

ماهیت شناسی و تفکیک مرزهای سیاست‌گذاری عمومی از مدیریت در چارچوب کارکردگرایی

هادی حق پرست

دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران

چکیده

در فضای عمومی و بعضاً حتی در محیط علمی شاهد آن هستیم که مرزهای مشخص و دقیقی میان رشته‌های مطالعاتی و علمی وجود نداشته، لذا میان اساتید و مدیران اجرایی در فرایندهای فعالیت خود اختلافاتی پیش می‌آید که کدام زمینه باید با بهره‌گیری از کدام رشته علمی مورد بررسی یا تحقیق قرار گیرد. یکی از این مرزهای نامشخص میان دو رشته علمی و مهم مدیریت با سیاست‌گذاری عمومی است که بعضاً مورد اختلاف یا اشتباه در تصورات مدیران و کارشناسان قرار می‌گیرد. در این مقاله سعی شده است با استفاده از چارچوب نظری کارکردگرایی و روش تحقیق تاریخی و توصیفی، مرزهای مشخصی برای بهره‌برداری از این دو حوزه مطالعاتی در تحقیق و پژوهش یا حوزه اجرایی دستگاه‌ها تعیین شود. فرضیه پژوهش به این ترتیب است که رشته مدیریت برای اجرایی سیاست‌هایی مناسب است که بررسی آن در رشته سیاست‌گذاری ضروری ارزیابی شده و سیاست‌های مشخصی برای تدبیر آن‌ها تعیین گردیده است. به نظر مقاله پیش رو مدیریت در ادامه سیاست‌گذاری عمومی تعریف می‌شود تا سیاست‌های تعیین‌شده را در حوزه عملیاتی به‌خوبی و دقیق‌تر اجرا کند. همچنین سیاست‌گذاری همواره در محیط عام و با منافع عموم مردم در یک جامعه تعریف اما مدیریت غالباً در رابطه با یک سازمان یا محیط محدود و خاص به کار گرفته می‌شود.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری عمومی، مدیریت، کارکردگرایی.

۱- مقدمه

تشکیل دولت اسلامی یکی از مراحل رسیدن به تمدن اسلامی است (جهانبین، فرزین و مسعود معینی گور: ۱۳۹۳) که تشکیل دولت اسلامی نیز نیازمند تبیین علوم کاربردی در اداره دولت و نهادهای دولتی و به تبع آن جامعه است. این مهم مستلزم فعالیت علمی و سپس اجرایی است. ما در طول بیش از ۴ دهه از عمر انقلاب اسلامی همواره در حوزه های اجرایی دچار چالش و ضعف بوده ایم و برای جبران این کاستی همواره راهکارهای ادغام، تفکیک سازمان ها و افزایش نهادهای نظارتی را در دستور کار قرار داده ایم. در صورتی که در بعضی از موارد راه علاج چنین اقداماتی نبوده و تفکیک ساده حوزه های تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرایی، خود بسیاری از دردها را درمان خواهد کرد. سیاستگذار در برابر ضعف ها متصور شده است که با ادغام یا تفکیک دو وزارتخانه در دولت می تواند چالش های پیش روی کشور را در زمینه ای خاص علاج کند و همواره راه حل را در ساختارها و تغییر آن یا تغییر افراد جستجو کرده است. در حالی که در بسیاری از مشکلات کشور، ریشه و عامل اصلی کاستی و ناکارآمدی ها، فقدان الگوی مناسب مدیریتی بوده است که مقام معظم رهبری^(حفظ الله) نیز در سال های اخیر به مدیریت جهادی اشاره داشته اند تا مدیران برای مسیر پیش روی خود مدل و شیوه ای قابل اتکا داشته باشند.

تدبیر اساسی و همیشگی این چالش مهم که پیش روی کشور قرار دارد و تا حد زیادی موجب بحران های اقتصادی و اجتماعی شده است، یکی از ضروری ترین تکالیف چاره اندیشی دانشگاه و مراکز علمی کشور خواهد بود. تا زمانی که خطوط دقیق میان علوم مختلف در جامعه دانشگاهی ما حل و روشن نشود، نمی توان انتظار داشت که در عرصه اجرایی مدیران توانمند داشته باشیم. البته که استعدادهای ذاتی افراد قابل درک است، اما در شرایطی که در محیط علمی مرزهای میان رشته ای، حوزه سیاستگذاری^۱ با مدیریت^۲ مورد اختلاف باشد، خروجی دانشگاه برای کرسی های مدیریتی و مناصب سیاستی قابل پیش بینی خواهد بود.

۲- پیشینه پژوهش

با وجود چالش ها و اختلاف نظرات بسیار در محیط آکادمیک و علمی میان اساتید مدیریت و سیاستگذاری عمومی، متأسفانه بررسی و تحقیق جدی در مرزبندی و تفکیک کارکردهای این دو رشته مهم دانشگاهی انجام نشده است و غالب پژوهش ها در این زمینه به موضوعاتی باز می گردد که حوزه های دیگر اقتصادی یا اجتماعی را با استفاده از این دو زمینه مطالعه کرده اند.

۳- چارچوب نظری و مفهومی

بنا به هدف و دغدغه مقاله حاضر، چارچوب نظری کارکردگرایی به نظر مفهومی مناسب برای تبیین و تفکیک دو حوزه علمی سیاستگذاری و مدیریت از یکدیگر است. چرا که کارکردهای هر یک از این علوم غایت آن ها را نیز تعیین می کند و اینجاست که مسیر پیش روی سیاستگذاری از مدیریت جدا می شود. کارکردگرایی را می توان در جملات زیر خلاصه و درک کرد که «مرتون^۳» به آن معتقد بود:

۳-۱- اصل وحدت کارکردی جامعه؛ این اصل بنا را بر این می گذارد که رویه ها و باورداشتهای فرهنگی و اجتماعی معیارین، برای کل جامعه و نیز افراد آن، جنبه کارکردی دارند.

