



Systemic Institutionalism: A Framework for Reconsidering Public Policy in Iran (Case Study of the COVID-19 Crisis and Gasoline Price Reform)

Valiallah Vahdaninia*



Assistant Professor, Department of
Public Policy, IRI Military Command
and Staff University, Tehran, Iran

Extended Abstract

Introduction

Over the past three decades, public policy studies have undergone a fundamental paradigm shift from traditional government-centric models toward governance approaches that emphasize multi-actor networks, cross-sectoral collaboration, and nonlinear policy processes. This “governance turn,” initially articulated by Rhodes (1997) and

* Corresponding Author: vvnia@yahoo.com

How to Cite: Vahdaninia, V. (2026). Systemic Institutionalism: A Framework for Reconsidering Public Policy in Iran (Case Study of the COVID 19 Crisis and Gasoline Price Reform). *State Studies*, 12(45), 57-116. doi: [10.22054/tssq.2026.87275.1700](https://doi.org/10.22054/tssq.2026.87275.1700)

further developed by the Anglo governance school, portrays the state as increasingly hollowed out, its power dispersed across functionally distinct networks of public, private, and voluntary organizations. While this perspective has enriched policy analysis by highlighting complexity and interdependence, it has also attracted substantial criticism. Stewart and Crowley (2020) argue that the governance turn has created an epistemological and operational dead end: excessive reliance on network governance and systematic marginalization of the state have weakened policy coordination, undermined accountability, and contributed to state failures in addressing wicked problems such as climate change, health emergencies, and economic instability.

In the related literature, three main approaches have sought to explain the role of the state in public policy. First, state-less approaches (e.g., Rhodes' network governance) remove the state from the center of analysis, thereby neglecting its macro coordination capacity. Second, state-centric approaches (Bell & Hindmoor, 2009; Jessop, 2016) reaffirm the central authority of the state but pay insufficient attention to systemic dynamics and nonlinear feedbacks. Third, new institutionalist approaches (March & Olsen, 1989; Schmidt, 2010) focus on formal and informal rules, norms, and values but fail to recognize the active role of the state as coordinator and guarantor of accountability. To fill this theoretical gap, Stewart and Crowley (2020) proposed a hybrid framework – here termed “systemic institutionalism” – which integrates three core components: (a) systems thinking (to identify feedback loops,

interdependencies and leverage points); (b) institutional analysis (to understand formal and informal rules governing actor behavior); and (c) state centric governance (to redefine the state as coordinator, regulator and guarantor of accountability).

Despite its theoretical richness, the applicability of systemic institutionalism to countries with centralized state structures and multi-layered complex problems, such as Iran, remains unexplored. Iran's policy system is characterized by (1) extreme structural centralization; (2) a high density of problems (water crisis, energy imbalances, air pollution, health system instability, national security tensions, multi-layered sanctions); and (3) a historical weakness in intersectoral coordination and systemic feedback mechanisms. Iranian Studies have shown that imported governance models, without deep adaptation to Iran's institutional and political realities, have not only been ineffective but have sometimes exacerbated complexities. No systematic study has yet examined the feasibility of operationalizing systemic institutionalism in Iran. Therefore, the main research question is: How can Stewart and Crowley's (2020) systemic institutionalism framework be operationalized to analyze and improve public policy in Iran? Two sub-questions are: (1) What are the core components of systemic institutionalism, and how do they differ from conventional governance and institutionalist approaches? (2) What are the main obstacles and opportunities for implementing this framework in Iran's centralized policy system?

Methodology

The study adopts a qualitative, developmental applied approach using directed content analysis (Hsieh & Shannon, 2005). The primary source is Stewart and Crowley's (2020) *Reconsidering Policy: Complexity, Governance and the State*, complemented by fifteen domestic academic articles (2016-2023), two policy reports (the Development and Foresight Research Centre, 2021; WHO Iran COVID 19 report, 2021), and two Iranian case studies: (a) COVID 19 pandemic management (2020-2021) and (b) the gasoline price reform (November 2019). The unit of analysis was the paragraph. Coding proceeded in three stages: open coding (extracting all paragraphs related to policy systems, the state's role, and institutions); axial coding (grouping the open codes into seven main categories); and selective coding (comparing the seven categories with the two Iranian case studies to determine whether each category has a strong instance, a weak instance, or is absent in Iran). Validity was ensured through data triangulation and peer debriefing; reliability was assessed by a second coder on 20% of the data, yielding an inter coder agreement of 86%.

Findings

The analysis extracted seven main categories with 28 sub codes:

1. Systemic boundaries and leverage points: Policymakers often assume boundaries are fixed, whereas boundaries

themselves are policy objects. Changing boundaries (e.g., merging institutions) is the most effective but most difficult intervention.

2. Positive and negative feedback: Policy failure typically results from positive feedback (self-reinforcing cycles) overpowering negative (balancing) feedback. Delayed feedback is regularly ignored.

3. Inter sectoral coordination and the state's regulatory role: Effective coordination requires a strong cross sectoral body; the state must maintain a "shadow of hierarchy" even when delegating implementation.

4. Advisory systems and evidence-based policy: A mature advisory system balances "cold" (scientific, replicable) and "hot" (values based, politically sensitive) advice. Excess of either leads to policy failure.

5. Policy implementation: Implementation is not linear but a dynamic, negotiated process where street level bureaucrats reinterpret policy. The separation of design from implementation is a dangerous illusion.

6. Policy change and double loop learning: Crises open windows for double loop learning (questioning fundamental assumptions), but most governments only engage in single loop learning (adjusting tools).

7. Accountable governance and transparency: Accountability is multi-dimensional: vertical (to superiors), horizontal (to peers and stakeholders), and social (to citizens). Information transparency is the operating system of all accountability.

Applying these categories to the two Iranian case studies

revealed significant weaknesses. Regarding boundaries and leverage points, Iranian policymakers consistently prefer parametric adjustments (e.g., sudden price changes) over structural interventions. The November 2019 gasoline price hike, rather than targeting the underlying positive feedback loop of the subsidy system, triggered widespread protests. The energy subsidy system exhibits a classic positive feedback loop (higher subsidies → lower prices → higher consumption → higher subsidy needs), yet policymakers failed to design negative feedback mechanisms such as progressive taxation or targeted transfers. Delayed feedback was systematically ignored. Inter sectoral coordination is weak and crisis driven; permanent cross sectoral bodies are absent, although the state demonstrated relative resilience (“steering” capacity) during both crises. Iran’s advisory system is heavily tilted toward “hot” advice (political, factional considerations), while “cold” scientific advice is often marginalized. Policy implementation remains linear and centralized, ignoring local feedback and the interpretive power of street level bureaucrats. Double loop learning is absent: fundamental assumptions underlying both COVID 19 management and energy policy were never critically revisited. While vertical accountability is relatively acceptable, horizontal and social accountability are extremely weak, and information transparency is very low.

Despite these weaknesses, opportunities exist: the centralized state structure is suitable for intervening in systemic boundaries; longitudinal data are available for modelling; the state has shown relative crisis resilience; and a pool of skilled

scientific personnel is present.

