

بسترهای کارآمدساز طرح‌های بزرگ دولتی

مجید وحید *

استادیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۹/۱۰/۲۹ - تاریخ تصویب: ۹۰/۱/۲۲)

چکیده:

دولت‌ها از دیرباز با فراز و فرودهایی به طرح‌های بزرگ و تاثیر آن در جامعه باور داشته‌اند و بدان تمسک جسته‌اند. دولت ایران نیز از این دست دولت‌هاست که چه پیش از انقلاب و چه پس از آن به نتیجه‌بخش بودن اقدام در قالب طرح‌های بزرگ معتقد بوده و بدان دست زده است. نتایج لیبرالیسم برای زمانی چند دولت‌ها را از چنین نگرشی بازداشت؛ اما بحران اقتصادی دهه آغازین قرن حاضر سبب تاکید بر اهمیت حضور دولت در صحنه سیاست‌های عمومی و طرح‌های کم و بیش بزرگ آن شده است. دولت جمهوری اسلامی ایران، البته، همواره دولتی طرح‌گرا بوده است و اکنون نیز طرح‌هایی بزرگ را در سر و در دست اقدام دارد که طرح هدفمندسازی یارانه‌ها از جمله آنهاست. کوشش ما در این مقاله بر این است که بر سامانی تاکید ورزیم که چشم‌اندازهای امکان‌پذیری طرح‌های بزرگ دولتی را پررنگ‌تر می‌سازد. در نگاه ما، باور به امکان تغییر آفرینی سیاست‌های عمومی همراه با طرحی شفاف از توسعه یا پیشرفت و نیز برداشتی از دولت که بر فروتنی آن تاکید می‌ورزد و همه این‌ها به علاوه سامان و سازمانی از امر سیاسی و سیاست‌گذاری که بر پارادایم حکمرانی استوار باشد، راه را بر امکان‌پذیری و کارآمدی طرح‌های بزرگ دولتی هموار خواهد ساخت.

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری عمومی، طرح‌های بزرگ دولتی، کارآمدی، توسعه، دولت فروتن، حکمرانی

مقدمه

دولت‌ها همچنان ماهیت‌هایی پراثر در عرصه سیاست‌گذاری جهان هستند. تجربه کشورها در دهه آغازین قرن فعلی و درس‌های برآمده از بحران‌های آغاز و پایان آن^۱ نشان داده است که هنوز - و یا شاید تا زمانی دور- زوال دولت را (Badie, Smouts, 1999) باید به مثابه تفکر و نه پارادایم در نظر گرفت.

نئولیبرالیسم دهه ۱۹۸۰ اکنون به نقد آن و نه نقد و کنارگذاشتن بیش از پیش دولت انجامیده است. از همان دهه ۱۹۹۰ و در طلیعه هزاره نو، شماری از صاحب‌نظران برجسته جهان بر اهمیت نقش دولت‌ها در سیاست‌گذاری کشورها، خصوصاً کشورهای جنوب تاکید داشته‌اند (UNESCO, 2000). بنابراین، دولت‌ها در فراز و نشیب قرن پیش و تا حال پیوسته در ساحت سیاست‌گذاری حضوری پررنگ داشته‌اند و لااقل در دهه دوم سده فعلی نیز در این جایگاه خواهند ماند. با این حال، صورت این حضور به یک صورت نبوده است. نوع مداخله دولت در سیاست‌های عمومی در سال‌های ۱۹۶۰ با شیوه حضور دولت در قلمرو سیاست‌گذاری عمومی در دهه ۱۹۹۰ تفاوتی ژرف را آشکار می‌سازد؛ و اگر نگاه خود را از یک دولت در مقطع زمانی مزبور به مقایسه چند دولت در همین دوره زمانی معطوف کنیم، عمقی دیگر بر این ژرفا افزوده خواهد شد.

یکی از انواع حضور دولت در عرصه سیاست‌های عمومی، تدوین طرح‌ها و برنامه‌های بزرگ و فراگیر است. دهه ۱۹۶۰ دهه‌ای شاخص در این زمینه است. در همین دهه است که در ایالات متحده آمریکا تجربه طراحی برنامه نظام بودجه (Planning Programming Budgeting System) به وقوع می‌پیوندد و اقتباسی از آن با عنوان عقلانی‌سازی گزینش‌های بودجه‌ای (Rationalisation des Choix Budgétaires) در فرانسه تدوین شده و وارد مرحله اجرا می‌شود. فرانسه که البته صاحب سنتی قدرتمند از حضور دولت در عرصه اجتماع در طی قرن‌های متمادی بوده است (Badie, Birnbaum, 2001) پیش از آن بنیان کمیساریای عمومی طرح (Commissariat Général du Plan) را نهاده بود. نهادی که شارل دوگل بدان دل و امید فراوان بسته بود تا بسته‌هایی سیاستی را در تمام عرصه‌های سیاست‌گذاری دولت برای دوره‌های پنج ساله تدوین کند و دولت را تا حد امکان در مسیر عقلانیت و خردمندی قرار دهد. درس تجربه وانهادن آن دو برنامه در همان دهه و دل‌شستن از این نهاد در سال ۲۰۰۶، پس از دوره‌هایی از درخشش و ناکامی، را سبب شد.

^۱ - در قلمروهای امنیت و اقتصاد.

