

مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری راهبردی در الگوهای سنتی روابط دولت - ملت در ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۵/۰۲ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۰۹/۲۷)

علی کریمی مله^۱

چکیده

هدف این مقاله نظری - تحلیلی، مطالعه مختصات مسائل سیاستی بدخیم و راهبردهای مواجهه و مدیریت آن بر مبنای دیدگاه‌های لیتل و وبر است. در این راستا و به‌منظور تطبیق نظریه بر ایران، نوشته حاضر می‌کوشد با استناد به برخی داده‌های آماری و روش تحلیل ثانویه، مظاهری از بدخیم‌شدگی مسائل سیاستی را در ایران کنونی نشان دهد. مقاله حاضر بر این پرسش اصلی تمرکز می‌کند که مسائل سیاستی بدخیم در وضعیت کنونی ایران، چه الگویی برای روابط دولت و ملت را ضروری می‌کند. از منظری آسیب‌شناختی، علت اساسی بدخیم‌شدگی مسائل سیاستی در ایران در تداوم مناسبات فاصله‌دار دولت-ملت فرض می‌شود که با الهام از مطالعات و رهیافته‌ای نظری، مدیریت عالمانه و موفقیت‌آمیز مسائل سیاستی بدخیم با کاربست راهبرد همکارانه امکان‌پذیر می‌شود. دلالت راهبردی این گزاره لزوم بازنگری در روابط دیرپا و متعارف دولت - ملت در ایران و رهنمون شدن آن به سوی شکل‌گیری مناسباتی مشارکتی، مشورتی، گفتگو - محور، غیرسلسله‌مراتبی، نامتمرکز و شهروند -

۱. استادیار علوم سیاسی دانشگاه مازندران (akm10@umz.ac.ir)

۲ فصلنامه دولت پژوهی

پایه است که تحقق آن مستلزم تغییر توأمان در کارویژه‌ها و ساختار دولت و قدرت از یکسو و نیز تغییر رفتار شهروندان از سوی دیگر است.
کلیدواژه‌ها: مسائل بدخیم، ایران، روابط دولت - ملت، راهبرد همکارانه.

بیان مسئله

برخی از مسائل سیاستی را به دلیل پیچیدگی زیاد، مسائل بدخیم^۱ نامیده‌اند. در ادبیات مربوطه واژه بدخیم از نظر ارزشی و اخلاقی حاوی بار معنایی بد و منفی نیست؛ بلکه به موضوعاتی اطلاق می‌شود که به شدت در برابر راه‌حل‌های متعارف مقاومت می‌کنند و مدیریت موفقیت‌آمیز آن‌ها مستلزم بازارزیایی شیوه‌های قدیمی است. این موضوعات که ساختارهای حکمرانی، مبانی مهارتی و ظرفیت‌های سازمانی کنونی را به چالش می‌کشند، به درکی عمیق از سوی حکومت‌ها نیاز دارد، مبنی بر این‌که راه‌حل‌های این مسائل ساده و ثابت نیست؛ بلکه به دلیل روابط متقابل بین دامنه وسیعی از عوامل علی مهم، بهره‌یافته‌ای وسیع‌تر، دقیق‌تر و خلاقانه‌تر نیاز است. به علاوه حل آن‌ها مستلزم درگیر کردن ذی‌نفعان^۲ مختلف و شهروندان در درک و شناخت موضوعات و دخالت آنان در شناسایی و اجرای راه‌حل‌های ممکن است.

مسائل بدخیم به دلیل اهمیت زیاد، ژرفا و گستره اثرگذاری خود از مدت‌ها پیش مورد توجه افراد، سازمان‌ها، ملت‌ها و مجامع بین‌المللی واقع شده‌اند. مسائلی هم‌چون مدیریت آب، برنامه‌ریزی فضا، جنگل‌داری، سیاست خارجی، آلودگی‌های زیست محیطی، کشاورزی، تغییرات جهانی آب‌وهوا (ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۱). بیماری‌های ایدز و دیگر بیماری‌های در حال ظهور، قاچاق بین‌المللی مواد مخدر، جرائم سازمان یافته و خشونت‌آمیز، تروریسم، امنیت داخلی، انرژی هسته‌ای و زباله‌های اتمی، مسئله تولید و مصرف انرژی، مهندسی ژنتیک، سؤ تغذیه، چاقی و کهن‌سالی جمعیت، مهاجرت گسترده و سیاست‌های

۱. wicked problems.

۲. stakeholders.

همگرایی مهاجرین، پناهندگی، فقر مزمن، بیکاری گسترده، فرصت‌های نابرابر برای گروه‌های اقلیت، اعتیاد به مواد مخدر و قاچاق آن، بهداشت روانی، فساد فزاینده، تنزل کیفیت محیط زندگی به‌ویژه محیط شهری و موضوعات دیگر با این‌که بسیاری از گروه‌های کاری آن‌ها را هدف گرفت‌ه‌اند، اما هنوز پیشرفت چندانی در مهار آن‌ها به‌دست نیامده است. چون پیچیدگی بالای این مسائل و ناکارآمدی‌های بوروکراتیک، موجب ناتوانی در حل آن‌ها شده است، به‌علاوه ناکامی تصمیم‌گیران برای فراتر رفتن از محدوده منافع گروه، سازمان و بخش خود، باعث شد آنان تصور کنند مواجهه با این‌گونه مسائل، فقط مسئولیت یک فرد یا یک بخش است (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۶). در حالی که مدیریت این مسائل که روابط علی پیچیده و درهم تنیده دارند (بیورن و دیگران، ۲۰۰۳: ۱۹۳) و درباره ماهیت و بهترین شیوه مقابله با آن‌ها اختلاف نظر وجود دارد، به تغییر رفتار افراد و تلاش هماهنگ در سطوح محلی و ملی حکومت‌ها و نیز مداخله سازمان‌های غیردولتی بستگی دارد.

اطلاق عنوان بدخیم بر این‌گونه مسائل سیاستی حاصل مقایسه مسائل علمی و مهندسی با مسائل اجتماعی از سوی دو تن از اندیشمندان حوزه برنامه‌ریزی به‌نام‌های ریتل و وبر است. به‌نظر آنان جستجو برای کشف بنیادهای علمی به‌منظور مقابله با مسائل اجتماعی سیاستی به‌خاطر ماهیت چنین مسائلی محکوم به شکست است. چون آن‌ها مسائل سیاستی بدخیم هستند در حالی که علم برای حل و فصل مسائل رام^۱ به‌وجود آمده و توسعه یافته است.

به‌نظر آنان فهم ماهیت مسائل سیاستی بدخیم در گرو درک ماهیت سیستم‌های اجتماعی است. سیستم‌های اجتماعی فرایندهایی هستند که سیستم‌های باز را

مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری... ۵

به‌شبهه وسیعی از سیستم‌های به‌هم پیوسته ارتباط می‌دهد به‌طوری‌که خروجی یک سیستم به‌ورودی سیستم دیگر تبدیل می‌شود. با چنین فهم ساختاری‌ای معلوم نخواهد شد که اساساً مسئله کجا قرار گرفته است و حتی اگر اهدافمان معین و دقیق باشد، چندان روشن نیست که چگونه و کجا باید مداخله شود. بنابراین به ناگزیر مرزهای سیستم‌های مورد بحث توسعه می‌یابد و مسائل بیرونی و درونی متداخل می‌شوند.

کیفیت مسائلی که برنامه‌ریزان اجتماعی با آن‌ها سروکار دارند، ذاتاً متفاوت از مسائل مبتلابه دانشمندان و مهندسين است. این مسائل عموماً در مقایسه با مسائل علوم طبیعی که تعریف پذیر و مجزا از هم هستند و راه‌حل‌های تعریف شده و معین دارند، به‌سختی تعریف پذیرند و معمولاً حل نمی‌شوند و در بهترین حالت رفع می‌شوند. اما در مسائل مبتلابه دانشمندان و مهندسان، که اغلب رام و حل‌شدنی هستند؛ مثل حل مسائل ریاضیات یا معادلات، یا وظیفه شیمیدان‌های زیستی در تحلیل ساختار برخی عناصر ناشناخته یا تلاش شطرنج بازان برای بردن بازی در چند حرکت؛ در همه این‌ها مأموریت معین است به‌علاوه مشخص است که مسئله حل شده است یا خیر. اما مسائل سیاستی بدخیم که بسیاری از مسائل سیاست‌گذاری عمومی را شامل می‌شود، این خصایص را ندارند مانند ساختن آزادراه، اصلاح نرخ مالیات، یا اصلاح برنامه‌های آموزشی، مقابله با جرائم سازمان یافته یا آسیب‌های اجتماعی. این مسائل بدخیم نامیده می‌شوند نه به‌خاطر این‌که از نظر اخلاقی مایه دلسوزی و رقت انگیزند، بلکه چون در مقایسه با مسائل بی‌خطر، خطیر هستند (ریتل؛ وبر، ۱۹۷۳: ۱۵۵-۱۶۰).

با توجه به این ملاحظات پرسش اصلی نوشته حاضر این است که شناسه‌های مسائل سیاستی بدخیم در وضعیت کنونی ایران، چه الگویی برای روابط دولت و ملت را ضروری می‌کند؟ برخی پرسش‌های فرعی نیز مدنظر این نوشته است که عبارتند از: مسائل سیاستی بدخیم چیست و از چه ویژگی‌هایی برخوردار

است؟ راهبردهای مواجهه با این گونه مسائل کدامند؟

ادبیات پژوهش

درباره مسائل بدخیم در زبان فارسی منابع بسیار اندکی نگاشته شده است. جستجو در منابع تنها دو اثر را نشان می‌دهد. نخستین نوشته متنی کوتاه با عنوان مفهوم مسائل بدخیم (۱۳۹۵) به‌خامه فاضلی است که ضمن تعریف مسائل بدخیم و بیان مختصات آن، لزوم توجه به‌چنین مسائلی را در حوزه سیاست‌گذاری یادآور شده است. اثر دوم ترجمه مقاله‌ای با عنوان «غلبه بر تراژدی برآمده از مشکلات فوق بدخیم: محدود ساختن منافع شخصی آینده برای بهبود وضعیت تغییرات اقلیمی جهانی» به‌قلم لوین و همکاران و ترجمه غیاثوند و همکاران (۱۳۹۶ و ۱۳۹۵) است. این نوشته با تعریف مسائل فوق بدخیم و تمرکز بر موضوع تغییر اقلیمی، با الهام از تحلیل وابستگی به‌مسیر^۱ به‌لزوم مداخله سیاستی برای مواجهه با این مسائل اشاره می‌کند. اگرچه چارچوب نظری این مقاله با نوشته حاضر مشابه است و به‌رغم افق مناسبی که برای نحوه ادراک و مدیریت مسائل فوق بدخیم می‌گشاید، اما اتخاذ سطح تحلیل کلان و تمرکز بر موضوع تغییرات اقلیمی در گستره جهانی نقطه تمایز آن با نوشته حاضر است. برخلاف زبان فارسی، اما در زبان لاتین ادبیات در خصوص مسائل بدخیم پرشمار است که به‌چند نمونه آن اشاره می‌شود.

