

خطمشی گذاری در شرایط بحران

وحید مهتر قره داغی^۱، مریم رضایی شهسواری^۲

چکیده

هدف: فرایند مواجهه با بحران را به سه مرحله قبل از بحران، حین بحران و بعد از بحران تقسیم می کنند که در این میان، خط مشی گذاری بعنوان مرحله قبل از وقوع، واجد جایگاهی ویژه است. در این پژوهش ابتدا مروری بر فرایند اجرای خط مشی انجام می شود. سپس بحران های اجرای خط مشی تجزیه و تحلیل قرار می گیرد.

روش: بررسی 106 مصوبه مجلس شورای اسلامی در سال های 1383، 1384 و 1385 از نظر پیش بینی ابزارهای اجرا و سازوکارهای ضامن اجرا، وضعیت مصوبات مورد تحلیل قرار گرفت.

یافته ها: قریب 90% مصوبات مجلس در سال های 83-84 و 85 در مورد ابزارهای اجرا مسکوت است و صرفاً خط مشی و قانون برای اجرا به قوه مجریه ابلاغ گردیده است و در 10% مصوبات ابزارهایی برای اجرا پیش بینی گردیده که غالباً جنبه قهری داشته و زمره ابزارهای اجباری بوده اند.

نتیجه: می توان نتیجه گرفت توجه و عنایت خطمشی گذاران به پیش بینی ابزارهای اجرا در متون خطمشی ها ضامن توفیق سیاست ها بوده و امکان نظارت و پی گیری بعدی را نیز ساده تر می سازد.

کلید واژه: خط مشی گذاری، بحران، مدیریت بحران

^۱ . دانشجوی مقطع دکتری مدیریت دولتی v.gharehdaghi@yahoo.com

^۲ . دانشجوی مقطع دکتری مدیریت دولتی m_rezaee_00@yahoo.com

مقدمه

پیچیدگی فزاینده جوامع مختلف و گسترش ارتباط و وابستگی چند جانبه صنایع، زمینه مساعدی برای رشد کمی و کیفی فرصتها و تهدیدات محیط، فراهم ساخته است. چنانچه از یک سو رشد و توسعه تکنولوژی انسان را در جدال با رخدادهای طبیعی قدرتمند ساخته و از سویی دیگر پیچیدگی و ارتباط تنگاتنگ صنایع سبب بروز معضلات همه جانبه در رخدادهای ظاهراً واحد شده است. مقایسه قطع برق یک روستا با مورد مشابه در یکی از شهرهای بزرگ جهان به خوبی نشانگر درجه آسیب پذیری جوامع پیشرفته است. مقایسه فوق قبل از اینکه مقایسه دونوع جامعه باشد، نشانگر گسترش دامنه هرنوع بحران در جوامع پیچیده است. مرور کوتاهی برچند نمونه بارز از بحرانهای مختلف بیست سال گذشته جهان نکات زیر را نشان می دهد:

TM صنایع خاصی ظرفیت بالقوه بیشتری برای بروز بحران دارند. از جمله، شیمیایی و پتروشیمی، برق،

حمل و نقل هوایی، کشتیرانی؛

• باوجود تفاوت این بحرانها، ویژگیهای مشترک زیادی در بحرانهای مختلف به چشم می خورد؛

• آمادگی قبلی در کاهش ابعاد خسارت نقش تعیین کننده دارد؛

Σ تصمیم گیریهای عجولانه براساس اطلاعات ناقص دامنه خسارت را چندبرابر افزایش می دهد؛

• ارتباطات در ابعاد مختلف نقش بسیار تعیین کننده ای در کنترل بحران دارد.

وظیفه مدیریت بحران اتخاذ تصمیمات موثر براساس اطلاعات صحیح درجهت کاهش خسارات و کنترل سریع بحران است.

باید در تمام برنامه ریزیهای بحران جایی را برای موقعیتهای پیش بینی نشده در نظر گرفت.

بحران عبارت است از وضعیتی که نظم سیستم اصلی یا قسمتهایی از آن را مختل کرده و پایداری آن را برهم زند.

غافلگیری اولین عامل مخرب در بحرانهاست.

تصمیم گیریهای مهم همواره از ضروریات بحران در لحظات اول است.

اتخاذ تصمیمهای درست به هنگام بروز بحران به دسته بندی و ابعیتها بستگی دارد.

بحران چیزی جز تجلی برخورد تمام عواملی که یک مرتبه از حالت نظم به حالت بی نظمی درآمده، نیست.

هیچ بحرانی شبیه دیگری نیست و درک تشابهات کلیدی برای برنامه ریزی به منظور رویارویی با آن و تخفیف اثرات سوء بسیار ضروری است.

دولتها و شرکتها به شناخت روشهای برخورد با تغییرات ناگهانی روی آورده اند و مدیریت بحران بخشی از تمام برنامه های استراتژیک آنها شده است.

مبانی نظری

خط مشی از ریشه سیاست است و بهترین تعریفی که از آن ارائه شده، تخصیص مقتدرانه ارزش هاست. خود ارزش هم همان جهت گیری های فکری پایاست که مبنای رفتار قرار می گیرد (قلی پور، ۱۳۹۳، ۹۶). خط مشی مسیری برای اقدامات مشخص است که هدایت، رهنمود و جهت گیری برای نیل به اهداف معین کلی و جزئی مد نظر دولت را فراهم می کند. خط مشی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می شود، اما باید در نظر داشت خط مشی صرفا اتخاذ تصمیم نیست؛ بلکه فرآیند است شامل تمام اقدامات که از زمان احساس مشکل شروع می شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط مشی ختم می گردد (الوانی و فتاح شریف، ۱۳۸۳). به طور معمول فرآیند خط مشی در تعدادی از مراحل خلاصه می شود، با تصویب قانون اولیه شروع و سپس با خروجی های خط مشی توسط مؤسسات مجری، پذیرش این تصمیمات توسط گروه های هدف، تأثیرات این خروجی ها، آثار مشاهده شده تصمیمات مؤسسات مجری و سرانجام بازنگری اساسی در قانون اولیه استمرار پیدا می کند.

اندرسون اشاره م یکنند که مدل فرآیند خط مشی پنج مرحله دارد: ۱. تشخیص مسأله و تنظیم دستور کار؛ ۲. تدوین؛ ۳. گزینش؛ ۴. اجراء و ۵. ارزیابی (اندرسون، ۲۰۰۶).

اجراء در معنای عام، به معنی انجام دادن، محقق کردن، تمام کردن، تولید و یا تکمیل وظیفه مشخصی است. اجراء در یک مفهوم کلی به معنی به کارگیری قانون است که

در آن، طرح ها و برنامه ها به مرحله عمل در می آیند (اعرابی و رزقی رستمی، ۱۳۸۴). اجراء در واقع ادامه سیاست، به طریقی دیگر است. در این مرحله، قانون ب ه صورت آیین نامه و مقررات درمی آید و جنبه کاربردی پیدا می کند (رزقی رستمی، ۱۳۷۹). به طور کلی، اجراء خط مشی به عنوان انجام فعالیت هایی توسط مجریان برای نیل به مجموعه ای از اهداف کلی و جزئی خ طمشی تعریف شده است. بر طبق نظر چارلز جونز 2 اجراء، مجموعه ای از فعالیتهای هدایت شده در جهت پیاد هسازی برنامه به منظور تحقق آثار آن است.



اتول^۱ اجرای خط مشی را به عنوان آن چه که میان دو دامنه ایجاد یک نیت آشکار برای انجام دادن برخی از امور یا توقف آنها و اثرات غایی آن در عالم واقع، تعریف می کند. به طور دقیق، او اجرای خط مشی را به رابطه میان بیان نیت دولتی و نتایج واقعی می داند. (بروک و مک گریگل، ۲۰۱۳).
برخی از علمای خ طمش یگذاری معتقدند عدم اتخاذ تصمیم در مقابل یک مشکل یا مسأله را هم می توان خطمشی عمومی نام نهاد (الوانی و شری فزاده، ۱۳۸۳).

