

چرا برخی از خط‌مشی‌های ملی تغییر نمی‌کنند؟

حسن دانائی‌فرد^{۱*}

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

چکیده:

خط‌مشی‌های ملی ابزار اصلی اعمال حکمرانی زمامداران هستند زیرا محمل اصلی شکل‌دهنده اندیشه‌ها، رفتارها و گفتارهای شهروندان و بازیگران سازمانی هر جامعه‌ای تلقی می‌شوند. از این‌رو در فرآیند کشورداری، خط‌مشی‌های عمومی به‌عنوان سازکارهای پیوند دهنده بخش حکمرانی و اداره امور عمومی و امور جاریه کشور مورد توجه دانش‌پژوهان مختلفی در سراسر عالم قرار گرفته است. این‌که چرا خط‌مشی‌های ملی در هر جامعه‌ای اقامه می‌شوند بر هر کسی واضح است، اما این‌که چرا وقتی چنین خط‌مشی‌هایی قد برافراشتند، دست‌بردار جامعه نیستند و بعضاً جاودانه می‌شوند کمتر در جامعه علمی کشور مورد توجه قرار گرفته است. هدف غایی این نوشته تحلیلی نظری در پاسخ به این دغدغه است. رهنمودهای این نوشته می‌تواند برای خط‌مشی‌گذاران، شهروندان و همین‌طور عالمان حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی مفید باشد.

۱- مقدمه

در فرآیند کشورداری، نقطه عزیمت حرکت کشور در ید قدرت «خطمشی‌گذاری عمومی» قرار دارد. اگر فرآیند مذکور را «پیوند سه عنصر حکمرانی، اداره امور عمومی و در نهایت عملیات جاریه کشور بدانیم» (دانایی فرد ۱۳۹۹)، خطمشی عمومی را می‌توان «بن‌سازه» اقامه این فرآیند دانست. همان‌طور که در ادبیات غنی فارسی ما گفته شده است «خشت اول را گر نه‌د معمار کج تا ثریا می‌رود دیوار کج»، اگر این خطمشی‌ها «پیشگامانه، آینده‌نگرانه و مبتنی بر ظرفیت‌ها و توانایی‌های واقع‌بینانه» کشور استوار نباشد کلیت فرآیند کشورداری مصداق شعر پر مغز صائب تبریزی خواهد شد که فرمودند: «چون گذارد خشت اول بر زمین معمار کج گر رساند بر فلک، باشد همان دیوار کج ...». با این حال، روح فلسفه سیاسی، حکمرانی را از مسیر «خطمشی‌های عمومی»، «اداره امور عمومی» را در پرتو «راهبردهایی» به عملیات جاریه کشور پیوند می‌دهد و با حاکم ساختن «رویه‌های اداری»، آن فلسفه را در زمین ساری و جاری می‌سازد.

فعل نظام اداری کشور که در انواعی از «خدمات عمومی» متجلی می‌شود، در انبوهی از روابط بین‌الملل هستی پیدا می‌کند، در کیفیت تعامل حکومت و ملت خود را نشان می‌دهد، در محتوای زندگی ملی مردمان یک کشور هویدا می‌شود بر «خطمشی‌هایی» ابتناء دارد که نظام حکمرانی ملی کشور آن‌ها را «اختیار کرده است». هر چه کیفیت این خطمشی‌ها بهتر باشد کیفیت کشورداری بهتر خواهد شد و برعکس آن.

پایداری یا بی‌ثباتی «این خطمشی‌ها» نه عیب است و نه خُسن، بستگی به شرایط دارد: اگر خطمشی‌هایی، دست‌آوردهای عظیمی برای کشور دارد تغییر پی‌درپی آن‌ها مضر به حال کشور است، اما اگر خطمشی‌هایی قرین موفقیت نبوده و جلوات سوء آن‌ها در ساحت‌های مختلف روح جامع را می‌آزارد همان به که از بنیان برچیده شود. این گزاره‌ها صبغه هنجاری دارند و تجلی آرزوهای نویسنده هستند. در عین حال دانش «تغییر خطمشی و پایداری خطمشی» فراز و فرود خطمشی‌های عمومی را در قالب‌هایی تبیین می‌کند (دانایی فرد و عباسی ۱۳۹۶). بخش عظیمی از «چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های فرآیند خطمشی» به تبیین چرایی «پایداری یا



تغییرناپذیری»، «تغییرپذیری یا بی‌ثباتی» خط‌مشی‌های عمومی پرداخته‌اند. در این نوشتار نویسنده تلاش دارد «پدیده پایداری خط‌مشی‌های عمومی» (public policy persistence) یا همان «تغییرناپذیری خط‌مشی‌های عمومی» را براساس برخی از این چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل تبیین کند بجای این که با ذهن عادی خود دست به قضاوت بزند. اما قبل از آن به‌نظر شما پایداری خط‌مشی چیست؟

۲- پایداری خط‌مشی‌های عمومی

به‌طور کلی خط‌مشی‌های عمومی «(به‌عنوان آمیخته‌ای از قوانین، مقررات و اقدامات عملی دولت‌ها و حکومت‌ها برای حل مسائل عمومی کشور)» (برای مثال: Gerston, 2014) را ببینید) وقتی اختیار شوند منشاء اثراتی برای مخاطبان (جمعیت هدف) خود خواهند بود. خط‌مشی‌ها، عده‌ای را بزرگ می‌کنند، آنها را بر سر سفره ملی نعمات کشور می‌نشانند، امتیازات ویژه‌ای به آنها می‌بخشند، آنها را برتر از برخی‌ها می‌سازند، حرف‌ها، نوشته‌ها و رفتارهای آنها را برجسته می‌سازند، قدرت و مکتب به آنها اعطاء می‌کند و ... در عوض ممکن است عده‌ای را بدنام جلوه دهند، آنها را از حقوقی محروم سازند، آنها را به حاشیه برانند، آنها را در مظان انواعی از اتهامات قرار دهند، خانواده آنها را مضمحل سازند، آنها را به‌عنوان مجرم به جامعه معرفی کنند، آنها را در منظر جامعه خوار و ذلیل سازند و ... به‌طور کلی خط‌مشی‌های عمومی، آنگاه که در عمل ساری و جاری شدند:

