

## بررسی و تحلیل عوامل موثر بر ناکار آمدي نظام سياستگذاري در ايران

سعید عطار\*

استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه یزد

علی خواجه نائینی

دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۳/۱۰/۱۸ تاریخ پذیرش: ۹۴/۱/۲۷)

### چکیده

سیاستگذاری، فرآیندی است که در نظام‌های حکومتی مختلف، شکلی خاص و ماهیتی ویژه دارد. ماهیت نظام سیاستگذاری تابعی است از مختصات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. میزان موفقیت یک نظام سیاستگذاری یا عدم موفقیت آن در تحقق اهداف نیز در درون چرخه‌ای از عوامل فوق تعیین خواهد شد. پرسش اصلی این نوشتار این است که چرا نظام سیاستگذاری در ایران تاکنون ناکارآمد بوده است؟ این تحقیق با تکیه بر شرایط اقتضایی جمهوری اسلامی ایران، قصد دارد تا عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام سیاستگذاری کشور را در ذیل اجزاء شش‌گانه "نظام حقوقی غیر منسجم، ساختار سیاسی نامساعد، شکاف‌های اجتماعی متعدد، بستر فرهنگی نامناسب، اقتصاد رانتیر و در نهایت مسئله عدم انتظام در سیاستگذاری" با استفاده از روش تحلیل اسنادی مورد بررسی قرار دهد.

**واژگان کلیدی:** نظام حقوقی، ساختار سیاسی، شکاف‌های اجتماعی، بستر فرهنگی، اقتصاد رانتیر،

انتظام سیاستگذاری

\* Email: s.attar@ut.ac.ir

## مقدمه

سیاستگذاری، فرآیندی است که در نظام‌های حکومتی در جوامع مختلف، شکلی خاص و ماهیتی ویژه دارد. از این رو، ماهیت این سیاستگذاری تابعی است از روند امور، چرخه و ساخت قدرت در آن جامعه. جدا از مسئله ساخت قدرت در هر نظام سیاسی، شیوه اتخاذ سیاست‌های جزئی و کلان نیز بر ماهیت این سیاستگذاری‌ها تأثیر می‌گذارد. در سوی دیگر نیز، ماهیت موضوع مورد توجه برای سیاستگذاری نیز بر شیوه‌های سیاستگذاری جزئی و کلان تأثیر می‌گذارد.

بنابراین، در صورتی که شیوه‌های عقلانی و مناسبی در درون یک نظام سیاستگذاری واحد، یکپارچه و دارای حد بالایی از انسجام به کار گرفته شوند و چنانچه سیاست‌ها و رویه‌های هر کدام از نهادها و قوای حکومتی، در چارچوب استراتژی نظام سیاسی حاکم بر کشور در حوزه‌های مختلف، سندهای راهبردی کشور و سیاست‌های کلی نظام سیاسی صورت گیرد، تداوم رویه‌ای در نهادها به وجود آمده و نظام سیاسی، حد بالایی از کارایی را از خود نشان می‌دهد. اما وضعیت نظام سیاستگذاری در ایران چگونه است؟ نقایص عمده در فرآیند سیاستگذاری و عوامل مؤثر بر ناکارآمدی آن کدامند؟ این پژوهش با استفاده از روش تحلیل اسنادی، قصد دارد تا پاسخی به سوالات فوق فراهم کند.

## سیاستگذاری عمومی؛ مفاهیم و فرایندها

مهم‌ترین مفهوم این نوشتار، مفهوم سیاستگذاری عمومی<sup>۱</sup> است. چارلز ا. جونز<sup>۲</sup> بر این باور است که این اصطلاح، اصطلاحی چند وجهی است که در عرصه‌های بسیار متفاوت مورد توجه قرار گرفته است. ایو منی<sup>۳</sup> و ژان کلود توینگ<sup>۴</sup> در کتابشان که یکی از کتب مرجع و قابل توجه در بررسی نوشته‌های آنگلو ساکسون است، چنین معنایی را پیشنهاد می‌کند: سیاستگذاری عمومی پدیده‌ای است که در قالب یک برنامه دولتی، در یک بخش از جامعه یا یک فضای جغرافیایی ظاهر می‌گردد: سیاست‌های کشاورزی، شهرنشینی یا سیاست‌های مربوط به حمل و نقل در واقع به عنوان مجموعه‌ای از برنامه‌های دولتی در زمینه کشاورزی، شهرنشینی و حمل و نقل عمومی تلقی می‌شوند (مولر، ۱۳۷۸: ۳۰-۲۹).

این سیاستگذاری در حوزه دولتی در دو سطح اتفاق می‌افتد: سطح زیرسیستم‌ها و سطح بالای حکومت ملی. سیاستگذاری در سطح زیرسیستم‌های حکومت ملی، شامل رویه‌ها و

1- Policy-making or Public policy

2- Charles O. Jones

3- Yves Meny

4- Jean-Claud Thoeing

سیاست‌هایی است که ایجادگر تداوم خط‌مشی‌های سیاسی‌اند... سیاستگذاری در سطوح بالای حکومت ملی، شامل رویه‌ها و سیاست‌هایی است که می‌تواند حرکتی قابل توجه را در جهت سیاست‌های گذشته به وجود آورد، یا این که آن‌ها را تغییر دهد (Rabin, 2003: 921).

در این دو سطح سیاستگذاری دولتی، شبکه‌هایی از سیاستگذاری وجود دارند. جک میک کیکرت، با ذکر مختصاتی از شبکه‌های سیاستگذاری، مهم‌ترین ویژگی آن‌ها را برقراری ارتباط نسبتاً پایدار میان سازمان‌های حکومتی مختلف و سازمان‌های نیمه‌خصوصی در جهت می‌داند که فرآیند سیاستگذاری به وقوع می‌پیوندد (Kickert et al., 1997: xvii). جامعه‌شناسان شبکه‌های سیاستگذاری<sup>۱</sup> را به مثابه اشکال برجسته‌ای از قدرت می‌دانند (Knocke, 1990). دانشمندان علوم سیاسی نیز از مفاهیم شبکه‌ها و گروه‌های سیاستگذاری برای توصیف تاثیر کنش‌گران دولتی و غیردولتی بر سیاست‌ها یا تصمیمات خاص استفاده کرده‌اند (Hazlehurst, 2001). و یا شبکه‌ها را چارچوبی از روابط میان کنش‌گران دولتی و غیردولتی توصیف کرده‌اند که بوروکرات‌ها برای اتخاذ سیاست‌های درست و کارآمد، به داده‌ها و اطلاعات آنها متکی هستند (Alcañiz, 2010). در مجموع، شبکه‌های سیاستگذاری به مثابه اشکال برجسته قدرت، هم‌چون پلی هستند که سازمان‌های حکومتی و نیمه‌خصوصی را در مسیر سیاستگذاری مشترک هدایت می‌کنند. لذا این شبکه‌ها تضمین می‌کنند که از یک طرف، تقاضاهای سیاسی یا درون‌دادها به سیستم منتقل شوند و از طرف دیگر، برون‌دادها یا جنبه‌های اجرایی سیاستگذاری‌ها نیز به درستی اجرا شوند (Rabin, 2003: 927).

مفهوم روند سیاستگذاری<sup>۲</sup>، دیگر مفهوم مهم این نوشتار است. چارلز لیند بلوم، منظور از روند سیاستگذاری را این چنین بیان می‌کند: «ابتدا یک مشکل مورد ارزیابی و تجسس قرار می‌گیرد، بعد اهداف مورد شناسایی قرار می‌گیرند، سپس سیاست‌های ممکن برای دستیابی به اهداف، مورد شناسایی و توجه قرار گرفته و در نهایت سیاست خاصی اتخاذ می‌شود» (Lindblom, 1968: 4) به عبارت دیگر، منظور از روند سیاستگذاری، تدارک پیشنهادها و طرح‌های مختلف در زمینه مشکل یا مسئله‌ای خاص و ارائه پیشنهادی برای تصویب با در نظر گرفتن آلترناتیوهای پیشنهادی و سپس اجرای آن طرح است. نظارت بر اجرای طرح مربوطه و تعدیل کاستی‌های آن، آخرین مرحله از روند سیاستگذاری را تشکیل می‌دهد.

