

Public Policy and Regional Development from the Perspective of the Institutional Approach

Behzad Malekpour Asl^{1*}, Morteza Ghourchi²

1- Assistant Professor, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

(*Corresponding Author Email: behzad.malekpourasl@gmail.com)

2- Assistant Professor, Faculty of Earth Sciences, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran
mghourchi@gmail.com

Abstract

Statement of the Problem: The usefulness of public policy for planners depends on how policies can reconcile conflicts arising from different agendas. The segregated institutional approach places planners in a position where, as experts, they can simply ignore public policy considerations related to the public interest, and emphasize the potential of public policy and its effects on development.

Objectives: In this regard, the purpose of the present study was to investigate how public policies affect regional development from an institutional approach.

Methods: The research method of the study was explanatory-exploratory (discovering the relationship between regional development and public policy from an institutional perspective). In addition, the interdisciplinary approach was used as a tool for establishing causal relationships between the research elements. In the first step, the main shortcomings of regional planning studies in the field of public policy-making based on the approach adopted in this study (i.e. institutionalism) were traced. Then, sustainability and stability, simultaneous attention to the normative and procedural dimension, and institutional considerations of the implementation of public policies were explained as the three main elements regarding the effect of public policies on regional planning.

Results: The results of the present study showed that government interventions in the form of public policies dealt mainly with the institutional environment that shaped the specific characteristics of each territory. Institutional arrangements that hindered or facilitated the efficiency of other factors affecting regional development caused a shift from the optimal point to the sub-optimal point of regional development or vice versa.

Innovation: The result of the present study could be a macro model regarding the influence of public policy on the regional development process from the perspective of the institutional approach.

Keywords: Public Policy, Planning, Agenda, Institutional Approach, Regional Development.

برنامه‌ریزی فضایی

سال یازدهم، شماره دوم، (پیاپی ۴۱)، تابستان ۱۴۰۰
تاریخ وصول: ۹۹/۰۷/۱۶ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۱/۲۱
صص: ۱۴۲-۱۲۳

مقاله پژوهشی

سیاست‌گذاری عمومی و توسعه منطقه‌ای از منظر رهیافت نهادی

بهزاد ملک پور اصل*، مرتضی قورچی^۲

۱- استادیار، دانشکده معماری و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران behzad.malekpourasl@gmail.com

۲- استادیار، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران mghourchi@gmail.com

چکیده

پژوهش پیش رو در پی دستیابی به چگونگی اثرگذاری سیاست‌های عمومی بر توسعه منطقه‌ای از منظر رهیافت نهادی است. سودمندبودن سیاست عمومی برای برنامه‌ریزان در گرو توجه به این پرسش است که چگونه سیاست‌ها بین تعارض‌های برآمده از دستورکارهای مختلف مصالحه برقرار می‌کنند و چگونه با آنها «منفعت عمومی» حاصل می‌شود. رهیافت نهادی تفکیکی را نمی‌پذیرد که برنامه‌ریزان را در قالبی قرار می‌دهد که به‌مثابه اهل فن می‌توانند به‌سادگی ملاحظات سیاسی مرتبط با منفعت همگانی را نادیده بگیرند و بر ظرفیت‌های سیاست عمومی و آثار آن بر توسعه تأکید دارد. روش پژوهش برمبنای ماهیت پژوهش تبیینی اکتشافی خواهد بود (کشف رابطه توسعه منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی از منظر نهادی) و از رهیافت میان‌رشته‌ای به‌مثابه ابزاری برای برقراری روابط علی بین عناصر پژوهش استفاده خواهد شد. در گام نخست، کاستی اساسی مطالعات برنامه‌ریزی منطقه‌ای در زمینه سیاست‌گذاری عمومی برمبنای رهیافت اختیارشده در این پژوهش (یعنی نهادگرایی) ردیابی خواهد شد؛ در ادامه «پایداری و ثبات، توجه همزمان به بُعد هنجاری و روند کاری و ملاحظات نهادی به‌کارگیری سیاست‌های عمومی» به‌مثابه سه عنصر اصلی و راهنمای دستیابی به چگونگی اثرگذاری سیاست‌های عمومی بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تبیین خواهند شد. در نهایت در این پژوهش آشکار شده است مداخلات دولت در قالب سیاست‌های عمومی به‌طور عمده با محیط نهادی سروکار دارد که شکل‌دهنده خصوصیات ویژه هر قلمروی است و ترتیبات نهادی که مانع یا تسهیل‌کننده کارآمدی سایر عوامل تأثیرگذار بر توسعه منطقه‌ای است، سبب حرکت از نقطه بهینه به زیربهینه توسعه منطقه‌ای یا بالعکس می‌شود. دستاورد پژوهش، مدل کلان مسیر اثرگذاری سیاست عمومی بر فرایند توسعه منطقه‌ای از منظر رهیافت نهادی خواهد بود.

واژه‌های کلیدی: سیاست عمومی، برنامه‌ریزی، دستورکار، رهیافت نهادی، توسعه منطقه‌ای.



مقدمه

بسیاری از دانش‌آموختگان علوم انسانی و اجتماعی از میانه دهه ۱۹۶۰ به شکل فزاینده‌ای حیات حرفه‌ای‌شان را به ارائه توصیه‌های سیاستی اختصاص داده‌اند. تشدید فعالیت‌های مرتبط با توصیه‌های سیاستی، پدیده‌ای است جهانی؛ هرچند تا همین اواخر در ایالات متحده چشمگیرتر از سایر نقاط بود. از آنجا که تقاضای نهاد حکومت برای تحلیلگران و مشاوران ورزیده در حوزه سیاست رو به افزایش است، دانشگاهها در پی فراهم کردن زمینه‌های لازم برای آموزش مرتبط با این تقاضا در دوره تحصیلات تکمیلی برآمدند^۱ (Araral et al., 2012: 3).

مطلب بالا بر ظهور جنبش تحلیل سیاست و اهمیت روزافزون آن در گستره جهانی تأکید دارد. مبنای این جنبش بر بازتنظیم روابط بین فرد، جامعه و حکومت و دریافتی نوآیین از منطق حاکم بر عمل دولت در عرصه عمومی استقرار یافته است (Kingdon and Stano, 1984: 166). تحلیل سیاست یا آنچه در بعضی متون سیاست‌گذاری عمومی نامیده می‌شود با تحلیل و مطالعه اراده یا عمل دولت پیوند دارد. مفهوم سیاست آنگاه که بر اراده یا عمل دولت دلالت داشته باشد، معادل آن چیزی است که سیاست‌گذاری عمومی^۲ می‌خوانند؛ «یعنی عملی که از جانب مراجع یا مقام‌های دولتی صادر می‌شود و کوششی است برای «فرمان‌راندن». این فرمان‌راندن حکمی از جانب اراده و کوششی برای اعمال کنترل و شکل‌دهی به جهان است و سیاست‌های عمومی، ابزارهای چنین بلندپروازی تحکم‌آمیزی هستند» (عطارزاده به نقل از Goodin et al., 2006: 3). برای ارائه طرحی از اراده دولت، ناگزیر از وام گرفتن از نظام فلسفی وبر هستیم. دولت در نظام فکری وبر از «حق انحصاری استفاده مشروع از زور فیزیکی درون قلمروی معین»^۳ برخوردار است (Weber, 2009: 78) و پرسش از چیستی دولت و اراده حاکم بر جامعه ریشه در گزاره «حق انحصاری در اعمال زور» دارد. از نظر وبر منطق دولت همان موفقیت نسبی در اعمال زور در برابر سایر نهادهای مدعی از طریق دستگاه عقلایی بوروکراسی است که در نظم اجتماعی^۴ حاکم بر جامعه نمود می‌یابد؛ بنابراین دولت «نهاد سیاسی خاصی تعریف می‌شود که مدعی نسبتاً موفق اعمال زور انحصاری مشروع در قلمرو معین است. این نهاد، عناصری لازم و کافی دارد که عبارت‌اند از: زور، قلمرو، انحصار و مشروعیت. این عناصر تک تک در حکم شرایط لازم دولت هستند و جملگی شرایط کافی دولت را تشکیل می‌دهند. بدون هر کدام از عناصر چهارگانه نمی‌توان دولت را تصور کرد و همچنین حضور همزمان آنها برای شکل‌گیری دولت کافی است. برای اینکه نهاد سیاسی خاص شکل گیرد و دولتی تأسیس شود، دست‌کم باید عناصر چهارگانه نام‌برده با نسبت و ارتباط خاصی کنار هم قرار گیرند» (گل محمدی، ۱۳۹۴: ۷۷).

¹ Since the mid-1960s, an increasingly large number of people, trained in the humanities and social sciences, have come to devote their professional lives to producing policy advice. This is a global phenomenon, although until recently the intensification of activities associated with policy advising has been most pronounced in the United States. As government demand for well-trained policy analysts and advisors has risen, universities have sought to provide relevant graduate-level training.