۱) به شهروندان می‌گویند معنای شهروندی از نظر حکومت چیست؟ حقوق، تکالیف و تعهدات شهروندان نسبت به دولت و دولت نسبت به مردم چیست؟ چه کسانی می‌توانند در فضای کشور فعالیت کنند و ایفای نقش کنند، جایگاه آنها نزد حکومت چیست؟ جایگاه استاد دانشگاه، یک روحانی، یک کارگر، یک نظامی، یک معلم، یک کاسب کار، یک ... ممکن است در خط‌مشی‌های عمومی کشور فراز و فرود کند. خط‌مشی‌های عمومی می‌توانند شهروندان را قشربندی کنند. می‌توانند هویت‌ساز شهروندان باشند. در یک



خط‌مشی «هم‌جنس‌بازی» به‌عنوان هویت برخی از شهروندان به رسمیت می‌شناسد و تبلیغ علیه هم‌جنس‌بازی را جرم تلقی می‌کند. به‌طور کلی خط‌مشی‌های عمومی به شهروندان معنای شهروندی مدنظرش را منتقل می‌کند. می‌گوید کدام فعالیت‌های سیاسی شما را قبول دارم، چه حرف‌ها و گفتارهایی صواب است و چه اقداماتی نایستی انجام دهد.

۲) خط‌مشی‌های عمومی به مردم کشور می‌گوید از نظر ما «مسئله عمومی» چیست؟ بی‌حجابی مسئله عمومی است. در کشور دیگر قانون حجاب اجباری ممکن است «مسئله عمومی» تلقی شود نه بی‌حجابی. خط‌مشی‌های عمومی به مردم کشورش نشان می‌دهد «چه چیزهایی مسئله هستند و چه چیزهایی مسئله نیستند». خط‌مشی‌های عمومی به «مجلس، دولت و قوه قضائیه کشور» هشدار می‌دهد چه چیزهایی بایستی وارد دستورکار سیاسی کشور شوند و در مورد آنها تصمیم‌گیری شود. چه اموری مهم است و چه اموری مهم نیست وارد فرآیند سیاسی کشور شود و «وقت ملی کشور» را به خود اختصاص دهد. «خط‌مشی‌های ما در کشور به سه قوه می‌گوید: پرداختن به حجات مهم است»، زیرا «بی‌حجابی حرام شرعی و سیاسی است». این سخن رهبری نظام «عین یک فراخط‌مشی ملی است که همه حرکات سیاسی و قانون‌گذاری کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و مسیر آنها را مشخص می‌کند».

۳) خط‌مشی‌های عمومی فعلی ممکن است حکمرانی آتی کشور را تحت تأثیر قرار دهند: گذر زمان ممکن است نظام ریاستی کشور را به نظام پارلمانی تغییر دهند. بنابراین خط‌مشی‌های عمومی ممکن است بدیل‌های خط‌مشی‌ای خط‌مشی‌گذاران، نوع چیدمان اداری برای اجرای خط‌مشی‌های جدید و حتی پارامترهای اقدام دولت و حکومت را تغییر دهند. خط‌مشی‌های فعلی هماهنگی قوای سه‌گانه منجر به چیدمان هماهنگی جدیدی «به‌نام جلسات قوای سه‌گانه» شد. خط‌مشی‌های مصرف درآمدهای نفتی منجر به شکل‌گیری «صندوق توسعه ملی» شد. براین‌اساس خط‌مشی‌های فعلی ممکن است شکل و محتوای



مقررات، نظام پاسخگویی - عملکرد، اصول اخلاق ملی، اهداف و راهبردهای خط‌مشی‌های جدید (که همگی عناصر حکمرانی هستند) را تحت تأثیر قرار دهد.

۴) خط‌مشی‌های عمومی برخی از گروه‌ها را عزیز و بزرگ می‌کنند و برخی دیگر را منفور و ذلیل. اگرچه به‌طور معمول گفته می‌شود گروه‌های ذینفع در شکل‌دهی خط‌مشی‌های عمومی نقش دارند ولی خود خط‌مشی‌ها نیز وقتی اقامه شدند بر اندازه، قدرت، ثروت، انسجام و تأثیرگذاری گروه‌ها تأثیر می‌گذارند. براین اساس، خط‌مشی‌های عمومی کشور می‌تواند زمینه‌ساز ظهور و بروز گروه‌های سیاسی جدید و اضمحلال گروه‌های موجود شوند. به سرنوشت برخی از به اصطلاح احزاب و گروه‌های سیاسی در ایران تأمل کنید. جریان منافع، هزینه‌ها و مزایایی که خط‌مشی‌های عمومی ایجاد می‌کنند باعث می‌شود گروه‌هایی از هم متفرق شوند، تعدادی از آنها ائتلاف کنند، انشعابات جدیدی شکل بگیرد (به مبالغی که وزارت کشور برای فعالیت‌های سیاسی به احزاب سیاسی تخصیص می‌دهد بیندیشید). خط‌مشی‌های عمومی می‌توانند نهضت‌های اجتماعی، یا فعالیت‌های تشکیلاتی شهروندی را تحریک کنند. براین اساس اگر بر تأثیرات خط‌مشی‌های عمومی کشور بر توده مردم (بند نخست) متمرکز شویم بایستی به دو سازکار مهم توجه کرد که از آن طریق خط‌مشی‌های عمومی اثرات متنوعی بر شهروندان بر جای می‌گذارند که می‌توان آنها را به دو دسته تقسیم کرد:

۱) اثرات ناشی از منابعی که خط‌مشی عمومی برای شهروندان فراهم می‌کند: خط‌مشی‌های عمومی به شهروندان مستحق، کالا، خدمات و پرداختی‌هایی اعطا می‌کند.

