

تناقض (نمای) ثبات در سیاست گذاری با بازبینی مستمر سیاست‌ها

ابراهیم حاجیانی
جانشین سردبیر

در میدان سیاست گذاری عمومی دو دغدغه مستمر و دائمی مشاهده می‌شود. از یک سو انتظار آن است که تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیرندگان، اهداف، چشم‌انداز، آرمان‌ها و راهبردهای ثابت و مشخصی را در طول زمان معین و همیشه همان‌ها را پیگیری و بر اجراء و پیاده‌سازی آنها اصرار و اهتمام داشته باشند. مبنای نظری این گزاره نیز بسیار مقبول و پذیرفتنی بنظر می‌رسد. چرا که مشخص بودن اهداف و سیاست‌ها در بازه‌های زمانی طولانی مدت و پیروی از یک مجموعه اصول و سیاست‌های مشخص (به تعبیر دیپلمات‌ها «مواضع اصولی») نشان‌دهنده ثبات، یکپارچگی، وزانت و اقتدار نظام سیاست گذاری است. ثبات سیاست‌ها مبین تعیین تکلیف سیستم و جهت‌گیری‌های پایدار آن خواهد بود و در این صورت هم رقبا، حریفان و دشمنان و هم شهروندان و بخصوص ذینفعان و گروداران می‌دانند که با چه ساختار و با چه فرایندهائی مواجه‌اند، برنامه‌ها و تدابیر سیاست‌گذار چیست و وی قصد دارد کشور یا بنگاه یا مسئله (موضوع سیاست گذاری) را به کدام سمت و سوی سوق داده و رهنمون سازد. ثبات در سیاست گذاری حاکی از توانائی به اجماع رسیدن مجموعه نیروها و جریانات مؤثر بر سیاست گذاری توسط مدیریت سیستم و نظام تقنینی یا نظام تصمیم‌گیری هم است که خود نکته بسیار مهمی در برآورد قدرت و بخصوص قدرت نرم سیستم تصمیم‌گیری است. این رویه باعث می‌شود دوست و دشمن بتوانند بر سیاست‌های این نظام تکیه کنند (به اصطلاح حساب کنند) چرا که عدم توافق بازیگران کلیدی باعث تغییر مستمر نظام تدابیر و یا تداوم فضای ابهام و یا سکوت خواهد شد. افزون بر این کسانی که دغدغه ثبات سیستم سیاسی و یا تصمیم‌گیری را دارند معمولاً منافع سیستم یا منافع خرده گروه‌ها یا ذینفعان را در پایداری و تداوم وضع موجود تلقی می‌کنند و بر آن هستند که با جابجایی و تغییر همواره تدابیر، منافع عمومی (و ایضاً منافع خصوصی!) در معرض خطر و خدشه و تهدید قرار می‌گیرد. بنابراین حداقل دو استدلال جدی برای هواداران و معتقدین به نظریه ثبات¹ در سیاست گذاری وجود دارد: نخست نشان دادن ثبات نظام سیاست گذاری و اقتدار سیستم (دلیل آشکار) و دوم بر هم نزدن وضعیت موجود و ساختارها، رویه‌ها و منافع شکل گرفته پیرامون سیاست‌های قبلاً اتخاذ

1. Hemostasis

شده (دلیل پنهانی که معمولاً اظهار و علنی نمی‌شود). در واقع یک رویکرد نظری محافظه کارانه، سنتی، منفعت‌گرا و البته اقتدارگر دربارهٔ ضرورت ثبات در سیاست‌ها وجود دارد و البته بخشی از این ادله مشروع، مقبول، عقلانی و پذیرفتنی است. به عبارتی در نگاه نخست هر انسان و ناظر عاقلی یک سیستم باثبات و پایدار را بر یک سیستم ناپایدار، آشوبناک و دم‌دمی مزاج ترجیح می‌دهد و آن را شایسته‌تر و موجه‌تر تلقی می‌نماید. پرواضح است که سیاست‌گذاران نیز در هنگامه اتخاذ تصمیمات، نگاه و برداشت‌شان آن است که سیاست‌هایشان ثابت، اجتناب‌ناپذیر و غیرقابل تغییر است چرا که در غیر اینصورت منابع و امکانات لازم را برای اجراء آن تخصیص نداده و بسیج نمی‌کنند.