دیدگاه های اجرایی خطمشی عمومی

اصولا نسبت به موضوع اجرای خطمشی عمومی دیدگاه های مختلفی وجود دارد که هر کدام از زاویه ای خاص به اجرا می نگرند و با پیش فرضهای خود سازوکارهای معینی را توصیه می کنند. پیترز به چهار نوع سبک در انتخاب ابزار اجرا اشاره می کند که آگاهی از آنها ضروری است. در سبک اول ابزار گرایان قرار دارند که شدیداً پای بند جهان بینی خاص و ضوابط حرفه ای خود هستند و بدون توجه به نوع و ماهیت مساله و مشکل به یک سلسله ابزارهای معین و یکسان تعلق خاطر دارند. این گروه در اجرا به طور جدی مواجه با مشکل بوده و توفیق چندانی در استقرار خطمشی ها ندارند، زیرا یک ابزار برای تمامی خطمشی ها کارساز نبوده و طبیعتاً موجب اشکال می گردد.

در سبک دوم فرایندگرایان قرار دارند که به یک ابزار خاص گرایش نداشته و فرایند را مبنای انتخاب ابزار اجرا قرار می دهند. خطمشی گذاری یک مرحله ای نیست بلکه فرایندی پویا از سازگاری و تطبیق می باشد و در طی این فرایند است که ابزار اجرا تعیین می شود. بدین ترتیب در این سبک ابزار به عنوان یک شیوه معین برای همه خطمشی ها معنی نداشته، بلکه در جریان خطمشی گذاری تعیین می گردد.

در سبک سوم اقتضائیون قرار می گیرند که می کوشند تا با ایجاد ارتباط میان مشکل و ابزار، راه حل های اجرایی مناسب را پیدا کنند. فرضاً اگر خطمشی در زمینه موضوع کشاورزی است، شیوه و ابزار اجرا نیز باید با آن متناسب باشد. در این سبک تجربه و آگاهی خطمشی گذاران نقش عمده ای را در انتخاب ابزار مناسب ایفا می کند.

در چهارمین سبک اعتقاد براین است که مشکل و ابزار به همراه مهم شکل می گیرند و این طور نیست که ابتدا مشکل تعریف شده و سپس ابزار اجرای آن تعیین گردد. تعریف ابزار و تعیین مشکل طی یک فرایند سیاسی که خطمشی

¹ O'Tool

² Burke & McGarrigle

گذاران با مخاطبان و محیط خطمشی در ارتباط قرار می گیرند، شکل می گیرد. هم‌زمانی تعیین و تعریف مشکل با مشخص کردن ابزار اجرا و ارتباط با محیط، از ویژگی‌های عمده این سبک است. (B. G. Peters, 2000)

در طبقه بندی دیگری دو دیدگاه حرفه گرائی و سیاست مداری در انتخاب ابزارهای اجرا، مطرح گردیده است. حرفه گرایان انتخاب ابزار را امری فنی و تخصصی تلقی کرده و آن را تابع نوع و ماهیت مشکل و مقتضیات فنی و اجرایی آن می‌دانند. اینان به روال تعقل گرایان خطمشی گذار می‌کوشند تا با اتکاء به دانش و تخصص‌های موجود به بهترین شیوه اجرا دست یابند. در حالیکه سیاستمداران بر انتخاب ابزار اجرا با توجه به نیروهای سیاسی و فضای حمایتی موجود، تاکید می‌ورزند. به زعم آنان انتخاب ابزار اجرا امری سیاسی و حاصل دادوستد میان نیروهای موثر در تصمیم‌گیری است.

اقتصادیون که جزء حرفه گرایان محسوب می‌شوند اعم از کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها، براین باورند که ابزارهای اقتصادی قادرند تا خطمشی‌های عمومی را به طور موثری به اجرا درآورند. طرفداران اقتصاد رفاه دخالت‌های مستقیم دولت را برای اصلاح خطاهای بازار مجاز دانسته‌اند و ابزارهایی که این دخالت را ممکن می‌سازند، توصیه می‌کنند. نئوکلاسیک‌ها با توجه به تئوری انتخاب عمومی (Public choice) نوعی آزادسازی و مقررات زدائی را در خطمشی‌ها لازم دانسته و بازار را ساز و کاری که براساس معادلات اقتصادی عمل می‌کند، ابزار اجرایی مناسب می‌دانند.

سیاستمداران که دارای گرایش سیاسی در انتخاب ابزار اجرایی خطمشی‌ها هستند، معتقدند ابزارها از نظر فنی و تخصصی قابل جایگزینی هستند، و هر کدام را می‌توان به جای دیگری به کار برد. به اعتقاد آنان آنچه در انتخاب ابزار اجرا مهم است، سیاست‌های حاکم است. دولت‌ها براساس سیاست‌های خود اغلب مایلند از شیوه‌هایی استفاده کنند که تنش کمتری ایجاد نمایند و کمتر جنبه اجباری و قهری داشته باشند. البته این امر در تمامی دولت‌ها مصداق ندارد. سیاست‌های دولتی تابعی از دیدگاه سیاستمداران، محدودیت‌های فراوان اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور بوده و صرفاً نظرات گروهی خاص تعیین کننده نمی‌باشند. هود معتقد است انتخاب ابزار اجرا کاری فنی و تخصصی نبوده، بلکه موضوعی سیاسی و تابع شرایط عمومی است. انتخاب ابزار تحت تاثیر محدودیت‌های منابع، فشارهای سیاسی، محدودیت‌های قانونی، و تجربیات حاصل از شکست‌ها و موفقیت‌های گذشته، شکل می‌گیرد (Hood, 1986).

در حال حاضر، ابزارهای اجرائی دولت دستخوش تغییرات چشم گیری شده است و از ابزارهای اجباری متکی به اطلاعات به ابزارهای متکی بر منابع و ترغیبی تغییر جهت داده است. در این میان تغییرات فنی نیز بر ابزارهای اجرائی اثر گذاشته و کارآمدی آنها را افزون ساخته است.

ابزارهای اجرا عمدتاً در دولت با توجه به مخاطبین خطمشی انتخاب می گردند. فرضاً اگر جمعیت هدف خطمشی عمومی گروه کثیری از مردم باشند، ابزارهای تشویقی به کار گرفته می شوند و در مواردی که مخاطبان خطمشی عمومی تمایل چندانی به تبعیت از آن ندارند، ابزارهای قهری و اجباری مورد استفاده قرار می گیرند. بنابراین انتخاب ابزار تابعی از ماهیت اهداف دولت و منابع آن و سازمان و ظرفیتها و نوع بازیگران و ذینفعان خطمشی عمومی می باشد.

دورن و فید توجه خود را به ابزارهای اجرا صرفنظر از شرایط معطوف داشته و در پیوستاری ابزارها را در سه دسته اجباری، مختلط و داوطلبانه قرار داده اند. ابزارهای اجباری به کمک مقررات و نظارت های مستقیم، ابزارهای مختلط به کمک یارانه ها و سازوکارهای مشابه و ابزارهای داوطلبانه با استفاده از سازمان های داوطلبانه ترغیب و تشویق عملی می گردند (Doern & Phidd, 1992).

در تقسیم بندی دیگری ابزارهای اجرا براساس ویژگی های آنها بررسی شده اند برخی از این ابزارها و مشخصات آنها در جدول شماره (۱) آمده است (Peters, 2000).

جدول ۱ ویژگی های ابزارهای اجرا

ابزارهایی که مستقیماً اثر می گذارند .	ابزارهایی که دارای اثر غیر مستقیم هستند.
ابزارهایی که به اجبار تاکید دارند.	ابزارهایی که برانگیزه و ترغیب تاکید دارند.
ابزارهایی که داوطلبانه اند	ابزارهایی که الزام آورند.
ابزارهایی که جنبه تنبیهی دارند.	ابزارهایی که جنبه تشویقی دارند.
ابزارهایی که شفاف و صریح اند.	ابزارهایی که نهفته و مبهم و غیرصریح اند.
ابزارهایی که ارشادی و هدایت گرند.	ابزارهایی که قهری و سرکوب گرند.
ابزارهایی که توانمندسازند	ابزارهایی که محدودکننده و تضعیف کننده اند.
ابزارهایی که اقتضایی اند.	ابزارهایی که کلی گرا هستند.