^۱ Policymaking

^۲ Managements

^۳ Robert K. Merton

۳-۲- شمول عام؛ بنابر این اصل استدلال می‌شود که همه صورت‌های فرهنگی و اجتماعی معیارین و ساختارها، کارکردهای مثبت دارند.

۳-۳- گریزناپذیری کارکردها؛ بنابر این اصل استدلال می‌شود که همه جنبه‌های معیارین جامعه نه‌تنها کارکردهای مثبت دارند، بلکه بخش گریزناپذیری از کارکرد کلی جامعه را نشان می‌دهند. و همه ساختارها و کارکردها برای جامعه ضرورت کارکردی دارند و هیچ ساختار کارکردی دیگری را نمی‌توان یافت که به‌خوبی کارکردهای رایج جامعه عمل کند(ریتزر، جورج: ۱۳۸۲).

ارنست هاس^۴ نظریه پرداز نئوکارکردگرایی^۵ نیز استدلال می‌کند که منافع حاصل از همگرایی در نئوکارکردگرایی به تدریج اشکال بومی و ملی اقتدار را بر ضرورت تغییر جایگاه اقتدار واقف می‌سازد و این ایده ترغیب می‌شود که بهتر است اقتدار به مراجع فراملی واگذار شود. اشکال ملی اقتدار موضع وفاداری خود را تغییر داده و آن را به سمتی سوق می‌دهد که منافع مادی انسان بیشتر تامین شود(بزرگمهری، مجید: ۱۳۸۵).

در این مقاله سعی داریم ضمن بازخوانی تعاریف و کارکرد هر یک از دانش‌های سیاست‌گذاری و مدیریت، همگرایی این دو رشته علمی را ثابت و ذیل کارکردگرایی موارد قابل بهره‌برداری آن‌ها را در اجرا و پیش از آن تبیین نماییم.

۴- ماهیت شناسی سیاست‌گذاری عمومی

به طور کلی سیاست‌گذاری عمومی در وجه مدرنیستی^۶ آن از دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی رشد و توسعه یافته است. از ابتدا به دنبال دستیابی به دانش علمی لازم برای مدیریت و کنترل بوده است. این امر به اصطلاح فوکو^۷، بیان گر سلطه قدرت/ دانش در سیاست‌گذاری عمومی در دوره پس از جنگ جهانی دوم می‌باشد. رسالت فلسفه انتقادی^۸ در سیاست‌گذاری عمومی شالوده شکنی این درک عادت وارد شده از دانش در سیاست‌گذاری عمومی است(معینی علمداری، جهانگیر: ۱۳۹۴).

در نظر این پژوهش بر خلاف تصور بسیاری که سیاست‌گذاری را متشکل از اقدامات لزوماً سیاسی دانسته اند، که به نظر دقیق نمی‌آید. اقدامات سیاسی را اگر معادل politic در نظر بگیریم، جدای از سیاست به معنای policy خواهد بود که در زمینه سیاست‌گذاری با آن مواجه هستیم. سیاست در معنای عام خود با معنای خاص سیاستی بسیار متفاوت است. مهم ترین تفاوت در عرصه نقش آفرینی این دو است که در معنای عام سیاست منافع گروه یا طبقه ای خاص را دنبال می‌کند، اما در معنای خاص منافع و مصالح جامعه را پیگیری می‌کند. البته ممکن است که از واژه policy اصطلاح خط مشی هم برداشت شود که درک سیاست‌گذاری و رسالت آن را برای محققان روشن و ساده تر خواهد کرد.

منظور از سیاست‌گذاری عمومی رهنمودها، مقررات و رویه‌هایی است که برای دستیابی به هدف‌های کلان اعلام شده رعایت می‌شود(افشاری، علی و مصطفی پارسامنش: ۱۳۹۳). هارولد لاسول^۹، سیاست‌گذاری عمومی را برنامه مدونی از اهداف، ارزش‌ها و کنش‌ها می‌خواند(لاسول: ۱۹۵۹). ادعای سیاست‌گذاران عمومی، توانایی در یافتن مسئله، تمرکز بر روی آن و یافتن راه حل مناسب بود و در این میان، یافتن مسئله و شناخت آن در درجه اول اهمیت قرار داشت، زیرا مسئله ای که دیده نمی‌شد یا نادرست دیده می‌شد، هر دو در حکم شناخته نشدن بود، لذا مسئله ای که شناخته نمی‌شد حل نمی‌گردید(ملک

⁴ Ernst Haas

⁵ Neofunctionalism

⁶ Modernism

⁷ Michel Foucault

⁸ Critical theory

⁹ Harold Lasswell

محمدي: ۱۴۰۲). در نهایت کارشناس سیاستگذاری فردی است متخصص که نه تنها مسائل را به خوبی می شناسد، بلکه دقیقاً می داند که چگونه مسائل را حل کند (ملک محمدی: ۱۴۰۲).

سیاستگذاری رابطه و روندی است که به دلیل ماهیت آن، امری حکومتی محسوب می شود و حکومت ها معمولاً آن را در انحصار خود دارند. با این حال سازمان ها و نهادهای غیرحکومتی نیز تاثیر بسیاری بر روند شکل گیری و اجرای سیاست خارجی دارند. به ویژه در کشورهای دموکراتیک که اصل مشارکت مردم در امور یک امر نهادینه و مورد قبول سیستم حکومتی است (طالعی حور، رهبر: ۱۴۰۲).