اما از دیگر سو، نیروها، عوامل و منابع متعددی در کاراند که سیاست‌های رسمی (و مصوب) را به چالش کشانده و آنها را تغییر و جابجا کنند. عوامل تغییر معمولاً تقاضای بازبینی و تجدیدنظر تدابیر را مطرح و بر آن اصرار دارند. پس میدان سیاست‌گذاری در هر عرصه‌ای (سلامت، آموزش، امنیت، سیاست خارجی و ...) مشحون از نیروها و بازیگران هوادار نظم و حفظ قواعد سیاستی موجود و هواداران تغییر تدابیر و راهبردها و سیاست‌ها است تا حدی که می‌توان گفت به محض شکل‌گیری و تصویب یک قاعده و روال تنظیم‌گری، نیروها و جریان‌ها خواه‌خواه تغییر آن نیز شکل می‌گیرند و مخالفین سیاست در عرصه نظام اداری یا بروکراسی و یا حتی در سطح بالاتر و در مراجع تصمیم‌گیری شروع به سنگ‌اندازی، ممانعت و مخالفت با سیاست مصوب می‌کنند تا نادرستی و نامناسب بودن آن سیاست را نشان داده و سیاست‌گذار را به بازگشت از راه طی شده و یا اصلاح مجدد آن وادار یا تشویق نمایند. شایان‌گفتن است که در تحلیل عرصه سیاست‌گذاری نباید توان و نیروی این بخش را ناتوان انگاشت و دچار کم‌برآوردی^۲ شد چرا که این نیروها و بازیگران یا خود بخش مؤثری از فرایند تصمیم‌گیری‌اند که عجلتاً در مقطع تصویب در اقلیت (یا محاق) قرار گرفته‌اند، یا اینکه مجری سیاست هستند که بخوبی از عهده و از پس قانون مصوب برمی‌آیند و آن را چنان بر زمین گرم می‌زنند که نظام تصمیم‌گیری حتی تصور آن را هم نمی‌کرد که قانون یا تدبیر مصوب دچار چنان تفسیرهایی عجیب شود و یا در اجراء زمین گیر شود. نهایتاً نیروهای مخالف می‌توانند نهادهای مدنی، اتحادیه‌ها، احزاب، رسانه‌ها یا افکار عمومی باشند که در شرایط کنونی یک رکن نظام حکمرانی بشمار می‌آیند. سخن کوتاه، نیروها و جریان‌ها معتقد به بازبینی سیاست‌ها کم‌توشه و ناتوان نیستند و قدرت و نفوذ و تأثیرشان غیرقابل انکار است. اما صرف نظر از این بحث، مبانی نظری بازبینی مستمر سیاست‌ها نیز محکم و استوار است و زمین‌زیرپای آنها سفت است. مهمترین مبنای نظری بازبینی مستمر سیاست‌ها، تغییرات محیطی است. محیط پیرامون یک سیاست همواره متلاطم و آشوبناک است. شرایط، زمینه، موقعیت، فضا و روندهای مؤثر بر اتخاذ یک تصمیم ثابت نیستند. محیط اطراف که شامل ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، نظامی، زیست محیطی و در لایه‌های بلافضل، نزدیک، دور و خیلی دور قابل تحلیل است سرشار از پیش‌ران‌هایی^۳ است که همواره در حال تغییر ماهیت و در حال جابجایی هستند. محیط و فضا، بخصوص در عصر جهانی شدن و نزدیک شدن زمان‌ها و مکان‌ها بطرز غیرقابل باوری در حال تحول است. این گزاره یک گزاره عینی و واقعی است که باید به آن ایمان داشت و صرفاً یک شعار برای مقالات علمی یا سخنرانی‌های عمومی نیست. لذا تغییرات محیطی قطعاً