لیندر و پیتر مدلی برای ابزارهای اجرای خطمشی عمومی ارائه داده اند که در آن انتخاب ابزار به چهار عامل بستگی دارد. اول ویژگی های ابزار که شامل منابع لازم برای بهره گیری از ابزار، هدف ابزار، ریسک سیاسی ابزار، و محدودیت های آن می باشد. دوم سبک خطمشی عمومی و فرهنگ سیاسی حاکم بر جامعه است. سوم فرهنگ سازمانی مجری، و بالاخره عامل چهارم محیط اجرای خطمشی از نظر زمان و مکان و دیدگاه های خطمشی گذاران می باشد (Linder & Peters, 1989).

در نظریه مشابه دیگری انتخاب ابزار اجرا بر اساس ویژگی های ابزار، ماهیت مساله، تجربیات قبلی دولت در برخورد با مسائل مشابه، اولویت های ذهنی تصمیم گیرندگان، و واکنش گروه های اجتماعی نسبت به خطمشی، صورت می پذیرد (Hood, 1986). از مطالب پیش گفته می توان نتیجه گرفت که انتخاب ابزار اجرای خطمشی عمومی تابع یک سلسله شرایط و مقتضیات درونی و بیرونی است که اگر بخواهیم آنها را به طور خلاصه طبقه بندی کنیم شامل:

۱. توانایی دولت و خطمشی گذاران در امر نظارت بر مخاطبان خطمشی

۲. شرایط و گرایش های مخاطبان خطمشی نسبت به موضوع، خواهند بود. ابزارها نیز در چهار دسته قرار می گیرند که عبارتند از :

● ابزارهای بازار محور و اقتصادی.

● ابزارها مقرراتی و نظارت و مداخله مستقیم دولتی.

● ابزارهای دواطلبانه.

● ابزارهای ترکیبی.

جدول ۲. مدل دوبعدی انتخاب ابزارهای اجرا

شرایط و گرایش های مخاطبان خطمشی			
محدود و ساده	متعدد و متنوع		
ابزارهای قانونی و نظارتی	ابزارهای بازار محور	زیاد	توانایی دولت در
ابزارهای ترکیبی	ابزارهای دواطلبانه	کم	امر نظارت و مداخله



همانگونه که در جدول ملاحظه می شود، انتخاب ابزار عمدتاً به دو عامل توانایی دولت و گرایش های مخاطبان خطمشی عمومی بستگی دارد. در صورتیکه دولت دارای توانمندی های بالایی در زمینه نظارت و اجرا باشد در شرایط پیچیده و متنوع که مخاطبان خطمشی دارای گرایش های متفاوت و مختلفی هستند می تواند از ابزارهای بازار محور استفاده کند و اجرای خطمشی را به کمک اهرم های اقتصادی مانند معافیت ها، جرایم مالیاتی، و پاداش ها، تحقق بخشد.

اما در صورتیکه شرایط و گرایش های مخاطبان پیچیدگی و تنوع زیادی نداشته باشد، ابزارهای قانونی و نظارتی راهکار مناسب خواهند بود. از سوی دیگر هر گاه توانایی دولت در زمینه نظارت و مداخله کم باشد در شرایط فوق الذکر ابزارهای داوطلبانه و مردمی، و ابزارهای ترکیبی امکان کاربرد دارند. در این زمینه ابزارهای ترغیبی و تبلیغی که مردم را به اجرای داوطلبانه دعوت می کند و اتکا به تشکل های مردمی و خانواده و محله محور، مفید فایده خواهند بود. باید به خاطر داشت که انتخاب ابزارهای اجرای خطمشی تا حدود بسیار زیادی وابسته به فرهنگ مردمان و ذینفعان خطمشی می باشد و در تعریف شرایط و گرایش های مخاطبان توجه به این نکته ضروری است. سازمان مجری خطمشی و سبک مدیریت در آن نیز در امر اجرا اثر گذار می باشد. ابزارهای اجرای خطمشی عمومی باید با ساختار سازمان و سبک مدیریت آن هماهنگ و سازگار باشد. تعیین ابزارها بدون توجه به سازمان و سبک مدیریت آن موجب عدم توفیق در اجرا می گردد. فرضاً ممکن است سیاستگذاران در وضع خطمشی عمومی، ابزاری را که نیاز به کنترل های شدید و دقیق دارد برای اجرا پیش بینی نمایند، در حالیکه دستگاه مدیریتی نتواند کنترلی با این اوصاف را اعمال نماید و سبک مدیریت سازمان نیز توانایی انجام چنین کاری را نداشته باشد. در چنین شرایطی قطعاً خطمشی به علت ناهمخوانی سازمان مجری و ابزار اجرا، توفیق چندانی نخواهد داشت. بنابراین علاوه بر شرایطی که قبلاً برای انتخاب ابزار خطمشی به آنها اشاره شد، توجه به سازمان مجری و سبک مدیریتی آن برای اجرای موفقیت آمیز خطمشی ضروری است.

ارتباط خطمشی و مجریان

خطمشی های عمومی در اجرا دستخوش تغییرات و تحولاتی می شوند که گاهی اوقات آنها را از اهداف اولیه شان دور می سازد. به عبارت دیگر مجریان به گونه ای تصمیمات را به اجرا در می آورند که شکل تازه ای به خود می گیرند. علل این تغییرات در اجرا متعدد می باشند که ذیلاً به اجمال مورد بررسی قرار می گیرند:

عدم مشخص بودن خطمشی - هیچ خطمشی گذاری نمی تواند مدعی آن باشد که تمامی دقایق خطمشی را پیش بینی کرده و شرایط اجرای آن را بدون خطا برآورد کرده است. از سوی دیگر خطمشی گذاران غالباً، قوانین کلی را



وضع کرده و تعیین جزئیات اجرائی را بر عهده مجریان می گذارند. بدین ترتیب دیدگاهها و نظرات مجریان بر خطمشی ها اثر فراوان داشته و می تواند در اجرا ماهیت آنها را تغییر دهد.

معیارهای مختلف و متعارض اجرا - گاهی اوقات خطمشی گذاران معیارهای مختلف و متعارضی را برای اجرای خطمشی ها پیش بینی می کنند که این مساله، دست مجریان را در اجرای سلیقه ای خطمشی ها باز می گذارد. فرضا تعیین حداقل دستمزد به عنوان یک خطمشی جبران خدمت، می تواند با دومعیار هزینه زندگی، وقدرت پرداخت سازمان عملی گردد. همانطور که ملاحظه می شود، این دو معیار متعارض بوده و پرداختن به یکی ما را از دیگری دور می سازد. حال مجریان می توانند براساس نظرات خود به یکی از این دو معیار اتکا کرده و خطمشی را به سمت و سوئی که خود مایلند، هدایت کنند. البته ممکن است معیارها بیش از دو معیار بوده و این معیارهای چندگانه به مجریان امکان می دهند نظرات خود را در قالب معیار خاصی که مورد علاقه شان می باشد اعمال نمایند.

9

عدم انگیزه اجرایی - انگیزه مجریان در اجرای خطمشی ها نقش عمده ای ایفا می کند. گاهی اوقات مجریان انگیزه کافی برای اجرای یک خطمشی ندارند، در حالیکه مشتاق اجرای خطمشی دیگری می باشند. برخی خطمشی ها به گونه ای تنظیم شده اند که مجریان از اجرای آنها احساس افتخار و مباهات می کنند و اجرای برخی دیگر چندان اعتباری را برای مجریان به همراه ندارد. به این دلیل انگیزه مجریان موجب می شود بعضی از خطمشی ها به طور کامل اجرا شوند و برخی دیگر بدرستی اجرا نگردند. از اینرو خطمشی گذاران باید هشیار باشند که انگیزه کافی را برای مجریان در تنظیم خطمشی ها لحاظ کنند که اجرای آنها بدرستی صورت پذیرد. این واقعیت را نباید از خاطر برد که خطمشی ها نه فقط براساس نظر سیاستمداران و خطمشی گذاران بلکه با توجه به انگیزه و علاقه مجریان شکل می گیرند و این نکته یادآور آن است که تدوین و اجرای خطمشی از هم جدا نیستند و شاید از اغراق آمیز نباشد اگر بگوئیم خطمشی ها به انتخاب و نظر مجریان بیشتر وابسته اند تا به اهداف و دیدگاههای خطمشی گذاران.

