



فصل چهارم :

خط مش گذاری فرآیندی سازمانی



➤ در فرآیند سازمانی خط مشی گذاری عمومی ، بر نهادهای قانونی موجود در جامعه تاکید می شود و خط مشی گذاری وظیفه این سازمان ها قلمداد می گردد . و هر کدام به نوبه خود نقشی را در این میان بر عهده دارند . در این فرآیند جایگاه رهبران جامعه ، مردم ، قوای مختلف حکومتی و نحوه ارتباط آنها با هم مشخص شده و قوانین و مقرراتی که حاکم بر وظایف این نهادها و روابط بین آنهاست بررسی می شود.



مدل گردونه ای

3

➤ یکی از مدل‌های فرآیند سازمانی خط مشی گذاری عمومی مدل گردونه ای است که در آن به نقش قوه مجریه و مدیران آن به عنوان خط مش گذاران اصلی تاکید شده است و تاثیر عواملی مانند نظرات و سیاست‌های کلی کادر رهبری در جامعه ، قوه ی مقننه ، قوه قضائیه ، گروه‌های ذی نفوذ و سایر سازمانها در خط مش گذاری عنوان گردیده است.

➤ اطلاق لفظ گردونه به این مدل به خاطر آن است که خط مشی گذاری را به صورت گردونه ای مجسم می کند که در محور آن مدیران قوه مجریه و در پیرامونش عوامل موثری که ذکر شد قرار دارند.



مدل جدید سازمانی

4

➤ در این مدل خط مشی های عمومی به چهار دسته تقسیم شده است:

۱- خط مشی های توزیعی : مستقیماً منافع افراد خاصی را تامین می کنند و هدف دولت در این نوع از خط مشی های عمومی جهت دادن به عملکرد افراد و گروههای خاصی است . مانند پرداخت سوبسید به کشاورزان.

۲- خط مشی های قانونی - سیاسی : مانده نحوه ی انتخاب نمایندگان معطوف به یک فرد یا گروه خاص نیست و عملکرد آن کل نظام موجود در جامعه را تحت تاثیر قرار می دهد . هدف در این دسته خط مشی ها جهت دادن به عملکرد نظام در زمینه ای سیاسی و قانونی است.

۳- خط مشی های بازدارنده : جنبه فردی دارد و دولت با کنترل عملکرد فرد یا گروه خاصی منافع جمع را تامین می کند.



مدل جدید سازمانی

5

- مانند اعمال کنترل از سوی واحدهای استاندارد مواد غذایی و دارویی.
- خط مشی توزیع مجدد : فرد خاصی مد نظر نیست و کل نظام و عملکردهای آن مورد توجه واحدهای خط مش گذار می باشد.
- در هریک از چهار دسته خط مش دو نوع احتمال بعید و قریب از نظر اعمال فشار از سوی دولت برای اجرا وجود دارد.
- مثلاً در خط مشی های بازدارنده احتمال اعمال فشار و مجازات در مورد خاطیان بسیار قریب است اما در مورد خط مشی های توزیعی به این شدت نیست.



انواع بوروکراسیها

6

➤ گروه اول : بوروکراسیهای که به وسیله قدرت حاکم شکل گرفته اند و ابزار قدرت حاکمان جامعه می باشند. این سازمانها به طور کامل در اختیار قدرت حاکم می باشند. و در وضع خط مشی ها نظرات آنان را تامین می کنند.

➤ گروه دوم : بوروکراسیهای که تحت انقیاد قدرت نظامی هستند و به وسیله نظامیان اداره هدفهایشان تعیین می شود. این بوروکراسی ها به ویژه در زمانی که حکومت به وسیله نظامیان اداره می شود تاثیر بسزایی دارند.

➤ گروه سوم : بوروکراسیهای حاکم می باشند. به وسیله قدرت تخصصی و قانونی خود تحت لوای قوانین و مقررات و اهداف ویژه ای که دارند در خط مشی گذاری اثر گذاشته و عملاً به اتخاذ تصمیم های اداری و سیاسی برای کل جامعه می پردازند.



انواع بوروکراسیها

7

➤ گروه چهارم : بوروکراسیهای نماینده هستند که از طریق نظام پارلمانی و قوه مقننه در تصمیم گیریهای سیاسی و خط مش گذاری عمومی مستقیماً موثر می باشند .
انتخاب نمایندگان و تصمیم گیری آنان از سوی همه موکلان و مردم در زمینه خط
مسی های عمومی به ایجاد چنین بوروکراسی هایی می انجامد.