بنیادی‌ترین اثر در زمینه مسائل بدخیم کار ریتل و وبر، با عنوان «معماهای نظریه عمومی برنامه‌ریزی» (۱۹۷۳) است که چارچوب نظری نوشته کنونی را نیز تشکیل می‌دهد. این دو نظریه‌پرداز با مقایسه مسائل بدخیم با مسائل رام و



۱. path dependency.

مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری... ۷

حل‌شدنی در علوم دقیقه و مهندسی، مختصات آن‌ها را برشمرده و نسبت آن‌ها را با بسترها و زمینه‌های اجتماعی توضیح داده‌اند.

اثر دیگر «مسائل بدخیم زیست محیطی، مدیریت نااطمینانی و منازعه» به قلم پیتر بالینت و همکاران (۲۰۱۱) نام دارد. نویسندگان این کتاب در ده فصل پس از مفهوم شناسی مسائل بدخیم، با محور قرار دادن خطرپذیری و نااطمینانی در مسائل زیست محیطی به بررسی چهار مورد از آن‌ها پرداخته و با بحث از اصول احتیاطی، مدیریت انطباقی یا سازوارپذیر و فرایندهای مشارکتی، سرانجام مدل تلفیقی سازوارانه و مشورتی را برای مدیریت چنین مسائلی پیشنهاد می‌کنند.

ترمیر و همکاران (۲۰۱۵) در مقاله «قابلیت‌های حکمرانی برای مواجهه هوشمندانه با مسائل بدخیم» با مفروض انگاشتن لزوم بازنگری در شیوه ادراک و نحوه عمل در قبال این مسائل، با تکیه بر مطالعه موردی سیاست تولیدات کشاورزی، به چهار قابلیت اساسی در مدیریت این مسائل شامل قابلیت‌های بازاندیشی، تاب‌آوری، پاسخگویی و احیا یا باز زنده‌سازی توجه کرده‌اند.

منبع مهم دیگر به کمیسیون خدمات عمومی حکومت استرالیا با عنوان «مواجهه با مسائل بدخیم، چشم‌انداز سیاست‌گذاری عمومی» (۲۰۰۷) تعلق دارد. این اثر پس از توضیح ابعاد گوناگون مسائل بدخیم، نقطه کانونی بحث خود را راهبردهای مدیریت آن قرار داده و با اشاره به لزوم پرهیز از رهیافته‌ای محدودنگر و در مقابل اتکا به شیوه‌های خلاقانه و نوآورانه، از میان سه راهبرد کلی اقتدارگرایانه، رقابتی و همکارانه یا مشارکتی، راهبرد اخیر را برای مدیریت مسائل بدخیم اثربخش معرفی می‌کند.

سرانجام می‌توان به کتاب «حکمرانی پذیر کردن مسائل بدخیم؛ مطالعه موردی شبکه‌های مدیریت شده مراقبت‌های بهداشتی» (۲۰۱۳) به قلم فرلیه و همکاران اشاره کرد که با محور قرار دادن موضوع مراقبت‌های بهداشتی شبکه‌ای در

انگلستان، از زوایای متعدد به موضوع پرداخته و به ویژه موضوع مراقبت از افراد کهنسال را مسئله‌ای کاملاً بدخیم می‌شناسد و پیچیدگی‌های حل چنین مسائلی را با ارائه شواهد عینی و تجربی خاطر نشان می‌کند.

چنان که پیداست در زبان لاتین ادبیات مسائل بدخیم غنی و دیرپا نشان می‌دهد و این نوشته نیز بر پایه آرای لیتل و وبر استوار است؛ اما بیشتر این منابع بر مفهوم‌شناسی و برخی مطالعه موردی تکیه دارند که متفاوت از تمرکز موضوعی نوشتار حاضر است. به علاوه هر چند برخی از آثار در مطالعه راهبردهای مواجهه با مسائل بدخیم به طور ضمنی به لزوم شکل‌گیری نوع تازه‌ای از مناسبات بین دولت و مردم پرداخته‌اند، اما به چگونگی مسائل بدخیم در ایران و نسبت آن با نوع روابط بین آن دو اشاره‌ای نداشته‌اند که از این زاویه وجهی از بداعت مقاله هویدا می‌شود.

مفهوم‌شناسی و ویژگی‌های مسائل سیاستی بدخیم

این واژه نخستین بار در سال ۱۹۷۳. م از سوی اچ دبلیو ریتل و ام. ام. وبر، متخصصان برنامه‌ریزی شهری در دانشگاه برکلی کالیفرنیا به کار رفت. آنان در مقاله‌ای اثرگذار مدعی شدند که مجموعه کاملی از مسائل برنامه‌ریزی وجود دارد که روش‌ها و رویکردهای سنتی قادر به حل و فصل موفقیت‌آمیز آن‌ها نیست. آنان این موضوعات را مسائل بدخیم در برابر موضوعات قابل حل یا رام‌شدنی نامیدند. به نظر آنان مسائل بدخیم به‌سختی تعریف پذیرند و راه‌حل ساده‌ای ندارند. ادبیات اولیه مسائل بدخیم بر سیستم‌های خردتر متمرکز بود؛ اما به تدریج وارد حوزه مسائل سیاسی اجتماعی و اقتصادی شد.

مسائل بدخیم که گاهی مترادف دشواری‌های اجتماعی یا موضوعات متقاطع

مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری... ۹

شناخته می‌شود، مسائلی کنترل ناپذیر و متشکل از معماها، مسائل و موضوعات بهم تنیده در سطوح متعدد جامعه، اقتصاد و حکمرانی هستند که با نااطمینانی و ریسک بالا، پیچیدگی‌های بسیار، ارتباطات متقابل با یکدیگر، دیدگاه‌ها و ارزش‌های رقیب و متضاد افراد مختلف درباره ماهیت و راه‌حل‌های احتمالی آن‌ها، سیاست درون و بین سازمانی را مخاطب قرار می‌دهند (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۱).

با این‌که به‌باور برخی اندیشه‌ورزان هیچ فرمول یگانه‌ای از مسائل سیاستی بدخیم وجود ندارد (آلن؛ گولد، ۱۹۸۶: ۲۵) و هرگونه تلاش برای فرموله کردن این مسائل خود موضوعی مناقشه برانگیز است، (بالینت و دیگران، ۲۰۱۱: ۱۲)؛ مسائل بدخیم، مسائلی هستند که پیچیده، غیرقابل پیش‌بینی، دارای پایانی باز و رام ناشدنی هستند (هید؛ آلفورد، ۲۰۱۳: ۲) و به‌شدت در برابر راه‌حل‌های پیشنهادی مقاومت می‌کنند. مسائل بدخیم از نظر اجتماعی بر ساخته می‌شوند یعنی کنش‌گران اجتماعی مختلف به‌روش‌های متفاوتی این موضوعات دینامیک، پیچیده و بهم وابسته را تصور، تفسیر و ارزیابی می‌کنند؛ به‌گونه‌ای که بر سر ماهیت این‌گونه مسائل هیچ توافقی وجود ندارد. برداشت از مسئله و علل و عوامل مهم آن، بسته به دیدگاه‌های افراد مختلف تفاوت می‌کند. به‌نظر محققان مسائل بدخیم از نااطمینانی و پیچیدگی زیادی برخوردارند و اختلافات ارزشی یا راهبردهای جدال برانگیز در مورد آن‌ها امری دائمی است و سیاست‌های پیشنهادی برای مدیریت آن‌ها به‌شدت محل اختلاف است (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۵-۴؛ ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۰).

مسائل سیاستی بدخیم از ظرفیت و توان ادراکی و پاسخگویی یک سازمان فراتر می‌رود و درباره عوامل ایجاد این مسائل و بهترین شیوه‌های مواجهه با آن‌ها اختلاف نظر وجود دارد. معمولاً بخشی از راه‌حل مسائل بدخیم شامل تغییر رفتار گروه‌هایی از شهروندان یا همه آن‌هاست. مسائل بدخیم به راه‌حل‌های

مبتکرانه و جامع نیاز دارد که در پرتو تجربه و بر مبنای بازخورد تصحیح می‌شود. چنین مختصاتی چالش‌هایی جدی فراروی رهیافته‌ای سنتی سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها قرار می‌دهد.

مدیریت مسائل بدخیم به عوامل و ملاحظات بیرونی مانند فقدان وقت، پول یا صبر و بردباری کافی مشروط می‌شود. به نظر وبر و ریتل حتی راه‌حل‌های کوتاه مدت مسئله بدخیم را به پایان نمی‌برد چون این‌گونه مسائل ماهیتاً دینامیک بوده و عوامل اجتماعی و علمی در طول زمان تغییر می‌کنند. در نتیجه اجرای هر راه‌حلی، پیامدهای بسیاری را می‌آفریند. هم‌چنین به دلیل اختلاف نظر تصمیم‌گیران درباره ماهیت دقیق این مسائل و فقدان معیار روشن برای داوری درباره راه‌حل‌ها، قضاوت درباره درستی یا نادرستی راه‌حل‌ها، بسته به اجتماع ذی‌نفعان یا منافع و ارزش‌های فردی فرق می‌کند (بالینت و دیگران، ۲۰۱۱: ۱۳).

هورن با مترادف خواندن مسائل بدخیم با دشواره‌های اجتماعی، آن‌ها را مجموعه‌ای از مشکلات درهم تنیده به‌مثابه سیستم می‌داند که پیچیدگی و مقاومت در برابر راه‌حل‌ها، مهم‌ترین مشخصه آن است. به نظر او ویژگی‌های مسائل بدخیم عبارتند از:

دیدگاه واحد درستی درباره آن‌ها وجود ندارد.

اغلب مسائل به مسائل دیگر پیوند خورده‌اند.

ابهام‌ها و نااطمینانی‌های زیادی پیرامون آن وجود دارد.

ارزش‌ها متعدد و متعارض هستند.

با محدودیت‌های ایدئولوژیک و فرهنگی، سیاسی، و اقتصادی روبه‌رو هستند.

دیدگاه‌ها درباره شیوه‌های ممکن مداخله بسیار زیاد است.

تصور پیامدهای آن‌ها دشوار است.

در برابر تغییرات مقاومت می‌کنند.

مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری... ۱۱

حل کنندگانی که راه‌حل‌های سودمند داشته باشند معمولاً وجود ندارند (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۷).

اینک با توجه به توضیحات فوق مهم‌ترین شناسه‌های مسائل بدخیم به شرح زیر است:

۱- مسائل بدخیم وابستگی‌های بسیاری دارند و اغلب چند علتی هستند و اهداف متعارضی نیز در درون این مسائل وجود دارد. مثلاً در مواجهه با آثار استفاده از داروهای قاچاق بین هدف کاهش خسارت‌های داروها برای استفاده کنندگان از راه تدابیری مانند تهیه اتاق‌های سالم تزریقات و سُرنگ‌های پاک از یکسو و هدف ارسال پیام مبنی بر غیرقانونی بودن داروهای قاچاق، تعارض وجود دارد. همین درهم تنیدگی‌های متقابل، علل چندوجهی و اهداف متعارض، تعریف واضح مسائل بدخیم را دشوار می‌کند.