۲) از طریق اعمال قواعد و رویه‌ها، تفسیر شهروندان از هویت، جایگاه و نقش خود در جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

و هر دوی این اثرات (اثرات منبعی و تفسیری) از طریق شکل دادن ظرفیت مدنی و تمایلات مدنی در شهروندان، «مشارکت فعالانه شهروندی» را رقم می‌زند. بنابراین خط‌مشی‌ها

منشاء اثراتی هستند که بی‌تردید این اثرات می‌توانند در پایداری و تزلزل‌پذیری خط‌مشی‌ها نقش ایفا کنند. براین اساس «پایداری خط‌مشی‌ها» اشعار به فرآیندهای سیاسی نگاه‌داشت خط‌مشی‌ها، پس از اختیار شدن توسط دولت‌ها و حکومت‌ها دارد. کوت و موریس (Morris & Coate, 1999) براساس این ایده که خط‌مشی‌ها با ایجاد مشوق‌هایی برای متفعان خود به انجام اقداماتی خاص تمایل آنها به پرداخت هزینه‌ها برای تداوم این خط‌مشی‌ها در آینده را افزایش می‌دهند، اما تداوم این خط‌مشی‌ها ممکن است منجر به «شکست سیاسی» دولت شود، نظریه پایداری خط‌مشی عمومی را مطرح کردند. در قاموس پرسش و پاسخ آکادمیک که مدعی است هر پرسشی را بایستی بر اساس چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های علمی پاسخ داد اکنون می‌توان این پرسش را از چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های «فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی» پرسید که چرا بنابراین برخی از خط‌مشی‌های عمومی جُم نمی‌خورند؟.

چارچوب ائتلاف مدافع: به‌طور کلی این چارچوب مدعی است سیستم سیاسی هر کشوری متشکل از خرده سیستم‌هایی است که درون آنها «ائتلاف‌هایی از گروه‌ها و افراد» حامی «خط‌مشی‌هایی خاص» فعالیت می‌کنند. طراحان این چارچوب استدلال می‌کنند که هر کدام از این ائتلاف‌ها دارای منابعی (نظیر دسترسی به قدرت سیاسی، منابع اطلاعاتی، منابع مالی، مهارت‌های رهبری ماهرانه، سپاهیان قابل‌بسیج و ...) هستند و براساس این منابع راهبردهایی برای اعمال نفوذ بر فراز و فرود خط‌مشی‌های عمومی تمهید می‌کنند. ستاده و در نهایت اثر خط‌مشی‌ها به‌صورت بازخورد به ائتلاف‌ها برمی‌گردد. این ائتلاف براساس باورهای سه لایه (باورهای بنیادین، باورهای خط‌مشی‌ای و باورهای ثانویه) خط‌مشی‌هایی را اقامه می‌کنند و چند سازکار باعث تغییر در خط‌مشی‌ها می‌شود: (۱) یادگیری خط‌مشی: مقامات و خط‌مشی‌گذاران در اثر آموختن از دیگر همتایان یا از طریق آموختن دانش باورهای خود را تغییر می‌دهند و در نتیجه خط‌مشی تغییر می‌کند (۲) پارامترهای ثابت مشتمل بر قانون اساسی، ساختار اجتماعی فرهنگی، توزیع منابع طبیعی، ارزش‌های بنیادین، که با ایجاد ساختارهای



سخن سردبیر: چرا برخی از خط‌مشی‌های ملی جُم نمی‌خورند؟ _____ دکتر حسن دانائی‌فرد

فرصت برای شکل‌گیری ائتلاف‌های بلندمدت بر تغییر و پایداری خط‌مشی‌ها تأثیر می‌گذارد (۳) رویدادهای بیرونی تأثیرگذار بر خرده‌سیستم خط‌مشی که عبارت است از تغییرات در شرایط اقتصادی، تغییرات در افکار عمومی، تغییرات در ائتلاف حکمرانی غالب و تغییرات در خرده‌سیستم‌های خط‌مشی‌های دیگر: این رویدادها با ایجاد محدودیت و فراهم کردن منابع برای بازیگران سیستم بر تغییر و ثبات خط‌مشی‌ها تأثیر می‌گذارند. بنابراین در پرتو این چارچوب نظری خط‌مشی‌گذاری عمومی دلایل پایداری خط‌مشی‌های عمومی به شرح ذیل هستند:

- (۱) ائتلاف غالب با تسخیر محافل خط‌مشی‌گذاری و رسانه‌های اجتماعی اجازه تغییر خط‌مشی‌های عمومی را نمی‌دهد و در نتیجه خط‌مشی‌های عمومی جُم نمی‌خورند.
- (۲) ائتلاف غالب بازخورناپذیر است، نمی‌آموزد، یاد نمی‌گیرد، در نتیجه خط‌مشی‌های فعلی را مفید می‌داند و برای ادامه حیات خط‌مشی‌های موجود، افکار عمومی را مدیریت می‌کند تا هزینه پایدار ماندن خط‌مشی‌ها را در قالب پرداخت مالیات، کارهای خیرخواهانه و مشارکت در انتخابات‌های مختلف پرداخت کنند و در نهایت خط‌مشی‌های عمومی فعلی جُم نمی‌خورند.
- (۳) تغییر و تحولات بیرونی خرده‌سیستم خط‌مشی‌های عمومی محدودیت‌های جدی برای ائتلاف غالب ایجاد نکرده است که باعث تغییر در نظام باوری سه لایه‌ای آن شود. بنابراین صرفاً تغییراتی جزئی در لایه اول نظام‌باوری خود می‌دهند و در نتیجه خط‌مشی‌های فعلی ثابت می‌مانند.
- (۴) زیرساخت‌های سیاسی موجود (قانون اساسی، بنیان‌های ارزشی و اجتماعی و وضعیت منابع طبیعی و مادی) با تقویت ائتلاف غالب مانع تحول در نظام باوری خط‌مشی‌گذاران می‌شود زیرا هنوز بقاء و حیات سیستم سیاسی به‌صورت جدی تهدید نشده است که مجبور به تغییر در باورهای زیربنایی خود شود در نتیجه خط‌مشی‌های موجود تغییر نکرده و جُم نمی‌خورند.