➤ گروه پنجم : بوروکراسی های حزبی هستند . اغلب ناشی از به قدرت رسیدن یک
حزب در کشور است . به رهبری چهره ای قدرتمند و با نفوذ در جامعه خط مش
های عمومی را به زیر سلطه کشیده و در تعیین آن نقش اصلی را ایفا می کنند.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

8

- قانون اساسی حدود قدرت و اختیار قوای مختلف و سازمانهای مرتبط به آنها را معین می کند و چهارچوبهای اصلی ساخت و عملکردها را در کشور مشخص می سازد.
- الگو بودن قانون اساسی در این زمینه به این علت است که قانون مذکور بر عقاید و ارزشهای پایدار جامعه استوار بوده و منعکس کننده اعتقادات و نظراتی می باشد که اساس و پایه های حکومت را تشکیل می دهند.
- حال بر اساس اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ترسیم خطوط کلی ساختار نظام حکومتی می پردازیم و حدود و ثغور اختیارات و وظایف واحدهای مختلف بخش عمومی را در رابطه با موضوع خط مشی گذاری عمومی بررسی می کنیم.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

9

الف : حاکمیت الهی

➤ نظام جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل یکم قانون اساسی بر اساس اعتقاد دیرینه ملت ایران نسبت به حکومت حق و عدل قرآن ایجاد گردیده است و حاکمیت ، خاص خداوند می باشد که در نظام از طریق قوانین الهی تحقق می یابد . خصوصیات و ویژگیهای این نظام در اصل دوم این گونه توصیف گردیده است که جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه ایمان به:

۱- خدای یکتا (لااله الاالله) و اختصاص حاکمیت و تشریح به او ، لزوم تسلیم در برابر امر او.

۲- وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین.

۳- معاد و نقش سازنده آن در سیر تکاملی انسان به سوی خدا.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

10

۴- عدل خدا در خلقت و تشریح.

۵- امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب و اسلام.

۶- کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا.

➤ دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای تحقق حاکمیت الهی در جامعه همه امکانات خود را در زمینه های زیر به کار گیرد:

۱- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.

۲- بالا بردن سطح آگاهیهای عمومی در همه زمینه ها، با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه های گروهی و وسایل دیگر.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

- ۳- آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه ، در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی.
- ۴- مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی ، اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی خویش.
- ۵- توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.
- ۶- تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام ، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی دریغ از مستضعفان جهان.

➤ حاکمیت الهی در جامعه تحقق نخواهد یافت مگر آنکه قوانین و مقررات حکومتی با موازین اسلامی تطبیق نمایند که این امر در اصل چهارم به وضوح چنین بیان شده است : کلیه قوانین و مقررات مدنی ، جزایی ، مالی ، اقتصادی ، اداری ، فرهنگی ، نظامی ، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

12

- این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.
- ولایت فقیه ، امامت و رهبری مستمر یکی از ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می دهد که در اصل پنجم این چنین توصیف می شود : در زمان غیبت ولی عصر در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت بر عهده فقیه عادل و با تقوی ، آگاه به زمان ، شجاع ، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده دار آن میگردد . اصل یکصد و هفتم تعیین رهبر را با توجه به شرایط لازم به عهده خبرگان منتخب مردم واگذار می کند.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

13

ب: حاکمیت ملت :

➤ با پذیرش حاکمیت الهی در نظام جمهوری اسلامی ایران ، حق مالکیت ملت در فصل پنجم قانون اساسی چنین بیان شده است : حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او ، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است . هیچکس نمی تواند این حق الهی را از انسان سلب کند و یا در در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طریق که در اصول بعد می آید اعمال می کند.

➤ اصل ششم در مورد نحوه اداره امور کشور به آرای عمومی اشاره می کند : در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود ، از راه انتخابات .انتخاب رئیس جمهور ، نمایندگان مجلس ، اعضای شوراها و نظایر اینها یا از راه همه پرسی ، در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد.

➤ در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی ، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران این گونه برشمرده شده اند:



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

14

- قوه مقننه ، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت و بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند و این قوا مستقل از یکدیگرند.
- اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعدی می آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می گردد (اصل پنجاه و هشتم) البته در مسائل بسیار مهم اقتصادی ، سیاسی ، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد . درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد (اصل پنجاه و نهم)
- مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند. (اصل هفتاد و یکم)



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

15

- به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می شود:
 - ۱- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز . انتخاب این عده با مقام رهبری است.
 - ۲- شش نفر حقوقدان ، در رشته های مختلف حقوقی از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می شوند و با رای مجلس انتخاب می گردند.
- کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود . شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست(اصل نود و چهارم)



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

16

➤ تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت اعضای شورای نگهبان است (اصل نود و ششم) تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می شود (اصل نود و هشتم)