بحران مالی جهان در سال ۲۰۰۸ البته از نو راه را بر طرح های بزرگ هموار کرده است. طرح هایی عظیم با بودجه هایی بالغ بر چند صد میلیارد دلار. طرح هایی که آن ها را هم می توان به عنوان پاسخ به بحران در نظر گرفت و هم به عنوان درس بحران. دولت در ایران نیز دلبسته طرح های بزرگ بوده و هست. نمودهای این دلبستگی را هم در دوره پهلوی می توان یافت و هم در دوره جمهوری اسلامی ایران؛ اگر چه تمایز میان این دو دوره و دولت هایشان به گونه ای است که تنها با حلقه انقلاب قابل پیوندند. در حال حاضر، دولت اجرای طرحی ملی و بزرگ را با عنوان هدفمندسازی یارانه ها در دستور کار خود دارد. سال هاست که در کشورهای پیشرفته جهان این ذهنیت پذیرفته شده است که ارائه یارانه به شهروندان در قالب مدل جهان گیر (Universel)، هم با تعادل بودجه دولت در مغایرت است و هم با خواست عدالت. ایران نیز اکنون بر همین پنداشت است. به باور نگارنده، موفقیت در انجام این طرح و طرح هایی از این دست، کامیابی برای تمام کشور است و به دولت در این عرصه ها باید یاری رساند اگر چه با خط مشی های آن در عرصه هایی دیگر می توان هم سو نبود. این مقاله، کوششی است در معرفی شماری از وضعیت ها که وجودشان راه را بر نیک بختی طرح های بزرگ دولتی هموار می سازد.

لزوم باور به رابطه سیاست های عمومی با تغییر

سیاست های عمومی به نحوی یا به نحو دیگر، تغییر آفرین هستند. نگاهی به وضعیت دو کره در این خصوص بسیار گویاست. کره که بین ۱۹۱۰ تا ۱۹۴۵ به دلیل الحاق به ژاپن دولتی فاقد سرزمین بود (Braud, 2004) در پی جنگ جهانی دوم به دو کشور تقسیم شد؛ کشورهایی ویران شده از جنگ و فاقد منابع عمده طبیعی. اکنون یکی از این دو کشور واجد جایگاه سیاسی و اقتصادی در جهان نیست و مردم آن با گرسنگی در پیکار هستند و دیگری از پیشرفته ترین اقتصادهای جهان است و یکی از شهروندانش را در راس سازمان ملل متحد قرار داده است (Van Den Bosch & Cantillon, 2006).

گردش سیاست های عمومی در سطح جهانی به سوی لیبرالیسم در دهه ۱۹۸۰ چندی این ذهنیت را برانگیخت که حوزه نفوذ و اقدام سیاست های عمومی محدود می شود و سیاست گذاری هایی که در این فضا صورت می پذیرند با قاعده لیبرالیسم هم سو خواهد بود. اما، تجربه دهه های بعدی نشانگر بازگشت به سیاست های عمومی در ایالات متحده آمریکا و اروپا و بانک جهانی است؛ کشور، اتحادیه و نهادی که جدی ترین اقدامات را در جهت محدودسازی آن ها انجام داده بودند (Coussy, 2003). آمریکا از ۱۱ سپتامبر بدین سو علاوه بر این که در زمینه های نظامی و امنیتی دست به سیاست گذاری های مهم زده است؛ در زمینه اقتصاد نیز به

دلیل بحران اقتصادی حضور خود را در سیاست‌گذاری بسیار پررنگ کرده است و همچنین با ادامه جانبداری یک‌جانبه از بخش کشاورزی و فولاد خود، "یوتویپای اقتصاد جهانی که با قواعد لیبرالیسم تنظیم می‌شود" را به زیر سوال برده است. اروپا در دهه اول هزاره نو، با کمک مالی به خطوط آهن بریتانیا، بر خلاف اصول رقابت، موافقت کرده است و بانک جهانی در همین دهه از سیاست‌های فقرزدایی حمایت کرده است (Ibid.).

ژاک شوالیه در مقاله‌ای پربار با عنوان "سیاست‌گذاری عمومی و تغییر اجتماعی" (Chevallier, 2005) سنتزی از دو نگاه و استدلال محکم را در خصوص رابطه دو متغیری که از عنوان مقاله‌اش استخراج می‌شود، پیش‌رو می‌گذارد و سپس نتیجه‌ای را بدان می‌افزاید. نگاه اول که بر نقش اراده‌گرایانه سیاست‌های عمومی پا می‌فشارد برای دولت جایگاهی اساسی در ایجاد تغییر در جامعه قائل می‌شود. بر اساس این نگاه، وظیفه دولت تنها به حفظ تعادل‌های موجود در جامعه خلاصه نمی‌شود و این نهاد، به علاوه، باید شرایط را بر حرکت جامعه به سوی توسعه اقتصادی بیشتر و جامعه‌ای پیشرفته‌تر هموار سازد. در این برداشت، بنابراین، سیاست‌های عمومی متغیر مستقل هستند و تغییرات اجتماعی بدان نسبت وابستگی دارند. نگاه دوم، برای سیاست‌های عمومی اهمیتی حاشیه‌ای قائل است زیرا طبق آن سیاست‌های عمومی موفق سیاست‌هایی هستند که در پی تغییرات تدریجی هستند و همین تغییرات در صورتی تحقق‌پذیر هستند که بسترهای اجتماعی و فرهنگی مهیا در جامعه وجود داشته باشد. تغییرات اجتماعی مستلزم تحولی ژرف و طبعاً آرام در ارزش‌ها، بازنمایی‌ها و رفتارها هستند و از هم‌کنشی میان عوامل گوناگون فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و ایدئولوژیک برمی‌آیند. زمان این تغییرات بلند است و با زمان کوتاه سیاست‌های عمومی مغایرت دارد. از این رو، این برداشت رابطه متغیرها را کاملاً برعکس برداشت قبل در نظر می‌گیرد.