در روند سیاستگذاری، سیاست‌گذاران هم به اتخاذ سیاست خاصی می‌پردازند و هم تصمیمات خاصی را اتخاذ می‌کنند؛ اما این دو مفهوم به هیچ وجه با یکدیگر مترادف نیستند. تصمیم‌سازی یا اخذ تصمیم<sup>۳</sup>، اتخاذ راه‌حل یا رویکردی در ارتباط با پدیده‌ای موردی و مقطعی

1- policy networks

2- Policy-making Process

3- Decision-making

(کوتاه مدت و روزمره) است. اما سیاستگذاری، همچون بنیانی برای تصمیم‌گیری‌های بعدی محسوب می‌شود. گاهی از مواقع، این سیاستگذاری (مخصوصاً کلان) می‌تواند به صورت قانون مورد تصویب نمایندگان مجلس قرار گیرد. به عبارت دیگر، این گونه سیاستگذاری‌ها، با تعریف اهداف موجود در عرصه خاصی، چارچوب‌های لازم را برای سیاستگذاری‌های کوتاه-مدت‌تر و در نهایت تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌آورند. حال با توجه به این مفاهیم و فرایندها، پرسش مهم این نوشتار، دلایل ضعف یا ناکارآمدی نظام سیاستگذاری در ایران است. روشن است که پیش فرض سوال، ناکارآمد بودن نظام سیاستگذاری در ایران در سیاستگذاری بهینه است.

## عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام سیاستگذاری در ایران

### ۱- نظام حقوقی غیرمنسجم و ناکارآمدی نظام سیاستگذاری

نظام حقوقی در یک کشور، بخشی از محیط سیاستگذاری را فراهم می‌کند. با وجود آن که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحتاً از «تفکیک قوا» سخنی به میان نیامده است (که این خود اشکالات و پیامدهای حقوقی خاصی در بردارد) اما قید «استقلال قوا از یکدیگر» مبین نوعی تقسیم حوزه‌های قدرت است. به علاوه، روح حاکم بر اصول قانون اساسی، بخش‌بندی مسئولیت‌های هر قوه و قلمرو خاص اختیارات سران قوا، گویای تفکیک منطقی کانون‌های قدرت در این نظام است. شاید درست‌تر آن باشد که ابهام موجود در قانون اساسی را بیشتر متوجه نوع استقلال قوا و دامنه انفکاک آن‌ها از یکدیگر بدانیم تا اصل تفکیک. مسئله تفکیک و استقلال قوا از نظر حقوق اساسی لازم و ملزوم و علت و معلولند و اگر استقلال در بطن تفکیک قوا تعبیه نشود و یا عملاً رعایت نگردد و تداخل بی‌رویه و غیرقانونی در امور و اختیارات یکدیگر حاصل شود، در امور اداره کشور اختلال به وجود می‌آید و تفکیک قوا مخدوش می‌شود و اگر یکی از قوا بر قوای دیگر غالب و مسلط شود و آن‌ها را تحت سلطه و فرمان خود بکشاند در این صورت حکومت مبتنی بر دموکراسی عملاً به حکومت مطلقه و استبدادی تبدیل خواهد شد (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۳۶-۳۵).

اما قطع نظر از نوع تفکیک قوا، آنچه تأثیرات زیادی بر عملکرد نظام سیاستگذاری در ایران بر جای گذاشته است «تعامل و همکاری میان قوا» است. قانون اساسی، به طور کلی در خصوص همکاری و تعامل میان قوا و بسیاری از نهادهای سیاست‌گذار در کشور ساکت است و اصل یا اصولی را مستقیماً بر این موضوع اختصاص نداده است. سکوت قانون اساسی در این زمینه، باعث ابهام در نوع همکاری میان نهادها برای استقرار یک نظام سیاستگذاری منسجم و هماهنگ شده است. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد که برخی دیگر از اصول قانون

اساسی و تأکیدات آن نیز دارای ابهام باشند. از یک سو، به موجب اصل ۵۷، «قوای حاکم ... زیر نظر ولایت مطلقه امر و ... اعمال می‌گردند». از سوی دیگر، اصل ۱۱۰ در قالب توضیح وظایف و اختیارات رهبری، «تعیین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را مختص رهبری می‌داند و در بند ۷ همان اصل، «حل اختلافات روابط قوای سه‌گانه» را از جمله وظایف رهبری به شمار می‌آورد؛ اما «پاسداری از قانون اساسی» را در اصل ۱۲۱ بر عهده رئیس‌جمهور می‌گذارد. ضمن آن که، پیش از این، در اصل ۱۱۳، صراحتاً رئیس‌جمهور را عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری و مسئول اجرای قانون اساسی می‌داند. از سوی دیگر، بند ۳ از اصل ۱۵۶، «نظارت بر حسن اجرای قوانین» را از جمله وظایف قوه قضائیه برشمرده است. آشکار است که اطلاق واژه «قوانین» شامل قانون عادی و قانون اساسی می‌شود. از سوی دیگر می‌توان به عدم هم‌خوانی بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی با اصل ۷۴ این قانون اشاره کرد. بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی تهیه لوایح قضایی را از وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه دانسته و صراحتاً، دخالت قوه مجریه در این لوایح را منع کرده است. در حالی که اصل ۷۴ قانون اساسی اشعار می‌دارد که لوایح قضایی، پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. این لوایح بایستی از کانال وزیر دادگستری به هیأت دولت فرستاده شده و پس از تصویب دولت، به عنوان لایحه به مجلس تقدیم شود. به عنوان مثال «لایحه حمایت از خانواده» لایحه‌ای بود که برای سیاستگذاری در حوزه اجتماعی (خانواده) توسط قوه قضائیه تدوین شده بود. این لایحه پس از ارسال آن به قوه مجریه و انجام تغییراتی در آن توسط این قوه و ارسال به مجلس، از سویی محل اعتراض بسیاری از نهادهای جامعه مدنی قرار گرفت و از سوی دیگر، محل اختلاف نظر دولت نهم و قوه قضائیه نیز بود، چرا که اختلاف‌نظرهای زیادی در باب کیفیت برخی از ماده‌های آن بین طرفین وجود داشت. (باقی، ۱۳۸۷: ۳۴) نمونه دیگر مربوط به «لایحه دیوان عدالت اداری» است که سیاستگذاری این نهاد را منعکس می‌کرد. دولت دهم با تاخیری بیش از یک سال این لایحه را به مجلس فرستاد. این تاخیر زیاد بارها گلایه مسئولان قضایی را به دنبال داشت. چنان که یکی از مقامات قوه قضائیه در اظهاراتی از این امر گلایه کرد که «دولت... چرا لایحه قضایی آماده را معطل می‌کند. ما مجبوریم تمهیدات دیگری داشته و از طریق طرح و با رایزنی با نمایندگان، لوایح مان را به مجلس بفرستیم» ([www.khorasannews.com](http://www.khorasannews.com)).

بر این مبنای، نبود اصل تفکیک قوا به صورت واژه‌ای مستقل از یک طرف و ابهام برخی از اصول قانون اساسی پیرامون ارتباط میان نهادها و قوا و وظایف و اختیارات آن‌ها در چرخه سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف از سوی دیگر، باعث به وجود آمدن فضایی سردرگم‌کننده در روابط میان نهادهای مهم نظام و از این رو، تداخل عملکردها و سیاست‌ها در برخی موارد

شده است. این فضای ابهام‌آلود، فضای سیاست ایران را نیز در نوع خود به عرصه‌ای مبهم و از این رو، کمتر قابل پیش بینی کرده است.

## ۲- ساختار سیاسی؛ مساعد برای تعارض میان گروه‌های سیاسی و ناکارآمدی نظام سیاستگذاری

بستر و محیط نظام سیاسی، زمینه نهادی- تاریخی برای اتخاذ راهبردها و طرح‌ریزی و اجرای سیاست‌ها است. بررسی و توصیف دقیق بستر و محیط سیاستگذاری در ایران، شایسته پژوهشی مجزاست اما در این نوشتار، به جنبه‌ای از ویژگی‌های این بستر می‌پردازیم. وجود جناح‌های سیاسی، یکی از ویژگی‌های بستر سیاستگذاری در ایران است که باعث بروز تعارض در نظام سیاستگذاری کشور می‌شود.

در طی دهه‌های گذشته، سیاست و سیاستگذاری در ایران تابعی از نزاع‌های جناحی بوده است. جناح‌ها در نظام سیاسی ایران متشکل از گروه‌های متعدد با اهداف بعضاً متعارض هستند و گرچه اغلب آنها پذیرفته‌اند در چارچوب قانون اساسی فعالیت کنند اما بر سر سرشت و ماهیت نظام سیاسی و سیاست‌ها و خط مشی‌های آن در حوزه‌های مختلف با یکدیگر اختلافات اساسی دارند. در این بستر، هر جناح می‌کوشد تا تفسیر خود از سیاست و منافع ملی را بر نهادهای سیاست‌گذار حاکم کند. تعارضات شدید میان مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه مجریه و قوه مقننه و برخی از نهادهای دیگر در چند سال اخیر، خود گویای تضارب غیر مؤثر نوع برداشت از مبانی نظام سیاسی بوده است؛ برداشت‌های متعارضی که در پیوند با منافع هر کدام از افراد حاضر در این نهادها و قوا، صحنه سیاست ایران را دارای خشونت کلامی از یک طرف و برخورد قوا و نهادها در صحنه سیاستگذاری کشور از طرف دیگر کرده است. برای مثال، دیدگاه‌های متفاوت و متعارض در مورد الگوی اقتصاد اسلامی، مانع از اتخاذ رویکردی واحد در سیاستگذاری اقتصادی شده است. درگیری‌های شدید فکری، ایدئولوژیک و عملی بر سر ماهیت سیاست‌های برنامه پنجم توسعه کشور در طی دو سال اخیر، خود نمود دیگری از این ویژگی بستر نظام سیاستگذاری در کشور است. وضع سیاستگذاری‌های اجتماعی و فرهنگی نیز چندان متفاوت با حوزه اقتصادی نبوده بلکه در پاره‌ای از مواقع، نبردهای جناحی بر سر اهداف سیاست‌های اجتماعی و فرهنگی بیشتر از حوزه اقتصادی جریان داشته است. مشاهده سیاستگذاری فرهنگی در ایران در طی دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که سیاستگذاری در این حوزه نیز زیر سایه اختلاف‌های جناحی و گرایش‌های سیاسی است و هر از گاهی موضوعات فرهنگی محملی برای تصفیه حساب‌های جناحی می‌شود (اشتریان، ۱۳۹۱: ۲۵۴).