۲- تلاش‌ها برای مدیریت مسائل بدخیم اغلب به نتایج پیش‌بینی ناپذیر می‌انجامد. به دلیل ماهیت چند علتی این مسائل و روابط متداخل‌شان، تدابیر ناظر به حل و فصل آن‌ها، به نتایج غیرمنتظره و گاهی زیان‌بار در حوزه‌های دیگر منجر می‌شود. به عنوان مثال ادعا شده است که اجرای سیاست‌های کاهش آلودگی اتمسفر در ایالات متحده و اروپای غربی، تا حدی به گرم‌تر شدن زمین انجامیده است.

۳- مسائل بدخیم اغلب پویا هستند. اکثر این موضوعات به‌رغم محدودیت‌ها یا شواهد دخیل در درک مسئله، منابع و غیره هم‌زمان با تلاش سیاستمداران برای حل و فصل آن‌ها تغییر و تحول می‌یابند. لذا می‌توان گفت سیاست‌مداران باید بر اهداف متحرک تمرکز کنند (کمیسون خدمات عمومی استرالیا، ۲۰۰۷: ۳-۴).

۴- مسائل بدخیم از نظر اجتماعی پیچیده هستند. از دید صاحب‌نظران این مسائل بیش از آنکه از نظر فنی و تکنیکی پیچیده باشند از نظر اجتماعی پیچیده

هستند و کلیه رهیافته‌ای مدیریت پروژه و حل مسئله را در بر می‌گیرد. راه‌حل‌های مسائل بدخیم معمولاً مستلزم هماهنگی با تعداد زیادی از ذی‌نفعان شامل سازمان‌ها و مؤسسات حکومتی، غیرانتفاعی، مشاغل خصوصی و افراد می‌شود.

۵- مسائل بدخیم معمولاً در حوزه مسئولیت یک سازمان خاص جای نمی‌گیرد؛ مثلاً موضوعات زیست محیطی را فقط در یک سطح از حکومت یا بخشی از جامعه نمی‌توان حل کرد؛ بلکه به‌عمل در سطوح گوناگون اعم از بین‌المللی و محلی و نیز به‌عمل از سوی بخش‌های خصوصی و اجتماعی و افراد نیازمند است.

۶- مسائل بدخیم متضمن تغییر رفتار هستند و راه‌حل‌های آن‌ها شامل تغییر رفتار و تعهد شهروندان می‌شود. بدین معنی که اهرم‌های سنتی که برای تأثیرگذاری بر رفتار شهروندان استفاده می‌شد مانند قانون‌گذاری، اعمال جرایم، وضع مالیات و دیگر مجازات‌ها اغلب بخشی از راه‌حل هستند اما کافی نیستند. لذا راه‌های خلاقانه‌ای می‌طلبد تا به شهروندان برای همکاری فعالانه‌تر در نیل به تغییرات رفتاری پایدار انگیزه ببخشد (کمیسیون خدمات عمومی استرالیا، ۲۰۰۷: ۴).

۷- مسائل سیاستی بدخیم هیچ نقطه‌ای ندارند که با رسیدن به آن باید تصمیم‌گیری را متوقف کرد. برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیرندگان کار بر روی چنین مسائلی را نه به‌خاطر منطق درونی نهفته در آن‌ها بلکه به‌خاطر ملاحظات بیرونی مانند فقدان زمان، پول و منابع، یا صبر و تحمل کافی متوقف می‌کنند. در این‌گونه موارد تصمیم‌گیرنده با توجه به محدودیت‌های فرارو مدعی است که

۱. behavioral change.

بهترین تصمیم یا نهایت کاری است که می‌توانسته است انجام دهد را اتخاذ کرده است. از این رو راه‌حل‌های مسائل بدخیم سیاستی درست یا غلط نیستند، بلکه بد یا خوب هستند. چون معمولاً طرف‌های مختلف به‌طور مساوی تجهیز شده‌اند، علاقه دارند، ذی‌نفع هستند و استحقاق داوری درباره راه‌حل‌ها را دارند اگرچه هیچ‌یک قدرت ایجاد قواعد تصمیم‌گیری رسمی برای تعیین درست بودن را ندارند، قضاوت‌هایشان بسته به منافع فردی یا گروهی یا مجموعه ارزش‌ها و ترجیحات ایدئولوژیک‌شان تفاوت می‌کند. لذا ارزیابی آن‌ها از راه‌حل‌های پیشنهادی به‌صورت بد یا خوب، بهتر یا بدتر و رضایت‌بخش یا کافی ابراز می‌شود (ریتل؛ وبر، ۱۹۷۳: ۱۶۲). دلایل اصلی این امر این است که این نوع از موضوعات تنها یک تعریف مورد پذیرش عمومی ندارد. به‌علاوه دانش ما درباره آن‌ها نیز ناکافی و نامطمئن و نیز زمینه‌های سیاست‌سازی دینامیک است یعنی ارزش‌ها و افکار عمومی، میزان حمایت بودجه‌ای و سیاسی، رهبری اداری یا مدیریتی و دیگر متغیرهای کلیدی، به‌شکل پیش‌بینی ناپذیری در طول زمان تغییر می‌کنند (بالینت و دیگران، ۲۰۱۱: ۲۰۹).

۸- مدیریت مسائل سیاستی بدخیم یک‌باره^۱ و تجدیدنناپذیر است و اجرای هر تصمیمی پیامدهایی خاص دارد. مثلاً هیچ‌کس نمی‌تواند یک بزرگراه بسازد و بعد از مشاهده آثار و نتایج ناخوشایند آن، به‌سهولت آن‌را تصحیح کند. امور بزرگ و عمومی برگشت ناپذیرند و نتایج بسیار دیرپایی دارند. چون زندگی تعداد زیادی از مردم به‌طور غیرقابل برگشتی تحت تأثیر آن قرار می‌گیرد و منابع مالی گسترده‌ای صرف آن می‌شود. مثلاً پیامدهای یک برنامه درسی تجربی بعد از آنکه مردم به‌سن بزرگسالی برسند ظاهر می‌شود. بنابراین زمانی

که اقدامات عملاً برگشت‌ناپذیر و پیامدها دیرپا باشند، هر تلاشی برای برگرداندن تصمیم یا تصحیح آن، مجموعه دیگری از مسائل سیاستی بدخیم را در پی می‌آورد (ریتل؛ وبر، ۱۹۷۳: ۱۶۳).

بالینت و همکارانش جدول زیر را برای توضیح شناسه‌های مسائل سیاستی بدخیم ترسیم کرده‌اند:

جدول ۱. ویژگی‌های مسائل سیاستی بدخیم و توضیح آن

ویژگی	توضیح
فقدان بیان واحد از مسئله	ذی‌نفعان مختلف آرای گوناگونی درباره مسئله دارند که باعث عدم وضوح در خصوص ماهیت آن می‌شود.
اهداف متعارض و متضاد	چون موفقیت عموماً در قالب اهداف تعیین می‌شود، هرگونه ابهام در هدف به فقدان وضوح درباره نتایج موفقیت‌آمیز نیز منجر می‌شود.
ارزش‌های متضاد یا متفاوت	ارزش‌ها معیارهای تعیین موفقیت هستند، بنابراین هرگونه ابهام در این معیارها به فقدان وضوح درباره نتایج موفق می‌انجامد.
زمینه یا بسترهای پویا	راه‌حل‌های ایستا در زمینه‌های پویا که مسائل متغیر یا در حال تکامل هستند عمل نمی‌کند.
پیچیدگی و ناطمینانی علمی	دانش نامطمئن یا ناکافی به مبانی ناکافی برای تصمیمات آگاهانه منجر می‌شود.
ناطمینانی و پیچیدگی سیاسی	ابهام درباره ائتلاف‌ها و قدرت به عدم وضوح درباره این که کدام ارزش مسلط باشد، می‌انجامد.
ناطمینانی و پیچیدگی مدیریتی	ابهام درباره بودجه و فقدان استمرار رویه‌ها به اجرای ناکافی منجر می‌شود.
تاکتیک‌های متعدد برای مواجهه با مسائل بدخیم	ابهام درباره اهداف و معیار داوری درباره موفقیت به فقدان وضوح درباره این که چگونه به‌بترین نحوی می‌توان پیش رفت؛ می‌انجامد.
ذی‌نفعان متعدد با قدرت	ذی‌نفعان متعدد با مجموعه ارزش‌ها و ساختارهای قدرت متنوع به تعاریف متضاد از موفقیت می‌پردازند.
بیان ارزش‌های خود	

(بالینت و دیگران، ۲۰۱۱: ۳۱)

با توجه به چنین مختصاتی اعتقاد بر این است که مدیران عمومی که با مسائل بدخیم مواجه می‌شوند باید:

- ۱- جستجو برای یافتن یک راه‌حل کامل را متوقف کنند.
- ۲- در عوض به دنبال پاسخ به‌قدر کافی رضایت‌بخش باشند و
- ۳- استفاده از فرایند مشارکتی، تحلیلی، سازگاران و تکرار شونده را مدنظر قرار دهند (بالینت و دیگران، ۲۰۱۱: ۲۰۷). در این قسمت از مقاله گونه‌شناسی راهبردهای مواجهه با مسائل سیاستی بدخیم توضیح داده می‌شود:

راهبردهای مواجهه با مسائل سیاستی بدخیم

به‌باور صاحب‌نظران هیچ راه‌حل ثابت و قاعده تعمیم‌پذیری برای مواجهه با مسائل بدخیم وجود ندارد. اغلب ادبیات مکتوب درباره این‌گونه مسائل از رهیافت همکارانه پشتیبانی می‌کنند. آنان با توجه به معیار چگونگی توزیع قدرت در بین ذی‌نفعان سه راهبرد اصلی زیر را شناسایی کرده‌اند:

- ۱- راهبرد اقتدارگرایانه:^۱ این رهیافت حل مسئله را به بعضی از گروه‌ها یا افراد واگذار می‌کند در حالی که بقیه منتظر تصمیمات آنان می‌مانند. هویت این مجموعه از ذی‌نفعان بر دانش و تجربه، موقعیت سازمانی در سلسله مراتب، اطلاعات یا قدرت اجبارآمیز آنان مبتنی است. عنصر محوری این رهیافت این است که ذی‌نفعان دیگر به انتقال قدرت به تعداد اندکی از تصمیم‌گیرندگان رضایت می‌دهند یا مجبور به تحمل و پذیرش تصمیمات‌شان هستند. اعتقاد بر این است که چنین راهبردی در موقعیت‌های اضطراری مفید و کارآمد است. مزیت مهم این رهیافت بهره‌وری بهینه از زمان و اجرای تصمیم در زمانی کوتاه

۱. authoritative.

است؛ اما ایراد مهم آن بی‌توجهی احتمالی به برخی ملاحظات کلیدی است چون متخصصان و مقامات در درون مجموعه محدود خود، به دنبال راه‌حل هستند و در نتیجه امکان یادگیری و مزیت‌های تعامل را از دست می‌دهند. به‌ویژه در جوامع دموکراتیک، اگر فرایند حل مسئله فقط به متخصصان واگذار شود، شهروندان از مسائل سیاستی بیشتر فاصله می‌گیرند و از موضوعات مهم زمانه خود بیگانه می‌شوند. در نتیجه نرخ مشارکت و مداخله مدنی شهروندان و تعهد آنان به تصمیمات و راه‌حل‌های پیشنهادی کاهش پیدا می‌کند (کمیسون خدمات عمومی استرالیا، ۲۰۰۷: ۹).