به‌طورکلی در چارچوب ائتلاف مدافع، خط‌مشی‌های عمومی تجلی باورهای مردمان یک کشورند (که خط‌مشی‌گذاران و سیاستمداران نیز عضوی از آنها هستند) که در فرآیندهای سیاسی قد علم می‌کنند و از دل سیستم‌های سیاسی ظهور می‌کنند. این باورها در سه سطح قابل‌شناسایی هستند. سطح ۱: **باورهای محوری عمیق بازیگران خط‌مشی**: ارزش‌های هنجاری و آگزیوم‌های هستی‌شناختانه. این باورها خاص خط‌مشی‌ها نیستند، در همه ساحت‌های رفتاری و گفتاری و اندیشه‌ای بازیگران خط‌مشی دخیل هستند. سطح ۲: **باورهای محوری در مورد خط‌مشی**: این باورها صبغه هنجاری و تجربی دارند و ممکن است خاص یک خرده‌سیستم خط‌مشی‌ای باشند (باورهای خط‌مشی‌گذاران در مورد خرده‌سیستم آموزش و پرورش را در نظر بگیرید). سطح ۳: **باورهای ثانویه** که اشاره به خوب یا بد جلوه دادن ابزارها یا سازکارهای اجرای خط‌مشی در میان خط‌مشی‌گذاران وجود دارد (پرداخت بهره در سیستم بانکی باشد یا نباشد) (ساباتیه ۲۰۰۷).

براین‌اساس ریشه تحول در خط‌مشی‌ها یا پایداری خط‌مشی‌ها در ثبات یا تغییر نظام باوری خط‌مشی‌گذاران نهفته است. (به موضوع بحث‌انگیز حجاب، نرخ بهره و مذاکره با آمریکا در این چهار دهه انقلاب اسلامی توجه کنید).

چارچوب جریان‌های چندگانه: این نظریه مدعی است درون هر نظام سیاسی خرده‌سیستم‌ها یا قلمروهای خط‌مشی‌ای متعددی وجود دارد که در خلق، ثبات و تغییر خط‌مشی‌های عمومی نقش ایفا می‌کنند. به‌علاوه، در هر خرده‌سیستم خط‌مشی‌ای، سه جریان «مسائل عمومی»، «راه‌حل‌های مسائل عمومی»، «سیاست» (public policy) حاکم بر نظام سیاسی وجود دارند. در جریان مسائل: مسائل عدیده فراوری خط‌مشی‌گذاران در عرصه‌های موضوعی خط‌مشی‌ای ساری و جاری است. در این جریان مسائل، انواعی از مسائل نیازمند خط‌مشی در محافل آکادمیک و عادی جامعه مورد بحث قرار می‌گیرند و در قالب‌های مختلف رسانه‌ای بیان می‌شوند. در جریان خط‌مشی: راه‌حل‌های خط‌مشی‌ای متعددی در جریان مسائل به‌وسیله مراکز دانشگاهی و همین‌طور محافل عمومی جامعه عرضه می‌شود و در جریان سیاست: تحولات



سخن سردبیر: چرا برخی از خط‌مشی‌های ملی جُم نمی‌خورند؟ _____ دکتر حسن دانائی‌فرد

متعددی از تغییر دولت‌ها، ائتلاف‌های حاکم گرفته تا تحول در نظام اداری و «جوّ ملی»، احزاب سیاسی ... ساری و جاری است. اگرچه این سه جریان مستقل تصور می‌شوند ولی افرادی به‌نام پیشگامان خط‌مشی در لحظه‌ای از زمان با بهم متصل کردن این سه جریان، پنجره فرصتی فراروی خط‌مشی‌گذاران قرار می‌دهند تا «خط‌مشی‌ای را اقامه کنند، آن را تغییر دهند یا به ثبات آن کمک کنند». در این چارچوب، عقلانیت از پیش تعیین شده‌ای ممکن است بر خط‌مشی برافراشته شده حاکم نباشد و پس از ظهور در مورد میزان عقلایی بودن آن می‌توان به قضاوت نشست. از طرف دیگر «شکل و محتوای جریان‌های سه‌گانه مبتنی بر قانون اساسی، ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی هر کشوری استوار است» و وقتی مسائل، جریان خط‌مشی‌ای را متوجه خود می‌سازند تا آنها را حل کند که «نشانگرهایی از خود را برجسته کنند (فراز و فرود آن را نشان دهند)»، «رویدادهایی برجسته‌ای رقم بزنند» یا «خط‌مشی‌گذاران در پرتو بازخوردهایی متوجه ناکامی برنامه‌ها و خط‌مشی‌های موجود شوند». از طرف دیگر در جریان خط‌مشی، خط‌مشی‌ای متناسب با مسائل انتخاب می‌شود که با «ارزش‌های عمومی همخوانی داشته باشند»، «امکان‌پذیری سیاسی و فناورانه داشته باشد»، با «تحولات جریان سیاسی همسو باشد». جریان سیاسی که بر عکس دو جریان دیگر در سطح نظام سیاسی قرار دارد با ایجاد «جوّ ملی مناسب با خط‌مشی‌های منتخب»، «راه‌اندازی کمپین‌های گروه‌های ذینفع حامی این خط‌مشی‌ها»، «تحول در چیدمان دولت‌ها و قوه مقننه، همسویی خود را با دو جریان دیگر نشان می‌دهد و پنجره خط‌مشی‌ای باز می‌شود» که پیشگامان خط‌مشی‌ای نقش مهمی در باز شدن آن دارند و خط‌مشی‌گذاران را ترغیب به اتخاذ خط‌مشی مورد نظر خود می‌کنند (ساباتیو ۲۰۰۷). براین‌اساس در این نظریه پاسخ به این پرسش که «چرا برخی از خط‌مشی‌ها کماکان جُم نمی‌خورند» را می‌توان چنین اظهار کرد:

❖ سه جریان مسائل، خط‌مشی و سیاست همچنان با هم در تناسب دلخواه خود قرار دارند. این تناسب ممکن است صوری و ظاهری باشد یعنی مسائل ملی حل نشود ولی

نظام سیاسی به اتکاء رسانه‌ها و قدرت «جوامع خط‌مشی‌ای» تلاش کند خط‌مشی‌های فعلی بدون تغییر بمانند و جُم نخورند.

❖ پیشگامان خط‌مشی در واداری خط‌مشی‌گذاران به تغییر «پیکره‌بندی تناسب مسائل، خط‌مشی‌ها و سیاست حاکم بر نظام سیاسی موفق و اثربخش نباشند و نتواند این پیوندها را بهم بزند (این پیشگامان ممکن است مصلمان جامعه، علماء دینی و دانشگاهی، کارآفرینان اقتصادی و اجتماعی و ... باشند).

