذ، با ارائه پیشنهادها و اظهار نظرهای مفید و مؤثر، در خط‌مشی‌گذاری اثر گذارد و به آن جهت دهد.

آگاهی مدیر از سیاستهای روز و ارتباط قوی و گسترده‌ی وی با محیط‌های بیرونی، سازمان را در انجام دادن این مهم یاری می‌دهد. مدیر باید قدرت ترکیب و تلفیق تواناییها و ظرفیتهای درون سازمانی را با نیروهای برون سازمانی داشته باشد و بدان وسیله تحقق اهداف سازمان خود را تسریع و تسهیل نماید.

خلاصه، مدیر باید بر این باور و اعتقاد باشد که می‌تواند در بهبود و اصلاح امور کلی کشور و جامعه و تغییر سیاستها و خط‌مشیها، نقش مؤثر و سازنده‌ای داشته باشد؛ بدون وجود این اعتقاد و باور انجام وظایف محول شده، مقدور و میسر نخواهد بود. مدیری که راه تسلیم را پیش گیرد و با روحیه‌ای خسته، مأیوس و دل‌سرد، مسائل برون سازمانی را استقبال کند مدیر موفق نخواهد بود؛ مدیر باید توانمندیهای بالقوه خود را بشناسد و در راه بهبود و اصلاح نظام جامعه از طریق خط‌مشیها اقدام کند.

اگر مدیر دانش سیاسی کسب کند و مهارت استفاده از آن را هم بیاموزد، آنگاه می‌تواند به خط‌مشیها جهت داده، مدیری موفق به شمار آید. مدیری که از عهده ایفای این نقشها برنیاید و نقش سیاسی و اجتماعی خود را تشخیص ندهد، یا از

انجام دادن چنین وظیفه‌ای اکراه داشته باشد، فرصت و امکان تأثیرگذاری یا انطباق مؤثر با محیط اجتماعی - سیاسی را از دست می‌دهد. مدیری این چنین، از ارتباطات عمومی محروم می‌ماند و حساسیتش نسبت به تغییرات محیطی کم می‌شود. در چنین شرایطی مدیر به علت عدم آگاهی از مسائل اجتماعی - سیاسی دچار سوء تعبیرات مختلفی می‌گردد و نسبت به مسائل مذکور بی‌تفاوت مانده، یا واکنش بیش از حد نشان می‌دهد. چنین مدیریتی این تصویر ناخوشایند را در ذهن عامه مردم ایجاد می‌کند که سازمان او فاقد هرگونه انعطاف‌پذیری است و نسبت به مسائل اجتماعی و منافع عمومی بی‌تفاوت و خنثی است.

با توجه به نقش جدید مدیران در عصر حاضر، بعد جدیدی در مدیریت مطرح گردیده که آن را «بعد خط‌مشی عمومی» نام نهاده‌اند. براساس این بعد جدید، مدیران باید علاوه بر مهارت و آگاهی در زمینه‌های فنی، انسانی و اداره امور سازمانی، در زمینه مسائل اجتماعی و خط‌مشی‌های عمومی به دانش و تجربه نیز مجهز باشند. بنابراین آگاهی از خط‌مشی‌های عمومی، فرایند شکل‌گیری‌شان، نحوه اثرگذاری و تغییر در آنها، از جمله وظایف جدید مدیران است. مدیر موفق کسی است که نقش خود را در تحقق اهداف سازمان، نقشی یک‌بعدی و یک‌جنبه‌ای نداند بلکه باور داشته باشد که مدیر باید نگرشی مجموعه‌نگر و چندبعدی داشته باشد تا مسائل اجتماعی - سیاسی را به‌درستی بشناسد و ارزیابی کند. به عبارت ساده‌تر مدیر موفق کسی است که به خط‌مشی‌های عمومی به عنوان بازتاب‌های جامعه بنگرد و همچون اصلی تعیین‌کننده، در سازمان، به آنها بها دهد.

مدیر باید علاوه بر وظایف رسمی خویش، ضمن در نظر داشتن مسائل عمومی و اجتماعی، خود را با قوانین و ضوابط جدید هماهنگ کند؛ همچنین باید با قانون‌گذاران و سیاستمداران ارتباط داشته باشد و سیاست‌های روز را به‌درستی تحلیل کند و از آرای گروه‌های با نفوذ و واکنش‌های جامعه نسبت به نقشها و فعالیت‌های سازمان، مطلع و آگاه باشد.