2. Underestimate

3. Drivers

بر ماهیت سیاست‌ها و تدابیر در عرصه سیاست داخلی و سیاست خارجی مؤثر است و سیاست‌ها نمی‌تواند در قبال این تغییرات سرسختی و زمختی نشان دهد. بنابراین بازیابی و بازنگری مستمر سیاست‌ها موضوع غیرقابل انکاری بنظر می‌رسد و اجتناب‌ناپذیر است. بگذریم از اینکه مانند بحث قبلی، جریانات هواخواه تغییر نیز دارای منافع و عوایدی هستند که درصدد تأمین آنها با اعمال تغییرات آینده می‌باشند. در این اوضاع و احوال و با یک نگاه واقع‌بینانه باید تأکید کرد که مرجع تصمیم‌گیرنده نیز در هر حال و بطور غریزی یا طبیعی همیشه در حال سیاست‌گذاری است و در هر عرصه‌ای و بنا به ضرورت‌های حکمرانی و حکومت‌داری مشغول اتخاذ تدابیر است. به عبارتی قطار سیاست‌گذاری یا مارپیچ سیاست‌گذاری در حال عبور و طی کردن مسیر است. اما مناقشه یا تعارض بالا نیز مشاهده می‌شود. طرفداران ثبات در سیاست بر سیاست‌گذار (لوکوموتیوران) برای تداوم مسیر فشار وارد می‌آورند و مدعیان اصلاح نیز از هر کوششی برای توفیق، تغییر مسیر و حداقل بازگرداندن قطار به ایستگاه اول (و یا قبلی) مضایقه نمی‌کنند. عرصه سیاست‌گذاری همواره در کشاکش این دو جریان فربه و مؤثر قرار دارد. لذا این موقعیت را می‌توان یک وضعیت مناقشه‌آمیز^۲ تلقی نمود که مشحون از تناقض و رقابت بوده و پارادوکسیکال است. اما برای حل و فصل این وضعیت متناقض نما چه باید کرد؟

هر چند پرداختن کامل به این سؤال مهم در حوصله این نوشتار نیست، اما طرح چند گزاره شاید مفید باشد. نخست آنکه در نظام تدبیر و سیاست‌گذاری اصالت و نقطه عزیمت را باید اهداف و آرمان‌ها داد، به شرط آنکه بر سر این اهداف و آرمان‌ها مناقشه نباشد و اینها خود منشاء اختلاف نباشد. بنابراین بهتر است که اصالت را به منافع عمومی، منافع ملی و خیر عمومی داد. یعنی باید دید آیا تغییر در سیاست‌ها منافع ملی را بیشتر تأمین می‌کند یا تداوم و اصرار بر سیاست‌های کنونی و رایج. اگر هم اختلافی درباره منافع ملی وجود دارد از روال‌های قانونی و ظرفیت‌های حقوقی موجود استفاده کرد و اجتماع حقوقی ایجاد کرد، مضمون این گزاره آن است که اهداف، چشم‌اندازها و بطور طبیعی سیاست‌ها و برنامه‌ها ماهیت موقتی دارند و نباید بر تداوم و دوام آنها اصرار داشت. آنچه جای اصرار دارد منافع عمومی است که مرجع تشخیص آن نیز در نظام‌های مردم‌سالار (از جمله در جمهوری اسلامی و نظام مردم‌سالاری دینی) مردم هستند که در خلال انتخابات و برای مدت زمانی مشخص (مثلاً ۴ ساله) اولویت‌ها و منافع خود را مشخص و معرفی می‌کنند. لذا هم این اولویت‌های ملی موقتی‌اند و هم برنامه‌های اجرایی آن، چه در عرصه سیاست داخلی باشد و چه در عرصه خارجی. برخلاف تصور اولیه، این نظریه درباره سیاست‌های کلان و کلی و اسناد بالادستی نیز مطرح است. بدون مساحمه و تعارف، این سیاست‌ها و اسناد بالادستی نیز در معرض هر دو جریان قرار دارد و در سطح دولت‌ها و بازیگران متعدد سیاسی و بخش خصوصی، لزوم تغییر آنها گوشرد شده و براحتی کنار گذاشته شده‌اند. بنابراین سیاست‌های جاری و سیاست‌های کلان هر دو ماهیت موقتی دارند و با تغییر شرایط و اقتضائات محیطی (و در اندک زمان ممکن) باید بازیابی، اصلاح، تغییر و یا تکمیل شوند و الا به قبرستان قوانین و سیاست‌های متروکه روان خواهند شد.