² public policy

³ monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory

⁴ social order

عامل اتصال‌دهنده عناصر چهارگانه یادشده، عقلانیت صوری^۱ است که با دو عنصر مکمل هدف- وسیله^۲ توضیح داده می‌شود. در این نوع از عقلانیت، کارآمدی و برآمد اهمیت بسیاری دارند و وسیله‌ها به بهینه‌ترین شکل ممکن انتخاب می‌شوند تا به هدف مدنظر دست یابند (Sanderson, 2002: 69). اراده دولت و مشروع بودن زور فیزیکی به تنظیم قواعد و مقررات (وسیله‌ها) برای دستیابی به نظم اجتماعی و بیشینه‌سازی منفعت عمومی (هدف) معطوف است و سیاست نیز در این لحظه شکل می‌گیرد؛ یعنی مشروعیت دولت به میانجی تجلی عقلانیت صوری در دستگاه بوروکراسی (Saetren, 2005: 560)؛ در واقع دولت حق انحصاری اعمال زور را به واسطه عقلانیت صوری و برپایی دستگاه بوروکراسی اعمال و قواعدی هم برای سامان‌دهی امور به کارآمدترین شکل ممکن تنظیم و مشروعیتش را تثبیت می‌کند. بحث درباره سیاست و سیاست‌گذاری عمومی با اتکا بر آرای وبر بدون اشاره به مشروعیت دولت ممکن نیست؛ زیرا وبر سلطه دولت مدرن را از جنس زورمدارانه از بالا به پایین نمی‌دانست؛ بلکه فرمانبرداری خودخواسته اعضای جامعه را نشانه‌ای برای مشروعیت در نظر می‌گرفت و بر این باور بود که سیاست با منفعت عمومی و جمعی پیوندی ناگسستنی دارد؛ بر این مبنا سیاست‌گذاری عمومی، هرگونه کنش دولت به منظور پاسخگویی به وضعیتی خاص و با هدف دستیابی به خیر عمومی^۳ تعریف می‌شود (Mintrom and Williams, 2012: 4).

مراد از صفت «عمومی» در ترکیب وصفی «سیاست‌گذاری عمومی» نیز ناظر بر همین نیروی قهری و البته مشروع دولت برای انتخاب گزینه مناسب به منظور اقدام در عرصه عمومی است که در نهایت برون‌داد^۴ این انتخاب پاسخ دولت به مسئله‌ای خاص همچون توسعه منطقه‌ای است (Weber et al., 2004: 78). دولت و قوه قهریه‌اش در تحلیل سیاست‌گذاری عمومی در دستگاه فکری وبر جایگاه ویژه‌ای دارد و به واسطه برپایی دستگاه بوروکراسی از حقوق متکثر افراد در حوزه‌های مختلف حفاظت می‌کند و فرد عضو جامعه نیز به مصلحت عمومی که دولت پیگیری می‌کند، پایبند خواهد بود. سیاست‌گذاری عمومی در این رهیافت رابطه‌ای دوسویه بین دولت و شهروندان است (Weimer and Vining, 2017: 24). دولت با توسل به قوه قهریه مشروع، مصالح عمومی را با وضع قواعد و مقررات و انتخاب‌های آن تأمین می‌کند و شهروندان نیز با فرمانبرداری خودخواسته مشروعیت دولت را به رسمیت می‌شناسند و به سیاست‌های دولت در عرصه عمومی پایبند می‌مانند (Immergut, 2006: 560). کارآمدی انتخاب‌های دولت نیز، شرط بقای این پایبندی خواهد بود؛ از این رو در بحث سیاست‌گذاری عمومی، دولت نقش کلیدی و با تأسیس دستگاه بوروکراسی و عقلانیت صوری سعی در پیشبرد سیاست‌های عمومی به نفع عامه مردم دارد.

از دهه ۱۹۹۰ به این سو علاوه بر نقش دولت در فرایند سیاست‌گذاری عمومی، ملاحظات نهادی نیز در رابطه با فرایند یادشده در مرکز توجه قرار گرفته است که درون‌مایه اصلی این پژوهش را شکل می‌دهد. از منظر نهادی

¹ Formal rationality

² means-end

³ Public goods

⁴ output

دولت علاوه بر نقش تنظیم‌گری و شکل‌دهی به سیاست‌های عمومی، به‌واسطه شکل‌دهی به محیط نهادی هم بر سیاست‌های توسعه فضایی منطقه‌ای اثرگذار است (Rodríguez-Pose, 2013: 1034).

در بعضی متون مرتبط با سیاست‌گذاری عمومی (Frederickson et al., 2015; Saetren, 2005; Sanderson, 2002) متفاوت با دیدگاه وبر درباره سیاست، نقطه عزیمت بحث درباره سیاست‌گذاری عمومی، فلسفه وجودی دولت نیست و بر موضوعات کاربردی‌تر تأکید می‌شود. در این رهیافت، سیاست به شکل کلی و بدون توجه به پایه‌های معرفتی درباره نقش دولت و ضرورت وجودی‌اش تعریف می‌شود؛ برای نمونه ویلسون در کتاب راهنمای آکسفورد سیاست‌گذاری عمومی (Wilson, 2006:153)، سیاست را واژه‌ای غیردقیق می‌داند که معنای آن به این اشاره دارد که چه کسی آن را به کار می‌گیرد. گاهی به هدف کلی اشاره دارد (در بیانیه حزب کارگر در سال ۱۹۹۷، سیاست معادل هدف کلان یعنی مبارزه با تهدیدات تروریستی تعریف شده است)؛ گاه اقدام خاصی دانسته می‌شود که برای دستیابی به هدف کلان انجام خواهد شد. در بعضی مواقع نیز سیاست با اولویت‌ها و فرایندهای کنش عملی دولت برای ایجاد تغییر مطلوب ارتباط دارد؛ «سیاست ترجمه اولویت‌ها و اصول سیاسی حکومت در رابطه با پروگرام‌ها و شیوه عمل برای تحقق تغییر مطلوب است». به دلیل آشفتگی و سردرگمی در ارائه تعریف دقیق از سیاست، اطلاق «علم ناب» به سیاست‌گذاری عمومی دشوار است (Goodin et al., 2006: 5)؛ به همین دلیل رهیافت‌های نوین به جای تأکید مستقیم بر نقش دولت و سیاست، به موضوعات کاربردی همچون رابطه سیاست عمومی و برنامه‌ریزی (شهری و منطقه‌ای) و آثار آن دو بر یکدیگر توجه نشان داده‌اند و از منظرهای مختلف به‌ویژه نهادی این رابطه را بررسی کرده‌اند.^۱

در عرصه علوم منطقه‌ای به‌طور کلی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌طور ویژه نیز ارائه تعریف دقیق از سیاست‌گذاری عمومی امری دشوار است. مهم‌ترین دلیل رغبت برنامه‌ریزان منطقه‌ای به سیاست‌گذاران در زمینه توسعه منطقه‌ای، «اهمیت تفاوت و پتانسیل‌های بالقوه مناطق برای دستیابی به هم‌گرایی اقتصادی است» (Martinez-Vazquez and Vaillancourt, 2008: 2). ابزاری که سیاست‌گذاران برای پیگیری اهداف توسعه منطقه‌ای در اختیار دارند و شواهدی که درباره توانایی سیاست‌گذاران در زمینه‌هایی همچون توسعه سرمایه انسانی درون مناطق و جذب سرمایه مالی از بیرون از مناطق در راستای توسعه یکپارچه منطقه‌ای وجود دارد، ارتباط برنامه‌ریزی منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی است.

وجه مهم دیگر ارتباط بین این دو عرصه پژوهشی، نقش دولت در توسعه منطقه‌ای و میزان مداخله‌ای است که باید در هماهنگ‌سازی فرایند توسعه منطقه‌ای داشته باشد که در اینجا بحث درباره مشروعیت مداخله از بالا به پایین دولت و حق انحصاری اعمال سیاست‌های توسعه مطرح می‌شود که با منطق بحث وبر که در بالا توضیح داده شد، همخوانی دارد و از این منظر باید آن را مدنظر قرار داد. از نظر برخی صاحب‌نظران و برنامه‌ریزان منطقه‌ای (Fahy

^۱ در این رابطه نگاه کنید به:

AMIN, A., (1999). *An institutionalist perspective on regional development*, International Journal of Urban and Regional Research 23, 365–378.

Feldman, M., (2000). *The New Economic Geography of Innovation, Spillovers and Agglomeration*. In G. L. Clark, M.P. Feldman & M.S. Gertler, The Oxford Handbook of Economic Geography. New York, United State: Edward Elgar.

et al., 2008; Malecki, 1998; Martin, 2001) یکی از کاستی‌های اساسی مطالعات برنامه‌ریزی منطقه‌ای، کم‌توجهی به ظرفیت‌های بالقوه سیاست‌گذاری عمومی است؛ بر مبنای رهیافت نهادباوری می‌توان بین انضباط برنامه‌ریزی منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی ارتباط برقرار کرد؛ در واقع نوآوری مقاله حاضر نیز، برقراری ارتباط بین دو انضباط یادشده از منظر نهادی است. این مقاله با ردیابی کاستی موجود در زمینه چگونگی برقراری ارتباط بین توسعه منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی (به‌مثابه مسئله پژوهش) در پی دستیابی به مدل کلان مسیر اثرگذاری سیاست عمومی بر فرایند توسعه منطقه‌ای از منظر رهیافت نهادی است.

روش پژوهش

این بخش از مقاله از دو منظر روش‌شناسی و روش بررسی می‌شود؛ در واقع پژوهش پیش رو بین این دو تفاوت قائل است و در ارتباط با روش‌شناسی که چهارچوب نظری هدایت‌کننده مقاله را شکل می‌دهد، نهادگرایی مبنای پژوهش است. چهارچوب روش‌شناسانه، معیارهایی در اختیار پژوهشگر قرار می‌دهد تا از مجموعه‌ای از نظریه‌های موازی و رقیب، نظریه‌ای تبیین‌گر متناسب با مسئله پژوهش انتخاب کند. نهادگرایی به‌مثابه چهارچوب کلان هدایتگر سبب شده است در این پژوهش سیاست‌گذاری عمومی، فرایندی پیچیده و چندبعدی در نظر گرفته شود و عناصر مختلفی توصیف و تحلیل شوند؛ از عناصر کلان همچون ساختار دولت و میزان مداخله در فرایندهای توسعه منطقه‌ای تا ابزارهایی که سیاست‌گذار برای بهره‌مندی از پتانسیل‌های بالقوه منطقه در اختیار دارد؛ ابزارهایی که به تغییر و توسعه منطقه‌ای^۱ کمک خواهد کرد؛ به بیان دیگر «کنش‌ها (اقدامات عملی)، گفته‌های رسمی و اهداف حکومت‌ها که به سمت امور خاصی جهت‌گیری کرده است (محیط نهادی)، گام‌های موفق یا ناموفقی که در مسیر اجرای امور یادشده برداشته می‌شود و تبیین آنچه رخ داده یا رخ نخواهد داد نیز، در حوزه سیاست‌گذاری عمومی قرار می‌گیرد»^۲ (Wilson, 2006: 154).

