

نگاهی به خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران

گفت‌وگو با دکتر سید مهدی الوانی

سامان جهان‌نیده: در مصاحبه این شماره، با دکتر سید مهدی الوانی، استاد رشته مدیریت دولتی و چهره ماندگار رشته مدیریت، در موضوع خط‌مشی‌گذاری عمومی به گفتگو نشستیم. تعریف خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، آسیب‌شناسی نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی، مفهوم شبکه خط‌مشی و سیاست‌پژوهی در نظام اداری، از جمله مواردی است که دکتر الوانی در مورد آنها به بیان نظرات خود پرداختند. گزارش آن از نظر خوانندگان گرامی می‌گذرد.

اگر برای خط‌مشی عمومی قائل به مراحل باشیم و چرخه خط‌مشی‌گذاری را ملاک قرار دهیم، باید توجه شود این چرخه با یک مشکل عمومی و احساس، تشخیص و ادراک آن شروع می‌شود؛ به عبارتی خط‌مشی‌گذار با یک موضوع یا مسئله روبرو می‌شود و شروع به تدوین خط‌مشی، اجرا و ارزیابی آن می‌کند. به عبارت دیگر مقدمه تدوین خط‌مشی، بروز یک نیاز یا مشکل است؛ زیرا جنس خط‌مشی‌گذاری از جنس تصمیم‌گیری است. در تصمیم‌گیری هم، ابتدا با یک نیازی مواجه می‌شویم و سپس اقدام به تصمیم‌گیری می‌کنیم. برای مثال، مجلس به دلیل وجود مشکلی در جامعه، مانند بیکاری، خط‌مشی در زمینه بهبود وضعیت اشتغال در کشور را وضع می‌کند و یا در مواجهه با مشکلی به نام فساد اداری، خط‌مشی سلامت اداری تدوین می‌شود. اگر در تشخیص صحیح مسئله دچار اشتباه شویم تا انتها دچار خطا و اشتباه شده و اجرای خط‌مشی و ارزیابی آن هم به خطا خواهد رفت؛ لذا تشخیص صحیح مشکل، مقدمه اصلی و اساسی فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی است. در مدل احساس-ادراک^۱ که پیش از این توسط اینجانب ارائه شد، این موضوع شرح داده شده است. بر اساس این مدل همه می‌توانند مشکل را احساس کنند. برای مثال، احساس مشکل گرانی یا کمبود دارو، نیازی به دانش و تخصص خاصی ندارد و آحاد جامعه آن را احساس می‌کنند. مهم است بدانیم مسئله چیست و مشکل را احساس کنیم، با مشکلات مردم آشنا شویم. برای مثال، با حضور در داروخانه‌های هلال احمر، ۱۳ آبان و مانند آن، مشکل کمبود دارو حس می‌شود. تعریف نیاز و احساس و درک صحیح مشکل در

ضمین شکر از پذیرش دعوت فصلنامه تحول اداری، در ابتدا تعریفی از خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری عمومی ارائه نمایید. خط‌مشی‌گذاری عمومی ترجمه عبارت Public Policy Making و لفظ عمومی آن، نشان‌دهنده گستردگی این بحث است. خط‌مشی عمومی بیانیه‌ای در زمینه حل یک مسئله یا مشکل عمومی است و توسط یک نهاد یا سازمانی که این حق به آن داده شده است وضع می‌شود. تقریباً تمام آحاد جامعه باید از آن تبعیت کنند. خط‌مشی عمومی می‌تواند مصوب مجلس، قوه مجریه و یا قوه قضائیه باشد؛ بنابراین نهادهایی حق خط‌مشی‌گذاری دارند که قانون به آنها این حق را داده باشد. این به آن معناست که علاوه بر قوای سه‌گانه، نهادهایی مانند نهاد رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی و مانند آنها نیز می‌توانند در محدوده وظایفی که برای آنها مشخص شده است خط‌مشی وضع کنند.

