

From decision-making models in politics to understanding policy failure

Mohammad Hossein Elahi Manesh ¹

Farzad Naghizadeh ²

Abstract

This article examines decision-making models in politics and understanding the failure of the sustainability of decisions. It should be said that many models intervene in the way policy decisions are made, but like the reasons for policy failures, they can be understood by examining a wide range of factors within and beyond the policy subsystem, so the main question is what are the decision-making models in politics and the reasons for policy failures? The findings show that it depends on the type of societies and the structure of decision-making models, and this factor is also influential in the type of policy failure, so that collective decisions and individual decisions and reactions to decisions are influential in this category.

Key words: decision making, executive theory, policy making, policy failure

¹Assistant Professor of Political Science, Islamic Azad University, Qom branch, Qom, Iran.
Elahimanehm@yahoo.com

²Phd student of political science, Islamic Azad University, Qom branch, Iran.
Ch.nqyzadh@gmail.com

Knowledge of political interpretation

Vol 4, No 14, Winter 2022

ppt 24-4 1

دانش تفسیر سیاسی

سال چهارم، شماره ۱۴، زمستان ۱۴۰۱

صفحات ۴۱-۲۴

از مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست تا درک شکست سیاست‌ها

محمدحسین الهی منش^۱

فرزاد نقی زاده^۲

چکیده

این مقاله به بررسی مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست و درک شکست پایداری تصمیم‌ها می‌پردازد. باید گفت مدل‌های متعددی در نحوه تصمیم‌گیری سیاست مداخله می‌کند ولی همچون دلایل شکست‌های سیاست می‌تواند با بررسی طیف وسیعی از عوامل در داخل و هم فراتر از زیرسیستم سیاست درک شود، بنابراین سؤال اصلی این است که مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست و دلایل شکست سیاست‌ها چیست؟ یافته‌ها نشان می‌دهد که بستگی به نوع جوامع و ساختار مدل‌های تصمیم‌گیری تفاوت دارد و همین عامل نیز در نوع شکست سیاست‌ها تأثیرگذار است به طوری که تصمیمات جمعی و تصمیمات فردی و واکنش‌ها به تصمیمات در این مقوله تأثیرگذار است.

واژگان کلیدی: تصمیم‌گیری، نظریه اجرایی، سیاست‌گذاری، شکست سیاست

^۱ استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).

Elahimanehm@yahoo.com

^۲ دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران.

مقدمه

امروزه دولت‌ها خواهان مؤثر بودن سیاست‌هایشان هستند تا بتوانند نه تنها به اهداف مادی بلکه اهداف غیرمادی چون کسب پرستیژ یا مشروعیت دست یابند. این امر مسائل مربوط به موفقیت و شکست سیاست‌ها را در کانون توجه قرار می‌دهد. تصمیم‌گیرندگان باید سیاست‌هایی را طراحی و اجرا کنند که نیازهای واقعی خود و جامعه را به روش‌های معنادار برطرف کند؛ بنابراین تصمیم‌گیری از مهم‌ترین مباحث در سیاست است. مبحثی که به‌عنوان یکی از بنیادی‌ترین مباحث می‌تواند در سیاست مطرح شود و البته این مفهوم در رشته‌های دیگری چون مدیریت و اقتصاد مطرح بوده است. مسئله زمان و امکاناتی که به اتخاذ تصمیم در شرایط مختلف، میزان اطلاعات موجود در دسترس افراد، شرایط تصمیم‌گیری را متفاوت می‌سازد. گاهی اوقات تصمیم‌گیری یک امر ساده و سریع است و گاهی تصمیم‌گیری دشوار و نامطمئن می‌شود.

درحالی‌که اکثر مطالعات موفقیت و شکست سیاست را در بررسی موارد مشخص بررسی کرده‌اند باید گفت خلأ مباحث تنوریک باعث شد تا این پژوهش به بررسی دلایل تصمیم‌گیری برای طراحی برنامه و اجرای سیاست‌ها بپردازد از سوی دیگر ناقص بودن این بحث با مبحث دلایل شکست سیاست‌های طراحی و اجرا شده نیز باعث شد تا به این مقوله نیز پرداخته شود. همان‌طور که مشخص است دولت‌ها و سایر سازمان‌های سیاست‌گذاری عمومی، وظایف مختلفی را بر عهده می‌گیرند و مجموعه‌ای از سیاست‌ها و پروژه‌ها را اجرا می‌کنند. بسیاری از این سیاست‌ها و پروژه‌ها موفق تلقی نمی‌شوند. سؤال اصلی این است که مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست و دلایل شکست سیاست‌ها چیست؟ پژوهش به روش تبیینی و با اسناد کتابخانه‌ای گردآوری شده است. برای بررسی تلاش خواهد شد اولاً به روش‌های تصمیم‌گیری اشاره شود و در آن مباحث مرتبط با انواع روش‌های تصمیم‌گیری از نقطه نظرات آرای اندیشمندان بررسی شود به‌علاوه در بحث دوم می‌توان به شکست سیاست‌ها و عدم پایداری آن‌ها نیز پرداخت تا درک روشنی را نسبت به وضعیت ناموفق بودن سیاست‌ها نشان بدهد.