بر این اساس به نظر می رسد که نمایندگان مجلس^{۱۰} علاوه بر حوزه تخصصی خود، می بایست آشنایی کلی با علم سیاستگذاری داشته باشند تا بتوانند نماینده ای قابل قبول و قوانین مطلوب وضع کنند و در دستگاه های اجرایی دولت نیز افراد باید علاوه بر تخصص خود بر اصول مدیریت آشنا باشند. به عنوان مثال وزیر، معاونان و مدیران وزارتخانه راه و شهرسازی علاوه بر تخصص خود در عمران و شهرسازی، باید آشنایی کلی با اصول و شیوه های مدیریت داشته باشند تا بتوانند از وظیفه خود که اجرای سیاست هاست، برآیند.

اساساً سیاستگذاری پدیده ای نیست که در خلا اتفاق بیافتد. عوامل گوناگونی وجود دارد که سبابتیر مرزها و مولفه های قالب بندی و اجرای تقویم های سیاستگذاری را تعیین می کنند. سیاستگذاری در بطن محدودیت های اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی، تاریخی و فرهنگی به وقوع می پیوندد و سیاستگذاران، درگیر قضاوت هایی می شوند که بر آن اساس واقعیت ها را کشف کنند. به گفته ویکرز، این تفاوت ها در خصوص واقعیت، سازنده محدود و مرزهای ممکن ها و مطلوب ها، از آنجه که هست و باید باشد به حساب می آید (صالح نژاد، حسن: ۱۳۹۴).

مهم ترین دغدغه سیاستگذاران در تعیین سیاست ها بایستی انطباق سیاست ها با واقعیت ها و تحولات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی ملی و بین المللی باشد و ارزیابی دائمی برای تطبیق آن ها. سیاستگذاری عمومی به دنبال دستیابی به یک مجموعه خاص از اهداف دقیق است که نشان دهنده تلاش برای حل نیازی خاص در جامعه هدف است. سیاستگذاری معمولاً فقط یک تصمیم، اقدام یا واکنش نیست، بلکه یک رویکرد یا استراتژی مشخص است (جلیلی قاسم آقا، امید: ۱۳۹۷). سیاستگذاری عمومی البته صرفاً همیشه به دنبال کشف نیازمندی ها و خواسته های جامعه هدف و تدوین سیاست ها برای رفع چالش های آن ها نیست، بلکه گاه با استفاده از ابزارهایی مانند رسانه و تبلیغات سعی می کند مسئله یا موضوعی را مهم یا بی اهمیت جلوه دهد، از دستور کار خارج یا آن را در اولویت قرار دهد.

۵- ماهیت شناسی مدیریت

در فرضیه این مقاله مدیریت را در ادامه سیاستگذاری در نظر گرفته ایم. به این معنا که دانش مدیریت مدیران را یاری می دهد تا در پیاده سازی و اجرای سیاست های تعیین شده موفق عمل کنند و سازمان را به سمت اهداف مورد نظر هدایت کنند. مدیریت در سطح خانواده و سطح حاکمیت اساساً مدیریت نیستند، زیرا فقط به سازمان ها و خرده سیستم های موجود اداری، واژه سازمان اطلاق می شود (علی آقا، پیروز: ۱۳۹۲).

در سالیان دور مباحثی که می توان امروزه آن ها را از متفرعات مدیریت به حساب آورد، ذیل مسائل علوم دیگری همچون سیاست، الهیات، کلام و حتی عرفان مطرح می شد، اما در عصر جدید و با گسترش دانش های مختلف و تعیین حد و مرز علوم، این مباحث پراکنده به اضافه یافته های جدید دانشمندان در حوزه های متنوع معرفتی، از جمله روانشناسی، جامعه شناسی، فلسفه، انسان شناسی و... زیر چتر رشته ای بنام مدیریت درآمد (جوانپور هروی، عزیز: ۱۳۸۷).

¹⁰ Islamic Consultative Assembly

مدیریت همواره با شرایط موجود و واقعیت ها سرو کار دارد و سعی می کند آنچه هست را به سمت آنچه باید بشود به بهترین شکل و از ساده ترین مسیر هدایت کند، هرچند آنچه باید بشود را سیاست ها تعیین می کنند.

البته مدیران برای به اشتراک گذاشتن جهان سازمانی ذهنی خود با همکاران و کارکنان سازمان، نیازمند ساخت مفاهیم سازمانی جدید و در مواردی، بازتعریف مفاهیم موجود هستند. ضرورت چنین انتقالی از آن رو بدیهی می نماید که مدیران نمی توانند بدون ایجاد جهان معنایی مشترک با همکاران خود، از مشارکت حداکثری آنان، در تحقق ماموریت های سازمانی بهره مند گردند (نظرنژاد، نرگس و ملک اخلاق: ۱۳۹۸).

در نتیجه این مدل های مدیریتی هستند که شالوده و سازه های ساختمان و مسیر رسیدن به اهداف سیاستی را در ذهن یک مدیر ترسیم می کنند تا او بتواند از همه ظرفیت های مادی، معنوی و انسانی خود به بهترین نحو ممکن در راستای تحقق و پیشبرد اهداف استفاده کند. در حال حاضر نیز یکی از مهم ترین مسائل در عرصه حکمرانی مطلوب ایران، مسئله ارتقای توان و فن مدیریتی در سطح دولت است که متأسفانه بسیاری از مدیران مدیریت را تصمیم گیری یا نظارت بر اجرا می دانند یا حتی مدیر را فردی متصور می شوند که از سایر عوامل سازمانی گزارش عملکرد دریافت کرده و تایید یا رد کند.

