



Feigned National Polices: Placebos to Escape Policy Traps

Hassan DanaeeFard*

Professor, Public Administration Department, Faculty of Management and Economics,
Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Abstract:

The complexity of public issues, the diversity of policy-making circles, and the cognitive limitations and intellectual capabilities prevents governments from policy-making in the context of rationality. When policy issues occur, governments are strongly inclined to adopt feigned policies. Policy traps are formed when complex policy issues arise and then suddenly, crises, or fiery storms of the media pressure arise. “Feigned policies” is a term that the author first used in 2016 and is similar to what McConnell referred to in 2019 as “placebo polices”. In this issue, I want to talk about this phenomenon.

Keywords: Policy, Feingned Polices, Placebos, Policy Trap.

* Email: hdanaee@modares.ac.ir

خط‌مشی‌های ملی رفع تکلیفی: دارونماهایی برای فرار از دام‌های خط‌مشی‌ای

حسن دانائی‌فرد*

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۱۴۰۱/۰۱/۰۹

چکیده:

پیچیدگی مسائل عمومی، تنوع محافل خط‌مشی‌گذاری و محدودیت‌های شناختی و توانایی‌های فکری خط‌مشی‌گذاری، فضایی فراروی خط‌مشی‌گذاران و بخصوص دولت‌ها قرار می‌دهد که باعث می‌شود دولت‌ها بر سیاق عقلانیت خط‌مشی‌گذاری نکتند. وقتی دام‌های خط‌مشی‌ای رخ می‌دهد دولت‌ها به شدت متمایل به در پیش گرفتن خط‌مشی‌های رفع تکلیفی می‌شوند. دام‌های خط‌مشی‌ای وقتی شکل می‌گیرند که مسائل خط‌مشی‌ای پیچیده و بغرنجی رخ می‌دهند و سپس به طور ناگهانی، بحران‌ها، یا طوفان‌های آتشین رسانه‌ای قد علم می‌کنند. «خط‌مشی‌های رفع تکلیفی، اصطلاحی است که نویسنده در سال ۱۳۹۵ برای نخستین بار به کار برد و با آنچه مک‌کونل در سال ۲۰۱۹، از آن به عنوان «خط‌مشی‌های مُسکن (دارونما)» یاد می‌کند مشابه است. در این شماره، می‌خواهم در مورد این پدیده سخن بگویم.

واژگان کلیدی: خط‌مشی، خط‌مشی‌های رفع تکلیفی، دارونما، دام خط‌مشی.

*رایانامه: hdanaee@modares.ac.ir

نوع مقاله: سخن سردبیر

DOI: 10.22034/jipas.2021.147364

شاپا چاپی: ۶۲۵۶-۲۶۷۶

شاپا الکترونیک: ۲۶۷۶-۶۰۶X



مقدمه

منطق علم و عمل خطمشی‌گذاری عمومی «اقامه یک راه‌حل برای یک مسئله عمومی» است. به عبارت دیگر آنچه بنیان‌گذار «علوم خطمشی برای دموکراسی» از طرح این علم انتظار داشت (Lasswell, 1956) حل مسائل عمومی فراروی کشورها، بهبود اوضاع و احوال فعلی جوامع و شکار فرصت‌های ناگهان‌ظهور محیطی مورد توجه حاکمان بود؛ منطقی که تا به امروز به عنوان مرکز ثقل علم خطمشی عمومی باقی مانده است؛ اما این که چه موقع خطمشی‌ای قد علم می‌کند موضوع «دانش فرایند خطمشی‌گذاری عمومی» است. نظریه‌ها، مدل‌ها و چارچوب‌های فرایند خطمشی‌گذاری عمومی، محمل‌های نظری مهمی برای «تبیین فراز و فرود» چنین خطمشی‌هایی فراهم می‌کنند (برای مطالعه بیشتر به این آثار مراجعه کنید دانائی‌فرد، ۱۳۹۵؛ اسمیت و لاریمر، ۲۰۱۸؛ ساباتیه، ۲۰۱۸).