پیشینه پژوهش

پایداری شکست‌های سیاست^۱، یک پدیده گسترده است که هنوز توجه کافی در علوم سیاست بدان صورت نگرفته است. چنین پایداری را می‌توان در نوع مشابه شکست‌های سیاستی دید که در بین تمام دوره‌های زمانی، بخش‌های سیاست و کشورها، با وجود دسترسی فرصت‌های بسیار برای یادگیری سیاست و با وجود پیامدهای بسیار زیان‌بخش چنین شکست‌هایی برای طول عمر دولت و حرفه‌های اجرایی، تکرار می‌شود. تشخیص شرایط، دشوار نیست، برای نمونه، در جایی که یک شکست سیاست یا رسوایی مرتبط به یک مدیریت اجرایی^۲، توسط رقبا در بردن انتخابات تنها برای متصدیان جدیدی بکار می‌رود که خود را قربانی در حال سقوط با نوع مشابه شکست سیاست با پیامدهای انتخاباتی چند سال بعد، می‌یابند.

بسیاری از ادبیات موجود در زمینه شکست‌های سیاست، بر مفهوم‌سازی این موضوع و تفکیک بین انواع مختلف شکست‌ها، تمرکز نموده‌اند بسیاری از مطالعات، برای نمونه، بر ملاحظات تخصصی همانند محدودیت‌های منبع یا مسائل در سطح انفرادی - همانند رهبری ضعیف - به‌عنوان عواملی تأکید نموده‌اند که در شکست سیاست، دخیل بوده‌اند اما چنین عواملی، همیشه ویژه^۳ هستند و مسائل اجتماعی، سیاسی و سایر مسائل مداومی را می‌پوشانند که ممکن است سبب شکست‌های مکرر در طول زمان شوند.

موضوع رایج دیگر در ادبیات این است که شکست‌ها به خاطر اجرای ضعیف یا ملاحظات تخصصی دیگر در طراحی و ارائه سیاست روی می‌دهد؛ اما بار دیگر، پایداری شکست‌های سیاست هم در زمان و هم در فضا حاکی از منابع شکست‌های سیاستی است که نه تنها فراتر از عناصر ویژه قرار می‌گیرند همانند پیش‌زمینه و ترکیب تصمیم‌گیرندگان سیاست بلکه فراتر از

¹ persistence of policy failures

² administration

³ idiosyncratic

ملاحظات تخصصی^۱ در طراحی سیاست یا اجرا واقع می‌شوند که نسبتاً به راحتی، اصلاح پذیر هستند بخشد (Howlett e tal, 2015).

این مسئله هم بدین خاطر است که ممکن است انجام یادگیری به طور عملی، نسبت به آنچه اغلب گمان می‌شود، دشوارتر باشد- مقدمات حاکمیت کلی و تعاملات بین مؤسسات و حامیان سیاسی و عموم، ممکن است موانع مهمی را برای اجرای تحلیل مناسب لازم برای جلوگیری از شکست‌های سیاست اعمال نمایند و هم‌چنین به این خاطر که مسائل همراه با ظرفیت‌های حاکمیت ممکن است توانایی دولت برای شناسایی یا به عهده‌گیری دلایل ریشه‌ای شکست‌های سیاست را تحمیل نماید. با این حال قدیمی‌ترین نوشته پیرامون موضوع شکست سیاست به صورت موفقیت و شکست سیاست یا به صورت مسائل کاملاً تخصصی قابل جوابگویی برای راه‌حل آسان به صورت پدیده سیاسی- اجرایی به شدت پیچیده مقاوم در برابر تغییر یا به صورت ساخت‌ها یا تفسیرهای کلاً نسبیته غیرممکن، برای بررسی در هر شیوه معناداری بیان شد. هر یک از این دیدگاه‌ها در زمینه شکست، به شدت متفقد بوده اما همیشه در پیشبرد تفکر در زمینه این موضوع کمک‌کننده نبوده‌اند. پژوهشگران در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، سعی کرده‌اند عناصر سه رویکرد اولیه را ترکیب نماید، به طور کلی مفاهیم تخصصی یا نسبیته، شکست‌های سیاست را رد می‌کند در حالی که اهمیت آن به عنوان توضیحات یا توصیفات ناتمام شکست‌ها و رفتار سیاسی و سیاست وابسته به آن‌ها را تصدیق می‌کند. به طور مشابه، همان‌طور که در بالا بحث شد، تلاش‌هایی هم برای فراتر رفتن از زمینه‌سازی^۲ ویژه و شناخت اشتراکات در منابع و محرک‌های هم موفقیت و هم شکست صورت گرفت.

پیشرفت عمده‌ای با چنین آثاری صورت گرفت. اول‌ازهمه، شکست‌های سیاست، به شیوه‌های ماهوی تری نسبت به آنچه اغلب به صورت سنتی انجام می‌شد، تعریف شدند که اثبات می‌کند قضاوت‌های قابل تصدیق به صورت عینی یا بین‌الادهان موفقیت و شکست می‌تواند بر اساس

¹ technical considerations

² contextualisation

دعاوی قابل تصدیق به‌طور مستقل از سوی احزاب گوناگون درباره ابعاد پیامدهای سیاست صورت گیرد آن‌ها شامل اقداماتی این‌چنینی هستند که آیا اهداف اصلی کسب‌شده‌اند یا خیر، آیا سیاست، اثر مثبت یا منفی بر گروه‌های هدف داشته است یا خیر، آیا مشکلی که قرار بوده است مورد بررسی قرار گیرد، خودداری شده است یا خیر و چندین بعد مهم دیگر قلمروی یک مشکل.

