

دکتر حمیدرضا ملک محمدی*

رویکردی تلفیقی از مثلث‌های اتریونی و هیرشمن در اجرا و ارزیابی سیاست‌ها

چکیده:

آنانی که رهیافت چرخه‌ای در سیاست‌گذاری عمومی را به عنوان مبنایی مناسب در بررسی‌های سیاستی خود تلقی می‌کنند، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها را از جمله مهم‌ترین و مشکل‌ترین مراحل می‌دانند که نیازمند دقیق‌ترین دانش و ابزار است. از این رهگذر، نویسندگانی همچون اتریونی و هیرشمن در نوشته‌های خویش، هر کدام از عناصری برای ورود در این عرصه یاد کرده‌اند. نوشتار حاضر، با ترکیب این دو نگاه، رویکردی تلفیقی در زمینه اجرا و ارزیابی سیاست‌ها را در اختیار علاقه‌مندان قرار می‌دهد.

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری، اجرا، ارزیابی، سیاست، اتریونی، هیرشمن.

* - دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:
«نگاهی به پدیده دولت قانونمند در متون سیاسی - حقوقی اروپایی»، سال ۷۶، شماره ۳۸ - «دولت قانونمند و دولت رفاه، چالش‌های و نظریه در عرصه سیاسی - حقوقی اروپا»، سال ۷۷، شماره ۴۲ - «رویکردهای نو در سیاست‌گذاری عمومی؛ از منطق سامان‌گزینی تا راهکارهای سامانمند»، سال ۷۸، شماره ۴۵ - «بر لیه بسامانی و سامان‌گزینی اجتماعی»، سال ۷۹، شماره ۴۷ - «بررسی میانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، سال ۸۰، شماره ۵۴ - «بازخوانی نظریه جوامع منشوری ریگز و مسأله‌یابی سیاست‌گذاری عمومی در ایران»، سال ۸۲، شماره ۵۹ - «باز مهندسی دولت در قالب دولت الکترونیکی؛ راهی نو به سوی تولید و اجرای سیاست‌ها»، سال ۸۳، شماره ۶۵.

آغاز سخن

برخی بر این باورند که با تصویب یک سیاست، کار سیاستگذاری به اتمام می‌رسد، اما چنین نیست. زمانی که یک سیاست وضع شد و به تصویب رسید، کار سیاستگذاری پایان نیافته است. از این رهگذار، اندرسن به درستی اشاره می‌کند که «سیاست زمانی به وجود می‌آید که اجرا می‌شود و زمانی اجرا می‌شود که به وجود می‌آید» (اندرسن، ۱۹۷۵ ص ۹۸). در این حال اگر بخواهیم بازبان کلاوس ویتز سخن بگوییم باید گفت که اجرا، همان سیاستگذاری است اما با ابزارهایی دیگر.

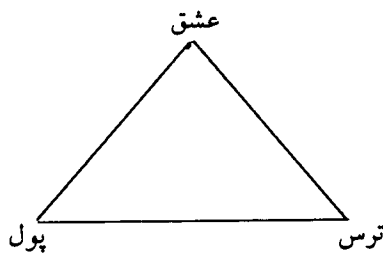
اهمیت مساله اجرا در سیاستگذاری، پرسمن و وایلداوسکی را بر آن داشت تا کتابی را با عنوان «اجرا» در سال ۱۹۷۳ به رشته تحریر در آورند. این کتاب به بررسی اسناد و شواهد مربوط به اجرای سیاست‌ها در ایالات متحده در طول یک دوره سه ساله می‌پرداخت تا از این مساله که چه اشکالی در کار اجرای موفق بوده است، پرده بردارد. از نگاه این کتاب، اجرا، فرایندی از تعامل میان تنظیم اهداف و اعمالی است که باید صورت گیرد. به بیانی دیگر، اجرا، توان ایجاد اتصال در یک زنجیره علی است تا آنکه سیاست به عرصه عمل در آید. به باور آنها، زمانی که اتصال و ارتباط بخش‌های گوناگون، به کار رهنمایدن یک سیاست از کمبودها و مشکلات اجرایی می‌آید، اجرا به پدیده‌ای کم اثر تبدیل می‌شود. اهداف باید به روشنی تعریف و فهمیده شوند؛ منابع باید در دسترس باشند؛ زنجیره فرامین باید برچینش و نظارت بر منابع، توانا باشد و سیستم، ضمن توانایی به برقراری ارتباطی موثر، بتواند افراد و سازمان‌های درگیر در اجرا را کنترل نماید (پرسمن و وایلداوسکی، ۱۹۷۳ ص XV).

