

الگوی اقتضایی و ایجابی^۱ در خط‌مشی‌گذاری عمومی

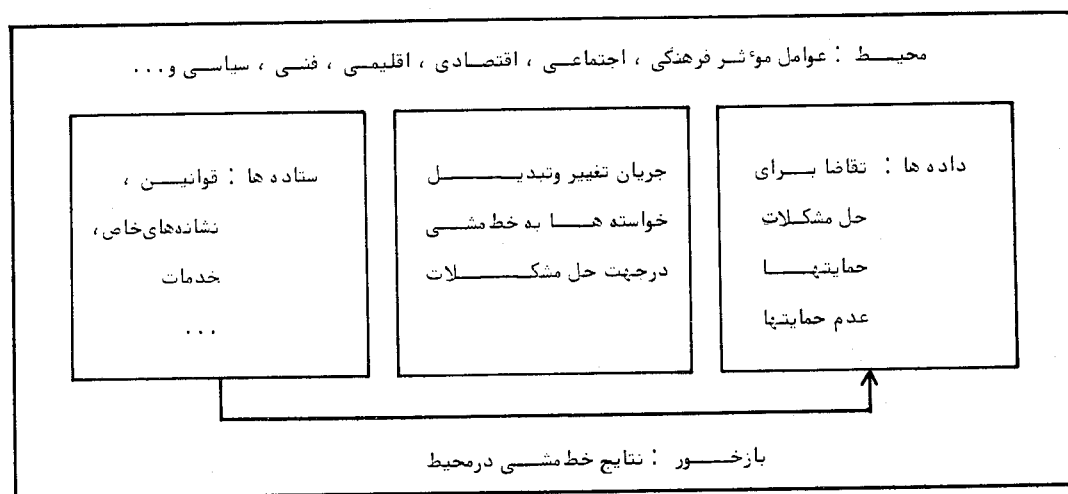
بسیاری برای اثبات نظر خود مطرح ساخته‌اند. گروهی خط‌مشی‌گذاری را در شبکه‌های قدرت و نفوذ دیده و آن را فرآیندی سیاسی و مبتنی بر قدرت دانسته‌اند. به‌زعم گروه دیگری خط‌مشی‌گذاری فرآیندی سازمانی است که در سلسله مراتب بوروکراسیهای معاصر تحقق می‌یابد. نکته‌ای که در تمام این فرآیندها باید در نظر گرفته شود، اثر محیطهای مختلف بر آنهاست. خط‌مشی‌گذاری به صورت یک سیستم باز تحت تأثیر محیطهای گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی می‌باشد. خط‌مشی‌گذاری در قالب سیستم، حاصل داده‌های محیطی و جریانی است که مشکلات دریافتی را به راه‌حلهایی به صورت خط‌مشی عمومی تبدیل می‌نماید. شکل شماره ۱ مدل سیستمی خط‌مشی عمومی و فرآیند شکل‌گیری آن را نشان می‌دهد. همان‌گونه که در شکل مذکور مشاهده می‌شود، ابتدا داده‌هایی به صورت انتظارات و خواسته‌های جامعه برای حل مشکلات، و حمایتها و عدم حمایتها به بخش خط‌مشی-گذاری منعکس می‌شود، در آن بخش فعل و انفعالاتی بر روی توقعات و تقاضاهای جامعه

در عصر سیستمها و گرایش به کل‌نگری، در عصری که توفیق در گرو شناخت محیطهای گوناگونی است که ما را از هرسو احاطه کرده است، در عصری که تحول و تغییر به گونه‌ای فزاینده همه‌جا را فرا گرفته است، ارائه یک شیوه و الگوی خاص برای خط‌مشی‌گذاری که قادر نباشد در این شرایط متغیر و متحول و در برابر نفوذ محیطهای مختلف و متنوع موجود پاسخگو و کارساز باشد بی‌ثمر است. در چنین احوالی باید به دنبال الگوهایی بود که با ماهیت اقتضایی و ایجابی و از طریق تلفیق و ترکیب و با انعطاف‌پذیری کافی در مقابل شرایط متغیر امروز بتوانند به نیازهای ما پاسخی مناسب و درخور بدهند.

در نظریه‌های سنتی و جدید خط‌مشی - گذاری عمومی از فرآیندهای مختلفی نام برده شده است. صاحب‌نظران چندی خط‌مشی‌گذاری عمومی را حاصل جریانی عقلایی و منطقی^۲ دانسته و اصول علمی و تکنیکهای کمی را از ارکان اصلی آن قلمداد نموده‌اند. برخی دیگر فرآیند خط‌مشی‌گذاری را در تغییرات جزئی و تدریجی^۳ جستجو کرده و در این زمینه شواهد

۱- در این مقاله لفظ ایجابی و اقتضایی، معادل کلمه انگلیسی Contingency model بکار رفته است.
2- Rationalism. 3- Incrementalism.