ثانیاً، چنین اثری هم‌چنین، ملاحظات تعریف و تفکیک شکست‌های سیاست را آشکار می‌سازد. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، پیدایش مجموعه‌ای از مفاهیم جدید در تلاش برای تعریف دقیق‌تر "متغیر مستقل" شکست سیاست، افزایش یافت؛ گونه‌هایی هم چون "شکست مفتضحانه سیاست" (بونز و ت هارت، ۱۹۹۶)؛ "شکست‌های نظارتی" (واینینگ و ویمر، ۱۹۹۰)؛ ولف (۱۹۷۹، ۱۹۸۷)؛ "سوانح سیاست" (کاب و پرایمو، ۲۰۰۳)؛ کینگدون، (۱۹۸۴)؛ "بلاایای سیاست" (دانلیوی، ۱۹۹۵)؛ "فجایع سیاست" (موران، ۲۰۰۱)؛ و "نابهنجاری‌های سیاست" (هال، ۱۹۹۳)، و غیره را شناسایی نمود.

ثالثاً، تلاش شده است انواع مختلف شکست‌ها به‌صورت انواع یا "دسته‌های" بزرگ‌تری گروه‌بندی شوند. کارهای اولیه زیادی در این زمینه برای نمونه، شکست‌های مبتنی بر شیوه‌ای را تفکیک نموده‌اند که یا به مسائل موجود در تدوین سیاست یا اجرای سیاست مربوط بوده‌اند. در این اثر، چهار نوع شکست اصلی، شناسایی شده‌اند (جدول ۲ را ملاحظه نمایید). شامل موقعیت‌هایی می‌شد که به‌موجب آن طرح‌های خوب به‌طور مناسب اجرا نمی‌شدند؛ موقعیت‌هایی که اجرای خوب بر روی طرح‌های توسعه‌یافته به‌طور ضعیف، تلف می‌شود؛ موقعیت‌هایی که طرح‌ریزی ضعیف و اجرای ضعیف به نتایج بسیار ضعیفی منجر می‌شوند و موقعیت‌هایی که حتی سخت‌ترین تحلیل و اجرا بازهم برخلاف همه انتظارات منطقی، به خاطر محدودیت‌ها در الگوی سیاست موجود، به کسب اهداف منجر نمی‌شوند بخشد (Howlett e tal, 2015).

مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست

تصمیم‌گیری عبارت است از انتخاب یک‌راه از میان راه‌های مختلف. تصمیم‌گیری فرا‌گردی است که از طریق آن، راه‌حل مسئله معینی انتخاب می‌گردد یا به عبارتی تصمیم‌گیری فرا‌گردی است که طی آن شیوه عمل خاصی برای حل مسئله یا مشکل ویژه برگزیده می‌شود. تعریف دیگر تصمیم‌گیری را فرایندی می‌داند خاص شامل: انتخاب یک‌راه و روش از میان دو یا چند روش موجود. تصمیم به معنای انتخابی خودآگاه است که به فرد امکان می‌دهد تا بر اساس مجموعه‌ای از شرایط داده‌شده نحوه رفتار و طرز تفکر خاص آن مجموعه بررسی و سپس یک گزینه، مقبول واقع شود و سپس اجرا گردد. تصمیم زمانی گرفته می‌شود که انتخاب انجام شده باشد.

از تصمیم‌گیری نمی‌توان صرف‌نظر کرد، زیرا امتناع ورزیدن از گرفتن تصمیم خودش یک نوع تصمیم‌گیری است. بنا به تعریف "تصمیم‌گیری صرفاً عمل‌گرانش میان راه‌حل‌های جایگزین یا بدیل‌های موجودی است که در موردشان یقین و قطعیت نداریم" تصمیمات مطابق واژگان دیوید ایستون "بروندادها"ی نظام سیاسی هستند که از طریق آن‌ها ارزش‌ها به نحو اقتدارآمیز در داخل یک جامعه توزیع می‌شوند (سلیمانی، ۱۳۹۰: ۳۳۱). دیدگاه تصمیم‌گیری برای تحلیل سیاست خارجی اولین بار توسط پروفیسور آر. سی و همکارانش در سال ۱۹۵۴م مطرح شد. فرض اساسی این دیدگاه این است که اسنادراً کنش بین‌المللی عبارت است از مجموعه‌ای از تصمیمات اتخاذشده از سوی واحدهای اولاً قابل‌شناسایی، ثانیاً دولت‌ها به‌عنوان بازیگران صحنه عمل می‌کنند و درنهایت، در درون کشورها تصمیم‌گیرانی وجود دارند که اقدامات آمرانه آنان، با هر قصد و هدفی، اقدامات دولت مربوطه محسوب می‌شوند. نویسندگان با طبقه‌بندی دامنه وسیعی از عوامل خارجی و داخلی، نیروهای عمده مؤثر بر تصمیم‌گیران را مشخص می‌سازند.

روند تصمیم‌گیری شامل سه مقوله فرعی است:

- آن دسته از فعالیت‌های تصمیم‌گیران که برای رسیدن به اهداف حوزه‌های صلاحیت مربوطه ضروری است.
- ارتباطات و اطلاعات: معانی، ارزش‌ها و اولویت‌های موجود در زمان تصمیم‌گیری.
- انگیزش: عوامل روانی، شخصیتی و ارزشی که بر بازیگران، روند تصمیم‌گیری و سرانجام این روند تأثیر می‌گذارد (لب خنده و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۵۸).