دستورات متفاوت - در بعضی موارد مجریان از مجاری مختلف سازمانی دستور دریافت می کنند که این دستورات یکسان و هماهنگ نمی باشد و این امر موجب اختلال در اجرای خطمشی می گردد. اگر چه سازمان های بوروکراتیک با رعایت اصل وحدت فرماندهی و سلسله مراتب، می کوشند تا هریک از مجریان، از یک فرآیند دستور دریافت کنند، اما



عملا اینطور نبوده و سیاست های ابلاغی به مجریان ممکن است با دستورات متفاوت و مختلفی از مراجع گوناگون همراه بوده و به مجریان امکان دهد براساس نظر خود از دستوری که علاقمند هستند تبعیت نمایند.

عدم صلاحیت و توانمندی مجریان - در بعضی موارد علت اجرای متفاوت خطمشی های عمومی ناشی از ناتوانی مجریان می باشد. در خطمشی هایی که اجرای آنها تخصصی بوده و دانش و مهارت های خاصی را نیاز دارد در صورت عدم وجود چنین توانمندی هایی مسلما اجرا دستخوش مشکلات فراوان خواهد شد و به شکلی دگرگونه تحقق می یابد. زمانی که مجریان نمی توانند خطمشی را به گونه ای که لازم است اجرا کنند، آن را به طرزى که می توانند و می خواهند به اجرا می گذارند.

عدم کفایت منابع وامکانات اجرا - در صورتیکه پیش بینی های درستی نسبت به مشخص کردن منابع و امکانات لازم برای اجرا، انجام نشده باشد، و مجریان موظف به اجرای خطمشی شده باشند، در شکلی که برایشان امکان پذیر است آن را به اجرا در می آورند و مسلما خطمشی در چنین حالتی، آن نتایجی که در نظر سیاستمداران بوده، بدست نخواهد داد. خطمشی ها یا به طور ناقص و جزئی، و یا در یک مقطع کوتاه و محدود به اجرا در می آیند و بدین ترتیب از شکل اولیه آن دور می شوند.

ساختارهای بوروکراتیک - سازمان های مجری از نظر ساختاری دارای قدرت و اختیارات خاص خود بوده و با اتکا، به آئین نامه ها و ضوابط در اجرای خطمشی های عمومی اثر می گذارند. از سوی دیگر گاهی اجرای خطمشی ها برعهده چند سازمان بوده و این امر کار اجرا را دشوارتر و پیچیده تر می سازد، فرضا سیاست های جاده سازی و توسعه راهها در اجرا سازمان های راهداری و محیط زیست را درگیر می سازد و عدم توافق بین این دو سازمان می تواند مشکلاتی در اجرا به وجود آورد و سیاست توسعه راهها را به صورت متفاوتی با آن چه در نظر سیاستگذاران بوده است اجرائی سازد.

گروههای ذینفوذ - بنا به تعریف گروه های ذینفوذ مجموعه افرادی هستند که تلاش می کنند با استفاده از توانمندی های خود، سیاست ها را به سمت و سوئی که خود مایلند سوق دهند. بنابراین گروه های ذینفوذ در تدوین و اجرای خطمشی های عمومی موثر بوده و می توانند جلوی اجرا را بگیرند و آنها را با تاخیر و کندى و تغییر مواجه سازند. البته گروه های ذینفوذ به عنوان یک عامل نظارتی نیز عمل کرده و قادرند بر شکل گیری و اجرای خطمشی های

عمومی کنترل اعمال کنند و در صورتیکه موارد تخلفی مشاهده کردند آنها را بر ملا سازند. این نقش گروههای ذینفوذ نیز آثار اجرائی داشته و می تواند موجبات اصلاح، و بهبود و تغییر در اجرا را فراهم آورد (Lindblom, 1984).

انتخاب ابزار مناسب خطمشی عمومی

با توجه به مطالب پیشگفته روشن می شود که تعیین ابزار اجرای مناسب تابع بسیاری از مسائل بوده و خطمشی گذار با توجه به آنهاست که می تواند خطمشی عمومی موفق را برای اجرا اتخاذ کند. موقعیت محیطی خطمشی، مخاطبان آن، شرایط جامعه از جهات مختلف، نوع و ماهیت خطمشی، امکانات و منابع اجرائی در سازمان های مجری باید در تصمیمگیری نسبت به انتخاب ابزار لحاظ شوند و هیچ خطمشی مصوب نگردد مگر آنکه امکان اجرای آن از جهات فوق بررسی و تأیید شده باشد. اغلب اوقات برای تصویب خطمشی ها و سیاست های عمومی صرفا به منابع مالی برای اجرا توجه می شود در حالیکه موارد بسیار دیگری وجود دارند که اگر مهیا نباشند خطمشی در اجرا با شکست روبرو می شود. اصولا بررسی خطمشی های عمومی ناموفق نشان می دهد که خطمشی گذاران قدرت پیش بینی های دقیق نسبت به امکانات اجرائی نداشته و این ضعف عدم اجرا را موجب شده است. توسل به دلایلی از قبیل اینکه مجریان انگیزه اجرا نداشته اند، منابع به موقع دریافت نشده، شرایط اجتماعی مهیا نبوده است، موجه نبوده و برختمشی گذاران است که تمامی این موارد را در هنگامی که به تدوین خطمشی می پردازند، لحاظ کرده و غفلت خود را به شرایط بعدی نسبت ندهند. به عبارت دیگر خطمشی گذاران پیشنگر که آگاهی و بصیرت کافی نسبت به آینده دارند، به هنگام شکل گیری خطمشی تمامی موارد آتی را مورد توجه قرار داده و خطمشی و ابزار اجرای آن را به گونه ای تعیین می کنند که با کمترین اشکال در عمل مواجه گردد. در اینجا ضروری است یادآوری شود که در اغلب متون خطمشی گذاری عمومی، با اتکاء به ماهیت خطمشی عمومی که مصلحت و خیر عامه را پی می گیرد به استفاده از ابزارهایی توصیه می شود که جنبه توانمندسازی، هدایت گری و ارشادی، ترغیبی، و داوطلبانه دارند و از ابزارهای قهری و اجباری به علت عواقب نامطلوب آن حتی الامکان احتراز می شود.

با بررسی ۱۰۶ مصوبه مجلس شورای اسلامی^۱ در سال های ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ از نظر پیش بینی ابزارهای اجرا و سازوکارهای ضامن اجرا، وضعیت مصوبات بدین شرح بوده است:

^۱. فهرست مصوبات سالهای ۸۳، ۸۴ و ۸۵ در پیوست مقاله آمده است.

مروری اجمالی بر ابزارهای اجرایی در قوانین ایران

الف- قریب ۹۰٪ مصوبات مجلس در سال های ۸۳-۸۴ و ۸۵ در مورد ابزارهای اجرا مسکوت است و صرفاً خط مشی و قانون برای اجرا به قوه مجریه ابلاغ گردیده است. فرض براین بوده که ابلاغ متضمن اجرا خواهد بود و نیازی به پیش بینی ابزار اجرا و حصول اطمینان از کاربرد آن نیست. شاید اغلب کاستی هایی که در اجرای قوانین حادث می شود ناشی از عدم تعیین دقیق ابزارهای اجرا است. البته این بدان معنا نیست که آئینامه های اجرائی در متن قانون گنجانده شود، بلکه منظور آن است که ابزار اجرا به عنوان بخش جدائی ناپذیر قانون به طور کلی مورد اشاره قرار گیرد. باید یادآور شد که از نظر اصول مدیریت، صدور دستور برای تحقق امر کافی نیست و باید ابزار اجرا با توجه به گروه هدف معین شود، به گونه ای که دستور پذیرفته شده و مورد عمل قرار گیرد (Follet, 1926).

ب- در ۱۰٪ مصوبات ابزاری برای اجرا پیش بینی گردیده که غالباً جنبه قهری داشته و زمره ابزارهای اجباری بوده اند. عدم اجرا در این قوانین جرایم نقدی و مجازات حبس و تعلیق از خدمت و محرومیت از مزایای شغلی و اجتماعی را در پی داشته است. جالب توجه است که تنها در چند مورد ابزار دواطلبانه و تشویقی مورد نظر قانونگذار قرار گرفته است و در سایر موارد ابزارهای اجرائی، تنبیهی و قهری بوده اند.