انجام می‌پذیرد و نتیجه به صورت ستاده‌ای در قالب قانون و مقررات و یا نشانه‌های دیگر به جامعه ارائه می‌شود. نتایج حاصل از خط‌مشی نیز از طریق بازخور^۴ به سیستم برگشت داده می‌شود و موجبات اصلاح و بهبود خط‌مشیها را فراهم می‌آورد. اما نکته مهم در شکل‌گیری سیستم خط‌مشی عمومی اثرات محیط‌های مختلفی است که سیستم مذکور را از هر سو احاطه



شکل شماره ۱ - مدل سیستمی خط‌مشی عمومی

الگوی اقتضایی پلی بین نظریه‌ها و شرایط واقعی ایجاد می‌کند و از جدایی بین نظر و عمل می‌کاهد. در اغلب موارد نظریه - پردازان به تئوریهای تنظیمی خودکلیت می‌دهند و آنها را به‌گونه‌ای مطرح می‌سازند که گویی در تمام شرایط و موقعیتها قابل کاربرد است. در حالیکه در دنیای واقعی کسانی که با نظریات مذکور سر و کار پیدا می‌کنند مکرراً به مواردی برخورد می‌نمایند که تئوریهای مذکور قابل پیاده شدن نبوده و ادعای کلیت داشتن و جهان-شمولی آنها نفی می‌شود. در این‌گونه موارد

الگوی اقتضایی که برگرفته از نگرش سیستمی است ما را از اتکاء به يك روش و شیوه خاص در خط‌مشی گذاری به عنوان تنها روش مناسب و مطلوب برحذر می‌دارد و شرایط و موقعیت را عامل تعیین‌کننده‌ای در انتخاب شیوه مطلوب خط‌مشی‌گذاری می‌داند. با استفاده از الگوی اقتضایی خط‌مشی‌گذاران امکان می‌یابند تا با بهره‌گیری از کلیه شیوه‌ها و الگوهای موجود و با توجه به شرایط و موقعیتهای محیطی مناسب‌ترین روش را برگزیده و به‌کمک آن به انتخاب و وضع خط‌مشی پردازند.

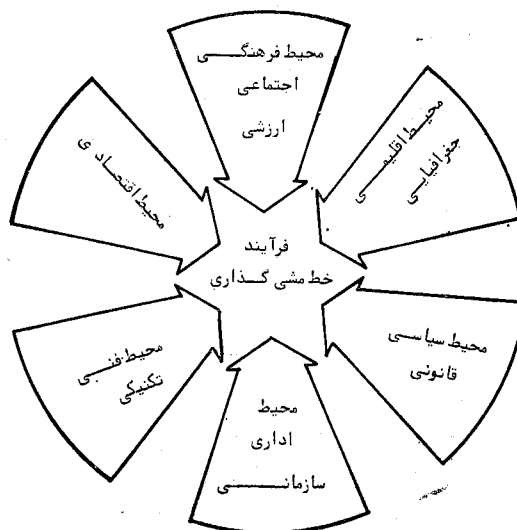
4- Feed back.

شیوه‌ای می‌داند که با شرایط فرهنگی، سیاسی و قانونی، اقتصادی، اداری و سازمانی، فنی، اقلیمی و جغرافیایی آن جامعه خاص سازگاری داشته باشد. هر یک از محیط‌ها با توجه به موضوع خط‌مشی در انتخاب الگو و شیوه مناسب تأثیر می‌گذارد و خط‌مشی‌گذار باید با توجه به اثرات این عوامل به انتخاب شیوه مناسب اقدام کند.

به فرض اگر شرایط اقتصادی و بازار در جامعه‌ای فرآیند عقلایی را مطلوب‌ترین شیوه برای خط‌مشی‌گذاری نشان می‌دهد و اثرات سایر محیط‌ها مثل محیط فرهنگی و سیاسی و قانونی نیز همین شیوه را تأیید می‌نماید، در این صورت در شرایط و موقعیت‌های موجود در آن جامعه بهترین شیوه همان فرآیند عقلایی برای خط‌مشی‌گذاری است. اما ممکن است در جامعه دیگری محیط فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اقلیمی به گونه‌ای باشد که فرآیند تغییرات تدریجی را بهترین شیوه تشخیص دهد و کاربرد آن را تجویز نماید. به همین ترتیب ممکن است در کشوری محیط فرهنگی فرآیند سیاسی و مبتنی بر قدرت را بهترین بدانند و محیط اقتصادی فرآیند عقلایی را بهترین قلمداد کند که در این حالت خط‌مشی‌گذار باید با توجه به اولویت و میزان اثر هر یک از محیط‌ها به انتخاب شیوه‌ای اقدام کند که بهترین شیوه در مقابل اثرات این دو محیط باشد. در این حالت غالباً شیوه‌ای ترکیبی و تلفیقی می‌تواند بهترین پاسخ باشد و یا آنکه با در نظر گرفتن اولویت محیط‌های مؤثر، آثار یک محیط اساس کار قرار گیرد و اثرات سایر محیط‌ها با ضریب کمتری محاسبه می‌گردد و نتیجتاً به انتخاب یک شیوه اقدام شود.

در الگوی اقتضایی ممکن است شیوه‌ای خاص برای یک سلسله مسایل و موضوعات بهترین شیوه خط‌مشی‌گذاری محسوب گردد و برای مسایل و موضوعات دیگری لزوماً در همان

روشن می‌شود که یک نظریه خاص نمی‌تواند در تمامی شرایط پاسخگوی نیازها باشد و باید در هر موقعیتی از شیوه متناسب استفاده نمود. الگوی اقتضایی در خط‌مشی‌گذاری شرایط موجود را با نظریه‌ها در کنار هم می‌نهد و نظریه‌ای را اصلاح قلمداد می‌کند که با شرایط، همخوانی و تناسب داشته باشد و بدین ترتیب فاصله بین تئوری و عمل را به حداقل ممکن کاهش دهد. فرآیندهای مختلف خط‌مشی‌گذاری هر کدام ادعای کلیت داشته و بر این باورند که صرف‌نظر از شرایط و موقعیت‌های گوناگون قادرند خط‌مشی‌گذاری را به نحو مطلوبی انجام دهند. در حالی که فرآیندهای ثابت و الگوهایی که ساختارهای غیر قابل انعطافی را در خود دارند نتوانند با شرایط و موقعیت‌های در حال