بر اساس روش‌شناسی یادشده در تراز روش‌ها سعی شده است بر مبنای ماهیت پژوهش که تبیینی اکتشافی خواهد بود (کشف رابطه توسعه منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی از منظر نهادی)، از رهیافت میان‌رشته‌ای - برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری - به‌مثابه ابزاری برای برقراری روابط علی بین عناصر پژوهش استفاده شود. مسیر پیموده‌شده برای کشف عناصر پژوهش از این قرار است که نخست تعریف سیاست‌گذاری عمومی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای تدقیق می‌شود که می‌توان آن را مجموعه اهداف، ابزارها و اقدامات و گفته‌های رسمی مقامات دولتی در رابطه با امری خاص (همچون توسعه منطقه‌ای به‌مثابه برون‌داد سیاست‌گذاری عمومی) و تبیین امری خاص برای پیمودن گام‌های تعریف‌شده به‌منظور تحقق آن (فرایند سیاست‌گذاری عمومی) دانست.

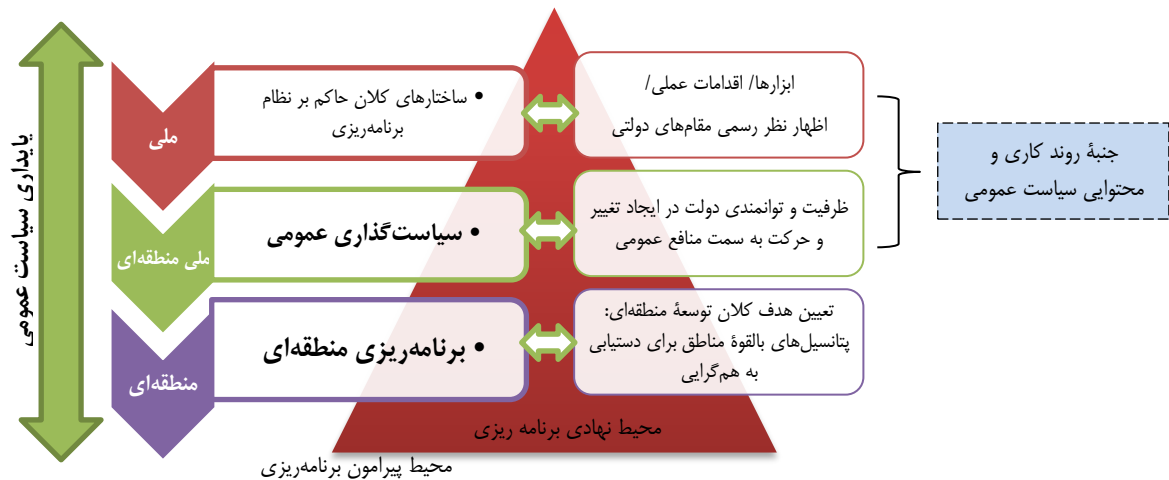
در واقع سیاست‌گذاری عمومی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای با تعریف هدف مشخص در رابطه با امر مشخص همچون بهره‌وری در توسعه اقتصادی آغاز می‌شود و در این مسیر حتی گفته‌های رسمی و ابزارهای در اختیار

^۱ regional change and development

^۲ تأکیدات از نویسنده مقاله است.

سیاست‌گذاران (محیط نهادی) اهمیت دارد. بر مبنای رهیافت اختیار شده در این پژوهش (یعنی نهادگرایی)، پایداری و ثبات، توجه همزمان به بُعد هنجاری و روند کاری و ملاحظات نهادی به‌کارگیری سیاست‌های عمومی (Araral et al., 2012: 115)، سه عنصر اصلی و راهنمای دستیابی به چگونگی اثرگذاری سیاست‌های عمومی بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای هستند.

موفقیت یا ناکامی در پیمودن گام‌های تعریف‌شده برای دستیابی به امر مشخص یا به بیان دیگر رابطه حکومت با محیط برنامه‌ریزی نیز، بخشی از فرایند اجرایی سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شود. شکل زیر فشرده‌ای از مطالب گفته‌شده درباره توسعه منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی است.



شکل - ۱: نمودار روش پژوهش؛ مسیر تبیین رابطه بین برنامه‌ریزی منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی از منظر رهیافت نهادی

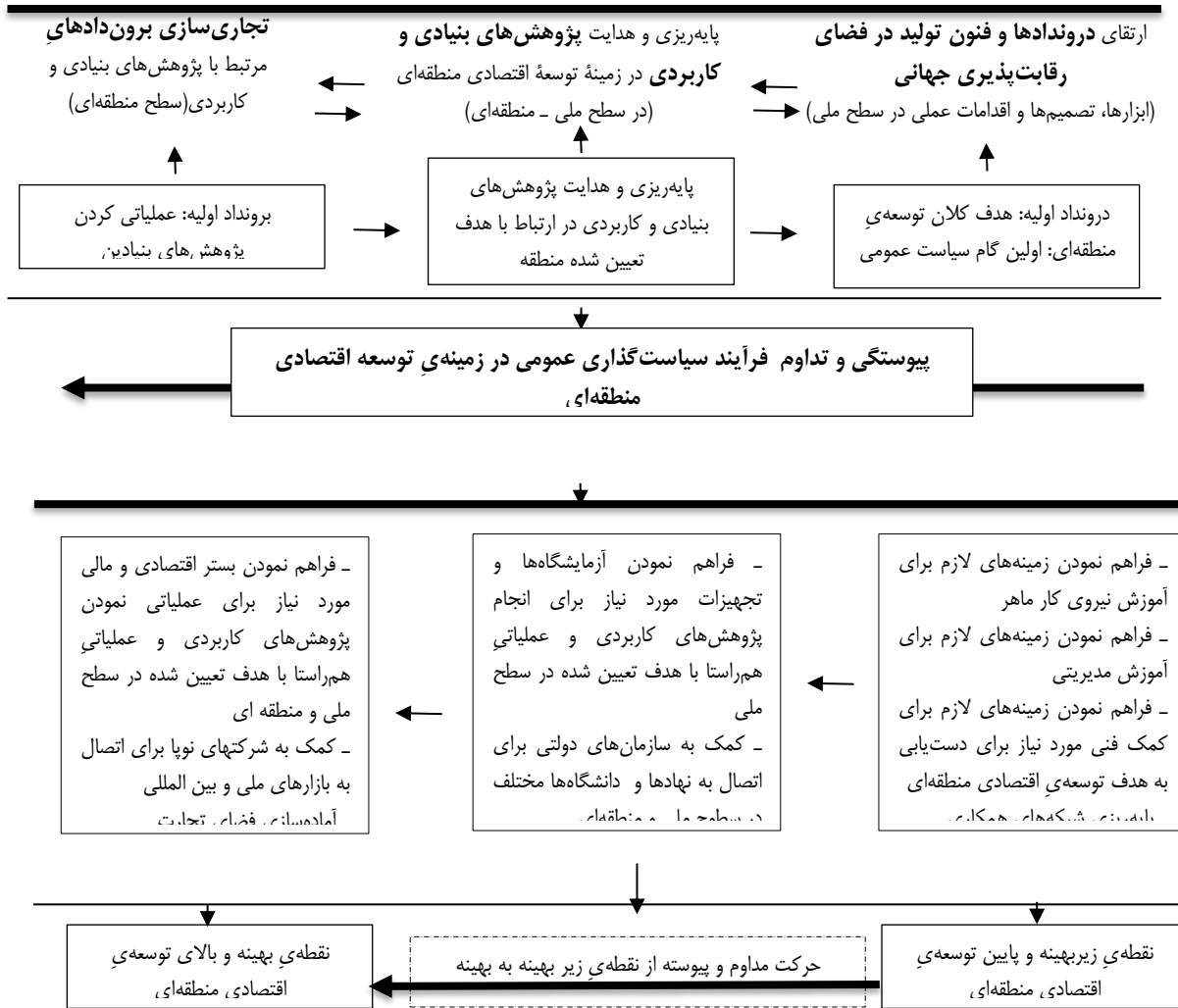
همان‌طور که در شکل بالا نشان داده شده است، سطوح ملی و منطقه‌ای در رابطه با سیاست‌گذاری عمومی در هم تنیده‌اند و ساختارها و عناصر کلان از یک سو و اهداف کلان تعریف‌شده در برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سوی دیگر در سطح میانه، که همان سیاست‌گذاری عمومی است، با یکدیگر در ارتباط هستند تا هدف بنیادی‌تر یعنی «منافع عمومی» تحقق یابد. در ادامه پژوهش سعی خواهد شد سه عنصر اصلی اشاره‌شده در بالا تشریح شوند تا در نهایت مدل یکپارچه چگونگی (مسیر) اثرگذاری سیاست‌های عمومی بر توسعه منطقه‌ای معرفی شود.

