

اجرای خطمشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی

حسن دانایی فرد^{۱*}، عمادالدین ثقفی^۲، اصغر مشبکی اصفهانی^۳

۱- دانشیار گروه مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲- کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۳- دانشیار گروه مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: ۸۸/۸/۲۳

دریافت: ۸۷/۶/۱۲

چکیده

دولت‌ها در اجرای بسیاری از خطمشی‌های عمومی موفق عمل نمی‌کنند. چالش‌ها، موانع و محدودیت‌های بسیاری ممکن است اجرای خطمشی‌ها را با اختلال روبرو کند. اما معمولاً هنگامی که مرحله اجرا دچار شکست می‌شود؛ فقط مجریان سرزنش می‌شوند، در حالی که تدوین‌کنندگان خطمشی هم نقش زیادی در (موفقیت و) شکست خطمشی‌ها دارند. عدم رعایت عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی به وسیله تدوین‌کنندگان می‌تواند به اجرای ناموفق خطمشی‌ها منجر شود. در این پژوهش براساس نظریات ایگنیس اسنلن (۲۰۰۲)، مفهوم عقلانیت ترکیبی است از ابعاد اقتصادی، قانونی، سیاسی و حرفه‌ای. با تکیه بر میانی نظری مدیریت دولتی، فرضیه پژوهش این‌گونه تدوین شده است که وضعیت رعایت عقلانیت در خطمشی‌های مصوب مجلس هفتم شورای اسلامی با وضعیت مطلوب عقلانیت برای اجرای موفق خطمشی‌ها تفاوت معنادار دارد. با جمع‌آوری داده‌های لازم از خبرگان از طریق پرسشنامه و تحلیل آنها با ابزارهای آماری، فرضیه پژوهش تأیید شد. بر این اساس می‌توان گفت عدم رعایت ترکیب مطلوب عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی به اجرای ناموفق خطمشی‌ها منجر شده است.

کلیدواژه‌ها: خطمشی عمومی، اجرای خطمشی، عقلانیت، ترکیب عقلانیت.

۱- مقدمه

نقطه مشترک و تشابه مدیریت دولتی و تئوری سیاسی، توجه و علاقه‌مندی آنها به حاکمیت اثربخش است [۱]. خط‌مشی‌گذاری عمومی - که می‌توان آن را در راستای تلاش دولت برای حاکمیت اثربخش دانست - از حوزه‌های مهم علوم سیاسی و مدیریت دولتی است. اهمیت «خط‌مشی‌گذاری عمومی» در مدیریت دولتی^۱ به اندازه اهمیت «تصمیم‌گیری» در مدیریت^۲ است [۱، ص ۱۹۵]. اما در بسیاری از اوقات، عملکرد واقعی دولت‌ها با آنچه که در هنگام تدوین خط‌مشی‌ها وعده داده بودند، تفاوت بسیار دارد و بسیاری از خط‌مشی‌های دولتی در مرحله اجرا شکست می‌خورند.

اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و سیاست‌های عمومی در ایران موفق و رضایت‌بخش نیست. تجربیات نشان می‌دهد گاهی مسائل متعددی در اجرای یک خط‌مشی اتفاق می‌افتد؛ به طوری که عملاً آنچه که اجرا می‌شود (البته اگر بشود) با آنچه که تدوین شده است، تفاوت اساسی دارد. افراد مختلفی (سیاست‌گذاران، پژوهشگران، رهبران سیاسی، شهروندان عادی و حتی مجریان و کارگزاران قوه اجرایی کشور) از نحوه اجرای خط‌مشی‌های عمومی اعلام نارضایتی کرده‌اند؛ اما انتقاد از اجرای نامناسب خط‌مشی‌ها، به هیچ‌وجه به معنای تأیید و دفاع از محتوای خط‌مشی‌های تدوین شده نیست بلکه منتقدان با علم به وجود برخی ضعف‌های احتمالی در تدوین خط‌مشی، انتظار دارند خط‌مشی‌های تدوین شده به نحو مطلوبی اجرا شوند. محققان دلایل مختلفی را برای اجرای نامناسب خط‌مشی‌ها و بروز موانع مختلف در اجرای سیاست‌ها ذکر کرده‌اند و برای برون‌رفت از این وضعیت، پیشنهاداتی را ارائه کرده‌اند [۲، ص ۱۶۵]. اما بیشتر محققان از منظر مرحله اجرا به بررسی این مسأله پرداخته‌اند. این در حالی است که به نقل از پرسمن و ویلداوسکی^۳، بزرگ‌ترین مشکل در اجرای خط‌مشی، عدم توجه به تمهیدات خاص در مرحله شکل‌گیری است؛ یعنی بسیاری از مشکلات احتمالی در اجرای خط‌مشی‌ها، در صورتی که در مرحله شکل‌گیری آنها به تمهیدات اجرایی آنها توجه شود، ممکن است بروز نکنند [۱، ص ۲۲۳]. به این ترتیب مفید است که از منظر مرحله تدوین خط‌مشی نیز به بررسی راه‌حل‌های مسأله اجرا پرداخت. یکی از

1. public administration
2. management
3. Pressman and Vildawsky

روش‌های مفید برای بررسی مرحله تدوین خطمشی‌ها، بررسی عقلانیت خطمشی‌های تدوین شده است و انتظار می‌رود با رعایت عقلانیت در هنگام تدوین خطمشی عمومی، اجرای خطمشی‌ها بهبود پیدا کند.

در این پژوهش برای تحلیل علل شکست مرحله اجرای خطمشی‌های عمومی، تلاش می‌شود تا وضعیت رعایت عقلانیت در خطمشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی و سپس وضعیت مطلوب رعایت عقلانیت برای اجرای موفق خطمشی‌ها، شناسایی و اندازه‌گیری شده و مورد مقایسه قرار گیرد.

۲- بیان مسأله: اجرای خطمشی عمومی

جدایی سیاست- اداره^۱ تبدیل به سرمشق مدیریت دولتی شده است و بحث و جدل و چالش‌های فراوانی برای این موضوع وجود دارد. خطمشی‌گذاری عمومی عالم صغیر و نمونه کوچک مدیریت دولتی است، بنابراین به‌طور مشابه، چالش مذکور در مورد جدایی تدوین- اجرا^۲ در خطمشی‌گذاری عمومی وجود داشته است [۱، ص ۲۵۷]. اما این چالش مانعی برای مطالعه مستقل اجرای خطمشی عمومی نمی‌تواند باشد [۳؛ ۴؛ ۵؛ ۶]. البته در بخش‌های آینده پویایی‌ها و ارتباط نزدیک مراحل تدوین و اجرای خطمشی نیز بررسی می‌شود.

«اجرا» فعالیت قدیمی، اما واژه‌ای جدید است [۲، ص ۱۰۶]؛ دان آلنسن وورث^۳ در سال ۱۹۷۳ در کتاب «مدیریت دولتی: اجرای خطمشی عمومی» فعالیت‌های اداری دولت و شاخه اجرایی را مورد مطالعه قرار داد، اما در نمایه کتاب هیچ‌ذکری از واژه Implementation نشده است [۷]. تا قبل از کشف واژه Implementation اهمیت اجرای خطمشی عمومی نیز نادیده گرفته می‌شد [۸] و از آن پس بود که به نقش مستقل اجرا در فرایند خطمشی اهمیت داده شد. اما پرسمن و ویلداوسکی به پر کردن خلأ مطالعه در مورد «اجرا» در مطالعات خطمشی عمومی کمک زیادی کردند [۹]. اما با این حال به گواهی جیمز اسلاک^۴ تحقیقات حوزه اجرای خطمشی از اواسط دهه ۸۰ تا اواسط دهه اول قرن بیست و یکم پیشرفت چندانی نداشته است [۱۰، ص ۳].

اما در هر صورت، تحقیقات انجام شده در مورد نحوه اجرای سیاست‌های عمومی به

1. policy-action dichotomy
2. formulation-Implementation dichotomy
3. Dan Allensworth
4. James D. Slack

نتیجه واحدی رسیدند: عدم موفقیت در اجرای خطمشی‌ها. سورن وینتر^۱ عقیده دارد «مطالعات و تحقیقات در موضوع اجرا، وفور شکست را آشکار کردند» [۱۱، ص ۲۳]. و بارداج^۲ نیز بیان کرد که حتی قوی‌ترین خطمشی‌ها (که برای ممانعت از شکست در مرحله اجرا به خوبی شکل پیدا کرده‌اند)، نیز میل به شکست دارند [۱۲]. در همین رابطه و برای درک بهتر علت این شکست‌های متوالی، بررسی مهم‌ترین چالش‌ها و موانع ممکن در راه اجرای خطمشی‌ها می‌تواند بسیار مفید باشد.