اجرای سیاست‌ها، شاید یکی از مشکل‌ترین مراحل در چرخه سیاستگذاری عمومی باشد. اما به واقع، «چرا اجرا تا این اندازه مشکل است؟» این پرسش با همین مشکل، عنوان مقاله‌ای از لوئیس‌گان است (گان، ۱۹۷۸). او در این نوشته، توصیه‌هایی دهگانه را برای یک برنامه مطرح می‌نماید تا فرایند اجرا با دقت بیشتری مورد توجه قرار گیرد. کمی پیش از گان، کریسترفرود نیز در کتاب «محدودیت‌هایی برای امور دیوانی» (۱۹۷۶) از مشکل اجرا سخن می‌گوید. او ضمن بیان شروطی پنجگانه برای اجرا، عقیده دارد که اجرای کامل، محصول یک سازمان نظامی گونه است که در آن، خطوط فرماندهی و اقتدار، روشن و شفافند؛ اهداف باید تعیین شده باشند؛ افراد به وظیفه خود عمل کنند؛ ارتباطات میان و درون سازمانی بصورت کامل وجود داشته باشد و محدودیت زمانی مانع از تحقق کار اجرا نشود. با این همه برای بهره‌مندی از یک اجرای خوب و

موفق چه باید کرد؟ شاید تاکنون پاسخی دقیق برای این پرسش، یافت نشده باشد و این نایابی جواب، ریشه در مؤلفه‌های گوناگون و پیچیده‌ای دارد که کار اجرا با آن روبروست. نویسندگان و محققان مختلف، هر کدام از زاویه‌ای به این مساله پرداخته‌اند و البته در خصوص مسائلی این چنینی که در پس پرسشی ساده، دنیایی از مسائل تو در تو رخ می‌نماید، انتظار دیگری نمی‌رود. از همین جاست که نوشته حاضر، جنبه‌ای از جنبه‌های پدیده اجرا و سپس ارزیابی آن را از منظر تلفیق دو دیدگاه به کمند آزمون می‌کشد تا کار حرکت رفت و برگشتی میان نظریه‌های اجرا و اجرای نظریه‌ها، قرین سهولت بیشتری گردد.

اتریونی: مثلث عشق، ترس، پول

اتریونی (۱۹۶۱) در بحث خود از سازمان‌های پیچیده، زمانی که از اجرای سیاست‌ها سخن می‌گوید همراهی و موافقت افراد با فرامین، قوانین و سیاست‌ها را ناشی از وجود سه دلیل اساسی می‌داند که می‌توان هر کدام را در یک راس مثلث قرار داد. نخست آنکه رفتار افراد، برخاسته از نوعی عشق باشد. آنها در انجام آنچه از ایشان خواسته شده، نیازی به اجبار ندارند زیرا خود، خواهان آنند. گروه دوم، آنانی هستند که از روی ترس عمل می‌کنند. این ترس در واقع، ترس از پیامدهای عدم اجرای سیاست‌ها و در سطحی پایین‌تر، اجرای دستورات است. سرانجام، دلیل همراهی افراد می‌تواند منافع مادی یا پول باشد. این گروه، حتی اگر از انجام آنچه می‌کنند تنفر نیز داشته باشند، اما به دلیل پاداشی مادی که انتظارش را می‌کشند، به انجام عمل دست می‌زنند. از این رو، در نگاه اتریونی، اجرای سیاست می‌تواند محصول قدرتی هنجاری، سرکوبی یا پاداشی باشد.