بنابراین آیا می‌توان تفکیکی بین خط‌مشی‌هایی که توسط قوه مجریه وضع می‌شود یا همان خط‌مشی‌های نظام اداری با خط‌مشی‌هایی که توسط سایر مراجع وضع می‌شود قائل شد؟

همین طور است. خط‌مشی‌های وضع شده توسط قوه مجریه، به صورت بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی است که توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی تصویب و مقرر می‌شوند. خط‌مشی‌های نظام اداری خط‌مشی‌هایی هستند که قوه مجریه می‌تواند به موجب قانون و به منظور پیاده‌سازی قوانین؛ تدوین، تصویب و اجرا کند.

برای آسیب‌شناسی در زمینه خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران، به نظر شما در حال حاضر بیشترین مشکل در چه حوزه‌ای است؟



این هم راهی ندارد جز اینکه خط مشی گذاران با مردم و کارکنان خود زندگی کنند.

بحار اداری ریشه این رویکرد و تفکر کجا است؟ برای حل این مشکل چه باید کرد؟

دانشکده‌های مدیریت، مدیر و کارشناس اداری پرورش می‌دهند؛ اما به نظر می‌رسد جایگاه این رشته و فارغ‌التحصیلان آن هنوز در سازمان‌ها کم‌رنگ است. باید با آموزش و توسعه منابع انسانی، مدیران را آگاه‌تر و به آنها تفهیم نمود مسئله و نیاز در ذهن ساخته نمی‌شود، بلکه مسئله و نیاز در بیرون است و باید با نزدیک شدن به آن، مسئله را حس کرد.

اصطلاحی وجود دارد به نام «مدیریت را از اتاق خارج کردن آ»؛ یعنی مدیری (خط‌مشی‌گذاری) که از اتاق خود خارج می‌شود و به بخش‌های مختلف سازمان و حوزه کاری خود مراجعه و نظارت می‌کند؛ اشراف خوبی به مسائل دارد و مشکلات را حس می‌کند. باید این مهم ترویج داده شود و مستمر به مدیران گفته شود جای مدیر در اتاق نیست و نمی‌توان مشکل را در حالت ایزوله شده بررسی نمود، باید پیوسته به حوزه کاری و مجموعه زیر دست مراجعه و نظارت کرد. وقتی این کار انجام شد و مشکل به صورت صحیح درک و فهم شد، نسخه و راه‌حل مناسب هم ارائه خواهد شد؛ مانند پزشکی که برای درمان، ابتدا

اتاق‌های در بسته و جلسات حاصل نمی‌شود، بلکه باید درون جامعه به دنبال شناسایی مشکلات و نیاز جامعه بود. متأسفانه در این زمینه اشکال اساسی وجود دارد و ناآگاهی یا عدم احساس مشکل، چیزی است که بسیاری از خط‌مشی‌گذاران گرفتار آن هستند.

در نظام خط‌مشی‌گذاری، جدایی سلسله مراتبی وجود دارد و خط‌مشی‌گذاران به سطوح پایین دسترسی نداشته و یا فرصت آن را ندارند که به مراتب پایین‌تر مراجعه و از آنها سوال کنند. قوانین و خط‌مشی‌های کلی وضع شده و احساس می‌شود در فلان روستای دورافتاده هم مانند تهران قابل اجرا است. برای مثال، چون مدرسه خصوصی در تهران ایجاد و مطلوب ارزیابی شده است، باید در اقصی نقاط کشور هم مدرسه خصوصی داشته باشیم. این نوع تفکر حاصل بی‌خبری است و از آنجا نشأت می‌گیرد که خط‌مشی‌گذار، به آن مناطق مراجعه ننموده و مشکل را حس نکرده است. برای شناخت مشکل بیمارستان‌ها، خط‌مشی‌گذاران باید در بیمارستان‌ها حضور یافته و خود را جای مردم و کارکنان بیمارستان‌ها قرار دهند. حس، یک مسئله یادگیری نیست. کسی گرسنگی را حس می‌کند که با آن مواجه شده باشد. همه به مرگ واقف هستند، اما در متون دینی سفارش شده است انسان گاهی به آرامستان مراجعه کند؛ برای اینکه حس شود این دنیا فانی است. به هر حال، احساس درست مسئله بسیار مهم است و



مشکل بیمار را به درستی تشخیص می‌دهد و آنگاه دارو و درمان مناسب را که فرع مسئله است تجویز می‌کند.