ایران در طول تاریخ تمدنی خود قطعاً شیوه های خاص مدیریتی خود را داشته که باید با بررسی و مطالعات تاریخی استخراج و بازنویسی شود، همچنین تاریخ اسلامی نیز درس های مهمی در روایات و قرآن کریم پیرامون مدیریت ارائه می دهد که باید متناسب با ساختار و نیازمندی های روز کشور مورد بازخوانی قرار گیرد. روانشناسی^{۱۱} و مردم شناسی^{۱۲} ایرانی نیز می تواند به چارچوب ها و قواعدی برای مدیریت بهتر و کارآمدی بیشتر انسان ایرانی کمک کند و در نهایت به شیوه و مدل مطلوب برای مدیریت و اجرای سیاست ها در ایران دست یابیم.

۶- نسبت مدیریت، سیاست گذاری و دستگاه های اطلاعاتی

یکی از مهم ترین منابع تاثیرگذار که فرایند سیاست گذاری لازم است، دستگاه های اطلاعاتی و امنیتی در هر کشور است که از راه های مختلفی اطلاعات آشکار و پنهان را در اختیار نهادهای سیاست گذار قرار می دهند. هر نهاد سیاست گذاری در هر کشوری نیازمند اطلاعات در مورد مسئله و حوزه سیاست گذاری خود است که آن را از طریق مراکز تحقیقاتی و پژوهشی و همچنین دستگاه های اطلاعاتی و امنیتی کسب می کند. برآوردهای اطلاعاتی ضرورت و عمق مسئله را برای سیاست گذار تعیین می کند و اساساً می تواند موضوعی را در دستور کار یا از دستور کار خارج کند. چرا که همواره به منابع غیرآشکار دسترسی دارد که برای آمادگی مقابله یا پیشگیری از چالش ها به نهادهای سیاست گذاری و تصمیم سازی هشدار و نکات لازم را منتقل می کند.

به عنوان مثال در حوزه سیاست گذاری دستگاه دیپلماسی هر کشوری وابستگی اطلاعاتی به سازمان های امنیتی خود دارد، چرا که اطلاعات در دسترس وزارت امور خارجه کشورها محدود به گزارشات سفارت های مستقر در کشورهای هدف است، که آن گزارشات نیز غالباً از طریق منابع آشکار و رسانه های کشور مقصد و تحلیل های کارشناسان سفارت به دست می آید. اما نهادهای اطلاعاتی در حوزه بین الملل با استفاده از شیوه های مختلف کسب اطلاعات پنهان و جاسوسی، به اطلاعات محرمانه و طبقه بندی شده کشورها دسترسی خواهند داشت که سیاست گزاران در دولت و مجلس را کمک خواهد کرد تا تصمیمات درست تری نسبت به کشورهای هدف و سیاست خارجی کشور خود اتخاذ کنند.

¹¹ Psychologically

¹² Anthropology

در حوزه مدیریتی نیز هرچند که خالی از کمک و اشراف اطلاعاتی نخواهد بود، اما جزو نیازهای مبرم نیز به حساب نمی‌آید. حوزه اجرا بنا به ماهیت خود نیازمندی استراتژیک به منابع اطلاعاتی و امنیتی ندارد و نسبت آن با این دستگاه‌ها در همان سطح نظارت و پیشگیری یا مقابله با تخلفات اجرایی است.

۷- یافته‌های پژوهش:

همه شهروندان یک جامعه در طول عمر و فعالیت‌های روزانه تحت تاثیر سیاستگذاری عمومی دولت خود هستند و اساساً به همین دلیل است که افراد جامعه در روزنامه و رسانه‌ها اخبار سیاسی، اقتصادی و... را دنبال می‌کنند و عموماً نیز اخبار سیاسی و اقتصادی در این میان دارای اولویت است. پیگیری اخبار قیمت طلا، دلار، بورس و خودرو یا مسکن همگی حکایت از نگرانی جامعه نسبت به سیاست‌های دولت در این زمینه‌ها و واکنش آن نسبت به افزایش قیمت هاست که به سیاستگذاری عمومی باز می‌گردد. از دیگر سو موفقیت هر فرد در جامعه تا موفقیت یک شرکت اقتصادی یا تجاری و سازمان دولتی و اساساً تمامی دولت، به مدیریت‌ها و مدل‌های مدیریتی آن فرد و دولت بستگی دارد. هر یک از افراد جامعه باید برای اداره زندگی خود اولویت‌ها و شیوه‌های مدیریتی در احوالات، مخارج و ارتباطات خود را داشته باشند و یک سازمان بزرگ دولتی نیز باید به همین ترتیب میزان بودجه خود را با هزینه‌ها و پرداخت حقوق، ارتباط با نهادهای بالادستی و سیاستگذار، شرایط و بستر فعالیت برای کارمندان و... را ارزیابی و بررسی کند. پس مدیریت و سیاستگذاری به نوعی کامل‌کننده و لازم و ملزوم یکدیگر برای پیشرفت هریک از افراد تا سازمان‌های بزرگ جامعه هستند.