اما اجرای یک سیاست، نیازمند ترکیبی از عوامل پیش گفته است. اگر چه بعید بنظر نمی‌رسد که تنها با یکی از این عوامل هم بتوان به اجرایی موفق دست یافت اما معمولاً، ترکیب این

عوامل است که نتیجه‌ای قابل قبول را به همراه می‌آورد. این مساله که در اصل بر پایه فنون و روش‌های مدیریت منابع انسانی پایه ریزی شده است، مجریان را بر آن می‌دارد تا میان انواع قدرت (گروه الف) و انواع اجرا (گروه ب) نوعی تعادل به وجود آورند.

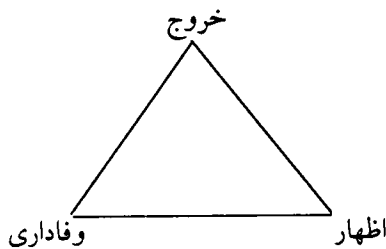
گروه الف	گروه ب
اجباری	بیگانگی
پاداشی	محاسبه‌ای
هنجاری	اخلاقی

به باور اتزیونی، کارامدی در اجرا، محصول دستیابی به نوعی تعادل در ترکیب عوامل پیشین است. در این تعادل، لازمست تا سطحی پایین از ترس (اجبار و بیگانگی)، سطحی بالا از پاداش (پاداش و محاسبه) و اجرا از روی عشق (هنجاری و اخلاقی) مشارکت داشته باشند. بحث اتزیونی در خصوص انواع قدرت، به گونه‌ای دیگر با عنوان «چهره‌های قدرت» در کار کنت بولدینگ (۱۹۹۰) قابل بررسی است. او نیز از سه چهره قدرت یعنی تهدید، مبادله و عشق که به ترتیب، پیامدهایی تخریبی، مولد و همگرا دارند، سخن می‌گوید. مدل بولدینگ به عنوان یک استراتژی برای اجرای سیاست‌ها نیز همچون مدل اتزیونی، نگاهی ترکیبی را مد نظر دارد و ترکیبی از انواع اعمال یعنی اعمال همگرایانه، اعمال تهدید و اعمال مبادله را مورد توجه قرار می‌دهد. در این حال، برخی از سیاست‌ها ممکن است تهدیدی بیش از مبادله را به همراه داشته باشند و برخی دیگر، از عشق بیش از تهدید بهره بجویند.

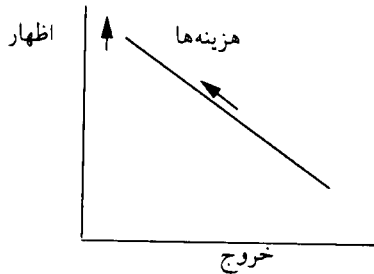
حاصل ترکیب‌های یاد شده، سیاستی است که به اجرا در می‌آید. اما با اجرای یک سیاست، نوبت به آزمون سیاست می‌رسد که اصطلاحاً از آن با عنوان ارزیابی یاد می‌شود. در این حال، بالاترین آزمون برای اجرای سیاست‌ها، میزان رضایت شهروندان از خدمات و کالاهای عرضه شده می‌باشد. شهروندان ممکن است از نتایج بدست آمده و حاصل از اجرای سیاست‌ها، خشنود یا ناخشنود باشند. خشنودی از اجرای سیاست‌ها به ادامه سیاست و تلاش برای افزایش میزان اثر بخشی و کارامدی آن منجر خواهد شد. اما اگر «دریافت کنندگان سیاست‌ها» یعنی شهروندان، چهره‌ای نامطلوب از سیاست را در ذهن بیاورند و با پایین آمدن استانداردهای خدمات عرضه شده، به خرابی سیاست‌ها بیاندیشند، چه گزینه‌هایی را پیش رو خواهند داشت؟