الگوی سیاست‌گذاری خردگرا یا عقلانی مدلی است که عقلانیت، خردگرایی انسان اقتصادی در تقابل با انسان اجتماعی قرار دارد. انسان اقتصادی در هر لحظه ترجیحات خود را تشخیص می‌دهد و اهداف مشخص و منسجم را دنبال می‌کند. این مدل سیاست‌گذاری در شکل تحلیل سیستم، تحقیق در عملیات، نظریه بازی‌ها، تحلیل تصمیم و تحلیل سری‌های زمانی ظاهر گردید و در علوم نظامی و سپس در علوم اقتصادی کاربرد فراوانی یافت. الگوی خردگرا بر سه فرض اساسی استوار است: اول، دسترسی تصمیم‌گیر به تمام اطلاعات موردنیاز؛ دوم، شناخت روشن ترجیحات و خواسته‌ها؛ و سرانجام، برخورداری تصمیم‌گیر از استدلالی کلینگر که امکان بررسی جامع همه راه‌حل‌ها و مقایسه آن‌ها را به وی می‌دهد.

این مدل از اواخر دهه ۱۹۵۰ مورد انتقاداتی واقع شده است که در زیر به پارهای از آن اشاره می‌گردد:

۱. ارزش‌ها و اهداف اجتماعی مشخص که بر سر آن‌ها اجماع باشد وجود ندارد و برعکس ارزش‌های متفاوت و متناقض در عرصه سیاست‌گذاری حاکم است.
۲. بسیاری از ارزش‌ها و اهداف قابل مقایسه و ارزش‌گذاری نیستند تا بتوان آن‌ها را رتبه‌بندی کرد.

۳. محیط و شرایط و به‌طور خاص روابط قدرت و تأثیرات سیستم بر سیاست‌گذاران تعریف و دسته‌بندی روشن اهداف را غیرممکن می‌سازد.
۴. سیاست‌گذاران انگیزه چندانی ندارند تا سیاست‌هایی بر مبنای اهداف اجتماعی اتخاذ کنند؛ آن‌ها برای حداکثر سازی قدرت، وضعیت، پول و انتخاب مجدد خود تلاش می‌کنند.
۵. سرمایه‌گذاری‌های فراوان در روند جاری برنامه‌ها و سیاست‌ها، سیاست‌گذاران را از بازشناسی و توجه به سایر گزینه‌های ممکن باز می‌دارد.
۶. موانع بی‌شماری بر سر راه جمع‌آوری اطلاعات کافی برای ارزیابی همه گزینه‌های ممکن و نتایج آن‌ها وجود دارد که شامل هزینه جمع‌آوری اطلاعات، زمان و... است.
۷. هنوز قابلیت‌های پیش‌بینی علوم به‌اندازه کافی توسعه نیافته است تا سیاست‌گذاران را برای درک دامنه نتایج و پیامدهای تک‌تک گزینه‌ها توانا کند.
۸. عدم اطمینان درباره نتایج سیاست‌های آینده سیاست‌گذاران را مجبور می‌کند تا آنجا که می‌توانند به سیاست‌های پیشین معطوف باشند و بدین وسیله احتمال بروز نتایج ناخواسته و غیرمنتظره را کاهش دهند.
۹. مدل خردگرایی کامل رهیافتی عقلانی-علمی را برای تحلیل سیاست در پیش می‌گیرد و ذاتاً دربردارنده تحلیلی همه‌جانبه از فاکتورها و گزینه‌های ممکن برای حل مشکل است. چنین وضعی سبب می‌گردد که عینی‌گرایی شدید و پیچیدگی و کندی از ویژگی‌های مدل گردد و بر کاربرد آن تأثیر گذارد. از نظر آن‌ها که به سیاست‌گذاری با رویکردی دموکراتیک می‌نگرند شدیدترین انتقاد وارده به این مدل این است که این مدل نیازمند یک اقتدار مرکزی است که تعیین می‌کند کدام ارزش‌ها و اهداف بایستی انتخاب و حداکثر سازی شوند و این مسئله نقش شهروندان در سیاست‌گذاری را به شدت کاهش می‌دهد (وحید و قلجی، ۱۳۹۲: ۱۱ و ۱۳).
- به نظر سایمون انسان اداری به دنبال یافتن راه‌حلی. سایمون در کتاب خود "رفتار سازمانی" دو ویژگی مثبت است نه "بهبینه" بلکه "بسند" را برای انسان اداری خود برمی‌شمارد: نخست، او، از آنجا که به دنبال رضایتمندی است می‌تواند بدون بررسی همه گزینه‌ها و احتمالات که بسیار