بر اساس مدل احساس-ادراک، ابتدا باید مسئله را حس کرد. در این مرحله نیاز به تخصص خاصی نمی‌باشد؛ اما پس از آن باید مشکل را درک کرد؛ در این مرحله نیاز به تخصص است. در متون انگلیسی احساس و ادراک را از هم جدا نکرده‌اند و می‌گویند فهم مسئله^۲ باید صورت

گیرد؛ اما به نظر، مرحله احساس و ادراک را باید جدای از یکدیگر در نظر گرفت. فرد بیماری را تصور کنید که تب و درد خود را احساس می‌کند، اما درکی از بیماری خود ندارد. این پزشک متخصص است که ریشه درد و تب بیمار را تشخیص می‌دهد. به عبارت دیگر مشکلات عمومی یک جنبه حسی دارند که آحاد جامعه آن را حس می‌کنند و یک جنبه ادراکی دارند که از عهده متخصصان بر می‌آید.

نکته با اهمیت آن است که در مرحله احساس یک مشکل، نباید تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری انجام شود. باید از مرحله عارضه‌یابی به مرحله ریشه‌یابی رسید؛ لذا نام دیگر مدل احساس-ادراک، مدل عارضه-ریشه است. با عارضه‌ها نباید برخورد شود، بلکه باید ریشه‌های بروز مشکل بررسی شود. اگر با عارضه‌ها برخورد شود و ریشه‌ها باقی مانده باشند، عارضه‌ها به زودی باز خواهند گشت. اعتیاد در جامعه را در نظر بگیرید. اعتیاد یک عارضه است که در جامعه احساس می‌شود. اگر با عارضه برخورد شود باید سراغ معتادان رفته و حبس و بازپروری و این قبیل کارها را انجام داد؛ اما آیا مشکل اعتیاد در جامعه حل خواهد شد؟ خیر. باید ریشه عارضه اعتیاد بررسی و تحلیل شود. مثال دیگر، فساد مقاله‌نویسی در دانشگاه‌ها به عنوان یک عارضه است. ریشه مشکل در آن است که ارتقاء یک استاد به تعداد مقاله‌های او منوط شده است و از آن طرف هم مجله برای نشر مقاله، به تعداد کافی وجود ندارد؛ لذا ریشه این مشکل در وزارت علوم است نه در خیابان انقلاب که برای متقاضیان، مقاله چاپ می‌کند. مشکل ترافیک تهران چرا حل نمی‌شود؛ زیرا ترافیک یک عارضه و معلول علت‌هایی دیگر است. سال‌ها با عارضه‌ها مقابله شده است و به ریشه توجه نمی‌شود؛ زیرا با مهاجرت بی‌رویه از روستاها و سایر شهرها به تهران مقابله نشده



جای مدیر در اتاق نیست و نمی‌توان مشکل را در حالت ایزوله شده بررسی نمود. مدیر باید پیوسته به حوزه کاری و مجموعه زیردست خود مراجعه و نظارت کند؛ وقتی این کار انجام شد و مشکل به صورت صحیح درک شد، نسخه و راه‌حل مناسب هم ارائه خواهد شد.



و در تمرکززدایی اداری و سیاسی موفقیت حاصل نشده است. اینها ریشه‌های ترافیک است، لذا طرح ترافیک و زوج و فرد و مانند آن که معطوف به عارضه است، نمی‌تواند مشکل ترافیک و آلودگی هوای تهران را حل کند.