دو نگاه بالا هر دو استواراند و دلایل بسیار بر اساس تجربه در حمایت و نقد هر یک می‌توان ارائه کرد؛ کاری که در مقاله مورد بحث به انجام رسیده است. نویسنده، به درستی، بدون این که یکی از این دو دیدگاه را بر دیگری ترجیح دهد این گونه نتیجه‌گیری می‌کند که سیاست‌های عمومی، به هر حال، ابزارهای اساسی آموختن تغییر هستند. یاری سیاست‌های عمومی به فراگیری تغییر را از دو نقطه نظر می‌توان مورد توجه قرار داد:

نخست، طرح‌ریزی تغییر. هر سیاست عمومی در واقع پاسخی است به مساله یا مشکلی که اقتدار عمومی باید در خصوص آن پاسخی پیش‌رو گذارد. بنابراین، سیاست‌های عمومی حامل تغییر هستند زیرا بدین منظور طراحی می‌شوند که ناکارآمدی‌های اجتماعی را تقلیل داده یا از سر راه بردارند و یا بستری برای دسترسی به تعادل اجتماعی مطلوب‌تر شوند. سیاست‌های عمومی همچنین از گذر موضوعات مرتبط با دستور کار (Agenda Setting)، عرصه‌ای مناسب

برای آموختن در زمینه مقدمات تغییر هستند. دستور کار در دولت‌های مدرن همواره مستلزم ایجاد ارتباط و هماهنگی میان منطق‌های متعارض گروه‌های ذی‌نفع و مرتبط با سیاست است. چگونگی دسترسی به هماهنگی میان این گروه‌ها به شناختی ارزشمند در زمینه تغییر منجر می‌شود.

سپس، عملی کردن تغییر. پرآشکار است که میان طراحی سیاست‌های عمومی حامل تغییرات مطلوب و اجرا شدن این سیاست‌ها شکافی جدی وجود دارد. تاریخ سیاست‌های عمومی به گونه‌ای تاریخ سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های طراحی شده و عملی نشده است. سیاستگذاران عمومی باید همراه با شرکای خود به نوآوری در زمینه بهترین روش‌های اجرایی شدن سیاست‌ها پردازند؛ روش‌هایی که در خصوص شماری از سیاست‌ها با اجبار توافق دارند و در زمینه بسیاری دیگر در پی به دست آوردن توافق کنشگران بدون اجبار و از طریق متقاعد ساختن هستند؛ زیرا در جهان کنونی به طور کلی برای کامیابی در سیاست‌گذاری عمومی در تمام حوزه‌ها باید از بار اجبار کاست و بر وزن توافق افزود.

برای عملی کردن تغییر باید از قابلیت‌های آزمایش (*Experimentation*) نیز بهره برد. آزمایش‌ها برای بررسی سیاست‌ها در عمل پیش از به کار بستن قطعی آن‌ها بسیار مفید هستند. از رهگذر آزمایش به خوبی می‌توان به دریافتی از نتایج سیاست در عمل دست یافت. آزمایش‌ها را می‌توان هم در ارتباط با بخشی از گروه یا محیط هدف سیاست یا در مورد تمام آن به کار بست. این عرصه نیز همچون عرصه پیشین، فضایی بسیار مناسب را برای آموختن در زمینه تغییر پیش روی کنش‌گران می‌گشاید.

در ضرورت وجود مدلی از توسعه

بحث توسعه، بحثی بحث‌برانگیز و در عین حال اساسی در عرصه سیاست و سیاست‌گذاری عمومی است. در حال حاضر، ذهنیتی از توسعه در جهان غالب است که از آن با عنوان توسعه پایدار یاد می‌شود. توسعه پایدار، کوششی است در ایجاد هماهنگی میان سه منطبق: منطبق اقتصاد، منطبق اجتماع و منطبق محیط زیست. به بیان دیگر، چالش هر کشور در خصوص توسعه در پاسخ به این پرسش است که چگونه می‌توان شرایطی را فراهم آورد که در آن توسعه اقتصادی در مغایرت با الزامات محافظت از محیط زیست و پیشرفت اجتماعی نباشد. سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۲ در اجلاس زمین در شهر ریو با تصویب تقویم ۲۱ چارچوبی استراتژیک و عملی را برای پاسخ به پرسش بالا پیش رو گذاشته است.