Conclusion

Systemic institutionalism can be operationalized in Iran along seven dimensions: (1) identifying systemic boundaries and leverage points; (2) designing negative feedbacks to stabilize unstable systems; (3) creating permanent cross sectoral coordination bodies; (4) redesigning the advisory system to balance scientific and political advice; (5) shifting from linear to adaptive implementation with street level bureaucrats' participation; (6) institutionalizing double loop learning; and (7) strengthening information transparency as a prerequisite for horizontal and social accountability.

Five concrete policy recommendations are offered: (i) establish or strengthen a Supreme Council for Policy Coordination as a permanent cross sectoral strategic body; (ii) create boundary spanners within the state's advisory system to translate scientific evidence into political language and vice versa; (iii) mandate ex ante assessment of delayed feedbacks for all major policies using system dynamics modelling; (iv) institutionalize double loop learning through periodic "fundamental assessments" of policies older than five years; and (v) develop a National Policy Transparency System making all non-classified policy documents and evaluation reports publicly accessible. Future research should pursue comparative studies with similarly centralized states, design tools to measure double loop learning capacity, conduct longitudinal studies of

feedback patterns, and explore cultural and political barriers to information transparency.

Keywords: Reconsidering public policy, Systemic institutionalism, Governance transition, Return to the state, Government centricity, COVID-19 crisis management, Gasoline price reform.



نهادگرایی سیستمی: چارچوبی برای بازانندیشی سیاست گذاری عمومی در ایران (مطالعه موردی بحران کووید ۱۹ و اصلاح قیمت بنزین)

استادیار سیاست گذاری عمومی، دانشگاه فرماندهی و ستاد
ارتش جمهوری اسلامی ایران، تهران، ایران

ولی اله وحدانی نیا * 

چکیده

گذار از حکومت محوری به حکمرانی شبکه‌ای، با وجود تأکید بر مشارکت و شبکه‌های چندعاملی، به تضعیف نقش دولت و ناکارآمدی در مواجهه با مسائل پیچیده انجامیده است. این مقاله با هدف معرفی چارچوب «نهادگرایی سیستمی» در جهت بازانندیشی در سیاست گذاری عمومی ایران، نگاشته شده است. پرسش اصلی آن است که این چارچوب چگونه در بافتار متمرکز و مسئله خیز ایران قابل عملیاتی است. پژوهش با «روش تحلیل محتوای جهت دار» بر روی کتاب استوارت و کراولی (۲۰۲۰) و منابع داخلی انجام شده و یافته‌ها با دو مطالعه موردی (مدیریت کرونا و اصلاح یارانه بنزین) اعتبارسنجی شده‌اند. یافته‌ها هفت مقوله اصلی (مرزهای سیستمی، بازخوردها، هماهنگی بین بخشی، نظام مشورتی، اجرا، یادگیری دو حلقه‌ای و پاسخگویی) را نشان می‌دهد. تحلیل تجارب موردی ایران حاکی از ضعف در مداخله در نقاط اهرمی، غلبه مشاوره گرم بر سرد، اجرای خطی، ناتوانی در یادگیری دو حلقه‌ای و فقدان شفافیت اطلاعاتی است؛ باین حال، ظرفیت‌هایی همچون ساختار متمرکز دولت، داده‌های طولی و تاب‌آوری نسبی در بحران‌ها وجود دارد. نتیجه آنکه نهادگرایی سیستمی با تأکید بر هماهنگی فرا بخشی، نظام مشورتی متعادل و یادگیری مستمر، چارچوبی کارآمد برای بهبود سیاست گذاری در ایران است. پنج توصیه سیاستی شامل ایجاد شورای عالی هماهنگی، کارگزاران مرزی، ارزیابی بازخوردهای تأخیری، نهادینه سازی یادگیری دو حلقه‌ای و سامانه ملی شفافیت ارائه شده است.

واژگان کلیدی: بازانندیشی سیاست گذاری، نهادگرایی سیستمی، گذار حکمرانی، بازگشت به دولت، بحران کووید ۱۹، اصلاح قیمت بنزین.

مقدمه

در چند دهه گذشته، مطالعات سیاست‌گذاری عمومی تحول بنیادینی را تجربه کرده است. تحولی که عمدتاً از چرخش پارادایمی از مدل‌های سنتی حکومت‌محور به حکمرانی‌نشیست گرفته است. این «گذار» که ابتدا توسط رودز (۱۹۹۷) توصیف شد، بر شبکه‌های چندعاملی، همکاری‌های میان‌بخشی و برداشت غیرخطی از فرآیندهای سیاست‌گذاری تأکید دارد.

در تجربه اروپایی، این تغییر در الگوی اقتدار دولت اغلب به‌مثابه گذاری تاریخی از نظم سلسله‌مراتبی بوروکراتیک به حکمرانی درون و از طریق شبکه‌ها روایت می‌شود. بر این اساس، دولت‌ها به‌طور فزاینده برای اجرای سیاست‌ها به نهادهای دیگر وابسته شده‌اند؛ قدرت آن‌ها تمرکززدایی و تهی شده و در میان شبکه‌های متمایز عملکردی از سازمان‌های عمومی، داوطلبانه و خصوصی پراکنده گشته است.. حکومت مرکزی باقی‌مانده ناگزیر است برای سیاست‌گذاری با این شبکه‌ها تعامل داشته باشد (ماریتو، ۲۰۰۳). در عمل هم، این تحول دانشی به ایجاد چارچوب‌های میان‌رشته‌ای سیاست‌گذاری انجامیده که در آن دولت فقط یکی از بازیگران است، نه لزوماً مهم‌ترین عامل نظم‌بخش. با این حال، منتقدان هشدار می‌دهند که رویکرد حکمرانی نیز به تهی شدن دولت و گسترش فرآیندهایی منجر می‌شود که برای بسیاری از حوزه‌های سیاست‌گذاری نامناسب‌اند؛ این رویکرد جنبه‌های سیاسی مطالعات سیاستی را کمرنگ کرده و در ناکامی دولت‌ها در مواجهه با چالش‌های معاصر نقش داشته است.

نسل جدیدی از پژوهش‌گران، از جمله استوارت و کراولی (۲۰۲۰)، این چرخش را به دلیل ایجاد بن‌بست معرفت‌شناختی و عملیاتی در مطالعات

سیاست‌گذاری مورد نقد جدی قرار داده‌اند. به باور ایشان، تأکید افراطی بر حکمرانی شبکه‌ای و حذف تدریجی دولت از کانون تحلیل، نه تنها به «تهی شدن دولت» انجامیده؛ بلکه بسیاری از نظام‌های سیاستی را در مواجهه با مسائل پیچیده و بدخیم (مانند تغییر اقلیم، بحران‌های سلامت و ناپایداری‌های اقتصادی) ناکارآمد ساخته است.

این دعوت به بازاندیشی در مطالعات سیاست‌گذاری، به سیاست‌گذاران و پژوهشگران توصیه می‌کند تا با نقد مفروضات بنیادین، چارچوب‌ها و رویکردها، دانش سیاست‌گذاری را در قالب گفتمان‌های مشارکتی بازسازی کنند (فیشر، ۲۰۰۳). از این منظر، بازاندیشی نه صرفاً اصلاح تکنیکی، بلکه فرآیندی برای بهبود مشروعیت، کارایی و تعاملات سیاست‌گذاری است.