مسئله اصلی در خط‌مشی‌گذاری، توجه به ریشه بروز مشکلات است؛ در حالی که به عارضه‌ها اهمیت داده می‌شود زیرا اثر آن زودتر نمایان می‌شود؛ لذا اگر به کمک بررسی محیطی

و نه بررسی سلسله‌مراتبی و دور از محیط، عارضه‌یابی و ریشه‌یابی به درستی انجام شود در زمینه خط‌مشی‌گذاری عمومی موفقیت حاصل خواهد شد. بررسی سلسله‌مراتبی بدترین شیوه و ساختار برای آگاهی از مسئله است، زیرا در سلسله‌مراتب اداری و بوروکراسی، طبیعی است که زیردست تمایلی برای گفتن مسئله به بالادست ندارد. برای مثال، آیا یک استاد وضعیت نامطلوب کلاس و ناراضایتی دانشجویان را به رئیس گروه خود انتقال خواهد داد؟ با منطقی، پاسخ خیر است، زیرا انتقال مشکل به بالادست، یعنی زیر سوال بردن خود و این طبیعی نیست؛ بنابراین کسانی که به سلسله‌مراتب برای یافتن مسئله متکی هستند، از موضوع اصلی غافل می‌باشند. مدیر باید از اتاق خود خارج شود و مشکل را حس کند، زیرا اگر گزارشی هم در زمینه مشکلی از طریق سلسله‌مراتب به او برسد، این گزارش تا سطوح مختلف سازمانی را طی کند و به دست او برسد، امکان تحریف و حذف واقعیات در آن زیاد خواهد بود.

در نظام اداری سلسله‌مراتبی، عوارض، مسائل و راه‌حل‌ها از طریق سلسله‌مراتب به بالادست و مرجع خط‌مشی‌گذار منتقل نمی‌شود و این جدایی خط‌مشی و اجرا یا دوگانگی سیاست-اداره که توسط ویلسون مطرح شد در مدیریت مسئله مهمی است، یعنی مدیر یا خط‌مشی‌گذار از پایین دست خود آگاه نیست و پایین دست نیز همیشه اعتراض دارد که بالادست از مشکلات او در اجرا آگاه نیست و واقعیت‌ها را در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ نمی‌کند. این دو باید با یکدیگر آشتی کنند و راه‌حل آن حضور مدیر و خط‌مشی‌گذار در محیط است.

نگار اداری به مشکل نظام سلسله‌مراتبی در بحث تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری اشاره شد. آیا شبکه‌های خط‌مشی^۳ که در مزایای

آن مطالب زیادی ارائه شده است، در نظام

اداری کشور که سلسله مراتبی و متمرکز است، می تواند ظهور و بروز یابد؟

خیر، زیرا عصاره و درون مایه شبکه های خط مشی، مشارکت است، یعنی افراد برابر و شریک یکدیگر قلمداد شوند و از لحاظ قدر و منزلت یکسان باشند. در سلسله مراتب این اتفاق

نمی افتد. باید توجه شود که مقدمه ایجاد شبکه، ساختاری نیست؛ بلکه فرهنگی، ذهنی و روحی و روانی است. شبکه عبارت است از هسته هایی که در کنار یکدیگر قرار می گیرند و دلیل ارتباط آنها با هم نفع متقابل است، یعنی به هم سود می رسانند و از هم سود می پذیرند. مثال ساده آن بدن انسان است. قلب مهم تر است یا مغز یا کلیه؟ راز بقای انسان، همکاری اندام های بدن با یکدیگر است.