نظریه تعادل گسسته: این نظریه هم مدعی است نظام سیاسی خط‌مشی‌گذاری دارای خرده‌سیستم‌های متعددی است که درون آنها اجتماعات خط‌مشی‌ای (Policy communities) متعددی قرار دارند. در این خرده سیستم‌ها، پردازش اطلاعات خط‌مشی‌ای به‌صورت موازی انجام می‌شود، یعنی همزمان شبکه‌ای از خرده‌سیستم‌های خط‌مشی‌ای (برای مثال آموزش و پرورش، آموزش عالی، توریسم، تجارت بین‌الملل، حمل و نقل و ...) به‌صورت همزمان مسائل خط‌مشی‌ای خود را رتق و وتق می‌کنند. درون این خرده‌سیستم‌ها برخی از جوامع خط‌مشی‌ای، به نوعی انحصار خط‌مشی (Policy monopoly) تبدیل می‌شوند، زیرا همیشه خط‌مشی مد نظر آنها ساری و جاری است. این انحصارهای خط‌مشی به اتکاء ابزارهای رسانه‌ای و نهادی تلاش می‌کنند «تصویر مثبتی از خط‌مشی» (Policy image) به جامعه ارائه دهند و نظام سیاسی را مجاب کنند به تأمین هزینه خط‌مشی آنها ادامه دهند.

تصویر خط‌مشی در جامعه که تعیین می‌کند مردم چگونه یک خط‌مشی عمومی را قضاوت می‌کنند می‌تواند مثبت یا منفی باشد. تصویر مثبت از خط‌مشی نوعاً منجر به تغییرات تدریجی می‌شود درحالی‌که تصویر منفی از خط‌مشی، نوعی گسست در خط‌مشی رقم می‌زند. انحصارهای خط‌مشی با استفاده از رسانه‌ها و تسخیر محافل اثرگذار بر خط‌مشی‌گذاری تلاش می‌کنند با مثبت نگه‌داشتن تصویر مثبت از خط‌مشی خود، استمرار حیات خط‌مشی خود را تضمین کنند. اگر جوامع خط‌مشی‌ای مخالف موفق شوند به اتکاء شواهد مختلف تصویر مثبت خط‌مشی فعلی را مخدوش سازند، انحصار خط‌مشی موجود را مضحمل سازند و پردازش



اطلاعات در شبکه خرده‌سیستم‌های خط‌مشی (سیستم سیاسی) از حالت موازی به پردازش سریالی تبدیل کنند، نوعی گسست در خط‌مشی موجود رخ می‌دهد. در نتیجه وقتی تصویر خط‌مشی مثبت است خرده‌سیستم‌ها در حالت تدریجی به مسائل خط‌مشی‌ای خود می‌پردازند و محافل و مراکز اثرگذار در خط‌مشی‌گذاری حامی آنها هستند اما وقتی تصویر یک خط‌مشی منفی شد، یا کنش‌های راهبردی آن تصویر را تضعیف کند و خط‌مشی جایگزین را تقویت کند و نگاه مراکز اثرگذار خط‌مشی‌گذاری را به آنها جلب کند خرده‌سیستم سیاسی در آن حوزه بهم خواهند ریخت. برای مثال شوک بیرونی نظیر بحران‌های سیاسی، پندمی‌ها یا سوانح طبیعی می‌تواند بی‌کفایتی‌های یک خرده‌سیستم سیاسی را برجسته کند. آنها ممکن است تصویر خط‌مشی موجود و مراکز اثرگذاری خط‌مشی حامی آن را به چالش بکشند (تصویر خط‌مشی هسته‌ای ایران و خط‌مشی حجاب و عفاف در ایران را در نظر بگیرید). براین اساس نظریه تعادل گسسته هم ثبات را و هم تغییر در خط‌مشی‌های عمومی را تبیین می‌کند. (ساباتیه ۲۰۰۷). در نتیجه پاسخ به این پرسش که چرا برخی از خط‌مشی‌های عمومی جُم نمی‌خورند را به شرح ذیل داد:

۱- چیدمان نهادی سیاسی اساساً برای پاسداری از خط‌مشی‌هایی طراحی شده است که مورد قبول فلسفه سیاسی هر نظام سیاسی است، بنابراین آرایش نهادی مستحکم تلاش دارد «روند تغییرات تدریجی» را پیشه کند نه تغییر انقلابی. این ویژگی، ویژگی ذاتی همه نظام‌های سیاسی است. بنابراین هر چه چیدمان نهادی سیاسی کشورها برای حفظ خط‌مشی‌های مورد نظر خود مستحکم‌تر باشد، تغییر در جریان اصلی خط‌مشی‌ها کمتر خواهد بود و خط‌مشی عمومی جُم نخواهد خورد.

۲- هرچه چیدمان نهادی سیاسی بتواند «تصویر خط‌مشی‌های موجود» را در اذهان شهروندان و محافل اثرگذار خط‌مشی‌گذاری عمومی مثبت نگه دارد، جریان تزریق بودجه در لوله‌های شبکه خط‌مشی‌های موجود ادامه خواهد یافت و تغییر در خط‌مشی ممکن نخواهد بود و چنین خط‌مشی‌هایی جُم نخواهد خورد.



۳- هر چه انحصارهای خط‌مشی‌ای بتوانند مانع پردازش سریالی اطلاعات خط‌مشی‌ای در خرده‌سیستم خود شوند و نگاه نظام سیاسی را پراکنده نگه دارند و پردازش موازی اطلاعات خط‌مشی‌ای را در سیستم سیاسی تقویت کنند و اجازه ندهند در پرتو رخداد بحران‌هایی همه نگاه‌های دولت و جامعه متمرکز بر خط‌مشی مطلوب مورد نظرشان شود، خط‌مشی‌های موجود بدون تغییر باقی خواهند ماند و جُم نخواهند خورد.

۴- هر چه حامیان تصویر مثبت خط‌مشی‌های موجود در مراکز اصلی اثرگذار بر خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی قوی‌تر و از قدرت بیشتری برخوردار باشند در حفظ ساحت مثبت آن خط‌مشی‌ها یاری‌دهنده خواهند بود و اجازه تغییر آن خط‌مشی‌ها را نخواهند داد و در نتیجه چنین خط‌مشی‌هایی جُم نخواهند خورد.