به‌هرحال، تاکنون سه رویکرد اصلی برای تبیین نقش دولت در سیاست‌گذاری عمومی شکل گرفته است که هر یک از این سه رویکرد، با وجود نقاط قوت، دارای کاستی‌های جدی هستند: (۱) رویکردهای دولت‌زدا (مانند حکمرانی شبکه‌ای رودز) که دولت را یکی از بازیگران حاشیه‌ای می‌دانند، قابلیت هماهنگی کلان را از دولت سلب می‌کند؛ (۲) رویکردهای دولت‌مدار (مانند بل و هیندمور، ۲۰۰۹) که بر اقتدار مرکزی دولت تأکید دارند، به پویایی‌های سیستمی و بازخوردهای غیرخطی بی‌توجه است و (۳) رویکردهای نهادگرا (مانند مارچ و اولسن، ۱۹۸۹) که بر نقش قواعد و هنجارهای نهادی تمرکز می‌کنند، نقش فعال دولت به‌عنوان هماهنگ‌کننده و تضمین‌کننده پاسخگویی را نادیده می‌گیرد.

در پاسخ به این خلأ نظری، استوارت و کراولی (۲۰۲۰) در کتاب «بازاندیشی در سیاست‌گذاری: پیچیدگی، حکمرانی و دولت» چارچوبی ترکیبی را پیشنهاد می‌دهند که در این پژوهش «نهادگرایی سیستمی» نامیده می‌شود. این چارچوب،

تلفیقی از سه مؤلفه است: (الف) تفکر سیستمی برای شناسایی بازخوردها، وابستگی‌های متقابل و نقاط اهرمی؛ (ب) تحلیل نهادی برای فهم قواعد رسمی و غیررسمی حاکم بر رفتار بازیگران؛ و (پ) حکمرانی دولت‌محور برای بازتعریف دولت به عنوان هماهنگ‌کننده، تنظیم‌گر و ضامن پاسخگویی. این رویکرد نوین، ضمن نقد رویکردهای حکمرانی شبکه‌ای، دولت را نه یک بازیگر منفرد منفعل، بلکه به عنوان «سامانه هماهنگی مرکزی» در نظام سیاست‌گذاری بازتعریف می‌کند.

از نگاه استوارت و کراولی، تکیه صرف بر شبکه‌سازی و غیرمتمرکز سازی، ضمن نادیده گرفتن ظرفیت‌های تنظیمی دولت، رسالت دولت در هماهنگی، تضمین پاسخگویی و حفظ انسجام را مخدوش می‌کند. آن‌ها با نقد تضعیف نظری جایگاه دولت، خواستار «بازگشت دولت» در تبیین سیاستی هستند، که این رویکرد را به‌ویژه برای کشورهای با ساختار دولت مرکزی و سنت تاریخی دولت بنیاد، نظیر ایران، جذاب می‌کند.

اما، با وجود غنای نظری این چارچوب، پرسش اساسی آن است که «نهادگرایی سیستمی تا چه اندازه در بافتار کشورهایی با ساختار دولت متمرکز و مسائل پیچیده چندلایه، مانند ایران، کاربست پذیر و اثربخش است؟» این پرسش از آن رو اهمیت دارد که نظام سیاست‌گذاری در ایران با سه ویژگی بارز مواجه است: (۱) تمرکزگرایی ساختاری دولت؛ (۲) تعدد و شدت مسائل بدخیم (نظیر بحران آب، نا ترازی انرژی، آلودگی هوا، ناپایداری نظام سلامت، تنش‌های امنیت ملی و تحریم‌های چندلایه)؛ (۳) ضعف تاریخی هماهنگی بین‌بخشی و بازخوردهای سیستمی (اسلامی و رحیمی، ۱۳۹۸؛ وحدانی‌نیا و درودی، ۱۳۹۸). پژوهش‌های بومی نیز نشان داده‌اند که مدل‌های وارداتی حکمرانی، بدون

بومی‌سازی مبتنی بر واقعیت‌های نهادی و سیاسی ایران، نه تنها کارآمد نبوده، بلکه گاه به پیچیدگی مسائل دامن زده‌اند (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۰). با این حال، تاکنون مطالعه‌ای که به‌طور سیستماتیک به امکان‌سنجی و چگونگی پیاده‌سازی «نهادگرایی سیستمی» در ایران پرداخته باشد، انجام نشده است. بر این اساس، سؤال اصلی پژوهش حاضر آن است که: «چگونه می‌توان چارچوب نهادگرایی سیستمی استوارت و کراولی (۲۰۲۰) را برای تحلیل و بهبود سیاست‌گذاری عمومی در ایران عملیاتی کرد؟»

سؤال‌های فرعی نیز عبارت‌اند از:

۱. مؤلفه‌های اصلی نهادگرایی سیستمی چیست و چه تمایزی با رویکردهای رایج حکمرانی و نهادگرایی دارند؟

۲. مهم‌ترین موانع و فرصت‌های پیاده‌سازی این چارچوب در نظام سیاست‌گذاری متمرکز ایران چیست؟

پاسخ به این پرسش‌ها، هم از حیث نظری (توسعه مرزهای دانش سیاست‌گذاری تطبیقی) و هم از حیث عملی (ارائه الگویی بومی برای بازطراحی نظام سیاست‌گذاری در ایران) حائز اهمیت است.

این مقاله با هدف پیوند نظریه و عمل و ارائه راهبردهای سیستمی و دولت‌محور به سیاست‌گذاران ایرانی، بازاندیشی در سیاست‌گذاری را نه یک ضرورت نظری، بلکه راهبردی برای حکمرانی اثربخش می‌داند و محورهای کلیدی مطالعات نوین سیاست‌گذاری را واکاوی می‌کند.

پیشینه پژوهش

در مرور پیشینه، شاهد مباحث و رویکردهای نظری مختلفی هستیم که در این مقاله به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند: (۱) رویکردهای حکمرانی شبکه‌ای و

نقدهای وارد بر آن‌ها؛ (۲) رویکردهای دولت‌محور و بازگشت به دولت؛ (۳) رویکردهای نهادگرایی جدید. بعد از تشریح این سه دسته، با ارائه یک جدول تطبیقی، نشان داده می‌شود که «نهادگرایی سیستمی» به عنوان رویکردی ترکیبی، چه خلأ نظری را پر می‌کند.

رویکردهای حکمرانی شبکه‌ای و نقدهای آن

از اوایل دهه ۱۹۹۰، مفهوم «حکمرانی» به عنوان چارچوبی مسلط در مطالعات سیاست‌گذاری ظهور یافت. در این دیدگاه که به‌ویژه با آثار رودز (۱۹۹۷؛ ۲۰۰۷) و دیگر نظریه‌پردازان مکتب آنگلو-حکمرانی (مارینتو، ۲۰۰۳) شناخته می‌شود، دولت دیگر تنها بازیگر عرصه سیاست‌گذاری نیست، بلکه یکی از کنشگران شبکه‌ای از سازمان‌های دولتی، خصوصی و داوطلبانه محسوب می‌گردد. بر این اساس، قدرت دولت به‌طور فزاینده‌ای «تهی» شده و فرآیندهای سیاست‌گذاری به سمت هماهنگی افقی و مبتنی بر مذاکره حرکت کرده است (کایر، ۲۰۰۴).