تقویم ۲۱ سندی تفصیلی مرکب از چهار فصل و چهل بخش است که در آن ذیل عناوین اساسی: - ابعاد اجتماعی و اقتصادی، - محافظت و مدیریت منابع در جهت اهداف توسعه، -

تحکیم نقش گروه های اصلی و - ابزارهای اجرا، طیفی گسترده از اهداف و اقدامات در زمینه های متنوعی نظیر: مبارزه با فقر، صلاح الگوی مصرف، محافظت و ارتقای سلامت، محافظت از اتمسفر و زمین و تنوع زیستی، مراقبت از منابع آب و کیفیت آن، مدیریت عقلانی و مطابق با الزامات زیست محیطی ضایعات، تحکیم مشارکت زنان، جوانان، سازمان های غیردولتی، مجامع علمی و جوامع محلی، منابع مالی، انتقال علم و فناوری، همکاری های بین المللی و نظامات اطلاع رسانی، برای تصمیم گیری در نظر گرفته شده است.

تقویم ۲۱ که به عنوان طرح اقدام کشورهای عضو سازمان ملل متحد در قرن بیست و یکم به وسیله ۱۷۳ کشور از جمله ایران در همان سال اجلاس به تصویب رسیده است، از این رو جالب توجه است که با دسته بندی زمینه های اقدام به گونه ای که برای هر کدام می توان شاخص های معین ارزیابی را در نظر گرفت، راه را بر سیاست های عمومی مشخص گشوده است. این سند همچنین با تعیین اهداف سیاست ها و تدوین مجموعه ای مشخص و گسترده از اقدامات برای دسترسی به اهداف، یکی از جامع ترین اسناد راهبردی جهان است. از آن جا که توسعه پایدار به منزله پاسخ های محلی به مسائل جهانی است، اکنون کشورهای دنیا تقویم های ۲۱ خود را با تاکید بر موضوع خاص یا فضای خاص تدوین کرده اند و اقدامات سیاست گذارانه خود را با آن منطبق می سازند. به عنوان مثال، فرانسه تقویم ۲۱ خود را در زمینه ورزش ایجاد کرده است و از سوی دیگر، شهر لیون در فرانسه تقویم جامع ۲۱ محلی خود را در دهه اول سده نهمی کرده است و اکنون خود را به عنوان یکی از برترین شهرهای جهان در خصوص احترام به الزامات توسعه پایدار مطرح ساخته است.

در ایران موضوع توسعه بحث هایی دامنه دار را برانگیخته است؛ خصوصاً اکنون که مقامات عالی کشور مفهوم پیشرفت را بر توسعه و ترکیب توسعه ایرانی اسلامی را بر توسعه پایدار مقدم می دارند. نگارنده بر این باور است که به هر حال و با هر عنوان، داشتن مدلی از پیشرفت یا توسعه که چشم اندازهایی روشن و عملی را برای کشور در میان مدت و بلند مدت پیش رو گذارد از ضروریات کشور است. هر اندازه این مدل در عنوان و محتوا از مدلی که کشور خود در ۱۹۹۲ تایید کرده فاصله گیرد، در کارآمدی باید قوی تر باشد تا فاصله گرفتن تنها به عنوان نفی یک مدل بدون جایگزینی مدل مطلوب تر تلقی نشود.

در ناگزیری از دولت فروتن

دولت‌ها اکنون به الزام واقعیت‌های زمان باید خودبزرگ‌بینی را رها کرده و فروتنی‌گزینند. اکنون از زمانی که پادشاهی خود را تجلی دولت می‌دانست^۱ سده‌ها و از هنگامی که دولتمردان بر این پندار بودند که می‌توانند جامعه را تغییر دهند و انسان و جامعه‌ای جدید بسازند دهه‌ها گذشته است. خودبزرگ‌بینی تنها مشخصه دولت‌های سوسیالیستی نیست که در پایان قرن بیستم یکی پس از دیگری فرو ریختند، بلکه ویژگی سیاستمداران و تکنوکرات‌های دولت‌های دموکراتیک پیروز جدال شرق و غرب نیز است. میشل کروزیه در کتاب خود «دولت فروتن: دولت مدرن» (Crozier, 1999)^۲ آشکار می‌سازد که چگونه در فرانسه از زمان ژرژ پمپیدو تا فرانسوا میتران، حکومت‌های مختلف این کشور، چه از جناح راست و چه از جناح چپ، در سمت‌دادن کشور به سوی پیشرفتی ژرف و در راستای تغییرات فرهنگی جامعه ناکام بوده‌اند. وجه مشترک همه این حکومت‌ها در باور آنان به توان ساختن جامعه از بالا بوده است و نیز در عدم درک واقعیت‌های دنیایی پیچیده که در آن شهروندان مستقل و خواهان شکل‌دادن به جامعه خویش هستند. شهروندان کنونی، شهروندان جهانی هستند که انقلاب سومی را در پی انقلاب‌های کشاورزی و انقلاب صنعتی تجربه می‌کنند: انقلاب شناخت‌بنیان. این انقلاب بر کار و آداب و رسوم تأثیری ژرف می‌نهد.

نیروهای کار اکنون به همان صورت که در قرن نوزدهم زمین‌های کشاورزی را به قصد کارخانه‌ها رها می‌کردند، از کارخانجات دور می‌شوند تا در فضای تولید دانش و شناخت جای گیرند. آن‌ها که امروزه همچنان صنایع را محور پیشرفت می‌دانند تداعی‌کننده فیزیوکرات‌ها هستند که یارای دست‌شستن از کشاورزی نداشتند. همچنان که دریابندگان انقلاب دوم بر دلبستگی انقلاب اول که محافظه‌کاری پیشه ساخته بودند غلبه‌ای ناگزیر یافتند، آنان که پیشتر با الزامات جهان فراصنعتی همراه می‌شوند بر صنعتیان استیلا خواهند یافت.