هیرشمن: مثلث خروج، اظهار، وفاداری

پاسخ به پرسش پیش گفته، آبرت هیرشمن را بر آن داشت تا به تحقیق و ارائه مدلی در این خصوص بپردازد (هیرشمن، ۱۹۷۰). به روال موجود در تحلیل‌ها و نوشته‌های اقتصادی، این اقتصاددان نیز پایه مدل خویش را رفتار عقلانی بازیگران بنا می‌نهد. به باور او، زمانی که دریافت کنندگان سیاست‌ها، به زوال سیاست می‌اندیشند، بر مبنای عقلانیتی که در رفتارشان وجود دارد، واکنش‌های چند گانه‌ای را بروز می‌دهند. نخستین واکنش، خروج نامیده می‌شود. در اینجا اصطلاحی را که هیرشمن با نگاه اقتصادی خود بکار می‌گیرد، اصطلاح مصرف‌کننده و بازار است. او خروج را توان مصرف‌کننده در خارج شدن از بازار می‌داند. اگر یک مصرف‌کننده از ارائه خدمات و کالاها راضی نباشد، ممکن است کالا یا خدمات خود را از موسسه، بنگاه یا سازمانی دیگر تهیه نماید و خود را از حوزه شمول سازمان پیشین، خارج کند. واکنش دوم، اظهار نام دارد که به معنای بیان منافع و خواسته‌هاست که از منظر سیاسی، به آن اعتراض گفته می‌شود. به باور هیرشمن، توسل به روش اظهار به جای خروج، تلاش مصرف‌کننده برای تغییر فعلیت‌ها، سیاست‌ها یا خروجی‌های بنگاهی است که از آن خرید می‌کند یا سازمانی است که به آن وابسته است. (هیرشمن، ۱۹۷۰، ص ۳۰) اظهار، دارای اثری هشدار دهنده برای سازمان در خصوص ناکامی سیاست‌هایش می‌باشد. البته نباید فراموش کرد که توسل به روش اظهار، بستگی به ناموفق جلوه کردن روش خروج و دستاوردهای آن در مقابل نا اطمینانی‌های مربوط به تغییر پدیده؟ بوسیله روش اظهار دارد. روش اظهار می‌تواند به عنوان روشی مکمل برای خروج عمل نماید یا آنکه اساساً به مشابه روشی جایگزین مطرح گردد. اما گزینه خروج، به دلایل مختلفی نمی‌تواند به اجرا در آید که از آن جمله می‌توان به این مشترک اشاره کرد که روش اظهار، می‌تواند بر روی تغییر موقعیت موجود که موجب بروز نارضایتی است، تاثیرگذار باشد یا آنکه مشتری / شهروند نسبت به سازمانی که بدان وابسته است و خروجی‌های آن، احساس وفاداری نماید. از اینجا، سومین راس مثلث یعنی وفاداری نیز ظاهر می‌گردد.



وفاداری، گزینه‌ای است که میان دو گزینه خروج و اظهار جای می‌گیرد و منجر به تأخیر گزینه خروج و افزایش میزان گرایش به گزینه اظهار می‌شود. گاه اتفاق می‌افتد که یک شهروند حتی با داشتن امکان خروج، ممکن است به این نتیجه برسد که مساله ترک از سوی او، نوعی عدم وفاداری تلقی می‌شود و لذا کاری نادرست است. در اینجا، استدلال غالب آنست که اگر همگان تصمیم به خروج بگیرند، آن‌گاه جامعه رو به خرابی و زوال خواهد گذارد و به همین دلیل، آنان بجای خروج، گزینه وفاداری یا اظهار را انتخاب می‌نمایند. نکته دیگری را که هیرشمن مورد توجه قرار می‌دهد و در ارتباط با رفتار عقلانی بازیگران است، مساله هزینه‌های خروج در مقابل هزینه‌های ورود می‌باشد. در این حال، هر چه هزینه‌های ورود بیشتر باشد، میزان تمایل به خروج، کمتر خواهد بود و هر چه میزان وفاداری بالاتر باشد، رقبته به خروج، پایین‌تر می‌آید. بنابراین، وفاداری در شرایطی که هزینه‌های ورود و خروج، بالاست، حالتی غالب پیدا می‌کند و در هر دو مورد یعنی ورود و خروج با هزینه‌های بالا، شهروندان ترجیح می‌دهند بجای خروج کامل، از حالت وفاداری یا اظهار، استفاده نمایند.