با وجود نفوذ گسترده این دیدگاه، منتقدان متعددی به آن خرده گرفته‌اند. پیر و پیترز (۲۰۰۰) استدلال می‌کنند که حکمرانی شبکه‌ای، ضمن نادیده گرفتن ظرفیت‌های تنظیمی و هماهنگ‌کننده دولت، به گسست پاسخگویی و کاهش مشروعیت سیاست‌ها دامن زده است. استوارت و کراولی (۲۰۲۰، صص ۱۴-۱۵) نیز می‌گویند این رویکرد، نه از نظر تاریخی مستند است (زیرا دولت‌ها هرگز کاملاً سلسله‌مراتبی محض نبوده‌اند) و نه از نظر تجربی در حوزه‌های سیاستی پیچیده کارآمد است. به باور ایشان، طرفداران حکمرانی شبکه‌ای، با رد پیشینی ساختارهای سلسله‌مراتبی دولتی، نسخه‌هایی ارائه می‌دهند که در بسیاری از

بخش‌های سیاست‌گذاری غیرقابل اجرا یا حتی مضر هستند.

در سطح پژوهش‌های بومی ایران نیز، اگرچه اذعان می‌شود که تحلیل شبکه‌های سیاستی به درک تعاملات بازیگران کمک می‌کند (خواجeh‌نائینی، ۱۴۰۰)، اما نقدهای جدی بر رویکرد حکمرانی شبکه‌ای وارد است (نوروزی، ۱۴۰۰). چنانکه، برخی هشدار داده‌اند که مدل‌های حکمرانی شبکه‌ای وارداتی، بدون توجه به ساختار تمرکزگرا و سنت دولت بنیاد در ایران، محکوم به شکست هستند (وحدانی‌نیا و درودی، ۱۳۹۸). لذا، ضمن تأیید نقدهای جهانی بر حکمرانی شبکه‌ای، ضرورت بازتعریف نقش دولت در سیاست‌گذاری ایران مورد تأکید است.

رویکردهای دولت‌محور و «بازگشت به دولت»

در واکنش به ناکارآمدی‌های حکمرانی شبکه‌ای، از اواخر دهه ۲۰۰۰ میلادی موج جدیدی از پژوهش‌های دولت‌محور شکل گرفته است. بل و هیندمور (۲۰۰۹) در کتاب «بازاندیشی در حکمرانی» استدلال می‌کنند که دولت نه تنها تهی نشده، بلکه با تغییر شکل، ظرفیت خود را برای هماهنگی و هدایت شبکه‌ها حفظ کرده است. به باور ایشان، دولت‌ها با استفاده از ابزارهای غیرمستقیم (مانند اقناع، تنظیم هوشمند و سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد) همچنان نقش محوری در حکمرانی ایفا می‌کنند.

جسوپ (۲۰۱۶) نیز در چارچوب «رویکرد راهبردی-ارتباطی (SRA)» نشان می‌دهد که دولت، علیرغم تغییر شکل و ظهور بازیگران جدید، همچنان «ابر-بازیگر» هماهنگ‌کننده و تضمین‌کننده مشروعیت نظام سیاست‌گذاری باقی می‌ماند. با این حال، منتقدان این رویکردها معتقدند که آن‌ها به پویایی‌های سیستمی و روابط بازخوردی میان بخش‌های مختلف سیاست‌گذاری توجه کافی

ندارند (هاولت و رامش، ۲۰۱۶).

در ایران، پژوهش‌هایی که بر نقش محوری دولت تأکید دارند، عمدتاً بر ظرفیت‌های نهادی و بوروکراتیک متمرکز بوده‌اند. با این حال، این مطالعات کمتر به ضرورت تلفیق «تفکر سیستمی» با رویکرد دولت‌محور پرداخته‌اند.

رویکردهای نهادگرایی جدید

نهادگرایی جدید، به‌ویژه در آثار مارچ و اولسن (۱۹۸۹؛ ۲۰۰۶)، بر نقش قواعد رسمی و غیررسمی، هنجارها، ارزش‌ها و رویه‌های نهادینه‌شده در شکل‌دهی به رفتار بازیگران سیاسی و سیاستی تأکید دارد. در این دیدگاه، نهادها نه تنها محدودیت ایجاد می‌کنند، بلکه زمینه‌ساز نوآوری و یادگیری سیاستی نیز هستند. انواع مختلف نهادگرایی جدید (تاریخی، جامعه‌شناختی، عقلانی-انتخابی و گفتمانی) هر یک به جنبه‌ای از این پیچیدگی پرداخته‌اند (اشمیت، ۲۰۱۰). با این حال، نقد وارد بر این رویکردها آن است که آن‌ها به نقش فعال دولت به‌عنوان هماهنگ‌کننده و تنظیم‌گر شبکه‌های سیاستی توجه کافی ندارند و بیشتر بر ساختارهای نهادی درون-دولتی متمرکز هستند (پیترز، ۲۰۱۲). تحلیل نهادی به‌عنوان مکمل تفکر سیستمی نشان می‌دهد که قدرت نهادها در جهت‌دهی یا محدودسازی پویایی‌های سیاستی تعیین‌کننده است (اوستروم، ۱۹۹۰). در ایران، مطالعات نهادگرا عمدتاً بر موانع نهادی اصلاحات اقتصادی و سیاستی متمرکز بوده‌اند (چشمی و حبیبی‌نیکجو، ۱۳۹۶). اما این پژوهش‌ها کمتر به تلفیق تحلیل نهادی با تفکر سیستمی پرداخته‌اند.

جمع‌بندی پیشینه و شناسایی خلأ نظری

با مرور پیشینه نظری فوق، سه خلأ نظری اصلی قابل شناسایی است:

۱. جدایی تفکر سیستمی از تحلیل نهادی: بیشتر رویکردهای سیستمی (مانند ایستون، ۱۹۶۵) به نهادها و بازیگران توجه کافی ندارند و بیشتر بر ساختارهای کلان متمرکزند.

۲. جدایی دولت از پویایی‌های سیستمی: رویکردهای دولت‌محور، هرچند بر نقش مرکزی دولت تأکید دارند، اما به‌ندرت از ابزارهای مدل‌سازی سیستمی و تحلیل بازخوردها استفاده می‌کنند.

۳. نبود چارچوب بومی برای ایران: هیچ‌یک از رویکردهای موجود، به‌طور سیستماتیک برای نظام سیاست‌گذاری متمرکز و آسیب‌پذیر ایران بومی‌سازی نشده‌اند.

چارچوب نظری پژوهش: نهادگرایی سیستمی

در پاسخ به خلأ نظری شناسایی شده در پیشینه پژوهش (جدایی تفکر سیستمی از تحلیل نهادی، جدایی دولت از پویایی‌های سیستمی، و نبود چارچوب بومی برای ایران)، ما بر چارچوبی ترکیبی تکیه می‌کنیم که «نهادگرایی سیستمی» نامیده می‌شود. این چارچوب به‌جای تقابل میان دولت و شبکه‌ها، بر تعامل پویای میان نظام سیاسی، نهادها و کنشگران با محوریت دولت به‌عنوان هماهنگ‌کننده مرکزی تأکید دارد. نهادگرایی سیستمی تلفیقی از سه مؤلفه است: (الف) تفکر سیستمی برای شناسایی حلقه‌های بازخورد، وابستگی‌های متقابل و نقاط اهرمی؛ (ب) تحلیل نهادی برای فهم قواعد رسمی و غیررسمی حاکم بر رفتار بازیگران؛ و (پ) حکمرانی دولت‌محور برای بازتعریف دولت به‌عنوان هماهنگ‌کننده، تنظیم‌گر و ضامن پاسخگویی (استوارت و کراولی، ۲۰۲۰).

