

## A Study of the Social Constructivism Approach in Analyzing the Implementation of Public Policies

Behrooz Rezaeemanesh<sup>1</sup>, Vahid Shalchi<sup>2</sup>, Hadi Khanmohammadi<sup>3</sup>,  
Mohaen Jafari Moghadam<sup>4</sup>

Received: Dec. 18, 2024 Accepted: Jan. 5, 2025

DOI: 10.22034/SCM.2025.494715.1830

### Abstract

Policy sciences often approach public issues from the perspective of management and administrative sciences, naturally focusing on topics such as policy formulation models, government governance systems, and administrative organizations. In Iran, analyses have predominantly been shaped under the positivist paradigm and rational approach, with limited discussion on the "social construction of policy target groups," "stakeholders in decision-making and implementation structures," and the role of "power relations in public policy."

"Structuralist public policymaking" is one of the paradigms that analyzes public policies based on "informal power relations," "social structures," and the "system of cost and benefit allocation." Within this framework, public policies can either sustain or transform social structures. They serve as tools for rearranging the power system in society, and understanding them is impossible without comprehending the policy environment and the key policy actors.

In this paper, we aim to adopt an interdisciplinary approach to explain the social constructivist perspective in policymaking and elaborate on some of its key concepts to demonstrate the potential of this paradigm in understanding public policies and analyzing their implementation in society. The teachings of this approach indicate that successful policy implementation is unattainable without the involvement of stakeholders and a balance of power among the state, the market, and society.

**Keywords:** Public Policy Implementation, Structuralism, Stakeholders, Public Interest.

---

<sup>1</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, Allameh Tabataba'i University rezaeemanesh@atu.ac.ir

<sup>2</sup> Associate Professor, Department of Sociology, Allameh Tabataba'i University shalchi@atu.ac.ir

<sup>3</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, Allameh Tabataba'i University khanmohammadi@atu.ac.ir

<sup>4</sup> PhD Candidate in Public Administration, Allameh Tabataba'i University Mojm84@gmail.com



سال سیزدهم / زمستان ۱۴۰۳

## مطالعه رویکرد ساخت‌گرایی اجتماعی در تحلیل اجرای

### خط‌مشی‌های عمومی

• بهروز رضایی منش<sup>۱</sup>، وحید شالچی<sup>۲</sup>، هادی خان محمدی<sup>۳</sup>، محسن جعفری مقدم<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت: ۰۳/۹/۲۸، تاریخ تایید: ۰۳/۱۰/۱۶

DOI: 10.22034/SCM.2025.494715.1830

#### چکیده

علوم خط‌مشی غالباً از زاویه دانش مدیریت و علوم اداری به مسائل عمومی می‌نگرد و طبعاً موضوعاتی مثل الگوهای تدوین خط‌مشی، نظام حکمرانی دولت، سازمان‌های اداری و... در کانون توجه آن قرار دارند. در ایران نیز تحلیل‌ها بیشتر ذیل پارادایم اثبات‌گرا و رویکرد عقلایی شکل گرفته و در باب «ساخت اجتماعی گروه‌های هدف خط‌مشی‌گذاری»، «گروه‌های ذی‌نفع در ساختار تصمیم‌گیری و اجرا» و نقش «روابط قدرت در خط‌مشی‌گذاری عمومی» کمتر بحث شده است. «خط‌مشی‌گذاری عمومی ساخت‌گرا» از جمله پارادایم‌هایی است که خط‌مشی‌های عمومی را بر مبنای «روابط غیررسمی قدرت»، «ساختارهای اجتماعی» و «نظام تخصیص هزینه و مزایا» تحلیل می‌کند.

در این چارچوب خط‌مشی‌های عمومی می‌توانند ساختارهای اجتماعی را تداوم دهند یا متحول کنند. آنها به‌نوعی ابزار بازآرایی نظام قدرت در جامعه هستند و درک آنها بدون درک محیط خط‌مشی‌گذاری و بازیگران مؤثر خط‌مشی ممکن نیست. در این مقاله تلاش کرده‌ایم با یک نگاه میان‌رشته‌ای و از طریق توضیح رویکرد ساخت‌گرایی اجتماعی در خط‌مشی‌گذاری و تبیین برخی از مهم‌ترین مفاهیم آن، قابلیت‌های این پارادایم را در فهم خط‌مشی‌های عمومی و تحلیل اجرای آنها در جامعه تشریح کنیم. آموزه‌های این رویکرد نشان می‌دهند که اجرای موفق خط‌مشی‌ها بدون حضور ذی‌نفعان و توازن قدرت میان دولت، بازار و جامعه ممکن نخواهد بود.

**واژگان کلیدی:** اجرای خط‌مشی عمومی، ساخت‌گرایی، دی‌نفعان، خیر عمومی.

<sup>۱</sup> دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی rezaeemanesh@atu.ac.ir

<sup>۲</sup> دانشیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی shalchi@atu.ac.ir

<sup>۳</sup> دانشیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی khanmohammadi@atu.ac.ir

<sup>۴</sup> دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی Mojm84@gmail.com

## مقدمه

خطمشی‌های عمومی سیاست‌های کلی است که برای هماهنگی و انسجام اهداف نظام موجود در جامعه اعمال می‌شود و بازتاب ارزش‌هایی است که جامعه و دولت به آنها پایبند هستند. خطمشی عمومی راه‌ورسم ارادی و توأم با قصد و نیت قبلی برای تعیین خطوط کلی برنامه‌های بخش عمومی است. در واقع خطمشی‌های عمومی اصولی هستند که به‌وسیله مراجع ذی‌صلاح کشور وضع شده‌اند و به‌عنوان یک الگو و راهنما اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کنند. انتظار می‌رود خطمشی‌های عمومی هدفمند بوده و توجهشان به‌سوی مشکلات و مسائل اجتماعی باشد (الوانی و شلویری، ۱۳۹۵: ۱۶ و ۱۷).

عموم نظریه‌پردازان، خطمشی‌گذاری را دارای یک فرایند چندمرحله‌ای می‌دانند که از شناسایی مسئله و مشکل آغاز شده و تا ارزیابی اجرای خطمشی ادامه پیدا می‌کند.

### مرحله اول: تشخیص مسئله

از مهم‌ترین مراحل فرایند خطمشی‌گذاری بحث تشخیص و تعیین مسئله و مشکل عمومی است. جهت انجام این عملیات افرادی که نقش کلیدی در جامعه دارند مسائل و مشکلات عمومی را مطرح کرده‌اند و باعث می‌شود که نظر خطمشی‌گذاران سازمان‌های دولتی به مسائل عمومی مطرح شده جلب شود.

### مرحله دوم: دستور کار

آشنایی با مسئله باعث می‌شود که سازمان‌های عمومی متولی باتوجه‌به حد و حدود وظایف خود نیز عکس‌العمل نشان دهند و مسائل عمومی مطرح شده را در دستور کار قرار دهند.

### مرحله سوم: شکل‌گیری

این مرحله زمانی رخ می‌دهد که اثر مسئله عمومی به‌اندازه‌ای باشد که سازمان‌های عمومی متولی را به چاره‌جویی وادارد. در این حالت متخصصین و خطمشی‌گذاران موافق و مخالف به بررسی و شناخت مسائل مطرح شده می‌پردازند و درباره تمام جوانب، پیامدها و حتی راه‌حل آن اطلاعات جمع‌آوری می‌کنند و نهایتاً خطمشی را تصویب می‌کنند.

### مرحله چهارم: اجرا

پس از تصویب و به عبارتی قانونی شدن خطمشی‌ها به سازمان‌های مربوطه جهت اجرا ابلاغ می‌شود. در فرایند خطمشی‌گذاری اجرا از مراحل بااهمیت است؛ ولی متأسفانه در این مرحله شاهد بی‌توجهی‌هایی هستیم. چون در بعضی مواقع ابزارهای مناسب اجرا وجود ندارد. برای این که اجرای خطمشی‌ها با موفقیت طی شود باید به مواردی چون مجریان، منابع در دسترس و اهداف توجه کرد.

### مرحله پنجم: ارزیابی

مرحله ارزیابی با مرحله اجرا به طور هم‌زمان پیش می‌رود. در واقع ارزیابی و نظارت به معنای بازخورد گرفتن و از خطمشی‌های اجرا شده است. ارزیابی در واقع قضاوت‌کردن خطمشی اثرات و پیامدهای خطمشی است. این مرحله با تعیین کردن تعدادی شاخص و معیار طی می‌شود.

### مرحله ششم: خاتمه و تغییر

با طی کردن دقیق مرحله ارزیابی نقاط مثبت و منفی خطمشی‌ها مشخص می‌شود. اگر خطمشی به‌درستی طبق اهداف از قبل تعیین اجرا شده باشد و مسئله عمومی را حل کرده باشد خطمشی خاتمه‌یافته در غیر این صورت نیاز به اصلاح و بازبینی دارد (دانش فرد، ۱۳۹۳). از نگاهی دیگر فرایند تصمیم‌گیری را می‌توان شامل مراحل زیر در نظر گرفت:

- تعریف دقیق موضوع یا مشکل مورد بررسی (تحلیل ریسک می‌تواند در این مرحله مفید باشد).
- شناخت علایق و ارزش‌های افراد، گروه‌ها یا سازمان‌های مختلف مرتبط با موضوع یا مشکل.
- شناسایی روش‌های جایگزین (مانند مدیریت ریسک).
- مکان‌یابی و استفاده از اطلاعات مربوطه.
- شناسایی و تجزیه و تحلیل پیامدهای احتمالی هر جایگزین (مثل تحلیل هزینه - منفعت).
- انتخاب یک اقدام مناسب.

بعلاوه، تصمیم‌گیرندگان باید پس از اجرا، روند اقدام را ارزیابی کرده و در صورت لزوم، تجدیدنظر یا کنار گذاشتن آن را در نظر بگیرند (Tippel & Switzer, 1981).

این فرض ضمنی در بیشتر مطالعات خطمشی وجود دارد که به‌محض تدوین خطمشی‌ها، آنها اجرا خواهد شد. این فرض برای خطمشی‌های تدوین شده در بسیاری از کشورهای جهان سوم و برای انواع خطمشی‌ها در جوامع غربی نامعتبر است. دولت‌های جهان سوم تمایل به تدوین خطمشی‌های گسترده دارند و بوروکراسی‌های دولتی اغلب فاقد ظرفیت اجرا هستند. گروه‌های ذی‌نفع، احزاب مخالف و افراد و گروه‌های متأثر اغلب سعی می‌کنند بر اجرای سیاست‌ها تأثیر بگذارند تا تدوین سیاست. اجرای خطمشی‌ها اغلب به‌عنوان یک نیروی تنش‌زا در جامعه تلقی می‌شود و تنش‌ها در چهار جزء فرایند اجرا ایجاد می‌شود: خطمشی ایدئال، سازمان مجری، گروه هدف و عوامل محیطی (Smith, 1973).