نظریه پردازان در مورد خط مشی

نظریه پردازان حوزه اجرای خط مشی، دیدگاه های مختلفی را در مورد عوامل مؤثر بر اجرای خط مشی ابراز نموده اند. ون میتر و ون هورن (۱۹۷۵)، اجرای خط مشی را به عنوان یک فرآیند خطی بیان می کنند. چارچوب نظری اجرا از دیدگاه آن ها از شش متغیر تشکیل شده است. این عوامل عبارتند از:

- (۱) استاندارد و هدف ها
- (۲) منابع و امکانات
- (۳) ارتباطات درون و برون سازمانی
- (۴) ویژگی های سازمان های اجرایی

۱- در قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب ۸۵/۶/۱۵ پرداخت بخشی از مالیات ماحوذه برای حمایت از نهادهای تحقیقاتی و فرهنگی قرار داده شده است.

(۵) شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی

(۶) گرایش ها و تمایلات اجرا کنندگان (ون میتر و ون هورن، ۱۹۷۵)

بارداخ مطرح نمود که اجراء به عنوان یک بازی سیاسی مطرح است (گیوریان و ربیعی، ۱۳۸۱) و اعمال خط مشی عمومی را به عنوان هنر موفقیت در یک بازی قلمداد کرد؛ به طوری که هر کسی قاعده بازی را بهتر رعایت کند، می تواند موفق تر باشد. ائتلاف، چانه زنی، متقاعد کردن، مانور دادن، درگیر شدن با بحران ها و تصمیم گیری در شرایط عدم اطمینان از مهارت هایی هستند که از قواعد بازی پیروی می کنند (رزقی رستمی، ۱۳۷۹).

ناکامورا و اسمال وود^۳ (۱۹۸۰) در بررسی هایی که انجام داده اند، دریافتند که اجراء به عنوان یکی از اجزای فرآیند اخذ تصمیم با دیگر اجزاء ارتباط تنگاتنگی دارد و به دیگر بخش های این فرآیند وابسته است. آنها جریان اتصال بین اجزاء با تنظیم خط مشی عمومی را فرآیند رهبری می دانستند. بدین معنی که تحقق هدف های برنامه در هماهنگی سه بعد از فعالیت ها یعنی شکل گیری خط مشی اجرا و ارزیابی آن است.

به نقل از گیوریان و ربیعی (۱۳۸۱)، الکساندر اجرا را به عنوان یک نظریه اقتضایی در نظر می گیرد. او اجرا را به عنوان یک فرآیند تعاملی مستمر و پیچیده بیان نمود. وی اجراء را در تعامل با عوامل محیطی (سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ارزشی و اقتصادی)، تدوین خط مشی، برنامه ها، نتایج و محرک های مختلف می داند. هر کدام از عوامل یادشده در ارتباط با شرایط مختلف و زمان تعاملات، می توانند اثرات متفاوتی بر اجرای خط مشی بگذارند. پرسمن و ویلداوسکی مطالعات موارد خاص را به عنوان یک چشم انداز مناسب برای اجرای موفقیت آمیز خط مشی معرفی می کنند. این نظریه به دنبال تجزیه عوامل منحصر به فرد، ثابت و مشخص تاثیرگذار بر اجرا نیست.

به منظور رعایت اختصار، گزیده ای از عوامل و موانع موثر بر اجرای خط مشی عمومی برگرفته از دیدگاه های نظریه پردازان و مطالعات پژوهشگران این حوزه، در قالی جدول ارائه می شود:

جدول ۱: خلاصه دیدگاه نظریه پردازان در خصوص عوامل و موانع مؤثر بر اجراء

ردیف	نظریه پردازان و پژوهشگران	سال مطالعه	شرح عوامل و موانع مؤثر بر اجرای خط مشی
------	---------------------------	------------	--

¹ Van Meter & Van Horn

²² Bardach

³ Nakamura & Smallwood

عوامل شکست: ۱. روشن و مشخص نبودن اهداف خط مشی؛ ۲. عدم پویایی خط مشی ها؛ ۳. بی توجهی به ظرفیت های اجرایی موجود	۲۰۰۶	سو ژانگ و راینی	۱
موانع موفق اجراء: ۱. محدودیت های سیاسی و اقتصادی (تبادل بودجه)؛ ۲. محدودیت تراز خارجی؛ ۳. محدودیت کسری توأمان؛ ۴. اثر جایگزینی؛ ۵. محدودیت جهانی شدن.	۲۰۰۶	جان کوگین	۲
عوامل مؤثر بر موفقیت اجرای خط مشی: ۱. فرآیند شکل گیری خط مشی؛ ۲. اجرای منظم؛ ۳. نظارت و کنترل خط مشی؛ ۴. رهبری و مدیریت؛ ۵. کارکنان توانمند و حکمرانی شرکتی.	۲۰۰۷	برنز و دیگران	۳
۱. رعایت متوازن و متناسب انواع علانیت (سیاسی، اقتصادی، قانونی و حرفه ای) در مرحله تدوین خط مشی.	۱۳۸۷	دانایی فرد، ثقفی و مشبکی	۴
تنگناهای اجرای خط مشی های صنعتی در استان قم: ۱. عوامل ناشی از بوروکراسی؛ ۲. عوامل ناشی از ساختارهای اجرایی؛ ۳. عوامل محیطی؛ ۴. عوامل فرهنگی؛ ۵. عوامل ناشی از قوانین و مقررات؛ ۶. عوامل ناشی از منابع انسانی؛ ۷. عوامل ناشی از ماهیت خط مشی؛ ۸. عوامل ناشی از منابع و امکانات مادی.	۱۳۹۰	قلی پور و همکاران	۵

بحران چیست؟

قبل از پرداختن به ویژگیهای موقعیت بحرانی و معرفی رویکرد سیستماتیک رویارویی موثر، باید توجه کرد که در هر حال بحران یا مستقیماً در یک سیستم به وجود آمده یا تاثیر عوامل خارجی سیستم را مختل ساخته است. در هر دو حالت می توان تجزیه و تحلیل خود را به صورت ملاحظات سیستماتیک پیش برد. زیرا در نهایت وظیفه مدیریت بحران، اتخاذ تصمیمات موثر براساس اطلاعات صحیح در جهت کاهش خسارات و کنترل سریع بحران است. این پروسه در نهایت با شناخت کنشها و واکنشهای سیستماتیک انجام می شود. در غیر این صورت تصمیمات چیزی جز آزمون و خطا نخواهد بود و باتوجه به سه عامل، محدودیت زمان، تهدید و غافلگیری نمی توان انتظار داشت جایی برای چنین رویکردی باشد. مسلماً در تمام برنامه ریزیهای بحران جایی برای موقعیتهای پیش بینی نشده در نظر گرفته خواهد شد. بنابراین می توانیم بحران را براساس تعریف سیستم چنین بیان کنیم: اجزای تشکیل دهنده سیستم در چارچوب معین براساس ضوابط و معیارهای سنجیده و تنظیم شده روابطی به صورت کنش و واکنش با هم برقرار می کنند. در هر سیستم عناصر متغیر تشکیل دهنده آن باید در حدود و قلمرو معینی نگهداری و محافظت شود، در غیر این صورت حالت تعادل سیستم بهم می خورد. تا جایی که امکان محو کامل آن وجود دارد.

برخی خصوصیات بحران

- بحران بیشتر یک وضعیت اضطراری و آنی است تا یک حالت مزمن
- موجب تغییر رفتار میشود و آثار پاتولوژیکی دارد مثل یاس، عذر تراشی و فرار از مسئولیت
- تهدید هدفهای اشخاص درگیر بحران
- در ارگانسیم بدن اختلال ایجاد میکند و موجب خستگی و تشویش می شود.