۲-۱- اجرای موفق خطمشی: موانع و چالش‌های پیش رو

عوامل متعددی می‌توانند در اجرای موفق یک خطمشی نقش داشته باشند. پالمبو و کالیستا عقیده دارند بر اساس عقل و خرد متعارف، وجود برخی شرایط در اجرای موفق خطمشی بسیار تأثیرگذار است: بیان صحیح دلایل پرداختن به مسأله، وجود رهنمودهای روشنی برای سازماندهی مجریان، وجود مهارت‌های مدیریتی و سیاسی لازم و حفظ اولویت اهداف حتی در تغییرات شرایط اقتصادی و اجتماعی [۸، صص ۴-۵].

محققان دیگری نیز هر یک به نوبه خود، عوامل مؤثر بر اجرای موفق یک خطمشی را بیان کردند [۱۳؛ ۱۴؛ ۱۵، ص ۸۹؛ ۱۶، ص ۲۱۵؛ ۱۷، ص ۲۴۵؛ ۱۸، ص ۵۷۳؛ ۱۹، ص ۵۵۷]. توجه نداشتن به این عوامل (که اجرای موفق خطمشی‌ها در گرو رعایت الزامات آن است) می‌تواند در اجرای خطمشی‌های عمومی چالش ایجاد کند. محققان چالش‌های متعدد دیگری را نیز شناسایی کرده‌اند که برخی از مهم‌ترین این چالش‌ها عبارت است از جهانی‌شدن و الزامات آن [۲۰، ص ۵۸۸؛ ۲۱، ص ۵۳۵]، ماهیت و طبیعت انسان، پدیده‌های اجتماعی و اصول علوم اجتماعی [۲۲، ص ۵۴۴]، عقاید بازیگران مختلف اجرا، نوع همکاری و ارتباطات بین فعالان اجرا [۱۸، ص ۵۷۳]، عوامل ارتباطی، وضعی و عوامل مرتبط با توانایی مجریان [۲۳، ص ۲۹۵]. برای مطالعه بیشتر در این زمینه می‌توان به این منابع مراجعه کرد [۲، ص ۲۲۲؛ ۸، ص ۴؛ ۱۹، صص ۲۶۵-۲۶۶؛ ۲۱، صص ۵۳۰-۵۴۰].

۲-۲- نقش «عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی» در اجرای خطمشی

همان‌گونه که در بخش‌های گذشته بیان شد، چالش‌های مختلف و موانع گوناگونی در راه

1. Soren Winter
2. Bardach

اجرای خطمشی‌های عمومی وجود دارد. بارداچ نتیجه گرفته است که بسیاری از برنامه‌های دولت در اجرا شکست خورده‌اند، اما اغلب فقط بوروکرات‌ها سرزنش می‌شوند و این مجریان هستند که نقش پاشنه آشیل را در فرایند خطمشی ایفا می‌کنند [۱۲]. ممکن است تصور شود که اجرای خطمشی متعلق به بخش اجرایی است، اما در واقعیت (بدون آنکه خواسته شود نقش مجریان کم‌رنگ جلوه داده شود) اجرا به کل فرایند سیاسی بستگی دارد [۷، ص ۵].

به عقیده وینتر صرف‌نظر از وجود برخی موانع در مرحله اجرا، برخی از خطمشی‌ها از آغاز تدوین نیز غیر قابل اجرا هستند و به همین دلیل «محققان می‌توانند خطمشی‌گذاران را مورد انتقاد دهند که خطمشی‌هایی که آن‌ها تدوین کرده‌اند، عقلایی نیست» [۱۱، ص ۲۴]. اندیشمند دیگری به نام هارگروف^۱، بر لزوم تحقیق و مطالعه بر کنش متقابل شکل‌گیری و اجرای خطمشی تأکید کرده و آن را حلقه مفقوده‌شده مطالعات خطمشی می‌داند [۲۴]. بر اساس آرای این محققان، می‌توان نتیجه گرفت رعایت نکردن عقلانیت در تدوین خطمشی‌ها، عاملی برای بروز موانع مختلف در مرحله اجرای خطمشی‌ها شده است [۱۱]. به این ترتیب مطالعه و بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی و تأثیر آن بر اجرای خطمشی‌های عمومی می‌تواند بسیار مفید باشد.

۳- مفهوم عقلانیت در مدیریت دولتی

بر اساس فرهنگ واژگان جامعه‌شناسی کمبریج، عقلانیت در فلسفه اشاره به توانایی و استعداد انسان برای به‌دست آوردن دانش و یا اتخاذ تصمیم هوشمندانه دارد و متضاد با عادت، احساس، اعتقاد کورکورانه و سنت است [۲۵]. همچنین به نقل از اسنلن^۲ عمل عقلایی، آن عملی است که قدرت خرد یا استدلال انسان را قانع و متقاعد کند؛ در این معنا استدلال بر مبنای تفکر است و با احساسات و هیجانات متفاوت می‌باشد [۲۶، ص ۳۲۴].

موضوع «عقلانیت» در مدیریت دولتی موضوعی فرا ارزشی^۳ است [۲۷، ص ۳۰۱]. به این معنا که در مورد اهمیت و مطلوبیت آن بحثی وجود ندارد؛ مطرح‌کردن موضوعاتی مانند «کنش عقلایی^۴» به‌وسیله والدو^۵ [۲۸]، «تصمیم‌گیری عقلایی» به‌وسیله هربرت سایمون [۵]، «سازمان عقلایی»

1. Hargrov
2. Snellen
3. meta-value
4. rational action
5. D. Waldo

به‌وسیله وبر^۱ [۲۹]؛ «بازیگر عقلایی» به‌وسیله اوستروم^۲ [۳۰] و واژه‌هایی مشابه این، دلیلی بر این گفتار است. مفهوم عقلانیت آنچنان مورد پسند اندیشمندان و تحلیلگران قرار گرفته است حتی که آن را با مقدسات متداول مسیحیت مانند تمثال و شمایل توصیف می‌کنند [۳۱؛ ص ۱۸؛ ۳۲، ص ۳۶]. محققان دیگری نیز بر اهمیت این مفهوم در مدیریت دولت تأکید کرده‌اند [۲؛ ص ۲۷؛ ۳۱۷؛ ۳۳]. اما باید گفت که منظور هر یک از محققان از این واژه و تفسیر آنها از این مفهوم بسیار متفاوت و دارای اختلافات زیاد است. همان‌قدر که «عقلانیت» اهمیت دارد، پرابهام نیز می‌باشد [۳۴؛ ص ۳۴۷؛ ۳۵، ص ۲۸۷؛ ۳۶، ص ۶۸].

۳-۱- انواع عقلانیت

اندیشمندان مختلف بنا بر تفسیر و تعبیری که از مفهوم عقلانیت داشته‌اند، تقسیم‌بندی‌های مختلفی از عقلانیت را ارائه کردند. ماکس وبر مبنایی برای تقسیم‌بندی عقلانیت فراهم کرده است که مورد پذیرش بسیاری از محققان قرار گرفته است. وبر بین دو نوع عقلانیت تفاوت قائل شده است: هدف عقلایی^۳ (یا عقلانیت معطوف به هدف) و ارزشی عقلایی^۴ (یا عقلانیت معطوف به ارزش) [۳۷]. عقلانیت ابزاری^۵ معمولاً با عقلانیت معطوف به هدف مترادف دانسته می‌شود. این اصطلاح که با عناوین عقلانیت ابزارمدار^۶، عقلانیت فنی^۷، عقلانیت هدف^۸، عقلانیت وظیفه‌ای^۹، عقلانیت سازمانی^{۱۰} و عقلانیت مقصود^{۱۱} مترادف تلقی می‌شود، معمولاً در برابر عقلانیت ارزشی^{۱۲} (یا عناوین مترادف آن شامل عقلانیت جوهری^{۱۳}، عقلانیت عمومی^{۱۴} و عقلانیت غنی^{۱۵}) قرار می‌گیرد. هرچند عقلانیت ابزاری، پرنفوذترین شکل عقلانیت در تحلیل

1. M. Weber
2. Ostrom
3. goal-rational= zweckrational
4. value-rational= wertrational
5. Instrumental Rationality
6. Means-end rationality
7. technical rationality
8. goal- rationality
9. functional rationality
10. organizational rationality
11. purpose rationality
12. value rationality
13. substantial rationality
14. public rationality
15. Rich Rationality

خطمشی و مدیریت دولتی بوده است، اما این رویکرد به تنهایی نمی‌تواند تمام ظرفیت و استعداد مفهوم عقلانیت را نشان دهد؛ زیرا بُعد مهم دیگر در عقلانیت، رویکرد ارزشی آن است که به گفته دیوید تاچر، در مورد بهترین ابزار برای رسیدن به اهداف خطمشی نیست بلکه در مورد این است که خود اهداف باید چگونه باشد [۳۸، ص ۴].