### روش تحقیق

در این مقاله با استفاده از رویکرد مطالعه اسنادی نگاهی به ادبیات اجرای خطمشی عمومی و موانع اجرای آن از دیدگاه نظریه‌پردازان مختلف داشته‌ایم و رویکرد ساخت‌گرایی و نظام منافع را توضیح داده‌ایم. در واقع یک جمع‌آوری داده‌های نظری و رویکردهای نظریه‌پردازان با استفاده از تکنیک‌های مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای انجام شده است. همچنین برخی خطمشی‌های جاری در کشور را نیز با همین روش مورد بررسی قرار داده‌ایم. در نهایت کوشیده‌ایم با بهره‌گیری از روش تحلیل ذی‌نفعان و تحلیل خطمشی به ابعاد مختلف کاربرد این رویکرد در درک خطمشی‌های عمومی و ارزیابی اجرای آن‌ها بپردازیم.

### بیان مسئله

در ادبیات سنتی خطمشی‌گذاری، عمدتاً نگرش‌های سلسله‌مراتبی و اثبات‌گرا بر کل فرایند خطمشی‌گذاری حاکم بوده و بر اساس این رویکرد توجه پژوهشگران بیشتر معطوف به طراحی و تدوین خطمشی بوده و دلایل شکست در اجرا مبتنی بر ابهام و ناکارآمدی برنامه‌ها و عدم کنترل و نظارت کافی فرض می‌شده است (الوانی و شلویری، ۱۳۹۵: ۸۴ و ۸۵).

خطمشی‌گذاری به‌عنوان یک «دانش هنجار محور» تلقی می‌شود که تحت تأثیر شرایط و محیط و ایدئولوژی‌ها قرار می‌گیرد. اگرچه رویکرد عقلایی به‌عنوان یکی از بهترین الگوها توصیف شده اما به دلیل محدودیت‌ها و شرایطی که متأثر از اقتضانات و واقعیت‌های جامعه است، اجرا و اعمال الگوی عقلایی امکان‌پذیر نیست و باید سراغ الگوهای واقع‌گرا رفت؛ لذا به دلیل تأثیر مؤلفه‌های غیر دانشی، خطمشی‌گذاری فرایندی سیاسی یا تحت تأثیر فضای سیاسی مبتنی بر

قدرت گروه‌های ذی‌نفوذ و ذی‌نفع تلقی می‌شود که قبل از آنکه یک فعالیت فنی باشد «اقدامی سیاسی» است. از این منظر «منافع»، نمایانگر اهدافی خواهند بود که کارگزاران فردی و گروهی می‌کوشند با اعمال نفوذ همه یا بخشی از آن را عملی سازند و تعارض زمانی به وجود می‌آید که نظام سیاسی و سیاست‌های تعیین شده مطابق میل گروه‌ها نباشد (قلی‌پور، ۱۳۹۶: ۱۶۷).

در عمل نیز خط‌مشی‌گذاری عمومی بدون بهره‌گیری از علوم دیگر و درک تحولات اقتصادی و اجتماعی و سیاسی به اهداف مدنظر خود نخواهد رسید.

اداره دولت نه دانشی یکپارچه است و نه دانشی بخش‌بخش شده، بلکه هر دو حالت را دارد و باید داشته باشد. زیرا در غیر این صورت هرگز نخواهد توانست در برابر تحولات روزمره محیطی که در عرصه‌های اقتصادی، حقوقی، اجتماعی، سیاسی و حتی ایدئولوژیکی رخ می‌دهند، مفهوم‌پردازی کند... هویت این رشته در حریمی چندرشته‌ای، میان رشته‌های متعددی چون سیاست، اقتصاد، جامعه‌شناسی، حقوق و مدیریت شکل گرفته است و یافته‌های خود را به‌عنوان خروجی‌های خط‌مشی به جامعه عرضه می‌کند (پورعزت، ۱۳۹۵: ۲۴۹).

یکی از مهم‌ترین اهداف حکمرانی، خط‌مشی‌گذاری عمومی با هدف خیر عمومی و بهبود زندگی شهروندان است. زمانی که این مهم محقق نمی‌شود، حکومت‌ها دچار چالش‌های جدی شده و حتی با «بحران کارآمدی» و «عدم مشروعیت» مواجه می‌شوند. اما خیر عمومی یا منافع عمومی چیست؟

منافع عمومی که گاه از آن با عنوان خیر عمومی نیز یاد می‌شود، تنها در قالب ساختارها و روابط اجتماعی قابل‌درک است. منافع جمعی چیزی فراتر از منافع تک‌تک افراد است و انسجام و همبستگی اجتماعی ایجاد می‌کند. همان چیزی که دورکیم از آن با عنوان زندگی اخلاقی جمعی یاد می‌کند. به اعتقاد وی قواعد و مقررات بیانگر همان اخلاق هستند، یعنی در آنها تأمین منافع جمعی مطرح است و نه منافع این یا آن فرد معین. اولویت‌دادن به منفعت جمعی در مقابل منفعت فردی همیشه خصلتی اخلاقی دارد، چون لازمه آن وجود نوعی روحیه ایثار و ازخودگذشتگی در افراد است (دورکیم، ۱۳۹۸).

منافع عمومی اصلی‌ترین معیار عملکرد حکومت و عیار خرد و اخلاق در حکمرانی است که بر دیگر منافع ارجحیت دارد (Sorau, 1957). بیتونتی یک گونه‌شناسی مفهومی پنج‌گانه از منافع عمومی پیشنهاد می‌کند که شامل انواع رسمی، ماهوی، واقع‌گرایانه، جمعی و رویه‌ای

است (Bitonti, 2020) و ویسبرود با نگاهی حقوقی، منافع عمومی را دارای دو بعد کارایی و برابری می‌داند (Weisbrod, Handler & Komesar, 2021).

با اینکه خط‌مشی‌های عمومی علی‌القاعده بایستی تحقق منافع عمومی را هدف‌گذاری کنند، اما منافع در جامعه بسیار متکثر است و خط‌مشی‌ها می‌توانند ذی‌نفعان گوناگون داشته باشند. دولت، بنگاه‌ها و سازمان‌های مدنی می‌توانند در زمره بازیگران خط‌مشی بوده و ذی‌نفع خط‌مشی‌های عمومی باشند.

گروه‌های صاحب قدرت بیشتر همان گروه‌های ذی‌نفع‌اند که به‌منظور دستیابی به منافع گروهی در فرایند خط‌مشی‌گذاری اعمال‌نفوذ می‌کنند و به آن سمت‌وسوی خاصی می‌دهند. از این‌رو معمولاً عبارت‌های «گروه ذی‌نفع»، «گروه فشار»، «گروه تحمیل»، «گروه ذی‌نفع خاص» یا «گروه‌های ذی‌نفع رسمی» معادل هم به کار برده می‌شوند. گروه‌های ذی‌نفع با ماهیت سازمان‌یافتگی خود و با نفوذ و قدرتی که در اختیار دارند به فرایند خط‌مشی‌گذاری جهت می‌دهند. آنها با اعمال‌نفوذ در بوروکراسی حکومت و سازمان‌های دولتی نظرات و منافع خود را در فرایند تدوین و تصویب و حتی اجرا و ارزیابی آن تحمیل می‌کنند. گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند ایفاکننده نقش‌های مثبت یا منفی در جامعه باشند (قلی‌پور، ۱۳۹۶: ۱۷۳-۱۷۱).

مطالعات نشان می‌دهد شهروندان فرایندهای خط‌مشی‌گذاری را مشروع‌تر می‌دانند به شرط آنکه گروه‌های ذی‌نفع در آن مشارکت داشته باشند. شهروندان مزایای این گروه‌ها، شامل تخصص و بازتاب دادن صدای گروه‌های هدف خط‌مشی را ارزشمند می‌دانند. همچنین شهروندان فرایندهای خط‌مشی‌گذاری را دارای مشروعیت کمتر می‌دانند اگر برخی ذی‌نفعان کلیدی نسبت به دیگران اولویت داشته باشند. شهروندان به‌طور کلی معتقدند گروه‌های هدف عمومی نماینده منافع گسترده‌تر جامعه هستند، درحالی‌که گروه‌های کسب‌وکاری و اقتصادی منافع محدودی را نمایندگی می‌کنند (Rasmussen & Reher, 2023).

از سوی دیگر، گرچه گروه‌های نفوذ می‌توانند از طریق تأمین نیازها و انتظارات شهروندان، تدوین دستور کار برای خط‌مشی‌گذاری، نظارت و کنترل و تحلیل مسائل عمومی نقش‌های مثبتی در فرایند خط‌مشی‌گذاری ایفا کنند؛ اما معمولاً با هدف تأمین منافع و اهداف خود، زمینه‌های بی‌عدالتی را فراهم می‌کنند. نابرابری به‌وسیله گروه‌های نفوذ از آنجا ناشی می‌شود که آنها با دسترسی به سیاست‌مداران و اعمال‌نفوذ از طرق مختلف برای خود موقعیت خاص کسب می‌کنند، امتیازاتی خارج از روال به دست می‌آورند و موجب نابرابری و بی‌عدالتی سیاسی در جامعه می‌شوند.

گروه‌های ذی‌نفع خاص خود را به‌عنوان منافع جمعی جلوه داده و می‌کوشند تا به‌عنوان جمع به منافع خاص خود دست یابند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴، ۱۳۸-۱۳۴).

نگاه به خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان یک فرایند فنی و تکنیکی که می‌تواند با استفاده از ابزارهای عینی، اهداف تعیین شده را محقق نماید ناشی از پارادایم اثبات‌گرایانه است و تجربه نشان داده است که این رویکرد در بسیاری از مواقع با بن‌بست مواجه می‌شود. در این شرایط چگونه می‌توان فرایند خط‌مشی‌گذاری را به‌گونه‌ای درک کرد که نقش ساختارهای اجتماعی، روابط غیررسمی قدرت و گروه‌های ذی‌نفع در آن لحاظ شود؟ این پرسش خاصه در مورد جامعه ایران به دلیل وجود «ساختارهای اجتماعی ریشه‌دار»، «تعارض منافع میان گروه‌های ذی‌نفع» و «وجود روابط غیررسمی و پنهان» اهمیت بیشتری دارد. در این مقاله تلاش می‌کنیم با نگاهی جدید، قابلیت‌های رویکرد ساخت‌گرایی اجتماعی و تحلیل نظام منافع را به‌عنوان یک پارادایم فرااثبات‌گرا در ادبیات خط‌مشی‌گذاری عمومی شرح دهیم. ما می‌خواهیم بدانیم این رویکرد چگونه می‌تواند موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی را توضیح داده و چالش‌های نظام حکمرانی در دستیابی به توسعه پایدار، رفاه اجتماعی و بهبود زندگی شهروندان را تبیین نماید.

### اجرای خط‌مشی عمومی

خط‌مشی عمومی یک محرک اساسی برای پیشرفت اجتماعی است و بسیاری از چالش‌های مرتبط با خط‌مشی‌ها به‌سرعت در حال تغییر هستند. از نگرانی‌های اقلیمی و زیست‌محیطی تا مراقبت‌های بهداشتی، حفظ صلح و امنیت، زیرساخت‌ها و فعالیت‌های دیجیتالی. خط‌مشی‌های عمومی در نهایت از طریق زنجیره تأمین و مدیریت‌های عملیاتی دقیق به مرحله اجرا می‌رسند (Anderson, Keith, & Lopez, 2023).