آنچه همه این ابزارهای تبیین نظری را از هم متمایز می‌سازد نوع «پیش‌ران‌هایی» است که هر محمل نظری مدعی است آن‌ها علت‌العلل یا عامل اصلی ظهور و بروز یک خط مشی هستند. برای مثال چارچوب ائتلاف مدافع، «ائتلاف‌ها» را؛ «چارچوب تعادل گسسته»، تصویر خط مشی را؛ نظریه بازخورد خطمشی، بازخورد خطمشی‌های قبلی را؛ نظریه شبکه، تعاملات شبکه‌ای را؛ چارچوب توسعه و تحلیل نهادی، نهادها را؛ چارچوب روایت خط مشی، روایت خطمشی را؛ چارچوب جریان‌های چندگانه، تلاقی جریان مسئله، خطمشی و سیاست را (ر. ک. ساباتیه، ۲۰۱۸) مأخذ یا پیش‌ران شکل‌گیری خطمشی عمومی می‌دانند. دانش موجود فرایند خطمشی مدعی است خطمشی‌های مختلف از مجاری رسمی و غیر رسمی مختلفی و به شکل‌های متفاوتی ظهور و بروز می‌کنند. یکی از انواع خطمشی‌هایی که می‌تواند ظهور و بروز کند «خطمشی‌های رفع تکلیفی» (عبارتی که نویسنده در سال ۱۳۹۵ در مقاله‌ای تحت عنوان فهم «شکل‌گیری خطمشی‌های رفع تکلیفی در کشور» به کار برد با آنچه در سال ۲۰۱۹، مک کونل از آن به عنوان «خطمشی‌های مُسکن (دارونما)» یاد می‌کند شباهت دارد) است (McConnell, 2019)؛ یعنی داروهایی که اثر درمانی تأیید شده بر روی بیمار ندارند ولی تجویز آن داروها ممکن است ذهن بیمار را برای مدتی مدیریت کنند. نویسنده در مقاله قبل هدف از چنین خطمشی‌هایی را «واکنش به محیط» و «از سر خود وا کردن» تعبیر کرده بود ولی مک کونل هدف آن را نمایش انجام کاری از سوی دولت‌ها می‌داند. به عبارت دیگر دولت‌ها در مواجهه با مسئله‌ای و شرایط محیطی خاصی دست به اقامه چنین خطمشی‌هایی می‌زنند تا صرفاً نشان دهند که ای مردم، ما در حال انجام کارهایی هستیم. پرسش اصلی این نوشتار آن است که چرا این نوع خط مشی‌ها رخ می‌دهند؟

چرایی شکل‌گیری خطمشی‌های رفع تکلیفی: دوگان فشار- ظرفیت

پیچیدگی مسائل عمومی، تنوع محافل خطمشی‌گذاری و محدودیت‌های شناختی و توانایی‌های فکری خطمشی‌گذاری، فضایی فراروی خطمشی‌گذاران و بخصوص دولت‌ها قرار می‌دهد که با دو راهی‌های متعددی در تصمیم‌گیری‌های خطمشی‌ای مواجه هستند. بر این اساس همیشه دولت‌ها بر سیاق عقلانیت، خطمشی‌گذاری نمی‌کنند. گاهی صرفاً برای سرکار گذاشتن مردم جهت حفظ آبروی حزب و دولت خود و یا انتخاب مجدد در انتخابات بعدی دست به مداخله‌های خطمشی‌ای می‌زنند. به عبارت دیگر وقتی دام‌های خطمشی‌ای رخ می‌دهد دولت‌ها به شدت متمایل به در پیش گرفتن خطمشی‌های رفع تکلیفی می‌شوند. دام‌های خطمشی‌ای وقتی شکل می‌گیرند که مسائل خطمشی‌ای پیچیده و بغرنجی (نظیر نابرابری جنسیتی در ساحت‌های مختلف جامعه، فقر در مناطق مختلف کشور، جرائم مختلفی نظیر قاچاق مواد مخدر و قاچاق کالا) رخ می‌دهند و سپس به طور ناگهانی، بحران‌ها، یا طوفان‌های آتشی رسانه‌ای قد علم می‌کنند، انتصابات عجیب و غریبی در عرصه‌های خطمشی‌ای (فامیلی، جناحی و ...) انجام می‌شود و فشار عمومی بالایی برای برخورد دولت‌ها با این مسائل در جامعه شکل می‌گیرد ولی دولت ظرفیت لازم برای حل این مسائل را ندارد. در این حالت، دولت‌ها برای حل مسائل فرارو فاقد منابع کافی هستند، زیرساخت‌های قانونی حل آن مسئله در کشور وجود ندارد (قانون یا زیرساخت تنظیمی ندارد)، اراده سیاسی قوی در هیئت حاکمه ملی به چشم نمی‌خورد، ابزارهای خطمشی‌ای مناسب در اختیار دولت قرار ندارد. از طرف دیگر مسائل از ویژگی‌هایی برخوردارند که دولت‌ها باید نشان دهند دارند کاری انجام می‌دهند یا عطش پیگیری عمومی برای حل مسئله را به نحوی کاهش دهند، در نتیجه برای فرار از این دام «فشار بالای عمومی و نبود ظرفیت لازم برای اقامه خطمشی‌ها در عمل»، به اجرای «خطمشی‌های رفع تکلیفی یا به قول مک‌کونل (2019)، خطمشی‌های مُسکن روی می‌آورند. این مسائل چه ویژگی‌هایی دارند؟