چهارچوب نظری: ابعاد مختلف بر سازنده سیاست‌گذاری عمومی کارآمد در رابطه با توسعه منطقه‌ای از منظر رهیافت نهادی (ردیابی عناصر اصلی پژوهش)
ثبات و پایداری در سیاست‌گذاری عمومی (عنصر اول)

از ویژگی‌های اصلی سیاست‌گذاری عمومی در توسعه منطقه‌ای، تکیه‌داشتن آن بر تأملات بلندمدت و الزامات سیاست‌گذاری کارآمد است. نهادهای دانشگاهی و سیاست‌گذاری می‌باید عرصه‌ای برای حیات فکری بلندمدت داشته باشند و بنیان‌های سیاست عمومی را مبتنی بر نظریه متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی جوامع مختلف

شکل دهند؛ در واقع برای ایجاد ثبات و پایداری در سیاست عمومی توسعه منطقه‌ای به بنیان نظری مستحکمی نیاز است تا سیاست بر خواست و اراده فرد بنا نشده باشد و خصلت زودگذر و موقتی به خود نگیرد (March, 1994: 397; Müller, 2004: 397). اگر مدل سیاست عمومی بر مبنای نظریه و عقل نباشد، در راستای حراست از منافع عمومی نیست و به «مدل آنارشی سازمان‌دهی شده» منجر می‌شود؛ «مدلی که سیاست‌های عمومی را بیشتر حاصل تصادف قلمداد می‌کند تا اقداماتی مبتنی بر خردگرایی و عقلانیت. سیاست‌مدار متفکر به عرصه سیاست برای حراست از منافع ملی و مصالح عمومی نمی‌آید؛ زیرا او فهمی در این زمینه ندارد. البته او فهم‌ها از منافع شخصی خود دارد و می‌داند با ورود به چنین صحنه‌ای چه بخت‌هایی برای منافع شخصی گشوده می‌شوند» (وحید، ۱۳۹۸: ۸۰). در زمینه توسعه منطقه‌ای پیوستگی و پایداری سیاست‌های عمومی در ارتباط با سه محور زیر بررسی می‌شود:

نخست: درون‌دادهای سیاست عمومی می‌بایستی بر اساس مطالعات پیشین و مبتنی بر نظریه کلان تعریف شده باشد و در فرایندی مداوم این درون‌دادها پردازش و به برون‌دادهای مطلوب منطقه‌ای تبدیل شوند؛ برای نمونه لاگر و مینارد (Luger and Maynard, 2008: 36) مداخله دولت در فرایند توسعه منطقه‌ای را فرایندی طولانی‌مدت می‌دانند که درون‌داد اولیه سیاست‌های مداخله برگرفته از مطالعات پشتیبان نهاد دانشگاهی است که به‌مثابه نقطه عزیمت اولیه سیاست‌های عمومی تعریف می‌شود. برنامه‌ریزان و صاحب‌نظران در حوزه علوم منطقه‌ای با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه هدف، پیشنهادهایی در زمینه توسعه منطقه‌ای ارائه و اهداف کلانی را تعیین می‌کنند و در این مسیر افزون بر عوامل درونی، شرایط حاکم بر اقتصاد جهانی را مدنظر قرار می‌دهند (Sanderson, 2002: 68). نکته حائز اهمیت در تعریف سیاست‌های عمومی برای تحقق هدف کلان تعیین‌شده در ابتدای فرایند مداخله دولت در توسعه منطقه‌ای، پایداری دولت‌های مختلف به هدف اولیه است که خود این هدف نیز برآمده از مطالعات پشتیبان نظری-بنیادین و مبتنی بر عقلانیت است. شکل ۲، نمونه‌ای از مداخله دولت را در زمینه تحقق هدف تغییر مطلوب اقتصاد منطقه‌ای به تصویر کشیده است که پیوستگی و تداوم سیاست‌های عمومی، عنصری اصلی در فرایند مداخله دولت محسوب می‌شود.



شکل - ۲: نمونه‌ای از مداخله دولت در راستای تحقق هدف تغییر مطلوب اقتصاد منطقه‌ای

با تأکید بر عنصر تداوم سیاست عمومی

منبع: نگارنده بر مبنای Luger and Maynard, 2008: 32

در این مثال دولت از نقش محوری در انتقال از اقتصاد منطقه‌ای با سطح پایین به نقطه بهینه یا سطح بالاتر برخوردار است و در این مسیر درون‌دادهای مربوط به فنون تولید را به‌واسطه آموزش نیروی کار و آموزش مدیریتی، آموزش فنی و ایجاد شبکه‌های همکاری ارتقا می‌دهد و همه اینها در درون فرایندی پیوسته و ممتد و بر مبنای سیاست‌گذاری بلندمدت تحقق می‌یابد. دولت برای شرکت‌های پژوهش و توسعه، زیرساخت‌ها و تجهیزات لازم را فراهم می‌آورد و آنها را به منابع جهانی متصل می‌کند؛ در واقع هم نقش تأمین‌کننده و هم نقش تسهیل‌کننده در سطح ملی و بین‌المللی دارد. دولت برون‌دادهای حاصل از فعالیت‌های پژوهشی (بنیادین و کاربردی) را جذب می‌کند و به مرحله تجاری‌سازی انتقال می‌دهد (Luger and Maynard, 2008: 38). در این مرحله اقدامات عملی چون برندسازی و دریافت گواهینامه‌های بین‌المللی و کمک‌های مالی دولت، چرخه انتقال از نقطه زیر بهینه به بهینه

را تکمیل می‌کند و منطقه در مسیر تغییر مطلوب گام برمی‌دارد. در متون مرتبط با سیاست‌گذاری عمومی و توسعه برای پیمودن مسیر ترسیم‌شده در نمودار بالا دو روش مجزا در نظر گرفته شده است:

نخست - تغییر تدریجی: پایه‌گذار بحث تغییر تدریجی در فرایند سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها، چارلز لیندبلاد^۱ (۱۹۵۹) است. او در مقاله «علم تغییر تدریجی»^۲ این ادعا را مطرح کرد که برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اطلاعات کامل در اختیار ندارند و به‌طور کامل و مبسوط بحث هزینه-فایده را بررسی نمی‌کنند. غیرواقعیانه بودن گزاره تصمیم‌گیری عقلایی را پیش‌تر سایمن (Barnard and Simon, 1947: 75) نیز مطرح کرده بود. لیندبلاد بر مبنای انگاره عقلانیت محدود و ناکامل بودن اطلاعات سیاست‌گذاران در فرایند تحلیل و اجرای سیاست، بازنگری و به‌روزرسانی سیاست‌های موجود را پیشنهاد می‌کرد و تعدیل‌هایی کوچک و تدریجی را در وضع موجود در مرکز توجه سیاست‌گذاری قرار می‌داد. «بدین ترتیب فرایند سیاست‌گذاری با مدلی از سیاست‌گذاری تبیین می‌شود که به تغییر تدریجی شهرت یافته است. در این مدل از سیاست‌گذاری عمومی برخلاف مدل عقلانی - جامع که با بررسی ابعاد مختلف پدیده مورد برنامه‌ریزی آغاز و هر رویدادی به‌طور مستقل بررسی می‌شود، تصمیمات در سیاست‌گذاری مبتنی بر فرایند جدید برای هر تصمیم نیست؛ بلکه انشعابی از تصمیمات سابق است» (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۸۷).

دوم - گسست از روندهای موجود: در اواخر دهه ۱۹۶۰ صاحب‌نظران علم سیاست مدل سیاست‌گذاری مبتنی بر تغییر تدریجی لیندبلاد را مورد پرسش جدی قرار دادند (Baumgartner and Jones, 2010; Baumgartner et al., 2014) و ایستایی فرایند سیاست‌گذاری در مدل سیاست‌گذاری لیندبلاد، مهم‌ترین انتقادی بود که مطرح شد. در مدل سیاست‌گذاری عمومی مبتنی بر «گسست»، تغییرات عمده در سیاست‌ها در بعضی مواقع به نتایج مطلوب‌تری در زمینه توسعه منجر و برخلاف ادعای مطرح‌شده در نظریه عقلانیت محدود تصمیم‌گیری بر مبنای اطلاعات کامل انجام می‌شود، ظرفیت‌های پردازش در فرد برنامه‌ریز یا سیاست‌گذار محدود نیست و می‌توان با ابزارهای نوین تحلیلی، «گسستی» در سیاست‌های موجود ایجاد کرد و مسیری نوین به سمت توسعه گشود (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۸۵). گسست در اینجا به معنای برهم‌زدن ساختارهای موجود در عرصه سیاست‌گذاری عمومی نیست؛ بلکه بازتعریف اهداف و درون‌دادهای اولیه فرایند شکل‌دهی به سیاست‌های عمومی و تعریف مسیر و گام‌های نوین برای تحقق تغییر مطلوب از ویژگی‌های اصلی مدل «گسست» در فرایند سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شود.

در هر دو مدل یادشده، بحث پیوستگی و پایداری سیاست‌های عمومی مطرح است. در مدل نخست، سیاست‌ها فقط به‌روزرسانی و تعدیل می‌شوند و سیاست‌مداران با به رسمیت شناختن عقلانیت محدود بر سر تعدیل‌های جزئی به هم‌رأیی می‌رسند و پایداری سیاست‌های پیشین را تضمین می‌کنند، حتی اگر بهینه نباشند؛ در واقع فرایند سیاست‌گذاری با تصدیق محدودیت‌های فردی و نهادی حفظ می‌شود (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۸۷). در مدل دوم، «گسست» زمانی رخ می‌دهد که سیاست عمومی تدوین‌شده پس از اجرا و ارزیابی بهینه تشخیص داده نمی‌شود و نیاز به بازنگری مطرح می‌شود. در این حالت نیز هرگونه تغییر اساسی در فرایند سیاست‌گذاری به ارزیابی دقیق و

¹ Stage theory

² Science of muddling through

جامع از سیاست‌های پیشین منوط است و بدون آن امکان بازبینی وجود نخواهد داشت و با روی کار آمدن دولت‌های مختلف و سلیقه‌ای سیاست‌ها تغییر نخواهد کرد.