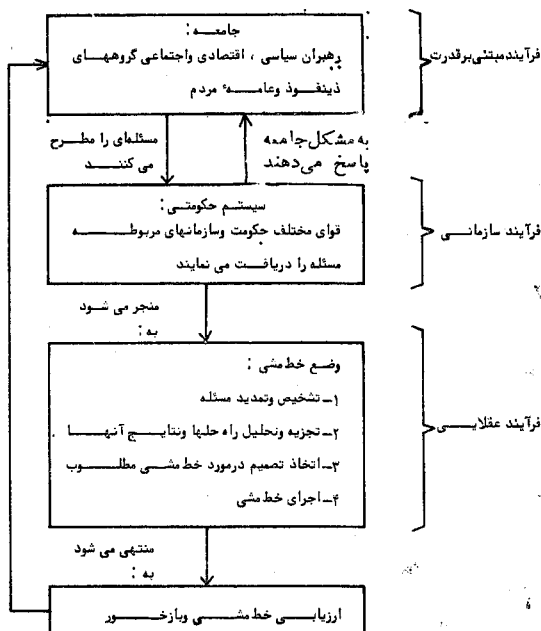


شکل شماره ۲

محیط‌های مؤثر بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری

تغییر و تحول امروز، همسازی و هماهنگی لازم را داشته باشند. اما الگوی اقتضایی در هر جامعه و فرهنگ و در هر وضع و حال و موقعیتی پاسخگو و کارساز است زیرا شیوه مناسب را

جامعه و گروه‌های ذی‌نفع و عامه مردم اثرشان در خط‌مشی‌گذاری بر فرآیند مبتنی بر قدرت متکی است. سیستم حکومتی و سازمان‌های وابسته به آن از فرآیند سازمانی خط‌مشی‌گذاری استفاده می‌کنند و در جریان وضع خط‌مشی،



شکل شماره ۲- خط‌مشی‌گذاری حاصل فرآیندهای مختلف

فرآیند عقلایی به وسیله متخصصان بکار گرفته می‌شود. البته مرزبندی دقیقی در استفاده از فرآیندهای مختلف وجود ندارد و ممکن است فرآیندهای متفاوت به وسیله یک مرجع در زمان‌های مختلف بکار گرفته شود. امانت‌آسای این است که یک فرآیند معین در خط‌مشی‌گذاری مناطق اعتبار نیست و فرآیندهای مختلف در شرایط گوناگون مورد استفاده واقع می‌شوند. در شیوه اقتضایی خط‌مشی‌گذاری، می-

جامعه بهترین شیوه نباشد. فی‌المثل اگر طبقه‌بندی چهارگانه‌ای که از خط‌مشیهای عمومی بعمل آمده، بپذیریم و آنها را در چهار گروه خط‌مشیهای سیاسی، بازدارنده^۵ و نظم‌دهنده، توزیعی^۶ و توزیع مجدد^۷ تقسیم نماییم^۸، در این تقسیم‌بندی هر یک از این انواع از لحاظ خط‌مشی‌گذاری شیوه‌ای خاص را می‌طلبد و جایگاه معینی را از این نظر در کل ساختار کشور به خود اختصاص می‌دهد. برای خط‌مشی سیاسی ممکن است از فرآیند سیاسی و مبتنی بر قدرت استفاده شود در حالی که برای خط‌مشی‌های توزیعی از فرآیند عقلایی بهره‌گیری گردد. در زمان‌های مختلف نیز به علت تغییر شرایط این امکان وجود دارد که مطلوبترین فرآیند و شیوه خط‌مشی‌گذاری عمومی دچار تغییر و دگرگونی گردد. به فرض ممکن است در دوره معینی از زمان برای خط‌مشی عمومی در زمینه سیاسی از فرآیند سیاسی و مبتنی بر قدرت و در دوره دیگری از فرآیند سازمانی یا عقلایی استفاده شود.

در الگوی اقتضایی هر بخشی از جامعه در امر خط‌مشی‌گذاری یا نفوذ بر خط‌مشی - گذاری با استفاده از شیوه‌ای خاص وارد عمل می‌گردد. به فرض رهبران سیاسی و اجتماعی به کمک فرآیند مبتنی بر قدرت و قوای مختلف حکومتی با استفاده از فرآیند سازمانی و شیوه عقلایی به خط‌مشیهای عمومی شکل و جهت می‌دهند. بنابراین در هر مقطعی یک فرآیند خاص در حال عمل برای خط‌مشی‌گذاری نبوده، مجموعه‌ای از فرآیندها به همراه هم برای تعیین خط‌مشیهای عمومی در جامعه کار می‌کنند، شکل شماره (۳) این رابطه را نشان می‌دهد. همان گونه که در شکل مذکور ملاحظه می‌شود رهبران

5- Regulative.

6- Distributive.

7- Redistributive.

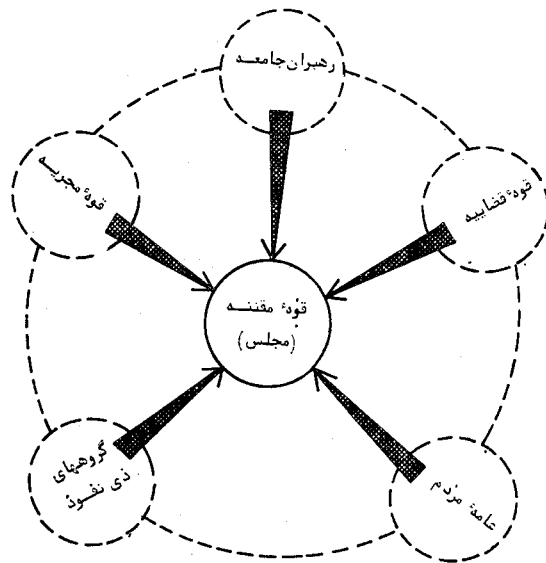
8- T. J. Lowi. "Decision - Making Versus Policy - Making: Towards an Antidote for Technocracy" (PAR 30 (May/June 1970) pp. 134-139.