در عصر ما مدیر موفق، هم از خط‌مشی‌های عمومی تأثیر می‌پذیرد و هم روی خط‌مشیها تأثیر می‌گذارد و در این تعامل و جریان اثرپذیری و اثرگذاری، اهداف

سازمان خود را پیش می‌برد. این چنین مدیری باید نگرشهای جدیدی نسبت به وظایف و نقشهای خویش در سازمان، داشته باشد و از انزوای سازمانی که زائیده بسته‌پنداری نظام سازمانی است، پرهیز نماید، و میدان اندیشه را گسترش داده، افقهای جدیدی پیش روی خود بگشاید.

اما، چگونه می‌توان به خط‌مشیهای عمومی مطلوب دست یافت یا به بیان ساده‌تر فرایند مطلوب خط‌مشی‌گذاری عمومی چیست؟ برخی از اندیشمندان با اتکا به شیوه‌های علمی، خط‌مشی‌گذاری را فرایندی عقلایی و منطقی می‌دانند و به نظر آنها راه رسیدن به خط‌مشی مطلوب، پیمودن مراحل است که به طور عقلایی بهترین نتیجه را می‌دهد. گروهی دیگر شیوه عقلایی خط‌مشی‌گذاری را بدین صورت غیر عملی دانسته، در تعدیل و اصلاح آن مدلهای و روشهای دیگری را عرضه داشته‌اند. در تمامی این نظریات سیاست‌گذار چون بازیگری خردمند، برای مشکلات، به یافتن راه حل می‌پردازد و برای این منظور از شیوه عقلایی بهره می‌گیرد.

گروه دیگری، خط‌مشی‌گذاری را فرایندی مبتنی بر قدرت تعریف کرده‌اند. به نظر آنان وضع خط‌مشیهای عمومی و تصمیم‌گیری، تنها از شیوه عقلایی و منطقی پیروی نمی‌کند؛ زیرا خط‌مشی‌گذاری قبل از آنکه انتخابی عقلایی و منطقی باشد، حاصل بازیهای قدرت است و یک اقدام سیاسی به شمار می‌آید. خط‌مشیهای عمومی زائیده ائتلافات، بده بستانها، و متقاعد ساختنهای بی‌شماری است که بین سیاست‌گذاران و مراجع مختلف در ساختار جامعه وجود دارد و در نتیجه شیوه عقلایی، انتخاب احسن نیست. در فرایندهای مبتنی بر قدرت یا فرایندهای سیاسی، خط‌مشیهای عمومی، زائیده تفکر یک فرد نیست، بلکه ارتباطات داخلی و خارجی، فشارهای درونی و بیرونی، ائتلافها و سازشها، اثرگذارها و اثرپذیرها و عوامل بسیار دیگری، به آنها شکل می‌دهند و شاید بدین جهت باشد که در برخی موارد، خط‌مشیهای وضع شده با منطق علمی سازگار نمی‌نماید.

فرایند سازمانی خط‌مشی‌گذاری دیدگاه دیگری است که خط‌مشیهای عمومی را حاصل عملکرد سازمانهای مختلف بخش عمومی در جامعه می‌داند. سازمانهایی که امروزه تمامی تاروپود جامعه را دربر گرفته‌اند، خط‌مشی‌گذاران عصر ما هستند که با

اتکا به قدرت تخصصی و قانونی خود به خط‌مشی‌های عمومی شکل و جهت می‌بخشند. ساختار تشکیلاتی کشور و نحوه ارتباطات و حدود اختیارات واحدهای مختلف هریک به گونه‌ای در تعیین خط‌مشی‌های عمومی مؤثر و مطرح می‌باشند.

اگر بی‌طرفانه و با دیدی عمیق‌تر به تمامی این شیوه‌ها و فرایندها بنگریم، درمی‌یابیم که هریک از آنها به نحوی موضوع خط‌مشی‌گذاری را تبیین کرده و بخشی از قضیه را بازگو می‌کنند. خط‌مشی‌گذاری، فرایند بسیار پیچیده‌ای است که تنها یک الگو یا فرایند معین قادر به بیان آن نیست. شاید بتوان با نگرشی نظام‌گرا و باز و با بهره‌جویی از تمام این فرایندها خط‌مشی‌گذاری را به طور کامل‌تری شناخت، ولی با یک روش خاص و یک فرایند معین مسلماً نمی‌توان زوایای مختلف این موضوع پیچیده را به خوبی مشاهده و بررسی نمود.

از سوی دیگر دولتها صرف نظر از دیدگاهها و جهان‌بینیهای خود، ملزم به خط‌مشی‌گذاری و سیاست‌گذاری برای تحقق حاکمیت خود می‌باشند و دولتمردان و دانشجویان رشته مدیریت باید مجهز به دانش خط‌مشی‌گذاری عمومی باشند.