۲- راهبرد رقابتی^۱: نکته محوری این راهبرد جستجوی قدرت، نفوذ و سهم است و ذی‌نفعان در چنین راهبردی نتیجه برد-بخت را دنبال می‌کنند. فدرالیسم رقابتی استرالیا در زمانی که ایالت‌ها برای سرمایه‌گذاری خارجی یا محلی رقابت می‌کنند، نمونه چنین رهیافتی است. مزیت اصلی این رهیافت ایجاد ایده‌ها، ابتکارات و خلاقیت‌های جدید و بسترسازی برای انتخاب بهتر و کارآمدتر است؛ اما نقص عمده آن افزایش احتمال وقوع منازعه و شکل‌گیری بن‌بست‌هایی است که بین ذی‌نفعان برخورد از قدرت کافی رخ می‌دهد. به‌علاوه رقابت می‌تواند به مصرف منابع در امور بیهوده بی‌انجامد که می‌توانست برای حل مسئله صرف شود.

۳- راهبرد مشارکتی یا همکارانه: این راهبرد از سوی صاحب‌نظران بسیاری کارآترین راهبرد مواجهه با مسائل سیاستی بدخیم که دارای ذی‌نفعان زیادی هستند و قدرت در بین آنان پراکنده است، شناخته می‌شود. این موضوع به‌ویژه جایی که راه‌حل مسئله شامل تغییرات رفتاری مداوم از ناحیه شهروندان باشد

۱. competitive.

مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری... ۱۷

صادق است. در کانون راهبرد همکارانه راه حل برد - برد نهفته است. مشارکت، هم‌بازی و اقدام مشترک، حکمروایی مشترک، قراردادهای بین‌المللی و رقابت‌های اطلاعاتی برای تأثیرگذاری بر انتخاب سبک‌های زندگی نمونه‌هایی از این راهبرد هستند. مهم‌ترین مزیت این راهبرد، تعهد بیشتر ذی‌نفعان به پیگیری و اجرای سیاست‌ها، راه‌حل‌های جامع‌تر و مؤثرتر و استفاده کم‌تر از منابع از سهم هر یک از ذی‌نفعان و کلیدی‌ترین عیب آن نیز هزینه‌های فزاینده تعامل به‌علت کمبود مهارت‌های همکاری است. در بدترین موارد همکاری می‌تواند بدون نیل به دستاورد معینی به پایان برسد و گفتگو به منازعه، اتخاذ مواضع سخت و رادیکال از سوی ذی‌نفعان گوناگون و مآلاً بن‌بست تبدیل شود (کمیسیون خدمات عمومی استرالیا، ۲۰۰۷: ۱۰).

به عقیده صاحب‌نظران راهبرد مشارکتی یا همکارانه بهترین رهیافت مقابله با مسائل بدخیم است. این‌گونه مسائل سیاستی را مشکل بتوان با روش‌های سنتی که از سوی بخش عمومی استفاده می‌شد حل و فصل کرد. تفکر سنتی سیاست‌گذارانه معتقد است که بهترین شیوه مواجهه با یک مسئله سیاستی، دنبال کردن فرایند خطی و منظم است که از مسئله شروع و به راه‌حل ختم می‌شود. این فرایند معمولاً با تعریف مسئله شامل جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و دیگر شواهد و سپس مشاوره با ذی‌نفعان آغاز می‌شود. پس از تعریف مسئله و تحلیل شواهد و دیدگاه‌های ذی‌نفعان، انتخاب‌ها (گزینه‌ها) و گزینه مرجح و خروجی‌ها تعیین و سپس برنامه‌های اجرا طراحی و اهداف انتخاب می‌شوند. بدیهی است که هر چه مسئله پیچیده‌تر باشد، از این جریان منظم دنباله‌روی بیشتری می‌شود. در مقابل اما نکته اجماعی این است که رهیافت خطی و سنتی به سیاست‌گذاری در مسائل بدخیم ناکافی است. چون بخشی از بدخیم بودن این موضوعات در تعامل بین عوامل علی، اهداف متضاد سیاستی و اختلاف‌نظر بر سر راه‌حل‌های مناسب و نیز پیچیدگی‌های اجتماعی این مسائل نهفته است. به‌علاوه درک

درست مسئله، مستلزم توجه به دیدگاه سازمان‌های متعدد و ذی‌نفعان مختلف است و این‌که هر تدبیر و راه‌حل احتمالی معمولاً نیازمند مداخله، تعهد و هماهنگی سازمان‌های متعدد و ذی‌نفعان گوناگون است (کمبسیون خدمات عمومی استرالیا، ۲۰۰۷: ۱۱). بنابراین حل‌وفصل مسائل بدخیم به تفکر کل‌نگر نیازمند است تا خطی چون ماهیت مسائل بدخیم به‌گونه‌ای است که کامل درک نمی‌شوند، لذا رویکرد محدودنگرانه یا تقلیل‌انگارانه در برنامه‌ریزی، از اموری که برای حل‌وفصل مسائل بدخیم مهم هستند غافل می‌کند. لذا یک خطر همیشگی در حل‌وفصل مسائل بدخیم سیاستی محدودنگری در راه‌حل‌ها است.

از این‌رو به‌نظر ترمیر و همکاران، مواجهه با مسائل بدخیم سیاستی به‌رهیافتی جامع و همگرا کننده و راهبردهای عمل، مشاهده و تواناسازی بدیل در فرایند حکمروایی نیاز دارد. قابلیت حکمرانی عبارت است از توانایی سیاست‌سازان برای مشاهده مسائل بدخیم و عمل بر مبنای آن و توانایی نظام حکمرانی برای امکان‌پذیر کردن مشاهده و عمل (ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۳). مفهوم قابلیت شامل مهارت‌ها، منابع عمل، ظرفیت‌ها، تعهدات و آمادگی‌ها می‌شود. به‌نظر آنان چهار توانایی و ظرفیت ضروری حکمرانی که به‌مدیریت مسائل بدخیم مدد می‌رساند عبارتند از:

الف - بازاندیشی^۱ عبارت است از توانایی حل‌وفصل چارچوب‌های چندگانه. چنان‌که گفته شد دیدگاه‌ها و چشم‌اندازها درباره مسائل بدخیم متنوع است و هیچ اجماعی بر روی مسئله یا راه‌حل آن وجود ندارد و به‌جای یک مسئله، انبوه گنج‌کننده‌ای از مسائل مرتبط به‌هم خودنمایی می‌کنند. بسته به این‌که فرد چگونه به‌وضعیت می‌نگرد، ابعاد گوناگون به‌مثابه محرک‌ها، علل ریشه‌ای،

۱. reflexivity.

معلول‌ها، اولویت‌ها، عوارض جانبی یا اهرم‌های مداخله ظاهر می‌شوند. به‌طور تناقض‌نمایی هر گونه تلاش برای نیل به یک راه‌حل، چه بسا درک ما از مسئله را تغییر می‌دهد. بازاندیشی کمک می‌کند تا تنوع دیدگاه‌ها را به رسمیت بشناسیم و مستمراً به چارچوب‌های مسلط مسائل باز توجه کرده و چشم‌اندازهای عمل را بازتعریف کنیم. در نتیجه بدون توجه به بازاندیشی با ریسک ستیزه‌جویانه و کنترل ناپذیری مواجه می‌شویم که نتیجه آن بدخیم‌تر شدن بیشتر شرایط است (ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۴).

ب - تاب‌آوری^۱ یا توانایی سازگار کردن اقدامات با تغییرات نامطمئن. این قابلیت لازم است تا با جریان دائماً متغیر تعاریف، راه‌حل‌ها و زمینه‌های مسائل سازگار شویم. به‌قول وبر و ریتل هر مسئله بدخیمی نشانه‌ای از یک مسئله بدخیم دیگر است (وبر و ریتل، ۱۹۷۳: ۱۶۵). به‌خاطر ویژگی چند بعدی و درهم‌تنیدگی، مسائل بدخیم، پیامدهای آن قابل پیش‌بینی نیست. معلول‌ها خود می‌تواند به مسئله بدخیم دیگر تبدیل شود. به‌خاطر درک ناکامل مسائل، هر عملی حامل نتایج پیش‌بینی ناپذیر است. بنابراین ظهور امور اعجاب‌انگیز، نوسانات، تغییرات ناگهانی و نااطمینانی‌های کاهش ناپذیر، وجوه بنیادین مسائل بدخیم هستند. از این‌رو سیاست‌گذاران با چالش غلبه بر تنش بین انعطاف‌پذیری نهادین و ثبات روبه‌رو هستند. در اینجا انعطاف‌پذیری به قابلیت سیستم حکمروایی برای سازگار شدن با شرایط غیرقابل پیش‌بینی و متغیر بدون از دست دادن هویت و اعتبار خود اشاره دارد (ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۴). بدون انعطاف‌پذیری سیستم ممکن است فرسوده شود تا حدی که اختلالات جزئی نیز موجب ناکامی آن می‌شود.

۱. revitalization.

ج - سومین قابلیت حکمرانی پاسخگویی یا توانایی واکنش سیستم به دستورکارها، انتظارات و تقاضاهای تغییر یابنده است. مسائل بدخیم سیاستی متغیرند، به شیوه‌های گوناگون بازتعریف یا بازتولید می‌شوند اما هیچ راه‌حل دقیق و نهایی ندارند (ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۴). در طول زمان ممکن است پیچیدگی‌ها و راه‌حل‌های جدید ظهور کند. تعداد موضوعاتی که مستلزم توجه است و سرعتی که باید دنبال شود و جامعه اطلاعاتی تکامل یابنده و شتاب دهنده آن در حال افزایش است. سازمان‌های ذی‌نفع از موضوعی به موضوع دیگر می‌روند و توجه تصمیم گیرندگان را به خود جلب می‌کنند. فریادهای قدرتمند عمومی برای رفع و رجوع مسائل بدخیم آن‌را برای سیاست‌سازان فریبنده و وسوسه‌انگیز می‌کند. سیاست‌گذاران می‌کوشند تا بدین جریان توقف‌ناپذیر مسائل، راه‌حل‌ها و تقاضاهای عمومی پاسخ دهند و انتظارات و امیدواری‌های فزاینده مردم را مدیریت کنند. در نتیجه نیاز به توسعه نوعی قابلیت حکمرانی است تا هوشمندانه به تقاضاهای دائماً در حال تغییر پاسخ دهد. این بدین معناست که پاسخ‌های سیاست‌سازان باید توازن بخش باشد: یعنی آن‌ها باید هم کارآمد باشند و هم ضامن حفظ ارزش‌های دموکراتیک، قابل اعتماد، منصفانه و اثربخش باشند (ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۵).