این مورد محور اصلی و مرکز می‌باشد و سایر مراجع نقش عوامل نفوذی یا اقماری را نسبت به آن مرکز ایفا می‌کنند.

در مورد دیگری ممکن است قوه مجریه نقش محور را ایفا کند و سایر مراجع به صورت عوامل مؤثر و اقمار آن عمل نمایند. بدین ترتیب در مدل اقماری خط‌مشی‌گذاری در موارد مختلف مراجع و سازمانهای متفاوتی نقش محور و عوامل مؤثر یا اقمار را ایفا می‌کنند براساس الگوی اقتضایی خط‌مشی‌گذاری یک فرآیندمعین و یک سازمان یا مرجع خاص به طور مطلق و همیشگی درکار خط‌مشی‌گذاری عمومی ذی‌مدخل نیست بلکه در شرایط و موقعیتهای گوناگون فرآیندهای متفاوت به وسیله مراجع مختلف بکار گرفته می‌شوند. چنین برخوردی با موضوع خط‌مشی‌گذاری برخلاف مدل‌های سنتی که بسیار مکانیکی و غیر قابل انعطاف می‌باشند، مدلی را ارائه می‌دهد که واقعیات محیط را در نظر دارد، از فراگیری نسبتاً خوبی بهره‌مند است و قابلیت انعطاف کافی را داراست.^۹

یکی دیگر از صاحب‌نظران خط‌مشی‌گذاری^{۱۰}، به شیوه‌ای تقریباً مشابه فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی را به صورت مجموعه‌ای از اثرات عواملی مانند اعتقادات و ارزشهای جامعه، دانش و فن، فشار و قدرت، حمایت و عدم حمایت و قوانین و مقررات تصویر کرده است. ارزشهای جامعه از سوی مراجع مذهبی و سنتی و فرهنگ حاکم، دانش و فن از سوی متخصصان و کارشناسان امر، فشار و قدرت از طرف صاحبان قدرت، حمایت و عدم حمایت از سوی گروههای ذی‌نفوذ و قوانین و مقررات از طرف سازمانها و مراجع قانونی اعمال می‌-

توان از جنبه‌های دیگری نیز فرآیند خط‌مشی‌گذاری را مورد بررسی قرار داد. همان‌گونه که قبلاً اشاره گردید، رهبران جامعه، قوای مختلف حکومتی، عامه مردم و گروههای ذی‌نفوذ هر یک به نحوی در وضع خط‌مشی‌های عمومی مؤثر می‌باشند و در شکل‌گیری آنها نقش دارند. ارائه یک الگو که بخواد به صورت مطلق ارتباط بین عوامل مزبور را نشان دهد، نمی‌تواند پاسخگوی شرایط و موارد مختلف و متنوع باشد. زیرا در هر مقطعی که یک خط‌مشی خاص در حال وضع و شکل‌گیری است، یکی از مراجع فوق‌الذکر نقش اصلی را ایفا می‌کند و سایر مراجع به عنوان عوامل مؤثر بر او اثر می‌گذارند. به فرض ممکن است اغلب خط‌مشی‌های عمومی به وسیله قوه مقننه وضع گردد که در این صورت مطابق شکل شماره (۴) مجلس در

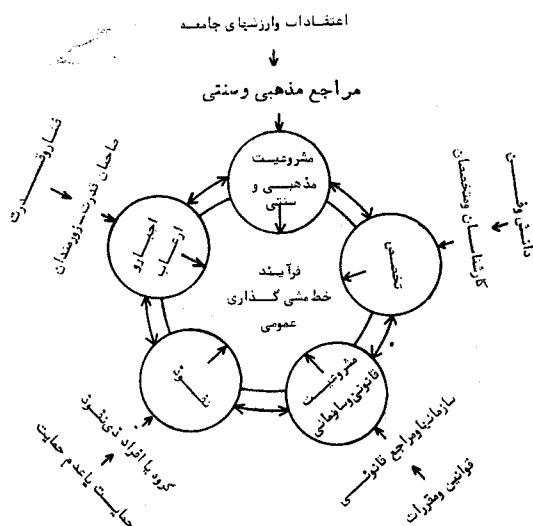


شکل شماره ۴ - مدل اقماری خط‌مشی‌گذاری

۹- مدل گردونه‌ای خط‌مشی‌گذاری (Wheel Model) به وسیله «S. Sayre» عنوان گردیده است اما برخوردی اقتضایی با آن صورت نگرفته و به صورت ثابتی بیان شده است. مدل اقماری برخوردی اقتضایی، ایجابی با مدل گردونه‌ای است.

10- Brian Smith, *Policy Making in British Government* London: Martin Robertson, 1976 p. 21.