آداب و رسوم در دنیای جدید به سوی مساوات‌طلبی بیشتر و آزادی‌خواهی عمیق‌تر و تقاضای مشارکت در عین خودمختاری متمایل است. همچنین، دارندگان آن، جامعه و دولتی را خواهانند که راه را بر خلاقیت هموار سازند، خلاقیتی که اخلاق آن بر بنیان حقوق بشر، دموکراسی و کثرت‌گرایی استوار می‌شود.

برای حصول به دولت فروتن ابتدا باید به تشخیصی (Diagnostic) از وضع واقع جامعه دست یافت. تشخیصی که به واسطه آن می‌توان میان اموری که در ظاهر متفاوت هستند تشابهی در بنیان ملاحظه کرد. این چنین است که می‌توان از درون تجربه‌های حکومتی

۱. «من دولت هستم.» ("L'Etat, c'est moi.") جمله معروفی است که به لویی چهاردهم نسبت داده می‌شود.

۲. ترجمه این کتاب به قلم نگارنده توسط نشر رخ‌دانو در دست چاپ است.

گوناگون منطقی یکسان را بیرون کشید. تشخیص راه را بر شناخت آرزوهای توهم‌آمیز و ناهمساز با واقع دولتمردان از یک سو و آمال شهروندان از سوی دیگر می‌گشاید.

در پی تشخیص، شناخت مسائل یا مشکلات (Problèmes) را باید وجهه همت قرار داد. در برخی جوامع، مشکلات با اقتصاد و اجتماع و موضوع پراهمیت کیفیت در پیوند قرار می‌گیرند. بحث جدی در عرصه‌های اقتصاد و اجتماع در چگونگی گردش از مقررات به تنظیم است. ذهنیت تنظیم، تداعی‌کننده سازوکارهایی اصلاح‌کننده است که نظامی را حفظ کرده و پویا نگه می‌دارند؛ سازوکارهایی که از قواعد نوشته یا نانوشته، عرفی و در مواقعی ناخودآگاه برخاسته‌اند. تنظیم، برخلاف مقررات، نظامی مبتنی بر نظامی افقی را به تصویر می‌کشد. در چنین نظامی مداخله دولت در عرصه‌های اقتصاد و اجتماع باید مورد بازنگری کامل قرار گیرد. کیفیت در جهان کنونی مبنای ماندگاری است. کیفیت است که به کمیت می‌انجامد و نه برعکس. مکان تربیت پدیدآورندگان کیفیت، دانشگاه‌ها و نهادهای آموزش عالی و مبنای آن نخبه‌پروری است. در این مراکز دانشجویان خوب هستند که اساتید خوب را می‌آفرینند.

تنها پس از تشخیص و داشتن درکی از مشکلات است که می‌توان تدوین راهبردهایی (Stratégies) به منظور تغییر را در نظر گرفت. در میان این راهبردها، طراحی نظامی پویا و کارآمد از ارزیابی سیاست‌های عمومی واجد اهمیتی اساسی است. ژاپن به عنوان مثال، نظامی از ارزیابی را به وجود آورده است که در آن رضایتمندی کاربران و شهروندان شرط اختصاص بودجه و ماندگاری خدمات دولتی است. فرانسه، از سال ۲۰۰۷، شرط تصویب هر سیاست عمومی را در وجود سازوکاری از ارزیابی در کنار آن قرار داده است. ایالات متحده آمریکا، برترین دانشمندان و کارشناسان خود را در کنگره گرده آورده است تا این نهاد سیاست‌های عمومی دولت را به محک ارزیابی گذارد و در صورت لزوم راه را بر برخی سیاست‌ها سد کند و بر شماری هموار.

ذهنیت دولت فروتن را که کروزیه جنبه‌هایی از آن را به خوبی در کتابش طرح کرده است می‌توان با سنتز ساسکیند (Susskind, 2006) در مقاله پرباری که در کتاب راهنمای سیاست‌گذاری عمومی آکسفورد به چاپ رسانده است، مقایسه کرد. نزد وی سیاستگذاران برای دسترسی به توافق در خصوص سیاست‌های عمومی قاعدتاً سه راه پیش رو دارند. نخست، بحث (Arguing) با گروه‌های هدف یا گروه‌هایی که تحت تاثیر سیاست‌های عمومی قرار دارند به منظور اقناع آنان. سیاستگذاران در این رویکرد در پی مشارکت دادن گروه‌های ذکر شده در فرایند تصمیم‌گیری نیستند؛ ولی از آن‌جا که واقف به اهمیت توافق آنان هستند از راه‌های مختلف برای نیل به این مقصود بهره‌گیری می‌کنند. این راه‌ها از به کارگیری قابلیت‌های خطابی و کلامی شروع می‌شود و با دعوت مخاطبان به مراجعه به عقل سلیم،

دستاوردهای علمی، واقعیت های تاریخی... ادامه می یابد. با این حال، استفاده از این روش با محدودیت هایی همراه است که مهم ترین آن دل ناسپردن شهروند نوین به سازوکاری است که خود در شکل دادن آن سهمی نداشته است.