ضرورت آگاهی از الگوها و فرایندهای خط‌مشی‌گذاری عمومی، نیازی انکارناپذیر است و تمامی کسانی که عملی یا علمی با موضوع در ارتباط‌اند باید از اصول و مبانی و فنون و الگوهای سیاست‌گذاری آگاه باشند. امروزه واژه استراتژی که از ادبیات مدیریتی بخش خصوصی وام گرفته شده در مدیریت دولتی نیز کاربرد یافته است، اما باید یادآور شد که استراتژیها در واقع همان سیاستهای علمی و خط‌مشی‌های عمومی می‌باشند و تعیین استراتژیها برای دولت به عنوان یک سیاست عمومی و کلی، نیازمند آگاهی از اصول و فرایندهای خط‌مشی‌گذاری عمومی است. برای تحقق نکاتی که اشاره شد در این کتاب نخست روشها و مدل‌های مختلف به صورت انتزاعی و جدا از هم مطرح می‌شود و سپس به مدد آنها نظامی بنیان‌گذاری می‌شود که تمامی فرایندها را دربرمی‌گیرد و بدین وسیله خواننده می‌تواند با شناخت تمامی شیوه‌های خط‌مشی‌گذاری، جنبه‌های مختلف آن را در یک فرایند مشاهده نماید.

در نخستین فصل، ابتدا تعاریف چندی در مورد «خط‌مشی عمومی» از دیدگاه صاحب‌نظران مختلف ارائه می‌گردد و سپس به نقشهای اصلی خط‌مشی عمومی که

عبارت‌اند از: هدایت و راهنمایی، هماهنگ‌کنندگی، ارزیابی، کنترل‌کنندگی، و روشن‌گری روح قوانین و مقررات، پرداخته می‌شود. در بخش دیگری از فصل اول ویژگی‌های خط‌مشی مورد بررسی قرار می‌گیرد و انواع خط‌مشیهای عمومی در طبقه‌بندی‌های مختلف ذکر می‌گردد؛ سپس در پایان این فصل، خط‌مشیهای فراگیر یا «ابر خط‌مشیا» و خط‌مشیهای هادی و راهنما به علت اهمیت بیشتر، با تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در فصل دوم، از فرایند عقلایی خط‌مشی‌گذاری عمومی و فرایند عقلایی تعدیل‌شده و مدلها و روشهایی که در این دو فرایند برای انتخابهای عمومی مورد استفاده‌اند، بحث می‌شود. همچنین به اختصار از روشهای خط‌مشی‌گذاری در وضعیت اطمینان کامل، وضعیت مخاطره‌آمیز و عدم اطمینان، نمودار تصمیم‌گیری، مدل مطلوبیت، ارزیابی تکنولوژی مدل تصمیم‌گیری مقطعی و مدل مطلوب در فرایند عقلایی صحبت می‌شود. در فرایند عقلایی تعدیل‌شده که در پاسخ به محدودیتهای فرایند عقلایی در عمل شکل گرفته است به شیوه تغییرات جزئی و تدریجی، مدل رضایت‌بخش و مدل اکتشافی-ابداعی اشاره گردیده است.

در فصل سوم، فرایند سیاسی خط‌مشی‌گذاری عمومی به عنوان جریانی از قدرت و نفوذ در عرصه سیاسی مطرح می‌گردد و نقش قدرت در شکل دادن به خط‌مشیهای عمومی، مورد بحث واقع می‌شود. شیوه ماورای عقلایی مبتنی بر قدرت فردی، نظریه نخبگان قدرتمند و مدل نخبگان و توده‌ها نیز به عنوان تئوریهایی که در خط‌مشی‌گذاری عمومی بر نقش صاحبان قدرت تأکید دارند، در این فصل تشریح گردیده است. نظریه جامعه مرکب، مدل گروهی و گروههای ذی‌نفوذ از دیگر مباحث این فصل است.

فصل چهارم، به توصیف فرایند سازمانی خط‌مشی‌گذاری عمومی اختصاص دارد و ضمن آن مدل جدید سازمانی که نشان‌دهنده ارتباط انواع خط‌مشیهای عمومی با ساختارهای سازمانی است، ارائه شده است. همچنین از ارتباط مواد و اصولی که در قانون اساسی کشور معین‌کننده حدود و ثغور و نحوه عمل سازمانهای عمومی و میزان دخالت آنها در خط‌مشی‌گذاری است، صحبت می‌شود و خصوصیات فرایند سازمانی

در مقابل سایر فرایندها بیان می‌گردد، و در انتهای این فصل مدل آشفته که نشانگر خط‌مشی‌گذاری در شرایط مبهم ولی بی‌نظم است بررسی می‌گردد.