اما آنچه از رویکرد بالا مهم‌تر است، اول زمان تغییر سیاست‌ها و دوم مکانیسم و یا نحوه تغییر ریل و تغییر مسیر است. پرواضح است که اگر سیاستی باید تغییر کند و سیاست‌گذار بموقع آن را اصلاح نکند، تمام خسارات و هزینه‌ها (و نیز عدم‌النتفع‌های) ایجاد شده بر ذمه سیاست‌گذاران

است، چرا که با عدم درک صحیح از شرایط یا عدم واکنش مناسب زمانی بر منافع ملی را خدشه وارد ساخته‌اند. طرح این نکته برای مراجع سیاست‌گذار حائز اهمیت است تا همواره و هوشیارانه شرایط و تغییرات محیطی را رصد و پایش کنند و نسبت به اوضاع و احوال زمانه و اثر بخشی سیاست‌ها و نتایج ارزیابی تدابیر اتخاذ شده حساس باشند. لذا پذیرش موقتی بودن سیاست‌ها، فی‌نفسه، باعث تغییرات مفیدی در ساختار حکمرانی خواهد شد. جوهره این ساختارهای جدید، مراقبت و توجه جدی به شرایط و تلاطم‌های محیطی، داشتن درک عمیق از تحولات، پرهیز از غافلگیر شدن و روحیه انعطاف‌پذیری برای تأمین منابع ملی و منافع عمومی است که خود نیازمند تعبیه انواع رسانه‌های جدید حکمرانی، مشورت‌دهی و مشورت‌خواهی خواهد شد که عجلالتا در نظام حکمرانی کشور مفقود یا نقش تشریفاتی دارند. نکته و ملاحظه دوم به مکانیسم اصلاح سیاست‌ها بازمی‌گردد. اگر موقتی بودن و لزوم انعطاف در نظام تدابیر را پذیرفته باشیم، آنگاه روش‌شناسی آن مهم خواهد بود. چرا که این انعطاف‌ها (که قطعاً تاب‌آوری نظام حکمرانی را ارتقاء می‌دهد) می‌تواند محل ثبات و اقتدار سیستم شده و پایداری آن را دچار خطر کند به همان اندازه که بازیابی سیاست ضروری است، تدبیر درباره نحوه اصلاح هم مهم است. برای مثال در هر نوع اصلاح و تغییر ریل (یا ریل‌گذاری جدید) باید هم به منافع عمومی توجه داشت و هم به منافع گروه‌ها و جریان‌ها. بعنوان مثال تغییر سیاست‌ها صادرات و واردات نباید ناگهانی و موجب ورشکستگی و خسارات بر شرکت‌های فعال در این حوزه شود و بخش خصوصی سالم و کارآفرین را دچار هزینه کند و شکست در بازارها را پدید آورد. همچنین باید گفت در مکانیسم تغییر نیز باید اجماع و توافق نسبی میان بازیگران شکل بگیرد، درست به همان دلیلی که در هنگام اتخاذ سیاست قبلی، اجماع نسبی بوجود آمده است.

مخلص کلام آنکه در عرصه سیاست‌گذاری عمومی نه ثبات اصالت دارد و نه تغییر. آنچه مهم است منفعی است که در ارزش‌های بنیادین و منافع عینی یک ملت قابل مشاهده است. جالب است که در ادبیات راهبردی اخیر مفهوم خطوط قرمز نیز به روشنی زیر سؤال رفته است چرا که دولت‌ها مجبور یا راغب به عبور از آن شده‌اند! لذا مراجع سیاست‌گذار باید بتوانند با اصلاح نظام سیاست‌گذاری و تعبیه سامانه‌های جدید حکمرانی واکنش به موقع و متناسب را به تغییرات محیطی از خود بروز دهند. نتایج واکنش‌های مناسب، اتخاذ تدابیر و سیاست‌های جدید خواهد بود.