دوم، استفاده از رویکرد چانه زنی (Bargaining). این رویکرد، تعاملی میان دو یا چند طرف با حاصل جمع صفر است. بنابراین، آنچه نصیب طرفی می شود از طرف دیگر دریغ می گردد. شک نیست که در جهان حاضر بسیاری سیاست ها بر اساس این روش تدوین می شوند. در این جا تمسک به تهدید، روی آوردن به بلوف زنی و بهره گیری از زور دستاویزهایی رایج هستند. با این حال، بُرد این رویکرد نیز محدود است زیرا آنچه با زور به دست می آید با زوال عامل آن، به شوربختی دچار می شود. تجربه اتحاد جماهیر شوروی در قرن بیستم (Furet, 2003) و کشورهای عربی در حال حاضر، گواه خوبی بر این مدعا است.

سوم، بهره گیری از رویکرد دسترسی به توافق (Getting Agreement). در این جا، سیاستگذاران، ذی نفعان مستقیم و گروه هایی که به گونه ای غیر مستقیم منافع خود را با موضوع سیاست مرتبط می بینند، وارد فرایندی از مذاکره می شوند که بر قاعده برد-برد بنا یافته است. طرف های مذاکره می کوشند تا شرایطی را فراهم سازند که در آن ارزش ها و منافع ایجاد شده به قدری زیاد باشد که هر طرف پس از تقسیم سهم از آنچه عایدش شده در رضایت مندی باشد و بتواند گروهی را که نمایندگی آن را به عهده دارد به درستی انتخاب خود متقاعد سازد. از آن جا که هدف دسترسی به اجماع است، فرایند تصمیم گیری باید به گونه ای طراحی شود که همه گروه ها در آن مشارکت داشته باشند. این نیاز سبب شده است حرفه ای پدید آید که صاحبان آن در واسطه گری (Mediation) و ایجاد سهولت (Facilitation) متخصص هستند. اینان در کمال بی طرفی شرایطی را فراهم می سازند که طرف های مذاکره گرد هم آمده، بر موضوع بحث اتفاق نظر یابند، عرصه های نزاع را دریابند و برای توافق مذاکره کنند. اهمیت این حرفه و نیاز گسترده به خدمات آن در عرصه سیاست گذاری عمومی، دانشگاه های معتبر جهان را به سوی ایجاد رشته های مرتبط سوق داده است.

طرح های دولت آن گاه که بر بستر فروتنی شکل گیرند و رویکرد اجماع را مبنا قرار دهند، قاعدتا در مسیر کامیابی قرار خواهند گرفت.

در نیاز به حکمرانی

حکمرانی از دهه ۱۹۹۰ به یکی از پارادایم های اجتناب ناپذیر شاخه های مهم و پر شمار علوم اجتماعی تبدیل شده است. اقتصاد، علوم سیاسی، روابط بین الملل و علوم اداری از جمله رشته های علمی هستند که از قابلیت های این پارادایم برای تحلیل موضوعات و مسائل خود و

راه‌حلیابی بهره‌می‌برند (Chevallier, 2003). نزد شماری از نویسندگان، حکمرانی مقدمه توسعه پایدار در متن جهانی‌شدن است (Waller-Hunter, 2002) و شماری دیگر در زمینه مطالعات پردامنه سیاست محلی، دیری است که به سامان شهرها که در این قرن اکثریت ساکنان زمین را در خود جای خواهند داد، بر قاعده حکمرانی فکر می‌کنند (Le Programme MOST, 2004). مفهوم حکمرانی را در تمایزش با مفهوم حکومت می‌توان بازشناخت. حکومت برداشتی از قدرت را پیش رو می‌گذارد که بر مبنای عدم تقارن، نابرابری و یک‌سویگی شکل گرفته است و دارنده آن می‌تواند خواست خود را بر آنان که زیر سلطه دارد، تحمیل کند. حکومت مستلزم کانون و منبعی یگانه برای قدرت است؛ قدرتی که بر منابع فیزیکی، حقوقی و نمادین تکیه دارد. (Chevallier, 2003) نکته این است که تعادل‌های جدید جوامع جهانی به گونه‌ای است که حکومت را بر نمی‌تابد. وجود بنگاه‌های قدرتمند اقتصادی و سازمان‌های گوناگون بین‌المللی و اجتماعی اکنون دولت‌ها را واداشته است به ناکارآمدی تصمیم‌های یک‌جانبه پی‌برند و کنش‌گران وابسته به بخش‌های غیر دولتی را درگیر تصمیمات عمومی کنند. رابطه دولت با شرکایش در این فضای جدید، رابطه‌ای افقی است و دولت برای ایجاد شرایط امکان سیاست‌های عمومی به دنبال دسترسی به اجماع با آنان است. چنانچه حکمرانی را به منزله افول دولت ندانیم که نگارنده نیز بر همین باور است، آن‌گاه می‌توان گفت حکمرانی به منزله دو وضعیت جدید برای دولت است: وضعیت پی‌ریزی مجدد و وضعیت تطبیق (Ibid.).