رئیس اداره باید بپذیرد که از جهت قدر و منزلت با کارشناس زیر دست یکی است، هر چند که تخصص ها فرق داشته باشند. در پزشکی، پرستار همان قدر اهمیت دارد که یک پزشک متخصص. هر چند که به پزشک متخصص پول بیشتری پرداخت می شود و این اشکالی ندارد. در بحث مشارکت باید تنوع و وظیفه ای را بپذیرفت، اما تفوق و برتری مردود است؛ لذا برای مشارکت و ایجاد شبکه های خط مشی، ابتدا باید ذهنیت درست شود، زیرا علاوه بر ساختارهای سازمانی، ذهنیت نیز می تواند سلسله مراتبی باشد و افراد خود را برتر بدانند. در مشارکت باید هم وزنی و هم ارزشی حس شود، البته این به آن معنا نیست که تخصص ها یکسان هستند. به تخصص بالاتر و پیچیده تر باید پول بیشتری داد، اما در مشارکت این به معنای آن نیست که آن تخصص ها مهم تر هستند. این مشکل را که بیشتر فرهنگی است اگر حل شود، آنگاه می توان شبکه خط مشی تشکیل داد و تصمیم گیری مشارکتی شود. به عبارت دیگر، برای تشکیل شبکه خط مشی و تصمیم گیری مشارکتی، موانع ذهنی عمیق تر و پیچیده تر از موانع عینی هستند. البته این به آن معنا نیست که چون تغییر سخت است، جهت اصلاح آن کاری انجام نشود. آموزش در این زمینه بسیار مهم است. نگاه و ساختار سلسله مراتبی، با شبکه ها قابل جمع نیستند، زیرا شبکه ها هسته های سود بخش و سود گیر هستند. شبکه ها را نه تنها می توان بین سازمان ها ایجاد کرد بلکه در



مقیاسی کوچک تر درون سازمان نیز می توان

بررسی سلسله مراتبی بدترین شیوه و آنها را ایجاد نمود.

ساختار برای آگاهی از مسئله است، زیرا **مجله اداری** لطفاً نگاهی هم به نقش و جایگاه

در سلسله مراتب اداری و بوروکراسی، طبیعی است که زیر دست تمایلی برای جمع بندی نمایید.

گفتن مسئله به بالادست ندارد. باید توجه شود تدوین خط مشی مرحله اصلی

است و اجرا و ارزیابی خط مشی، تنها کاستی ها را



نشان می دهد و کل خط مشی را معمولاً زیر سؤال نمی برد؛ لذا در تدوین خط مشی باید دقت زیادی شود. سیاست پژوهی نقش بسیار مهمی در این زمینه دارد و مقدمه تدوین خط مشی است. سیاست پژوهی یعنی قبل از اینکه خط مشی تدوین شود، جستجو و بررسی علل بروز مشکل انجام شود و تجربه موفق کشورهای دیگر در حل مشکل مورد مطالعه قرار گیرد. مدل احساس - ادراک که به آن اشاره شد، خود نوعی سیاست پژوهی است.

مرکز پژوهش های مجلس، یک مرکز سیاست پژوه است و به نمایندگان در تصمیم گیری کمک می کند. قوه مجریه نیز به چنین مرکزی نیاز دارد تا همان کاری را که مرکز پژوهش های مجلس برای نمایندگان انجام می دهد، برای خط مشی گذاران نظام اداری انجام دهد. چنین مرکزی می تواند در ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور قرار داشته باشد و نقش اصلی آن باید این باشد که در هنگام تدوین بخشنامه ها و آیین نامه ها و امثال آن، با بررسی و تحقیقات لازم و مطالعه تجربیات سایر کشورها، اطلاعات لازم را برای تصمیم گیران فراهم آورد. امیدوارم سازمان اداری و استخدامی کشور نقش عمده تری در این زمینه ایفا کند و دوباره کاری ها انجام نشود. اجرای درست قوانین مجلس با شیوه ها و روش های درست است که می تواند به توسعه کشور منتهی شود.

بی نوشت ها

1. Sensation- Perception Model
2. Walking Around Management
3. Understanding the problem
4. Administration - Policy Dichotomy
5. Policy Networks
6. Policy Research