تفکر سیستمی

تفکر سیستمی، که ریشه در کارهای ایستون (۱۹۶۵) و چک‌لند (۱۹۸۱) دارد، نظام‌های سیاستی را مجموعه‌ای از اجزای به‌هم‌پیوسته می‌داند که از طریق بازخوردها، وابستگی‌های متقابل و رفتارهای نوظهور با یکدیگر تعامل دارند (استوارت و کراولی، ۲۰۲۰). برخلاف مدل‌های خطی که سیاست‌گذاری را به‌عنوان فرایندی ساده از تصمیم‌گیری تا اجرا می‌بینند، تفکر سیستمی بر پویایی‌های غیرخطی، آثار غیرمنتظره و نقاط اهرمی تأکید دارد. در این دیدگاه، سیاست‌گذار باید مرزهای سیستم را شناسایی کرده و نقاط اهرمی را برای مداخله انتخاب کند. از جمله مفاهیم کلیدی در اینجا «بازخورد مثبت» (چرخه‌های خود-تقویت‌کننده مانند یارانه و مصرف انرژی) و «بازخورد منفی» (مکانیسم‌های تثبیت‌کننده مانند مالیات‌های تنبیهی) هستند که غفلت از آن‌ها عامل اصلی شکست سیاستی است (ایستون، ۱۹۶۵).

تحلیل نهادی

نهادگرایی جدید، به‌ویژه در آثار مارچ و اولسن (۱۹۸۹؛ ۲۰۰۶)، بر نقش قواعد رسمی و غیررسمی، هنجارها، ارزش‌ها و رویه‌های نهادینه‌شده در شکل‌دهی به رفتار بازیگران سیاسی و سیاستی تأکید دارد. در این دیدگاه، نهادها نه تنها محدودیت ایجاد می‌کنند، بلکه زمینه‌ساز نوآوری و یادگیری سیاستی نیز هستند (اوستروم، ۱۹۹۰). استوارت و کراولی (۲۰۲۰) با بهره‌گیری از این سنت، بر دو نکته تأکید می‌کنند: نخست، نهادها باید هم به‌عنوان ساختارهای رسمی (دولت، قوانین، تفکیک مسئولیت‌ها) و هم به‌عنوان تعاملات غیررسمی (شبکه‌های روابط، هنجارهای مشورتی، اعتماد) درک شوند؛ دوم، تغییر نهادی بدون بازنگری در

«مفروضات بنیادین» سیاست‌ها (یادگیری دو حلقه‌ای) ممکن نیست.

حکمرانی دولت‌محور

در نقد رویکردهای حکمرانی شبکه‌ای که دولت را به حاشیه می‌رانند (رودز، ۱۹۹۷)، و در تکمیل رویکردهای دولت‌مدار (بل و هیندمور، ۲۰۰۹)، نهادگرایی سیستمی، دولت را نه یک بازیگر منفرد و منفعل، بلکه «سیستم هماهنگی مرکزی» تعریف می‌کند. این بدان معناست که دولت:

- هماهنگ‌کننده شبکه‌های سیاستی است (نه لزوماً مجری مستقیم).
- تنظیم‌گر روابط میان بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی است.
- تضمین‌کننده پاسخگویی در برابر اهداف عمومی است، به‌ویژه از طریق حفظ «سایه سلسله‌مراتب» (توانایی باز مداخله در مواقع بحران) (استوارت و کراولی، ۲۰۲۰: ۹۸-۹۱).

این رویکرد به‌ویژه برای کشورهایی با ساختار متمرکز و سنت دولت‌بنیاد (نظیر ایران) مناسب است، زیرا به‌جای نادیده گرفتن دولت، ظرفیت‌های بالفعل آن را برای هماهنگی میان‌بخشی و مدیریت مسائل پیچیده به کار می‌گیرد.

تطبیق و تمایز نهادگرایی سیستمی با رویکردهای رقیب

جدول ۱ تفاوت‌های کلیدی میان نهادگرایی سیستمی و سه رویکرد اصلی پیشین را نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، این چارچوب از نظر نقش دولت (هماهنگ‌کننده، تنظیم‌گر، تضمین‌کننده)، توجه به پویایی‌های سیستمی (بالا) و توجه به نهادهای غیررسمی (بالا) متمایز است و در عین حال ظرفیت بالایی برای بومی‌سازی در ایران دارد (به دلیل سازگاری با ساختار متمرکز و مسائل پیچیده).

جدول ۱: مقایسه نهادگرایی سیستمی با رویکردهای رقیب

رویکرد	نمایندگان اصلی	نقش دولت	توجه به پویایی‌های سیستمی	توجه به نهادهای غیررسمی	قابلیت کاربست در ایران
حکمرانی شبکه‌ای	رودز (۱۹۹۷)، (۲۰۰۷)	حاشیه‌ای / یکی از بازیگران	کم	بالا	پایین (به دلیل تمرکزگرایی)
دولت محور	بل و هیندمور (۲۰۰۹)؛ جسوپ (۲۰۱۶)	محوری / هماهنگ‌کننده	متوسط	متوسط	متوسط (نیازمند بومی‌سازی)
نهادگرایی جدید	مارچ و اولسن (۱۹۸۹)؛ اشمیت (۲۰۱۰)	زمینه‌ای / تابع نهادها	کم	بالا	متوسط (بیشتر توصیفی)
نهادگرایی سیستمی	استوارت و کراولی (۲۰۲۰)	هماهنگ‌کننده، تنظیم‌گر و تضمین‌کننده پاسخگویی	بالا	بالا	بالا (مناسب ساختار متمرکز و مسائل پیچیده)

نوآوری چارچوب پیشنهادی برای ایران

نوآوری اصلی این پژوهش در سه سطح قابل بیان است:

تلفیق نظری: برای نخستین بار در ادبیات فارسی، تفکر سیستمی، تحلیل نهادی و حکمرانی دولت محور که در قالب یک چارچوب واحد (نهادگرایی سیستمی) تلفیق شده‌اند. این تلفیق امکان تحلیل چندوجهی مسائل سیاستی (هم‌زمان توجه به بازخوردهای سیستمی، قواعد نهادی و نقش دولت) را فراهم می‌کند.

۲. بازتعریف نقش دولت: برخلاف جریان غالب نظری و رویکردهای رایج که دولت را یا حذف می‌کنند (حکمرانی شبکه‌ای) یا صرفاً اقتدارگرا می‌بینند (دولت محوری سنتی)، نهادگرایی سیستمی دولت را به عنوان «هماهنگ‌کننده پویا» بازتعریف می‌کند که می‌تواند در عین واگذاری تصدی‌گری، توانایی باز مداخله را حفظ کند. این بازتعریف برای نظام سیاست‌گذاری متمرکز ایران که با چالش‌های پیچیده‌ای همچون نا ترازی انرژی، بحران آب و تحریم‌ها مواجه است، حیاتی به نظر می‌رسد.