پژوهشگران بسیاری بر این عقیده هستند که در تئوری و عمل مدیریت دولتی، تفسیر ابزاری بر مفهوم عقلانیت غلبه داشته است، حتی منتقدان عقلانیت نیز بخش زیادی از نقد خود را به نقد عقلانیت ابزاری اختصاص دادند [۳۳، ص ۲۸۱]. اما همیشه انتقاداتی جدی بر عقلانیت ابزاری و از همه مهم‌تر بر غلبه عقلانیت ابزاری بر خطمشی‌گذاری عمومی وجود داشته است [۲۷، ص ۳۰۰؛ ۳۱، ص ۲۶؛ ۳۲، ص ۳۷؛ ۳۳؛ ۳۵، ص ۲۸۸؛ ۳۹، ص ۵۶۷؛ ۴۰، ص ۶۰۹]. بسیاری از محققان پس از نقد تفسیر ابزاری عقلانیت، تفسیر خود را ارائه و به دفاع از آن پرداختند. برای آشنایی بیشتر با این آرا در ادامه همراه با بیان و بررسی انواع مختلف و تفاسیر متنوع از عقلانیت، انتقادات آن محققان و نظریه‌پردازان نیز بیان می‌شود.

۳-۱-۱- عقلانیت عمومی

کورتیس و نتریس^۱ معتقد است که هرچه مدیریت دولتی به سمت ابزارگرایی برود، مفاد «عمومی بودن» خود را از دست می‌دهد که در نتیجه آن، با شهروندان نه به‌عنوان مشارکت‌کنندگان در امور عمومی بلکه به‌عنوان افرادی که باید به هر قیمتی مدیریت شوند، رفتار می‌کند [۳۵]. و نتریس در پی ارائه این نقد به معرفی عقلانیت عمومی می‌پردازد و بیان می‌کند عقلانیت عمومی به خودی خود رویکردی انتقادی نسبت به نیروهای اجتماعی مسلط‌شونده‌ای است که زندگی اجتماعی را به‌طور ناعادلانه شکل می‌دهد؛ این تفسیر از عقلانیت تفکر عمومی را تشویق می‌کند و با تأکید بر روش‌های نوین هدایتگری، از پژمرده و فلج‌شدن شهروندان از لحاظ سیاسی جلوگیری می‌کند [۳۵، ص ۲۹۹].

۳-۱-۲- عقلانیت غنی

شروز در مقابل عقلانیت ابزاری، تفسیر «غنی» از عقلانیت را ارائه کرد [۴۱] و تنبزل نیز آن را

1. Curtis Ventriss
2. publicness

در قالب عقلانیت غنی بررسی کرد [۲۷]. عقلانیت غنی به جای توجه به دانش‌های کلی و مبهم بر اهمیت دانش مفهومی و همراه با شواهد و قرائن تأکید می‌کند و بیان می‌دارد که ارزش‌ها و اهداف باید به‌طور دائم در کنار ملاحظات مربوط به هر خط‌مشی مورد توجه باشد. عقلانیت غنی می‌تواند جایگزینی بسیار مفید برای عقلانیت ابزاری باشد. این تفسیر از عقلانیت به بررسی رابطه بین مباحث نظری و عملی مدیریت دولتی تأکید بسیاری دارد و توجه‌ها را به بی‌کفایتی‌های موجود در نحوه اجرای سیاست‌ها معطوف می‌کند. لازم به ذکر است که عقلانیت غنی برای روش جزئی‌ترجیحی لیندبلوم اهمیت زیادی قائل است [۲۷، ص ۳۱۷].

۳-۱-۳- عقلانیت ارتباطی

هابرماس منتقد تفسیر تک بعدی از عقلانیت است و نقد عقلانیت ابزاری را با نقد شیء‌شدگی آن بیان می‌کند [۴۲، ص ۴۸۴]. به این ترتیب او با ارائه تئوری کنش ارتباطی این ایده را مطرح می‌کند که عقلانیت به یک کنش و عمل تنها اشاره ندارد بلکه به ارتباط و تعامل بر می‌گردد. این ایده به گسترش عقلانیت ارتباطی منجر شد. علاوه بر موارد مذکور، در ادبیات مدیریت دولتی تفاسیر دیگری نیز از مفهوم عقلانیت ارائه شده است که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از عقلانیت جوهری [۳۹]، عقلانیت معنوی [۴۳]، عقلانیت اخلاقی [۴۴] و عقلانیت دینی [۴۵؛ ۴۶].

۳-۲- مفهوم عقلانیت از دیدگاه اسنلن^۱

همان‌طور که عنوان شد، مدیریت دولتی برای عقلایی بودن، بسیاری از اوقات تنها بر معیارهای اقتصادی و فنی و مفاهیمی چون کارایی و اثربخشی و سایر تئوری‌های پوزیتیویستی تأکید می‌کند و (به علت تمرکز بر عقلانیت ابزاری) نسبت به دیگر مفاهیمی مانند ارزش‌ها، قوانین، اخلاقیات و مسائل سیاسی بی تفاوت است. این در حالی است که جنبه‌های مذکور نیز اهمیت برابر با معیارهای اقتصادی و فنی دارند، و حتی ممکن است معنا و اهمیت بیشتری نیز پیدا کنند. دوگانگی مذکور را می‌توان در تغییر ماهیت مفهوم عقلانیت جست‌وجو کرد: در گذشته عقلانیت مفهومی یکپارچه تلقی می‌شد، اما امروزه این‌گونه نیست و محققان و تحلیلگران

1. Ignace Snellen

مدیریت دولتی باید انواع عقلانیت را (که ممکن است حتی در ظاهر با هم در تعارض باشند) با هم مدنظر قرار دهند [۴۷، ص ۷۷۸].

اسنلن اساس تلاش خود را بر ایجاد پیوند و ارتباط بین انواع مختلف عقلانیت قرار داد. این محقق رویکردهای مختلف به مدیریت دولتی را در ریشه‌های پارادایمی مفهوم عقلانیت در عمل و تئوری مدیریت دولتی جستجو می‌کند. این رویکردها که شامل رویکردهای قانونی، سیاسی، اقتصادی و علمی است، که به ترتیب از پارادایم‌های قانونی- رویه‌ای، سیاسی، اقتصادی و علمی منبعث شدند. با این مقدمه اسنلن رویکرد پنجمی (که در پارادایم پست مدرن ریشه دوانده) مطرح می‌کند که بر مبنای آن هر عملی در مدیریت دولتی باید همزمان الزامات رویکردهای چهار گانه مذکور را مدنظر داشته باشد. به عقیده این محقق، چهار رویکرد مذکور که در حقیقت چهار جنبه زندگی هستند، با هم مرتبط هستند و در اساس اولویتی نسبت به هم ندارند؛ بلکه بر حسب شرایط هر یک از جنبه‌ها می‌تواند بر دیگر جنبه‌ها اولویت پیدا کند [۲۶، ص ۳۲۵].

پارادایم‌ها و رویکردهای مذکور، به ترتیب انواع عقلانیت قانونی، سیاسی، اقتصادی و حرفه‌ای (علمی) را تشکیل می‌دهد و رویکرد و پارادایم پنجم با نفي وجود ابر عقلانیت^۱، همزیستی^۲ بین انواع عقلانیت را مطرح و بر ارتباط متقابل آنها تأکید می‌کند [۲۶، ص ۳۲۶].

۴- چارچوب نظری

پس از مطالعه نظریات مختلف درباره مفهوم عقلانیت، در نوشته حاضر تلاش شده است تا براساس آرای اسنلن [۲۶] به پیگیری اهداف پژوهش پرداخته شود و به سؤالات تحقیق پاسخ داده شود. به این ترتیب مفهوم عقلانیت دارای ۴ بعد اقتصادی، سیاسی، قانونی و حرفه‌ای (علمی) است که هر کدام نوعی از عقلانیت را تشکیل می‌دهد.

۴-۱ عقلانیت اقتصادی

عقلانیت اقتصادی از این حقیقت ناشی می‌شود که ابزار پاسخ به نیازها محدود است و هر چه قدر از ابزارهای در دسترس استفاده بهتری شود، نیازهای بیشتری را می‌توان پاسخ داد.