گردند و به فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی شکل می‌دهند، بدین ترتیب فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی فرآیندی پیچیده و چند بعدی است که عوامل متعددی در آن ذی‌مدخل هستند. شکل شماره (۵) مدل چند بعدی خط‌مشی‌گذاری عمومی و عوامل مؤثر بر آن را نشان می‌دهد:



شکل شماره ۵ - مدل چندبعدی خط‌مشی‌گذاری عمومی

لازم به یادآوری است عوامل مؤثر بر فرآیند چندبعدی خط‌مشی‌گذاری آن‌گونه که در شکل شماره (۵) آمده است از یکدیگر منفک و جدا نیستند. آنها به نوبه خود بر یکدیگر نیز تأثیر می‌گذارند و از هم تأثیر می‌پذیرند. به فرض در جامعه‌ای که از اصول الهی تبعیت می‌کند قوانین و مقررات و مشروعیت قانونی عاملی خلاف جهت اعتقادات و ارزشهای جامعه و مشروعیت مذهبی و سنتی نخواهد بود، ضمن آنکه تأثیر آنها را می‌توان به طور مجزا بیان نمود. نکته دیگر اینکه عوامل مؤثر بر خط-

مشی‌گذاری در جوامع و فرهنگهای مختلف و در زمانهای متفاوت با وزن و قدرتهای مختلفی ظاهر می‌شود: در جامعه‌ای که اساس کارها را اجبار و ارباب تشکیل می‌دهد و زورمندان حاکمیت دارند، اولویت با عامل اجبار در خط‌مشی‌گذاری است و در جامعه دیگری که حکومت قانون برقرار است اولویت با قوانین و مقررات می‌باشد و به همین ترتیب در جامعه‌ای که اصول مذهبی بر آن حاکم است اولویت با اعتقادات و مبانی مذهبی جامعه می‌باشد و البته در تمامی این موارد سایر عوامل حضور دارند و آثاری از خود بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری باقی می‌گذارند اما اثر آنها تحت الشعاع عاملی است که اولویت نخست را داراست. نکته‌ای که در این برخورد با فرآیند خط‌مشی‌گذاری جالب توجه است، عدم حضور عامه مردم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی است زیرا در این مدل برخلاف مدل قبلی عامه مردم مستقیماً در جریان تعیین خط‌مشیهای عمومی نقشی ندارند.

یکی دیگر از مدل‌هایی که به شیوه اقتضایی کوشیده است تا با تلفیق و ترکیب فرآیندهای مختلف در شرایط متغیر پاسخگوی نیازهای خط‌مشی‌گذاران باشد، مدل بررسی تلفیقی است. در این مدل کوشش شده تا تلفیقی بین شیوه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری بعمل آید و ضمن استفاده از نقاط قوت برخی از مدلها از نقاط ضعف آنها احتراز شود. در این مدل ابتدا یک بررسی کلی نسبت به تمام موارد مورد نظر بعمل می‌آید و سپس بدون شرح و تفصیل و ورود به جزئیات امر، نکات مشکل‌زا مورد توجه قرار می‌گیرد و هر یک از آنها به شیوه عقلانی دقیقاً و به تفصیل بررسی می‌شود.

بدین ترتیب هیچ مورد اصلی نادیده گرفته نمی‌شود و ضمناً اطلاعات بیفایده و زاید نیز جمع‌آوری نمی‌گردد. در مدل بررسی تلفیقی پدیده‌ها در دو سطح مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

صنایع و کشاورزی است. باید در نقاط مشکل‌زا که این سه وزارتخانه می‌باشند، بررسی دقیق، جامع و تفصیلی بعمل آید تا علل بروز مشکل و راه‌حلهای آن را به دست آید و انتخاب‌اصلاح انجام گیرد^{۱۳}.

بدین ترتیب در روش تلفیقی نیز يك فرآیند خاص مورد نظر خط‌مشی‌گذار نمی‌باشد و براساس موقعیت موجود و موضوع خط‌مشی از شیوه‌های مختلف در جای خود استفاده مطلوب را بعمل می‌آورد. در روش تلفیقی خط‌مشی‌گذار صرفاً خود را تسلیم تصمیمات گذشته نمی‌داند و از آرمانگراییهای افراطی شیوه عقلایی نیز حذر می‌کند، وی راهی را برمی‌گزیند که با انعطاف‌پذیری و قدرت تطبیق بخشهایی از جامعه مورد بررسی را به يك شیوه و بخش دیگر را به شیوه دیگری مطالعه کند و از این تلفیق و ترکیب بهترین نتیجه را بدست آرد. روش تلفیقی شیوه‌ای است که نه به اندازه شیوه عقلایی دقیق و آرمانگراست و نه به اندازه شیوه تغییرات جزئی محدود و نارسا، نه به اندازه شیوه عقلایی نوجو و تحول‌گراست، و نه به اندازه شیوه تغییرات جزئی محتاط و محافظه‌کار، نه دور از واقعیات ملموس است و نه پیش پا افتاده و عادی مثل روشهای هرروزه کار، روش تلفیقی شیوه‌ای اقتضایی است که همه این خصایص را در شرایط معینی کسب می‌کند و در شرایط دیگری رها می‌سازد^{۱۴}.