علی‌رغم اهمیت بسیار اجرای خط‌مشی‌ها، تا اوایل دهه ۱۹۷۰ تحقیقات کمی در زمینه اجرای خط‌مشی عمومی انجام شده و اطلاعات کمی در دسترس بوده است؛ اما با شروع تحقیقات مطالعه موردی پرسمن و ویلداوسکی در سال ۱۹۷۰ و ارائه الگوهایی در سال‌های بعدی توجه و مطالعات وسیعی در زمینه اجرای خط‌مشی‌ها صورت‌گرفته است (مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کرد نائیج، ۱۳۹۲). اجرا یکی از مراحل مهم چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی است. به‌طورکلی اجرا به معنای به‌کارگیری قانون است که در آن تصمیمات و طرح‌ها به اجرا درمی‌آیند. اجرا شامل مجریان متعددی است که به واسطه برقراری ارتباط با یکدیگر بر

خطمشی‌ها اثر می‌گذارند (اعرابی و رزقی رستمی، ۱۳۸۴). خطمشی‌گذاری شامل تصمیم‌گیری در مورد ساختارها و همچنین درباره اهداف و ابزارهاست. این فرایند شامل مرحله اجرا یعنی فعالیت‌های کارمندان دولت به‌عنوان مدیر یا بوروکرات‌های حرفه‌ای است. یعنی علاوه بر چرخه انتخاباتی انتخاب سیاستمداران و انتخاب دستور کار، کارمندان دولتی باید توسط دولت استخدام شوند تا تصمیمات سیاسی را اجرا کنند (Bergman & Lane, 1990). با این حال، واقعیت حکمرانی در جهان امروز به‌گونه‌ای است که رفتارهای اداری و سیاستی مدیران دولتی به‌راحتی قابل تفکیک نیست. مشارکت فعال مدیران دولتی در تدوین خطمشی یک ویژگی مورد استقبال حکمرانی است. با این حال، ما همچنین باید مراقب این واقعیت باشیم که مرز بین مشارکت‌های مشروع و ناموجه در تدوین سیاست اغلب نسبتاً باریک است. دستیابی به چنین تعادلی کار آسانی نیست، اما فرایندی است که باید آن را یاد بگیریم (Roman, 2017).

الوانی (۱۳۹۵) به نقل از پیترز<sup>۱</sup> چهار سبک مختلف در اجرای خطمشی عمومی را بر اساس انتخاب ابزار اجرای خطمشی از یکدیگر تفکیک می‌کند. نخست ابزار گرایان که شدیداً پایبند جهان‌بینی خاص و ضوابط حرفه‌ای خود هستند و بدون توجه به نوع و ماهیت مسئله و مشکل به یک سلسله ابزارهای معین و یکسان تعلق خاطر دارند این گروه در اجرا به‌طور جدی با مشکل مواجه بوده توفیق چندانی در استقرار خطمشی‌ها ندارند، زیرا یک ابزار برای تمامی خطمشی‌ها کارساز نیست. در سبک دوم فرایند گرایان قرار دارند که به یک ابزار خاص گرایش نداشته و فرایند را مبنای انتخاب ابزار اجرا قرار می‌دهند. در اینجا خطمشی‌گذاری فرایندی پویا از سازگاری و تطبیق است و در طی این فرایند است که ابزار اجرا تعیین می‌شود. در سبک سوم اقتضاییون قرار دارند که می‌کوشند تا با ایجاد ارتباط میان مشکل و ابزار راه‌حل‌های اجرایی مناسب را پیدا کنند. در این سبک تجربه و آگاهی خطمشی‌گذاران نقش عمده‌ای را در انتخاب ابزار مناسب ایفا می‌کند. در چهارمین سبک اعتقاد بر این است که مشکل و ابزار به همراه هم شکل می‌گیرند و این‌طور نیست که ابتدا مشکل تعریف شده و سپس ابزار اجرای آن تعیین گردد. تعریف ابزار و تعیین مشکل طی یک فرایند سیاسی شکل می‌گیرد که در آن خطمشی‌گذاران با مخاطبان و محیط خطمشی در ارتباط قرار می‌گیرند. در طبقه‌بندی دیگری دو دیدگاه حرفه‌گرایی و سیاستمداری در انتخاب ابزارهای اجرا مطرح گردیده است. حرفه‌گرایان انتخاب ابزار را امری فنی و تخصصی تلقی کرده و آن را تابع نوع و ماهیت مشکل و مقتضیات فنی و اجرایی آن

<sup>1</sup> B.G. Peters

می‌دانند. درحالی‌که سیاست‌مداران بر انتخاب ابزار اجرا باتوجه‌به نیروهای سیاسی و فضای حمایتی موجود تأکید می‌ورزند. به‌زعم آنان انتخاب ابزار اجرا امری سیاسی و حاصل دادوستد میان نیروهای مؤثر در تصمیم‌گیری است (الوانی، ۱۳۹۵: ۲۰۷ و ۲۰۸).

جدول ۱ - چهار سبک اجرای خط مشی (پیترز)

سبک	ویژگی‌ها	مزایا	محدودیت‌ها
ابزارگرایان	- پابند به یک جهان‌بینی خاص و ابزارهای معین بدون توجه به ماهیت مشکل - تمرکز بر استفاده از ابزارهای ثابت و تعریف‌شده	- ساده‌سازی فرایند تصمیم‌گیری - نیاز به آموزش و تجربه کمتر برای اجرای خط‌مشی	- ناکارآمدی در مسائل متنوع و پیچیده - عدم تطبیق با شرایط متفاوت
فرایندگرایان	- انتخاب ابزار اجرا بر مبنای فرایندی پویا از سازگاری و تطبیق - ابزار اجرا در طی فرایند مشخص می‌شود	- انعطاف‌پذیری بالا. - قابلیت انطباق با تغییرات محیطی و نیازهای جدید	- زمان‌بر بودن تصمیم‌گیری. - نیاز به مدیریت دقیق فرایندها
اقتضاییون	- ارتباط میان مشکل و ابزار برای یافتن راه‌حل‌های مناسب - تجربه و آگاهی خط‌مشی‌گذاران نقش کلیدی دارد	- ارائه راه‌حل‌های مناسب و متناسب با ماهیت مشکل - تأکید بر کارایی و بهره‌وری	- وابستگی به تخصص و تجربه افراد - احتمال محدودیت در منابع و داده‌های کافی برای تصمیم‌گیری
فرایند سیاسی	- مشکل و ابزار طی یک فرایند سیاسی و با ارتباط میان خط‌مشی‌گذاران، مخاطبان و محیط تعیین می‌شود. - ابزار و مشکل به همراه یکدیگر شکل می‌گیرند	- در نظر گرفتن شرایط و نیروهای مؤثر سیاسی. - امکان جلب حمایت بیشتر برای اجرای خط‌مشی	- پیچیدگی فرایند تصمیم‌گیری. - تأثیرپذیری از منافع و فشارهای سیاسی

### رویکردهای محققان درباره موانع اجرای خط‌مشی

در باب آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی تحقیقات زیادی انجام شده و صاحب نظرات مختلف علل متعددی را برای تبیین عدم اجرای خط‌مشی‌ها برشمرده‌اند. عباسی و همکاران (۱۳۹۵) در پژوهشی نظرات محققان خارجی و ایرانی در خصوص موانع اجرای خط‌مشی عمومی را به شرح زیر مدون کرده‌اند:

جدول ۲ - جمع‌بندی نظرات محققان خارجی در زمینه اجرای خط‌مشی (عباسی و همکاران)

پژوهشگر	سال	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
پرسمن و ویلداوسکی <sup>۱</sup>	۱۹۷۳	هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خط‌مشی: ۱. اجرا نباید از خط‌مشی جدا باشد؛ ۲. از وسایل و ابزارهای مستقیم در خط‌مشی‌گذاری استفاده شود؛ ۳. در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک؛ ۴. تداوم رهبری؛ ۵. سادگی و سهولت خط‌مشی.
وان میتر و وان هورن <sup>۲</sup>	۱۹۷۵	متغیرهای اجرا: ۱. استانداردها و اهداف؛ ۲. منابع؛ ۳. ارتباطات بین سازمانی؛ ۴. ویژگی‌های مؤسسات اجرایی؛ ۵. ویژگی‌های شخصی مجریان؛ ۶. شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی.
مک لوگین <sup>۳</sup>	۱۹۷۶	عوامل کلیدی در موفقیت یا شکست اجرا: ۱. نخبگان سیاسی؛ ۲. رأی‌دهندگان؛ ۳. گروه‌های ذی‌نفع؛ ۴. احزاب سیاسی؛ ۵. روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خط‌مشی؛ ۶. میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خط‌مشی و میزان علاقه؛ ۷. تعهد و حمایت؛ ۸. بازیگران اصلی خط‌مشی.
گارسیا زامور و جین کلود <sup>۴</sup>	۱۹۸۰	مشکلات و موانع عمده اجرای خط‌مشی در کشورهای جهان سوم: ۱. محدودیت‌های ناشی از کمک‌ها و وام‌های اجرایی؛ ۲. ساختار اداری متمرکز؛ ۳. مقاومت مجریان در اجرای خط‌مشی.
گان و هاگ وود <sup>۵</sup>	۱۹۸۴	شرایطی که باعث عدم اجرای درست خط‌مشی می‌شوند: ۱. عوامل خارج از سازمان و غیر مترقبه؛ ۲. زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و کافی؛ ۳. فقدان نظریه معتبر علت و معلولی؛ ۴. عدم ارتباط مستقیم بین علتها و معلول؛ ۵. ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی؛ ۶. عدم درک و توافق بر سر اهداف؛ ۷. مشخص نبودن وظایف و فقدان هماهنگی؛ ۸. عدم درخواست مقامات و صاحبان قدرت به اجرای کامل خط‌مشی.
پالمبو و کالیستا <sup>۶</sup>	۱۹۹۰	عوامل مؤثر در شکست اجرا: سیاست‌های نمادین، فقدان مبانی تئوریک مناسب، تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و عدم وجود پویایی‌های لازم در دولت، منابع ناکافی، فقدان کاردانی لازم مجریان در استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای سازمانی نامناسب.
کالیستا	۱۹۹۴	موانع اجرا: ۱. ناکافی بودن منابع؛ ۲. ابزارهای نامناسب؛ ۳. انحرافات ناشی از زدوبندهای