د- احیا یا باززنده‌سازی حیات به معنی قدرت گشودن ایستایی‌ها و رکودها. این قابلیت برای گشودن الگوهای غیرمولد در فرایند حکمرانی ضروری است. اختلال‌ها، نااطمینانی‌ها و درهم تنیدگی‌هایی که با مسائل بدخیم عجین شده است، ممکن است برای سیاست‌سازان سخت و مقاومت ناپذیر و عرصه‌ای دشوار و یأس‌آور بیافریند (ویر؛ خادیمان، ۲۰۰۸: ۴۴۹؛ روبرتز، ۲۰۰۰: ۲) به‌ویژه وقتی شرایط مملو از فشار و استرس می‌شود، بازیگران به‌سوی راهبردها و الگوهای دفاعی‌تر تمایل می‌یابند که خود غیرسازنده است، چون راهبردهایی

که در گذشته برای سیاست‌های موجود مناسب بودند لزوماً نمی‌توانند تداوم یافته و برای حل مسائل بدخیم مناسب باشند و وقتی مردم اجازه نیابند پیامدهای این راه‌حل‌ها را نقادانه تحلیل کنند، انسداد ظهور می‌کند. قابلیت احیا در نظام حکمروایی الگوهای غیرمولد را در فرایند سیاست‌گذاری شناسایی و رفع می‌کند و در نتیجه به‌بازیگران انگیزه و جانی دوباره می‌بخشد و فرایندهای نوآورانه مورد نیاز برای مدیریت مسائل بدخیم را ارتقا می‌دهد. بدون قدرت احیا، احتمال خطر پسرفت، یا برداشتن گام‌های تکراری و بیهوده و افزایش مناقشات بین مردم افزایش می‌یابد (ترمیر و دیگران، ۲۰۱۵: ۶۸۶).

ریتل و وبر نیز با برشمردن دو رهیافت عمده برای رام کردن مسائل بدخیم شامل رهیافت مدیریتی و بوروکراتیک حرفه‌ای و رهیافت پست مدرن، رهیافت نخست را ناکافی دانسته و رهیافت پست مدرن را مرجح می‌شمارند. آنان معتقدند که اگرچه این نوع پارادایم عقلانیت - محور می‌تواند از عهده حل مسائل علمی و مهندسی برآید، اما از حل سیستم‌های متعدد اجتماعی که در آن مسائل به شیوه‌های گوناگون تفسیر و نتایج و پیامدها به نحو متفاوتی ارزشیابی می‌شوند ناتوان است (ریتل؛ وبر، ۱۹۷۳: ۱۵۹). در نتیجه مسائل بدخیم به‌شیوه‌ای بیش از تکنیک‌های استاندارد مدل رهبری کننده مکانیکی نیاز دارند.

به‌نظر آنان رهیافت پست مدرن می‌پذیرد که مسائل بدخیم را به‌طور فردی یا از طریق یک سازمان نمی‌توان حل کرد. چون مختصات چند رشته‌ای،^۱ بین سازمانی^۲ و چندبعدی این مسائل، توجه به ابعاد مختلف و رشته‌های گوناگون را ضروری می‌کند (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۵). مثلاً مدیریت تروریسم یا جرائم سازمان یافته، که متضمن مناقشات ارزشی جدی، ناطمینانی‌های بسیار یا

۱. multidisciplinary.

۲. interorganizational.

وابستگی‌های متقابل پیچیده است، تلاش همکارانه و تعامل بین طرف‌های گوناگون لازم است. نقطه ایده‌آل این است که همه ذی‌نفعانی که مسئله را به‌طور متفاوت تصور و تفسیر می‌کنند و به‌دنبال پاسخ‌های مختلف هستند، در فرایندهای حل مسئله دخالت داده شوند و از راه همگرایی، دانش‌ها، مهارت‌ها، منابع و دیدگاه‌های آن‌ها مسائل بدخیم را رام نمود. این امر به مداخله مدنی، مشارکت سیاسی و... در طول صلاحیت‌های مؤسسات افقی و عمودی و توده‌ها، بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی و جامعه مدنی به‌مثابه یک کل امتداد می‌یابد (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۶). لذا رهیافت حرفه‌ای بوروکراتیک و مدیریتی باید با رهیافت گفتگو محور که قادر به ایجاد، شراکت و استفاده از دیدگاه‌ها، مهارت‌ها و دانش‌های ذی‌نفعان است، توانمندسازی شود. تحقق این مهم به‌نظام حکمرانی شهروند محور، انعطاف‌پذیر و پاسخ‌گو نیاز دارد که بازاندیشی، مشارکت و مداخله‌گفتمانی را تقویت می‌کند (دورانت؛ لیگ، ۲۰۰۶: ۳۱۰).

اوجی نیز با برشماری سه شیوه مدیریت یا حکمرانی شامل سازوکارهای حکمرانی اقتدار پایه به‌معنای وبری، بروکراسی و حکمروایی داده پایه و حکمروایی خودسازمان دهنده، مدل اخیر را در حل مسایل بدخیم مهم می‌داند. چون دو شیوه نخست باعث کاهش خلاقیت، تنزل مشارکت گفتمانی و تقلیل یادگیری عمومی می‌شوند اما مدل آخر بر اشکال هوشمندانه کنترل استوار است که در فرایندهای جامعه‌پذیری (در سطوح سیاسی یا جامعه‌ای) یا در سطح حرفه‌ای (بخشی) نیز یافت می‌شود؛ زیرا در حکمروایی خود سازمان دهنده، مشوق‌های غیرمتمرکز و رصد متقابل بر فرایند خود حکمرانی مسلط است و همکاری بدون مداخله برون‌زاد صورت می‌گیرد. موضوع اساسی در این شیوه مکانیسم‌هایی است که بر چگونگی ایجاد رضایت یا توافق مشترک تأکید می‌کند مانند تصمیم‌سازی مشورتی که همه افراد ذی‌ربط را در بر می‌گیرد (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۱۱-۷).

همان‌گونه که گفته شد برای حکومت‌ها تقویت قابلیت‌های دانش و ظرفیت پاسخگویی، برای حل و فصل منازعات ارزشی و کاهش پیچیدگی و ناطمینانی امری حیاتی است. به‌طور خاص‌تر ایجاد، مشارکت و کاربرد دانش به‌طور همکارانه بین مقامات عمومی و شهروندان و نیز ورود به فرآیند اجماع‌سازی مشارکتی یا گفتگو - پایه بسیار مهم است. در ترتیبات شبکه‌ای و بین بخشی، استفاده کارآمد و مؤثر خود - حکمرانی بسیار مهم است، چون فاکتورهای متعددی که گستره و ابعاد مداخله مقامات عمومی و شهروندان را تعیین می‌کنند باید مورد توجه قرار گیرد (نباتچی، ۲۰۱۲: ۶۹۹)، اگر شهروندان، گروه‌ها و سازمان‌ها نتوانند یا نخواهند در فرآیند حکمرانی همکارانه مشارکت کنند، خود - سازماندهی برای رام کردن مسائل بدخیم شکست می‌خورد (امرسون و دیگران، ۲۰۱۱: ۲) با ارجاع به نظریه سازمان‌ها دو عامل رفتاری آثار بسیاری بر فرآیند خودحکمرانی دارند؛ یکی سازگاری شناختی^۱ بازیگران دخیل که قابلیت شناختی خود برای درک متقابل را نمایندگی می‌کنند و دیگری خواست و اراده برای همکاری (هورن؛ وبر، ۲۰۰۷: ۱۳).

به‌باور صاحب‌نظران یکی از رایج‌ترین تجویزها برای مواجهه با موضوعات بدخیم مشارکت ذی‌نفعان است و فقط از راه مشارکت افزایشی می‌توان بر مسائل بدخیم فائق آمد. به‌گمان بعضی دیگر، تبادل دانش و یادگیری که برای حل مسائل بدخیم حیاتی هستند، تنها از راه تعاملات فزاینده بین ذی‌نفعان حاصل و تقویت می‌شود که به‌نوبه خود از ناطمینانی‌های موجود در مسائل بدخیم می‌کاهد. همه این‌ها تنها از رهگذر طرح‌های مشارکتی و مداخله‌های همکارانه به‌دست می‌آیند.



۱. cognitive compatibility.

به عقیده فرلیه و همکاران مناسب‌ترین شیوه حکمرانی در مدیریت مسائل سیاسی، شیوه مدیریت شبکه‌ای است که در مقابل شیوه‌های حکمرانی بازار یا سلسله مراتبی قرار می‌گیرد که البته باید زمان بیشتری به آن داد تا توسعه یافته و قابلیت‌های خود را نشان دهد (فرلیه و دیگران، ۲۰۱۳: ۳). این شیوه حکمرانی از راه متکثرسازی تکنولوژی‌های اجتماعی به وسیله غیر دولتی کردن حکومت که به معنی جدا کردن مرکز دولت از ابزارهایی که قبلاً به شیوه مدیریت خطی افقی ساخته شده بود و به وسیله تحولات سیاسی در اواخر دهه ۱۹۸۰ م تقویت شده است، صورت می‌گیرد. بدین وسیله حکومت به مجموعه‌ای از سازمان‌های غیرحکومتی شبه مستقل منعطف، تنظیم کنندگان، خریداران یا مشتریان و عرضه کنندگان تبدیل می‌شود. با ظهور اشکال نوین ترکیبی و با شراکت، همیاری و کنسرسیوم بیشتر و دامنه وسیع‌تر ذی‌نفعان در حوزه عمومی، تقسیم‌بندی قدیمی بین بخش‌های خصوصی و عمومی رنگ می‌بازد. کنترل‌های مستقیم و دموکراتیک به مثابه کارویژه‌های کلیدی از بین می‌رود مانند دانشگاه‌های جدید که بعد از ۱۹۹۲ م به نوعی شرکت‌های خودگردان تبدیل شده‌اند. در حالی که این مؤسسات غیر مداخله‌گر از استقلال عملیاتی معینی برخوردارند، منشور فوکویی تکنولوژی‌های نوین مدیریتی را نمایان می‌کند که غیرمستقیم و بدون مدیریت خطی به شیوه قرارداد بین مرکز و آژانس، شاخص‌های کلیدی عمل، ممیزی و رسیدگی، رصد کردن و ارزیابی مدیریت می‌کند (فرلیه و دیگران، ۲۰۱۳: ۴۰-۴۱).

بالینت و همکاران نیز تصمیم‌گیری اصلاحی را پیشنهاد می‌کنند که تفکر معاصر در خصوص مواجهه با مسائل سیاسی بدخیم و مشارکت ذی‌نفعان را با درک ما از بهترین اقداماتی که قبلاً از سوی مؤسسات مختلف به اجرا در آمده است تلفیق می‌کند. پیشنهاد آنان بر گسترش یک شبکه یادگیری در بین ذی‌نفعان، استفاده از فرایند تحلیل مشارکتی، سازگاران یا انطباق‌پذیر، مشورتی و

تکرارپذیر استوار است. از آنجایی که مسائل بدخیم تنها یک بهترین راه حل ندارند، تصمیم گیرندگان باید سیاست‌ها و فرایندهای مدیریتی رضایت‌بخش را جستجو کنند تا به جای این که ایده‌آل و مطلوب باشند، به طور بالقوه و گسترده قابل پذیرش و اجرا باشند. هربرت سایمون در سال ۱۹۵۷ واژه *satisfice* را با ترکیب *satisfy* و *suffice* به کار برد. استراتژی *satisficing* نتیجه یا قضاوت را به مثابه خوب و به اندازه کافی رضایت‌بخش می‌پذیرد بدون انتظار و احساس این که ایده‌آل یا بهینه هست (بالینت و دیگران، ۲۰۱۱: ۲).