پی‌ریزی مجدد به این معنی است که دولت علی‌رغم این که به وظایف سنتی خود یعنی اعمال خشونت مشروع انحصاری، حفظ امنیت و ارائه خدمات عمومی بسنده نمی‌کند، اما از این پس جایگاه خود را در اقتصاد و اجتماع به عنوان هدایت‌کننده رها می‌سازد و نقش استراتژ را بر می‌گزیند. چنین وضعی به منزله حضور دولت است ولی به نوعی دیگر. دولت، به عنوان یک کنش‌گر بیرونی به حفظ تعادل‌های بزرگ در جامعه همت می‌گمارد و بدین منظور محدودیت‌هایی گوناگون را اعمال می‌کند. این دولت البته پیشاپیش خود را با معیارهایی که به عنوان معیارهای حکمرانی شناخته می‌شوند، تطبیق می‌دهد. مری‌لی اس‌گریندل، در مقاله‌اش، پس از مقایسه دیدگاه‌های سازمان‌های بزرگ بین‌المللی و نویسندگان مطرح جهانی، این معیارها را به شرح زیر معرفی می‌کند (S. Grindle, 2007):

تضمین امنیت فردی، وجود نظامات حل تعارض و فعال بودن آن، توافق گسترده در زمینه قواعد حاکم بر جانشینی سیاسی، توانایی در انجام وظایف اساسی اداری، توانایی در تضمین خدمات اساسی برای شهروندان، توانایی در تضمین برابری و انصاف در برابر قوه قضاییه و در دسترسی به خدمات، وجود فرایندهای باز تصمیم‌گیری و اجرا، گشودگی به

درخواست‌های گروه‌های سازمان‌یافته و مشارکت شهروندان، پاسخ‌گویی کامل در قبال تصمیمات خود و نتایج آن.

تطبیق به این معنی است که دولت ضمن وقوف به این واقعیت که در جوامع معاصر سیاست‌ها حاصل فرایندهایی طولانی و پیچیده هستند که در آن کنش‌گران گوناگون شرکت دارند و در شکل‌گیری تصمیمات دخالت می‌ورزند، راه را بر فضای بحث و مذاکره می‌گشاید تا از این رهگذر جامعه مدنی امکان حضور بیشتر در تصمیم‌گیری‌ها یافته و عرصه بر دموکراسی مشورتی هموار شود. لازمه تطبیق دولت با الزامات حکمرانی اصلاح ساختارهای موجود دولتی به گونه‌ای است که این امکان فراهم شود که سیاست‌های عمومی در قالب قرارداد یا توافق‌نامه تدوین شوند و از سوی دیگر، دولت از ساختار یگانه و سلسله‌مراتبی خود دور شده و به اقتضای الزامات جدید سیاست‌گذاری به سوی مدلی چند مرکزی (Modèle Polycentrique) گام بردارد. حکمرانی، همچنین، ایجاب‌کننده ایجاد نهادهای مستقل است که به دلیل استقلال خود از دولت می‌توانند تعریفی از تعادل درست میان منافع عمومی و خصوصی را عرضه کنند. این نهادها به عنوان مثال، می‌توانند متشکل از فرزائگانی (Sages) باشند که با سازوکار بخشی که در ارتباط با آن مورد مشاوره قرار می‌گیرند آشنایی عمیق علمی و عملی داشته باشند و به یکسان مورد وثوق دولت و کنش‌گران بخش باشند. ژاک آتلی (Jacques Attali) نمونه‌ای از این شخصیت‌ها در فرانسه است که هر گاه در سال‌های اخیر در ترکیب یا راس کمیسیون به منظور آسیب‌شناسی و راه‌حلیابی عرصه‌ای از عرصه‌های سیاست‌گذاری قرار گرفته است، منشأ تغییرات مهم شده است.

نتیجه

شماری از سیاست‌گذاران و حامیان‌شان آن‌گاه که رشته‌های قدرت را به دست می‌گیرند بر این باورند که جامعه را به یک‌باره نمی‌توان با تغییرات جدی و بنیادین مواجه کرد مگر به قیمت متزلزل ساختن تعادل موجود؛ تزلزلی که با چشم‌اندازهای تعادل جدید چندان همراه نیست. این چنین است که راه احتیاط برگزیده می‌شود و تغییرات در عرصه سیاست‌گذاری، تغییراتی تدریجی می‌شوند. اما، زمانی به دلایل گوناگون نمی‌توان به تغییرات تدریجی بسنده کرد، مثلاً آن‌گاه که بحرانی عمیق در میان است و یا وقتی که کشوری در طریقی سال‌ها گام گذاشته است که به نادرستی آن واقف بوده است ولی جسارت تغییر را نداشته تا آن که از تغییر گریز و گزیری نمانده است و سیاستمدارانی با حامیان‌شان عزم آن را کرده‌اند. ما در سالیان اخیر شاهد گام‌های بلند سیاست‌گذاری در جهان و ایران به هر دو دلیل بوده‌ایم.

از یک سو، بسیاری از کشورهای جهان به دلیل بحران بزرگ مالی ۲۰۰۸ که می‌توان آن را هم‌تراز و حتی عمیق‌تر از بحران ۱۹۲۹ دانست، سیاست‌ها و طرح‌هایی بزرگ را برای خروج از بحران بر خود تحمیل کرده‌اند. نگاهی به جهت‌گیری‌های سیاست‌گذاری ایالات متحده آمریکا، آلمان، انگلستان به عنوان شماری از بزرگ‌ترین قدرت‌های اقتصادی و صنعتی جهان بر این امر حکایت دارد. برخی کشورها البته خود از عهده کار بر نیامده‌اند و نظیر یونان، ایرلند و احتمالاً پرتغال و اسپانیا تنها به یاری طرح‌های بزرگ تحمیل‌شده از سوی نهادهایی همچون جامعه اروپا یا صندوق بین‌المللی پول باید سودای خروج از بحران را داشته باشند.