گاه نیز اتفاق می‌افتد که به رغم انتخاب گزینه خروج، نوعی خروج موقت با هدف وارد آوردن فشار به منظور تغییر سیاست‌ها روی می‌دهد. در این حال مشتری / شهروند امیدوار است که این تهدید از سوی سازمان، جدی تلقی شده و به تغییر سیاست‌ها منجر شود.

تلفیق دو مثلث؛ به سوی کارآمدی بیشتر

سیاست‌گذاری عمومی برای دست یافتن به نتایجی بهتر، باید شهروندان را به مشتریانی کارآمد تبدیل نماید. از این رهگذار، لمب و شافر معتقدند باید به سویی حرکت نمود که در آن با استفاده از روش‌هایی همچون تسهیل دستیابی به موسسات عمومی کارآمد، بر وفاداری مشتری

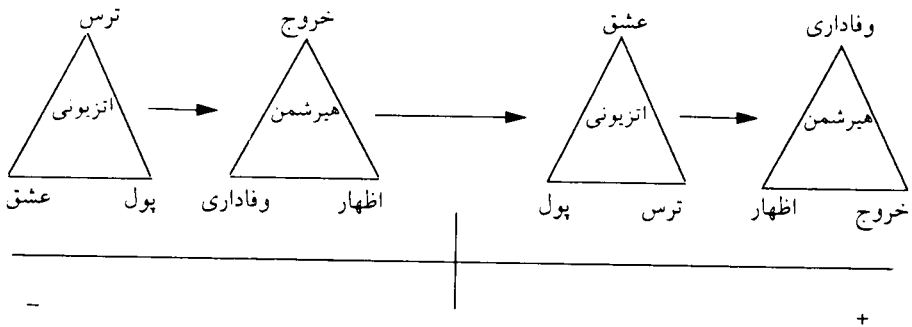
تاکید بیشتری صورت پذیرد. (لمب و شافر، ۱۹۸۱) به بیانی دیگر باید تعیین نمود که کدامیک از رئوس مثلث اتزیونی از ترجیح بیشتری برخوردار است. چرخش این مثلث با هدف قرار گرفتن راس مورد ترجیح در قسمت بالا، موجب چرخش مثلث هیرشمن و قرار گرفتن راس متناظر با مثلث پیشین در قسمت بالا خواهد بود.

رؤس متناظر در مثلث‌ها	
مثلث اتزیونی	مثلث هیرشمن
عشق	وفاداری
پول	اظهار
ترس	خروج

از نگاهی دیگر، اگر مثلث هیرشمن را به مثابه نتیجه حاصل از اجرای سیاست‌ها در قالب مثلث اتزیونی تلقی نماییم، باز هم اجتناب از قرار گرفتن یک مؤلفه نامطلوب مانند خروج، در راس بالایی مثلث، مستلزم اجتناب از قرار گرفتن مؤلفه متناظر آن در مثلث اتزیونی در راس بالایی این مثلث می‌باشد. این نگاه تلفیقی میان دو مثلث که می‌توان آن را تلفیق بیرونی نام نهاد، به سیاستگذاران این امکان را می‌دهد تا با دستیابی به ترکیب‌هایی متفاوت از رئوس مثلث‌ها در درون هر مثلث که می‌توان آن را تلفیق درونی نامید، یک اجرای مطلوب از سیاست‌ها را مد نظر قرار داده و در مقابل چنین اجرایی، رفتاری مطلوب و مشابه را انتظار داشته باشند.