جیمز بیل در تحقیق ارزشمندش، «سیاست در ایران» (۱۳۸۷) که بررسی سیاست در تاریخ ایران و مشخصاً سیاست در ایران معاصر از جنبه ارتباط گروه‌ها و طبقات با دولت می‌پردازد، شبکه سیاست را مهم‌ترین رکن پایداری نظام‌های سیاسی در ایران دانسته و بروز تعارضات فزاینده در درون این شبکه‌ها را عامل مهمی در سقوط رژیم‌های سیاسی تلقی می‌کند. بر این مبنا بروز تنش میان و از طریق نهادها و قوا، جزو ویژگی‌های تاریخی نظام‌های سیاسی در ایران بوده و از این منظر، واجد خصلت ساختاری-تاریخی است. بی تردید، حل این معضل و جلوگیری از عمق‌یابی آن ضرورتی حیاتی برای نظام سیاستگذاری کشور به حساب می‌آید که علاوه بر بُعد ناکارآمدی شتابنده، دارای بُعد امنیتی آشکار نیز هست.

### ۳- محیط اجتماعی، شکاف‌های متعدد و ناکارآمدی نظام سیاستگذاری

در ادبیات علوم اجتماعی، این اصل پذیرفته شده است که نخبگان، از متن جامعه بر می‌خیزند و عناصر و رویه‌های تشکیل‌دهنده نظام سیاسی و در مجموع ساخت و ساختار دولت، همگی در درون متن اجتماع و از این رو، متأثر از مؤلفه‌های اجتماعی هستند. بر این مبنا طبیعی است که نوع خاص صورت‌بندی اجتماعی در هر جامعه‌ای، تأثیری تعیین‌کننده (نه علت-معلولی) بر ساخت سیاسی و ویژگی‌های آن دارد. اساساً، در هر صورت‌بندی اجتماعی، به لحاظ نظری سه سطح یا ساخت یا دقیقه مختلف یافت می‌شود. صورت‌بندی اجتماعی به عنوان مجموعه‌ای از اشکال و ساخت‌های اقتصادی، سیاسی و ایدئولوژیک، در هم تنیده شده و متضمن بازتولید شرایط وجودی خویش است. این سطوح به عنوان شرط تداوم یکدیگر عمل می‌کنند (بشیریه، ۱۳۷۸: ۱۹۶). به طور کلی، نوع خاص صورت‌بندی اجتماعی، به گونه‌ای در ساخت قدرت سیاسی منعکس شده و امکان‌های قابل تصور آن را محدود می‌کند.

محیط اجتماعی در هر جامعه‌ای، واجد شکاف‌های فعال یا غیر فعال اجتماعی است و از این رو، وجود این شکاف‌ها حول طبقه، قومیت، مذهب، جنسیت و الگوهای فرهنگی در همه جوامع طبیعی است اما آنچه که شکاف‌های اجتماعی را تبدیل به امری بحران‌زا می‌کند، مسئله تعارض و عدم وفاقی است که حول این شکاف‌ها به وجود می‌آید و می‌تواند به ستیز اجتماعی گسترده بدل شود. اساساً شکاف‌های اجتماعی منافع بالقوه آشوب و ستیز اجتماعی و در نهایت منبع مهمی از تعارض و ستیز سیاسی قلمداد می‌شوند. بدل شدن کشمکش‌ها و ستیزهای اجتماعی به کشمکش‌های سیاسی، پیامدهای مهمی برای ساخت دولت در پی خواهد داشت.

ساخت دولت در قالب یک نظام سیاسی، از آن رو قادر به حفظ یکپارچگی و تمامیت خود است که می‌تواند (فرضاً) تقاضاهای مردمی را در قالبی یک‌دست و همگن، مبدل به تصمیمات اجرایی کند. این امری واضح است که ورود تقاضاهای متعدد و متکثر و بعضاً متعارض و متضاد (به دلیل فرمایشیون خاص اجتماعی) به درون نظام سیاسی، ساخت سیاسی را متزلزل

کرده و نهادهای سیاسی را در مقابل هم قرار می‌دهد و باعث بروز تعارضات شدید در نظام سیاستگذاری کشور می‌شود، چرا که گروه‌های شکل‌گرفته حول این شکاف‌ها، در بسیاری از موارد، خواست‌ها و اولویت‌های متعارضی دارند که امکان شکل‌گیری یک وفاق را از میان برده و آن‌ها را به سوی مجادله‌ای پایان‌ناپذیر در درون و از طریق نهادها و قوای سیاسی سوق می‌دهد. در کل، «وجود هر نوعی از شکاف‌های آشتی‌ناپذیر در جامعه، مانع وصول به اجماع کلی درباره اهداف زندگی سیاسی گردیده و از تکوین چارچوب لازم برای هم‌پذیری، مشارکت و رقابت جلوگیری می‌کند (بشیریه، ۱۳۷۸: ۳۹-۳۷ و بشیریه، ۱۳۸۰: ۲۶). بر این مبنای، می‌توان به سه گزاره زیر در مورد جامعه ایران اشاره کرد:

۱- وجود چندپارگی‌های بعضاً آشتی‌ناپذیر در جامعه ایران، مانع پیدایش هویت یگانه، وفاق، اجماع عمومی بر سر اهداف و غایات زندگی سیاسی و تحصیل ابزارهای رسیدن به آن‌ها می‌گردد. چنین تعارضات و چندپارگی‌هایی، زمینه جنگ و ستیز داخلی، بی‌ثباتی و آشوب سیاسی را به طور بالقوه فراهم آورده است (موثقی، ۱۳۸۷: ۲۲۰). شاید بتوان گفت که اساساً اختلافات سیاسی در ایران و در بین جناح‌های حکومتی اختلافات فرهنگی است یا حداقل بخش مهمی از آن فرهنگی است. تجربه‌های فرهنگی متفاوت گروه‌ها و افراد و سرچشمه‌های گوناگون تاریخی، فکری و ایدئولوژیک آنان، جهان‌های ذهنی متفاوتی را برای آنان پدید آورده است که سرمنشأ اختلافات سیاسی و سوء تفاهمات بزرگ تاریخی شده است (اشتریان، ۱۳۹۱: ۲۵۴). در کل، چند پارگی‌ها و تعارضات اجتماعی، به چندقطبی شدن جامعه سیاسی ایران انجامیده و از این رو، نهادها و قوای نظام سیاسی کشور که در تصاحب نیروهای اجتماعی متعدد و بعضاً متضاد قرار گرفته است منجر به خشونت سیاسی در کلام و تعارض سیاستگذاری در کشور شده است. نوع ارتباط و تعارض میان نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام با برخی از نهادها و همین‌طور کشمکش میان مجلس پنجم و دولت هفتم و نیز مجلس نهم و دولت دهم گویای این مطلب است.

۲- نظام سیاسی، مکانیسم اساسی توزیع «ارزش‌های قدرت‌بخش» در جامعه است. بر این مبنای، حکومت که خود شامل مجموعه‌ای از امکانات و توانایی‌ها و ابزارها است، در جامعه‌ای مانند ایران که سرشار از گروه‌بندی‌های متعارض اجتماعی است، محل نزاع بوده و هر گروه سعی می‌کند تا سهم خود را از این منابع افزایش دهد (بشیریه، ۱۳۸۰: ۹۷). بنابراین انعکاس شکاف‌های گسترده و متعارض اجتماعی در قالب نبرد گروه‌های اجتماعی برای تصاحب قدرت، ساختار سیاسی را متزلزل کرده و منجر به گونه خاصی از روابط میان نهادها در نظام سیاسی کشور شده است؛ به طوری که در بدترین حالت، تعارض و درگیری افراد حاضر در نهادها و قوای مختلف را موجب شده و در بهترین حالت، نزاع پنهانی را میان آنها ایجاد کرده



است. مباحث گسترده‌ای که در طی دو دهه اخیر پیرامون خصوصی‌سازی در حوزه سیاستگذاری اقتصادی مطرح شده و تعارض پنهان و بعضاً آشکار نهادها و قوای مختلف با یکدیگر بر سر این موضوع، خود گویای انعکاس قشریندی اجتماعی جامعه ایران در ساختار قدرت سیاسی کشور است. هرچند اغلب سیاست‌گذاران کشور موافق ضرورت خصوصی‌سازی و اجرای ابلاغیه مقام رهبری در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی هستند اما اجرایی‌شدن دقیق قوانین و سیاست‌های خصوصی‌سازی با مشکلات بسیار مواجه بوده است. بی‌شک یکی از مهم‌ترین دلایل را باید در عدم اجماع و تفسیر به رأی این مقوله بر اساس شکاف‌های گسترده اجتماعی یا پایگاه متفاوت اجتماعی مقامات سیاسی دانست.