وجه نظر هر دو مدل، «مصالح عمومی» است که یکی با حفظ فرایندهای سیاست‌گذاری موجود و تأکید بر تعدیل متقابل در پی دستیابی به آن است و دیگری با «گسست» و گشودن مسیری نوین؛ اما فصل مشترک هر دو، پایداری سیاست‌های عمومی است که یا تعدیل یا در صورت ارزیابی جامع بازنگری می‌شود و سیاست‌ها فقط به دلیل تغییر دولت‌ها تغییر نخواهد کرد. از منظر نهادی، فهم کارآمدی سیاست‌های عمومی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جوامعی که اهداف بلندمدت برای تغییر و توسعه تعریف می‌کنند در گرو فهم دلایل پایداری سیاست‌ها در مدل‌های سیاست‌گذاری تعریف شده است.

جنبه روند کاری در برابر جنبه محتوایی سیاست‌گذاری عمومی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای

سیاست‌گذاری عمومی با فهمی نظام‌مند از جهان سیاسی و اجتماعی سروکار دارد و در پی ارائه چهارچوبی منسجم برای دستیابی به فهم یادشده است. بعضی از نظریه‌های سیاست عمومی برای دستیابی به چهارچوب شناختی - توصیفی، به چگونگی و مراحل مختلف شکل‌گیری سیاست‌ها توجه دارند (جنبه روند کاری) و برخی دیگر، نوع یا گونه سیاست حاصل از فرایند سیاست‌گذاری را در مرکز توجه خود قرار می‌دهند (جنبه محتوایی) و از این مسیر مقدمات چهارچوب فهم جهان سیاسی را فراهم می‌کنند. در بعضی از متون سیاست‌گذاری عمومی (Farr et al., 2006; Sanderson, 2002; Weber et al., 2004) جنبه‌های روند کاری با «مدل مراحل»^۱ توضیح داده شده است.

مراد از مدل مراحل، تبیین مراحل است که در فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مشترک هستند و می‌توان آنها را در جوامع با ویژگی‌های مختلف به کار گرفت. «تنظیم دستورکار، نخستین مرحله از مدل مراحل است و فرایندی است که در آن نخبگان و عامه مردم به مشکلات و راه‌حل‌های گزینه توجه می‌کنند یا آنها را کنار می‌گذارند»^۲ (Birkland, 2007: 63)؛ در واقع این مرحله رقابت بین گروه‌ها برای تنظیم دستورکار بسیار تعیین‌کننده است؛ زیرا به دلیل محدودیت منابع و امکانات هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند به همه نیازها و خواست‌های عمومی پاسخ دهد. دستورکار با شناسایی و ردیابی مشکلات در عرصه عمومی و ریشه‌های آن آغاز می‌شود و در ادامه آن دسته از مشکلاتی که توجه تعداد بیشتری از مقامات دولتی را جلب کند به‌مثابه موضوع اصلی دستورکار نهایی انتخاب می‌شود و به دلیل اینکه پایه‌های سیاست‌گذاری عمومی ریشه در این انتخاب و جلب توجه دارد، حساس‌ترین مرحله در فرایند تنظیم سیاست‌ها محسوب می‌شود. دستورکار می‌تواند در تمام سطوح دولت شکل بگیرد؛ اما به‌طور

^۱ برای توضیح بیشتر درباره مدل مراحل نگاه کنید به:

اسمیت، کوین بی و لریمر، کریستوفر دبلیو، (۱۳۹۶)، درآمدی نظری بر سیاست عمومی، ترجمه بهزاد عطارزاده، انتشارات علمی و فرهنگی، تهران، ۴۵-۵۰.

^۲ Agenda setting is the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention.

مشخص چهار نوع دستورکار را می‌توان ردیابی کرد (Birkland, 2007; Frederickson et al., 2015; Ripley, 1985):

نخست - جهان دستورکار^۱ در سطح کلان: این نوع دستورکار که وسیع‌ترین سطح تنظیم دستورکار سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شود، به تمام ایده‌هایی توجه دارد که ممکن است در عرصه عمومی و بین نخبگان جامعه مطرح شود و درون سیستم سیاسی و اجتماعی به بحث گذاشته می‌شود. در نظام‌های سیاسی مبتنی بر دموکراسی گسترده، در ظاهر تمام ایده‌ها بدون هیچ‌گونه محدودیت و قیدی مطرح می‌شود و مدنظر قرار می‌گیرد؛ اما باید به این نکته نیز توجه داشت که به هر حال در هر سیستم گشوده‌ای به‌لحاظ سیاسی، بعضی ایده‌ها به شکل غیررسمی با محدودیت‌هایی مواجه هستند و امکان طرح آنها در درون نظام سیاسی و اجتماعی وجود ندارد و مراد از آفرینش دستورکار، میزان حداکثری مطرح‌شدن ایده‌ها در جامعه است؛ البته گاه برای غلبه بر محدودیت‌ها و قیدهایی که در ارتباط با ایده‌ها در جامعه شکل می‌گیرد، بر مبنای شرایط و ویژگی‌های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی آن جامعه، نوع بیان ایده‌ها نیز تغییر می‌کند؛ برای نمونه در ایالات متحده آمریکا به دلیل اینکه واژه «سوسیالیسم» پژواک معنایی مطلوبی ندارد، گروه‌های مدافع عمومی‌شدن خدمات درمانی و بهداشتی به جای «سیستم درمانی اجتماعی» از ترکیب «اصلاح نظام مراقبت و درمان» استفاده می‌کنند تا ایده‌های خود را در معرض داوری و بحث عامه مردم و نخبگان قرار دهند.

دوم - دستورکار سیستمی^۲: این مرحله که به‌لحاظ وسعت پایین‌تر از مرحله جهان در دستورکار قرار می‌گیرد، ایده‌ها و انگاره‌های مطرح‌شده در مرحله پیشین را به‌مثابه درون‌داد دریافت می‌کند و پردازش‌هایی انجام می‌دهد. نظام فکری حاکم بر مقامات دولتی، امکانات و منابع در دسترس برای پاسخگویی به خواست‌های مطرح‌شده در سطح عموم و نخبگان و میزان تمرکزگرایی در نظام تصمیم‌گیری و جز آن، مسائلی هستند که بر انتخاب نهایی بعضی ایده‌ها و کنارنهادن بعضی دیگر اثر می‌گذارند؛ برای نمونه انتخاب نهایی ایده پروگرام‌های مرتبط با کاهش فقر اقتصادی در جامعه زمانی در سطح دستورکار سیستمی به شکل جدی مطرح می‌شود که با تنظیمات ذهنی مقامات دولتی در سطح ملی در آن برهه زمانی سازگار باشد. در آمریکای دهه ۱۹۶۰ نسبت به دهه ۱۹۹۰، دولت‌ها شفقت بیشتری به فقرا داشتند و این احتمال بیشتر بود که ایده کاهش فقر با پروگرام‌ها به سطح دستورکار سیستمی وارد شود.

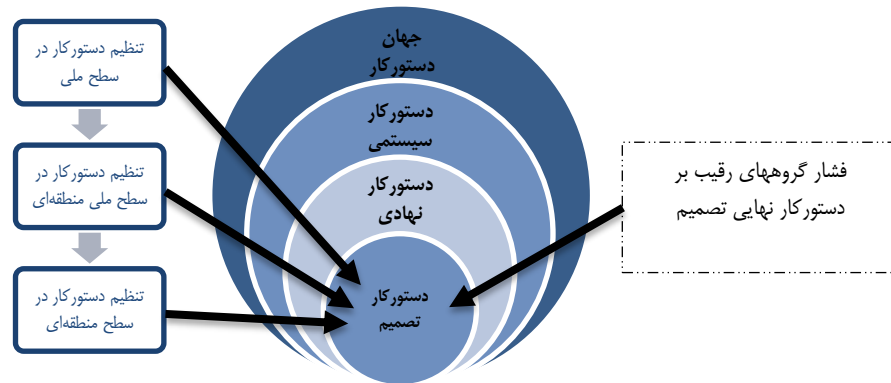
سوم - دستورکار نهادی^۳: اگر مشکلات و ایده‌ها از مرحله دستورکار سیستمی با موفقیت عبور کنند به سطح دستورکار نهادی وارد می‌شوند که به معنای بررسی و ملاحظه جدی‌تر مراجع تصمیم‌گیری است و فقط ایده‌های متناسب با منابع و امکانات در دسترس و سازگار با نظام فکری کلان دولت‌ها به این سطح می‌رسند؛ هرچند با افزایش ظرفیت نهادی و پیشرفت‌های فناورانه‌مدیریتی تعداد موضوعات و مشکلات بیشتری را می‌توان به این مرحله انتقال داد که در واقع مرحله بررسی دقیق و تفصیلی‌تر ایده‌هاست و از سطح ملی به سطوح دیگر چون

¹ Agenda universe

² systemic agenda

³ institutional agenda

منطقه‌ای نیز قابل انتقال است. در نهایت بر مبنای دستورکار نهادی و سنجش ظرفیت‌ها و امکانات، دستورکار تصمیم‌گیری تنظیم خواهد شد. شکل ۳، سطوح مختلف تنظیم دستورکار را در فرایند سیاست‌گذاری عمومی نشان می‌دهد.