ویژگی بحران

- بحران یک نقطه چرخش در یک سلسله رویدادهاست
- بحران وضعیتی است که در آن ضرورت اتخاذ تصمیم و عمل در طراحان و عوامل درگیر شکل میگیرد

- بحران یک تهدید واقعی نسبت به هدفهای عوامل درگیر است
- بحران نتایج مهمی در پی دارد که عواقب آن آینده طرفهای درگیر را معین میکند
- بحران مولود یک سری رویدادهایی است که از ترکیب آنها شرایط جدیدی بوجود میاید.
- بحران یک مرحله زمانی است که در آن عدم اطمینان درباره برآورد وضعیت و راهکارهای مهار آن افزایش می یابد.

بحران یک مرحله زمانی یا وضعیتی است که در آن کنترل رخدادها و تاثیر آنها کاهش می یابد.

بحران یک وضعیت اضطراری را بوجود می آورد که در آن تشویش و نگران عوامل تصمیم گیرنده افزایش می یابد.

در وضعیت بحرانی معمولاً آگاهی ها و اطلاعات تصمیم گیرندگان ناقص و غیر کافی است.

در وضعیت بحرانی عامل زمان علیه عوامل درگیر عمل میکنند.

در بحران روابط بین عوامل درگیر دگرگون می شود.

در وضعیت بحرانی اصطکاک بین عوامل درگیر افزایش می یابد مخصوصاً در بحران های سیاسی که دولتها درگیر آن

هستند.

طبقه بندی وضعیتهای بحرانی

درجه آگاهی	زمان تصمیم گیری	تهدید	مشخصات نوع بحران
غافل گیری	کوتاه	شدید	۱- بحران شدید
غافل گیری	طولانی	شدید	۲- بحرانهای نوظهور
غافل گیری	کوتاه	خفیف	۳- بحرانهای کند
غافل گیری	کوتاه	خفیف	۴- بحرانهای ویژه
پیش بینی شده	کوتاه	شدید	۵- بحرانهای انعکاسی
پیش بینی شده	طولانی	شدید	۶- بحرانهای برنامه ای
پیش بینی شده	طولانی	خفیف	۷- بحرانهای عادی
پیش بینی شده	کوتاه	خفیف	۸- بحرانهای اداری

16

طبقه بندی وضعیت های بحرانی

۱- بحرانهای شدید :

در یک وضعیت کاملاً بحرانی که هدفهای عمده مورد مخاطره قرار میگیرد، در سطوح بالای مدیریتی تصمیماتی اتخاذ میگردد. محدوده زمان همراه با شرایط روانی عناصر تصمیم گیرنده ضرورت احتراز و صرف نظر کردن از روشهای بوروکراسی را ایجاب می نماید.

جمع آوری اطلاعات و آگاهی درمورد اوضاع بحرانی یکی از مقدمترین اقدامات است با توجه به اینکه در زمان محدود امکان دستیابی به اطلاعات صحیح و قابل اعتماد مقدور نیست ، گردآوری نشانه های کلی بحران و آثار مرتبط بر آن، تحت الگوهای مختلف ، میتواند کمک موثری در شناخت نوع و کیفیت وضعیت بحران به دست داده و مسئولین رادراتخاذ تصمیمات نسبتاً معقوق و حساب شده یاری دهد.

۲- بحرانهای نوظهور بدعتی :

در این وضعیت که برخلاف یک حالت کاملا بحرانی ، زمان اتخاذ تصمیم ، بیشتر میباشد ولیکن تهدید کماکان به طور شدید وجود دارد و واکنش حریف هم قابل پیش بینی نیست ، تصمیم گیرندگان امکانات بیشتری را برای تحقیق و تعمق در خصوصیات و کیفیات گوناگون وضعیت پیش آمده در اختیار دارند . عموماً در چنین حالتی که وضعیت پیش آمده نوظهور و جدید است عوامل دست اندرکار تصمیم گیری دارای امکانات گسترده تری برای مطالعه و ارائه طریق میباشند و فرصت مناسبتری برای دفاع از روش و راه کارهای اتخاذ شده دارا هستند . در این حالت، برخلاف وضعیت قبلی عوامل دست اندرکار اتخاذ تصمیم ، به علت طولانی شدن زمان بحران، ناگزیر به پرداختن به کارهای روزمره میباشند و بوروکراسی حاکم بردستگاه ، کم و بیش جریان عادی خود را تعقیب میکند.

۳- بحرانهای کند (بطئی):

در این وضعیت تهدید خفیف است و مدت زمان تصمیم گیری نسبتاً طولانی و لیکن روی داد ، غیر مترقبه و پیش بینی نشده میباشد . تصمیم گیرندگان در این حالت سعی در احتراز از اقدام به عمل نموده و عموماً به مباحثی می پردازند که هرگز منجر به تصمیم نهائی نمی گردد.

۴- بحرانهای ویژه (موردی):

در این وضعیت ، تصمیم گیرندگان خود را در شرایطی احساس میکنند که تهدیدی خفیف وجود دارد و زمان کمی برای واکنش در اختیار دارند و غافلگیر رویداد غیر مترقبه ای شده اند طبعاً این حالت مانند وضعیت بحرانی نیاز به اتخاذ تصمیم دارد که قبل از مشکلتر شدن اوضاع به نحوی آنرا مهار کنند منافع حیاتی و مهمی در این حالت در مخاطره قرار نمیگیرد

قصور در اتخاذ تصمیم صحیح و بموقع ، زیان جبران ناپذیری به هدفهای عمده وارد نمیکند . متغیرهای سه گانه (تهدید، زمان و درجه آگاهی) نقش تعیین کننده ای در اتخاذ تصمیم ایفا نمی کنند

۵- بحرانهای انعکاسی :

در این وضعیت ، تهدید شدیدی وجود دارد و زمان تصمیم گیری کوتاه است ، لیکن رویداد پیش آمده قابل پیش بینی بوده است. با توجه به کوتاهی فرصت برای اخذ تصمیم ، امکان تحقیق، تعمق و مشاوره برای دستیابی به راهکارهای

مقابله و برخورد با بحران وجود ندارد. در چنین شرایطی روش اتخاذ تصمیم مشابه موارد بحران شدید خواهد بود، با این تفاوت که دست اندرکاران از قبل انتظار وقوع رخداد را داشته اند و به همین مناسبت طبعاً پیش بینی های لازم را برای مقابله با آن انجام داده اند.

۶- بحرانهای برنامه ای :

در این وضعیت تهدید شدیدی وجود دارد ولیکن زمان طولانی و آمادگی پیشگیری امکان مشورت و بررسی جوانب رویداد را فراهم میکند. واکنش تصمیم گیرندگان در این حالت، تاحدودی شبیه مورد وضعیت بدعتی است. وجود تهدید جدی باعث میشود که تصمیم گیرندگان احساس کنند که مسئله نیاز به توجه دقیق دارد لیکن برخلاف حالت بحران شدید که مشورتها منحصر به گروهی محدود در سطح بالای تصمیم گیری نمی گردد. ممکن است سازمانها و گروههای متعددی در این تصمیم گیری شرکت داشته باشند و به همین علت نیز اخذتصمیم نهائی به دلیل وجود راهکارهای متعدد دچار اشکال میگردد.

۷- بحرانهای عادی:

این نوع وضعیتهای درمکعب بحران درست درمقابل وضعیت بحران شدید قرار میگیرد یعنی تهدید ضعیف است، زمان طولانی است و عمل قابل انتظار میباشد چنین رخدادهایی معمولاً هرچند یکبار پیش میآید و چون قابل پیش بینی هستند مسئولین برنامه ها و راهکارهایی برای برخورد با آنها در روشهای جاری خود تهیه و به موقع از آنها استفاده می کنند بعلاوه وجود روش جاری برای مقابله با این وضعیتهای بحرانی، عموماً مجریان امر در سطوح پایینتر سازمان به رتق وفتق آنها می پردازند

۸- بحرانهای اداری :

آخرین راس مکعب بحران، معرف وضعیت خفیف، زمان کوتاه است ولیکن رویداد قابل انتظار است. تصمیمات اداری، عموماً به رده های متوسط مقامات سازمان مربوط میشود، یعنی کسانی که دارای اختیارات کافی برای بسیج کردن گروهی از متخصصین جهت دستیابی به یک تصمیم سریع برای مقابله با یک تهدید ضعیف میباشند. در این حالت، کوشش در دستیابی به اطلاعات بیشتر، به علت کمی فرصت جهت اقدام عاجل، معمولاً امکان پذیر نیست، بعلاوه عمل



رسیدگی به وضعیت به علت کم اهمیت بودن تهدید، از تقدم چندانی برخوردار نمیشد. کیفیت برخورد بامسئله بستگی به این دارد که مقامات مسئول تاجه اندازه آمادگی مقابله با رویداد از نظر پیش گیری و پیش بینی را داشته باشند کسانیکه درگیر اخذ تصمیمات اداری برای این منظور میباشند، عموماً دست به اقدامی نمی زنند مگر آنکه کاملاً مطمئن باشند که راه کار پیشنهادی کاملاً پاسخگوی وضعیت است.