از سوی دیگر، ایران نمونه‌ای است که خود را با موارد بالا مقایسه نمی‌کند. وجود نفت در ایران، این امکان را فراهم ساخته است که بنیان اقتصاد آن بر روالی دیگر باشد. با این حال، ایران اکنون به درستی پی برده است که به راهی که دهه‌ها پیموده است نمی‌تواند ادامه دهد و باید به اقداماتی ریشه‌ای دست زند.

کوشش ما در این مقاله بر این بوده است که نشان دهیم کشورهای جهان اکنون بنیاد سیاست‌های عمومی خود را بر چه اساسی استوار می‌سازند تا شرایط بر انجام‌پذیری و ماندگاری آن مهیا شود. این بنیان‌ها را باید به بحث گذارد و مناسبت آن را برای کشور مورد بررسی قرار داد. به باور نگارنده، در عرصه سیاست‌گذاری می‌توان چنین پنداشت که از تجربه دیگران می‌توان درس بسیار آموخت. بسیاری از کشورهای موفق جهان شرط کامیابی سیاست‌های عمومی خود، چه بزرگ و چه معمولی، را در فراهم‌آوردن زمینه پذیرش آن از سوی شهروندان و مشارکت فعال آنان در شکل‌گیری و اجرای آن می‌دانند. به زعم آنان، حکمرانی در قالب دولت فروتن راه را بر مدل توسعه پایدار که نزد آنان مدل مطلوب توسعه در قرن حاضر است، می‌گشاید و به تغییری می‌انجامد که باید به آن باور داشت. این مقاله دعوتی به اندیشیدن در باب استدلال‌های دیگران و تعیین جایگاه خود نسبت به آن است.

منابع و مأخذ:

1. Badie Bertrand, Smouts Marie-Claude, *Le retournement du monde*, Paris, Dalloz, 1999.
2. Badie Bertrand, Birnbaum Pierre, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 2001.
3. Braud Philippe, *Penser l'Etat*, Paris, Seuil, 2004.
4. Chevallier Jacques, *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?*, Revue française d'administration publique, 2003/1-2, N° 105-106.
5. Chevallier Jacques, *Politiques publiques et changement social*, Revue française d'administration publique, 2005/3, N° 115.
6. Crozier Michel, *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Seuil, 1991.
7. Coussy Jean, *Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ?*, in L'Economie politique, 2003/1, N° 17.
8. Furet François, *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au 20^e siècle*, Paris, Poche, 2003.
9. Le Programme MOST, *Quels plans pour la ville ? Gouvernance, gestion et politique urbaine*, UNESCO, 2004.

10. S. Grindle Merilee, *Good Enough Governance Revisited*, Development Policy Review, 2007, 25(5).
11. Susskind Lawrence, *Arguing, Bargaining and Getting Agreement*, in Morin Michael, Rein Martin & Goodin Robert E., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.
12. UNESCO, *World Culture Report 2000*, UNESCO Publishing, 2000.
13. Van Den Bosch Karel & Cantillon Bea, *Policy Impact*, in Morin Michael, Rein Martin & Goodin Robert E., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.
14. Waller-Hunter Joke, *La gouvernance au service du développement durable dans le contexte de la mondialisation*, Reflets et Perspectives, XLI, 2002/1.

از این نویسنده تاکنون مقاله‌های زیر در همین مجله منتشر شده است:

"درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی"، سال ۸۰، شماره ۵۲؛ "خردگرایی و تصمیم. حدود آزادی سیاست‌گذار در تصمیم‌گیری"، سال ۸۰، شماره ۵۴؛ "بررسی فرایند شکل‌گیری و قرارگیری مشکل در عرصه عمومی و دستور کار سیاست‌گذار"، سال ۸۱، شماره ۵۷؛ "سیاست‌های اشتغال دولت فرانسه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰: منطق و جهت‌های اساسی"، سال ۸۲، شماره ۵۹؛ "گردش در سیاست‌گذاری خارجی براساس منافع ملی. بررسی سیاست‌های اروپایی ژنرال دوگل"، سال ۸۲، شماره ۶۱؛ "کنوانسیون جهانی تنوع فرهنگی. بررسی زمینه‌های فکری - تاریخی، موضوع و چشم‌انداز تصویب و تبعات در سیاست‌گذاری فرهنگی"، سال ۸۳، شماره ۶۳؛ "نگرشی بر سازمان و منطق حاکم بر آن. سه سال با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (بخش پژوهش)"، سال ۸۳، شماره ۶۵؛ "جستاری پیرامون مشکل سیاست‌گذاری در ایران"، سال ۸۴، شماره ۶۷؛ "نگاهی به مشکل سیاست‌گذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت"، سال ۸۴، شماره ۶۹؛ "سیاست‌گذاری و تصمیم؛ بحثی در نظام تصمیم‌گیری جمهوری فرانسه"، سال ۸۵، شماره ۷۳؛ "بحثی در سیاست‌گذاری فرهنگی"، سال ۸۶، شماره ۳؛ تهران در آینه سیاست‌گذاری شهری، سال ۸۷، شماره ۴؛ نقش، اهمیت و جایگاه مشاوران نزد سیاست‌گذاران و مدیران، سال ۸۸، شماره ۲.