مدل «جریانها - درپچه‌ها»^{۱۵} برخوردی دیگر به شیوه اقتضایی با موضوع خط‌مشی - گذاری عمومی است در این مدل جدید خط‌مشی - گذاری از سه جریان نام برده می‌شود:

الف - جریان مسایل و مشکلات^{۱۶} در این جریان، نظر خط‌مشی‌گذار به مسایل و معضلات

یکی بررسی آنها با پوشش وسیع^{۱۱} که در سطح گسترده‌ای کلیات را مورد مطالعه قرار میدهد و دیگری بررسی با دید مقطعی و جزئی^{۱۲} که در آن يك قسمت و مقطعی از پدیده به طور دقیق و تفصیلی مطالعه می‌شود. این دو سطح بررسی هرکدام نقایص و نارساییهای آن دیگری را می‌پوشاند. در بررسی وسیع و گسترده نارساییهای ناشی از بررسی مقطعی که نادیده گرفته شدن پاره‌ای مسائل اصلی است و در بررسی مقطعی ملاحظات ایده‌آلی بررسیهای گسترده که مستلزم صرف نیرو، وقت و منابع بسیاری است تقلیل و تخفیف می‌یابد. به عنوان مثال فرض کنید می‌خواهیم در مورد مسئله خروج از خدمت کارکنان بخش دولت و علل آن بررسیهایی را انجام دهیم و در این مورد خط - مشی خاصی را تعیین کنیم. براساس شیوه عقلایی باید تمامی وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی دقیقاً بررسی شود و اطلاعات لازم جمع‌آوری گردد و سپس تمامی آنها به طور کامل مورد تجزیه و تحلیل و ارزیابی قرار گیرد و نتیجه - گیری بعمل آید. براساس مدل تغییرات جزئی یا مدل رضایت‌بخش اصلاح و تغییر جزئی تصمیمات گذشته در این زمینه و راهی که بتواند تا حد رضایت‌بخش مشکل ما را حل کند، مطلوبترین تصمیم است. در حالی که بر طبق مدل بررسی تلفیقی ابتدا يك مطالعه کلی (سطحی ولی وسیع) در تمامی وزارتخانه‌ها بعمل می‌آید و میزان خروج از خدمت در آنها به طور کلی مشخص می‌شود، بدون آنکه جزییات امر در هر يك از وزارتخانه‌ها مورد توجه قرار گیرد. هرگاه ضمن این بررسی کلی فرضاً چنین نتیجه‌ای حاصل شود که بالاترین نرخ خروج از خدمت در وزارتخانه‌های آموزش و پرورش،

11- High Coverage.

12- Turncated view.

13- Larry L. Wade, *The Elements of Public Policy* Columbus, Ohio: Merrillco.14- Amitai Etzioni, *The Active Society* N. Y: Free Press 1968.

15- The Streams-and-windows model.

16- Problem Stream.

مختلفی که خط‌مشی باید از میان آنها انتخاب گردد، تنظیم می‌شود. محققان، اهل فن، متخصصان و گروه‌های حرفه‌ای نقش عمده‌ای در جریان مذکور ایفا می‌کنند. در جریان سوم داد و ستد و نفوذ سیاسی ملاک عمل نیست، بلکه استدلال‌های منطقی و علمی اساس کار را تشکیل می‌دهد. بازیگران این جریان برخلاف جریان سیاسی برای همگان آشنا و مشخص نیستند^{۲۰} و نقش خود را غیر علنی ایفا می‌نمایند. جریان خط‌مشی پس از تعیین راه‌حلمها خصوصیات و نقاط قوت و ضعف هر راه حل را مشخص می‌سازد. آیا راه حلها از جهت فنی عملی و قابل اجراست؟ آیا با ارزشهای اجتماعی همراستا می‌باشد؟ چه محدودیتهایی ممکن است در آینده بر سر راه آنها بوجود آید؟ راه‌حلمهای مذکور تا چه حد مقبولیت سیاسی دارد؟ این سئوالات و سئوالات بسیار دیگری باید در آزمون راه‌حلمها مورد پرسش واقع شود تا با اتکا به پاسخهای بدست آمده بتوان راه‌حل بهینه را بدست آورد.

زمانی که این سه جریان با هم تلاقی می‌کنند، دریچه‌ای برای حل مشکل مورد نظر از طریق اتخاذ تصمیم گشوده می‌شود. دریچه حل مشکلات، زمانی باز می‌شود که مشکلی به صورت جدی خودنمایی کرده (جریان یکم)، از نظر سیاسی مطرح شده (جریان دوم)، و راه‌حلمهایی برای آن ارائه گردیده است (جریان سوم). در این مرحله بهم پیوستگی و تلاقی و برخورد است که لوازم تصمیم‌گیری عمومی مهیا می‌شود و پس از آن خط‌مشی شکل می‌گیرد و ظاهر می‌گردد^{۲۱}. بدین ترتیب جریانهای سه‌گانه بر هم مؤثر واقع می‌شود و از اثرات آنها بر یکدیگر خط‌مشی بدست می‌آید.

بطور کلی مدل «جریانها - دریچه‌ها»

جامعه معطوف می‌گردد و در مسیر آن مسایل و مشکلات موجود و از مجاری گوناگون برای خط‌مشی‌گذار محسوس و معلوم می‌گردد. وی می‌کوشد مسایل و مشکلات مذکور را تعریف کند و حدود و ثغور آنها را معین سازد. در بررسیهای او باید مشخص شود که آیا مشکلات اصلی همانهایی است که مشاهده شده و بیان گردیده یا آنکه علل اصلی و ریشه‌های مشکل در جایی دیگر و به صورت عواملی نهانی است. خط‌مشی‌گذار پس از شناخت مشکل و ارزیابی آن به فکر یافتن راه‌حل یا راه‌حلمهایی برای آن می‌افتد و یا آنکه مسئله را به حال خود وامی‌گذارد تا به تدریج از اذهان دور شود و فراموش گردد. به‌طور خلاصه طی این جریان مشکل مطرح و با توجه به ارزشهای موجود، انتظارات جامعه و بر مبنای مقایسه تعریف می‌شود.