نظریه نخبگان: این نظریه، خط‌مشی‌های عمومی را تجلی منافع و ترجیحات نخبگان سیاسی جامعه می‌داند. اگرچه چنین ابراز می‌شود که خط‌مشی‌های عمومی انعکاس مطالبات عامه مردم است ولی این نکته در بیشتر دموکراسی‌ها نوعی افسانه است تا واقعیت. در این نظریه، عامه مردم نسبت به خط‌مشی‌های عمومی بی‌تفاوت و ناآگاه تصور می‌شوند و این نخبگان هستند که در پرتو رسانه‌ها و سایر ابزار ارتباطاتی، افکار عمومی در مورد مسائل خط‌مشی‌ای را شکل می‌دهند نه این که مردم عادی افکار و اندیشه‌های نخبگان را شکل می‌دهند. براین‌اساس خط‌مشی‌های عمومی در عمل ترجیحات نخبگان را نشان می‌دهند. نظام اداری و مدیران دولتی هم مسئولیت اجرای خط‌مشی‌های مورد نظر نخبگان بر عهده دارند. در نتیجه در این نظریه جامعه به نخبگان و توده عامه مردم تقسیم می‌شود، این نخبگان بخش اندکی از جامعه هستند ولی حاکم مطلق جامعه هستند و تعیین‌کننده خط‌مشی‌ها نه مردم عادی. طبقه نخبه حاکم از قشر سیاسی و اقتصادی خاصی سر برمی‌آورند و حرکت به سمت این پست‌های نخبگی بایستی به آرامی و با نظارت‌های دقیق انجام شود تا ثبات سیستم‌های سیاسی حفظ از انقلاب درونی اجتناب شود. این افراد باید ارزش‌های طبقه نخبه حاکم را قبول داشته باشند تا بتوانند



وارد این طبقه شوند. براین اساس تغییرات در خط‌مشی‌ها ذاتاً تدریجی و بعضاً خط‌مشی‌ها جُم نمی‌خورند (Dye, 2017). اگر از این نظریه پرسیده شود که «چرا در نظام سیاسی برخی خط‌مشی‌های عمومی جُم نمی‌خورند» پاسخ این نظریه چنین است:

۱- نظر به این که خط‌مشی‌های عمومی تجلی مطالبات، ارزش‌ها و ترجیحات مردم نیستند بلکه متعلق به نخبگان هستند تغییر و نوآوری در خط‌مشی عمومی در گرو باز تعریف ارزش‌های نخبگان است، چون نخبگان سیستم ارزشی موجود را قبول دارند ذاتاً در تغییر خط‌مشی‌ها محافظه‌کارانه عمل می‌کنند، زیرا حفظ سیستم اولویت اول آنهاست؛ در نتیجه تغییرات جزئی است و تدریجی. بنابراین چون ارزش‌ها و ترجیحات نخبگان تغییر نمی‌کند خط‌مشی‌ها جُم نمی‌خورند.

۲- تغییرات در نظام سیاسی وقتی رخ می‌دهد که رخدادهایی سیستم و نخبگان سیستم را تهدید کند و آنها برای حفظ کلیت سیستم مجبور شوند دست به تغییراتی در خط‌مشی‌های عمومی بزنند. نظر به این که تهدیداتی جدی وجود ندارد که سیستم را تهدید کند یا حاکمان تصور می‌کنند تهدیدات جدی نیست بنابراین خط‌مشی‌های فعلی به استمرار حیات خود ادامه می‌دهند و جُم نمی‌خورد.

۳- تا زمانی که نخبگان نپذیرند که ارزش‌ها و ترجیحات آنها اثربخشی لازم برای ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان ندارد، یا نخواهند که چنین گزاره‌ای را بپذیرند، خط‌مشی‌های موجود حتی با توسل به اجبار ادامه خواهند یافت و جُم نخواهند خورد. بنابراین گاهی اوقات چنان نامنعطفی در تغییر خط‌مشی‌ها وجود دارد که تنها راه تغییر انقلاب تصور می‌شود و تا چنین نشود خط‌مشی‌ها پایدار خواهند بود.

چارچوب توسعه و تحلیل نهادی: این چارچوب مدعی است خط‌مشی‌های عمومی در گذر زمان به نوعی نهاد تبدیل می‌شوند. محمل اصلی عمل این نهاد عبارت است از «عرصه کنش که در خود موقعیت‌های کنش و مشارکت‌کنندگان قرار دارند». این چارچوب مدعی است عرصه کنش محل فراز و فرود خط‌مشی‌های عمومی هستند. عرصه کنش فضای اجتماعی

است که در آن افراد با هم تعامل می‌کنند، کالاها و خدمات تولید می‌کنند، اعمال اجتماعی، فرهنگی و سیاسی انجام می‌دهند و همه این اعمال تحت لوای قواعد، هنجارها و راهبردهایی است که همان خط‌مشی‌های عمومی تصور می‌شوند. این مجموعه عوامل اثرگذار بر رفتار، گفتار و اندیشه مشارکت‌کنندگان در عرصه کنش در گذر زمان الگوهای تعامل بین افراد جامعه را شکل می‌دهد، این الگوهای تعامل در عرصه‌های مختلف (سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ...) منجر به دستاوردهایی برای جامعه می‌شوند که بر اساس معیارهایی نظیر کارایی، عدالت، تناظر مالی، اثر باز توزیعی و ... ارزشیابی می‌شوند. اما عوامل بیرونی عرصه کنش که اثرگذار بر آن هستند عبارت است از شرایط مادی و بیوفیزیک جامعه، مختصات جامعه و قواعد مورد استفاده در عمل که در گذر زمان خود را در قالب نهاد بر عرصه کنش حاکم می‌کند. این الگو متشکل از متغیرهای مستقل (مشمول بر شرایط مادی و بیوفیزیکی، ویژگی‌های جامعه و قواعد مورد استفاده در عمل) عرصه کنش را به‌عنوان متغیر میانجی شکل می‌دهند و عرصه کنش در گذر زمان متغیر بعدی (الگوی تعاملات) و در نهایت دستاوردها (متغیر غایی) را شکل می‌دهند و بسته به ارزشیابی این دستاوردها، به متغیر مستقل و میانجی بازخورد داده می‌شود. (ساباتیه ۲۰۰۷). اینکه چرا برخی از خط‌مشی‌های عمومی از منظر این چارچوب جُم نمی‌خورد را می‌توان چنین استنباط کرد:

۱- پایداری نهادی خط‌مشی‌ها وقتی رخ می‌دهد که خط‌مشی‌ها تبدیل به انواعی از قواعد، هنجارها و راهبردهایی می‌شوند که در تار و پود عرصه کنش به نهاد تبدیل می‌شوند یا از قواعد رسمی و غیر رسمی متداول یا هنجارها و ارزش‌های نهادی حمایت می‌کنند. تا زمانی که محیط نهادی حاکم بر خط‌مشی‌های عمومی پایدار است خط‌مشی‌های عمومی جُم نمی‌خورند.