نمونه‌هایی از مسائل سیاستی بدخیم در ایران کنونی

نگاهی به نرخ و فراوانی بعضی مسائل سیاستی، وجود علائم و ویژگی‌های مسائل بدخیم را نشان می‌دهد. احصای همه مسائل سیاستی بدخیم هدف این نوشته نیست؛ بلکه فقط اشاره به مواردی از آن برای جلب توجه همه ذی‌نفعان است تا به مسئولیت خود وقوف و درباره راه‌های مدیریت آن اندیشه کنند. در این راستا گفتنی است که یکی از بارزترین مسائل سیاستی بدخیم برای جامعه کنونی ایران موضوع کمبود آب و گسترش فزاینده ابعاد بحران‌های زیست محیطی است. بر مبنای داده‌های معتبر بین‌المللی بررسی شاخص‌های آب از جمله دو شاخص «سرانه آب تجدیدپذیر» و «شدت تنش آبی» در ایران، ورود کشور به شرایط تنش آبی شدید را نشان می‌دهد. با توجه به ثابت بودن منابع آبی کشور، افزایش جمعیت و سطح رفاه و بهداشت، رشد تقاضای آب و به دنبال آن تشدید شرایط نامطلوب منابع آبی کشور امری گریزناپذیر است. توزیع نامتقارن آب در نقاط مختلف کشور، گستره عظیم مناطق خشک و نیمه خشک و تمرکز جمعیت در مناطق مرکزی کشور، در کنار راندمان پایین آب در بخش کشاورزی چالش‌های جدی فراروی حوزه آب است که به تشدید بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، خشک و شور شدن منابع آب زیرزمینی و

فرونشست دشت‌ها منجر می‌شود. تداوم این وضعیت، ضمن کاهش توان تولیدات کشاورزی، امکان ناپذیری زندگی در برخی از مناطق کشور را موجب خواهد شد (محمدجانی؛ یزدانیان، ۱۳۹۳: ۱۲۶-۱۳۱).

در بحث مسائل زیست محیطی نیز ایران به دلیل شرایط توپوگرافیک و موقعیت جغرافیایی خود، بیش از دیگر کشورهای خاورمیانه در معرض تهدیدهای زیست محیطی قرار دارد و نیز به خاطر فقدان مدیریت راهبردی از جمله کشورهای پیشگام در تخریب محیط زیست ظاهر شده است. به گونه‌ای که در زمینه آلودگی هوا، فرونشست زمین، نابودی تالاب‌ها و بیابان‌زایی، اغلب در شمار ۱۰ کشور نخست دنیا است (کاویانی راد، ۱۳۸۹: ۳۵).

توجه به برخی آمارهای زیست محیطی شدت پیامدهای ویرانگر زیست محیطی را نمایان می‌سازد. مثلاً در مناطق شهری کشور، روزانه ۵۰ هزار تن زباله تولید می‌شود که خود آلودگی ۶۰ درصد منابع آب زیرزمینی و سطحی کشور را در پی دارد. سالانه بیش از $1/600/000/000$ متر مکعب پساب کشاورزی، $200/000/000$ متر مکعب پساب صنعتی و $160/000/000$ متر مکعب پساب شهری و هزاران متر مکعب پساب بیمارستانی وارد کارون می‌شود که دورنمای استفاده از آن را تیره می‌کند. برداشت بیش از حد مجاز از منابع آب زیرزمینی، عامل اصلی ایجاد فرونشست در بیشتر دشت‌های ایران شده است. به طوری که ۳۰۰ دشت از ۶۰۰ دشت کشور در معرض خطر افت شدید منابع آب و فرونشست زمین قرار دارند. در حالی که تغذیه آب‌های زیرزمینی به $7/5$ متر مکعب است، برداشت از سفره‌های زیرزمینی به $7/7$ متر مکعب رسیده است. آلودگی هوای تهران در سال ۳۸ برابر استانداردهای جهانی و شتاب گسترش فرسایش خاک در ایران ۶ برابر استانداردهای جهانی است که سالانه معادل $1/000/000$ هکتار تخریب زمین‌های کشاورزی است (کاویانی راد، ۱۳۸۹: ۴۴-۵۳). این عوارض زیست محیطی که در چند دهه اخیر افزایش



بی‌سابقه‌ای یافته و بیشتر محصول برآیند موقعیت جغرافیایی و توپوگرافی سرزمین ایران، کم توجهی به نقش جستارهای پایداری محیط در طراحی و اجرای سازه‌ها و فضاها، ناآگاهی عمومی و کم توجهی سازمان‌های دولتی و فقدان سیاست‌گذاری راهبردی است، شرایطی را رقم زده است که به نظر می‌رسد تداوم این وضعیت، در آینده، کشور را با چالش‌های دیرپای امنیتی محیط - محور پرهزینه و زمان‌بر، رویارو خواهد کرد (کاویانی راد، ۱۳۸۹: ۳۳).

شدت پیچیدگی مخاطرات زیست محیطی به مرحله نگران کننده‌ای رسیده است؛ چون بنابر گزارش شاخص عملکردی محیط زیست در سال ۲۰۰۶، رتبه ایران از میان ۱۳۳ کشور جهان رتبه ۵۳ و در دوره ارزیابی بعدی در سال ۲۰۰۸ میلادی، با ۱۵ پله نزول به ۶۸ و در آخرین رده‌بندی در سال ۲۰۱۰ میلادی نیز با ۱۰ پله نزول به جایگاه ۷۸ تنزل یافته است. این آمارها گویاست که کلیه کنش‌گران عرصه محیط زیست ایران و در رأس همه دولت در زمینه حفاظت از محیط زیست عملکردی موفق و دیدگاهی ژرف‌نگر و راهبردی نداشته‌اند (جاجرمی و دیگران، ۱۳۹۲: ۲۱۱). اگر علاوه بر این مخاطرات زیست محیطی به مقوله آلودگی فزاینده هوا و تغییرات اقلیمی نیز توجه کنیم، ابعاد بدخیم‌شدگی مسائل سیاستی ایران پیچیده‌تر می‌شود.

علاوه بر تهدیدهای زیست محیطی شاید ادعای این‌که آشکارترین مسائل بدخیم سیاستی در حوزه اقتصادی رخ نموده است، سخنی عاری از واقعیت نباشد. توجه به برخی شاخص‌های اقتصاد کلان کشور شاهد مدعای فوق است. به‌عنوان مثال تداوم نرخ پایین، ناکافی و پرنوسان رشد اقتصادی بعد از انقلاب اسلامی که تکافوی الزامات زیست مدرن ایران در فضای پرقاب‌ت منطقه‌ای و جهانی را نمی‌نماید، گواه بدخیم‌شدگی آن است.

جدول نرخ رشد اقتصادی پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷-۱۳۹۶

سال	نرخ رشد	سال	نرخ رشد	سال	نرخ رشد
۱۳۵۹	۱۳/۲٪	۱۳۷۲	۱/۶٪	۱۳۸۵	۵/۹٪
۱۳۶۰	۵/۲٪	۱۳۷۳	۴٪	۱۳۸۶	۷/۸٪
۱۳۶۱	۱۳٪	۱۳۷۴	۲/۷٪	۱۳۸۷	۶٪
۱۳۶۲	۱۲/۶٪	۱۳۷۵	۷/۱٪	۱۳۸۸	۳/۹٪
۱۳۶۳	۱/۶٪	۱۳۷۶	۳/۴٪	۱۳۸۹	۵/۹٪
۱۳۶۴	۲/۱٪	۱۳۷۷	۲/۷٪	۱۳۹۰	۳٪
۱۳۶۵	۹/۲٪	۱۳۷۸	۱/۹٪	۱۳۹۱	۳٪
۱۳۶۶	۱/۴٪	۱۳۷۹	۵/۱٪	۱۳۹۲	۵/۸٪
۱۳۶۷	۶/۳٪	۱۳۸۰	۳/۷٪	۱۳۹۳	۴/۳٪
۱۳۶۸	۶/۲٪	۱۳۸۱	۷/۵٪	۱۳۹۴	۱/۵٪
۱۳۶۹	۱۳/۷٪	۱۳۸۲	۷/۱٪	۱۳۹۵	۳/۷٪
۱۳۷۰	۱۲/۶٪	۱۳۸۳	۵/۱٪	۱۳۹۶	۴/۳٪
۱۳۷۱	۴/۳٪	۱۳۸۴	۴/۶٪		

(World Bank Indicators, 2018)

شاخص بیکاری به‌ویژه بیکاری جوانان جویای کار نیز از جمله مسائل بدخیم جامعه ما به‌شمار می‌رود. زیرا بیکاری به‌مثابه یکی از مشکلات عمیق و ساختاری اقتصاد ایران، تبعات اجتماعی مهمی نیز دارد و می‌تواند عامل تقویت و یا منشا آسیب‌های اجتماعی با پیامدهای ناگوار برای سلامت روانی و سرزندگی اجتماعی باشد. شرایط کنونی با حدود ۸ میلیون نیروی کار بیکار و با نرخ فزاینده بیکاری نشان می‌دهد که دولت‌ها تاکنون از تدارک فرصت‌های کافی شغلی ناتوان نشان داده‌اند. اگرچه در پیدایش نرخ دو رقمی بیکاری به‌ویژه بیکاری جوانان تحصیل کرده، تضییقات تحمیلی از سوی دولت‌های متخاصم اثرات انکارناپذیری دارد، با این حال نقش کاستی‌های مدیریتی را انکارناپذیر است. در جدول زیر نرخ بیکاری از آغاز دهه ۱۳۷۰.ه. ش تاکنون آمده است.

مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری... ۲۹

جدول ۲. نرخ بیکاری از سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۶ به درصد

سال	نرخ بیکاری	سال	نرخ بیکاری	سال	نرخ بیکاری
۱۳۷۰	۱۱/۱	۱۳۸۰	۱۲/۲	۱۳۹۰	۱۳/۳
۱۳۷۱	۱۲	۱۳۸۱	۱۲/۸	۱۳۹۱	۱۳/۱
۱۳۷۲	۱۱/۶	۱۳۸۲	۱۲/۲	۱۳۹۲	۱۰/۴
۱۳۷۳	۱۱/۳	۱۳۸۳	۱۰/۳	۱۳۹۳	۱۰/۶
۱۳۷۴	۱۱	۱۳۸۴	۱۲/۱	۱۳۹۴	۱۱/۱
۱۳۷۵	۱۰/۹	۱۳۸۵	۱۱/۶	۱۳۹۵	۱۲/۴
۱۳۷۶	۱۱/۲	۱۳۸۶	۱۰/۶	۱۳۹۶	۱۲/۵
۱۳۷۷	۱۱/۲	۱۳۸۷	۱۰/۵		
۱۳۷۸	۱۱/۲	۱۳۸۸	۱۲		
۱۳۷۹	۱۳	۱۳۸۹	۱۳/۳		

(World Bank Indictors, 2018)

از دیگر شاخص‌های اقتصاد کلان تورم است که آثار مهمی بر توسعه، تولید و تجارت داشته و برای توسعه اقتصادی چالش برانگیز و کاهنده قدرت رقابت تولیدات ملی در بازارهای داخلی و جهانی و افزایش کسری بیشتر موازنه تجاری ارزیابی می‌شود. کاهش تورم نه تنها بر رشد و تولید بلکه بر میزان سرمایه اجتماعی و رضایتمندی عمومی هم اثری شگرف می‌گذارد (نگین تاجی، ۱۳۹۰: ۱۹۸-۱۹۹). جدول زیر روند پایداری نرخ تورم بعد از انقلاب اسلامی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. نرخ تورم سال‌های پس از انقلاب به درصد

سال	نرخ تورم	سال	نرخ تورم	سال	نرخ تورم
۱۳۵۷	۱۰	۱۳۶۹	۹	۱۳۸۱	۸.۱۵
۱۳۵۸	۴.۱۱	۱۳۷۰	۷.۲۰	۱۳۸۲	۶.۱۵
۱۳۵۹	۵.۲۳	۱۳۷۱	۴.۲۴	۱۳۸۳	۲.۱۵

سال	نرخ تورم	سال	نرخ تورم	سال	نرخ تورم
۱۳۶۰	۸.۲۲	۱۳۷۲	۹.۲۲	۱۳۸۴	۴.۱۰
۱۳۶۱	۲.۱۹	۱۳۷۳	۲.۳۵	۱۳۸۵	۹.۱۱
۱۳۶۲	۸.۱۴	۱۳۷۴	۴.۴۹	۱۳۸۶	۴.۱۸
۱۳۶۳	۴.۱۰	۱۳۷۵	۲.۲۳	۱۳۸۷	۴.۲۵
۱۳۶۴	۹.۶	۱۳۷۶	۳.۱۷	۱۳۸۸	۸.۱۰
۱۳۶۵	۷.۲۳	۱۳۷۷	۱.۱۸	۱۳۸۹	۴.۱۲
۱۳۶۶	۷.۲۷	۱۳۷۸	۱.۲۰	۱۳۹۰	۵.۲۱
۱۳۶۷	۹.۲۸	۱۳۷۹	۶.۱۲	۱۳۹۱	۵.۳۰
۱۳۶۸	۴.۱۷	۱۳۸۰	۴.۱۱	۱۳۹۲	۷.۳۴
				۱۳۹۳	۶.۱۵
				۱۳۹۴	۹.۱۱
				۱۳۹۵	۹
				۱۳۹۶	۶.۹

(بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)

علاوه بر مسائل اقتصاد کلان که از دیرباز گریبان گیر جامعه ایران است، مسائل بدخیم اجتماعی قابل ملاحظه‌ای نیز مشهود است که نرخ فزاینده طلاق نمونه‌ای از آن است.

جدول ۴. نسبت ازدواج به طلاق در یک دهه اخیر

سال	نسبت ازدواج به طلاق
۱۳۸۳	۹/۸
۱۳۸۴	۹/۴
۱۳۸۵	۸/۳
۱۳۸۶	۸/۴
۱۳۸۷	۸
۱۳۸۸	۷/۱

۶/۵	۱۳۸۹
۶/۱	۱۳۹۰
۵/۵	۱۳۹۱
۵	۱۳۹۲
۴/۴	۱۳۹۳
۴/۲	۱۳۹۴
۳/۹	نه ماهه اول ۱۳۹۵

(سایت سازمان ثبت احوال کشور - ۱۳۹۴)

علاوه بر این‌ها خصیصه اقتصاد هیدروکربوری و وابستگی به نفت و پیامدهای زیانبار آن، نابرابری و شکاف درآمدی بین اقشار جامعه، خط فقر پیش رونده، معضلات صندوق‌های بازنشستگی، فرسایش فزاینده سرمایه اجتماعی و سیاسی که در شاخص‌هایی هم چون میزان جرم و جنایت، قانون‌شکنی، ضعف نشاط اجتماعی، خودکشی، خشونت، پرخاشگری و درگیری‌های خیابانی، خیانت در امانت، چک‌های برگشتی، سیر صعودی مهاجرت، میزان روزافزون طرح دعوی در محاکم قضایی، فرار مالیاتی و... متجلی می‌شود، فساد گسترده، اعتیاد روبه گسترش، افزایش بزه‌های اجتماعی، فرار سرمایه‌های انسانی و مادی، هم نمونه‌هایی از بدخیم‌شدگی مسائل سیاستی در ایران است و هم مبین ضعف حکمرانی و ناکارآمدی سیاست‌گذاری‌هایی است که تاکنون بدون توجه به منطق سیاست‌گذاری درباره مسائل بدخیم در ایران صورت گرفته است.

به‌باور صاحب این قلم، عوامل اساسی بدخیم‌شدگی مسائل سیاستی در ایران معاصر، از یکسو ریشه در ماهیت روابط و مناسبات دولت و مردم و از سوی دیگر ساختار و بافتار تصمیم‌گیری در زمینه مسائل سیاستی دارد که صرف‌نظر از ایده پردازی‌های گوناگون درباره ریشه‌های تاریخی، ساختاری و ذهنی شکل‌گیری چنین پیوندهایی، آن‌چه به‌طور عینی مشهود است، عدم اعتنا به‌الگوها و راهبردهای نوین مدیریت مسائل سیاستی بدخیم در شکل راهبرد



همکارانه است.

نگاهی اجمالی به بعضی دیدگاه‌ها درباره رابطه دولت و جامعه چنین می‌نماید که از نظر تاریخی در جوامع خاورمیانه - از جمله ایران - زندگی بیش از این که تحت تأثیر خرده نظام اقتصادی باشد، تحت تأثیر خرده نظام سیاسی، آن هم به شکل نظام مسلط و فسادپذیر سیاسی است. یعنی جهت تأثیرگذاری در ایران در درجه اول از طبقه حاکمه به طبقات اجتماعی و اقتصادی بوده است، طبقه حاکمه‌ای که در برابر طبقات اجتماعی ضعیف، به شدت مسلط و مستعد انواع ندانم کاری و فساد نشان داده است. به علاوه چون در ایران گروه‌های رسمی انجمنی به صورت چندان نیرومندی وجود نداشتند، احزاب نیز بیش از این که ماهیت انجمنی داشته باشند، اغلب در حاشیه دولت بودند و جنبه نهادی پیدا می‌کردند. این وضع سبب می‌شد که گروه‌های رسمی انجمنی چندان قوی نباشند و حتی کم و بیش ماهیت نیمه رسمی، اقتضایی، شخصی و ایزاری داشته باشند. در سطح گروه‌های رسمی نهادی نیز به علت سیطره تمرکزگرایی سیاسی در کشور اجتماعات درون زای محلی به صورت شوراهای، مجالس رسمی و اجتماعات رسمی محلی به ندرت شکل می‌گرفت، به جای آن شاهد فعال شدن گروه‌های رسمی نهادی از سوی نظامیان در عرصه‌های مختلف کشور بودیم. ضعف گروه‌های رسمی از نوع انجمنی از یک سو سبب سیطره دولت بر جامعه شد که آثار زیان باری بر خلیات مردم مانند قیومیت‌گرایی، رعیت‌صفتی، عادت به کنترل بیرونی، تملق، تلون، ضعف احساس مسئولیت و مانند آن داشت و از سوی دیگر به جولان دهی گروه‌های غیررسمی در این سرزمین انجامید (فرستخواه، ۱۳۹۴: ۱۷۱-۱۷۰).

محقق دیگری با الهام از نظریه استبداد شرقی ویتفولگ، رابطه دولت و جامعه در نظام‌های شرقی از جمله ایران را با عنوان وابستگی همه جانبه‌مادی و ذهنی مردم به حکومت و انقیاد سیاسی از یکسو و انحصار و تمرکز قدرت در دست



حکومت معرفی می‌کند که نتیجه آن جدایی مردم و حکومت است (قاضی مرادی، ۱۳۸۰: ۳۱۳-۳۳۰). هم راستا با همین نگاه کاتوزیان با ادعای جدایی تمام عیار حکومت و مردم، معتقد است در تاریخ معاصر ایران همه حقوق در انحصار دولت بود بنابراین تمام وظایف نیز بر عهده حکومت قرار داشت در نتیجه مردم دولت را از آن خود نمی‌دانستند و در هنگام ضعف و تزلزل یا آن را می‌کوبیدند یا از آن دفاعی نمی‌کردند (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۳۲). به بیان دیگر به دلیل انحصار همه حقوق و امتیازات در انحصار دولت و اتکای قشرهای گوناگون جامعه به آن، از هرگونه استقلال اقتصادی و سیاسی خارج از نهاد دولت جلوگیری می‌شد و چون دولت یکه‌تاز عرصه اقتصاد سیاست بود، اساساً حوزه عمومی شکل نمی‌گرفت (گودرزی، ۱۳۸۹: ۹۵).

اندیشمندی دیگر با برشمردن گفتمان‌های سیاسی در تاریخ معاصر ایران به پاتریمونیالیسم سنتی، مدرنیسم مطلقه پهلوی و سنت‌گرایی ایدئولوژیک، با اشاره به این‌که گفتمان اخیر در پی ایجاد اتباعی مطیع و تابع اقتدارهای سنتی است و طبعاً در چنین گفتمانی جایی برای فردگرایی، نقد و انتقاد، رقابت فکری، کثرت‌گرایی و شیوه زندگی دموکراتیک وجود ندارد و در مقابل اطاعت‌پذیری، سرسپردگی، سکوت و انفعال در این گفتمان امکان پرورش می‌یابند، به‌طور تلویحی بر جدایی جامعه و دولت یا فرودستی آن در برابر فرادستی دولت تکیه می‌کند (بشیریه، ۱۳۸۱: ۶۳-۷۰) پژوهنده‌ای دیگر در تحقیق خود درباره آسیب‌شناسی قانون‌گرایی در ایران کنونی آن‌را ناشی از دوگانه دولت - ملت و تضاد نفس‌گیر میان دولت از یکسو و مردم یا ملت از سوی دیگر می‌داند. به عقیده او مردم قانون را نه امری اجتماعی - مربوط به جامعه - که به نوعی مبین تدبیر امور اجتماعی و بین‌الاشخاصی است، بلکه آن را امری مربوط به سیاست و به‌ویژه در خدمت دولت می‌بینند. تعابیری که بر فقدان سرمایه اجتماعی، اعتماد یا مسئله استبداد اشاره دارند، شاید همین ایده را

بازتولید می‌کنند که تمکین نکردن به قانون در میان مردم محصول چنین تلقی‌ای است که قانون را دست آخر حامی منافع دولت می‌پندارند (رضایی، ۱۳۹۴: ۴۸) وی در فرازی دیگر از تحقیق خود با استناد به برخی شواهد پیمایشی در خصوص گسستگی جامعه از دولت می‌گوید از یکسو، مردم اعتماد چندان قابل ملاحظه‌ای به نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی ندارند، از سوی دیگر، با واگذاری مسئولیت‌ها به بخش خصوصی هم موافق نیستند. این بخشی از فرهنگ سیاسی جامعه است که می‌توان آن را خصلت شیزوفرنیک نام نهاد. با این خصلت، مجاورتی همراه با تنفر و بی‌اعتمادی میان مردم و بدنه سیاسی برقرار است (رضایی، ۱۳۹۴: ۲۶۲). صاحب‌نظری دیگر با پیشادموکراتیک خواندن جامعه ایران به توضیح رابطه جامعه و نیروهای اجتماعی و دولت پرداخته و معتقد است که جامعه ایران جامعه‌ای مدرن و دموکراسی‌جو است در حالی که حکومت آن دموکراسی‌گریز است. لذا جامعه ایران، جامعه بدقواره دموکراتیک است (جلایی پور، ۱۳۸۷: ۱۱۹).