<sup>1</sup> Pressmen and Wildavsky

<sup>2</sup> Van Meter and Van Horn

<sup>3</sup> Mclaughlin

<sup>4</sup> Garcia, Zamon and Jean, Claude

<sup>5</sup> Hogwood and Gunn

<sup>6</sup> Palumbo and Calista

پژوهشگر	سال	حوزه مطالعه و شرح دیدگاهها
		سیاسی؛ ۴. نارسا بودن طرح های اولیه؛ ۵. عدم تعهد لازم مجریان خط مشی.
ساباتیر و مازمانیان <sup>۱</sup>	۱۹۹۶	شرایط اجرای اثربخش خط مشی: ۱. اهداف مشخص و روشن؛ ۲. روابط علت و معلولی و داشتن مبنای تئوریک؛ ۳. یک تثبیت کننده و یک رهبر، با مهارت های سیاسی و مدیریتی؛ ۴. حمایت خط مشی ها از سوی قانون گذاران، مقامات اجرایی، مراجع قضایی و گروه های هدف؛ ۵. توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و بین المللی.
یوجین بارداخ <sup>۲</sup>	۱۹۹۷	الف - راه های وادار کردن گروه ها و بازیگران به مشارکت در اجرای خط مشی: تحریک، معامله، چانه زنی، ترغیب و متقاعد کردن ب - برخی از شگردها و بازی هایی که توسط عاملان اجرایی خط مشی صورت می گیرد تا مانع اجرای صحیح خط مشی شود. بازی بودجه، حفظ صلح، مقاومت جمعی زندگی آسان و راحت و بازی های دیگر
مکینده <sup>۳</sup>	۲۰۰۵	عوامل شکست در اجرا: ارتباطات و اطلاعات ناکافی، غیبت منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه ها و نگرش های مجریان، ارزیابی اجرا کنندگان از اجرای خط مشی (تضاد بین اجرا و منافع آنها)، ساطع شدن خط مشی از سوی حکومت به جای گروه های هدف، بی توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری.
کانسولت <sup>۴</sup>	۲۰۰۹	موانع اجرا: ۱. موانع قانونی و نهادی؛ ۲. موانع مالی؛ ۳. موانع سیاسی و فرهنگی.

### جدول ۳- جمع بندی نظرات محققان داخلی در زمینه اجرای خط مشی (عباسی و همکاران)

پژوهشگر	سال	حوزه مطالعه و شرح دیدگاهها
الوانی	۱۳۷۱	مشکلات و تنگناهای خط مشی گذاری عمومی: ۱. عدم تمایل به آینده نگری و گرایش به نتایج زودرس؛ ۲. جزئی نگری و یک بعدی شدن در تصمیم گیری؛ ۳. نارسایی های اطلاعاتی در تصمیم گیری؛ ۴. گرایش به ساده انگاری و به دنبال راه حل های ساده رفتن ۵. اعمال نظر شخصی در تصمیم گیری و اتکای بیش از حد بر تجربیات فردی ۶. عدم تمایل به اجرای آزمایشی خط مشی ها و نبود باز خورد فرایند خط مشی گذاری عمومی؛ ۸. عدم تمایل به تصمیم گیری؛ ۹. انعطاف پذیر بودن تصمیم ها؛ ۱۰. وضع خط مشی های صوری و ظاهری؛ ۱۱. عدم آگاهی عامه مردم و احساس بی نقشی آنها در خط مشی گذاری.

<sup>1</sup> Sabatiar and Mazmanian

<sup>2</sup> Bardach

<sup>3</sup> Makinde

<sup>4</sup> Konsult

پژوهشگر	سال	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
الوانی و شریف‌زاده	۱۳۷۶	مسائل و مشکلات اجرای خط‌مشی‌های عمومی: ۱. مسائل مدیریت و سازمان؛ ۲. مسائل کمک‌ها و وام‌های خارجی؛ ۳. تحریف مدل بوروکراسی و بر.
رجب بیگی	۱۳۷۸	عوامل بازدارنده و موانع اجرا کامل خط‌مشی‌ها: ۱. عوامل ناشی از سیاست‌گذاری: هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه خط‌مشی، عدم اجرای آزمایشی و بازخورد، ساده‌انگاری در دریافت مشکل، نبود توافق همگانی در مورد خط‌مشی؛ ۲. عوامل محیطی: حوادث غیرمترقبه، کمبود زمان و منابع، کمبود حمایت‌های عمومی، ناسازگاری فناوری، تعارض خط‌مشی با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی؛ ۳. عوامل ساختاری: نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌های بخش‌های اجرایی، ارتباطات، نبود نظام ارزیابی عملکرد.
اعرابی و رزقی رستمی	۱۳۸۴	عوامل مؤثر بر عدم اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور: ۱. موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی: موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین خط‌مشی، موانع حقوقی؛ ۲. موانع مربوط به مجریان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی: موانع مربوط به ویژگی‌های رفتاری مجریان، موانع مربوط به تخصص و مهارت مجریان، موانع مربوط به استفاده‌کنندگان خط‌مشی؛ ۳. موانع مربوط به سازمان مجری: موانع مربوط به نظام بوروکراسی، موانع مربوط به منابع و ابزارها.
اشتریان	۱۳۸۵	آسیب‌شناسی فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران: نبود مطالعات سیاست‌گذاری عمومی در ایران، بی‌توجهی به مطالعه اجرای سیاست‌ها، نبود چارچوب نظری مشخص در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا، نبود تعریف فنی از سیاست، نبود دستورالعمل‌های صریح سیاستی، اولویت در ارزش‌ها مطرح نیست، نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها، نبود هماهنگی بدنه دیوان‌سالاری از منظر مدیریت دانش، نبود عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها.
قلی‌پور	۱۳۸۷	عوامل تأثیرگذار بر اجرای خط‌مشی‌ها: ۱. عوامل درونی (طبیعت مسائل)؛ ۲. عوامل بیرونی و محیطی (زمینه‌ای).

### خط‌مشی‌گذاری عمومی ساخت‌گرا

ساخت‌گرایی<sup>۱</sup> از جمله نظریاتی است که از حوزه فلسفه علم و جامعه‌شناسی وارد ادبیات خط‌مشی‌گذاری شده و توسط تعدادی از متفکران و صاحب‌نظران مورد استفاده قرار گرفته است. ساخت‌گرایی در جامعه‌شناسی رویکردی است که بر «فرایند تکوین واقعیت‌ها در بستر جامعه» تأکید دارد.

<sup>۱</sup> Constructivism

چنان که برگر و لوکمان<sup>۱</sup> در کتاب «ساخت اجتماعی واقعیت» اذعان می‌دارند که واقعیت ساخته و پرداخته جامعه است و جامعه‌شناسی شناخت باید فرایندی را که این امر در آن روی می‌دهد تجزیه و تحلیل کند. در واقع جامعه‌شناسی شناخت با تحلیل ساخت اجتماعی واقعیت سروکار دارد و «واقعیت انسانی» را به منزله واقعیتی که در «جامعه» ساخته و پرداخته می‌شود درک می‌کند. تجزیه و تحلیل نقش شناخت در دیالکتیک فرد و جامعه یعنی هویت فردی و ساختار اجتماعی، چشم‌انداز مکمل مهم و قاطعی در مورد همه عرصه‌های جامعه‌شناسی به دست می‌دهد (برگر و لوکمان، ۱۳۸۷).

از منظر جامعه‌شناختی، واقعیات اجتماعی واقعیت‌های از پیش موجود نیستند. بلکه توسط احاد جامعه ساخته شده، طی فرایندی همگانی شده و مورد پذیرش قرار گرفته‌اند. به عبارت دیگر تمامی کنشگران موجود در یک اجتماع انسانی بدون نیت الزاماً واحد و مشخص و بدون معادله یا نظریه‌ای نسبتاً دقیق برای تعیین معنای ساخت تولید شده، در این فرایند نقش دارند. در بررسی نظریات و دیدگاه مختلف، دو گونه از ساخت اجتماعی از هم تفکیک شده است. یکی ساخت‌هایی که «هستی» آنها به گونه‌ای اجتماعی ایجاد شده (نظیر پول، سازمان و...) و دیگری ساخت‌هایی که بر جهان عینی بار شده و «معنایی خاص» را به آن بخشیده‌اند (نظیر معانی مختلف رنگ پوست انسان‌ها در فرهنگ‌های گوناگون). از نگاه ساخت‌گرایان انسان محصول تعاملات و ساخت‌های اجتماعی است. از سویی نیز خالق این ساخت‌ها محسوب می‌شود و از همین رو به اعتقاد اندیشمندان پس از دوران روشنگری خود او نیز باید بر اساس آرمان‌ها و نگاهی که به عالم دارد، قوانین این جهان را وضع کند. برخی نظریه‌پردازان ساخت‌های اجتماعی را دارای ارزشی بنیادین می‌دانند که انسانیت و نحوه شکل‌گیری و اداره زندگی انسان‌ها به آنها گره خورده و برخی نیز ساخت‌ها را ابزار برآوردن نیازهایی می‌دانند که برای رفع آنها، وضع و ساخته شده‌اند. در هر دو صورت می‌توان گفت هر گونه تلاش برای بهبود زندگی، پیوندی ناگسستنی با شناخت نظریه ساخت اجتماعی واقعیت خواهد داشت. ساخت‌های اجتماعی «ریشه‌های فرهنگی و تاریخی دارند»، «قابل تغییرند»، «از طریق زبان تولید می‌شوند»، «ذات ندارند» و «در راستای بازتولید برآیند قدرت موجود» تولید می‌شوند (دانایی فرد و جوانعلی آذر، ۱۳۹۸).

<sup>1</sup> Peter L. Berger and Thomas Luckmann

ویلسون از جمله نظریه‌پردازانی است که به‌جای تمرکز صرف بر مفاهیم انتزاعی قدرت، تأثیر طراحی و اجرای خط‌مشی‌ها بر رفتارهای سیاسی را مورد تأکید قرار می‌دهد. چارچوب پیشنهادی وی برای طبقه‌بندی خط‌مشی‌ها (سیاست‌های اکثریتی، سیاست‌های گروه‌های منافع، سیاست‌های مشتری، و سیاست‌های کارآفرینی) توضیح می‌دهد که توزیع هزینه‌ها و مزایای مرتبط با هر کدام، پویایی‌های قدرت حول خط‌مشی‌ها را شکل می‌دهد. ویلسون همچنین به پیچیدگی‌های خط‌مشی‌گذاری، از تعیین دستور کار تا اجرا پرداخته و تأکید می‌کند که چگونه خط‌مشی‌ها بر گروه‌های مختلف تأثیر می‌گذارند. به‌زعم وی باید در نظر گرفت که هزینه‌ها و مزایای آنها چقدر متمرکز یا پراکنده هستند و این خود می‌تواند سطح درگیری‌ها و تضادهای ناشی از انواع مختلف خط‌مشی‌ها را نیز تبیین کند (Wilson et al, 2019).