شکل - ۳: سطوح تنظیم دستورکار در فرایند سیاست‌گذاری عمومی (نگارنده بر مبنای 64: Birkland, 2007)

پس از تنظیم دستورکار به‌مثابه نخستین مرحله از «مدل مراحل» در فرایند سیاست‌گذاری عمومی، صورت‌بندی و مشروعیت‌بخشی به اهداف و برنامه‌ها، دومین مرحله خواهد بود. این مرحله مبتنی بر فرایندهای تعریف‌شده در زمینه دستیابی به هم‌رأیی بین نخبگان سیاست‌گذاری عمومی انجام خواهد شد. مرحله دوم براساس سیستم‌های حقوقی و ساختارهای متفاوت دولت در جوامع مختلف اشکال متعددی به خود می‌گیرد. پس از این مرحله، سیاست‌ها اجرا می‌شوند و در نهایت پس از ارزیابی عملکرد و آثار ناشی از اجرای سیاست‌های عمومی، تصمیمات درباره آینده سیاست و برنامه‌ها گرفته می‌شود (Ripley, 1985: 141). آنچه درباره مدل مراحل توضیح داده شد، نمونه‌ای از جنبه روند کاری در فرایند سیاست‌گذاری عمومی است که در عرصه توسعه منطقه‌ای نیز کاربرد دارد (Martinez-Vazquez and Vaillancourt, 2008). «مدل مراحل» سیاست عمومی را همچون محصول پیشرفت خطی وقایع سیاسی درمی‌یابد؛ مسائل در دستورکار قرار می‌گیرند؛ مناظره‌هایی درباره راه‌حل‌های بالقوه درمی‌گیرد؛ قانون‌گذاران جایگزین‌ها را بر مبنای عملی بودن یا علایق حزبی انتخاب می‌کنند؛ بوروکراسی‌ها آن جایگزین‌ها را اجرا می‌کنند و آثاری از آن سیاست‌ها بر دنیای واقعی مترتب می‌شود (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۵۷)؛ اما مدل مراحل درباره محتوا و گونه سیاست‌ها بحث نمی‌کند.

در برابر جنبه روند کاری، نظریه‌هایی دیگر بر جنبه محتوایی و برون‌داد فرایند یادشده تأکید دارند و چهار نوع سیاست عمومی را ردیابی می‌کنند:

سیاست توزیعی: رایج‌ترین سیاست‌های عمومی اجتماعی که به‌منظور توزیع مزایای فرایندهای توسعه در نظر گرفته می‌شود. «لوی^۱ از تعرفه‌ها، سیاست‌های حامیانه و برنامه‌های سنتی خاصه‌خرجی^۲ به‌مثابه نمونه‌های ابتدایی سیاست‌گذاری توزیعی نام می‌برد» (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۶۱).

سیاست تأسیسی: این سیاست‌ها بنیادی‌ترین نوع سیاست‌گذاری عمومی است و موضع‌هایی چون تقسیم قدرت و حوزه‌های عمل، اختیار و تأسیس قوانین و مقررات و نهادهای توسعه در مرکز توجه این نوع از سیاست‌گذاری قرار دارد و برون‌داد آن، تأسیس نوع جدید از مناسبات قدرت است (Lowi, 1972: 300).

سیاست تنظیمی: سیاست‌های اجتماعی مداخله‌گرایانه‌ای که با هدف اثرگذاری بر رفتار فردی یا گروهی جامعه تنظیم می‌شوند. تنظیم مناسبات بازار و رقابت حاکم بر آن، نمونه‌ای از سیاست‌های تنظیمی است که برای اصلاح رفتار بازیگران عرصه نظام بازار در نظر گرفته شده‌اند؛ به بیان دیگر سیاست‌های تنظیمی، رابطه بین عناصر درگیر در میدان قدرت را تنظیم می‌کند و در پی اصلاح کنترل رفتارهای غیرمنصفانه در میدان‌های مختلف موجود در جامعه است.

سیاست بازتوزیعی: سیاست‌های حمایتی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه همگی زیرمجموعه این نوع از سیاست عمومی قرار می‌گیرند و بخش وسیع‌تری از جامعه را نسبت به سیاست‌های توزیعی دربرمی‌گیرند. نظام مراقبت بهداشتی و درمانی اجتماعی و انواع مالیات‌هایی چون ارزش افزوده و مالیات بر عایدی، سیاست‌های بازتوزیعی برای دستیابی به توسعه متوازن‌تر هستند (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۶۱).

رهیافت‌های نوین توسعه منطقه‌ای از دهه ۱۹۹۰ سعی دارند با بهره‌گیری از دستاوردهای سیاست‌گذاری عمومی و تأمل بر جنبه‌های روند کاری و محتوایی سیاست‌های عمومی، فرایند توسعه منطقه‌ای را همزمان بر مبنای بُعد روند کاری و محتوایی تعریف کنند؛ برای نمونه استیمسون و همکاران^۳ (۱۳۹۸) ماتریس نوین توسعه اقتصاد منطقه‌ای را معرفی کرده‌اند که هم دستورکار «نهادی» و «تصمیم» را دربرمی‌گیرد و هم با تأکید بر سیاست‌های «تنظیمی» و «بازتوزیعی» در پی دستیابی به توسعه متوازن منطقه‌ای است. در مدل معرفی شده، یکی از مهم‌ترین اهداف بلندمدت توسعه اقتصادی منطقه‌ای - اگر مهم‌ترین نباشد - درونی کردن فرایندی است که دستیابی به توسعه پایدار منطقه‌ای را تضمین می‌کند (جهان دستورکار) (Amin, 1999: 372)؛ چنین فرایندی در رابطه با توسعه نیازمند رهیافت راهبردی مبتکرانه در برابر رهیافت منفعل و ممکن‌ساختن آن است تا ریسک (خطرپذیری) تطبیق با شرایط تغییریابنده را مدیریت کند (دستورکار سیستمی). مراد از رهیافت مبتکرانه، رهیافتی است که دستورکار نوینی را در رابطه با توسعه منطقه‌ای تعریف کند و به همین مناسبت بر عواملی چون رهبری و نهادها تأکید می‌شود؛ مفاهیمی که در مدل‌های سنتی توسعه منطقه‌ای نقش چندانی نداشتند. گذار از دستورکار سیستمی به نهادی در قالب گزاره زیر بیان شده است (استیمسون و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۹).

¹ Lowi

² pork barrel

³ Stimson

«نظریه‌ها و رهیافت‌های مرتبط با توسعه منطقه‌ای از توجه به عوامل نهادی غفلت کرده‌اند. رهیافتی مدنظر است که عوامل نهادی به همراه متغیرهای کلیدی و اساسی مرتبط با آن را مهم بداند و نقش میانجی برای پتانسیل منابع و عوامل بازار به‌مثابه متغیرهای مستقل و اثرگذار بر رشد و توسعه منطقه‌ای در نظر گیرد» (دستورکار نهادی)؛ در واقع براساس دستورکار نهادی، ماتریس توسعه اقتصادی منطقه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی شکل می‌گیرد که ویژگی‌های اساسی زیر برای آن در نظر گرفته می‌شود (شکل ۴):

- توسعه اقتصادی منطقه‌ای، یک پدیده چندبعدی^۱ و نیازمند دستیابی به هم‌رأیی بین نخبگان است؛ تمام ایده‌هایی را مدنظر قرار می‌دهد که ممکن است در عرصه عمومی و بین نخبگان جامعه در رابطه با توسعه اقتصادی منطقه‌ای و هدف آن مطرح شود و درون سیستم سیاسی و اجتماعی به بحث گذاشته می‌شود؛ بنابراین مجموعه گسترده‌ای از عوامل را دربرمی‌گیرد و جهان دستورکار شکل می‌گیرد؛
- فرایندی پیچیده^۲ که نشان از اهمیت دستورکار سیستمی دارد و نظام فکری حاکم بر مقامات دولتی، امکانات و منابع دردسترس برای پاسخگویی به خواست‌های مطرح‌شده در سطح عموم و نخبگان، مسیر پاسخگویی به پیچیدگی فرایند سیاست عمومی خواهد بود؛
- در نظر گرفتن ماهیت توسعه هم به‌مثابه فرایند و هم محصول^۳ که دستورکار نهادی، تعیین‌کننده این رهیافت نوین برای توسعه منطقه‌ای است و ملاحظه جدی‌تر از سوی مراجع تصمیم‌گیری در رابطه با فرایند توسعه مطرح می‌شود. دخیل بودن هر دو بُعد کمی و کیفی نیز نشان از اهمیت عواملی چون رهبری و نهادها در فرایند توسعه منطقه‌ای دارد. دخیل بودن بعد سیاستی^۴ توسعه منطقه‌ای در تمام این مراحل قابل ردیابی است؛ سیاستی که از راهبردها و اجرای برنامه‌ها و سازوکارهای تسهیل‌تغییر منطقه‌ای (دستورکار تصمیم) متأثر خواهد بود.



شکل - ۴: توسعه منطقه‌ای به‌مثابه فرایندی پیچیده و چندبعدی و متأثر از دستورکار سیاست عمومی

¹ multi-dimensional phenomenon

² Complex process

³ product

⁴ Policy dimension

همان‌طور که در نمودار بالا نشان داده شده است در فرایند توسعه اقتصادی منطقه‌ای، هم به جنبه روند کاری و هم به جنبه محتوایی توجه شده و در تمام مراحل نیز از بُعد سیاست‌گذاری عمومی توسعه منطقه‌ای متأثر است. توازن بین اهداف کمی و کیفی توسعه اقتصادی، چالشی را در ارتباط با اقتصاددانان جریان مسلط (مبتنی بر برون‌داد) ایجاد کرده و نشان از ظهور رهیافت‌هایی نوین دارد که مبتنی بر آن امکان شکل‌گیری توسعه اقتصادی پایدار به‌واسطه سیاست‌گذاری عمومی فراهم می‌شود.