وقت گیر و غیرمفید است تصمیم‌گیری نماید. دوم، وی جهان اطراف را خلأ نمی‌پندارد و ارتباط متقابل محیط و سیستم را در نظر می‌گیرد، بدین صورت وی حد بالایی از پذیرش، انطباق و کارایی را به همراه خواهند داشت. مراحل تحلیل سیاست‌گذاری بر مبنای مدل عقلانیت محدود را می‌توان بدین گونه بیان کرد: تحلیل شناسایی مشکل، تعیین سطح حداقل‌ها یا استانداردهایی که گزینه‌های سیاستی باید با آن منطبق باشند، مرحله تحلیل انتخاب گزینه عملی که مسئله را حل می‌کند، بررسی توان آن در حل مسئله، تعیین اینکه آیا این انتخاب با حداقل استانداردها انطباق دارد و تحلیل اجرا که برآیند آن اصلاح، استمرار یا تغییر سیاست است؛ بنابراین مدل سایمون تنها به عنوان شکل جدیدتر و متعادل‌تر مدل عقلانیت مطلق محسوب گشت ... لیندبلوم مدل دیگری برای سیاست‌گذاری معرفی می‌کند که به اینکرمانتالیسم معروف گشته است. در این مدل فرض بر این است که سیاست‌گذاری بر مجموعه محدود و کم دامنه‌ای از گزینه‌ها استوار است. این مدل به تغییرات اندک و تدریجی با در نظر گرفتن شرایط موجود باور دارد، نه به اتخاذ اهداف انتزاعی بلندپروازانه و تغییرات شدید. به نظر او تعریف اهداف وابسته به تحلیل شرایط کنونی است این مدل به این علت که توصیه و تأکید بر تغییرات جزئی دارد و وضع موجود را حتی اگر غلط باشد به چالش نمی‌کشد مورد انتقاد واقع شده است. (همان: ۱۵). هارولد لاسول پدر سیاست‌گذاری عمومی نیز گروه‌های مهارتی شامل نخبگان نظامی، نخبگان ارتباطات و تبلیغات، تجار، فن‌سالاران و دیوان‌سالاران را کنشگران اصلی عرصه سیاست‌گذاری عمومی می‌داند. تعداد معدودی از نخبگان سیاسی تعیین‌کننده اولویت‌های دستور کار سیاست‌گذاری هستند. افرادی که نماینده عموم مردم نمی‌باشند و به شکل نامتناسبی ریشه در طبقات بالای اجتماعی، اقتصادی و نظامی دارند. بر این اساس، تمرکز بر ارزش‌ها، اهداف، منافع و ارتباطات میان نخبگان حاکم که در اتخاذ سیاست‌ها دخیل‌اند. در نقد این مدل، بسیاری از دانشمندان سیاست‌گذاری انگشت بر آمریکایی بودن این نگاه گذارده و معتقدند این مدل خاص نظام سیاست‌گذاری در آمریکا است (همان: ۲۰). بر مبنای مدل آلیسون سازمان‌ها "تحمیلی" هستند بر افرادی که عضو گروه‌ها، کمیته‌ها، زیر کمیته‌ها، دیوان‌ها و بخش‌ها می‌شوند. بر اساس مدل

سیاست‌گذاری بوروکراتیک، این افراد و گروه‌ها دارای منافع سازمانی هستند و برآورده کردن این منافع، بر اهداف سیاست‌های خاص و تأمین منافع عمومی اولویت دارد (همان: ۲۳).

جان استاین برونر^۱ عقیده دارد که مدل سبیرنتیکی را در مورد تصمیمات پیچیده هم می‌توان به کاربرد. بر اساس تعریف او تصمیمات بسیار پیچیده تصمیماتی هستند که دو یا چند ارزش را متأثر می‌سازند، در آن‌ها رابطه داد و دهشی میان ارزش‌ها وجود دارد، عدم قطعیت حاکم است و قدرت تصمیم‌گیری میان تعدادی بازیگر منفرد و یا واحد سازمانی تقسیم شده است. او تصدیق می‌کند که پیچیدگی‌های بیشتر متضمن تنوع بیشتر است و تحت شرایط پیچیدگی، تصمیم‌گیرنده اگر خواهان حفظ قدرت سازگاری خویش است سیاهه ماهرانه‌تر و کامل‌تری از پاسخ‌ها را داشته باشد. این مسئله با افزایش تعداد تصمیم‌گیرندگان در داخل یک جمع حل می‌شود. مسائل پیچیده به وسیله تمام اعضای گروه تصمیم‌گیری مورد تجزیه و تحلیل قرار نمی‌گیرد، در عوض این مسائل به تعداد زیادی مسئله که هر یک دارای ابعاد محدودی هستند، تقسیم شده و هر یک به وسیله تصمیم‌گیرنده یا واحد مجزایی حل و فصل می‌شود (سلیمانی، ۱۳۹۰: ۳۵۳).

اما مدل تصمیم‌گیری "شهودی چندوجهی"، ترکیبی از مکاتب شناختی و عقلانی است و یک فرایند دو مرحله‌ای است: در مرحله اول تصمیم‌گیر، گزینه‌های از پیش تعیین شده را با استفاده از میانبرهای شناختی کاهش می‌دهد. در گام بعدی رویکرد عقلانی در مورد انتخاب گزینه‌های باقیمانده به کار گرفته می‌شود و به این ترتیب تصمیم‌دارای دو جزء خواهد بود. این نوع تصمیم‌گیری در واقع ابتکاری است که در آن تصمیم‌گیر محیط خود را در مواجهه با استرس‌ها و محدودیت‌ها، با استفاده از تصمیم‌گیری در دو مرحله راحت می‌کند... این تئوری پلی بین چشم‌انداز عقلانی و شناختی است. این تئوری قابل استفاده در تصمیمات فردی رهبران، تصمیمات گروهی، تصمیمات زنجیره‌ای و تصمیمات استراتژیک است. فرض کلیدی این تئوری در این است که زمانی که رهبران قصد تصمیم‌گیری را دارند، بیش از یک