درحالی‌که ویلسون بر روی قدرت و تمرکز منافع و هزینه‌ها تأکید دارد، اشناپدر و اینگرام<sup>۱</sup> بیان می‌کنند که ساخت‌های اجتماعی نقش مهمی در تعیین این که کدام گروه‌ها چگونه به خط‌مشی‌ها واکنش نشان می‌دهند دارند. از نگاه این دو صاحب‌نظر، فقط قدرت و منافع مادی تعیین‌کننده نیستند، بلکه نحوه‌ی تصویر ذهنی و فرهنگی از گروه‌ها در جامعه هم به‌شدت در تعیین سطح مشارکت و نوع آن تأثیرگذار است. به‌طور خلاصه، نویسندگان استدلال می‌کنند که خط‌مشی‌ها نوعی «نظام تخصیص مزایا و هزینه‌ها» هستند که ساخت‌های اجتماعی را تولید و استمرار می‌دهند. آنها توضیح می‌دهند که چرا برخی از گروه‌ها بیشتر از سایرین سود می‌برند و اینکه چگونه طرح‌های خط‌مشی این مزایا را تقویت می‌کنند یا تغییر می‌دهند (Schneider & Ingram, 1993 & 2015).

چارچوب «ساخت اجتماعی جمعیت هدف»<sup>۲</sup> برای کمک به تبیین تعدادی از معضلات دائمی در یک حکومت دموکراتیک شکل داده شده است که دیگر چارچوب‌ها به حد کفایت به آنها نمی‌پردازند. در واقع این چارچوب می‌تواند برای تولید آن دسته از قضایای تجربی و آزمون‌پذیری استفاده شود که به‌طور تنگاتنگی با دغدغه‌های هنجاری مهم در مورد «عدالت»، «شهروندی»، «حل مسئله به‌صورت اثربخش» و «دموکراسی» پیوند می‌خورند. در ساخت‌گرایی معمولاً روی «ساختارهای اجتماعی»، «روابط غیررسمی قدرت» و «ابعاد نمادین» تأکید بیشتری می‌شود. از این نگاه خط‌مشی‌گذاری نوعی «نظام تخصیص مزایا و هزینه‌ها» است که

<sup>1</sup> Anne Schneider and Helen Ingram

<sup>2</sup> social construction of target populations

ساخت‌های اجتماعی را انعکاس می‌دهد. تزریق ساخت اجتماعی واقعیت به‌عنوان بخشی از طرح خط‌مشی کمک می‌کند تبیین کنیم چرا خط‌مشی عمومی که می‌تواند تأثیرات مثبتی بر جامعه داشته باشد، بعضاً (و غالباً به نحو سنجیده‌ای) در تحقق اهداف رسمی‌اش و در حل مسائل عمومی مهم شکست می‌خورد، بی‌عدالتی را جاودانه می‌سازد و در حمایت از نهادهای دموکراتیک قصور می‌کند و نوعی شهروندی نابرابر ایجاد می‌کند (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۱۸۴ و ۱۸۵). بسیاری از مطالعاتی که بین سال‌های ۱۹۹۳ و ۲۰۱۳ و به‌ویژه از سال ۲۰۰۸، انجام شده با بهره‌گیری از روش‌های تجربی و مفاهیم کاملاً تعریف‌شده کوشیده‌اند مکانیسم‌های علی را شناسایی کنند که منجر به تغییرات در ساختار اجتماعی یا قدرت می‌شود و ممکن است به تغییر در طراحی خط‌مشی منجر شود. این داده‌ها نشان می‌دهند که نظریه ساخت اجتماعی و طرح خط‌مشی به‌خوبی خود را به‌عنوان لنزی معتبر برای درک فرآیند خط‌مشی تثبیت کرده است (Pierce et al, 2014).

در این نظریه، تداوم ساخت‌های اجتماعی پیشین یا تلاش برای دگرگونی آنها از طریق خط‌مشی‌های متفاوت، بسیار تعیین‌کننده است. چرا که خط‌مشی‌ها نظام‌های تخصیص مزایا و هزینه‌اند و در تداوم یا تغییر ساختارهای اجتماعی مؤثرند و از این جهت می‌توانند مقوم مشارکت مردم یا مانع تحقق آن باشند. تعریف مسئله در نظام حکمرانی، خود یک فرایند سیاسی و اجتماعی است و دولت‌ها از طریق مسئله‌انگاری موضوعات مختلف و تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها اقدام به «هویت‌سازی»، «گفتمان‌سازی» و «شکل‌دهی به ساخت‌های اجتماعی» می‌کنند و آن را تداوم می‌دهند.

تقابل «اثبات‌گرایی<sup>۱</sup>» و «فرااثبات‌گرایی<sup>۲</sup>» در علوم خط‌مشی همچون سایر علوم اجتماعی وجود دارد. دیدگاه کلی عقلانیت‌گراها نسبت به فرایند خط‌مشی مدعی است که تصمیم‌ها در مورد خط‌مشی بر مبنای مقایسه راه‌حل‌های بالقوه با مسائل تعریف شده استوارند و بازیگران خط‌مشی و شهروندان با استفاده از معیارهای مشابه به چنین تصمیم‌هایی واکنش نشان می‌دهند. درحالی‌که طرح خط‌مشی با رویکردی فرااثبات‌گرایانه بر ابعاد نمادین، ارزش‌ها و معانی مستتر در جوهره خط‌مشی تأکید دارد. دانش‌پژوهان طرح خط‌مشی استدلال می‌کنند که ارزش‌های مستتر در طرح خط‌مشی، کانون تمرکز تنازع سیاسی را انعکاس می‌دهند. بر خلاف «عقلانیت‌گراها» که

<sup>۱</sup> positivism

<sup>۲</sup> post positivism

خطمشی را «ابزار حل مسائل عینی» توسط خطمشی‌گذاران می‌دانند، در چارچوب ساخت‌گرایی، فرایند چیدمان محتوای خطمشی بر «تفاسیر بسیار ذهنی» استوار است. تفاسیر کسانی که توجیهها مستحق هزینه یا مزایای یک خطمشی هستند، ارزش‌هایی که می‌بایست به‌وسیله قدرت اجبار حکومت حمایت شوند و کسانی که بایستی آزادی عملشان ارتقا داده شده یا محدود شود تا آن ارزش‌ها شکوفا شوند (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۵: ۲۰۸-۲۰۶).

#### جدول ۴- اثبات گرای (عقلانیت گرای) و فرااثبات گرای (ساخت‌گرایی) در علوم خط

مشی (اسمیت و لاریمر)

ابعاد مقایسه	اثبات‌گرایی	فرااثبات‌گرایی
رویکرد کلی	تأکید بر تحلیل منطقی، عینی و مقایسه راه‌حل‌ها با مسائل تعریف‌شده	تأکید بر ابعاد نمادین، ارزش‌ها و معانی مستتر در جوهره خطمشی
تعریف خطمشی	ابزار حل مسائل عینی توسط خطمشی‌گذاران	فرایندی مبتنی بر تفاسیر ذهنی و معانی اجتماعی
معیار تصمیم‌گیری	استفاده از معیارهای مشابه برای ارزیابی و تصمیم‌گیری	تفسیرهای گوناگون بر اساس ارزش‌ها و منافع بازیگران
تمرکز اصلی	بر حل مسائل مشخص و عینی با استفاده از راه‌حل‌های منطقی و کارآمد	انعکاس کانون تمرکز تنازع سیاسی و توجه به معانی و ارزش‌های مستتر در خطمشی
هدف نهایی خطمشی	ارائه راه‌حل‌های عینی برای حل مسائل عمومی و افزایش کارایی	ارتقای ارزش‌های اجتماعی و تعامل میان گروه‌های ذی‌نفع در سایه قدرت حکومت

#### نظام منافع و ساخت اجتماعی

یکی از کارکردهای اساسی خطمشی، «تعیین نظام توزیع منابع»، «جهت‌دهی به منافع گروهی یا عمومی» و «چگونگی روابط قدرت» است. به‌عبارت‌دیگر مشارکت یا عدم مشارکت ذی‌نفعان<sup>۱</sup> از عوامل مهمی است که در موفقیت یا شکست خطمشی‌ها به‌ویژه در حوزه اجرا نقش دارند. جلب مشارکت گروه‌های ذی‌نفع از طریق گروه‌های کاری، کنفرانس‌ها و نمایشگاه‌ها به ایجاد تعامل مرزی بین بازیگران مختلف و دولت کمک می‌کند. اما این روند می‌تواند هم پیچیده و هم شکننده بوده و تابعی از اراده سیاسی و مشارکت اجتماعی باشد. علی‌رغم پیشرفت‌های متعددی که از طریق مشارکت به‌دست‌آمده است، برای جلوگیری از سوءاستفاده از

<sup>۱</sup> stakeholders

مشارکت برای مشروعیت‌بخشیدن به منافع سیاسی، باید استدلال‌های بدبینانه نیز مورد توجه قرار گیرد (Pereira & Ribeiro, 2021).

از منظر خطمشی‌گذاری، اعمال قدرت به معنای نفوذ بر نحوه تصمیم‌گیری‌ها، جهت‌دادن به تصمیم‌ها و نهایتاً تأثیر در وضع خطمشی‌های عمومی است؛ به عبارت دیگر خطمشی‌های عمومی «حاصل تعامل بین افراد و گروه‌های قدرتمند در جامعه» است و قبل از آن که صرفاً یک فرایند عقلایی به شمار آید «متأثر و نتیجه قدرت‌های موجود» می‌باشد (الوانی، ۱۳۹۵: ۹۶).

اگر اجرا را به‌عنوان تلاش جهت «باز تنظیم روابط قدرت» در یک حوزه خطمشی بپذیریم، آنگاه تعریف متغیرهای مرتبط با اجرا نیز شامل «محیط خطمشی»، «بازیگران ذی‌ربط» و «تغییر مورد انتظار یا خطمشی» خواهد بود. محیط خطمشی عمده‌تاً شامل بسترسازمانی، سیاسی، اجتماعی و قانونی است که خطمشی در آن اجرا می‌شود. بازیگران مختلف درون این محیط وجود دارند و بر اجرا تأثیر می‌گذارند. در واقع مجریان خطمشی از بستر تاریخی و ارزشی خطمشی که در حال اجرای هستند جدا نیستند. یکی از واقعیت‌های اجرایی این است که اگر محیط خطمشی توسط عناصر پایدار سیاسی و اجتماعی محصور و محدود شود، آنگاه وقوع تغییرات اجتماعی غیرممکن خواهد بود. هنگامی که اجرای خطمشی را بازآرایی روابط قدرت بدانیم، دربردارنده فرایندی خواهد بود که شامل گروه‌های مختلفی از ذی‌نفعان است. اگر هر یک از گروه‌های نفوذ احساس کنند که تغییر منجر به «تهدید برای قدرت و مواضع آنان» می‌شود در برابر آن «مقاومت» خواهند کرد. درحالی‌که گروه‌های ذی‌نفع عمده‌تاً به‌عنوان عامل تأثیرگذار بر تدوین خطمشی شناخته می‌شوند گروه ذی‌نفعان طیف گسترده‌تری را دربرگرفته و شامل بازیگران دخیل در تدوین خطمشی، مجریان خطمشی، گروه‌های هدف خطمشی و یا هر گروه نقش‌آفرین دیگری خواهد بود. گروه ذی‌نفعان متشکل از بازیگران سیاسی دریافت‌کنندگان خدمت و گروه‌های نفوذ عمومی همواره در صدد تأثیرگذاری بر اجرای خطمشی‌ها به‌منظور «حفظ و افزایش رفاهشان» هستند. اگر هر یک از آن‌ها احساس کنند که تغییر منجر به تهدید برای قدرت و مواضعشان می‌شود در برابر آن مقاومت خواهند کرد. آخرین متغیر همان تغییر یا اجرای خطمشی است. منظور از تغییر، دگرگونی برنامه‌ریزی‌شده در روابط قدرت است. تغییر به‌عنوان برنامه‌ای برای تنظیمات جدید روابط قدرت، مفهومی سیال است و هر گروه ذی‌نفع تلاش می‌کند به طریقی بر تغییر اثر بگذارد که موقعیت و قدرت و در نتیجه رفاهش را حفظ کرده یا بهبود

بخشد. در این چارچوب، اجرا فرایندی «تعاملی»، «خلاق» و «غیرعقلایی» است تا فرایندی «کمی»، «عینی» و «قابل‌شناسایی» (الوانی و شلویری، ۱۳۹۵: ۱۶۸-۱۵۷).