1. Superrationality
2. Coexistence

عناصر این عقلانیت به دو دسته تقسیم می‌شوند که شامل کارامدی اقتصاد خرد و اقتصاد کلان است. در بسیاری از سیاست‌های حکومتی، عنصر کارامدی اقتصاد کلان بسیار مهم‌تر از اقتصاد خرد است. لزوم رعایت این نوع عقلانیت کاملاً بدیهی است و ضرورتاً باید به «اصول اقتصادی» و «انگیزه اقتصادی» توجه کرد [۲۶، ص ۳۲۹].

۲-۴ عقلانیت سیاسی

بر اساس این تفسیر از عقلانیت، ماده اولیه علم سیاست و مدیریت دولتی، کشمکش بر خط‌مشی است که در این کشاکش، قدرت متقاعدسازی طرف مقابل به‌وسیله رویه‌های رأی‌دهی و قدرت قانون‌گذاری انجام می‌شود. این کشمکش سیاسی از نزاع و ستیزه‌های سخت جلوگیری کرده و جامعه را از دیکتاتوری و الیگارشی حفظ و آرامش جامعه را ممکن می‌سازد. یکی از عناصر عقلانیت این است که حتی در یک سیستم دموکراتیک، دولت بتواند در عین ادعای برابری، توزیع نابرابر (منابع مختلف) را برقرار سازد، به‌طور مثال صرفاً به برخی از مسائل مورد نظر اجتماع توجه کند (یعنی حل آن مسأله زیاد مهم نیست بلکه صرف توجه مهم است) و یا آن را به صورت سمبلیک حل کند و به این ترتیب آن مسأله را اصطلاحاً از سر خود باز کند. عنصر دوم عقلانیت سیاسی به استمرار قدرت فرد یا گروه‌های موجود در فرایند خط‌مشی‌گذاری (که بدون توجه به این امر خطر عدم پذیرش خط‌مشی به‌وسیله آن افراد و گروه‌ها اتفاق می‌افتد) توجه می‌کند. عنصر سوم در این عقلانیت، به یکپارچگی جامعه و مشارکت جمعی در حل مسائل عمومی توجه می‌کند. ملاحظه می‌شود که با نادیده انگاشتن این عناصر کیفیت و پایداری جامعه و حکومت به مخاطره می‌افتد [۲۶، صص ۳۲۷-۳۲۸].

۳-۴ عقلانیت قانونی

سیاستی از عقلانیت قانونی برخوردار است که با اتکا به قانون اساسی و سایر قوانین، تدوین، اجرا، ارزیابی و تغییر و خاتمه پیدا کند. براساس این نوع از عقلانیت، دولت در پی توجه به الزامات قانونی است تا به این وسیله «اطمینان قانونی» در رفتارهای دولت رعایت شود. اولین عنصر این نوع عقلانیت برابری در پیشگاه قانون است که ادعای حکومت در مورد برابری را توجیه می‌کند. سامان دادن پدیده‌های اجتماعی در مجموعه‌های قانونی

عنصر دوم این نوع عقلانیت است که آن را «امنیت قانونی» می‌گویند. عنصر سوم جلوگیری از انجام عمل خودسرانه و یا اطمینان یافتن از وجود حداقل درجه خردمندی در اقدامات حکومت است که می‌تواند مکمل دیگر عناصر نیز باشد [۲۶، صص ۳۲۸-۳۲۹].

۴-۴ عقلانیت حرفه‌ای (علمی)

حکومت برای تشخیص اهداف خطمشی باید به تئوری‌های مناسب خطمشی آگاه باشد. مدنظر قراردادن دانشی که از تجربیات عملی کسب می‌شود، دانش عملی در مورد الگوهای رفتاری در بخش‌ها، حوزه‌های مختلف و توجه به امکان‌سنجی مداخلات دولت از پیش فرض‌های یک خطمشی دولتی عقلایی است. همچنین در این نوع عقلانیت، جامعه‌شناسی سازمان‌ها، روان‌شناسی جامعه، علوم ارتباطات، شاخه‌های بخش محور علوم اجتماعی و دانش فنی، نقش مهمی را ایفا می‌کنند. این علوم به‌طور مستقل روی اقدامات واقعی تکیه دارند [۲۶، صص ۳۲۹-۳۳۰]. در جدول ۱ می‌توان فرایند تعریف عملیاتی مفهوم عقلانیت را مشاهده کرد.

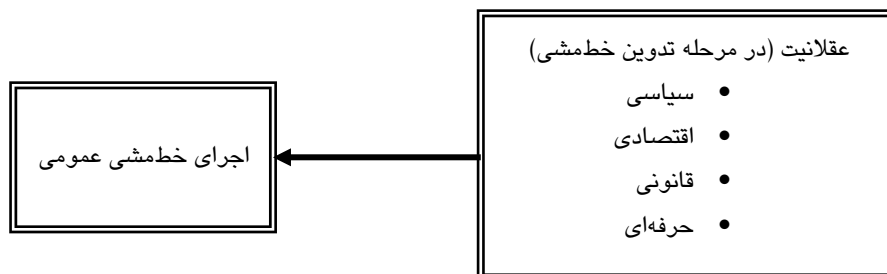
جدول ۱ تعریف عملیاتی مفهوم عقلانیت

ابعاد	مؤلفه‌ها	شاخص‌ها
سیاسی	توجه به مسائل مربوط به اجتماع	* وجود حساسیت روی مسأله * قصد دولت برای بهبود وجهه و نشان دادن قدرت * سمبولیک یا نمایشی بودن راه‌حل‌ها و خطمشی‌ها * انتقال دادن مسأله به بخش یا مرجع دیگر
	افزایش یا ادامه قدرت برخی افراد و گروه‌ها	* پذیرش خطمشی از طرف گروه‌ها و شهروندان * احساس خطر برخی افراد و نهادهای دارای نفوذ * استقلال سیاسی نظام یا گروه حاکم * حمایت یا انتقاد افراد پرنفوذ از مجموعه اقدامات

ادامه جدول ۱

ابعاد	مؤلفه‌ها	شاخص‌ها
	یکپارچگی همکاری و تعاون	* حمایت مردم از حکومت * کمک‌رسانی به نهادهای دولتی در مواقع لزوم * ظهور تیپ‌های اجتماعی خاص * اجماع در بین تصویب‌کنندگان
قانونی	برابری در پیشگاه قانون	* تبعیض بین گروه‌ها و احزاب * استثنا قائل‌شدن بدون توجیه منطقی
	جلوگیری از انجام اعمال خود سرانه	* انطباق رفتارها با هنجارهای قانونی * یکپارچه‌شدن اقدامات در سرتاسر بدنه دولت (استانداردسازی)
	امنیت قانونی: ایجاد قوانین جدید برای پدیده‌های اجتماعی	* ایجاد مبانی قانونی برای پدیده‌های اجتماعی * قانون‌مندی‌کردن نحوه برخورد با مسأله‌ای که تا پیش از این قانونمند نبوده است. * هماهنگی خط‌مشی تدوین شده با دیگر سیاست‌ها
فنی یا حرفه‌ای	دانش عملی در مورد الگوهای رفتاری	* وجود افراد متخصص در زمینه خط‌مشی * آموزش کارگزاران * توجه به تجربه‌های مشابه و نحوه کسب آن * توجه به نظریه‌های جامعه‌شناسی سازمان و روان‌شناسی اجتماعی
	امکان مداخله	* صلاحیت (و مشروعیت) مداخله * امکان‌سنجی
	علوم ارتباطات	* مکانیزم‌ها و مدل‌ها، نرم‌افزارها و سخت‌افزارهای ارتباطی
اقتصادی	اقتصاد خرد	* تحلیل‌های هزینه / منفعت
	اقتصاد کلان	* رفاه شهروندان * درآمد ملی * اشتغال ملی

با توجه به مرور کوتاهی که به ادبیات حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی شد، می‌توان گفت که رعایت مجموعه انواع عقلانیت‌ها در مرحله تدوین خط‌مشی می‌تواند به اجرای بهتر و موفق‌تر خط‌مشی‌ها کمک کند. این مفهوم را می‌توان در شکل ۱ و در قالب مدل مفهومی تحقیق مشاهده کرد.



شکل ۱ مدل مفهومی تحقیق

براساس این مدل و با توجه به آنچه که در بخش‌های قبلی بیان شد، عقلانیت مفهومی یکپارچه نیست؛ بلکه متشکل از ابعادی است که هرکدام مستقل از ابعاد دیگر هستند و ممکن است هر یک از جنبه‌های عقلانیت بنا بر شرایط بر دیگر جنبه‌ها غلبه داشته باشد. به علت عدم وجود ابر عقلانیت، نمی‌توان ترکیب از پیش تعیین‌شده‌ای از عقلانیت را معرفی کرد که به اجرای موفق خطمشی منجر شود. بنابراین به‌جای رعایت عقلانیت، می‌توان گفت رعایت ترکیبی از عقلانیت (که این ترکیب بستگی به شرایط دارد) می‌تواند به اجرای موفق خطمشی‌ها کمک کند.