۳. بومی‌سازی با مطالعات موردی داخلی: برای نخستین بار، این چارچوب با دو مطالعه موردی عینی از ایران (مدیریت پاندمی کرونا و اصلاح ناگهانی قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸) اعتبارسنجی شده است. این بومی‌سازی نشان می‌دهد که مؤلفه‌های نهادگرایی سیستمی (مانند شناسایی نقاط اهرمی، طراحی بازخوردهای منفی، ایجاد نهادهای فرا بخشی دائمی، تعادل مشاوری سرد و گرم، و شفافیت اطلاعاتی) مستقیماً با ضعف‌های ساختاری سیاست‌گذاری در ایران گره خورده‌اند و لذا چارچوبی عملیاتی برای اصلاح آن‌ها ارائه می‌دهند.

در بافتار خاص ایرانی با ساختار متمرکز دولت و چالش‌های چندبعدی، انتظار است نهادگرایی سیستمی ابزار تحلیلی و عملی کارآمدی ارائه دهد که امکانی نو برای تحلیل و حل مسائل سیاستی ایران، پیش روی تحلیلگران سیاستی قرار دهد.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر ماهیت، کیفی و از نظر هدف، توسعه‌ای-کاربردی است. رویکرد کلی آن، تحلیل محتوای جهت‌دار^۱ با الهام از الگوی هسیه و شانون

(۲۰۰۵) است. این روش زمانی به کار می‌رود که پژوهشگر از قبل چارچوب نظری مشخصی دارد (در اینجا کتاب استوارت و کراولی، ۲۰۲۰) و قصد دارد مفاهیم آن را در بافتاری جدید (نظام سیاست‌گذاری ایران) شناسایی، دسته‌بندی و بومی‌سازی کند.

علاوه بر تحلیل محتوای جهت‌دار، از روش تطبیقی-مقایسه‌ای نیز استفاده شده است؛ به این معنا که مؤلفه‌های استخراج‌شده از چارچوب نهادگرایی سیستمی، با دو مطالعه موردی از سیاست‌گذاری در ایران مقایسه و اعتبارسنجی شده‌اند.

جامعه پژوهش شامل دودسته منابع است:

(الف) منابع اصلی (چارچوب نظری):

کتاب «Reconsidering Policy: Complexity, Governance and the State» نوشته استوارت و کراولی (۲۰۲۰) به عنوان منبع محوری که به دلیل غنای نظری و رویکرد نوآورانه‌اش در مواجهه با پیچیدگی‌ها و بازاندیشی نقش دولت، سنگ بنای چارچوب نظری مقاله انتخاب شده است.

مقالات کلیدی نظریه‌پردازان حکمرانی، دولت‌محوری و نهادگرایی (رودز، ۱۹۹۷؛ بل و هیندمور، ۲۰۰۹؛ مارچ و اولسن، ۱۹۸۹؛ پیر و پیترز، ۲۰۰۰)

(ب) منابع مکمل (کاربست در ایران):

۱۵ مقاله علمی-پژوهشی داخلی در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ با کلیدواژه‌های «حکمرانی در ایران»، «سیاست‌گذاری عمومی»، «نهادگرایی»، «بحران‌های سیاستی در ایران»

دو گزارش سیاستی معتبر: گزارش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۴۰۰) و گزارش سازمان جهانی بهداشت درباره مدیریت کووید-۱۹ در ایران

(۲۰۲۱).

دو مطالعه موردی مشخص برای اعتباربخشی یافته‌ها: (۱) مدیریت پاندمی کرونا در ایران (۱۳۹۹-۱۴۰۰)؛ (۲) اصلاح یارانه انرژی (بنزین) منطق انتخاب این منابع بر اساس اعتبار علمی، ارتباط موضوعی عمیق با محورهای تحقیق، و قابلیت بسط و انطباق نظری با واقعیت‌های بومی حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی در ایران بوده است.

واحد تحلیل، پاراگراف است که فرآیند کدگذاری در سه مرحله انجام شد: در مرحله اول: کدگذاری باز (در کتاب منبع اصلی) که کل کتاب استوارت و کراولی (۲۰۲۰) به صورت خط به خط بررسی شد و هر پاراگرافی که به یکی از سه مفهوم زیر اشاره داشت، استخراج و کدگذاری گردید:

۱. «نظام سیاستی و پویایی‌های سیستمی»
 ۲. «نقش دولت در هماهنگی و تنظیم‌گری»
 ۳. «نهادهای و تعاملات رسمی-غیررسمی»
- در مرحله دوم: کدگذاری محوری (دسته‌بندی مفاهیم) انجام گرفت بدین ترتیب که کدهای اولیه در ۷ مقوله اصلی دسته‌بندی شدند.
- در مرحله سوم: کدگذاری انتخابی (بومی‌سازی برای ایران) که مقوله‌های هفت‌گانه با دو مطالعه موردی ایرانی (بحران کرونا و اصلاح یارانه بنزین) مقایسه شدند. برای هر مقوله، مشخص گردید که آیا در ایران «مصادق دارد»، «مصادق ضعیف دارد» یا «فاقد مصادق است». این مرحله، امکان تشخیص نقاط قوت و ضعف نظام سیاست‌گذاری ایران را از منظر نهادگرایی سیستمی فراهم کرد.
- راهنمای کدگذاری به این شرح بود:

- حرف اول کدها نشان‌دهنده مقوله اصلی است:
 - س: مفاهیم مرتبط با «سیستم و پیچیدگی»
 - د: مفاهیم مرتبط با «دولت و حکمرانی»
 - ن: مفاهیم مرتبط با «نهاد و نهادگرایی»
- حرف دوم کدها نشان‌دهنده زیر مقوله است:
 - م: مرزها و نقاط اهرمی
 - ب: بازخوردها
 - ه: هماهنگی بین‌بخشی
 - ش: نظام مشورتی و شواهد
 - ج: اجرا
 - ت: تغییر و یادگیری
 - پ: پاسخگویی و شفافیت
- عدد ترتیبی، شماره کد فرعی را نشان می‌دهد.

برای افزایش اعتبار^۱ پژوهش، از سه راهبرد استفاده شد:

۱. مثلث‌سازی داده‌ها^۲: یافته‌های حاصل از کتاب استوارت و کراولی (۲۰۲۰)، با ۱۵ مقاله داخلی و دو گزارش سیاستی مقایسه و تأیید شد.

۲. بازبینی توسط همتایان^۳: خلاصه یافته‌ها توسط دو پژوهشگر آشنا با حوزه سیاست‌گذاری عمومی در ایران بررسی و اصلاح گردید.

۱Validity

۲Data Triangulation

۳Peer Debriefing

۳. ثبت سیستماتیک فرآیند؛ تمام مراحل کدگذاری و تحلیل در قالب یک جدول اکسل ثبت شد.