پيامد اجتناب‌ناپذیر اشکال گوناگونی از مناسبات گسسته، تقابلی، سلسله‌مراتبی، تک‌ذهنی، نخبه‌گرایانه، انقیاد‌آمیز یا منفعلانه بین دولت و ملت از گذشته تاکنون موجب تکوین و انباشتگی مسائل بدخیم در ایران معاصر شده است. دلالت راهبردی چنین گزاره‌ای این است که شیوه‌ها و اشکال تجربه زیسته روابط دولت-ملت در زیست سیاسی معاصر باید مورد بازاندیشی و بازنگری قرار گیرد و بنیان‌های نوینی از روابط پایه‌گذاری و دنبال شود تا در پرتو تغییرات اساسی در ماهیت کارکردی - ساختاری دولت به‌سوی دولتی‌توانمند و باظرفیت، غیر تمرکزگرا، شهروند - محور، مشارکتی و مبتنی بر ذهنیت جمعی، انعطاف‌پذیر، پاسخگو و کارآمد، با التزام به راهبرد غیربوروکراتیک و همکارانه بر پایه مشارکت همه ذی‌نفعان و تغییر رفتارهای شهروندان به‌تدریج به درک جمعی ماهیت مسائل سیاستی بدخیم نائل

آمد و سپس سیاست‌ها و برنامه‌های برآمده از عقل جمعی را به کار بست و نتایج و پیامدهای اجرای راهبردها و سیاست‌ها را ارزیابی و سنجش کرد.

نتیجه‌گیری

پایداری و گسترش یابندگی مسائل سیاستی بدخیم در حوزه‌های گوناگون اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی ایران کنونی ناکارآمدی الگوهای سنتی و متعارف مواجهه و حل آن‌ها را که مبتنی بر شیوه آمرانه، دولت‌محور، بالا به پایین و بدون مشارکت ذی‌نفعان مختلف و متخذ از راهبرد بوروکراسی محور بود و لزوم بازاندیشی در آن الگوها و پایه‌گذاری الگوی نوینی از روابط دولت - ملت که سازگار با اقتضانات معاصر باشد را یادآوری می‌کند. نفس وجود و تداوم این مسائل گواهی می‌دهد که سازوکارهای مختلف حکمرانی که تاکنون به کار بسته شده‌اند، قادر به رام کردن مسائل بدخیم در بخش عمومی نبوده‌اند. برای گام نهادن در فرایند مواجهه عالمانه و جامع با این گونه مسائل لازم است فرایند گفتگوی ملی بر سر ماهیت، ابعاد و پیامدهای کوتاه برد و درازمدت این مسائل با هدف کاستن از ابعاد پیچیدگی و ناطمینانی و تقلیل منازعات ارزشی آغاز شود. چون تنها وقتی که پیچیدگی این موضوعات پذیرفته شود و ذی‌نفعان متعدد در فرایند حل مشکل از طریق فرایندها و اقدامات مشارکتی دخیل شوند می‌توان به مدیریت موفق آن‌ها نائل آمد.

نیل به این مهم فقط در پرتو توانمندسازی قابلیت بازاندیشی میسر می‌شود که خود مستلزم افزایش قدرت چارچوب‌سازی، خودانتقادی و تقویت روحیه نوآوری و خلاقیت و ترکیبی از مهارت‌ها و منابع است که آن‌هم به‌سادگی در محیط سیاست‌زده کنونی به‌دست نمی‌آید. در این میان مهارت نگرستن به‌وضعیت موجود از منظرهای مختلف و شکیبایی و مدارای فردی و سازمانی نسبت به ابهام‌ها از نقاط عزیمت مهم به‌شمار می‌روند. داشتن منابع در کنار

حکمرویان با بینش، دوراندیش، دارای تفکر راهبردی و مجرب برای سازمان دادن فعالیت‌های بازانديشانه، منعطف و انطباق پذیر، شفاف، مسئولیت پذیر و دارای قابلیت پاسخگویی یک عامل تواناساز دیگر است. بازانديشی به‌وسیله ساختارهایی که موقعیت واسطه‌گری یا پل زنی بین سازمان‌ها، بخش‌های مختلف سیاستی یا سطوح اداری را نهادینه می‌کنند نیز تقویت و تواناسازی می‌شود. بسترسازی برای تفکر گروهی و اقدام جمعی و بسط قدرت ادراکی جامعه برای فهم پیچیدگی‌های مسائل سیاستی بدخیم پیش نیاز هرگونه مواجهه با آن است. تسهیل مداخله مدنی شهروندان و ذی‌نفعان مختلف در فرایندهای گوناگون ادراکی، آسیب‌شناسی و راه‌حل یابی و نیز تغییر رفتار شهروندان و مدیران در برخورد با مسائل بدخیم نیازمند تغییرات گسترده و عمیق در مناسبات فرهنگی، قواعد و هنجارهای حقوقی و شیوه‌های مدیریتی و حتی بازتنظیم مناسبات با محیط بلافصل و باواسطه پیرامونی است. به‌طور خلاصه مسائل سیاستی بدخیم به‌شیوه‌های نوین حکمروایی نیازمند است که جز از رهگذر بازنگری در الگوهای سنتی روابط دولت و ملت محقق نمی‌شود.

منابع

الف) فارسی

بشیریه، حسین (۱۳۸۱)، *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران؛ دوره جمهوری اسلامی*، تهران: نگاه معاصر.

جاجرمی، کاظم و دیگران (۱۳۹۲)، «ارزیابی تهدیدات زیست محیطی در ایران»، *فصلنامه راهبرد*، سال ۲۲، شماره ۶۷، صص ۱۹۳-۲۲۰.

جلایی پور، حمیدرضا (۱۳۸۷)، *ایران جامعه‌ای پیشا دموکراتیک، در انقلاب اسلامی، جامعه و دولت*، (مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران)، ویراستار، مسعود کوثری و سید محمود نجاتی حسینی، تهران: کویر.

رضایی، محمد، (۱۳۹۴)، *شکاف‌های جامعه ایرانی*، تهران: آگاه.

فاضلی، محمد (۱۳۹۵)، «مفهوم مسائل بدخیم»، *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ششم، شماره ۲۱، صص ۹-۱۲.

فرستخواه، مقصود (۱۳۹۴)، *ما ایرانیان*، زمینه‌کاوی تاریخی و اجتماعی خلیقات ایرانی، تهران: نشر نی.

قاضی مرادی، حسن (۱۳۸۰)، *استبداد در ایران*، تهران: نشر اختران.

کاتوزیان، همایون (۱۳۷۹)، *تاریخ و سیاست ایران و دولت و جامعه در ایران*، ترجمه حسن افشار، تهران: مرکز.

کاوایی راد، مراد (۱۳۸۹)، «تحلیل فضایی مخاطرات محیطی و بحران‌های بوم‌شناسی در ایران»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال ۱۳، شماره ۲، شماره مسلسل ۴۸، صص ۳۳-۵۸.

کلی، لوین و همکاران (۱۳۹۵)، «غلبه بر تراژدی برآمده از مشکلات فوق بدخیم: محدود ساختن منافع شخصی آینده برای بهبود وضعیت تغییرات اقلیمی جهانی»،

ترجمه غیاثوند، ابوالفضل و دیگران، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، صص ۲۷۱-۲۹۲.

کلی، لوین و همکاران (۱۳۹۶)، «قسمت دوم، غلبه بر تراژدی برآمده از مشکلات فوق بدخیم: محدود ساختن منافع شخصی آینده برای بهبود وضعیت تغییرات اقلیمی جهانی»، ترجمه غیاثوند، ابوالفضل و دیگران، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره هفتم، شماره ۲۵، صص ۳۲۷-۳۵۰.

گودرزی، غلامرضا (۱۳۸۹)، درآمدهای بر جامعه‌شناسی استبداد ایرانی، تهران: انتشارات مازیار.

محمدجانی، اسماعیل؛ یزدانیان، نازنین (۱۳۹۳)، «تحلیل وضعیت بحران آب در کشور و الزامات مدیریت آن»، فصلنامه روند، سال ۲۱، شماره‌های ۶۵ و ۶۶، بهار و تابستان، صص ۱۱۷-۱۴۴.

(ب) انگلیسی

- Allen, G. M. & E. J. Gould Jr. (1986), "Complexity, Wickedness, and Public Forests". *Journal of Forestry*, Vol. 84. No. (4). Pp. 20-23.
- Australian Public Service, (2007), *Tackling Wicked Problems, A Public Policy Perspective*, Policy Paper.
- Bueren, E. M& etal (2003), Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, no. 2, pp. 193-212.
- Durant, R. F.& Legge, J. S (2006), "Wicked Problems," Public Policy, and Administrative Theory: Lessons from the GM Food Regulatory Arena, *Administration & Society*, vol. 38, no. 3, pp. 309-334.
- Emerson, K& etal (2012), An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 22, no. 1, pp. 1-29.
- Ferlie, Ewan, etal (2013), *Making Wicked Problems Governable? The Case of Managed Networks in Health Care*, Oxford University, Press.

- Head, B. W. & Alford, J. (2013), Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, forthcoming, DOI: 10. 1177/0095399713481601, pp. 1-29.
- Peter J. & other (2011), *Wicked Environmental Problems; Managing Uncertainty and Conflict*, Washington, Island Press.
- Horn, Robert E & Weber, Robert P (2007), *New Tools for Resolving Wicked Problems Mess Mapping and Resolution Mapping Processes*, MacroVU(r), Inc. and Strategy Kinetics, LLC.
- Nabatchi, T. (2012), Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, vol. 72, no. 5, pp. 699-708.
- Rittel, H. W. J & Webber H. W, M (1973), Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, pp. 155-169.
- Roberts, N. (2000), Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, no. 1, pp. 1-19.
- Skocpol, Theda (1985): “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research” In: Evans, Peter- Rueschemeyer, Dietrich - Skocpol, Theda (eds.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: *Cambridge University Press*, pp. 3-43.
- Termeer, J. A. M. Catrien etal (2015), Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems, *Administration & Society*, 2015, Vol. 47(6) pp. 680 -710.
- Weber, E. P. & Khademian, A. M. (2008). Managing Collaborative Processes: Common Practices, Uncommon Circumstances. *Administration & Society*, no. 40, pp. 431-464.