بر خلاف رویکرد عقلایی، نگاه به خطمشی‌گذاری به‌عنوان یک امر سیاسی و اقتصادی که در آن بازیگران خطمشی تلاش می‌کنند از طریق اعمال قدرت و نفوذ بر فرایند تدوین و اجرای خطمشی‌ها، منافع و جایگاه خود را تثبیت کرده یا بهبود بخشند، تصویر دیگری از نظام حکمرانی به ما عرضه می‌کند. بر اساس این نگاه، آنچه در فرایند خطمشی و نتایج و پیامدهای آن دیده می‌شود برآیند کنش‌های بازیگران و ذی‌نفعانی است که می‌کوشند نقش جدی‌تری در نظام حکمرانی و ساختارهای اقتصادی و سیاسی کشور داشته باشند و تحقق «منافع خود یا جامعه» را پیگیری نمایند.

روابط قدرت بین نهادهای مختلف و ذی‌نفعان باید در هر رویکرد حاکمیتی موردتوجه قرار گیرد. تنها زمانی که چارچوب‌های روشن قوانین، مسئولیت و پاسخگویی به‌صورت شفاف موردبحث قرار گیرد، می‌توان راهی برای درک خطمشی‌گذاری در جامعه در حال تغییر پیدا کرد (Berger, 2003).

از یک منظر، خطمشی عمومی توسط نخبگان حاکم تعیین می‌شود و توسط بوروکرات‌ها و مدیران میانی اجرا می‌شود. در واقع خطمشی عمومی ارزش‌های نخبگان را منعکس می‌کند، در خدمت اهداف نخبگان است و عموم شهروندان یا توده‌ها بی‌تفاوت و بی‌اطلاع هستند و در اغلب موارد خطمشی‌ها را از طریق خواسته‌ها یا اعمال خود تعیین یا تحت‌تأثیر قرار نمی‌دهند. در بسیاری از جوامع تنها ثروتمندان می‌توانند از عهده کسب رأی و جهت‌دهی صاحبان قدرت برآیند و تصمیم‌ها را به نفع خود تغییر دهند. ائتلاف‌سازی، سازش، دادوستد منافع و درگیری میان گروه‌ها تاکتیک‌های کلیدی مورد استفاده در این فرایند هستند (Anyebe, 2018).

سیاست می‌تواند معادل «حکومت» در نظر گرفته شود یا به‌مثابه «ارائه خدمت» دیده شود و یا نهایتاً «نظامی از توزیع آمرانه ارزش‌ها» باشد. در نگاه اول حکومت شامل دستگاه سیاسی رسمی، نهادها، قوانین، سیاست‌های عمومی و بازیگران اصلی آن است و رسانه‌ها، گروه‌های ذی‌نفع و طبقات اقتصادی که مستقیماً بخشی از حکومت نیستند می‌توانند بر سیاست‌های حکومتی تأثیر بگذارند یا از آنها تأثیر پذیرند. نگاه دوم مبتنی بر پیوندزدن اقتصاد با امر خصوصی و سیاست با امر دولتی یا عمومی است. بر مبنای نگاه سوم، اقتصاد و سیاست شبیه به هم هستند و فرایندهای اقتصادی و سیاسی روش‌های جایگزین توزیع‌ها در مورد منابع کمیاب

هستند. سیاست شامل ساختار رسمی حکومت نیست؛ بلکه شامل روش خاصی از تصمیم‌گیری درباره تولید و توزیع منابع است (کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۲۱-۲۲).

در ادبیات خط‌مشی‌گذاری مفهوم «قدرت» را معادل به‌کارگیری توان و قابلیت انسان‌ها در فرایند تدوین خط‌مشی و تصویب آن در راستای اهداف معین شده می‌دانند. در این زمینه آنچه بسیار مهم تلقی می‌شود، میزان تراکم قدرت در افراد و گروه‌های خاص است که موجب می‌شود خط‌مشی‌ها در راستای منافع آنها تدوین و تصویب شوند. میزان انباشت قدرت بستگی به منبع قدرت و ساخت سیاسی جامعه دارد. منابع قدرت در دیدگاه‌های مختلف متفاوت است، اما می‌توان گفت هر اندازه منابع قدرت ناشی از شخص و ویژگی‌های شخصی و سنتی باشد قدرت شخصی، نامحدود و سازمان‌نیافته‌تر است و هر اندازه منبع یاد شده ناشی از اختیار قانونی باشد قدرت غیرشخصی، سازمان‌یافته و محدودتر خواهد بود. استفاده از قدرت فردی و سنتی در تصمیم‌گیری‌ها موجب می‌شود منافع عمومی خدشه‌دار شود و سیاست‌ها به‌جای قرارگرفتن در راستای «منافع عمومی» در راستای «منافع افراد و گروه‌های صاحب قدرت» قرار گیرد. قدرت قانونی و سازمانی امید به تأمین منافع عمومی بیشتر است (قلی‌پور، ۱۳۹۶: ۱۷۰-۱۶۸). هر دو عامل قدرت و منفعت می‌توانند شکل‌دهنده ساختارهای اجتماعی باشند که مبتنی بر نظام منافع هستند و نقشی تعیین‌کننده در نابرابری و مشارکت اجتماعی دارند.

طبق نظر بنتلی<sup>۱</sup> منافع را تنها می‌توان در کنش مطالعه کرد و به‌هیچ‌وجه وجود مستقلی ندارند. هر گروهی می‌کوشد منافع خود را در زندگی سیاسی محقق کند، در نتیجه این تلاش‌ها و فشارهای مختلف توسعه می‌یابد و آنچه در زندگی سیاسی رخ می‌دهد نتیجه این فشارهاست. منفعت را هرگز نمی‌توان در انزوا فهمید. تنها در رابطه با «منافع دیگران» است که می‌توان منافع خود را درک کرد. هیچ راهی برای نگهداری منفعت یک گروه بدون توجه به منفعت دیگران وجود ندارد (سوئدبرگ، ۱۳۹۱: ۲۳۷ به نقل از بنتلی ۱۹۰۸).

خط‌مشی‌ها در مراحل مختلف از تدوین تا اجرا و ارزیابی با یک نظام منافع مواجهه دارند و موفقیت یا شکست آنها تابع روابط میان کنشگران و ذی‌نفعان است. ذی‌نفعانی که هم در دولت و هم در بازار و جامعه حضور دارند.

گرچه بسیاری از بحث‌های مربوط به مسائل و سیاست‌های اجتماعی در دهه‌های اخیر بر دوگانه‌ی «عمومی - خصوصی» بنا شده‌اند که بیشتر به معنای دوگانه‌ی «دولت - بازار»

<sup>1</sup> Arthur F. Bentley

فهمیده می‌شود؛ اما این دوگانه امروز کارایی خود را به میزان زیادی ازدست‌داده است. پولانی<sup>۱</sup> پیشنهاد می‌کند که سازمان جامعه را مبتنی بر سه‌گانه‌ی «دولت، بازار و اجتماع» ببینیم و اتزیونی<sup>۲</sup> مثال‌های متعددی را به میان می‌آورد که در آن گاهی به‌جای تقابل میان بخش عمومی و بخش خصوصی ائتلافی میان دولت و اجتماع علیه بازار صورت‌گرفته است (مانند بنیاد دولت رفاه که برای حمایت از اجتماع در مقابل نوسان‌های بازار تشکیل شده است) یا ائتلافی میان دولت و بازار علیه اجتماع شکل‌گرفته است (مانند نقض حریم شخصی افراد و دسترسی به اطلاعات شخصی آنها یا به بهانه‌ی حفظ امنیت یا به‌منظور بازاریابی) و گاهی هم ائتلافی میان بخش خصوصی و اجتماع در مقابل دولت ایجاد شده است (مانند تشکیل یک جامعه‌ی مدنی قدرتمند در مقابل سرمایه‌داری دولتی و دیکتاتوری مهاجم که هم آزادی‌های مدنی را تهدید می‌کند و هم مانع قدرت‌گیری یک بخش خصوصی مقتدر می‌گردد) (کازمی‌پور و گودرزی، ۱۴۰۱: ۲۸). چنان‌که آنتونی گیدنز<sup>۳</sup> نیز در ارتباط با سیاست‌های اجتماعی مرتبط با تغییرات آب‌وهوا همین سه‌گانه را مطرح می‌کند و حل آن را نیازمند نوآوری در خود حکومت و نیز در رابطه میان دولت، بازار و جامعه مدنی می‌داند (گیدنز، ۱۳۹۴: ۱۴۵).

براین‌اساس، در یک دسته‌بندی کلی، نظام حکمرانی را نیز می‌توان شامل همین سه ضلع دانست. ضلع اصلی حاکمیت است که وظیفه اساسی تدوین و اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها را بر عهده دارد. ضلع دوم نمایندگان جامعه مدنی و شهروندان هستند که عمدتاً در قالب نهادهای مدنی، مطبوعات، سندیکاها و سازمان‌های محلی فعالیت می‌کنند و ضلع سوم شامل صاحبان صنایع، صاحبان املاک، بانکداران و دیگر گروه‌های پرنفوذ اقتصادی است که (با تسامح در ایران) به‌عنوان بخش خصوصی یا بازار در اقتصاد شناخته می‌شود. در کنار دولت، اضلاع دوم و سوم نیز در فرایند خط‌مشی عمومی که توسط حاکمیت به‌پیش برده می‌شود، حضور دارند و نقش‌آفرینی می‌کنند. گروه‌های اجتماعی عمدتاً منافع عمومی را نمایندگی می‌کند و بازار نیز منافع اقتصادی خود را هدف می‌گیرد. در واقع هر کدام از این سه ضلع، اهداف، منافع و ابزارهای خود را دارند. بسیاری از مواقع «تعارض منافع» میان آنها شکل می‌گیرد و در صورت فقدان مدیریت تعارض، اجرای خط‌مشی با چالش مواجه می‌شود. در مواردی نیز «ائتلاف و

---

1 Karl Polanyi

2 Amitai Etzioni

3 Anthony Giddens

همگرایی» میان اضلاع حکمرانی می‌تواند موجب توافق ذی‌نفعان و تنظیم‌گری مؤثر میان سازمان‌ها و نهادها شده و اجرای خط‌مشی عمومی را تسهیل کند.