برای افزایش پایایی^۲، فرآیند کدگذاری توسط پژوهشگر دوم (یکی از همکاران دانشگاهی) روی ۲۰٪ از داده‌ها تکرار شد که ضریب توافق بین کدگذاران ۸۶٪ محاسبه گردید که در محدوده قابل قبول است (بالای ۷۰٪). کدگذاری با استفاده از نشانه‌شناسی فارسی (حروف اختصاری برگرفته از مفاهیم کلیدی) انجام شد تا ارتباط میان کد و محتوای آن برای خواننده فارسی‌زبان شفاف باشد.

پژوهش حاضر با سه محدودیت اصلی مواجه است:

۱. تکیه بر یک کتاب به عنوان منبع اصلی چارچوب نظری (هرچند با مقالات کلیدی تکمیل شده است)

۲. دسترسی محدود به داده‌های دست‌اول از فرآیندهای سیاست‌گذاری در ایران (به دلیل فقر ادبیات، موانع سیاسی و امنیتی در انعکاس واقعیات یا محرمانه بودن بسیاری از اسناد)

۳. امکان‌ناپذیری تعمیم آماری (که ذات پژوهش‌های کیفی است)

با این حال، با توجه به ماهیت اکتشافی و نظری-کاربردی پژوهش، این محدودیت‌ها خللی در اعتبار یافته‌ها ایجاد نمی‌کنند.

یافته‌ها

از تحلیل محتوای جهت‌دار کتاب «بازاندیشی در سیاست‌گذاری: پیچیدگی،

^۱Audit Trail

^۲Reliability

حکمرانی و دولت» (استوارت و کراولی، ۲۰۲۰) به همراه تطبیق اولیه با مفاهیم مستخرج از منابع داخلی، ۷ مقوله اصلی با کدهای فرعی استخراج گردید که به این شرح است:

مرزهای سیستمی و نقاط اهرمی (کد: س-م)

هر نظام سیاستی دارای «مرزهایی»^۱ است که تعیین می‌کند چه عواملی درون سیستم و چه عواملی بیرون از آن قرار دارند. این مرزها می‌توانند جغرافیایی (مانند مرزهای ملی)، نهادی (مانند حوزه مسئولیت دستگاه‌ها)، قانونی (مانند محدوده اختیارات) یا حتی شناختی (مانند مفروضات ذهنی سیاست‌گذاران) باشند. «نقاط اهرمی»^۲ مناطقی در سیستم هستند که اعمال تغییر کوچک در آن‌ها، تأثیرات بزرگ و گسترده‌ای بر کل نظام سیاستی دارد.

یافته اصلی این مقوله آن است که سیاست‌گذاران ناآگاه، مرزها را امری طبیعی و ثابت فرض می‌کنند، درحالی‌که مرزها خود موضوع سیاست‌گذاری هستند. تغییر در مرزهای سیستمی (مانند ادغام دو نهاد یا تفکیک مسئولیت‌ها) معمولاً پربازده‌ترین نوع مداخله سیاستی است.

کدهای فرعی استخراج‌شده در این مقوله به شرح جدول ۲ است.

جدول ۲: کدهای فرعی مرزهای سیستمی و نقاط اهرمی

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
----	--------	-----------------------------------

^۱Boundaries

^۲Leverage Points

«در هر نظام سیاستی، ترسیم مرز تعیین می‌کند که چه عواملی درون سیستم و چه عواملی بیرون از آن قرار گیرند. سیاست‌گذاران ناآگاه اغلب مرزها را بدهی فرض می‌کنند، درحالی‌که مرزها خود موضوع سیاست‌گذاری هستند.»	مرزهای سیستمی پیشینی و طبیعی نیستند	س-م-۱
«نقاط اهرمی معمولاً در جاهایی قرار دارند که بازخوردهای مثبت یا منفی در حال تقویت یک رفتار سیستمی هستند. تغییر در ساختار بازخورد، تأثیر بسیار بیشتری از تغییر در پارامترهای ورودی دارد.»	نقاط اهرمی در ساختارهای بازخوردی پنهان‌اند	س-م-۲

ادامه جدول ۲:

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
س-م-۳	تغییر مرزها پربازده‌ترین مداخله است	«مداخلات در مرزهای سیستمی (مانند تغییر حوزه مسئولیت نهادها، ادغام یا تفکیک دستگاه‌ها) معمولاً پربازده‌ترین نوع سیاست‌گذاری است، هرچند اجرای آن دشوارتر از تنظیم پارامترهاست.»
س-م-۴	بی‌توجهی به مرزها عامل پیامدهای ناخواسته	«عدم توجه به مرزهای سیستمی و نقاط اهرمی، عامل اصلی پیامدهای ناخواسته در سیاست‌گذاری است. بسیاری از شکست‌های سیاستی نتیجه مداخله در نقطه اشتباه سیستم است.»
س-م-۵	مرزهای سیستمی در طول زمان تغییر می‌کنند	«مرزهای سیستمی ایستا نیستند. با تغییر شرایط محیطی، سیاسی و فناورانه، مرزهای یک نظام سیاستی نیز جابه‌جا می‌شوند. سیاست‌گذار هوشمند کسی است که این تغییرات را رصد کند.»
س-م-۶	تشخیص مرزهای واقعی نیازمند دانش میان‌رشته‌ای است	«تشخیص مرزهای واقعی یک نظام سیاستی و شناسایی نقاط اهرمی معتبر، نیازمند دانش میان‌رشته‌ای و همکاری متخصصان حوزه‌های مختلف است. تکیه بر یک رشته تخصصی، تصویری ناقص از مرزهای سیستم ارائه می‌دهد.»

بازخوردهای مثبت و منفی در نظام سیاستی (کد: س-ب)

نظام‌های سیاستی دارای دو نوع بازخورد هستند: بازخورد مثبت (تقویت‌کننده) که منجر به رشد تصاعدی یک روند می‌شود (مانند: افزایش یارانه = مصرف بیشتر = نیاز به یارانه بیشتر) و بازخورد منفی (تثبیت‌کننده) که سیستم را به سمت تعادل سوق می‌دهد (مانند: کاهش آلودگی → کاهش مصرف → مالیات تنبیهی). سیاست‌گذاران اغلب بازخوردهای «تأخیری» را نادیده می‌گیرند، به این معنا که پیامدهای یک سیاست ممکن است سال‌ها بعد خود را نشان دهد. یافته اصلی این مقوله آن است که شکست سیاستی معمولاً نتیجه غلبه بازخورد مثبت بر بازخورد منفی است؛ یعنی سیستم وارد یک چرخه خود-تقویت‌کننده می‌شود که تا مرز فروپاشی پیش می‌رود. کدهای فرعی استخراج‌شده در این مقوله به شرح جدول ۳ است.

جدول ۳: کدهای فرعی مقوله بازخوردهای مثبت و منفی در نظام سیاسی

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
س-ب-۱	بازخورد مثبت در سیاست‌های یارانه‌ای خطرناک است	«در نظام‌های یارانه‌ای، بازخورد مثبت به وضوح قابل مشاهده است: افزایش یارانه = مصرف بیشتر = نیاز به یارانه بیشتر. این چرخه تا زمانی که سیستم دچار فروپاشی نشود، خود تقویت‌کننده باقی می‌ماند.»
س-ب-۲	بازخورد منفی نیازمند طراحی نهادی دقیق است	«بازخوردهای منفی که سیستم را به سمت تعادل سوق می‌دهند، نیازمند طراحی نهادی دقیق و زمان‌بر هستند. برخلاف بازخوردهای مثبت که خودبه‌خود تقویت می‌شوند، بازخوردهای منفی باید طراحی و نهادینه شوند.»
س-ب-۳	بازخوردهای	«سیاستگذاران اغلب بازخوردهای تأخیری را نادیده می‌گیرند.»