۳- با گسترش شهرنشینی و افزایش جمعیت، در طی سه دهه گذشته، ساختار خانواده دچار تغییرات اساسی شده و از این رو، فرصت برای ظهور و نگرش‌های متفاوت و متعارض با نسل گذشته در نسل جوان فراهم آمده است. این امر که با افزایش آموزش و تحصیلات در قشر جوان همراه بوده است، جامعه ایرانی را وارد فضایی از اندیشه‌های متفاوت، متعارض و گاهاً متخاصم در میان اعضای خود کرده است.<sup>۱</sup> طبیعی است که نخبگان حاضر در ساختار دولت، از آن رو که از درون جامعه برخاسته‌اند، حامل اندیشه‌ها و نگرش‌های متفاوت باشند. گرچه محدودیت‌های ساختاری، مانع از حضور تمام نمایندگان این نگرش‌ها در ساختار دولت شده است اما این امر نیز مانع از برخورد اندیشه‌ها (و بعضاً ایدئولوژی‌ها) در ساختار دولت، به صورت برخورد نهادها و تعارض قوا نشده است. مکانیزم ناکارآمد گزینش نخبگان سیاسی، رقابت سیاسی نخبگان کارآمد و حرفه‌ای را تبدیل به کشمکش پایان‌ناپذیر افراد سیاسی (و نه نخبگان سیاسی) کرده است. همگون‌سازی میان نخبگان از وظایف اصلی نهادهای سیاسی هر نظام سیاسی تلقی می‌شود، که در کشور ما از کارآمدی چندانی برخوردار نیست. نهادهای نظام سیاسی با خواست‌های فزاینده نسل جوان جامعه (حدود ۶۰ درصد جمعیت) ([amar.org.ir](http://amar.org.ir)) به همراه وجود نگرش‌های متعارض در میان افراد حاضر در شکاف‌های متعدد اجتماعی روبرو بوده و بر این مبنای، تنها کشمکش اجتماعی را در قالب درگیری نهادها و قوا انعکاس داده و در مجموع، ناتوان از همگون‌سازی نخبگان و نگرش‌ها در قالب سیاستگذاری کارآمد است. این امر، خود باعث تشدید شکاف‌ها و بروز تعارضات متعدد اجتماعی شده و جامعه را با آنومی اجتماعی و هرج و مرج عینی-بی‌هویتی ذهنی روبرو می‌کند.

#### ۴- بستر فرهنگی نامناسب و ناکارآمدی نظام سیاستگذاری

۱ - مطالعه بیشتر ر.ک: علیخانی، علی‌اکبر، نگاهی به پدیده گسست نسل‌ها (تهران: پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی، ۱۳۸۲).

در تمامی نظام‌های سیاسی، حداقل دو فرهنگ سیاسی وجود دارد: فرهنگ سیاسی نخبگان و فرهنگ سیاسی توده‌ها. فرهنگ سیاسی نخبگان با ایستارها، احساسات و الگوهای رفتاری کسانی سر و کار دارد که در درون نظام سیاسی از طریق کارویژه استخدام سیاسی به نقش‌های فعالی دست یافته و بر برون‌دادهای نظام تاثیر مستقیم دارند. در مقابل، فرهنگ سیاسی توده‌ها از ایستارها و سمت‌گیری‌های مردم به عنوان یک کل در قبال سیاست تشکیل می‌شود (پای، ۱۳۷۹: ۱۶۲-۱۶۱). این واقعیتی انکارناپذیر است که فقط نخبگان به مثابه اقلیتی قدرتمند، با بهره‌گیری از فرصت‌های مناسب و با استفاده بهینه از امکانات مادی و معنوی، راه‌حل‌های متناسب با شرایط درونی جامعه را تدوین و به اجرا می‌گذارند (گرچه نخبگان خود برخاسته از متن جامعه‌اند). از این رو نخبگان سیاسی همان نخبگان قدرت هستند (ازغندی، ۱۳۷۹: ۱۸) و تحلیل فرهنگ سیاسی حاکم بر این نخبگان، در شناخت علل استقرار نوع خاصی از رابطه میان آن‌ها در قالب رابطه میان نهادها و قوا در فرآیند سیاست‌گذاری، واجد اهمیت زیادی است. بی‌تردید عناصر فرهنگی هر جامعه از طریق روندهای پیدا و پنهانی چون جامعه‌پذیری، القا، تنبیه اجتماعی و سیاسی و... توسط نخبگان سیاسی درونی شده و در ساخت قدرت به طور آشکار و بعضاً خشونت‌آمیز خود را نشان می‌دهد.

فرهنگ و نگرش سیاسی نخبگان و گروه‌های حاکم در ایران، به آن سبب که در ایجاد یا بازتولید ساختارهای دولت تاثیرگذار هستند، همواره حائز اهمیت بوده و هستند. در پژوهش‌های مختلف در مورد این‌که، فرهنگ سیاسی نخبگان دارای چه مؤلفه‌ها و عناصری است تقریباً اجماع نظر کلی وجود دارد. در این مورد، شاید کتاب «روانشناسی نخبگان سیاسی ایران» اثر ماروین زونیس (۱۳۸۷) به نوعی کتابی مرجع در این حوزه باشد. به نظر او ویژگی‌ها و خصوصیات رایج نخبگان سیاسی ایران عبارتند از: بدبینی، بی‌اعتمادی، احساس ناامنی و سوء استفاده‌های گسترده افراد از یکدیگر.

همه این مؤلفه‌ها به گونه‌ای آشکار یا پنهان، کنش‌های سیاسی نخبگان سیاسی کشور را جهت داده و به گونه‌ای تعیین می‌بخشد. در متون دانشگاهی، همه ویژگی‌های پیش‌گفته را در قالب فرهنگ سیاسی تابعیتی<sup>۱</sup> صورت‌بندی کرده‌اند. در فرهنگ سیاسی تابعیتی، بیشتر رفتارهای رفتارهای سیاسی خاصی شکل می‌گیرد که بر بی‌اعتمادی و بدبینی ناامن‌گونه متکی است. این فرهنگ از آن رو که واجد خصلت حامی-پیروی است، توانایی افراد را در همکاری و پیدایش اعتماد متقابل از بین می‌برد. در وجه بی‌اعتمادی، شهابی و لینز می‌نویسند: «حکام احساس می‌کنند که تنها می‌توانند به قوم و خویش خود اعتماد کنند» (شهابی و لینز، ۱۳۸۵: ۴۳). هانتینگتون در این مورد می‌نویسد: «دو گروهی که همدیگر را دشمن آشتی‌ناپذیر می‌انگارند،

1- subject culture

نمی‌توانند پایه یک اجتماع سیاسی را فراهم سازند، مگر آن‌که این برداشت‌شان از یکدیگر دگرگون شود... می‌گویند که برای ایرانیان بسیار دشوار است که به همدیگر اعتماد کنند و کمتر می‌توانند مدت زمانی با هم کار کنند» (هانتینگتون، ۱۳۸۲: ۲۰ و ۴۲). در کل، بی‌اعتمادی نخبگان نسبت به یکدیگر، عدم تحمل نظرات مخالف و تلقی مخالفین به عنوان دشمن، از جمله ویژگی‌های نخبگان سیاسی ایران بوده است. این ویژگی‌ها، مانع همگرایی، کار جمعی و اجماع نظر نخبگان شده (شیخ‌زاده، ۱۳۸۴: ۸۴) و تأثیرات مخربی را در شرایطی که نظام سیاستگذاری واحدی در کشور حاکم نیست بر جای گذاشته است.