تجسم و پیش بینی بحران

بعضی از موسسات خدماتی معتبر برنامه های دقیق و موشکافانه ای در مورد ارتباطات بحران برای خود تهیه کرده اند که می تواند هنگام بروز بحران متناسب شرایط تطبیق گشته و سریعاً به اجرا درآید. چنین طرحهایی باید در زمانی تهیه شوند که نحوه عملکرد سازمان رضایت بخش است. هرچه پیش بینی جامع تر باشد هنگام بروز بحران فرصتهای بهتری برای حل موفقیت آمیز آنها وجود خواهد داشت. با اینکه هیچ بحرانی شبیه بحرانهای دیگر نیست لیکن تشابهات قابل ملاحظه ای بین آنها وجود دارد. کشف و درک این تشابهات کلیدی، جهت برنامه ریزی برای رویارویی با بحران و تخفیف اثرات سوء آن ضروری است. هرگز نباید از شناسایی بحرانهای بالقوه فارغ شد. بحرانهایی که در حیطه فعالیت مشابه رخ می دهد و اخبار آن به اطلاع جامعه می رسد، می تواند سرنخهای جدیدی برای تکمیل برنامه ریزی بحران در ابعاد ناشناخته قبلی به دست دهد. زمانی که سازمانی در فکر آمادگی برای مقابله با بحران است، در حقیقت در نیمه راه برنامه ریزی برای مواقع اضطراری است. مسلماً مدیران خلاق و مبتکر می توانند شرایط بالقوه بحرانها را تصور و جزئیات پیچیده آن را ترسیم کنند. سرعت و شتاب تغییرات سبب می شود ابعاد و گستره بحرانهای موجود حتی در زمینه های مشابه تفاوت های چشمگیری داشته باشند. اما همین تغییرات شگرف و رشد و توسعه چشمگیر صنایع مختلف امکانات جدیدی را برای تصویر آینده و پیش بینی شرایطی که در هیچ آزمایشگاهی قابل بازسازی نیست فراهم ساخته است. در بیست سال گذشته چندین بحران فجیع در زمینه حمل و نقل دریایی و هوایی، شرکتهای شیمیایی و پتروشیمی، تاسیسات اتمی و بازتابهای بلایای طبیعی بر نیروگاهها داشته ایم. که مهمترین آنها کارخانه بوپال هند، نیروگاه چرنوبیل، کشتی نفت کش اکسون والدز در سال ۱۹۸۹، برخورد دو هواپیمای پان امریکن و ک.ال.ام در اسپانیا، هواپیمارمایی کراچی در سال ۱۹۸۶، گردباد گلوریا در سال ۱۹۸۵ در ایالت نیویورک... بوده است. در سالهای اخیر کمپانی های معظم فیلم سازی دست به تهیه فیلمهای علمی - تخیلی خارق العاده ای زده اند که به جرئت می توان گفت آمیزه ای از هنر و علم برای تجسم تصویری عمیق با رعایت تمام ریزه کاریها از زوایای مختلف یک رخداد هولناک بوده

است. از آن نمونه می توان فیلمی که به صورت سریال از وقوع زلزله خیالی در نیویورک با صرف هزینه ای معادل ۴ میلیارد دلار ساخته شده است، نام برد.

مدیریت بحران

راهکارهای شرایط بحرانی به صورت روشن و مشخص وجود ندارند. اگر هم باشد همگان به طور یکسان با کیفیت و محاسن و مضار آنها هم نظر نیستند. هنگامی که صحبت از انتخاب می شود. مسئله جنبه ارزش و قضاوت پیدا می کند. بنابه طبیعت و عوامل روحی عاملان تصمیم گیری نتایج آن متفاوت است. در اینجا ممکن است تضاد منافع گروه های درگیر در تصمیم تاثیر بگذارد. تصمیمی که عملی ناشی از اراده انسانهاست باید اهداف و مقاصد را نیز در نظر بگیرد. به طور کلی در هر تصمیم باید به این دو سوال پاسخ داده شود: «باتوجه به هدفی که تصمیم گیرنده دنبال می کند، چه رابطه ای بین ارزش موضوع و میزان ریسک یا احتمال خطر وجود دارد؟» و «چه تناسبی بین مقاصد دنبال شده و وسایلی که در اختیار است وجود دارد؟» معمولاً رابطه اول را در چارچوب استراتژی و رابطه دوم را در قلمرو تاکتیک بحث و مطالعه می کنند. از جمله نمونه های بسیار درخشان تصمیم گیری های صحیح و کنترل بحران با دیدگاه استراتژیک، می توان از تجربه تلخ و آموزنده شرکت جانسون اند جانسون در بحران مسمومیت با قرص های تایلنول نام برد. بحرانی که تجارب آموزنده ای برای تاریخ مدیریت در زمینه بررسی بحران از دیدگاه استراتژیک و استفاده بسیار موثر از مدیریت ارتباطات برجای گذاشت.

کنترل برنامه ریزی شده بحران

داشتن برنامه ای سنجیده توانی ایجاد خواهد کرد تا مسئولان با روشی صحیح به سرعت دست به کار شوند. زیرا کلیه موارد عمومی، سازماندهی، تقسیم کارها، تخصیص منابع و تعیین مسئولیتها و اختیارات انجام شده و کانالهای ارتباطی نیز تعیین شده است. بنابراین کلیه موارد فوق می تواند از مکانیسم های کنترل بحران حذف شود و به سرعت برنامه تغییرات متناسب با شرایط خاص آغاز گردد. به همین دلیل پیش بینی، بررسی و ارزیابی بحران و خطرات آن قبل از وقوع از ضروریات مدیریت بحران است، برای تدوین چنین برنامه هایی می توان:

- از آراء عمومی، نظر مشترکان، نظر کارکنان برای تجزیه و تحلیل بحرانها کمک گرفت؛
- در سمینارهای داخلی، ارتباطات دوره بحران را مشخص و آمادگی در سطوح مختلف ایجاد کرد؛



- برای ایجاد تیم های خبره، متخصص و هم روحیه تحقیقاتی انجام داد؛
- یک لیست از مدت زمان و منابع ضروری جهت آمادگی برای بحران، تهیه کرد؛
- بادر نظر گرفتن مسائل مربوط به آموزش و ارتباط، شناخت درازمدتی از بحران به دست آورد؛
- یک استراتژی کلی برای مقابله با وضعیت های بحرانی در مدیریت بهینه سازمان گنجانید.

توجه به نکات زیر می تواند برخی از سوء تفاهات را از بین ببرد. هر ریالی که به طور صحیح قبل از بحران خرج می شود، باعث صرفه جویی هزاران ریال در پایان بحران خواهد شد. ضمناً آمار و ارقام مربوط به هزینه های احتمالی تنها در صورت برنامه ریزی قابل محاسبه هستند. نقطه شروع برنامه های اضطراری، ایجاد نگرشی وسیع در مورد مشکلات بالقوه ای است که ممکن است در تمامی سازمانها به وجود آید. باید به کارمندان سطوح پایین در مورد شناسایی بازتاب های بحران آموزش داد تا وقایعی که ممکن است از دید مدیریت کل سازمان پنهان بماند را گوشزد کنند.

21 برنامه عملیات اضطراری شامل فعالیتهایی برای پشتیبانی از اصول عملیاتی و اهداف سازمان است. می توان سیستم پژوهش برنامه ریزی را در روند استاندارد عملیاتی که سازمان برای نیل به اهداف خود دنبال می کند قرار دهیم. به عنوان مثال قرارداد یک پرسشنامه برای تعیین اثرات یک سانحه، لیستی از نقاط آسیب پذیر شرکت را مشخص می کند. چنین تحقیق سیستماتیکی مشخص می کند در تخمین دینامیک یک مسئله خاص، سازمان چه چیزهایی را می داند و چه چیزهایی را نمی داند. در این فرآیند سازمان به دو دسته اطلاعات نیاز دارد.