۵- روش تحقیق

این پژوهش قصد دارد تا خطمشی‌های عمومی در ایران را مورد بررسی کند. یکی از مهم‌ترین نهادهای خطمشی‌گذار در ایران مجلس شورای اسلامی است که با دارا بودن کمیسیون‌های تخصصی نقش عمده‌ای در نظام سیاسی ایران دارد. با توجه به کمیسیون‌های تخصصی دائمی مجلس، خطمشی‌های عمومی به شش دسته «اجتماعی و فرهنگی»، «آموزش و تحقیقات»، «بهداشت و درمان»، «قضایی و امنیتی»، «کشاورزی، صنایع و عمران» و «اقتصاد و انرژی» تقسیم شده است. در این پژوهش برای بررسی نقش «رعایت عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی» در «اجرای خطمشی‌ها»، تلاش می‌شود تا «وضعیت رعایت انواع عقلانیت در خطمشی‌های مصوب مجلس هفتم شورای اسلامی» با «وضعیت مطلوب رعایت انواع عقلانیت در تدوین خطمشی برای اجرای موفق خطمشی‌ها» مقایسه شود.

بر این اساس با توجه به دو وضعیت مذکور و تقسیم‌بندی شش‌گانه خط‌مشی‌ها، فرضیه‌های پژوهشی را می‌توان به گونه‌ای که در بخش بعدی مشاهده خواهد شد، تنظیم کرد. در این پژوهش برای بررسی سؤالات و فرضیات پژوهشی و رسیدن به اهداف پژوهش، از ابزارهای آمار توصیفی شامل «روش‌های هندسی» و «روش‌های مقداری» استفاده شده است. از مهم‌ترین شاخص‌های روش مقداری، شاخص‌های مرکزی و تخمین فاصله‌ای است [۴۸] که بخشی از نتایج پژوهش براساس آن احصا شده است.

۵-۱ فرضیه‌های پژوهش

فرضیه ۱: در خط‌مشی‌های اجتماعی و فرهنگی، بین «وضعیت رعایت انواع عقلانیت در مصوبات مجلس هفتم شورای اسلامی» با «وضعیت مطلوب رعایت انواع عقلانیت برای اجرای موفق آن خط‌مشی‌ها» اختلاف معنادار وجود دارد.

فرضیه ۲: در خط‌مشی‌های حوزه آموزش و تحقیقات، بین «وضعیت رعایت انواع عقلانیت در مصوبات مجلس هفتم شورای اسلامی» با «وضعیت مطلوب رعایت انواع عقلانیت برای اجرای موفق آن خط‌مشی‌ها» اختلاف معنادار وجود دارد.

فرضیه ۳: در خط‌مشی‌های حوزه بهداشت و درمان، بین «وضعیت رعایت انواع عقلانیت در مصوبات مجلس هفتم شورای اسلامی» با «وضعیت مطلوب رعایت انواع عقلانیت برای اجرای موفق آن خط‌مشی‌ها» اختلاف معنادار وجود دارد.

فرضیه ۴: در خط‌مشی‌های قضایی و امنیتی، بین «وضعیت رعایت انواع عقلانیت در مصوبات مجلس هفتم شورای اسلامی» با «وضعیت مطلوب رعایت انواع عقلانیت برای اجرای موفق آن خط‌مشی‌ها» اختلاف معنادار وجود دارد.

فرضیه ۵: در خط‌مشی‌های حوزه کشاورزی، صنایع و عمران، بین «وضعیت رعایت انواع عقلانیت در مصوبات مجلس هفتم شورای اسلامی» با «وضعیت مطلوب رعایت انواع عقلانیت برای اجرای موفق آن خط‌مشی‌ها» اختلاف معنادار وجود دارد.

فرضیه ۶: در خط‌مشی‌های حوزه اقتصاد و انرژی، بین «وضعیت رعایت انواع عقلانیت در مصوبات مجلس هفتم شورای اسلامی» با «وضعیت مطلوب رعایت انواع عقلانیت برای اجرای موفق آن خط‌مشی‌ها» اختلاف معنادار وجود دارد.

۲-۵- جامعه آماری و نمونه آماری

جامعه آماری این پژوهش، خبرگان حوزه‌های شش‌گانه مذکور هستند که برخی اطلاعات لازم را در مورد وضعیت موجود عقلانیت دارند (مثل اعضای هیأت‌علمی و اساتید دانشگاهی دارای سوابق اجرایی لازم) و برخی دیگر اطلاعات معتبری در مورد وضعیت مطلوب عقلانیت را دارا می‌باشند (مثل پژوهشگران و کارشناسان خبره دارای اطلاعات تخصصی کافی و معتبر در مورد مصوبات مجلس هفتم شورای اسلامی). هرچند دقت و اعتبار نمونه‌گیری تصادفی از نمونه‌گیری غیر تصادفی بیشتر است؛ اما به علت ضرورت‌ها و محدودیت‌های تحقیق از نمونه‌گیری قضاوتی و در دسترس استفاده شده است. تعداد افراد نمونه از جامعه خبرگان که اطلاعات و داده‌های پژوهشی در مورد وضعیت مطلوب و وضعیت موجود از آنها دریافت شد، در جدول ۲ مشاهده می‌شود.

جدول ۲. تعداد نمونه براساس هر یک از انواع خط‌مشی در دو وضعیت موجود و مطلوب

وضعیت مطلوب	وضعیت موجود	
۳۵	۳۰	خط‌مشی‌های اجتماعی و فرهنگی
۴۰	۲۳	خط‌مشی‌های حوزه آموزش و تحقیقات
۳۰	۳۱	خط‌مشی‌های حوزه بهداشت و درمان
۲۲	۳۶	خط‌مشی‌های قضایی و امنیتی
۳۰	۳۰	خط‌مشی‌های حوزه کشاورزی، صنایع و عمران
۲۲	۲۴	خط‌مشی‌های حوزه اقتصاد و انرژی

۳-۵- ابزار جمع‌آوری داده‌ها

در این پژوهش برای جمع‌آوری داده‌ها، براساس پژوهش‌های اسنلن [۲۶]، پرسشنامه‌ای به‌وسیله نویسندگان تدوین شد. این پرسشنامه که ۳۳ گزاره دارد، برای اندازه‌گیری انواع عقلانیت در خط‌مشی‌های مختلف، در دو وضعیت مطلوب و موجود مورد استفاده قرار گرفت. در این پرسشنامه برای بررسی وضعیت موجود، از پاسخ‌دهنده خواسته شد که میزان رعایت هر یک از گزاره‌ها را در خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس هفتم شورای اسلامی بیان کند و برای بررسی وضعیت مطلوب، از پاسخ‌دهنده خواسته شده است تا بیان کند برای آنکه

خطمشی با موفقیت اجرا شود، رعایت هر یک از گزاره‌های سی و سه گانه تا چه حد ضروری و مفید است. برای اطمینان از روایی پرسشنامه تدوین شده، از راهنمایی‌ها و نظرات عالمانه اساتید و محققان مختلف استفاده شده است و برای سنجش پایایی پرسشنامه، ضریب آلفای کرونباخ مورد استفاده قرار گرفت. ضریب آلفای کرونباخ به دست آمده برای این پرسشنامه (که با استفاده از بسته نرم‌افزاری SPSS محاسبه شد) برابر ۰/۷۹۵ است که بر این اساس می‌توان ادعا کرد پایایی پرسشنامه تدوین شده قابل قبول است.

۶- بررسی فرضیه‌های پژوهش

تجزیه و تحلیل آماری داده‌های جمع‌آوری شده در جدول ۳ خلاصه شده است. براساس فرضیه اول پیش‌بینی می‌شود که رتبه انواع عقلانیت در «تدوین خطمشی‌های اجتماعی و فرهنگی به‌وسیله مجلس هفتم» با رتبه انواع عقلانیت در «وضعیت مطلوب برای اجرای موفق آن خطمشی‌ها» دارای تفاوت معنادار است. همچنین بر اساس این فرضیه، میانگین حد اقل یکی از انواع عقلانیت در دو وضعیت مذکور با هم تفاوت معنادار دارد. در صورت تأیید حداقل یکی از این فرضیه‌های فرعی، فرضیه اصلی تأیید می‌شود. برای فرضیه‌های پژوهشی دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم نیز به همین ترتیب عمل شده است.