سریع‌القلم نیز بلوغ نخبگان سیاسی را ناشی از فرایندی می‌داند که در آن «تعلق از فرد به فکر و از سلیقه‌های فردی به اجماع فکر یک مجموعه منتقل می‌شود» (سریع‌القلم، ۱۳۸۶: ۲۷). اما باید گفت اجماع (نه یکسان‌اندیشی و تک صدایی)، در یک چشم‌انداز واقع‌بینانه، شکل‌گیری یک وفاق نسبی در رویکردها، جهت‌گیری‌ها، اولویت‌ها و روش‌های مطلوب در راستای تحقق اهداف کلان ملی (منافع ملی) است. در این روند، نخبگان سیاسی به عنوان «کسانی که در کنش تاریخی جامعه خود مؤثر هستند» (روشه، ۱۳۶۶: ۱۵۳)، نقش بسزایی بر عهده دارند.

اگر از منظر اجماع نظر به شخصیت‌ها و نخبگان سیاسی کشور نگریسته شود، این واقعیت شایان توجه است که به رغم تأکید فراوان اغلب آن‌ها بر لزوم همبستگی، دستیابی به اجماع و وحدت و... کمتر می‌توان یک اجماع نسبی در باب اولویت‌ها، روش‌ها، اسلوب و راه‌حل‌ها در مورد مسائل کشور یافت. این مؤلفه فرهنگی در نخبگان سیاسی (و توده مردم، در کل) باعث بروز تعارض و تضاد میان نخبگان حاضر در نهادها و قوای نظام سیاسی و در میان شهروندان حاضر در موقعیت‌های مختلف اجتماعی شده و نظام سیاستگذاری سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی را واجد خصالت تقابلی کشمکش‌آمیز کرده است. انعکاس فرهنگ تابعیتی نخبگان سیاسی در ساخت سیاسی کشور باعث شده است که در بسیاری از موارد، نزاع و کشمکش میان نخبگان و بدگمانی میان آن‌ها آن‌چنان گسترده شود که عملاً ثبات نظام در ابعاد خرد و کلان را به خطر انداخته و نهادها و قوای سیاسی کشور را در حالت انفعال کارکردی قرار دهد. در کل، وجود عناصر قوی‌ای از فرهنگ تابعیتی مانند بدبینی، بی‌اعتمادی، ناامنی و... فضایی را ایجاد کرده است که نخبگان حاضر در نهادها و قوای نظام سیاسی کشور نتوانند پیرامون مسائل کلان کشور به اجماع نظر رسیده و در قالب یک کارگروهی (در چارچوب نظام سیاسی) و در عین تفکیک نهادی-کارکردی برای دستیابی به منافع ملی به سیاستگذاری منسجم و واحدی بپردازند.

## ۵- اقتصاد صنعتی نشده و اقتصاد نفتی: دولت رانتیر و ناکارآمدی نظام سیاستگذاری

درباره تاثیر نظام اقتصادی بر ساخت سیاسی، ادبیات پرحجم و کتب متعددی وجود دارد. این نوشتار، به دور از یک‌جانبه‌گرایی حاکم بر بسیاری از آن‌ها، این باور را مورد تاکید قرار می‌دهد که نظام اقتصادی به طور کل، و شیوه خاص حاکم بر نظام تولید، به طور جزء می‌تواند برای ساخت سیاسی نظام حاکم، محدودیت‌هایی را ایجاد کرده و برخی از اشکال ساخت سیاسی را محتمل‌الوقوع کرده و ویژگی خاصی به نظام سیاستگذاری کشور ببخشند.

بر این مبنا گفته می‌شود که جوامع در حال گذار، به دلیل ویژگی تاریخی خود که در آن ساختارهای خاص تاریخی آن‌ها در درون ساخت‌های جدید نهادهای مدرن، بازتولید شده و تعارضاتی را در پی داشته است - واز این رو در بعد اقتصادی بین شیوه‌های تولید قدیم و جدید، تعارض و تضاد به وجود آمده است - ممکن است واجد دولتی باشند که ساخت اقتصادی موجود را همراه با تناقض‌های درونی آن، نمایندگی کرده و در این صورت می‌توان گفت که ساختار دولت نیز به همین دلیل، خود دچار تناقض می‌شود (Wright, 1977). این تناقض و تضاد، خود را در قالب شیوه‌های نگرش متضاد نخبگان و از این رو، عدم اجماع نظر کلی و افزایش تضاد در درون نظام سیاستگذاری نشان می‌دهد.

صنعتی شدن و رشد سرمایه‌داری در اروپا، زمینه‌ساز نزدیک شدن ارزش‌ها و تمایلات جامعه اروپایی گردید. صنعتی شدن و رشد اقتصادی باعث شد تا منابع وفاداری به کشور-ملت و خاک، وطن و حریم ملی ارتقاء یابد. در گذشته، وفاداری‌های قومی، محلی، خانوادگی، قبیله‌ای و طایفه‌ای حالت سیاسی داشتند. از این رو، در بطن چنین ساختاری، اختلاف، تضاد و تقابل روی می‌داد در حالی که با صنعتی شدن، این کشمکش‌های مخرب، جای خود را به رقابت‌های سازنده اقتصادی دادند. تجربه بشری مؤید این واقعیت است که رشد و توسعه اقتصادی، فرآیند مناسبی را برای انسجام فرهنگ سیاسی کشور (سریع‌القلم، ۱۳۸۶: ۲۶ و ۲۸) و از آن رو امکان مناسبی را برای تعامل نیروهای سیاسی و تقویت انسجام درونی در نظام سیاستگذاری کشور فراهم می‌آورد.

اقتصاد کشور ما، علی‌رغم برنامه‌های متعدد توسعه‌ای، چه قبل از انقلاب و چه بعد از آن، همچنان اقتصادی کمترصنعتی شده و حاشیه‌ای و متکی بر منابع طبیعی محسوب می‌شود. انعکاس این کمتر توسعه‌یافتگی در ساختار سیاسی حاکم، بروز گرایش‌های متضادی را موجب شده است. در این مورد می‌توان به گرایش دوگانه بخشی از نهادها و قوای دولتی به سمت سیاست‌های اقتصادی پوپولیستی از یک سو و تلاش بخش دیگری از نهادها و قوای دولتی برای پیشبرد سیاست‌های تعدیل و خصوصی سازی اشاره کرد (دلیرپور، ۱۳۸۴: ۱۲۹). این تضاد

منجر به عدم اجماع نخبگان و بروز تضاد میان نهادها و قوای نظام سیاسی و در نهایت نامتحمّل شدن نهادینگی یک نظام سیاستگذاری یکپارچه و تدوین یک استراتژی جامع توسعه شده است.

از سوی دیگر ظهور دولت رانتییر نیز پیامد وابستگی شدید دولت به فروش منابع اقتصادی طبیعی بوده است. اتکا به درآمدهای نفتی که از ویژگی‌های خاص دولت در ایران است، در کوتاه‌مدت می‌تواند نارسایی‌های ناشی از محدودیت عملکردی را رفع سازد ولی در نهایت، برخی معضلات ساختاری اقتصاد و جامعه با اتکاء به درآمدهای نفتی حل‌شدنی نخواهد بود و حتی ممکن است با فرارسیدن بحران‌های اقتصادی، که در هر کشوری محتمل‌الوقوع است، این تضادهای اجتماعی فعال شده (دلیرپور، ۱۳۸۴: ۱۴۰) و در نتیجه، ساختار دولت را متزلزل کرده و در چرخه‌ای از تنازع میان نهادهای متعارض با خواست‌های رادیکال وارد شده به نظام سیاسی گرفتار سازد.

از سوی دیگر چنانچه گفته شد فرهنگ سیاسی ایران به دلایل مختلف و پیچیده، فرهنگ تابعیت در مقابل فرهنگ مشارکت<sup>۱</sup> بوده است و مجاری جامعه‌پذیری و فرهنگ‌پذیری، روی هم رفته این گونه فرهنگ را تقویت کرده است (بشیریه، ۱۳۸۰). حال در این بستر فرهنگی و با توجه به این‌که مهم‌ترین منبع درآمدی دولت، یعنی نفت در اختیار قوه مجریه قرار دارد، پیامد مهمی که برای بحث ما در پی خواهد داشت، وابسته شدن مالی-پولی جامعه به دولت، به طور اعم و وابسته شدن پولی-مالی نهادها و قوای دیگر به قوه مجریه به طور اخص است که مسئول اصلی طرح‌ریزی نظام بودجه ملی و نوع و میزان تخصیص درآمدها به سایر بخش‌های جامعه و نهادها و قوای دیگر است.

از این رو در پیوند میان فرهنگ تابعیت، از نظر تاریخی-فرهنگی، با تمرکز نسبی درآمدهای نفتی در دست قوه مجریه، آنچه که منتج شده است و خواهد شد، ظهور اشکال قوی و پیچیده‌ای از حامی-پیروی در میان افراد درون این نهادها و قوا با قوه مجریه است. دقت در نوع ارتباط میان نهادهای دولتی-عمومی و قوای مقننه و قضائیه در ماه‌های منتهی به تدوین بودجه کشور، گویای قوت این الگو در ارتباط میان نهادها و قوای نظام سیاسی کشور است. این الگو در آن زمان که اندیشه‌های متعارض در نهادها و قوای مختلف مستقر می‌شوند، نزاع سیاسی میان آن‌ها با قوه مجریه را به فضایی رادیکال تبدیل می‌کند.