فصل پنجم، اثر ارزشهای حاکم در جامعه ما را بر فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی مطرح می‌نماید زیرا ارزشهای حاکم در هر جامعه، بر خط‌مشیهای عمومی و نحوه تعیین آنها آثار غیرقابل انکاری دارد. در این فصل ابتدا با یاری جستن از آیات و روایات، موضوع مشورت و شورا در اسلام، بررسی می‌گردد، سپس تصمیم‌گیری جمعی و گروهی و نظریاتی که در این زمینه وجود دارد، به اختصار بیان می‌شود؛ و در انتها، شرح موضوع توکل در خط‌مشی‌گذاری عمومی و مفاهیم مختلفی که از توکل استنباط می‌شود به اختصار می‌آید.

فصل ششم، به ذکر مسائل و مشکلات خط‌مشی‌گذاری که اکثر جوامع با آن درگیر هستند، می‌پردازد. مسائلی از قبیل: عدم تمایل به آینده‌نگری، جزئی‌نگری و یک‌بعدی شدن، فقدان اطلاعات، گرایش به ساده‌انگاری، اعمال نظرهای شخصی، عدم وجود بازخورد، عدم تمایل به قبول مسئولیت، انعطاف‌ناپذیری، وضع خط‌مشیهای صوری و ظاهری و احساس بی‌تفاوتی و بی‌نقشی نسبت به خط‌مشی‌گذاری در جامعه مردم؛ اشاره گردیده است. در این فصل هدف آن است که با توجه به مشکلات موجود، در طراحی فرایند خط‌مشی‌گذاری مطلوب، تدابیر لازم اتخاذ شود.

در فصل هفتم الگوی اقتضایی خط‌مشی‌گذاری عمومی که فرایند تلفیقها و ترکیبهاست ارائه می‌گردد. الگوی اقتضایی، الگویی فراگیر و مجموعه‌نگر است که تمام فرایندهای قبلی را در بطن خود دارد و با توجه به مقتضیات و شرایط پیرامونی، از هر یک از آنها در جای خود استفاده می‌کند.

چنان‌که گفتیم خط‌مشی‌گذاری در دنیای واقع، صرفاً از شیوه عقلایی تبعیت نمی‌کند، اگرچه به کارگیری این شیوه را در موارد بسیاری می‌توان مشاهده کرد. در دنیای واقع سیاستهای روز و قدرت رهبران و مراجع صاحب نفوذ، در خط‌مشی‌گذاری نقش عمده‌ای دارد، اما لزوماً علم و منطق از دایره خط‌مشی‌گذاری کنار نهاده نمی‌شود. در دنیای واقع سازمانهای بزرگ و تشکیلات اداری در وضع خط‌مشیهای عمومی اثر می‌گذارند اما تمامی فرایند به وسیله آنان شکل نمی‌گیرد. با

التفات به این خصوصیات و شرایطی که در عصر حاضر بر خط‌مشی‌گذاری اثر می‌گذارد برخورد اقتضایی واقع‌بینانه‌ترین فرایندی است که این پدیده را به‌درستی و به‌طور کامل تبیین می‌کند و پاسخی است برای این سؤال که: «فرایند مطلوب خط‌مشی‌گذاری عمومی چیست؟»

در فصل هفتم، به مدلهایی اشاره شده است که هر کدام از فرایندهای مختلف، در آنها نقشی دارند، و بیانگر این موضوع‌اند که خط‌مشی‌گذاری با استفاده از یک شیوه و فرایند واحد، در دنیای واقعیات انجام‌پذیر نیست. مدل اقماری، مدل چندبعدی، مدل بررسی تلفیقی، مدل «جریانها - دریچه‌ها» و شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی از جمله مدلهایی هستند که در این فصل تشریح شده‌اند؛ در پایان این فصل ضمن برشمردن محدودیتهای الگوی اقتضایی - ایجابی، پاسخهایی که در این زمینه وجود دارد ارائه می‌گردد و ویژگیهای الگوی اقتضایی، در رفع یا تعدیل مشکلات موجود خط‌مشی‌گذاری عمومی بیان می‌شود.

سرانجام در فصل هشتم اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌گذاری به عنوان دو مرحله مهم و تعیین‌کننده در فرایند خط‌مشی‌گذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد. انتخاب ابزار مناسب اجرا، رویکردهای ارزیابی، و مدل احساس - ادراک از زمره مطالب فصل پایانی کتاب است.