بعد نهادی سیاست‌گذاری عمومی در توسعه منطقه‌ای

ملاحظات نهادی سیاست عمومی، یکی از متأخرترین رهیافت‌هایی است که مباحث جدیدی را به‌ویژه از دهه ۱۹۹۰ میلادی در ادبیات توسعه مطرح کرده و بر فرایندهای توسعه منطقه‌ای نیز اثر گذاشته است. توجه به این امر که واقعیت اجتماعی - فضایی توسعه منطقه‌ای و محلی فقط یک سطح جغرافیایی واحد و همگن نیست، بلکه از مکان‌های ویژه‌ای شکل گرفته است که هر مکانی در آن با توجه به دارایی‌های اقتصادی، مسیر توسعه، سیاست‌گذاری‌ها، بینش اجتماعی و فرهنگ با شرایط و مقتضیات خاص خود شناخته می‌شود و در واقع توجه به این امر که هر فضای جغرافیایی محتوای نهادی و بومی خاص خود را دارد، فرایند سیاست‌گذاری را از حالت عمومی به فرایند وابسته به مسیر تبدیل می‌کند؛ بنابراین در عمل نیز باید مسیر توسعه آن مجزا و ویژه باشد؛ در واقع مسیر توسعه، بخشی از فرایند کلی و تاریخی توسعه در نظر گرفته می‌شود و بر مبنای شرایط سیاسی و اقتصادی جامعه هدف، سیاست‌های عمومی نیز متأثر از مسیر تاریخی طی شده متفاوت است.

نهادها در ارتباط با سیاست عمومی، ساختارهای قاعده‌مندی هستند که تأثیرات بنیادین بر کارآمدی و کارایی سیاست‌های عمومی و فرایند توسعه اقتصادی منطقه‌ای دارند. ساختارهای قاعده‌مند درباره موضوعات زیر هستند (استیمسون و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۸):

- اصول^۱
- استانداردها^۲
- قوانین^۳
- مقررات^۴

موضوعات یادشده در ارتباط با کارکرد اقتصاد یا جامعه و عملکرد کنشگران مطرح بوده‌اند و ساختارها و فرایندهایی هستند که درباره مطالب زیر اطلاعات کارآمدی ارائه می‌دهند:

- آنچه می‌باید انجام شود یا نشود؛
- پیامد تخلف از آنها چه خواهد بود (و بنابراین) امور چطور انجام می‌شود.

¹ Principles

² Standards

³ Laws

⁴ Regulations

درواقع زمانی که بحث دربارهٔ موانع ساختاری اجرای سیاست‌های عمومی مطرح می‌شود، بار دیگر موضوع نهادها در مرکز توجه قرار می‌گیرد؛ از این رو پژوهش دربارهٔ سیاست عمومی از قبیل دولت رفاه، سیاست‌های شهری، سیاست‌های مالیاتی و اقتصادی، سیاست‌های سلامت و محیط‌زیست، زمینهٔ توجه دوباره را به موضوع نهادها فراهم می‌کند (Immergut, 2006: 561). در ارتباط با سیاست عمومی، برنامه‌ریزی با دو تعریف کلان تبیین می‌شود؛ یکی برنامه‌ریزی در مفهوم عام آن (نظیر نگاه به آینده یا پیش‌آگاهی از اقدامات آتی یا جنبه‌ای از همهٔ اعمال ارادی) که این تعریف بیشتر خود اقدامات فردی و شخصی را شامل می‌شود؛ اما زمانی که برنامه‌ریزی را به‌مثابهٔ فعالیتی مرتبط با اجتماع (و نه فردی) تعریف کنیم (مفهوم خاص آن)، عموماً برنامه‌ریزی با کنش‌ها و مداخلات عمومی و فرایند سیاست‌گذاری عمومی مرتبط می‌شود.

یافته‌های پژوهش

سیاست عمومی و برنامه‌ریزی از منظر نهادی در یک پرسش بسیار مهم به هم می‌رسند: چرا برنامه‌ریزی؟ برنامه‌ریزی به‌مثابهٔ جنبه‌ای کارکردی از حکومت‌ها (نظیر توجیه برنامه‌ریزی در زمان کاستی بازار در اقتصاد رفاه و دولت‌های رفاه یا مباحث پیرامون نظریهٔ بازی‌ها و نظریهٔ انتخاب عمومی یا اندیشه‌های مارکسیستی و برنامه‌ریزی متمرکز دولتی) تا برنامه‌ریزی به‌مثابهٔ ابزاری به‌منظور کنترل اجتماعی یا اجرای سیاست‌های دولتی - استیلایی (Jameson, 2006: 369)، پاسخ‌های پرسش یادشده محسوب می‌شوند؛ اما تمام این اندیشه‌ها مبتنی بر پذیرش پیش‌فرض دوگانگی و تفکیک برنامه‌ریزی (به‌مثابهٔ کنشی عمومی و مداخله‌ای دولتی) و بازار آزاد (بدون نیاز به برنامه‌ریزی) ارائه شده‌اند؛ درواقع هریک از این اندیشه‌ها که تلاش داشته‌اند دلیل امر برنامه‌ریزی را ارائه کنند، این دوگانگی را پذیرفته‌اند؛ اما نظریهٔ نهادباوری در برنامه‌ریزی با کنارنهادن این دوگانگی و به رسمیت شناختن نظام بازار، در پی برقراری پیوند بین برنامه‌ریزی و بازار آزاد است و مداخلات برنامه‌ریزی یا سیاست‌گذاری عمومی را برای رفع کاستی‌های بازار توصیه می‌کند؛ درواقع پل ارتباطی سیاست عمومی و برنامه‌ریزی نهادی، مداخلات و اقدامات مشروع دولتی برای پاسخ به نارسایی‌های بازار در بعضی حوزه‌ها از جمله آموزش و بهداشت است و مهباکردن محیط نهادی متناسب با این اقدامات دولت در مرکز توجه نظریهٔ برنامه‌ریزی نهادی قرار می‌گیرد. در ادامه به بعضی از ملاحظات نوین برنامه‌ریزی نهادی در سیاست‌گذاری عمومی اشاره می‌شود:

نخست - تأکید بر نظریه‌های نوین برنامه‌ریزی و آثار آن بر سیاست عمومی: برای نمونه بسط نظریهٔ توسعهٔ سازمانی که بر مدیریت نهادهای درگیر در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها تمرکز دارد که در نهایت به کارآمدی اقدامات دولت در عرصهٔ عمومی منجر می‌شود.

دوم - دستیابی به مصالحه در راستای منفعت عمومی: در جوامع دموکراتیک، دستیابی به مصالحه افتخارآمیز است و فقط مسیر عقلانی و منصفانهٔ دستیابی به توافق بین دیدگاه‌های مختلف است. در این برداشت، مصالحه، ماهیت دموکراسی و سیاست‌گذاری عمومی است و با آن می‌توان به «منفعت عمومی» دست یافت؛ همچنین عمل مصالحه

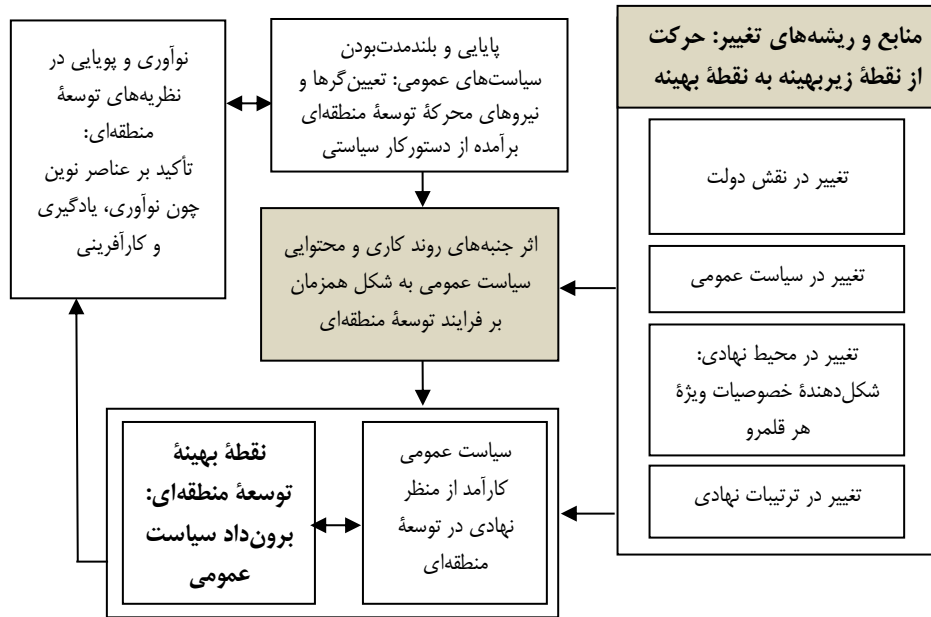
از آنجا که فرد در فرایند آن دربارهٔ وجوه مختلف و متضاد یک مشکل آگاهی کسب می‌کند، به نوعی فرایند یادگیری هم محسوب می‌شود (Sanyal, 2002: 117).

سوم- وابستگی به مسیر به‌مثابهٔ اصل تعیین‌کننده در فرایند سیاست‌گذاری عمومی: نباید اصول مداخلات برنامه‌ریزی با سیاست‌های عمومی را ثابت در نظر گرفت؛ بلکه این اصول زمان مواجههٔ فرد با موقعیت‌ها و نبود قطعیت‌های نوین که در واقع داوری‌های اخلاقی او را در معرض آزمون قرار می‌دهند، در لحظه ساخته می‌شوند و متأثر از مسیر تاریخی طی شده در جوامع مختلف هستند.