در مجموع، عدم توسعه اقتصادی (یا توسعه ناقص اقتصادی) و بروز گرایش‌های متعارض در ساختار سیاسی کشور از یک سو و قوت دولت رانتییر و بحران‌زا بودن آن، در کنار پیوند الگوی حامی-پیروی و وابستگی یا تضاد (ایدئولوژیک) میان نهادها و قوای نظام سیاسی، از

1- participant culture

سوی دیگر، کشمکش و تعارضی را در روابط میان نهادها ایجاد کرده‌اند که احتمال دسترسی به اجماع کلی بر سر اهداف ملی در درون یک نظام سیاست‌گذاری منسجم را کاهش می‌دهد. رانتییر بودن دولت، مانع از ظهور فرهنگ عقلانی-مشارکتی و بروز زمینه‌هایی برای کار جمعی-گروهی در راستای اهداف کلان ملی در درون نظام سیاسی شده است.

### ۶- مسئله عدم انتظام در نظام سیاست‌گذاری ایران

سیاست‌گذاری عمومی در ایران در بسیاری از موارد به کلی فاقد متولی است. مهم‌ترین علت‌های ناکارآمدی نظام سیاست‌گذاری در کشور را برشمردیم، اما در این جا باید به نکته‌ای دیگر نیز اشاره کنیم. یکی از مهم‌ترین علت‌های ناکارآمدی نظام سیاست‌گذاری، وضعیت ساختار وزارتخانه‌های کشور است، چرا که آن‌ها انرژی و منابع خود را تا حدود زیادی معطوف به مسوولیت‌های تصدی‌گری و اداره امور شرکت‌ها و سازمان‌های اجرایی زیرمجموعه خود کرده و بخش‌هایی که مسوولیت سیاست‌گذاری را برعهده دارند، نحیف‌ترین بخش‌های وزارتخانه‌ها محسوب می‌شوند. در واقع ساختار وزارتخانه‌های کشور بیش از آن‌که در ستاد، خود را با ماهیت و مأموریت‌هایی سیاست‌گذارانه برای تدوین استراتژی‌های ملی، برنامه‌ریزی، نظارت و هم‌سو کردن منافع خصوصی با منافع ملی تعریف کرده باشند، شباهتی به یک ابرشرکت مادر دارند. از طرفی این ساختار وزارتخانه‌ای (مبتنی بر تکنوکراسی) خطر بخشی‌گرایی مطلق را نیز می‌تواند در پی داشته باشد. سیاست‌گذاری عمومی که مبتنی بر مهندسی تخصص‌هاست، می‌تواند پادزهری برای تکنوکراسی باشد. فعالیت‌های دولتی در چارچوب فنون، تکنیک‌ها و تخصص‌ها شکل می‌گیرند و از این رو چنین می‌نماید که عمل دولتی بایستی در بند تکنوکراسی باشد. دانشور فنی با داشتن تخصص در یک زمینه خاص مدعی داشتن مشروعیت سیاست‌گذاری در آن زمینه است، در حالی که مشروعیت سیاست‌گذاری، حاصلی از تخصص‌ها در مجموعه‌ای از فن‌ها است که با هم در یک سیاست‌گذاری دخیل‌اند. مدیریت، ریاست و وزارت در حیطه تخصص محض نیست، بلکه مقوله‌ای است که مجموعه‌ای از تخصص‌ها را با خود به کار می‌گیرد (اشتریان، ۱۳۸۰).

سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تقریباً در تمامی بخش‌ها به شکل قطعه‌قطعه وجود دارد. حلقه‌های استراتژیکی از این فرآیند در سطوح مختلف مفقود و اهمیت وجود آن‌ها نیز مغفول باقی مانده است. رابطه میان طرح‌های فرادست و فرودست در اکثریت قریب به اتفاق موارد به گونه‌ای تصنعی و شعاری برقرار می‌شود و التزام روش‌مند اندکی در روابط سلسله‌مراتبی میان «چشم‌انداز»، «استراتژی و برنامه توسعه»، «برنامه عملیاتی» و «بودجه» وجود دارد. تقریباً در تمامی زمینه‌های سیاست‌گذاری عمومی حداقل یکی از این مولفه‌ها به کلی وجود خارجی

ندارد. انقطاع میان سند چشم‌انداز، برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه دولت یکی از نمونه‌های انقطاع میان مراحل مختلف سیاست‌گذاری در نظام سیاستگذاری ایران است. بحث دیگر آن است که سیاست‌های عمومی به شدت متأثر از برداشت‌های شکل‌گرفته از واقعیت است که آن را مرجعیت می‌نامند. مرجعیت ارائه‌کننده تصاویری است از واقعیت که مبنای سیاستگذاری واقع می‌شود (وحید، ۱۳۸۶: ۳۰۲). پیرمولر، مرجعیت یک سیاست را عبارت از مجموعه‌ای از هنجارهای نمایشی می‌داند که با تعریف معیارهای انتخاب و چگونگی تعیین اهداف به یک سیاست‌گذاری معنا می‌دهد (مولر، ۱۳۷۸: ۵۲). به نظر او با رجوع به این تصویرشناختی بازیگران به سازمان‌دهی دریافت‌های خویش از نظام پرداخته با راه‌حل‌ها مواجه می‌شوند و پیشنهادهای مختلف برای عمل خویش را عرضه می‌کنند. یکی از مشکلات بزرگ نظام سیاست‌گذاری عمومی در ایران فقدان هماهنگی میان مرجعیت‌های بخشی و مرجعیت کلان است. دست‌یابی به یک فرآیند سیاست‌گذاری مناسب مستلزم هماهنگی بخش‌های مختلف در مرجعیت است.

چنین وضعیتی در بسیاری از بخش‌های سیاستگذاری کشور وجود دارد، به طوری که می‌توان گفت که هیچ دستگاهی در ایران وجود ندارد که واجد نظام سیاست‌گذاری و سیاست‌پژوهی منسجمی باشد. روشن است که در وضعیت توصیف شده، فرآیند تعریف مسئله و قرارگرفتن مشکل در دستور کار سیاست‌گذاری عمومی با کژتابی‌های بزرگی مواجه خواهد شد، چرا که در نبود ساختارهای تعریف شده متولی سیاست‌گذاری، عوامل و نیروهای ذی‌نفوذ فراوانی فرصت تأثیرگذاری در این زمینه پیدا می‌کنند و در شرایط ضعف و نقصان فرآیندهای ارزیابی، توانایی کنترل عوامل انحرافی که به انحراف سیاست‌ها از مسیر تأمین‌کننده منافع ملی دامن می‌زنند، بسیار محدود خواهد بود. بنابراین باید توجه کرد که نبود مرجع سیاست‌گذاری عمومی هرگز به معنی نبود سیاست‌گذار یا نبود سیاست‌گذاری عمومی نیست بلکه به معنی بالا رفتن امکان انتخاب رویکردهایی مبتنی بر روزمرگی، کوتاه‌نگری، شتاب‌زدگی و رادیکالیسم، چرخش‌های ناگهانی و دیگر خصلت‌های خردگریز است؛ چرا که حتی در نبود مرجع و ساز و کارهای علمی سیاست‌گذاری عمومی، مسئله‌هایی در دستور کار قرار می‌گیرد، راه‌حلی برای آن‌ها انتخاب می‌شود، اجرا صورت می‌گیرد و گاه حتی ارزیابی‌ها و بازخوردهایی نیز انجام می‌گیرد، اما هیچ تضمینی در درستی انجام هیچ یک از این مراحل نخواهد بود؛ در این زمینه بیش از همه طرح مسئله و فرآیند قرارگرفتن مشکل در دستور کار سیاست‌گذاری عمومی در معرض آسیب خواهد بود؛ این در حالی است که انعکاس کمترین کاستی‌ای در طرح مسئله در قالب انحرافات بنیادین در دیگر مراحل سیاست‌گذاری عمومی از جمله انتخاب