¹ John D. Stein Bruner

استراتژی تصمیم را به کار می‌گیرند (همان: ۳۵۴). یکی دیگر از الگوهایی که نظام شناختی و حفظ ارزش‌های تصمیم‌گیرنده را در نظر می‌گیرد، الگوی تفکر ارزشی است که برخلاف تمام الگوهای موجود، برای انتخاب بهترین گزینه، صرفاً بر گزینه‌های موجود تمرکز نمی‌کند. بر اساس این نظریه، در هر موقعیت تصمیم، ارزش‌ها اهمیت بنیادی دارند و موضوعیت گزینه‌ها فقط به این خاطر است که ابزاری برای تحقق ارزش‌ها هستند. بنابراین در فرآیند تصمیم‌گیری نخست باید بر شناسایی فرصت‌های تصمیم و ابداع گزینه‌ها برای حفظ ارزش‌ها تمرکز کرد و نه بر گزینه‌هایی که احتمالاً آن ارزش‌ها را محقق می‌سازند. در واقع تکیه بر ارزش‌ها، محدودیت‌های ذهنی را برطرف و پیشرفت فرآیند حل مسئله را شفاف می‌سازد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۶: ۱۱۶). از یک منظر هم مدل‌های قدرت، تصمیم‌گیری را چیزی می‌دانند که آن را ساختارهای قدرت شامل: طبقه، ثروت، جنبش‌های نهادی و سیاسی، گروه‌های فشار و آگاهی فنی یا حرفه‌ای‌ها شکل داده و معین می‌سازند. در اینجا به بررسی شش رهیافت در این خصوص می‌پردازیم که عبارت‌اند از: نخبه‌گرایی: تمرکز بر روی روشی که در آن قدرت متمرکز شده است. کثرت‌گرایی: تمرکز بر روی روشی که در آن قدرت توزیع شده است. مارکسیسم: تمرکز بر روی منازعه طبقاتی و قدرت اقتصادی. صنف‌گرایی: تمرکز بر روی قدرت منافع سازمان‌یافته. حرفه‌ای‌گرایی: تمرکز بر روی قدرت حرفه‌ای‌ها. فن‌سالاری: تمرکز بر روی قدرت متخصصان فنی (پارسونز، ۱۳۹۴: ۲۵).

درک پایداری شکست‌های سیاست

پایداری شکست‌های سیاست می‌تواند با ارزیابی طیفی از عوامل در داخل و فراتر از زیرسیستم سیاست، بهتر درک شوند، اعم از ماهیت سیستم سیاسی، ظرفیت نظارت و سطوح عدم اطمینان در دانش و شیوه سیاست‌شناسایی شده در مطالعات اولیه.

الن مک کانل اثبات می‌کند، جلوگیری از چنین شکست‌هایی، یک مسئله خدعه‌آمیز برای دولت‌ها محسوب می‌شود. یک مسئله مهم، برای نمونه، این است که سیاست‌ها اغلب دارای اهداف متعدد و متناقض بالقوه برای تأمین هستند. ممکن است خطر بالای شکست به خاطر

مشکلات در ایجاد ائتلاف‌های ضروری حمایت برای این اقدامات را ایجاد نماید. به علاوه، طراحی سیاست‌ها، یک علم دقیق نیست و شامل درجه بالایی از قضاوت در سطح منابع لازم، عملی بودن و شفافیت اهداف و اقدامات لازم برای اجرای مؤثر است. با ساخت چارچوب سه قلمروی شکست سیاست، یعنی شکست‌های سیاستی که اشکال، برنامه، فرایند و شکست‌های سیاست را به خود می‌گیرند، مک کانل، یک راه‌گشا^۱ را مطرح می‌کند که تحت آن، شکست می‌تواند در یکی از سه قلمرو روی دهد اما در بقیه روی ندهد و یا می‌تواند یک موضوع درجه باشد، هم‌چنین با موفقیت (ها) پراکنده می‌شود. به کارگیری چارچوب او حاکی از این است موفقیت‌های سیاست، محدودکننده هستند و به‌طور قابل‌درکی، نادر هستند، زیرا به موفقیت در هر یک از سه قلمرو نیاز دارد. شکست‌های سیاست از سوی دیگر، بسیار رایج‌تر هستند زیرا فقط شکست را در یک بعد برای یک سیاست برای ناکام شدن، در نظر می‌گیرد. این چارچوب به هدایت سیاست عملی آشفته مبهم سیاست‌گذاری به ما کمک می‌کند، با تفکیک مسیرهایی که به ادراک شکست‌های سیاست منجر می‌شود. فیلیپ زیتون، نیز به ارزیابی مجدد دلایل شکست‌های سیاست می‌پردازد، لازم به ذکر است مؤلفین مختلف و مطالعات مختلف، شکست سیاست عمومی را به طرق گوناگون، تعریف کرده‌اند. او می‌پرسد آیا یک مفهوم عینی و غیرسیاسی شکست، متمایز از مفهوم ذهنی و سیاسی بکار رفته توسط ذی‌نفعان وجود دارد؟ بی. گای پیترز با کنار گذاشتن سؤال مربوط به اینکه چرا تمایل داریم به شکست‌ها، نسبت به موفقیت‌ها، بیشتر علاقه‌مند باشیم اما کر، ۱۹۷۶؛ لایت، ۲۰۰۲؛ مک کانل، ۲۰۱۰ الف؛ اسکوارتز، ۱۹۸۳ سؤالات اساسی درباره ظرفیت جمعی ما را برای ایجاد و به کارگیری سیاست عمومی در یک شیوه کارآمد و مؤثر را مطرح می‌کند او رویکردها برای شکست در بخش عمومی را اثبات می‌کند که کمتر بر جزئیات هر سیاست انفرادی تمرکز دارد و بیشتر بر تعیین‌کننده‌های ساختاری عملکرد در بخش عمومی و خصوصی تمرکز دارد، هم‌چنین در تعاملات بین سیاست‌ها، هم برای درک شکست‌های انفرادی و هم پایدار، برتر هستند.