براساس آنچه دربارهٔ ارتباط سیاست عمومی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای از منظر رهیافت نهادی بحث شد، سه موضوع کلان یعنی پایداری سیاست‌های عمومی، جنبه‌های روند کاری در برابر محتوایی سیاست‌ها و ملاحظات نهادی اثرگذار بر سیاست‌ها، محورهای اصلی مدل مفهومی این پژوهش را شکل می‌دهند. در رابطه با نقش دولت در مدل یادشده، با دو وضعیت کلان مواجه هستیم:

وضعیت زیربهبینه: محیط نهادی نامساعد برای مداخلهٔ دولت در توسعهٔ منطقه‌ای: دولت، عامل اختلال در توسعهٔ منطقه‌ای است. با وام‌گیری از ادبیات اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک توسعه، دولت عامل اختلال و تخصیص غیربهبینهٔ عوامل تولید محسوب می‌شود. دولت یک مانع ساختاری در ایجاد نهادهای محرک توسعه در سطح منطقه است و بنابراین اتخاذ و تثبیت سیاست‌های عمومی مبتنی بر انگیزش عوامل توسعه ضروری است و فرایندی طولانی خواهد داشت؛

وضعیت بهینه: محیط نهادی نامساعد برای مداخلهٔ دولت در توسعهٔ منطقه‌ای: قائل شدن نقش رهبری و هدایت‌گری برای دولت در فرایند دستیابی به توسعهٔ منطقه‌ای که مبتنی بر دیدگاه نهادی نارسایی‌های نظام بازار آزاد و نظام‌های متمرکز اقتصادی سبب مطرح‌شدن انگاشت‌های نوین چون «رهبری» در توسعه در سطوح مختلف می‌شود. دولت به‌مثابهٔ مانع ساختاری نیست، بلکه عامل رفع موانع ساختاری است و خود دولت نهادی برای دستیابی به توسعه است. مسیر حرکت از نقطهٔ زیربهبینه به بهینه در فرایند توسعهٔ منطقه‌ای بر مبنای مداخلات دولت در شکل زیر ترسیم شده است:



شکل - ۵: مسیر یا چگونگی اثرگذاری سیاست‌های عمومی بر توسعه منطقه‌ای

نتیجه‌گیری

توسعه منطقه‌ای در درون یک چهارچوب مشخص سیاست عمومی تئوریزه نشده و ایده‌های آن بیشتر در ارتباط با سایر رهیافت‌های توسعه منطقه‌ای از جمله رهیافت نهادی به‌مثابه ابزار سیاستی استفاده شده است؛ بنابراین برخلاف کمک‌های مهمی که سیاست عمومی در زمینه درک منابع اصلی توسعه منطقه‌ای کرده است، برنامه‌ریزان منطقه‌ای هنوز نتوانسته‌اند چهارچوب یکپارچه‌ای برای اندازه‌گیری آثارشان معرفی و روند کار عملیاتی^۱ برای تشریح چگونگی دخیل کردن عوامل و فرایندهای توسعه یادشده در مدل‌های رشد و بهره‌وری فراهم کنند.

این پژوهش با بررسی ملاحظات سه‌گانه نهادی در پی آن بود تا چهارچوبی اولیه برای درک چگونگی دخیل کردن عناصر سیاست عمومی در فرایند توسعه منطقه‌ای ردیابی کند؛ بنابراین مداخلات دولت در قالب سیاست‌های عمومی به‌طور عمده با محیط نهادی سروکار دارد که شکل‌دهنده خصوصیات ویژه هر قلمروی است و ترتیبات نهادی که مانع یا تسهیل‌کننده کارآمدی سایر عوامل تأثیرگذار بر توسعه منطقه‌ای است، سبب حرکت از نقطه بهینه به زیربهبینه یا بالعکس می‌شود. این اصول می‌باید انگیزه‌ها و سازوکارهای خروج از وضعیت رکود منطقه‌ای را شامل شود؛ وضعیتی که در آن مداخلات سیاستی، توسعه‌ای ناکارآمد در منطقه ایجاد کرده‌اند؛ همچنین به‌کارگیری ملاحظات نهادی به معنای تجویز نکردن قواعد یکسان برای تمامی منطقه است که برای توسعه اقتصادی بیش از آنکه بهره‌ورانه باشد، ضد آن عمل می‌کند؛ بنابراین راهبردهای توسعه منطقه‌ای نیازمند آن خواهد بود تا خود را با شرایط ترتیبات نهادی منطقه‌ای مختلف متناسب کند که تولیدکننده ویژگی‌هایی چون کیفیت زیاد نیروی انسانی

¹ operational procedure

و نوآوری است و سیاست عمومی هم با لحاظ این تفاوت‌ها بر فرایند توسعه منطقه‌ای مطابق با مسیر ترسیم‌شده در شکل ۵ اثرگذار خواهد بود.

منابع

- ۱- استیمسون، رابرت، استاو، راجر، سالازار، ماریا، (۱۳۹۸)، **توسعه درون‌زای منطقه‌ای: رهبری و نهادها**، ترجمه محمدحسین شریف‌زادگان و بهزاد ملک‌پور اصل، نشر نی، چاپ اول، تهران، ۲۹۸ صفحه.
- ۲- اسمیت، کوین بی، لریمر، کریستوفر دبلیو، (۱۳۹۶)، **درآمدی نظری بر سیاست عمومی**، ترجمه بهزاد عطارزاده، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول، تهران، ۴۳۲ صفحه.
- ۳- گل محمدی، احمد، (۱۳۹۴)، **مفهوم‌بندی وبری دولت**، فصلنامه دولت‌پژوهی، سال اول، شماره ۱، تهران، ۵۷-۸۰.

۴- وحید، مجید، (۱۳۹۸)، **زمان کوتاه سیاست‌گذاری عمومی در ایران**، فصلنامه علمی- پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۴، تهران، ۷۵-۸۸.

- 5- Amin, A., (1999). **An institutionalist perspective on regional economic development**, International journal of urban and regional research, 23 (2), 365- 378.
- 6- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X., (2012). **Routledge handbook of public policy**, Routledge.
- 7- Barnard, C., Simon, H.A., (1947). **Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization**, New York: Free Press.
- 8- Baumgartner, F.R., Jones, B.D., (2010). **Agendas and instability in American politics**, University of Chicago Press.
- 9- Baumgartner, F.R., Jones, B.D., Mortensen, P.B., (2014). **Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking**, Theories of the policy process, 8, 59-103.
- 10- Birkland, T.A., (2007). **Agenda setting in public policy. Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods**, 125, 63- 78.
- 11- Fahy, J., Giblin, M., Green, R., (2008). **Regional innovation systems and public policy**, Public policy for regional development, 41, 66.
- 12- Farr, J., Hacker, J.S., Kazee, N., (2006). **The policy scientist of democracy: The discipline of Harold D. Lasswell**, American Political Science Review, 579- 587.
- 13- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W., Licari, M.J., (2015). **The public administration theory primer**, Westview Press.
- 14- Goodin, R.E., Moran, M., Rein, M., (2006). **The Oxford handbook of public policy**, (Vol. 6), Oxford Handbooks of Political.
- 15- Immergut, E.M., (2006). **Institutional constraints on policy**, In The Oxford handbook of public policy.
- 16- Jameson, K.P., (2006). **Has institutionalism won the development debate?**, Journal of Economic Issues, 40 (2), 369- 375.
- 17- Kingdon, J.W., Stano, E., (1984). **Agendas, alternatives, and public policies**, (Vol. 45), Little, Brown Boston.
- 18- Lowi, T.J., (1972). **Four systems of policy, politics, and choice**, Public administration review, 32 (4), 298- 310 .

- 19- Lowi, T.J., (1972). **Four systems of policy, politics and choice**, Public administration review, 32 (4), 298- 310.
- 20- Luger, M.I., Maynard, N.C., (2008). **On the government's role in regional economic development. Public Policy for Regional Development**, Routledge, New York, 28- 46.
- 21- Malecki, E.J., (1998). **How Development Occurs: Local Knowledge, Social Capital, and Institutional Embeddedness**, Meeting of the Southern Regional Science Association.
- 22- March, J.G., (1994). **Primer on decision making: How decisions happen**, Simon and Schuster.
- 23- Martin, R., (2001). **Geography and public policy: the case of the missing agenda**, Progress in human geography, 25 (2), 189- 210.
- 24- Martinez-Vazquez, J., Vaillancourt, F., (2008). **Regional development: Challenge for public policy**, In Public policy for regional development (pp. 14-23), Routledge.
- 25- Mintrom, M., Williams, C., (2012). **Public policy debate and the rise of policy analysis**, In Routledge handbook of public policy (pp. 3-16), Routledge.
- 26- Müller, H., (2004). **Arguing, bargaining and all that: Communicative action, rationalist theory and the logic of appropriateness in international relations**, European journal of international relations, 10 (3), 395- 435.
- 27- Rodríguez-Pose, A., (2013). **Do institutions matter for regional development?**, Regional studies, 47 (7), 1034- 1047.
- 28- Ripley, B., (1985). **Policy Analysis in Political Science**, Chicago: Nelson-Hall, Robinson, Scott, E., Floun'say Caver, Kenneth, J., Meier, Laurence J., O'-Toole, Jr., (2007). **"Explaining Policy Punctuations: Bureaucratization and Budget Change"**, American Journal of Political Science 51 (January): 140- 150.
- 29- Saetren, H., (2005). **Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of- Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant**, Policy Studies Journal, 33 (4), 559- 582.
- 30- Sanderson, I., (2002). **Making sense of 'what works': evidence based policy making as instrumental rationality?**, Public Policy and Administration, 17 (3), 16- 57.
- 31- Sanyal, B., (2002). **Globalization, Ethical Compromise and Planning Theory**, Planning Theory, 1 (2), 116- 123, <https://doi.org/10.1177/147309520200100202>.
- 32- Simon, H., (1976). **Administrative Behavior**, New York: Free Press.
- 33- Weber, J.M., Kopelman, S., Messick, D.M., (2004). **A conceptual review of decision making in social dilemmas: Applying a logic of appropriateness**, Personality and Social Psychology Review, 8 (3), 281- 307.
- 34- Weber, M., (2009). **From Max Weber: essays in sociology**, Routledge.
- 35- Weimer, D.L., Vining, A.R., (2017). **Policy analysis: Concepts and practice**, Taylor and Francis.
- 36- Wilson, R., (2006). **Policy analysis as policy advice**, The Oxford handbook of public policy, 152- 185.