۲- معیارهای ارزشیابی الگوی تعامل نهادی مسستر در این چارچوب دستکاری می‌شوند طوری که چیدمان نهادی فعلی را موفق و اثربخش نشان می‌دهد، در نتیجه خط‌مشی‌های موجود جُم نمی‌خورند زیرا شاخص‌ها موفقیت آنها را نشان می‌دهد.



نظریه بازخورد خط‌مشی: این نظریه مدعی است هر خط‌مشی‌ای که در زمان وضع و اجرا می‌شود با تحت‌تأثیر قرار دادن معنای شهروندی در جامعه، دستور کار سیاسی و تعریف مسائل عمومی حکمرانی، قدرت گروه‌ها، خط‌مشی‌های آتی را شکل می‌دهند. هر کدام از خط‌مشی‌های عمومی دو اثر بر جامعه می‌گذارند: (۱) با ارائه کالاهای، خدمات و پرداختی‌های مختلف ظرفیت مدنی و در نهایت مشارکت فعالانه شهروندان را شکل می‌دهند (۲) با اعمال انواعی از قواعد و رویه‌ها تمایل به مشارکت را در شهروندان ایجاد می‌کنند و در نهایت مشارکت فعالانه مدنی را بر می‌انگیزاند (ساباتیه ۲۰۰۷). بنابراین پاسخ به این پرسش که چرا برخی از خط‌مشی‌های عمومی جُم نمی‌خورند از منظر نظریه بازخورد خط‌مشی می‌تواند چنین باشد:

۱- نظر به این که خط‌مشی‌های فعلی منشاء اثرات منبعی و تفسیری در جامعه هستند بازخورد مثبت منجر به تداوم خط‌مشی‌های موجود می‌شود و تا زمانی که این بازخورد مثبت است خط‌مشی‌های موجود جُم نمی‌خورند. مگر این‌که با متحول کردن معنای شهروندی، تحت‌تأثیر قرار دادن سیستم و سبک حکمرانی، قبض و بسط قدرت گروه‌ها و باز تعریف مسائل اجتماعی کارآمدی و اثربخشی خود را زیر سؤال ببرد.

۲- تصویر مثبت و جاندارانه از خط‌مشی‌های فعلی ادامه حیات آنها را تضمین می‌کند، در نتیجه این خط‌مشی‌ها جُم نمی‌خورند.

چارچوب روایت خط‌مشی: این چارچوب مدعی است خط‌مشی عمومی چیزی جز، روایت‌هایی نیستند که دولت‌ها، حکومت‌ها، خط‌مشی‌گذاران در جامعه اقامه می‌کنند. در این چارچوب، خط‌مشی‌گذاران صرفاً داستان‌سرایان سیاسی هستند که هر چه داستان‌های آنها جذاب‌تر باشند، پایداری آنها بیشتر خواهد بود. این روایت‌ها در سه سطح خرد، میانه و کلان به‌صورت همزمان عمل می‌کنند. همان‌طور که هر روایت دارای عناصری از قبیل فضای روایت، شخصیت‌های روایت، پیرنگ روایت، اصول اخلاقی حاکم بر روایت هستند، هر خط‌مشی‌ای



نیز وقتی در پرتو چنین ساختاری ابراز می‌شوند صبغه نوعی روایت به‌خود می‌گیرند. هر کدام از روایت‌ها بر انواعی از باورها استوارند و برای ابراز خود از راهبردهای روایتی خاصی استفاده می‌کنند (راهبردهایی نظیر قلمرو تعارض، سازکارهای علی، پیوستار متغیر شیطان‌پنداری-فرشته‌پنداری) (ساباتیه ۲۰۰۷). در نگاه این چارچوب پاسخ به این پرسش که چرا برخی از خط‌مشی‌های عمومی جُم نمی‌خورند به شرح ذیل است:

۱- روایت‌های خط‌مشی‌ای به‌شدت از خط‌مشی‌های موجود دفاع می‌کند و چون قدرت داستان‌ها و روایت در تثبیت باورهای افراد، به‌خصوص افکار عمومی بسیار بالاست خط‌مشی‌های موجود جُم نمی‌خورند.

۲- وقتی روایت خط‌مشی در قالب روایت بلند نظام سیاسی جا می‌افتد و رسانه به‌شدت به تقویت این تناسب کمک می‌کند روایت خط‌مشی‌ها محبوب می‌ماند و جُم نمی‌خورند.

نظریه اشاعه خط‌مشی: این نظریه مدعی است خط‌مشی‌هایی که دولت‌ها اختیار می‌کنند یا ناشی از عوامل تعیین‌کننده داخلی است یا اثر «اشاعه خط‌مشی‌ها» است. (ساباتیه ۲۰۰۷)
در این نظریه منظور از اشاعه عبارت است از فرآیندی که از طریق آن یک نوآوری از طریق مجاری خاصی در گذر زمان میان اعضاء یک سیستم اجتماعی انتقال داده می‌شود (Rogers (1995: 35)). سازکارهایی که از طریق آنها خط‌مشی‌ها میان کشورها اشاعه پیدا می‌کند عبارت است از:

۱) یادگیری: یادگیری خط‌مشی‌ای زمانی رخ می‌دهد که خط‌مشی‌گذاران در یک کشور اطلاعاتی در مورد اثربخشی یا موفقیت یک خط‌مشی در کشور دیگری که آن را اختیار کرده است به‌دست می‌آورند و آن را در کشور خود پیدا می‌کنند.

۲) تقلید: تقلید خط‌مشی‌ای زمانی رخ می‌دهد که یک دولت در خط‌مشی‌های خاص از یک کشور دیگر تقلید می‌کند.