¹ heuristic

پیتر می در موضوع بحث، قدرت را یک رژیم فرضی است که از طریق ایجاد طنین ایده اصلی پشت این رژیم منعکس شود که هدف مشترک، توانایی ساختارهای نهادی مرتبط به اتصال انرژی و جذب و ایجاد حوزه‌های انتخابیه در حمایت از یک مجموعه فرضی از سیاست‌ها را برمی‌انگیزاند. می، اثبات می‌کند این اثرات، به‌نوبه خود، مشروعیت، انسجام و دوام سیاست‌ها را شکل می‌دهند. مارتین ون در استین، جورن اسکرپنیس، پائولت هارت و مارک ون توییست، بر ظرفیت‌های نظارتی و ابزارهای سیاست و اینکه سیاست‌گذاران اغلب چطور باید به عدم اطمینان دانش و مسائل کارگزار- اصلی می‌پردازند که در سیاست‌گذاری نه به‌طور مستقیم مثل گذشته از طریق ارائه کالاها و خدمات دولتی درگیر می‌شوند بلکه به‌طور غیرمستقیم از طریق آژانس‌های غیردولتی، به‌طور فزاینده‌ای در این فرایند درگیر می‌شوند به نظر آن‌ها دولت‌ها به‌شدت به سازمان‌های نیمه عمومی وابسته شده‌اند که نظارت مستقیم کمی بر آن‌ها دارند. دولت‌ها، برنامه‌ریزی می‌کنند، تنظیم می‌کنند و سرمایه تأمین می‌کنند، اما موفقیت یا شکست سیاست، اکنون در نهایت از طریق عملکرد "خط مقدم" مدارس، بیمارستان‌ها و زندان‌ها و سایر سازمان‌های خصوصی یا نیمه عمومی به‌شدت مستقل تعیین می‌شود. آن‌ها اثبات می‌کنند سیاست‌گذاران و خادمان کشوری باید یاد بگیرند با عدم اطمینان و دانش ناقص زندگی کنند که تحمل برای نظارت ناقصی را دربرداشته و آن را گسترش می‌دهد، این نظارت بر چیزی است که واقعاً در قلمروهایی روی می‌دهد که مسئول آن هستند.

نیومن و هد معتقدند که به دلایل سیاسی، دولت‌ها اغلب نسبت به اصلاح شکست‌های خود، مردد هستند، زیرا سیاستمداران آگاه از رأی^۱، احتمالاً درصدد جلوگیری از سرزنش برای خطاها در کل هزینه‌ها هستند. از این‌رو، اعمال دولت در صورت شکست سیاست، مکرراً برای کاهش اهمیت شکست یا محول نمودن سرزنش به حامیان دیگر طراحی می‌شوند. اغلب، این امر می‌تواند شکست‌های سیاست را تقویت کند تا اینکه آن‌ها را اصلاح نماید، زیرا انرژی و منابع صرف شده برای جلوگیری از سرزنش، وجود شکست را رد می‌کند و از اعتبار دولت، حفاظت

¹ vote conscious

می‌کند تا پیامدهای سیاست را با تعدیل سیاست‌ها یا برنامه‌های موجود بهبود بخشد (Howlett et al, 2015).

به نظر هادسون چهار علت عمده شکست سیاست‌ها قابل‌شناسایی است: انتظارات بیش‌ازحد خوش‌بینانه، حکومت پراکنده، سیاست‌گذاری نامناسب مشارکتی و ابهامات چرخه سیاسی. **انتظارات بیش‌ازحد خوش‌بینانه:** «خوش‌بینی بیش‌ازحد» عنوانی بود که اداره حسابرسی ملی به بررسی تأثیرگذار شکست در پروژه‌های بزرگ دولتی در بریتانیا داده بود. این گزارش به این نکته اشاره کرد: یک مشکل طولانی‌مدت که به‌طور گسترده به رسمیت شناخته شده است که اغلب منجر به دست‌کم گرفتن زمان، هزینه‌ها و خطرات تحویل و برآورد بیش‌ازحد منافع می‌شود. در بهترین حالت ارزش پول را تضعیف می‌کند و در بدترین حالت منجر به پروژه‌های غیرقابل دوام می‌شود.

حکمرانی پراکنده: سیاست‌هایی که در سطح ملی تدوین می‌شوند به درجاتی از ارائه ثابت در سطح فرو ملی نیاز دارند. این می‌تواند درجایی که دومی دارای درجه جداگانه‌ای از اقتدار سیاسی است دشوار باشد. حتی در کشوری به‌اندازه بریتانیا متمرکز، قوانین و دستورالعمل‌های کلی به‌گونه‌ای تفسیر می‌شوند که با زمینه‌های محلی و شیوه‌های خط مقدم تطبیق داده شود که بتواند قصد قانون‌گذاری را تضعیف کند. دولت مرکزی به‌ندرت به متون مربوط به اجرای «از پایین به بالا» توجه کرده است.

همکاری ناکافی: هر چیزی غیر از ساده‌ترین اقدامات، مستلزم همکاری مستمر با مجموعه‌ای از عوامل اجرایی محلی «پایین‌دست» مانند کاربران نهایی، کارکنان خط مقدم و طیف وسیعی از آژانس‌های خدمات محلی است. براین اساس، طراحی خط‌مشی و اجرای خط‌مشی باید شبیه یک فرآیند یکپارچه باشد تا مراحل مجزا و مجزا. به‌ندرت اتفاق می‌افتد.