جدول ۳ خلاصه داده‌های و تحلیل‌های آماری پژوهش

رتبه عقلانیت در ترکیب عقلانیت	میانگین عقلانیت		وضعیت مطلوب	انواع خطمشی
	وضعیت موجود	وضعیت مطلوب		
۴	۳	۲/۲۱	۲/۰۲	عقلانیت سیاسی
۱	۲	۳/۸۸	۲/۵۲	عقلانیت قانونی
۲	۴	۳/۲۷	۱/۴۷	عقلانیت حرفه‌ای
۳	۱	۲/۷۹	۲/۷۷	عقلانیت اقتصادی

ادامه جدول ۳

انواع خط‌مشی	رتبه عقلانیت در ترکیب عقلانیت	میانگین عقلانیت		وضعیت موجود	وضعیت مطلوب
		وضعیت موجود	وضعیت موجود		
	۳	۱	۲/۲۴	۳/۰۶	
	۲	۴	۳	۱/۵۹	عقلانیت قانونی
	۱	۳	۳/۴۱	۱/۹۴	عقلانیت حرفه‌ای
	۴	۲	۲/۰۸	۲/۲۶	عقلانیت اقتصادی
خط‌مشی‌های حوزه بهداشت و درمان	۴	۱	۳/۲۷	۲/۸۲	عقلانیت سیاسی
	۲	۳	۳/۱۰	۱/۹۴	عقلانیت قانونی
	۱	۲	۳/۶	۲/۳۱	عقلانیت حرفه‌ای
	۳	۴	۲/۵۲	۱/۵۲	عقلانیت اقتصادی
خط‌مشی‌های قضایی و امنیتی	۲	۲	۱/۳۴	۲/۳۴	عقلانیت سیاسی
	۱	۱	۳/۹۸	۲/۹۷	عقلانیت قانونی
	۳	۳	۲/۶۶	۱/۹۱	عقلانیت حرفه‌ای
	۴	۴	۲/۱۶	۱/۴۹	عقلانیت اقتصادی
خط‌مشی‌های حوزه کشاورزی، صنایع و عمران	۴	۳	۲/۳۳	۲/۰۷	عقلانیت سیاسی
	۳	۱	۲/۶۱	۲/۵۹	عقلانیت قانونی
	۲	۲	۳/۲۲	۲/۵۷	عقلانیت حرفه‌ای
	۱	۴	۳/۹۲	۱/۵۲	عقلانیت اقتصادی
خط‌مشی‌های حوزه اقتصاد و انرژی	۲	۲	۳/۵	۲/۵۲	عقلانیت سیاسی
	۱	۳	۴/۰۱	۱/۸۸	عقلانیت قانونی
	۳	۱	۲/۶۳	۳/۲۶	عقلانیت حرفه‌ای
	۴	۴	۲/۱۴	۱/۵۱	عقلانیت اقتصادی

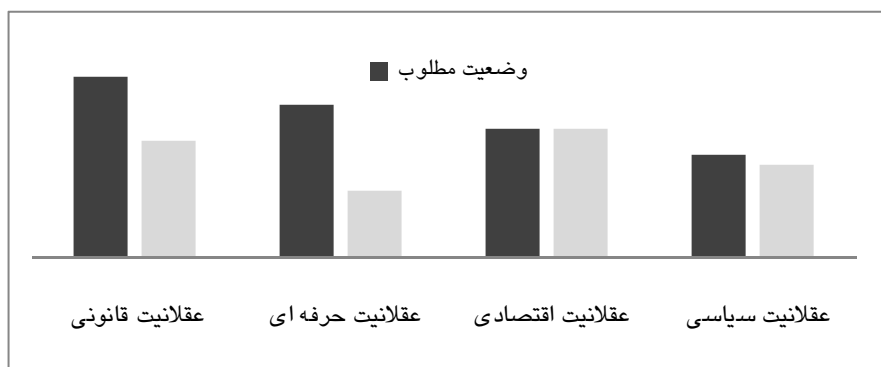
نگاهی به داده‌های موجود به‌خوبی نشان می‌دهد که در تمام خط‌مشی‌های شش‌گانه، حداقل میانگین یکی از انواع خط‌مشی در دو وضعیت موجود و مطلوب تفاوت داشته است و همچنین رتبه انواع عقلانیت در دو وضعیت مذکور در بسیاری از مواقع متفاوت بوده است. به این ترتیب می‌توان گفت همه فرضیه‌های تحقیق تأیید شده است.

۷- نتیجه‌گیری

براساس نظر خبرگان، در حالی که برای اجرای موفق خط‌مشی‌های اجتماعی و فرهنگی، رعایت عقلانیت قانونی و حرفه‌ای دارای اهمیت و ضرورت زیادی است، در تدوین این خط‌مشی‌ها به‌وسیله مجلس هفتم شورای اسلامی به آنها توجه شایانی نشده است و درعوض دغدغه‌های اقتصادی دخالت زیادی داشته‌اند، در حالی که عقلانیت اقتصادی برای اجرای موفق خط‌مشی‌های مذکور چندان اهمیتی ندارد و توجه زیاد به آن حتی می‌تواند غیر مفید و مخرب باشد. نتایج به‌دست آمده، نظرات وورثام^۱ [۴۹] و واری^۲ [۵۰] در مورد اهمیت رعایت الزامات قانونی به‌وسیله دولت و نظرات دنهارت [۱] در مورد لزوم رعایت برابری در پیشگاه قانون را تأیید می‌کند و تأکید مجددی بر عقیده اسکولر^۳ [۵۱] و اکسلسون و اکسلسون^۴ [۵۲] در مورد اهمیت رعایت اصول حرفه‌ای است.

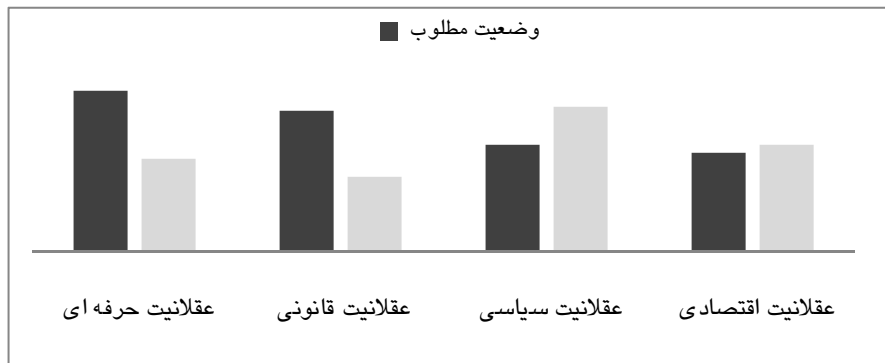
ترکیب مناسب عقلانیت برای اجرای موفق خط‌مشی‌های اجتماعی و فرهنگی در شکل ۲ و در قالب «وضعیت مطلوب» نشان داده شده است. در این شکل همچنین می‌توان وضعیت رعایت عقلانیت در خط‌مشی‌های مصوب مجلس هفتم (در قالب وضعیت موجود) را نیز مشاهده کرد. باید توجه داشت که در این شکل، انواع عقلانیت از چپ به راست، براساس غلبه نوع عقلانیت در وضعیت مطلوب مرتب شده است.

1. wortham
2. Wari
3. Schooler
4. Axelsson and Axelsson



شکل ۲ عقلانیت ختم‌شده‌های اجتماعی و فرهنگی در دو وضعیت موجود و مطلوب

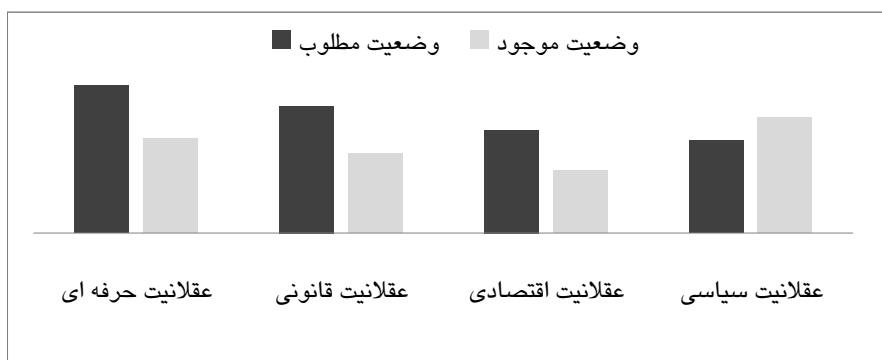
براساس یافته‌ها برای موفقیت در اجرای ختم‌شده‌های حوزه آموزش و تحقیقات باید تا جای ممکن به عقلانیت حرفه‌ای و عقلانیت قانونی توجه داشت؛ این در حالی است که در مصوبات مجلس هفتم به این انواع عقلانیت توجه بسیار کمی شده است (شکل ۳). با توجه به اینکه انواع عقلانیت سیاسی و اقتصادی در وضعیت مطلوب دارای اهمیت و ضرورت چندانی نمی‌باشند، می‌توان تصور کرد که توجه بیش از حد به دغدغه‌های سیاسی و اقتصادی در تدوین ختم‌شده‌های حوزه آموزش و تحقیقات، مخرب بوده است. این نتایج پژوهش‌های پالمبو و کالیستا [۸] در مورد اهمیت رعایت اصول حرفه‌ای و تحقیقات وینتر [۱۱] در مورد رعایت الزامات قانونی را تأیید می‌کند.