الف : سوالاتی برای تجزیه و تحلیل امور:

مسئله اساسی بحران احتمالی چیست؟ بحران چه خطراتی را به وجود خواهد آورد؟ ب : سوالات استراتژیک:
نقاط قوت شما در این مورد کدامند؟ آیا امکانی برای به حداقل رساندن اثرات این وضعیت به نظر تان می آید؟ برای تعیین منابع مدیریتی و اجرایی تیم، باید گروه های مختلفی که بر تصمیمات شرکت تاثیر می گذارند را مشخص سازیم. سپس به مشخص کردن مسئولیتها تیم بحران و ترسیم استراتژیها و عناصر برنامه که جمعاً واکنش نسبت به بحران را شکل می دهد، پردازیم.

با پیشرفت مراحل پژوهشی و تخصیص نیروهای محدود اولیه، به موازات جمع آوری اطلاعات لازم برای طرح اولیه و مشخص شدن نسبی مسائلی که با آن روبرو هستیم، باید متخصصان را در برنامه ریزی دخالت دهیم. این افراد که در بخش های مختلف سازمان مشغولند، ضمن مشارکت در تدارک اطلاعات تازه و شناسایی عملیاتی که باید تعیین شود،

می توانند نقش عملی خود را در بحران تعیین و مسئولیت آن را به عهده بگیرند. در آن صورت هنگام بروز یک بحران واقعی با نقش خود آشنا تر خواهند بود. نکته اساسی مشارکت افراد بستگی به تعیین دقیق مسئولیتها و تفویض اختیارات متناسب با آنهاست. تفویض اختیارات و مسئولیتها به افراد به این دلیل است که زمان بحران نقشها عوض شده و مسئولیتها جدیدی به وجود می آیند که تا آن هنگام هرگز مطرح نبوده اند. تنها زمانی می توان از عهده تصمیم گیری سریع برای اداره بحران برآمد که زنجیره ای مشخص و متناسب از اختیارات و مسئولیتها وضع شده باشد. تداخل مسئولیتها و جدل در مورد بایدها و نبایدها و تردیدها مشکلات جدید و غیرمنتظره ای را به وجود می آورد. توجه به ریزه کاریها و بیان واضح و روشن مسائل یکی از اصول راهنمای برنامه ریزی هرگونه طرح احتیاطی است. لیست کارهایی که باید انجام شود و افرادی که باید ملاقات شوند، در شرایط بحرانی بسیار ارزشمند است، زیرا در بحبوحه یک وضعیت بحرانی، با فراهم بودن یک جدول آماده از وظایف و مسئولیتها همراه با نکات لازم (آدرسها، اسامی، ابزار و چگونگی اجرا) می توان مطمئن بود که حتی موقعی که وجود افراد از وحشت پر شده است، اقدامات لازم انجام خواهد گرفت. این برنامه را می توان به صورت تمرین چندین بار اجرا کرد و ایرادات آن را برطرف ساخت. ضمناً باید توجه کرد، برنامه عملیات اضطراری باید مرتباً به روز گردد تا اسامی، آدرسها و ابزارهای جدید جانشین موارد قبلی گردد.

نتیجه گیری

داشتن یک برنامه عملیاتی برای انواع بحرانهایی که در حوزه فعالیت سازمان روی می دهد به همراه گروههای راهنمایی تاکتیکی و استراتژیکی، می تواند اوضاع را به کلی تغییر دهد. این امر بهترین فرصت ممکن را برای مقابله سریع و قاطع با هر بحرانی که روی می دهد فراهم می کند. یک برنامه اضطراری که به طور خاص برای سازمان و مشکلات خاص آن تهیه شده باشد، می تواند از رشد بحران جلوگیری کند. بازتابهای بحران به عنوان عوامل خارجی عبارت از خسارت، جریان فزاینده وقایع، مشکل زمان و افکار عمومی هستند. واکنشهای احساسی بحران به طور عام شامل ناباوری، قبول شکست، وحشتزدگی، کوتاه نظری، مقصر دانستن این و آن و جریحه دار شدن احساسات است. که در هر بحران عوامل خارجی و واکنشهای احساسی بحران، با درجات متفاوت عمل می کنند.

در بخش های پیشین به اهمیت ابزارهای اجرایی در توفیق سیاستها و خطمشی های مصوب اشاره گردید و این نکته مورد تاکید واقع شد که یکی از علل عمده شکست خطمشی ها عدم توجه به انتخاب ابزار مناسب برای اجرا با توجه به مجریان و جامعه مخاطب خط مشی می باشد. در بررسی اجمالی قوانین مصوب مجلس نیز عدم التفات به سازوکارهای



یازدهمین کنفرانس بین المللی پژوهش های مدیریت و علوم انسانی در ایران ۲۵ اسفند ۱۴۰۱ - تهران

اجرا و گرایش به استفاده از ابزارهای اجباری و غفلت از پیش‌بینی ابزارهای داوطلبانه، بازار محور و مبتنی بر انگیزه‌های اقتصادی و تشویقی مشاهده گردید که قابل تامل می‌باشد. لذا می‌توان نتیجه گرفت توجه و عنایت خط‌مشی‌گذاران به پیش‌بینی ابزارهای اجرا در متون خط‌مشی‌ها ضامن توفیق سیاست‌ها بوده و امکان نظارت و پی‌گیری‌های بعدی را نیز ساده‌تر می‌سازد.

منابع و مأخذ

1. قلی پور، مهدی، فرهی، علی، حاجی ملامیرزایی، حمید، و موسوی، سیدعلی. (۱۳۹۸). الگویی برای خط مشی گذاری سرمایه انسانی. پژوهش های مدیریت منابع انسانی، ۱۱(۱) (پیاپی ۳۵)، ۰-۰.
2. الوانی و فتاح شریف، 1383، مهري کریم، صمدزاده سینا. نقدی بر کتاب فرایند خط مشی گذاری عمومی. پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه های علوم انسانی]
3. عربی و رزقی رستمی، 1384، منوریان، عباس، و عسگری، ناصر. (۱۳۸۳). خط مشی گذاری در اقتصادهای دانش محور. کنفرانس بین المللی مدیریت کیفیت
4. رستمی، رزقی. 1379، داوری، علی. (۱۳۹۱). ارائه مدل نظام خط مشی گذاری توسعه کارآفرینی. چشم انداز مدیریت دولتی
5. یوریان و ربیعی، 1381، باکی هاشمی، سیدمحمد مهدی، ابراهیمی، سیدعباس، فرهادی نژاد، محسن، و یزدی زاده، بهاره. (۱۴۰۰). ارائه چارچوبی برای تبیین تعارض خط مشی در نظام خط مشی گذاری سلامت ایران با رویکردی آمیخته. مدیریت دولتی
6. B. G. Peters, 2000, Media policy conceptualization; Identification of components. *Communication Research (Research and Measurement)*, 18(1), 0
7. Hood, 1986, An analysis of public policy failures in Iran. *Management Studies*, -(47), 0-0. SID
8. Doern & Phidd, 1992, Integration of cultural policy indicators of megacities. *Strategic Management Studies*, 9(33)
9. Linder & Peters, 1989, Designing a conceptual framework for stakeholder involvement in public policy. *Audit knowledge [Internet]*
10. Lindblom, 1984, Future scenarios of public participation in Iran's policy making. *Journal of Strategic Management Studies [Internet]*. 2021
11. Follet, 1926, Typology of the origins of the policy controversy in the country (case study: self-sufficiency policy). *Public administration [Internet]*.



12. ,Van Meter and Van Horn1975, Designing and explaining the policy model for the development of business clusters in Iran. Public Policy[Internet].
13. ,Anderson2006, The effect of confidential information on investment policy and profit sharing policy," Financial Management Strategy, vol. 5, no. 2 (17 in a row),
14. ,Wake and McGrigal2013, Evaluation model of cultural policy making process with the approach of qualitative study of cultural documents