لذا از دهه ۱۹۶۰ به این طرف، تحلیل سیاست‌ها و مدیریت ارتباط بسیار نزدیکی به یکدیگر پیدا کردند. طی سال‌های دهه ۱۹۶۰ نقطه تاکید تحلیل سیاست‌ها و مطالعه فرایند سیاستگذاری مسئله تصمیم‌گیری بود. در کنار رشد رویکردهای بازار محور نسبت به نقش دولت در زمینه جامعه و اقتصاد، تغییر دیگری به سوی نگاه به اداره عمومی به منزله مدیریت عمومی صورت گرفت. در دهه ۱۹۸۰ علاقه‌ای فزاینده به روش‌هایی که ضمن آن، نهادها، سیاستگذاری و نتایج آن را شکل می‌داد، به وجود آمد (صالح نژاد، حسن: ۱۳۹۴). در عین حال انسان‌ها تحت محیط اجتماعی قرار گرفته‌اند که تحت حاکمیت سازمان هاست (نظر نژاد، نرگس و اسماعیل ملک اخلاق: ۱۳۸۹).

به نظر می‌آید که نظریه چرخه‌ای که یک مدل سازی کلان از فرایند سیاستگذاری است چارچوب مناسبی برای تحلیل جایگاه مدیریت در فرایند ظهور و پایان یک سیاست باشد. به این معنا که هر عمل سیاستگذاری واجد فرایندی چرخه‌ای می‌داند که شامل تعیین دستور کار دولتی، طراحی راه حل سیاستی، اتخاذ رسمی سیاست، اجرا و سپس پایش و ارزیابی سیاست است (اشتریان، کیومرث: ۱۴۰۳). مرحله اجرا مقطعی است که مدیریت را با سیاستگذاری پیوند می‌دهد و به وسیله آن مهم‌ترین مرحله یک سیاست پشت سر گذاشته می‌شود که اگر این مرحله صحیح و دقیق نباشد، باعث شکست یک سیاست هرچند با پشتوانه علمی و پژوهشی نخواهد شد. البته که مدیریت در همه مراحل نام برده شده دخیل باشد، به عنوان مثال بدیهی است که در مرحله طراحی راه حل سیاستی نیاز به تحقیق و بررسی وجود دارد و پژوهش باید طی یک مدیریت یک پارچه انجام شود تا منجر به راه حل مناسب گردد. اما آنچه که ضروری و باعث اتصال این دو حوزه یعنی مدیریت و سیاستگذاری است در بالاترین سطح تماس، همان مرحله اجرای سیاست‌ها است.

سیاست‌ها می‌توانند هم رویکرد کنترل و تنظیمی داشته باشند و هم رویکرد توزیعی و تغییری وضع موجود، که هر کدام از این رویکردها در اجرا نیازمند شیوه‌های متفاوت از مدیریت خواهد بود. کنترل و حفظ وضع موجود قطعاً یک شیوه از مدیریت لازم دارد و تغییر و تحول شرایط شیوه دیگر از تحریک افکار عمومی و مدیریت آن‌ها را نیازمند است. همچنین کنترل و تغییر را نیز سیاست‌ها برای مدیریت، اهداف و اندیشه‌ها برای سیاست تعیین می‌کنند. این اهداف و اندیشه‌ها در مراکز تحقیقاتی مانند چاتم هاوس تدوین و تعیین می‌شود که در دهه ۱۹۳۰ و ۱۹۲۰ تاسیس و شکل‌گیری آن‌ها آغاز شد.

هر طرح سیاستی شامل عناصری چون جمعیت های هدف (دریافت کنندگان منافع و مسئولیت ها) مسائل و اهدافی که باید حل شوند، کارگزاران (مسئولان انجام)، قواعد (شاخص ها و رویه ها)، منطق ها (رکن توجیه کننده و مشروعیت بخش سیاست ها)، ابزارها و مفروضات (ارتباطات منطقی که همه این عناصر را به هم گره می زند) و ساختار اجرایی است (اکبری نوری، حنا و حمیدرضا ملک محمدی: ۱۴۰۳). پس دامنه سیاست و سیاستگذاری بدین شرح و گستردگی است و به همین نسبت باید مسئولیت پذیری آن نیز گسترده خواهد بود. این سیاستگذار است که باید تعیین کند کدام سازمان و نهاد مجری سیاست هستند و با چه قواعدی باید سیاست اجرا شود. لذا تنها زمینه ای که سیاست تقریباً هیچ دخالتی ندارد و مسئولیت را به مدیریت واگذار می کند (با شاخص و چارچوب از پیش تعیین شده) فرایند اجرایی سیاست است.

یکی از مهم ترین مسائل مشترک در میان فرایند سیاستگذاری و مدیریت اجرای آن، مسئله پذیرش و مقبولیت سیاست هاست که معمولاً در روند اجرا و تعیین آن از طریق مشارکت ذینفعان و عمومی این نگرانی تبدیل می شود و وقتی یک سیاست درست توسط مجریان و عمل کنندگان آن که عموم مردم هستند، درک و ضرورت اجرای آن فهم نشود، جدی گرفته نشده و از اولویت خارج یا نادیده گرفته می شود. بسیاری از سیاست ها مانند کاهش مصرف انرژی و منابع در کشورمان نتایج لازم را کسب نکرده اند، چون که عموم مردم معتقداند که کاهش مصرف انرژی نیازمند زیرساخت هایی است که دولت باید آن را فراهم کند و نه اینکه همه بار مسئولیت را روی شانه مردم قرار دهد. لذا هرچند که تدابیر مدیریتی اجرای سیاست می تواند کمی نتایج را تغییر دهد، اما در اساس موضوع چندان تفاوتی ندارد و سیاست باید مورد بازنگری قرار بگیرد.