شکل ۳ عقلانیت خط‌مشی‌های حوزه آموزش و تحقیقات در دو وضعیت موجود و مطلوب

در وضعیت مطلوب عقلانیت برای اجرای موفق خط‌مشی‌های حوزه بهداشت و درمان، عقلانیت حرفه‌ای و قانونی بر دیگر انواع عقلانیت غلبه داشته و اهمیت زیادی برای آن متصور است. اما در خط‌مشی‌های مصوب مجلس هفتم، به‌جای تأکید بر این انواع عقلانیت، بیشترین توجه به عقلانیت سیاسی مبذول شده است (شکل ۴).

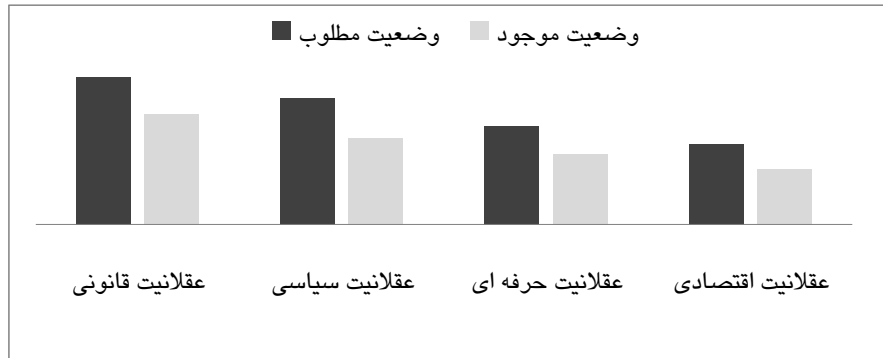
می‌توان بیان کرد توجه بیش از حد به دغدغه‌های سیاسی در تدوین خط‌مشی‌های حوزه بهداشت و درمان، برای اجرای موفق آن خط‌مشی‌ها مخرب بوده است. این بررسی‌ها تحقیقات پالمبو و کالیستا [۸] و ساموئل استالی [۱۷] (که علت شکست خط‌مشی را غلبه عقلانیت سیاسی بر اصول حرفه‌ای می‌دانستند) را تأیید کرد.



شکل ۴ عقلانیت خطمشی‌های حوزه بهداشت و درمان در دو وضعیت موجود و مطلوب

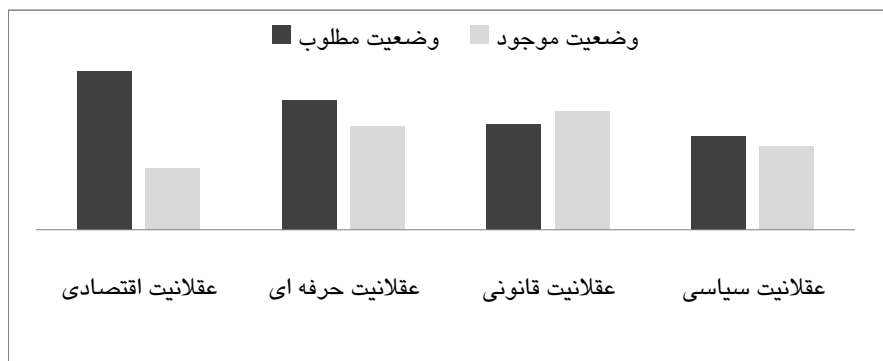
توجه به عقلانیت قانونی و سیاسی در هنگام تدوین خطمشی‌های قضایی و امنیتی، از نظر خبرگان حوزه مذکور برای موفقیت در اجرای این خطمشی‌ها، بسیار ضروری و مفید است. در مصوبات مجلس هم به ترتیب عقلانیت قانونی و عقلانیت سیاسی بر دیگر انواع عقلانیت غلبه داشته است. اما میزان توجه به بایدهای قانونی و سیاسی در مصوبات مجلس بسیار کمتر از میزان مطلوب بوده است (شکل ۵). نتایج به‌دست آمده از بررسی خطمشی‌های قضایی و امنیتی، نظرات ایمرگوت^۱ [۱۹] در مورد تأثیر رعایت رویه‌های قانونی و آرای النث وورث [۷] در مورد رعایت الزامات سیاسی را تأیید می‌کند.

1. Immergut



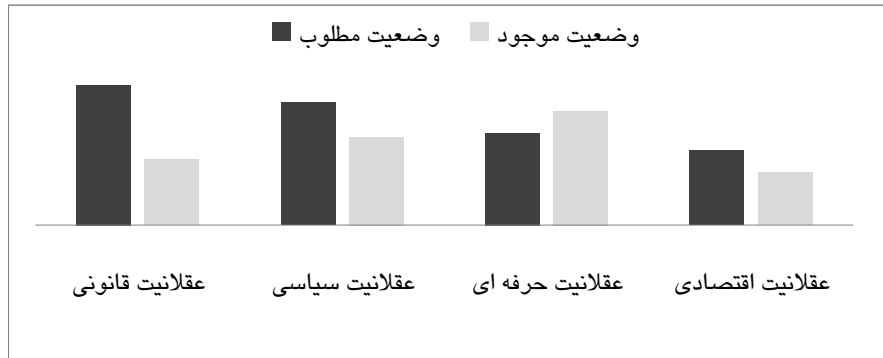
شکل ۵ عقلانیت خط‌مشی‌های قضایی و امنیتی در دو وضعیت موجود و مطلوب

توجه جدی به رعایت ابعاد اقتصادی (و پس از آن به ابعاد حرفه‌ای) عقلانیت، برای اجرای موفق خط‌مشی‌های حوزه کشاورزی، صنایع و عمران مفید تشخیص داده شده است. اما در خط‌مشی‌های حوزه کشاورزی، صنایع و عمرانی که مجلس تصویب کرده است، به بعد حرفه‌ای توجهی کمتر از متوسط و به بعد اقتصادی توجه بسیار کمی شده است. براساس داده‌های پژوهش، تدوین‌کنندگان توجه زیادی را به عقلانیت قانونی مبذول کرده‌اند و اهتمامی بیش از حد برای رعایت مؤلفه‌های آن داشته‌اند؛ این در حالی است که برای اجرای موفق خط‌مشی‌های مذکور، اهمیت عقلانیت قانونی بیشتر از ابعاد اقتصادی و حرفه‌ای نیست (شکل ۶). نتایج تحلیل داده‌های به‌دست آمده، آرای دیلارد و روچالا را که عقیده دارند تأکید بیش از حد به الزامات حرفه‌ای و قانونی می‌تواند به شرّ اداری منجر شده و اجرا را با مشکل مواجه کند) را تأیید می‌کند [۴۰].



شکل ۶ عقلانیت ختمش‌های حوزه کشاورزی، صنایع و عمران در دو وضعیت موجود و مطلوب

و سرانجام در وضعیت مطلوب عقلانیت برای اجرای موفق ختمش‌های حوزه اقتصاد و انرژی، عقلانیت قانونی بر دیگر ابعاد عقلانیت غالب بوده و خبرگان این حوزه بر اهمیت این نوع عقلانیت به همراه عقلانیت سیاسی، تأکید داشته‌اند. اما در تدوین ختمش‌های حوزه اقتصاد و انرژی، به واقع توجه کمی به این انواع عقلانیت شده است (شکل ۷). در حقیقت تدوین‌کنندگان ختمش‌های اقتصاد و انرژی، در اهمیت عقلانیت حرفه‌ای دچار اغراق شده‌اند؛ زیرا در ترکیب مطلوب عقلانیت، اهمیت این بعد از عقلانیت حرفه‌ای هیچ‌گاه بیشتر از عقلانیت قانونی و سیاسی نیست. این بررسی‌ها تأکید مجددی بر یافته‌های ریان [۳۲] در مورد تأثیر توجه به رویه‌های حقوقی و انسجام قانونی (به‌جای تأکید بر رویه‌های فنی) در اجرای موفق ختمش‌ها است. همچنین نظرات النس و ورث [۷] در مورد اهمیت وجود بسترهای قانونی و رعایت الزامات سیاسی (برای جلوگیری از بروز مانع در اجرای ختمش‌های عمومی) مورد تأیید قرار گرفته است. در نتیجه می‌توان گفت توجه کافی نداشتن به الزامات قانونی و عدم رعایت دغدغه‌های سیاسی زمان تدوین سیاست‌های حوزه اقتصاد و انرژی به‌وسیله مجلس و تأکید بیش از حد به عقلانیت حرفه‌ای، به اجرای نامناسب و پُرانتقاد سیاست‌های اقتصاد و انرژی دامن زده‌است.