۱- جنبه عمومی و مردمی بالایی دارند: این مسائل بیشتر در منظر و دید مردم قرار می‌گیرند و رسانه‌ها به شدت آن‌ها را مورد توجه قرار می‌دهند: فساد مالی و جنسی سیاستمداران، رانت‌های اقتصادی، کسری بودجه عمومی، اختلاس‌های چند صد و هزار میلیاردی نمونه این مسائل هستند. این مسائل وقتی بغرنج می‌شوند که سطح آگاهی عامه مردم کشور نسبت به آنها بالا است. رسانه‌های اجتماعی فعلی به شدت آگاهی مردم را نسبت به این مسائل بالا می‌برند و از طرف دیگر این مسائل مورد علاقه و توجه مردم هم هستند.

۲- از پیچیدگی بالایی برخوردار هستند: مسائل پیچیده تر، چالش های بیشتری برای خطمشی گذاران ایجاد می کنند. برای مثال حل مسئله انباشت زباله ها در شهر نسبت به کاهش آلودگی هوای تهران ساده تر است. پس وقتی پیچیدگی مسئله ای بالاتر رود خطمشی گذاران هم می توانند به اتکای حیل سیاسی از جمله خطمشی های رفع تکلیفی به چنین مسائلی واکنش نشان دهند.

۳- با محدودیت های زمانی و میزان اضطراب بالا برای حل مواجه هستند: فشار زمانی و همین طور اضطراب به پرداخت فوری مسئله نیز زمینه ساز روی آوردن خطمشی گذاران به خطمشی های رفع تکلیفی است. بر خطمشی «کنترل قیمت ها» پس از اجرای طرح افزایش قیمت بنزین تأمل کنید. «می شود بازار را با چند سرباز کنترل کرد؟» یا می شود «استفاده از ماهواره را با نیروی انتظامی کنترل کرد؟» می شود با «گشت ارشاد با بدحجابی برخورد کرد؟» وقتی بزرگان دینی نسبت به موضوع حجاب هشدار می دهند چند روزی چند خودروی پلیس مشغول گشت زنی می شوند و سپس مسئله رها می شود. فشار زمانی و اضطراب، واکنش رفع تکلیفی در پی دارد.

گروه های ذی نفوذ و بازیگران کلیدی انتظار بالایی برای حل این مسائل دارند: لحظه ای به موضوع بحث انگیز حقوق های نجومی، زمین خواری، عفاف و حجاب، فساد اداری، انتصابات در دولت و ... نگاهی کنید. ذینفعان بزرگ انتظار رفع این موضوع های بحث انگیز دارند؛ یعنی دولت تحت فشار است ولی ظرفیت ندارد، راه حل چیست؟ خطمشی های رفع تکلیفی.

این خطمشی ها در دستور کار قرار می گیرند ولی دولت ظرفیت و حتی علاقه ای به حل آنها ندارد: بحث حقوق های نجومی در دولت ها را در نظر بگیرید که مدام در دستور کار است ولی نه علاقه ای به حل آن دارند و نه ظرفیت لازم برای برخورد با آن را دارند.

به گفته مک کونل (2019) مسائلی که چنین ویژگی هایی دارند پتانسیل تولید «خطمشی های رفع تکلیفی» را دارند: این مسائل بر اساس شدت و ضعف ویژگی های مورد اشاره می توانند دام های خطمشی ای قوی، متوسط و ضعیف تولید کنند.