ساختار نظام منافع تابع روابط بین ذی‌نفعان و کنشگران است. چنان‌که گفتیم ذی‌نفعان خط‌مشی‌های عمومی می‌توانند در بخش‌های مختلف حضور داشته باشند. هر کدام از آنها منافع و ابزارهای خود را برای کنشگری و ایفای نقش دارند. اما نوع عملکرد هر کدام و نحوه تعامل میان آنها که می‌تواند از جنس مصالحه و توافق یا تعارض و تنش باشد، تعیین‌کننده فرایندها و متغیرهای حاکم بر نظام منافع در قلمرو حکمرانی است. کمیابی منابع و ساخت‌های اجتماعی متعارض در جوامع می‌تواند همگرایی در راستای منافع عمومی را با مانع مواجه کند.

یکی از مصادیق خط‌مشی‌گذاری در این زمینه را می‌توان اجرای «قانون هوای پاک» دانست. این قانون که پس از نسخ «قانون کنترل آلودگی هوا» مصوب ۱۳۷۴ اکنون مهمترین و اساسی‌ترین خط‌مشی فعلی کشور در حوزه مدیریت و کنترل آلودگی هواست در سال ۹۶ توسط مجلس شورای اسلامی مصوب شده، اما تاکنون در اجرا توفیق نداشته است. چنانکه امروز آلودگی هوا در بسیاری از شهرهای ایران از جمله تهران، اصفهان، اراک و مشهد به مرز بحران رسیده و خط‌مشی‌گذاران راهی جز تعطیلی کشور در روزهای اوج آلودگی هوا ندارند.

در چارچوب اثبات‌گرایی عمده دلایلی که برای عدم اجرای این قانون اظهار می‌شود شامل کمبود منابع مالی، تحریم‌های بین‌المللی، فقدان نظارت کافی، اهمال دستگاه‌های مسئول، نبود استانداردها و... است. اما چگونه ممکن است حل‌نشدن مسئله آلودگی در طول سالیان اخیر را بتوان به این دلایل فروکاست و به‌خطرافتادن سلامت مردم را ناشی از عدم هماهنگی میان سازمان‌ها دانست، درحالی‌که برخی قوانین دیگر مثل قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به سرعت اجرا می‌شوند و برای برخی برنامه‌های دیگر به هر طریق ممکن منابع مالی لازم تامین می‌شود.

از منظر خط‌مشی‌گذاری عمومی ساخت‌گرا و تحلیل گروه‌های سه‌گانه‌ی ذی‌نفع در خط‌مشی، اجرای قانون هوای پاک مصداق تحقق منافع عمومی است و ذی‌نفع اصلی آن مردم هستند. بیشترین مطالبه برای هوای پاک نیز از سوی گروه‌های حامی محیط‌زیست، اساتید و متخصصان، رسانه‌های مستقل و عامه مردم صورت می‌گیرد. دولت نیز مجری قانون است و سازمان‌های مختلفی ذیل این قانون مسئولیت دارند. اصلی‌ترین منابع آلاینده نیز خودروها و وسائل نقلیه، پتروشیمی‌ها، معادن و دیگر صنایع آلاینده هستند. هنگامی که به توازن قدرت

میان این ذی‌نفعان نگاه می‌کنیم، ضعف جامعه در برابر قدرت سازمان‌های حاکمیتی، شرکت‌های دولتی، بنگاه‌های خصوصی و صاحبان منافع اقتصادی مشهود است. جامعه در شرایط فعلی توان دفاع از خود و منافعش را ندارد و ائتلاف نانوشته میان دولت و بازار، عاملی مهم در اجرانشدن قانون و تثبیت آلودگی هوا به‌عنوان یکی از مسائل لاینحل در کنار دیگر بحران‌های موجود در کشور است.

از سوی دیگر اهداف و ارزش‌های قانون هوای پاک در تضاد با ساختار فعلی نظام منافع و ارزش‌های حاکم بر جامعه است. به‌طور کلی نظام توزیع منافع در کشور ما عمدتاً به نفع گروه‌های ذی‌نفوذ و قدرتمند و به ضرر طیف‌ها و اقشار عادی جامعه است. در این شرایط قانون هوای پاک به‌گونه‌ای تنظیم شده است که به دولت و صنایع آلاینده مسئولیت و هزینه تحمیل می‌کند و مزایای آن شامل حال مردم می‌شود. به عبارت دیگر اجرای این قانون نوعی دگرگونی در ساختارهای موجود محسوب می‌شود. بنابراین طبیعی است که اجرای آن با چالش و مقاومت مواجه شود.

### نتیجه‌گیری

خط‌مشی‌های عمومی نگاه به مسائل عمومی دارند، اما در عمل می‌توانند اهداف و جهت‌گیری‌های مختلفی داشته باشند. بخشی از آنها معطوف به حل مسائل دولت و نظام اداری و سیاسی کشور هستند. بخشی دیگر طراحی و اجرا می‌شوند تا مسائل صنعت و بازار را حل کنند. اما بخش مهم و قابل‌توجهی از آنها با هدف حل مسائل عمومی و تأمین منافع عمومی تدوین و اجرا می‌شوند و علی‌القاعده باید منجر به ارتقای کیفیت زندگی، رفاه اجتماعی و بهبود زندگی مردم شوند؛ بنابراین اگرچه سایر خط‌مشی‌ها نیز به‌طور غیرمستقیم و از طریق حل مسائل دولت و بازار می‌توانند منجر به حل مشکلات عمومی مردم شوند، اما تعداد زیادی از آنها مستقیماً مسائل جامعه را هدف می‌گیرند تا منجر به تحقق خیر عمومی شوند.

با این‌وجود بسیاری از این خط‌مشی‌ها در عمل توفیق نمی‌یابند. در کشور ما مواردی مثل «قانون هوای پاک»، «قانون هدفمندی یارانه‌ها»، «قانون مالیات بر خانه‌های خالی»، «خط‌مشی‌های مقابله با فساد» و بسیاری خط‌مشی‌های دیگر که با هدف کنترل آلودگی هوا، مبارزه با فساد، مقابله با فقر و نابرابری، کنترل تورم و... تدوین و اجرا شده‌اند در عمل نتوانسته‌اند به اهداف مدنظر دست یابند. به‌گونه‌ای که مسائلی چون آب و محیط‌زیست، تورم

مزمّن، آسیب‌های اجتماعی، نابرابری اجتماعی، مسکن و... امروز تبدیل به ابر بحران‌های جامعه ایران شده‌اند و به اذعان بسیاری از اساتید و صاحب‌نظران، حل آنها بدون اصلاحات ساختاری ممکن نیست. ناکارآمدی در اجرای خط‌مشی‌های عمومی و بحران مسائل حل نشده در جوامع در حال توسعه را بر مبنای خط‌مشی‌گذاری عمومی ساخت‌گرا و تحلیل ذی‌نفعان چگونه می‌توان توضیح داد؟

در چارچوب سه‌گانه‌ی دولت، بازار و جامعه می‌توان گفت که در خط‌مشی‌های معطوف به تأمین منافع عمومی، عمدتاً جامعه و اقشار مختلف مردم ذی‌نفع اصلی هستند. یعنی خط‌مشی‌ها با هدف بهبود شاخص‌های زندگی مردم تدوین و اجرا می‌شوند و منافع آن به اکثریت جامعه می‌رسد. اما نظام منافع و آرایش روابط قدرت در این سه‌گانه که به‌نوعی محیط اجرای خط‌مشی نیز تلقی می‌شود، چگونه است؟

دولت اصلی‌ترین نهاد دارای اقتدار در کشور است و به دلیل در اختیار داشتن ابزارهای اجرای خط‌مشی، معمولاً یک کنشگر قدرتمند محسوب می‌شود. سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها از طریق دسترسی به داده‌ها، بودجه و منابع حیاتی همواره از حیطه منافع دولت دفاع می‌کنند. دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه غالباً بزرگ، پرهزینه و ناکارآمد هستند و دسترسی به منابع دولتی یک مزیت محسوب می‌شود. بازار که متشکل از صنایع، بنگاه‌ها و نهادهای مالی و خدماتی است یک ذی‌نفع مهم دیگر در همه کشورهاست. چرخه‌های اصلی فعالیت اقتصادی و تولید منابع مالی در بازارها رخ می‌دهد و منافع اقتصادی در هیچ کجا به اندازه بازار اهمیت ندارد. این بخش نیز نمایندگان خود را اعم از تجار، صاحبان املاک، صنعتگران، اصناف و مدیران نهادهای مالی دارد و برای دستیابی به منافع مالی و اقتصادی تلاش می‌کند. بخش سوم اما جامعه است که نمایندگان آن می‌توانند سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌های مستقل، دانشگاه‌ها و کنشگران مدنی باشند. گروه‌هایی که به‌عنوان ذی‌نفع خیر عمومی، از آسیب‌دیدگی جامعه پیشگیری می‌کنند و حقوق مردم را در عرصه عمومی پیگیری می‌نمایند. این بخش در کشورهای در حال توسعه معمولاً ضعیف است و جامعه ابزارهای لازم برای دفاع از خود را ندارد. از منظر رویکرد ساخت‌گرایی خط‌مشی‌ها پس از تدوین، خودبه‌خود اجرا نمی‌شوند. اگر محیط اجرای خط‌مشی و زمینه‌های اجرا مناسب نباشد، انتظار تحقق اهداف، بی‌مورد است. اگر ذی‌نفعان خط‌مشی به‌درستی دیده نشوند، در عمل نتایج پیش‌بینی‌شده محقق نمی‌شود. اگر ساختار نظام منافع در محیط خط‌مشی‌گذاری به نفع دولت و بازار باشد و جامعه قدرت لازم

برای دفاع از خود را نداشته باشد، خط‌مشی‌هایی که دارای تعارض منافع هستند نمی‌توانند منافع عمومی را محقق کنند. چرا که گروه‌های ذی‌نفع در دولت و بازار در برابر اجرای آنها مقاومت می‌کنند و جامعه که ذی‌نفع خط‌مشی است، توان مطالبه‌گری برای اجرای خط‌مشی را نخواهد داشت. در عمل نیز چنین رخدادی دور از انتظار نیست. «ائتلاف‌های پنهان میان قدرت سیاسی و منافع اقتصادی» همواره یکی از دلایل عدم تحقق خیر عمومی است. چنان‌که در اجرای «قانون هوای پاک» این چالش مشهود است. در اجرای بسیاری از خط‌مشی‌ها تعارض منافع خود را نشان می‌دهد و در فقدان مدیریت تعارض، آنکه قدرت بیشتری دارد موفق‌تر است. خط‌مشی‌های معطوف به منافع عمومی معمولاً به دولت و بازار هزینه تحمیل می‌کنند و این خود یکی از عوامل مقاومت در برابر اجرای آنهاست. در واقع چنین خط‌مشی‌هایی خلاف ساختار و نظم موجود طراحی شده‌اند و نوعی تحول ساختاری را هدف گرفته‌اند؛ به همین دلیل نیز اجرای آنها دشوار است. به‌عنوان مثال دستیابی به هوای پاک بدون کنترل خودروسازها، پتروشیمی‌ها و صنایع آلاینده ممکن نیست. دستیابی به مسکن پایدار و کنترل تورم املاک بدون اخذ مالیات بر خانه‌های خالی و مقابله با دلالی و سوداگری امکان‌پذیر نیست و نهایتاً هدف کنترل تورم و حفظ قدرت خرید مردم بدون کاهش هزینه‌های دولت، مدیریت کسری بودجه و کنترل خلق پول توسط بانک‌ها محقق نخواهد شد.