همچنین نقطه یا نحوه اتصال سیاستگذاران و سیاست با مدیران و مجریان سیاست، مهم ترین موضوع به نظر می رسد و الگو برداری آن نیز به همین ترتیب است، که آیا باید نحوه اتصال و ارتباط از بالا به پایین باشد؟ به این معنا که سیاست توسط سیاستگذاران تعیین و به مجریان ابلاغ شود؟ یا اینکه ضرورت ها و مسائل از طریق مجریان و مدیران میدانی به نهادهای بالادستی منتقل گردد یا مدل تلفیقی از این دو روش؟

در رویکرد اول نهاد سیاست گذار خود به دستگاه نظارتی و ارزیابی مجهز است و روند اجرا و ضرورت های تعیین یا اصلاح سیاست را با مشاهدات خود اصلاح می کند. در رویکرد دوم نهاد سیاستگذار به نظرات و نتایج به دست آمده توسط مجریان تکیه دارد و ضرورت هایی که از پایین به آن منتقل می گردد. در مدل تلفیقی نیز سیاستگذار ضمن تکیه به نهادهای نظارتی و مشورتی خود، به نظرات و انعکاس نهادهای پایین دستی نیز توجه می کند.

انتخاب هر یک از این روش و مدل ها را می توان بسته به ساختار سیاسی و حاکمیتی هر جامعه و سازمان و از آن مهم تر ماهیت آن ها دانست. در نهادهای غیردموکراتیک^{۱۳} که بر اساس ماهیت خود معمولاً به اهداف و امیال شخصی توجه بیشتر دارند، سیاستگذاری صرفاً محدود به حلقه ای خاص در هیات های مدیریتی است که سعی دارند مجموعه ها و جوامع را به سمت و سوی مدنظر خود هدایت کنند، مدل اول بدیهی است و در جوامع و نهادهای دموکراتیک^{۱۴} نیز مدل دوم بنا به نیاز و ساختار و ماهیت خود مورد استفاده قرار می گیرد و در جوامع نیمه دموکراتیک قاعداً مدل سوم و ترکیبی مورد بهره برداری است تا ضمن توجه به نظرات شخصی و از پیش تعیین شده، شرایط جامعه نیز در نظر گرفته شود تا منجر به تغییر شالوده و اساس سیاست نگردد. پس نقطه و شیوه اتصال سیاستگذار با مدیران در جوامع و نهادهای ثابت نخواهد بود و بنا به ساختارها و ماهیت هر نهاد متفاوت اجرا می شود (wayne parsons: 1995).

ایمان، اعتقاد و جهان بینی مهم ترین وجه اشتراک میان سیاستگذاری و مدیریت است. سیاستگذاری اساساً تصمیم سازی است و تصمیم نیز بر اساس باورها، ارزش ها، فرهنگ و آزادی لازم برای اتخاذ تصمیم مناسب است. مدیریت و اجرای سیاست نیز

¹³ Undemocratic

¹⁴ Democratically

نیازمند اعتقاد و باور است تا چالش های پیش رو را تدبیر و دشواری های احتمالی نیز تحمل شود و در نهایت آنچه که انسان را به عمل و کار وای می دارد و او را به صحنه عمل می کشاند همانا اعتقاد و ایمان انسانی است (جوادی آملی، مرتضی: ۱۳۷۲).

در بعضی از موارد ممکن است که این تجربیات و مشاهدات مدیریتی باشد که خط و مشی برای سیاستگذاری تعیین کند و آن را به سمت و سویی هدایت کند. در این رهیافت های پایین به بالا مشاهدات عینی در فرایند پیاده سازی سیاست ها نکات و ملاحظات را به سیاستگذاری ارائه کند که به این ترتیب درهم تنیدگی و تکامل کنندگی دو حوزه مدیریت و سیاستگذاری را روشن می نماید. این تکامل به خصوص در شکل دادن انگاره های عملیاتی سازی یک سیاست در حین اجرا یا تجربیات اجرایی گذشته و سایر دستگاه یا دولت ها قابل بررسی هستند.

البته اینطور نیست که راهکار بالادستی همیشه مسیر درست باشد. و بی شک قرار هم نیست کارهای پایین دستی را یکسره کنار بگذاریم همیشه لازم داریم یکی باشد نجاتمان دهد. مسئله این است که توجهمان خیلی نامتقارن است. نکته عجیب و غریب در خصوص کارهای بالادستی این است که، به رغم پیامدهای احتمالی سنگین، اغلب امور اختیاری اند. در کارهای پایین دستی نجات دادن ها و پاسخ دادن ها از ما انتظار دارند که اقدام کنیم (دن هیث: ۱۴۰۳).