اگر سیمای عمومی مسئله واضح باشد؛ پیچیدگی، درجه اضطراب برای حل و انتظارات از دولت برای اقدام جهت حل مسئله بالا باشد ولی ظرفیت دولت برای پرداختن به چنین مسئله‌ای پایین باشد، «دام خطامشی‌ای قوی» رخ می‌دهد. در این حالت دولت‌ها نمی‌خواهند مردم تصور کنند کاری نمی‌کنند؛ حتی اگرچه موضوع بحث‌انگیز خطامشی‌ای غیر قابل کنترل باشد. در نتیجه دولت اولویت خطامشی‌ای خود را مخفی نگه می‌دارد و به طور ظاهری به این موضوع می‌پردازد تا نشان دهد که چیزی یا کاری برای حل آن مسئله خطامشی‌ای در حال انجام است اما در واقعیت اثربخشی این خطامشی چندان مورد توجه نیست (McConnell, 2019: 6).

اگر ساحت عمومی مسئله نسبتاً واضح باشد، پیچیدگی مسئله بالا یا متوسط نشان داده می‌شود، در نتیجه درجه اضطراب پرداختن به مسئله متوسط است و انتظارات از دولت برای رفع مسئله متوسط است. در چنین حالتی ظرفیت دولت برای پرداختن به موضوع متوسط یا پایین است و بنابراین «دام خطامشی‌ای متوسط» اتفاق می‌افتد؛ در نتیجه دولت اهمیت خطامشی خود را پنهان می‌کند تا نشان دهد که کاری برای حل این مسئله در حال انجام است به این امید که اثراتی بر مسئله خطامشی‌ای یا حداقل نشانه‌های آن خواهد داشت (McConnell, 2019).

اگر جنبه عمومی خطامشی در حد متوسط یا پایین باشد، پیچیدگی مسئله خطامشی‌ای بالا/متوسط/پایین، درجه اضطراب پرداختن به مسئله پایین و انتظارات برای پرداختن به مسئله متوسط/پایین باشد، «دام خطامشی‌ای ضعیف» شکل می‌گیرد، در نتیجه دولت آگاهی نسبت به خطامشی را پنهان می‌کند تا نشان دهد که چیزی یا کار با ارزشی در حال انجام است، اما اولویت اصلی پرداختن به این مسئله خطامشی است (جدول ۱ را ببینید).

جدول ۱: مختصات مسئله خطمشی، دام‌های خطمشی‌ای و گرایش به دارونماها

دام خطمشی	در دید بودن عامه مردم	پیچیدگی مسئله	درجه اضطرار حل مسئله	انتظارات از دولت برای حل مسئله	ظرفیت دستور کار دولت برای حل مسئله	پیش‌ران‌های حرکت دولت به سمت و سوی خطمشی‌های دارونما
دام خطمشی‌ای قوی	بالا	بالا	بالا / متوسط	بالا	پایین	پنهان کردن اولویت خط مشی ای تا نشان دهد که کاری برای این حل مسئله خطمشی‌ای در حال انجام است ولی در واقعیت اثربخشی این خطمشی دغدغه مهم دولت نیست.
دام‌های خطمشی‌ای متوسط	متوسط	بالا / متوسط	متوسط / پایین	متوسط	متوسط / پایین	پنهان کردن اهمیت خط مشی ای تا نشان دهد که کاری برای این حل مسئله خطمشی‌ای در حال انجام است به این امید که اثری بر مسئله خطمشی‌ای داشته باشد یا حداقل اثری بر نشانه‌های آن داشته باشد.
دام خطمشی‌ای ضعیف	متوسط / پایین	بالا / متوسط / پایین	پایین	پایین	متوسط / بالا	پنهان کردن آگاهی نسبت به خطمشی تا نشان دهد که کاری که در حال انجام است ارزشمند است اما اولویت اصلی پرداختن به این مسئله خطمشی‌ای است.

مأخذ: (McConnell, 2019)