ب - جریان سیاسی^{۱۷} جریان دوم جریان سیاسی است. طی این جریان صورت مسایلی که خط‌مشی‌گذاران باید برای آنها راه‌حل بیابند به وسیله مقامات دولتی و رسمی تنظیم و تدوین می‌گردد. این جریان شامل تعامل و ارتباط متقابل بین نیروهای مختلف موجود در جامعه است. مقامات عالی کشور و رهبران جامعه، نمایندگان مجلس، گروه‌های ذی‌نفوذ و وسایل ارتباط‌جمعی همه در شکل‌گیری این جریان مؤثرند. اصولاً کسانی که در این جریان مؤثر واقع می‌شوند اغلب برای افراد جامعه شناخته شده هستند^{۱۸} و نقش خود را علناً در این زمینه ایفا می‌کنند. آنان می‌کوشند که از طریق بحث و گفتگو، تعاملی نظر، توافق یا تقابل و نفوذ بر یکدیگر به نتیجه برسند.

ج - جریان خط‌مشی^{۱۹} سومین جریان، جریان خط‌مشی است. در این جریان راه‌حلمهای

17- Political Stream.

18- Visible Cluster.

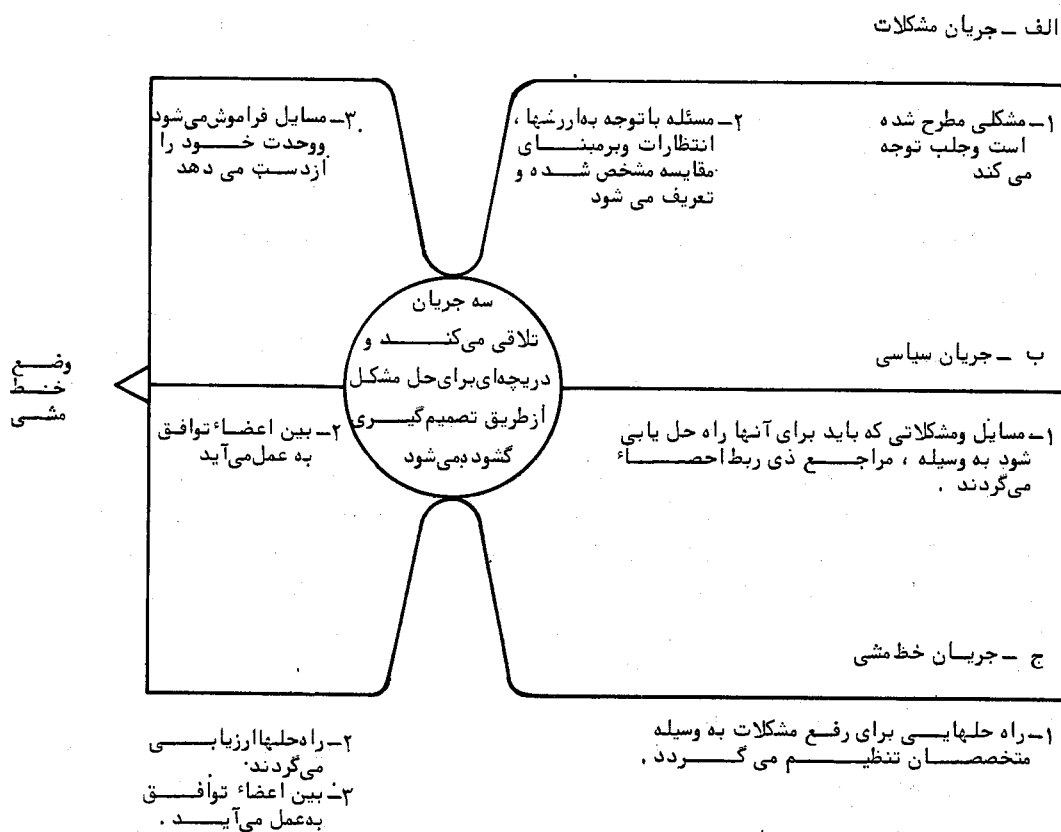
19- Policy Stream.

20- Hidden Cluster.

21- John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and public policies* Boston: Little Brown, 1984.

خط‌مشی‌گذاری را به صورت فرآیندی نشان می‌دهد که در آن هم سیاست، هم تعقل و منطق، و هم پیوندهای سازمانی مطرح و همه با یکدیگر تلفیق و ترکیب شده‌اند. در این مدل، خط‌مشی‌گذاری را صرفاً فرآیندی سیاسی سازمانی یا عقلایی در نظر نگرفته‌اند، بلکه آن را حاصل برخورد جریانهای مختلفی دانسته‌اند که با توجه به شرایط و موقعیتهای موجود به اشکال مختلف ظاهر و با انعطاف‌پذیری به انتخاب خط‌مشی

منتهی می‌گردند. مدل «جریانها و درپچه‌ها» مدلی است جامع، انعطاف‌پذیر، تلفیقی و سیستماتیک که به صورت فرآیندی چند سطحی خط‌مشی‌گذاری عمومی را تبیین نموده است. شکل شماره ۶ مدل مذکور را نشان می‌دهد. همان طور که در شکل ملاحظه می‌شود جریانهای مختلفی به وضع خط‌مشی می‌انجامد و یک جریان واحد به خط‌مشیها شکل نمی‌دهد. چند سطحی بودن فرآیند خط‌مشی‌گذاری در این مدل به ما امکان



شکل شماره ۶ - مدل "جریانها - درپچه‌ها"