یکی از نکات بسیار مهم در تفکیک مرزهای سیاستگذاری و مدیریت که در سطح عوام نیز نقل و قول می شود، به این مضموم است که ما در جمهوری اسلامی ایران قانون اساسی و قوانین خوبی داریم، اما در حوزه اجرایی ضعیف هستیم و توان پیاده سازی قوانین و سیاست ها را نداریم. این تحلیل خلاف واقع نیست اما می توان دقیق تر نیز مسئله را آسیب شناسی کرد و ما در حوزه سیاست گذاری ضمن مجلس شورای اسلامی که عالی ترین نهاد سیاستگذار در کشور است، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام را داریم که وظیفه بررسی و تطبیق قوانین با اسلام و قانون اساسی را دارد و مجمع نیز وظیفه رسیدگی به اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان را بر عهده دارد. یعنی قوانین ما همواره در معرض تطبیق با فرهنگ، دین و ماهیت جامعه هست. اما در حوزه مدیریت چنین تدابیری اندیشیده نشده است. که شیوه های مدیریتی که وظیفه اجرای سیاست ها را دارد، مطابق با ارزشها، روحیات، فرهنگ و افکار نیروی انسانی سازمان ها و عموم مردم باشد. امروزه در بسیاری از کشورها سبک و شیوه مدیریتی خاص آن کشور وجود دارد و در دنیا اصطلاحات مدیریت به سبک ژاپن^{۱۵}، آمریکا^{۱۶}، چین و کره ای مشهور است؛ که این خلا جدی ما در ایران احساس می شود که مدیریت به سبک و شیوه ایرانی را مطالعه و تدوین نکرده ایم. این مهم می تواند یکی از دستر کارهای جدی نهادهای نظارتی سیاستگذاری مانند مرکز پژوهش های مجلس یا مرکز تحقیقات نهاد ریاست جمهوری باشد که مطالعات میان رشته ای تاریخی، اجتماعی، مدیریتی و روانشناسی به مدل و شیوه خاص و کارآمدی برای مدیریت ایرانی دست یابند. البته یکی از عناصر مهم و شاید مهم ترین عنصر که در ایران خصوصا جدی گرفته نمی شود و عامل مهم بسیاری از طرح ها و سیاست هاست، موضوع پیش بینی دقیق منابع و تامین مالی است. مهم ترین وظیفه سیاستگذار در مرحله تعیین یا تدوین سیاست این است که پیش بینی کند سیاست از چه محل اعتباری باید تامین مالی^{۱۷} شود، در غیر این صورت سیاست در حد توصیه باقی خواهد ماند و امکان عملیاتی سازی نخواهد داشت و مسئله غیرقابل حل که در نهایت سیاست و سیاستگذار را زیر سوال خواهد برد. برای مجری نیز یک بهانه قانع کننده تحت عنوان عدم امکان اجرا به دلیل نداشتن اعتبار لازم وجود خواهد داشت.

در نهایت وجه تمایز دیگر سیاستگذاری و اساسا حوزه سیاستگذاری یا مدیریت، اختیار استیضاح و پرسش از مقام های اجرایی و مدیریتی توسط نهادهای سیاستگذاری است. مهم ترین نهاد و رکن هر کشوری در زمینه سیاستگذاری مجلس قانون گذاری کشور است که ضمن وضع قانون، نظارت بر چگونگی اجرای آن جزو وظایف مجالس هر کشوری است.

¹⁵ Japanese management culture

¹⁶ American Management Style

¹⁷ Financing

۸- نتیجه گیری

سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت دو رشته دانشگاهی با کاربردهای کلان و اجرایی هستند که سایر رشته‌ها و حوزه‌های اجرایی برای رسیدن به اهداف و افق‌های خود نیازمند به این دو دانش خواهند بود. به منظور به سرانجام رساندن کار و تحقیق در زمینه‌های مختلف فرهنگ، اقتصاد، تجارت، امنیت، سیاست خارجی، صنعت و... نیازمند سیاستگذاری کلان و همچنین مدیریت است. سیاستگذاری از آن جهت به سایر زمینه‌های علوم انسانی مرتبط و لازمه آنهاست که اولویت‌ها، ضرورت‌ها و ارزیابی‌های تصمیمات را تعیین می‌کند و مسیری را پیش روی مدیران اجرایی قرار می‌دهد تا پژوهشگران سیاسی، اقتصادی و فرهنگی نیز برای ایجاد ارزش و قابلیت اجرایی شدن پژوهش‌های خود ملزم به رجوع به سیاستگذاری هستند تا جنبه‌های عملیاتی و پیاده‌سازی تحقیق خود را نیز ترسیم نمایند. لذا سیاست‌گذاری صرفاً به حوزه سیاست خلاصه نمی‌شود و هر حوزه‌ای در دستگاه دولتی نیازمند سیاست‌گذاری است.

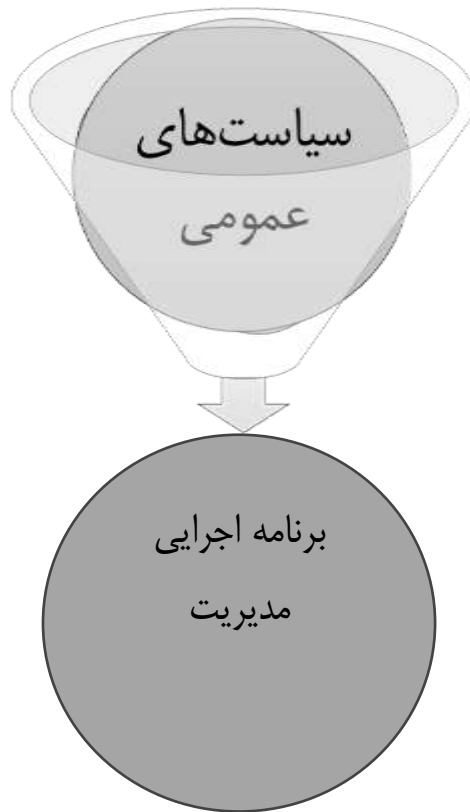
مدیریت اما سلاحی است تا مجریان موفق شوند سیاست‌های تعیین‌شده را به طور صحیح و با نتیجه مطلوب اجرا کنند. مدیریت برای اجرای دقیق و درست سیاست‌ها و تحقق نتایج مطلوب، ریل‌گذاری متناسب با آن دستگاه‌ها را انجام می‌دهد تا همه چیز و به خصوص نیروی انسانی در استای نتایج مطلوب هدایت و بهره‌وری داشته باشند. البته که سیاست‌گذاری در حین اجرا عقب نمی‌نشیند و همواره در حال ارزیابی فرایند اجرا و نتایج کوتاه و بلندمدت است تا اگر چنانچه نتایج رضایت‌بخش نبود یا در طول اجرا نبا به شرایط عمومی نیازمند اصلاح یا تکمیل سیاست لازم باشد، به موقع اقدام نماید.