دستاوردهای خطمشی‌های رفع تکلیفی

اگرچه در تصور نخست خطمشی‌های رفع تکلیفی منفی و مضر به نظر می‌آیند، ولی برای سیاستمداران، دولت‌ها و خطمشی‌گذاران منافعی دارد. وقتی مردم در ظاهر می‌بینند «دولت در جمع مردم حضور پیدا می‌کند و به شکایات مردم گوش فرا می‌دهد»، «وام‌هایی برای ساخت منازل مسکونی اعطا می‌کند»، «یکی دو نفر از نزدیکان مقامات را بخاطر اختلاس دستگیر می‌کند»، «برخی از حقوق‌های نجومی را افشا می‌کند»، در بسیاری مردم احساس شایستگی، دلسوزی، پای کار بودن، رهبری مسائل توسط دولت ایجاد می‌شود و در نتیجه تصویر دولت در اذهان مثبت می‌شود. به عبارت دیگر خطمشی‌های رفع تکلیفی آبروی سیاسی دولت‌ها را حفظ می‌کند. البته اگر تعداد این خطمشی‌ها در گذر زمان فراوان بوده باشد و مردم از وجود آن‌ها آگاه باشند چنین اثری نیز نخواهد داشت. دوم آنکه دولت‌ها از یک طرف با انبوهی از انتظارات و مطالبات بالا، موضوعات انبوه برای رسیدگی در دستور کار مواجه هستند و از طرف دیگر ظرفیت پاسخگویی به‌هنگام و کافی به این مطالبات را ندارند. کنار آمدن با این همه خواسته‌ها و تعارض‌ها، هنرمندی خاصی طلب می‌کند، خطمشی‌های رفع تکلیفی یکی از ابزارهای دولت برای مقابله با این وضعیت بفرنج است. سوم آن که دولت‌ها می‌توانند به اتکای خطمشی‌های رفع تکلیفی خود، بدون تغییر و تحول چارچوب‌ها، سبک و سیاق‌های حکمرانی خود مسائل را در حد نمایشی حل کنند و هزینه تحول عظیم را تقبل نکنند. این حيله، ریسک کمتری داشته و منافع سیاسی بالایی نیز دارد. به گفته مک کونل (2019) خطمشی‌های مُسکن آبروی سیاسی دولت‌ها را حفظ می‌کنند، مفرّ سیاسی برای فرار از دوره‌های سیاسی تمهید می‌کنند، بار کاری دستور کارهای سیاسی دولت‌ها را کاهش می‌دهد (به عنوان سوپاپ ایمنی مدیریت دستور کار عمل می‌کنند)، مسیرهای حکمرانی مدنظر خطمشی‌گذاران را حفظ می‌کنند.

نتیجه‌گیری

هر دولتی در هر کشوری در کوران کشورداری خود در دام‌های خطمشی‌ای گیر خواهد افتاد. قوت و ضعف این دام در تعامل دو رکن «فشار عمومی و ظرفیت دولت‌ها» ظهور و بروز می‌کند. دولت‌ها برای رهایی از این دام‌ها به نوعی از خطمشی‌های عمومی روی می‌آورند که نویسنده آن‌ها را «خطمشی‌های رفع تکلیفی» (دانائی‌فرد، ۱۳۹۵) و مک کونل آن را «خطمشی‌های مسکن» نامیده است. این خطمشی‌ها اشاره به خطمشی‌ای دارند که خطمشی‌گذاران با اعمال آن‌ها تلاش دارند نشان دهند که آن‌ها برای حل یک مسئله خطمشی‌ای (به جای پرداختن

واقعی به عوامل علی عمیق آن مسئله خط‌مشی‌ای) در حال انجام کاری هستند (McConnell, 2019). نویسنده (۱۳۹۵) در مقاله‌ای ضمن توصیف این نوع خط‌مشی، پیشایندها و پسایندهای آن را توصیف و تحلیل کرده است. اگرچه در ظاهر تصویر منفی‌ای از این خط‌مشی‌ها در جامعه وجود دارد ولی می‌تواند با اعطای منافع خط‌مشی‌گذاران را از دام‌های خط‌مشی‌ای رها سازد.

مآخذ

- دانائی‌فرد، حسن (۱۳۹۵). *گفتارهای جدید در خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- دانائی‌فرد، حسن (۱۳۹۵). فهم شکل‌گیری خط‌مشی‌های رفع تکلیفی در کشور: پردازش مفهومی، پیش‌ایندها و پس‌ایندها. *سیاست علم و فناوری*. سال ۸، شماره ۲، ۷۹-۹۶.
- ساباتییه، پل. ای. (۲۰۱۸). *نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی*. ترجمه حسن دانائی‌فرد. تهران: انتشارات صفار.
- اسمیت، کوین تی، لاریمر، کریستوفر دابلیو (۱۳۹۵). *درآمدی بر خط‌مشی عمومی*. ترجمه حسن دانائی‌فرد. تهران: انتشارات صفار.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland.
- McConnell, A. (2019). The use of placebo policies to escape from policy traps. *Journal of European Public Policy*. 27(7), 1-20.