➤ برای جلوگیری از موارد اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان مشکلات عدیده ای بروز می کرد که موجب عدم اجرای قوانین می گردید. برای غلبه بر این گونه مشکلات در بازنگری قانون اساسی، تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام در اصل یکصد و دوازدهم پیش بینی گردید. بر اساس این اصل هرگاه مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر شورای نگهبان خلاف موازین شرع یا قانون اساسی قلمداد شود و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام یا ضرورت نظر شورای نگهبان را نپذیرد، مجمع تشخیص مصلحت نظام به دستور مقام رهبری تشکیل می شود تا در این مورد نظر نهایی را ابراز کند.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

17

➤ در کشور ما قوه مقننه نقش مهمی را در خط مشی گذاری عمومی بر عهده دارد و از طریق رای نمایندگان لوایح و طرحهای پیشنهادی را مورد بررسی و تصویب قرار می دهد و به صورت قانون در می آورد. اما می بایست در نظر داشت همانطور که در بند هشتم اصل سوم مفاد اصل ششم تصریح شده است مردم در خط مشی گذاری نقش اصلی و واقعی را دارا می باشند. که آن را به نمایندگان خود تفویض نموده اند تا در قالب مجلس شورای اسلامی به وضع قوانین و خط مشیهای لازم اقدام شود.

➤ مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری بر اساس اصل هشتادوپنجم می تواند اختیار وضع بعضی قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند.

➤ همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای و موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیونهای ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

18

- علاوه بر قوه مقننه به عنوان خط مشی گذار عمده در کشور ، قوه مجریه و قضائیه نیز هر کدام به نحوی در خط مشی گذاری موثرند . قوه مجریه در تعیین خط مشیهای دولت نقش داشته و علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مامور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد.
- بدین ترتیب قوه مجریه در حدود اختیارات خود به وضع خط مشی می پردازد و می توان آن را رکنی خط مشی گذار به شمار آورد.
- قوای سه گانه هر یک در وضع خط مشیهای عمومی نقش داشته و به خط مشی گذاری اقدام می نمایند اما همانطور که در اصل پنجاه و هفتم تصریح شده مقام رهبری بر آنها اشراف داشته و قوای مذکور زیر نظر ولایت امر و امامت امت به انجام وظایف قانونی خود می پردازند.



قانون اساسی و خط مشی گذاری عمومی

19

➤ بر اساس اصلاحات انجام شده در قانون اساسی در اصل یکصد و هفتاد و ششم شورای عالی امنیت ملی پیش بینی شده است که در بند یک وظایف آن به تعیین سیاستهای دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری اشاره گردیده است. که آن را به عنوان یکی از مراجع مهم خط مشی گذار در می آورد.

➤ شوراها نیز بر اساس مفاد قانون اساسی جزء ساختارهای حکومتی محسوب می شوند و در حدود وظایف خود حق تهیه طرح را دارند. نکته دیگر که قابل ذکر است قوه مجریه و قضائیه و واحدهای تابعه آنها در خط مشی گذاریهایی که به وسیله قوه مقننه انجام می گیرد نقش غیر مستقیم دارند. اگر چه قوه مقننه از نقطه نظر قانونی نقش اصلی خط مشی گذاری را بر عهده دارد ولی برای انجام این وظیفه خطیر نیاز به اطلاعات و داده هایی دارد که باید آنها از طریق سار قوا و واحدهای تخصصی وابسته به آنها دریافت نماید.



ویژگی های خط مشی گذاری سازمانی

۱- یکی از این خصوصیات مسئله محدودیت و ناتوانی سازمانها در اتخاذ خط مشیهای به غایت عقلایی است. زیرا سازمانها بدلیل عدم وجود امکانات بی حد و حصر چه از نظر زمانی و اعتباری قادر به داشتن کلیه اطلاعات نیستند. در چنین شرایطی سازمانها به نوعی تصمیم گیری و اتخاذ خط مشی در حد رضایت بخش که بتواند پاسخگوی نیازها باشد بسنده می کنند. و به اطمینان نسبی اکتفا می کنند.

۲- بدلیل محدودیتهای یاد شده در فرآیند سازمانی خط مشی گذاری بیشتر گرایش به سوی تغییرات جزئی و تدریجی است تا تغییرات جهشی و یکباره که خصوصیت دیگر این فرآیند است. کارگزاران این سازمانها در هر تصمیمی، کم خطرترین، ساده ترین و عملی ترین راه را در نظر می گیرند و از ریسک کردن پرهیز می نمایند به این جهت می کوشند تصمیمهای قبلی را با اندک تغییری پذیرفته و ادامه می دهند.