راه‌حل خواهد داشت.<sup>۱</sup> البته نقش مهم مرجعیت جهانی در کنار مرجعیت‌های کلی و بخشی را نیز نباید از نظر دور داشت که می‌تواند به عنوان عامل تحمیل‌کننده و محدودکننده عمل نمایند. در این مورد می‌توان به مرجعیت جهانی بازار آزاد در حوزه اقتصاد، دموکراسی در حوزه سیاست، تنوع در حوزه فرهنگ و مرجعیت کثرت‌گرایی در حوزه اجتماع اشاره کرد. هرچند در ایران در هیچ یک از عرصه‌های اجماع مرجعیتی شکل نگرفته است (وحید، ۱۳۸۴). نکته مهم این‌جاست که گاه اساساً نهادی که باید مسئولیت اصلی هماهنگی سیاستی در جهت دست‌یابی به یک مرجعیت واحد را در یک حوزه سیاستی معین بر عهده داشته باشد، وجود خارجی ندارد و یا حضور آن به اندازه‌ای کم‌رنگ و ضعیف است که به راحتی می‌توان آن را نادیده گرفت. چنین وضعیتی به خوبی درباره شورای عالی انرژی مصداق می‌یابد. اتخاذ یک سیاست مناسب در مورد مصرف انرژی کشور نیازمند انجام هماهنگی‌های لازم میان وزارتخانه‌های نفت، نیرو، مسکن و شهرسازی، صنایع، کشور و ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان انرژی اتمی و دستگاه‌های دیگری است که در شرایط کنونی تنها در چارچوب شورای عالی انرژی امکان آن وجود دارد؛ این در حالی است که با وجود آن‌که سال‌ها از تصویب این قانون می‌گذارد، اما تعداد جلسات آن به اندازه‌ای ناچیز بوده است که می‌توان گفت هنوز این شورا تشکیل نشده است. بدترین شیوه تعارض مرجعیت‌ها هنگامی مشاهده می‌شود که این تعارض در درون یک دستگاه رخ دهد. برای نمونه سازمان‌ها و شرکت‌های مختلفی در وزارت مسکن و شهرسازی هر یک مسئولیت سیاست‌گذاری توسعه «افقی»، توسعه «عمودی» (نوسازی) و توسعه «شهرهای جدید» را عهده‌دار هستند. اما این‌که آیا سیاست‌های اتخاذ شده در هر یک از این سازمان‌ها امکان هماهنگی با یکدیگر را دارند یا خیر، خود مسئله‌ای است که امکان آن را در گرو ارتباط نظام‌مند آن‌ها در مجموعه‌ای همچون شورای عالی شهرسازی و معماری است که تاکنون موفقیتی در این زمینه به چشم نمی‌آید ([www.isna.ir](http://www.isna.ir)).

از سوی دیگر، توجه به ویژگی منحصر به فرد سیاست‌گذاری کلی و سند چشم‌انداز، در کشور ما از حیث مقام واضح، نحوه شکل‌گیری و ابهامات موجود پیرامون موقعیت حقوقی و نظارت بر آن‌ها، گویای وجود مشکلات زیادی در امر سیاست‌گذاری کلان در کشور است. امر سیاست‌گذاری کلی و تدوین برنامه‌های درازمدت و استراتژیک در کشورهای مختلف حسب مورد به قوه مقننه و یا دستگاه‌های دولتی و اجرایی اعم از رئیس حکومت، رئیس دولت، اعضای کابینه، برخی از وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی و یا کمیسیون‌های ویژه و تخصصی واگذار شده است (گل‌نژاد، ۱۳۸۷). بنابراین می‌توان گفت که بی‌نظمی و

۱- برای مطالعه بیشتر در مورد این تحلیل، ر.ک: سخنرانی دکتر کیومرث اشتریان، آسیب‌شناسی فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، بهار ۱۳۸۵. <http://isna.ir/fa/news/8510-08723>



آشفته‌گی نهادی و تعدد مراکز سیاست‌گذار و بسیاری عوامل دیگر که در این نوشتار به آنها پرداخته شد، منجر به انجام کارهای غیر ضروری و بیش از حد توان نهادها از یک طرف و ناکارآمدی ساختاری و در نتیجه تورم نهادها شده است.

## سخن پایانی

چالش‌های اساسی پیش روی یک نظام سیاست‌گذاری کارآمد در کشور را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱- بخشی از اصول قانون اساسی (در ارتباط با تنظیم روابط قوای سه‌گانه و روابط قوا با رهبری نظام و حیطه وظایف نهادهای دیگر در فرآیند سیاستگذاری) به نوعی تبیین آرمانی از روابط میان نهادها و دور از حل بحران تلاقی واقعی آنها بوده و ساز و کار مناسب تحقق یک نام سیاستگذاری منسجم پیش‌بینی نشده است.

۲- همان‌طور که کارلو توری اشاره می‌کند «وضع قانون از سوی تصمیم‌گیران سیاسی، به عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف سیاسی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد» (توری، ۱۳۸۶: ۲۷۴)، لذا بسیاری از قوانین مجلس، به لحاظ ماهیت سیاست مجلس در آن حوزه و بسیاری از قانونگذاری‌های آن، سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف محسوب می‌شوند. بارزترین و البته وسیع‌ترین موردی که در کشورهای در حال توسعه نمود دارد قانون برنامه توسعه است که در آن علی‌رغم پرداختن مجلس به تدوین قانونی برای مدت ۴ یا ۵ سال اما سیاست‌های تصویب شده در این‌گونه اسناد، به معنای دقیق کلمه سیاستگذاری مجلس در حوزه‌های مختلف جامعه محسوب می‌شود. بدین وسیله، در برخورد با برخی از قوانین، نمی‌توان میان آنها و سیاستگذاری برای جامعه چندان تمایز سفت و سختی قائل شد. البته در معنای دقیق کلمه، سیاستگذاری از جنس تعیین هدف و جهت‌گیری و اجراست و متفاوت از جنس قانونگذاری است. سیاستگذاری اعمال اقتدار کلی حکومت و اجرای آن است که مستحضر به مبانی قانونی است. اگر قانونگذاری مستقیماً در حیطه سیاستگذاری وارد شود و آن را تکه‌پاره کند مدیریت کشور، نظام اجرایی و اقتدار عملی حکومت با چالش مواجه می‌شود. اگر نظام سیاستگذاری کلی کشور این پیوستگی را از بین ببرد عملاً قوه مجریه را از کار انداخته است و اجرای سیاست‌ها را با چالش مواجه می‌سازد (اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۷).

۳- محدوده حقوقی و قانونی اقدامات هر یک از نهادهای نظام سیاسی کشور در قانون اساسی دقیقاً مشخص نبوده و ابهام در مفاهیم «قانون»، «مقررات»، «سیاست‌های (خط مشی‌های) اجرایی» و نیز حدود استقلال قوا و اختیارات نهادهایی همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام موجب تداخل ماهوی هر یک از نهادها در محدوده یکدیگر شده و فقدان ساز و

کار نظام‌مند در مورد مهندسی قوانین و سیاست‌ها (با نگرش جامع و کلان) نیز بر این معضل دامن زده است. با گذشت دو دهه از تجربه سیاستگذاری در مجمع، هنوز ابعاد سیاستگذاری و تقسیم کار نهادهای رسمی دقیقاً نامشخص و محل نزاع است. تفسیری موسع از سیاست‌های کلی نظام، عملاً همه سطوح سیاستگذاری را در بر می‌گیرد و جایی برای استقلال قوا و آزادی عمل قوه مجریه و مقننه باقی نمی‌گذارد. در این خصوص باید تاکید شود که به این اعتبار که دولت تجلی جمهوری نظام است، تحدید آن و مداخله در وظایف آن می‌تواند چالش‌های مهمی را در نظام سیاسی بوجود آورد (اشتریان، ۱۳۸۹: ۹ و ۱۲).

۳- مفهوم استقلال قوا موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی با توجه به وجود امور مشترک بین قوا در فرآیند سیاستگذاری برای حوزه‌های مختلف جامعه (همانند نظام‌های اداری و استخدامی، بودجه، نظارت مالی و...) و امور تاثیرگذار در سایر قوا همانند تاثیرات توسعه دستگاه قضایی بر نظام اداری، تاثیرات اقدامات قوه قضائیه در تحقق برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی دولت و... نیاز به تبیین دقیق داشته و ضرورت تعیین محدوده هر یک از قوا و نهادها و نحوه تبعیت آن‌ها از سیاست‌های کلی و مقتضیات ملی احساس می‌شود. نارسایی عمیق در نحوه تنظیم روابط میان نهادهای دخیل در سیاستگذاری و عدم مطلوبیت این روابط و وجود اختلاف بعضاً شدید بین آن‌ها (در برداشت از حدود اختیارات و نحوه عمل به مسئولیت‌ها) مورد اتفاق نظر مردم، مسئولان و مدیران ارشد نظام می‌باشد.

۴- علی‌رغم اذعان مدیران ارشد نظام در مورد نارسایی در مکانیزم سیاستگذاری در کشور، هر یک از این نهادها ریشه‌های مشکلات را در خارج از حوزه عملکرد خویش و مرتبط با دیگر نهادها تلقی می‌نمایند و با فرافکنی سعی در مجاب نمودن دیگر نهادها در عدول از مواضع و برداشت‌های خود دارند که این امر، روند تداخل نهادها در فرآیند سیاستگذاری را شدت بخشیده و دامنه منطقی آن به بحران سیاستگذاری در کشور منتهی خواهد شد.