در نهایت می‌توان آنچه را که به عنوان میراث قابل اجرا به عرصه مدیریتی می‌رسد، از سوی فلسفه، راهبرد و در نهایت سیاست را به ترتیب و نمودار زیر ترسیم و درک کرد. این فرایند برای ساختن یک جامعه و تمدن ضروری و طی طریق آن بدیهی است که از اندیشه تا عمل را ریل‌گذاری می‌کند.



شکل ۱

همچنین همپوشانی و تفکیک ماهیت سیاستگذاری عمومی از مدیریت را نیز به شکل زیر می توان ارائه کرد:



شکل ۲

منابع:

۱. اکبری نوری، حنا و حمیدرضا ملک محمدی (۱۴۰۳): مرور روایی ادبیات طراحی در سیاستگذاری عمومی؛ چشم انداز نظری، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۱۰، شماره ۱، ص ۷۶-۵۸.
۲. افشاری، علی و مصطفی پارسامنش (۱۳۹۳): دوره کوتاه مدت استراتژیک، تهران، شرکت تعاونی شمس.
۳. اشتریان، کیومرث (۱۴۰۳): نظریه در سیاستگذاری، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، شماره ۲، دوره ۱۰، ص ۵۱-۴۳.
۴. بزرگمهری، مجید: نظریه پردازی در همگرایی اروپایی؛ گذر از نظریات فراگیر به نظریات بخشی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۳، ۱۳۸۵، ص ۸۷-۱۱۴.
۵. جواد آملی، مرتضی (۱۳۷۲): نحوه سیاستگذاری و تصمیم گیری در مدیریت اسلامی، فصلنامه مدیریت و توسعه، شماره ۲۳، ص ۱۰-۱.
۶. جهان بین، فرزین و مسعود معینی پور (۱۳۹۳): فرایند تحقق تمدن اسلامی از منظر ایت الله خامنه ای، مطالعات انقلاب اسلامی، شماره ۳۹.
۷. ریتزر، جورج: نظریه‌های جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، علمی، ۱۳۸۲، چاپ هفتم، ص ۱۳۱.
۸. دن هیث (۱۴۰۳): بالادست، ترجمه میثم کاشی پور، تهران، انتشارات آریانا قلم، چاپ چهارم.
۹. علی آقا، پیروز و همکاران (۱۳۹۲): مدیریت در اسلام، ویراست سوم، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۱۰. علی آقا، پیروز (۱۳۹۵): فلسفه مدیریت اسلامی، فصلنامه قیسات، سال ۲۲، بهار ۱۳۹۶، ص ۱۶۶-۱۴۰.
۱۱. طالعی حور، رهبر (۱۴۰۲): منابع سیاستگذاری استراتژیک در ایالات متحده آمریکا، فصلنامه مطالعات منطقه ای، دوره ۲۴، شماره ۲، تابستان ۱۴۰۲.
۱۲. جوانپور، عزیز (۱۳۸۷): فلسفه مدیریت اسلامی، فصلنامه فراسوی مدیریت، سال دوم، شماره ۷، ص ۴۸-۳۷.
۱۳. جلیلی قاسم آقا، امید (۱۳۹۷): سیاستگذاری؛ مفاهیم، الگو و فرایندها، رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، شماره ۴، ۱۰۶-۱۱۴.
۱۴. صاح نژاد، حسن (۱۳۹۴): مروری بر سیاستگذاری عمومی، شماره مسلسل ۱۴۴۹۹، مرکز پژوهش های مجلس.
۱۵. ملک محمد، حمیدرضا (۱۴۰۲): مبانی و اصول سیاستگذاری عمومی، انتشارات سمت، چاپ هفتم.
۱۶. معینی علمداری، جهانگیر (۱۳۹۴): تاملی در فلسفه سیاست گذاری عمومی، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، شماره ۳، ص ۱۵۰-۱۳۹.
۱۷. نظرنژاد، نرگس و اسماعیل ملک اخلاق (۱۳۹۸): هم افزایی فلسفه و مدیریت طرحی برای مدیران پیش رو، فصلنامه علمی مطالعات مدیریت، شماره ۹۲، ص ۸۷-۶۵.

18. Wayne parsons, 1995, public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis, publisher: Edward elgar, the university of Michigan.

19. Lasswall, h.d. & d. lrrner (1959), the policy science, Stanford: Stanford university press.

The Nature and Dissociation of Public Policy Boundaries from Management in a Functionalist Framework

Hadi Haghparast

Ph.D. Student in Public Policy, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

Abstract

In the public space and sometimes even in the scientific environment, we see that there are no definite and precise boundaries between the fields of study and science, Therefore, there are differences between professors and executives in their processes of activity, which field should be examined or researched using which scientific discipline. One of these uncertain boundaries is between the two scientific and important fields of management and public policy making, which is sometimes disputed or mistaken in the perceptions of managers and experts. This article has tried to use the theoretical framework of functionalism and the method of historical and descriptive research .Determine specific boundaries for the operation of these two areas of study in research and research or the executive area of the devices. The research hypothesis is that the field of management is suitable for the implementation of policies that are considered necessary in the field of policy-making and specific policies have been determined for their devotion. In the opinion of the article, management is defined in the continuation of public policy making to implement the policies in the field of operations well and more accurately. Policymaking has always been defined in the general environment and in the interests of the general public in a society, but management is often used in relation to an organization or a limited and specific environment.

Keywords: Public Policy, Management, Functionalism.