شکل ۷ عقلانیت خطمشی‌های حوزه اقتصاد و انرژی در دو وضعیت موجود و مطلوب

بنابراین در نهایت می‌توان نتیجه گرفت که رعایت نکردن ترکیب مطلوب عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی، به اجرای ناموفق خطمشی‌های عمومی منجر شده است و رعایت عقلانیت می‌تواند نقش مفیدی در اجرای خطمشی‌های عمومی داشته باشد. البته این مطلب نیاز به تحقیقات و مطالعات بسیار بیشتری دارد.

۸- منابع

- [۱] دنهارت ر.؛ تئوری‌های سازمان دولتی؛ ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، تهران: انتشارات صفار، ۱۳۸۰.
- [۲] الوانی سید مهدی، شریف‌زاده ف.؛ فرایند خطمشی‌گذاری عمومی؛ چ ۴، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۴.
- [3] Stahl M.; Toward a policy-making paradigm of public administration; *Administration Review of Public Administration*, Vol. 15, Iss.1, 1981..
- [4] Dye T.R.; Understanding public policy; Prentice-Hall Inc, 1972.
- [5] Simon H. A.; Administrative behavior: A study of decision making processes in administrative organizations; New York, The Free Press, 1957.

- [6] Appleby P.; Policy and administration; Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1949.
- [7] Allensworth D.; Public Administration: The execution of Public Policy; J.B. Lippincott Company, USA, 1973.
- [8] Palumbo D. J., D. J Calista.; Implementation and Policy Process: Opening up the black box; Greenwood Press Inc. USA, 1990.
- [9] Pressman J., Wildawsky A.; How great expectation in Washington are Dashed in Oakland, 3rd ed.; University of California Press, Berkley, 1973.
- [10] Slack J. D.; Limitation policy implementation research; *Public Administration Quarterly*, Vol. 29, no. ½, 2005.
- [11] Winter S.; Integrating implementation research; IN: Implementation and the policy process; Edited by D.J. Palumbo and D. J. Calista, Greenwood Press, 1990.
- [12] Bardach E.; The implementation Game; Cambridge, MA: MIT Press, 1979.
- [13] Krutwaysho M.O.; Obstacles to the implementation of tourism policies and regulations in Phuket, Thailand; Sheffield Hallam University; available at: <http://www.esade.es/cedit2003/pdfs/krutwayshoratai.pdf>. 2003.
- [14] Mazmanian D. A., Sabatier P. A.; Implementation and public policy; Glenview: Scott, Foresman, 1983.
- [15] Khlid H. M.; Policy Implementation Models: The case of library and documentation service in Pakistan 1998-2008; *New Library World*, Vol. 102, No. 1162, 2008.
- [16] Yanow D. J.; Toward a policy culture approach to implementation; *Public Studies Review*, Vol. 7, No. 1, 1987.
- [17] Staley S. R.; Institutional consideration for sustainable development policy implementation: A US case study; *Property Management*, Vol. 24, No. 3, 2006.
- [18] Bobrow D. B.; Social and cultural factors: constraining and enabling; In: Moran

- M., Rein M. and Goodin R. E. (Ed.); The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, 2006.
- [19] Immergut E. M.; Institutional Constraints on Policy; In: Moran M., Rein M. and Goodin R. E. (Ed.); The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, 2006.
- [20] Hay C.; Globalization and public policy; In: Moran M., Rein M. and Goodin R. E. (Ed.); The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, 2006.
- [21] Quiggin J.; Economic constraints on public policy; In: Moran M., Rein M. and Goodin R. E. (Ed.); The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, 2006.
- [22] Galston W. A.; Political feasibility: Interests and power; In: Moran M., Rein M. and Goodin R. E. (Ed.); The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, 2006.
- [23] Berry F.S., W.D. Berry, Foster S. K.; The determinants of success in implementing an expert system in state government ; *Public Administration Review*; Jul/Aug; Vol 58, No, 1998.
- [24] Hargrov E.; The missing link; Washington DC., The Urban Institute, 1975.
- [25] Turner B.S. (ed.); The Cambridge dictionary of sociology; Cambridge University Press, 2006.
- [26] Snellen I.; Conciliation of rationalities: The essence of public administration; *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 2, 2002.
- [27] Tenbenschel T.; Assessing the relative merits of policy commitment: is it possible for policy makers to use Rich Language of Rationality?; *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 2, 2002.
- [28] Waldo D.; The study of public administration; New York, Random House, 1955.
- [29] Weber M.; Economy and society; Bedminster, NewYork, 1968.

- [30] Ostrom v.; Public choice: A different approach to the study of public administration ; *Public Administration Review*, March-April, vol. 31, 1971.
- [31] Rutgers M. R.; Be rational! But what it means? ; *Journal of management History*, Vol. 5, No. 1, 1999.
- [32] Ryan N.; Rationality and implementation analysis; *Journal of Management History*, Vol.5, No.1, 1999.
- [33] Schreurs P.; Rationality and public administration; *Administration Theory & Praxis*, Vol. 24, 2002.
- [34] Fox C. J.; What do we mean when we say “Rationality” in public affairs?; *Administration Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 2, 2002.
- [35] Ventriss C.; The need and relevance for public rationality: Some critical reflection; *Administration Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 2, 2002.
- [36] Olmez A. E., H. C. Sumer, Soysal M.; Organizational rationality in public, private and multinational firms in Turkey; *Information Knowledge System Management*, Vol.4, No.104-118, IOS press, 2004.
- [۳۷] ویر، م.؛ اقتصاد و جامعه؛ انتشار به زبان اصلی در سال ۱۹۶۸، ترجمه عباس منوچهری، مهرداد ترابی نژاد و مصطفی عمادزاده، انتشارات سمت، ۱۳۸۴
- [38] Thacher D.; Value rationality in policy analysis; Unpublished Manuscript, University of Michigan, February 2004.
- [39] Geczi E., Ventriss C.; The public sphere and the state: The relevance of Alberto Guerro Ramos in a field that has largely forgotten him; *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, 2006.
- [40] Dillard J. F., Ruchala L.; The rules are no game: From Instrumental rationality to administrative evil; *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 18, No. 5, 2005.
- [41] Schreurs P.; Enchanting rationality; Delft,; Elbora, 2000.
- [۴۲] هابرماس، ی.؛ نظریه کنش ارتباطی؛ ج.؛ ترجمه کمال پولادی؛ انتشارات مؤسسه ایران، ۱۳۸۴.

- [43] Shakun M. F.; Spiritual rationality: Integrating Faith-Based and Secular-Based problem solving and negotiation as system design for right action; *Group Decision and Negotiation*, No. 15, 2006.
- [44] Snyder P., Hall M., Robertson J., Jasinski T. and Miller J. S.; Ethical Rationality: A strategic approach to organizational crisis; *Journal of Business Ethics*, No. 63, 2006.
- [۴۵] فاضلی؛ سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در نظام رهبری و مدیریت اسلامی از دیدگاه عقل و وحی؛ در نگرشی بر مدیریت در اسلام، مجموعه مقالات ارائه‌شده در چهارمین سمینار بین‌المللی مدیریت اسلامی، تهران، ناشر: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱.
- [۴۶] دانایی فرد، ح.؛ چالش‌های مدیریت دولتی در ایران؛ تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
- [47] Hoppe R.; Co-evolution of modes of government and rationality: A diagnosis and research agenda; *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 4, 2004.
- [۴۸] آذر، ع.؛ منصور م.؛ آمار و کاربرد آن در مدیریت؛ ج ۲، تحلیل آماری، چ ۷: انتشارات سمت، ۱۳۸۳.
- [49] Wortham A.; Ethnic consciousness, marginality and non-Ethnic identification: a critique of theories, ideologies and public policy implications ; Unpublished Dissertation; Boston College, United States – Massachusetts, 1982.
- [50] Wari W.; In search of justice and shelter in Mix-Town, USA ; Unpublished Dissertation, United States – California, 1987.
- [51] Schooler D.; Science, Scientists and public policy; The Free Press, New York, 1971.
- [52] Axelsson R., Axelsson S. B.; Integration and collaboration in public health—a conceptual framework; *International Journal of Health Planning and Management*, Vol. 21, 2006.