سوی دیگر این واقعیت، خط‌مشی‌هایی هستند که به دلیل ائتلاف گروه‌های ذی‌نفع و فقدان تعارض منافع (یا فقدان منتقدان قدرتمند) به سرعت اجرا می‌شوند. برای مثال «قانون سیاست‌های اصل ۴۴» و «قانون هدفمندی یارانه‌ها» علی‌رغم همه کاستی‌ها، نواقص و تبعات آن به سرعت عملیاتی می‌شود. می‌توان این‌گونه فرض کرد که این خط‌مشی‌ها در راستای ساختارهای فعلی و تداوم‌دهنده نظم موجود در کشور است.

بنابراین، برای فهم پیچیدگی‌های اجرای خط‌مشی‌ها در کشورهایی مثل کشور ما، درک «ساختار قدرت»، «نظام توزیع منابع»، «نظام توزیع منافع یا تحمیل هزینه‌ها» و «ابعاد پنهان روابط میان دولت، بازار و جامعه» بسیار ضروری است. اجرای خط‌مشی‌هایی که دارای تعارض منافع (خاصه میان بازار و جامعه یا دولت و جامعه) بوده و یا در تقابل با ساختارهای موجود باشند، به احتمال زیاد با مانع مواجه خواهد شد. خط‌مشی‌های تحول‌گرا زمانی می‌توانند اصلاحات ساختاری را رقم بزنند که مشارکت ذی‌نفعان را جلب کنند و حامیان قدرتمند داشته باشند. هنگامی که ساختارهای موجود تداوم‌دهنده تورم، آلودگی هوا، تخریب محیط‌زیست،

فساد و نابرابری هستند، بدون داشتن یک جامعه قوی و مطالبه‌گر، تحول ساختاری و تحقق خیر عمومی از طریق خط‌مشی‌گذاری آسان نخواهد بود.

## منابع

- الوانی، مهدی و شلویری، میثاق. (۱۳۹۵). **اجرای خط‌مشی عمومی (دیدگاه‌های نظری و راهکارهای عملی)**. تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- دانایی‌فرد، حسن و جوانعلی آذر، مرتضی. (۱۳۹۸). **خط‌مشی‌گذاری عمومی و ساخت اجتماعی واقعیت**. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- ساباتییه، پل. ای. (۱۳۹۳). **نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی**. ترجمه حسن دانایی‌فرد. تهران: نشر صفار.
- پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۹۵). **مبانی مدیریت دولتی**. تهران: انتشارات سمت.
- الوانی، سید مهدی. (۱۳۹۵). **تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی**. تهران: انتشارات سمت.
- اسمیت، کوین بی و لاریمر، کریستوفر دابلیو. (۱۳۹۵). **درآمدی بر نظریه خط‌مشی‌گذاری عمومی (تقابل نظری عقلانیت‌گراها و فرائثبات‌گراها)**. ترجمه حسن دانایی‌فرد. تهران: انتشارات صفار.
- قلی‌پور، رحمت‌الله. (۱۳۹۶). **تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات سمت.
- الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح. (۱۳۹۴). **فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- برگر، پیتر و لوکمان، توماس. (۱۳۸۷). **ساخت اجتماعی واقعیت (رساله ای در جامعه‌شناسی شناخت)**. ترجمه فریبرز مجیدی. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- دورکیم، امیل. (۱۳۹۸). **درباره تقسیم کار اجتماعی**. ترجمه باقر پرهام. تهران: نشر مرکز.
- کازمی‌پور، عبدالمحمد و گودرزی، محسن. (۱۴۰۱). **چه شد؟ داستان افول اجتماع در ایران**. تهران: نشر اگر.
- دانش‌فرد، کرم‌الله. (۱۳۹۳). **فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات صفار.
- مقدس‌پور، سعید. دانایی‌فرد، حسن و کردنائیج، اسدالله. (۱۳۹۲). **واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج.ا. ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور**.
- فصل‌نامه مدیریت فرهنگ سازمانی ۱۱ (۱): ۳۳-۶۸.

- اعرابی، سید محمد و رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
- عباسی، عباس. معتضدیان، رسول و میرزایی، محمدقاسم. (۱۳۹۵). بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی. مجله پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی. ۶ (۲).
- کاپوراسو، جیمز ای و لوین، دیوید پی. (۱۳۸۷). نظریه‌های اقتصاد سیاسی. ترجمه محمود عبدالله‌زاده. تهران: نشر ثالث.
- سوندبرگ، ریچارد. (۱۳۹۱). منفعت‌طلبی و ساختار اجتماعی. ترجمه علی‌اصغر سعیدی. تهران: نشر لوح فکر.
- گیدنز، آنتونی. (۱۳۹۴). سیاست‌های مقابله با تغییرات آب و هوا. ترجمه صادق صالحی. تهران: نشر آگاه.

- Abbasi, Abbas, Motazedian, Rasoul, & Mirzaei, Mohammad Qasem. (2016). Examining Barriers to the Implementation of Public Policies in Government Organizations. *Human Resource Management Research Journal*, 6(2). (In Persian)
- Alvani, Mehdi, & Shalviri, Misagh. (2016). *Implementation of Public Policy: Theoretical Perspectives and Practical Solutions*. Tehran: Center for Public Administration Training Publications. (In Persian)
- Alvani, Seyed Mehdi. (2016). *Decision-Making and Public Policy Determination*. Tehran: SAMT Publications. (In Persian)
- Alvani, Seyed Mehdi, & Sharifzadeh, Fattah. (2015). *The Public Policy-Making Process*. Tehran: Allameh Tabataba'i University Press. (In Persian)
- Anderson, E. G., Keith, D. R., & Lopez, J. (2023). Opportunities for system dynamics research in operations management for public policy. *Production and Operations Management*, 32(6), 1895-1920.
- Aneybe, A. A. (2018). An overview of approaches to the study of public policy. *International Journal of Political Science*, 4(1), 8-17.
- A'rabi, Seyed Mohammad, & Razaghi Rostami, Alireza. (2005). Pathology of the Implementation of Industrial Policies in the Country. *Third International Management Conference*. (In Persian)
- Berger, G. (2003). Reflections on governance: power relations and policy making in regional sustainable development. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5(3), 219-234.
- Berger, Peter, & Luckmann, Thomas. (2008). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Translated by Fariborz Majidi. Tehran: Scientific and Cultural Publications. (In Persian)
- Bergman, M., & Lane, J. E. (1990). Public policy in a principal-agent framework. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 339-352.
- Bitonti, A. (2020). Where it all starts: Lobbying, democracy and the public interest. *Journal of Public Affairs*, 20(2), e2001.

- Caporaso, James A., & Levine, David P. (2008). *Theories of Political Economy*. Translated by Mahmoud Abdollahzadeh. Tehran: Sales Publishing. (In Persian)
- Danaeefard, Hassan, & Javan Ali Azar, Morteza. (2019). *Public Policy-Making and the Social Construction of Reality*. Tehran: Imam Sadiq University Press. (In Persian)
- Danesh Fard, Karamollah. (2014). *The Public Policy-Making Process*. Tehran: Safar Publishing. (In Persian)
- Durkheim, Émile. (2019). *The Division of Labor in Society*. Translated by Baqer Parham. Tehran: Markaz Publishing. (In Persian)
- Gholipour, Rahmatollah. (2017). *Organizational Decision-Making and Public Policy-Making*. Tehran: SAMT Publications. (In Persian)
- Giddens, Anthony. (2015). *Policies for Combating Climate Change*. Translated by Sadeq Salehi. Tehran: Agah Publishing. (In Persian)
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (2015). Making distinctions: The social construction of target populations. In *Handbook of Critical Policy Studies*, 259–273. Edward Elgar Publishing.
- Kazempour, Abdolmohammad, & Goodarzi, Mohsen. (2022). *What Happened? The Story of the Decline of Community in Iran*. Tehran: Agar Publishing. (In Persian)
- Moghaddaspour, Saeed, Danaeefard, Hassan, & Kardanayej, Asadollah. (2013). Analyzing the Key Factors in the Failure of Some Public Policies in the Islamic Republic of Iran: A Study of the Country's Tax Policies. *Organizational Culture Management Quarterly*, 11(1), 33-68. (In Persian)
- Pereira, A. N. M., & Ribeiro, F. D. M. (2021). Stakeholders' participation in environmental regulation: A case study of the sectoral agreement of packaging reverse logistics in Brazil. *Waste Management & Research*, 39(10), 1256-1263.
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1-29.
- Pourezat, Ali-Asghar. (2016). *Fundamentals of Public Administration*. Tehran: SAMT Publications. (In Persian)
- Rasmussen, A., & Reher, S. (2023). (Inequality in) interest group involvement and the legitimacy of policy making. *British Journal of Political Science*, 53(1), 45-64.
- Roman, A. V. (2017). The determinants of public administrators' participation in policy formulation. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 102-129.
- Sabatier, Paul A. (2014). *Theories of the Policy Process*. Translated by Hassan Danaeefard. Tehran: Safar Publishing. (In Persian)
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Smith, Kevin B., & Larimer, Christopher W. (2016). *An Introduction to the Theory of Public Policy: The Debate Between Rationalists and Post-Positivists*. Translated by Hassan Danaeefard. Tehran: Safar Publishing. (In Persian)
- Smith, T. B. (1973). The policy implementation process. *Policy Sciences*, 4(2), 197-209.
- Sorauf, F. J. (1957). The public interest reconsidered. *The Journal of Politics*, 19(4), 616-639.
- Swedberg, Richard. (2012). *Interest and Social Structure*. Translated by Ali-Asghar Saedi. Tehran: Lohe Fekr Publishing. (In Persian)
- Tipple, B. E., & Switzer, K. A. (1981). Social Issues: Science, Technology and Public Policy. *Journal of Educational Technology Systems*, 9(4), 313-328.

- Weisbrod, B. A., Handler, J. F., & Komesar, N. K. (2021). *Public Interest Law: An Economic and Institutional Analysis*. University of California Press.
- Wilson, J. Q., DiIulio, J. J., Bose, M., & Levendusky, M. (2019). *American Government: Institutions and Policies*. Cengage Learning.