۵- به رغم اصل ۱۱۳ قانون اساسی که رئیس‌جمهور را «عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری» و «مسئول اجرای قانون اساسی» می‌داند به دلیل تلقی موجود در جامعه از مفهوم استقلال قوا (که نوعی برابری و هم‌ارزی بین قوا و مسئولین قوا را ترویج می‌نماید) و مشکلات ساختاری و حقوقی در ساختار نظام سیاسی کشور، نحوه ارتباط دیگر نهادها با رئیس‌جمهور مشخص نیست و اصولاً نقش قانونی «قوه مجریه» که تاثیرگذارترین نهاد در فرآیند سیاستگذاری در تمام حوزه‌های جامعه و آئینه تمام‌نمای نظام محسوب می‌شود در اداره امور کشور کمتر مورد امعان نظر قرار می‌گیرد. مخصوصاً با توجه به نقش دولت در تنظیم لوایح قانونی و تدوین برنامه‌های توسعه کشور و ضرورت توجه به جایگاه دیگر نهادها در این

برنامه‌ها، تعیین نحوه ارتباط دیگر نهادها با رئیس‌جمهور و قوه مجریه اهمیت خاصی دارد که در ساختار موجود نظام سیاسی ایران مورد غفلت واقع شده است. قوه مجریه علی‌رغم دسترسی به ابزارهای حقوقی، اداری و مالی جهت هماهنگی و توجیه دیدگاه‌ها و جلب حمایت دیگر نهادها و قوا از برنامه‌های خود، در استفاده از این ساز و کارها فاقد ابتکار عمل بوده و به جای استقرار ساز و کارهای مناسب برای هماهنگی میان نهادها در اتخاذ سیاست‌های لازم در تمام حوزه‌های جامعه، عملاً تبلیغ در فضای عمومی و گفتگو با مردم را مورد توجه قرار داده است و سامان مدیریت شده‌ای برای استقرار گفتمان سازنده با دیگر قوا و نهادها در جهت نهادینگی نظام سیاستگذاری یکپارچه و منتظم برقرار ننموده است.

۶- خصلت‌های خردگریز و نارسایی‌های منطق حاکم بر فرآیند سیاست‌گذاری عمومی، همچون «بخشی‌نگری»، «کوته‌نگری» یا «رادیکالیزم و گردش‌های ناگهانی در سیاست‌ها» نظام سیاستگذاری کشور را از هم گسیخته کرده و روند دست‌یابی به اهداف را به شدت تضعیف کرده است. در این زمینه مقایسه سیاست‌های مجلس‌های ششم و هفتم و حکومت‌های {دولت‌های} هشتم و نهم می‌تواند بامعنا باشد (وحید، ۱۳۸۴: ۳۲۹).

۷- تدوین سیاست‌های کلی نظام (که می‌تواند نقش بسزایی در ابهام‌زدایی از فعالیت‌ها و اقدامات نهادهای مختلف در ذیل نظام سیاستگذاری کشور داشته باشد) از سرعت لازم برخوردار نیست و مشارکت مردم، تشکل‌های تخصصی، دولت و دیگر قوا به صورت نظام‌یافته و فعال در طراحی و تبیین این سیاست‌ها به شکل مناسب صورت نپذیرفته است.

۸- ناهماهنگی بین نهادهای سیاست‌گذار و فقدان سامان یکپارچه در مدیریت ارشد کشور، ارتباط و گفتگوی مدیریت کلان نظام را با مردم و جامعه بین‌المللی به صورت منضبط پیش نبرده است و در موارد عدیده‌ای، توان مسئولان قوا و نهادهای زیرمجموعه نظام سیاسی کشور (خصوصاً قوه مجریه) در توجیه این ناهماهنگی‌ها تحلیل رفته است.

## منابع و ماخذ

۱. آسیب‌شناسی فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران: تحلیل منطق خردگریزی و رفتارهای ضد توسعه در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی ایران، توسعه‌نیافتگی فرآیند سیاست‌گذاری عمومی (۱۳۸۵) دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور.
۲. ازغندی، علیرضا (۱۳۷۹) نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب، تهران: نشر قومس.
۳. اشترینان، کیومرث (۱۳۸۰) رقابت‌ها و چالش‌های سیاسی در ایران امروز (مجموعه مقالات منتشر شده)، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ سازمان چاپ و انتشارات.
۴. اشترینان، کیومرث، (۱۳۹۱) مقدمه‌ای بر روش سیاستگذاری فرهنگی، تهران: نشر جامعه‌شناسان.
۵. اشترینان، کیومرث (۱۳۸۶) دولت الکترونیک و سیاستگذاری سیستمی در «سیاستگذاری عمومی در ایران»، انتشارات میزان.

۶. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۹) «ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاست‌گذاری در ج.ا.ایران»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۰، شماره ۱.
۷. باقی، مریم (۱۳۸۷) «اختلاف نظر دولت و قوه قضائیه بر سر لایحه خانواده»، شهروند امروز، شماره ۶۲.
۸. بشیریه، حسین (۱۳۷۸) تاریخ اندیشه‌ها و جنبش‌های سیاسی در قرن بیستم، جلد اول، تهران: نشر نی.
۹. بشیریه، حسین (۱۳۸۰) جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: نشر نی.
۱۰. بشیریه، حسین (۱۳۷۸) جامعه مدنی و توسعه سیاسی در ایران: گفتارهایی در جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: مؤسسه نشر علوم نوین.
۱۱. بشیریه، حسین (۱۳۸۰) موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: گام نو.
۱۲. بیل، جیمز آلن (۱۳۸۷) سیاست در ایران: گروه‌ها، طبقات و نوسازی، ترجمه علی مرشدیزاد، تهران: نشر اختران.
۱۳. پای، لوسین (۱۳۷۹) هویت و فرهنگ سیاسی، در وایتز، مایرون و هانتینگتون، ساموئل، درک توسعه سیاسی، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۴. توری، کارلو (۱۳۸۶) «قانون‌گذاری: امری میان سیاست و حقوق»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، شماره ۵۵، صفحات ۲۷۴-۲۵۹.
۱۵. جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۳) تفکیک قوا در حقوق ایران، امریکا و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۶. روزه، گی (۱۳۶۶) تغییرات اجتماعی، ترجمه منصور وثوقی، تهران: نشر نی.
۱۷. دلیرپور، پرویز (۱۳۸۴) مکانیسم ائتلاف نخبگان و تدوین استراتژی ملی توسعه در ایران بعد از انقلاب، پایان‌نامه دانشجویی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۸. زونیس، ماروین (۱۳۸۷) روانشناسی نخبگان سیاسی ایران، ترجمه پرویز صالحی و دیگران، تهران: چاپخش.
۱۹. سریع‌القول، محمود (۱۳۸۶) فرهنگ سیاسی ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
۲۰. شهابی، هوشنگ، لیز، خوان (۱۳۸۵) نظام‌های سلطانی، ترجمه منوچهر جمهوری، تهران: نشر نی.
۲۱. شیخ‌زاده، حسین (۱۳۸۴) نخبگان و توسعه ایران، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران (باز).
۲۲. گل‌نژاد (۱۳۸۷) بررسی تطبیقی سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۳. علیخانی، علی‌اکبر (۱۳۸۲) نگاهی به پدیده گسست نسل‌ها، تهران: پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی.
۲۴. موثقی، احمد (۱۳۸۷) دین، جامعه و دولت در ایران، تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
۲۵. مولر، پیر (۱۳۷۸) سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران: نشر دادگستر.
۲۶. وحید، مجید (۱۳۸۴) «نگاهی به مشکل سیاست‌گذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت»، فصلنامه سیاست، شماره ۶۹.
۲۷. وحید، مجید (۱۳۸۶) «بحثی در سیاست‌گذاری فرهنگی»، فصلنامه سیاست، دوره ۳۷، شماره ۳.
۲۸. هانتینگتون، ساموئل (۱۳۸۲) سامان سیاسی در جوامع دست‌خوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر علمی.
- 29- Alcañiz, Isabella (2010) "Bureaucratic Networks and Government Spending: A Network Analysis of Nuclear Cooperation in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 148-172.
- 30- Hazlehurst, D. (2001) *Networks and Policy Making: From Theory to Practice in Australian Social Policy*, available at: <http://www.insna.org/INSNA/PNBibliography.htm>
- 31- <http://www.amar.org.ir/default.aspx>
- 32- <http://www.khorasannews.com>
- 33- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., Koopjan, J. F. M., Eds. (1997) *Managing Complex Networks: strategies for the Public* (London: Sector Sage Publications).
- 34- Knoke, D. (1990) *Political Networks: The Structural Perspective* (Cambridge University Press).
- 35- Lindblom, Charles E. (1968) *The Policy-making Process* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc).
- 36- True, James L. (2003) *policy Change*, In: Rabin, Jack, Ed, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (New York, Basel: Marcel Dekker, Inc), pp.917-921.
- 37- Wright, Olin, Erik, *Class, Crisis and the state* (1977) NY: Verso Press.