اهمیت آنچه بیان گردید، بیش از آنکه در اجرای سیاست‌های موفق، ظاهر گردد، در پیشگیری از بوز رفتارهای نامطلوب از سوی شهروندان یعنی دریافت کنندگان اصلی سیاست‌ها، تاثیر خود را به نمایش می‌گذارد. یک تلفیق درونی خردمندانه از عناصر مثلث اتزیونی شبیه آنچه خود او بدان اشاره کرده بود (عشق فراوان، پول زیاد و کمی ترس) یا هر تلفیق دیگری که سیاستگذاران ملی و محلی بر اساس شناخت خویش بدان دست یافته‌اند، نتیجه‌ای بالنسبه قابل پیش بینی در بحران‌های پیش رو را از سوی شهروندان به همراه می‌آورد. وجود موسسات عمومی کارآمد از زبان لمب و شافر که کارآمدی آنها را می‌توان نتیجه یک تلفیق درونی خردمندانه دانست، مثلث هیرشمن را در وضعیتی قرار می‌دهد که وفاداری در راس بالایی آن قرار می‌گیرد و در صورت بروز بحران، راس یاد شده جای خود را با راس اظهار عوض می‌کند. این در حالی است که یک

تلفیق درونی احساسی، زودگذر، فاقد آینده‌نگری، بی توجه به واقعیات عینی و بنا شده بر پایه تخیلات ذهنی، در حالی که مثلث نخست را در وضعیتی قرار می‌دهد که ترس در راس بالایی جای می‌گیرد، گونه‌ای از تلفیق بیرونی را موجب می‌گردد که در مثلث دوم، راهی جز قرار گرفتن خروج بر راس بالایی مثلث باقی نمی‌ماند.



قرار گرفتن ترس بر راس بالایی مثلث اتزیونی به قرار گرفتن خروج بر راس بالایی مثلث هیرشمن منجر می‌شود. در این حال، ترکیب بیرونی در دو مثلث، چهره‌ای منفی به خود می‌گیرد زیرا خروج چه به صورت کامل یا به صورت مقطعی، هزینه‌های قابل توجهی را برای سازمان و افراد در بر خواهد داشت. نقطه مقابل این حالت، قرار گرفتن عشق در راس بالایی مثلث اتزیونی است که به قرار گرفتن وفاداری در راس بالایی مثلث هیرشمن می‌انجامد. در اینجا، تلفیق بیرونی، چهره‌ای مثبت به خود می‌گیرد. لذا وفاداری یا به صورت کامل یا به صورت متمایل به سمت اظهار، مانع از بروز روش خروج و ایجاد هزینه برای سازمان و افراد می‌شود. از اینجاست که نوع تلفیق درونی مثلث اتزیونی یعنی نوع ترکیب ترس، پول و عشق (چوب، هویج و بوسه)، نقطه ابتدایی و مبداء پر اهمیت یک اجراء موفق و بدنبال آن، گزینه‌های پیش روی مشتری / شهروند در شرایط بخت یاری و ناکامی سیاست‌ها محسوب می‌گردد. تعادل درونی مثلث اتزیونی به تعادل درونی مثلث هیرشمن و تعادل کلی اجرای سیاست‌ها خواهد انجامید.

کتابنامه:

- 1 - Anderson, J.E. (1975), "Public Policy - making", Holt, Praeger, New York.

- 2 - Pressman, J. and Wildavsky A., (1973), "Implementation", University of California Press, 2nd ed, 1984.
- 3 - Gunn, L. (1978), Why is Implementation so difficult?, "Management Services in Government", No. 33.
- 4 - Hood, C.C., (1976, "The Limits of Administration", John Wiley, London.
- 5 - Etzioni, A. (1961), "A Comparative Analysis of Complex Organizations", Praeger Press, New York.
- 6 - Boulding, K., (1990), "Three faces of Power", Sage, New Bury Park, Cal.
- 7 - Hirshman, A.O., (1970), "Exit, Voice, Loyalty", Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- 8 - Lamb, G., and Schaffer, B. (1981), "Professionalism in Local Government", Longman, London.