شود روابط عمومی سازمانها قبلا این وظیفه را انجام می‌داده‌اند، اما مدیریت مسائل عمومی موضوعی وسیعتر و فراگیرتر از روابط عمومی به مفهوم سنتی آن است. مدیریت مسائل عمومی برنامه‌ای است که ضمن آن يك سازمان می - كوشد تا آگاهی و دید خود را به طور جامع نسبت به مسایل عمومی وسیعتر كند و میزان اثربخشی خود را از این طریق در فرآیند تنظیم خط‌مشی‌های عمومی افزایش دهد. مدیریت مسائل عمومی شیوه‌ای است که به وسیله آن سازمان قادر می‌گردد تا مسایل عمومی و اجتماعی اطراف خود را که بر آن تأثیر می‌گذارند شناسایی و ارزیابی کند و در مقابل آنها پاسخهای مناسبی ارائه دهد^{۲۴}. مدیریت مسائل عمومی موجب می‌گردد تا سازمان محیط خود را بهتر بشناسد و به مسایل محیطی خود اهمیت بیشتری بدهد، مسائل را در اقیانوس دورتری مورد بررسی قرار دهد و نقش‌فعال‌تری در رابطه با محیط خود پیدا کند. مدیریت مسائل عمومی باعث میشود تا سازمان با جامعه حرکت کند و پاسخگوی نیازها و توقعات آن باشد و وجهه و حیثیت اجتماعی خود را ارتقاء دهد.

بدین ترتیب مدیریت مسائل عمومی پیش درآمد و مقدمه لازم برای خط‌مشی‌گذاری به شیوه اقتضایی است، زیرا بمدد آن است که شرایط و اوضاع و احوال شناخته می‌شود و می‌توان شیوه مناسب را در مقابل آن برگزید، نکته مهم در مدیریت مسایل عمومی آن است که آگاهی از مشکلات به معنای تسلیم در مقابل آنها و قبول آنها نیست. مدیریت مسایل عمومی کوششی برای شناخت مسائل و اداره آنها است و به معنای تسلیم و واکنش انفعالی در مقابل آنها نمی‌باشد، سازمانهای عمومی

می‌دهد تا عوامل جریانهای را که در وضع خط‌مشی مؤثرند بسادگی بررسی و اثرات هر يك را به‌طور مجزا و به‌مراه هم دنبال كنیم. جریانهای سه‌گانه در این مدل تحت تأثیر محیط‌های مختلف قرار دارد و شدت و ضعف آنها با توجه به عوامل مؤثر بر آنها تعیین می‌گردد. محیط‌های فرهنگی، قانونی، سیاسی، فنی و اقتصادی می‌توانند هر يك از جریانها را به‌سو و سمت خاصی سوق دهند و در وضع خط‌مشیها مؤثر افتند. در برخورد اقتضایی با خط‌مشی‌گذاری عمومی موضوع اصلی شناخت موقعیتها و مسایلی است که در جامعه موردنظر وجود دارد. خط‌مشی‌گذاران در این شیوه باید بکوشند تا واقعیت‌های اطراف خود را بخوبی شناخته و با دیدی دورنگر تغییرات احتمالی در محیطها را پیش‌بینی کنند. به عبارت دیگر اگر سیستم خط‌مشی‌گذاری در هر جامعه‌ای را به صورت باز در نظر بگیریم، نظام مذکور تحت تأثیر عوامل محیطی بیشماری است که به عملکردهای آن جهت و شکل می‌دهند. نظام خط‌مشی‌گذاری در ارتباط با متغیرهای فراوانی است که در واقع شرایط محیطی بشمار می‌آیند و شناخت آنها گام اول در الگوی اقتضایی خط‌مشی‌گذاری است، زیرا هم آنها هستند که فرآیند مطلوب را معین می‌سازند.

در عصر حاضر مدیریت مسایل عمومی^{۲۳} به عنوان یکی از تدابیر سازمانها برای آگاهی از مسائل و مشکلات عمومی کاربرد فراوان یافته است. از طریق مدیریت مسایل عمومی سازمانها و کل ساختار بخش عمومی از مسائل و مشکلاتی که در جامعه می‌گذرد، آگاهی می‌یابد. هر سازمانی در رابطه با هدف و مأموریت خود مسائل مربوط را جمع‌آوری و پاسخهای مناسبی برای آنها تنظیم می‌نماید. شاید گفته

23- Public Issues Management.

24- R. A. Armstrong, "The Concept and Practice of Issues Management" Sydney 1981..

می‌توانند در مقابل مسایل صرفاً نقش ارتجاعی و مخالف یا پذیرنده و تسلیم را ایفا کنند و یا آنکه در مقابل مسائل بطور پذیرنده ولی فعال اقدام نمایند. مدیریت مسایل عمومی به‌شناخت مسایل می‌پردازد نه به این عنوان که به تغییرات مذکور تن در دهد بلکه با این هدف که تغییرات مذکور را جهت بدهد و برای آنها پاسخی مناسب و سازنده در جهت مأموریت‌های خود بیابد^{۲۵}.

شناخت مسائل عمومی یکی از ارکان

شیوه اقتضایی در خط‌مشی‌گذاری عمومی است و به خط‌مشی‌گذار در انتخاب روش مطلوب خط‌مشی‌گذاری بیشترین یاری را می‌دهد. بن اساس الگوی اقتضایی در هر جامعه و در هر موقعیت و زمانی تنها یک فرآیند و یک روش خاص جوابگوی نیازهای خط‌مشی‌گذاران نیست. بلکه باید با شناخت و احاطه کامل به محیط، روش مناسب را انتخاب و به خط‌مشی‌گذاری اقدام کرد.

۲۵- برای مطالعه بیشتر در مورد «مدیریت مسائل عمومی» می‌توان به کتاب زیر مراجعه کرد.
R. A. Buchholz & et. al. *Management Response to Public Issues* N. J: Prentice - Hall, 1986.