ابهامات چرخه سیاسی: سیاست‌های مهمی که مستلزم تغییر در یک دوره زمانی طولانی است، مسائل مربوط به پایداری و حمایت سیاسی را مطرح می‌کند. به‌طور کلی، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد اراده سیاسی لازم برای هدایت سیاست‌گذاری بلندمدت به‌مرور زمان از

بین می‌رود. احتمال بیشتری وجود دارد که سیاست‌گذاران برای قوانینی که تصویب شده‌اند اعتبار بگیرند تا مشکلات اجرایی که از آن‌ها اجتناب شده است - در واقع این دومی به عنوان "مشکل شخص دیگری" دیده می‌شود (Hudson, 2019). باید گفت هیچ سیاستی که کامل باشد وجود ندارد؛ بنابراین، آن‌ها واقعاً شکست می‌خورند. اما برای اینکه شکست مهم باشد، باید به عنوان یک فرصت یادگیری در نظر گرفته شود. همه شکست‌های خط‌مشی باید از طریق یک فرآیند یادگیری باعث تغییر خط‌مشی شوند - ما اغلب آن را «اصلاح» می‌نامیم (Candelaria, 2021) با این حال در صورتی که اصلاح صورت نگیرد شکست سیاست‌ها در هر مرحله از فرآیندهای خط‌مشی رخ می‌دهد و منجر به پیامدهای زیان‌بار و اغلب غیرقابل برگشت می‌شود.

نتیجه گیری

درک شکست سیاست آن قدرها هم که تصور می شود ساده نیست. خط مشی های عمومی پیچیده هستند و عواملی که بر اجرای آنها تأثیر می گذارند نیز پیچیده هستند که نشان دهنده موفقیت یا شکست آن هستند. تصمیمات سیاسی که می تواند منشأ فردی یا کنش جمعی داشته باشد بیانگر این واقعیت است که تصمیم گیرنده در اتخاذ تصمیم خود از بین گزینه های متعدد اقدام به انتخاب یک راه می کند. باین حال در تحلیل نهایی و ارزیابی تصمیم می توان به این مسئله برخورد که تصمیم سیاستمدار منجر به تأثیر مثبت به لحاظ قابل اجرا بودن و دستیابی به اهداف منصوره بوده است یا کارگزار انسانی یا جمعی و سازمانی دست به انتخاب به تصمیم و اقدام زده است موفقیتی نداشته است و تصمیم او با شکست روبرو شده است.

در این پژوهش انواع مدل تصمیم گیری مورد بررسی قرار گرفته و مشخص شد که دو عامل کمی و کیفی تصمیم گیرنده، تعداد موارد چالش برانگیز برای تصمیم و همچنین نوع ساختار و نگاه حاکمیت بر تصمیم گیری تأثیرگذار است. این پژوهش به این موضع پرداخت که چرا بعد از تصمیم گیری و اجرا سیاستها با شکست روبرو شده اند و در این میان عوامل متعددی مطرح شده است. از یک سو مباحثی که به ساختار تصمیم اشاره دارد و مباحثی که به اجرا و نظارت آن مرتبط می شود. همچنین در برخی از تصمیمها عوامل دیگری که در روند مداخله می کند و موجب ناکارآمدی تصمیمات می شود نیز پرداخته شد. در کل باید در نظر در گرفت رابطه بین تصمیم، اجرا و موفقیت در بازخورد نمی تواند به صورت خطی مورد بررسی قرار بگیرد بلکه امروزه با توجه به عوامل مختلف و درگیر بودن مسائل و منافع درهم پیچیده در تصمیم سازیها و اجرا تا حصول به نتیجه مؤثر بوده است.

منابع

- پارسونز، واین (۱۳۹۴)، مروری بر سیاست‌گذاری عمومی، مطالعات بنیادین حکومتی سلیمانی، غلامعلی (۱۳۹۰)، نقد و بررسی مدل عقلانی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی از گونه‌های تعدیل‌شده الگوی عقلانی تا مدل‌های جایگزین، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و پنجم، شماره ۲، صص ۳۲۹-۳۵۹
- فیروزآبادی، سید جلال (۱۳۹۶)، الگوی تصمیم‌گیری سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در اندیشه‌های آیت‌الله خامنه‌ای، فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، سال یازدهم، شماره ۳۸، صص ۱۱۳-۱۳۰
- لب خنده، ابراهیم؛ کریمی فرد، حسین (۱۳۹۵)، کارکرد مؤسسات مطالعاتی در سیاست خارجی امریکا در قبال ایران، فصلنامه پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، سال ششم، شماره اول، بهار ۱۳۹۵، صص ۵۵-۸۱
- وحید، مجید (۱۳۹۳)، بررسی و نقد الگوهای کلان سیاست‌گذاری عمومی و قابلیت‌های کاربست آن در ایران، فصلنامه رهیافت‌های سیاسی بین‌المللی، شماره ۳۳، صص ۳۷-۹
- Candelaria, A. (2021). Retrieved from *Owning up to policy failure: Why does it matter?*:
<https://www.bworldonline.com/opinion/2021/04/12/360182/owning-up-to-policy-failure-why-does-it-matter/>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 209-220.
- Hudson, B. (2019). Retrieved from *We need to talk about policy failure – and how to avoid it*:
<https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/policy-failure-and-how-to-avoid-it/>