۳- خصوصیت دیگر اتخاذ تصمیم در شرایط تضاد است. سازمانها همواره یک هدف را در پیش رو ندارند بلکه انجام دادن اهداف مختلفی را به عهده گرفته اند که گاهی در مقابل هم قرار گرفته، موجب می شود سازمان به اخذ تصمیمی دست می زند و می کوشد آن را توجیه نماید.



ویژگی های خط مشی گذاری سازمانی

21

سازمانها به علت ثبات و قدمت خود روشها، شیوه ها و برنامه های خاصی را می پذیرند و بدانها خو می گیرند به طوری که آمادگی و توان مقابله با شرایط متغیر و متحول خارجی را به تدریج از کف داده و دچار نوعی تحجر می گردند. آنان تنها به راه چاره های استاندارد شده و محدودی که دارند اکتفا می کنند. از این رو سازمانها نسبت به طرحها، برنامه ها و تصمیمهایی که باعث می شود از روشها و وظایف سنتی شان دور شوند مقاومت نشان می دهند و تا آنجا که قدرت داشته باشند در راه تصویب آنها مانع ایجاد می کنند.

از سوی دیگر سازمانهای عمومی از نظر ارتباطی نیز از الگویی غیرقابل پیش بینی و کنترل تبعیت می نمایند که بیشتر تابع سلیقه های مدیران و روابط فی مابین آنها با هم است.

نکته دیگر در مورد سازمانهای عمومی خودشیفتگی این سازمانها در تحقق اهداف و ماموریتشان می باشد. ادارات و سازمانهای دولتی اگر چه اساساً از عوامل و اجزای دولت به شمار می آیند اما در عمل بیشتر به دنبال منافع خویش حرکت می کنند و بقای خود را هدف اصلی سازمان قرار می دهند.



ویژگی های خط مشی گذاری سازمانی

22

سازمانهای بزرگ با اتکا به قوانین و مصوباتی که برپادارنده آنهاست و بقای آنها را تضمین می نماید به نفوذ و اعمال نظر در تعیین خط مشیهای عمومی بر وفق مراد خود دست می زنند. این سازمانها قبل از اینکه به منافع جامعه بیندیشند به منافع خود فکر می کنند و نگران تحقق آن هستند.

هرگاه جامعه و مردم دریابند که سازمانی بر خلاف منافع عمومی گام بر می دارد سازمان ارج اجتماعی اش را از دست داده اعتماد مردم از آن سلب می شود و اعاده حیثیت آن بسیار دشوار خواهد بود.

اصولاً در ساختارهای حکومتی اغلب کشورها از دو نوع روش کلی برای رای گیری و مشارکت شهروندان در مسائل عمومی استفاده می شود:

۱- روش مستقیم : که خود شهروند مستقیماً در مورد خاصی که مطرح شده اظهار نظر می کند و رای می دهد مانند همه پرسپها.

۲- روش غیر مستقیم : یا نمایندگی که بر اساس آن شهروندان نمایندگان را انتخاب می کنند و آنان در مسائل مطروحه اظهار نظر کرده ، اخذ تصمیم می نمایند.



ویژگی های خط مشی گذاری سازمانی

23

در روش مستقیم کلیه شهروندان می توانند نظرات خود را مستقیم ابراز کنند که این خود مزیتی برای این روش است. خصوصاً اگر جمعیت کشور زیاد نباشد.

خطری که در هر دو روش امکان دارد نادیده گرفتن نظرات اقلیت در برابر نظرات اکثریت است که از قانون اکثریت ناشی می شود. بدین جهت همواره باید در قانون اساسی و نحوه عمل قوه مقننه مکانیسمهایی پیش بینی شود که این خطر را به حداقل برساند.

از طرفی مشکل اساسی در شیوه دوم که متداول ترین روش است این است که آیا نماینده و وکیل می تواند آینه تمام نمایی از نظرات و انتظارات موکلان خود باشد.

با توجه به تمامی ویژگی های ذکر شده مجموعه سازمانهای عمومی و اصول حاکم بر نظام حکومتی فرآیندی را در خط مشی گذاری عمومی شکل می دهند که آن را فرآیند سازمانی خط مشی گذاری عمومی نام نهاده اند. در این فرآیند ارتباطات سازمانی، تواناییهای فنی و تخصصی، اقتدار قانونی، خزانه های اطلاعاتی، حق انتخابهای قانونی و جایگاه و رابطه قوای مختلف حکومتی هر کدام نقش موثری در تعیین خط مشیهای عمومی ایفا می کنند و فرآیند مذکور را از سایر فرآیندها متمایز می سازند.



با سپاس از توجه شما