سخن سردبیر: چرا برخی از خط‌مشی‌های ملی خُم نمی‌خورند؟ _____ دکتر حسن دانائی‌فرد

۳) فشار هنجاری: وقتی دولتی نه به خاطر تقلید از دولتی خاص یا آموختن از دولتی خاص در یک خط‌مشی خاص بلکه چون خط‌مشی‌ای خاص توسط دیگر دولت‌ها اختیار شده است و بعضاً چنین خط‌مشی تبدیل به نوعی هنجار در دنیا شده است، خط‌مشی‌ای خاص را اختیار می‌کند.

۴) رقابت: گاهی اوقات دولت‌ها برای کسب مزیتی در فضای رقابت جهانی یا ایجاد مانع دستیابی دیگر کشورها برای کسب مزیت خاصی خط‌مشی‌ای را اختیار می‌کند.

۵) اجبار: گاهی اوقات اجبار جهانی منجر به اختیار کردن خط‌مشی‌ای توسط دولت می‌شود.

به‌طور کلی اشاعه یک خط‌مشی در پرتو این پنج سازکار می‌تواند در قالب سه مدل زیر توصیف کرد:

۱) مدل تعامل کشورها: در این مدل (که نسخه اولیه آن مدل تعامل ملی ایالت‌ها در کشوری مانند آمریکا نامیده شده بود) محمل اشاعه خط‌مشی (انتقال یک خط‌مشی از یک کشور به کشور دیگر) تعاملات کشورها در محافل جهانی تصور می‌شود.

۲) مدل اشاعه منطقی: در این مدل که دوگونه از آن ارائه شده است محمل اشاعه خط‌مشی، بودن کشورها در یک منطقه خاص است. در گونه نخست یعنی مدل همسایه محوری در اشاعه مدعی است که محمل اشاعه همسایه بودن است، کشورهای همسایه از هم تقلید می‌کند. در گونه دوم که مدل منطقه ثابت نامیده می‌شود، مدل مدعی است این که کشورها در یک منطقه خاصی مستقر باشند از هم دیگر تقلید می‌کنند، می‌آموزند، با هم رقابت می‌کنند و در نتیجه خط‌مشی‌ها میان آنها اشاعه پیدا می‌کنند (Danaeefard, and Mahdizadeh, 2022).



پاسخ به این پرسش که چرا برخی از خط‌مشی‌های کشور جُم نمی‌خورند از منظر این نظریه را می‌توان به شرح ذیل مطرح کرد:

۱- چون چنین خط‌مشی‌هایی در کشورهای همسایه باب هستند و اثربخشی خود را نشان داده‌اند.

۲- چون چنین خط‌مشی‌هایی در منطقه محل استقرار کشور متداول هستند و اثربخشی خود را نشان داده‌اند.

۳- چون کشور فرهنگ خاص خود را دارد و خط‌مشی‌های کشورهای دیگر را دنبال نمی‌کند حتی اگر چنین خط‌مشی‌هایی در کشورهای همسایه، کشورهای منطقه متداول باشد. کشور دارای ایدئولوژی خاص خود است، حتی اگر در کشورهای دیگر در یک حوزه خاصی خط‌مشی‌های خاصی باب باشند ولی این کشور ممکن است به راه خود ادامه دهد.

۴- چون کانال‌های یادگیری، تقلید، فشار هنجاری، اجبار یا رقابت کشور با سایر کشورها بسته شده است و خط‌مشی‌های فعلی همچنان جُم نمی‌خورند.

۳- نتیجه‌گیری

بی‌تردید هر فعلی که از دولت، حکومت، سیاستمداران، خط‌مشی‌گذاران، مدیران، کارکنان سازمان‌ها و مردم عادی ساطع شود بایستی مبتنی بر قوانین و مقررات کشور باشد در غیر این‌صورت عمل غیر قانونی محسوب می‌شود. خط‌مشی‌های عمومی که در خود حامل قوانین و مقررات کشور هستند افعال، اقوال و اندیشه‌های مجاز در هر کشور را تعیین می‌کنند. کیفیت این خط‌مشی‌ها ضامن کشورداری، کیفیت در هر جامعه‌ای خواهد بود. با این حال برخی از خط‌مشی‌ها، علی‌رغم بی‌کیفیتی همچنان در کشورها ساری و جاری هستند. پرسشی که این نوشته دنبال آن بود این بود که چرا برخی از چنین خط‌مشی‌هایی تغییر نمی‌کنند و جُم



نمی‌خورند. نویسنده تلاش کرد پاسخ به این پرسش را از چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های فرآیند خط‌مشی بپرسد. پاسخ‌های چارچوب ائتلاف مدافع، چارچوب جریان‌های چندگانه، چارچوب تعادل گسسته، چارچوب روایت خط‌مشی و نظریه نخبگان مطرح شد.

۴- منابع

- [1] Coate, S., & Morris, S. (1999). Policy persistence. *American Economic Review*, 89(5), 1327-1336.
- [2] Danaeefard, H., & Mahdizadeh, F. (2022). Public Policy Diffusion: A Scoping Review. *Public Organization Review*, 22(2), 455-477.
- [3] Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy*. Florida State University: Pearson.
- [4] Gerston, L. N. (2014). *Public policy making: Process and principles*. Routledge.
- [5] Hughes, C. E., Ritter, A., Lancaster, K., & Hoppe, R. (2017). Understanding policy persistence—The case of police drug detection dog policy in NSW, Australia. *International Journal of Drug Policy*, 44, 58-68.
- [6] Rogers, Everett M. 1995. *Diffusion of Innovations*. 4th ed. New York: Free Press.
- [۷] دانایی‌فرد، حسن. چارچوبی برای تحلیل کشورداری. مدیریت منابع سازمانی، ۱۰ (۳)، (۱۳۹۹)، صص ۱۸۷-۱۷۵.
- [۸] دانایی‌فرد، حسن، عباسی طیه. نظریه‌های تغییر خط‌مشی و کاربردهای آنها در ایران. تهران: انتشارات مهربان. (۱۳۹۶).
- [۹] ساباتی، پل. نظریه‌های فرایند خط‌مشی. ترجمه حسن دانایی‌فرد. تهران: نشر صفار. (۲۰۰۷).