تأخیری اغلب نادیده گرفته می‌شوند	اقدامی که امروز به نظر موفق می‌رسد، ممکن است پنج سال بعد پیامدهای فاجعه‌باری ایجاد کند. مغز انسان برای تشخیص بازخوردهای تأخیری به‌طور طبیعی طراحی نشده است.»
شکست سیاستی = غلبه بازخورد مثبت بر منفی	«شکست سیاستی معمولاً نتیجه غلبه بازخورد مثبت بر بازخورد منفی است. سیستم وارد چرخه خود تقویت‌کننده می‌شود و مکانیسم‌های تعادلی قدرت بازگرداندن آن به حالت پایدار را از دست می‌دهند.»

ادامه جدول ۳:

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
س-ب-۵	بازخوردهای چند حلقه‌ای پیش‌بینی را دشوار می‌کند	«در نظام‌های سیاستی بسیار پیچیده، چندین حلقه بازخورد هم‌زمان عمل می‌کنند. این بازخوردهای چند حلقه‌ای پیش‌بینی رفتار سیستم را بسیار دشوار می‌کند و نیازمند مدل‌سازی رایانه‌ای هستند.»
س-ب-۶	شناسایی بازخورد غالب نیازمند داده‌های طولی است	«شناسایی اینکه کدام حلقه بازخورد در یک نظام سیاستی غالب است، نیازمند داده‌های طولی و مشاهده روندها در یک دوره زمانی حداقل ده ساله است. تحلیل‌های مقطعی اغلب بازخورد غالب را اشتباه تشخیص می‌دهند.»

هماهنگی بین‌بخشی و نقش تنظیمی دولت (کد: د-ه)

دولت در چارچوب نهادگرایی سیستمی، نه صرفاً یک تأمین‌کننده خدمات (قایقران) و نه صرفاً یک سیاست‌گذار راهبردی (سکان‌دار)، بلکه هماهنگ‌کننده کلان نظام سیاستی و تنظیم‌گر روابط بین‌بخش‌ها تعریف می‌شود. مفهوم کلیدی در اینجا «سایه سلسله‌مراتب»^۱ است؛ یعنی دولت حتی در مواقعی که مستقیماً

مداخله نمی‌کند، باید توانایی باز مداخله در صورت لزوم را حفظ کند. یافته اصلی این مقوله آن است که واگذاری تصدی گری به بازار یا شبکه‌های مدنی، به معنای واگذاری حاکمیت نیست. دولت کارآمد، دولتی است که بتواند تعادل میان «قایقرانی» و «سکان‌داری» را حفظ کند. کدهای فرعی استخراج شده در این مقوله به شرح جدول ۴ است.

جدول ۴: کدهای فرعی مقوله هماهنگی بین بخشی و نقش تنظیمی دولت

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
د-۱	هماهنگی بین بخشی نیازمند نهاد فرا بخشی است	«هماهنگی بین بخشی بدون وجود یک نهاد فرا بخشی قوی غیرممکن است. شبکه‌های افقی خودبه‌خود هماهنگ نمی‌شوند.»
د-۲	سایه سلسله مراتب شرط لازم حکمرانی شبکه‌ای	«نقش تنظیمی دولت معطوف به «سایه سلسله مراتب» است. حکمرانی شبکه‌ای بدون این سایه (یعنی توانایی دولت برای باز مداخله در صورت لزوم) به سرعت به میدان نبرد منافع خصوصی تبدیل می‌شود.»
د-۳	دولت نباید توانایی باز مداخله را از دست بدهد	«دولت در عین واگذاری تصدی گری و تمرکززدایی، هرگز نباید توانایی باز مداخله در لحظات بحرانی را از دست بدهد. فروش شرکت‌های دولتی به شرط حفظ سهام طلایی، نمونه‌ای از این رویکرد است.»
د-۴	شبکه‌های بدون هماهنگی دولت به پراکندگی می‌روند	«شبکه‌های حکمرانی بدون هماهنگی دولت به سرعت به سمت پراکندگی، تعارض منافع و کاهش پاسخگویی پیش می‌روند. دولت نه به عنوان بازیگر مستقیم، بلکه به عنوان «داور میدان» نقش حیاتی دارد.»

د-۵	تبادل میان قایقرانی و سکان‌داری هنر دولت است	«دولت کارآمد، دولتی است که بتواند هم تصدی‌گری را واگذار کند (قایقرانی را به دیگران بسپارد) و هم در زمان بحران، بدون از دست دادن مشروعیت، دوباره کنترل را به دست گیرد (سکان را در دست گیرد). این هنر تبادل میان «قایقرانی» و «سکان‌داری» است.»
د-۶	هماهنگی نیازمند سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه است	«هماهنگی بین‌بخشی مؤثر بدون سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه و قابل اشتراک‌گذاری میان دستگاه‌ها غیرممکن است. فقدان داده‌های مشترک، مهم‌ترین مانع هماهنگی در دولت‌های مدرن است.»

نظام‌های مشورتی و شواهدمحوری (کد: د-ش)

کیفیت سیاست‌گذاری به‌شدت به کیفیت «نظام مشورتی»^۱ وابسته است. در نهادگرایی سیستمی، نظام مشورتی باید تلفیقی از دو نوع مشاوره باشد: مشاوره «سرد»^۲ که مبتنی بر شواهد علمی، داده‌های قابل تکرار و تحلیل‌های کمی است؛ و مشاوره «گرم»^۳ که مبتنی بر ارزش‌ها، اولویت‌های سیاسی، زمینه بومی و دانش ضمنی است.

یافته اصلی این مقوله آن است که افراط در هر یک از این دو نوع مشاوره به شکست سیاست می‌انجامد: افراط در مشاوره سرد به سیاست‌های دقیق اما غیرقابل اجرا (از نظر سیاسی) می‌انجامد و افراط در مشاوره گرم به سیاست‌های محبوب اما ناکارآمد.

کدهای فرعی استخراج‌شده در این مقوله به شرح جدول ۵ است.

^۱Advisory System

^۲Cold Advice

^۳Hot Advice

جدول ۵: کدهای فرعی مقوله نظام‌های مشورتی و شواهد محوری

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
د-ش-۱	مشاوره سرد مبتنی بر شواهد علمی قابل تکرار است	«مشاوره سرد، مشاوره‌ای است که مبتنی بر شواهد علمی قابل تکرار، داده‌های تجربی و تحلیل‌های کمی باشد. مزیت آن قابلیت راستی‌آزمایی و عینیت نسبی است. محدودیت آن ناآگاهی از زمینه‌های سیاسی و بومی است.»
د-ش-۲	مشاوره گرم مبتنی بر ارزش‌ها و زمینه بومی است	«مشاوره گرم، مشاوره‌ای است که مبتنی بر ارزش‌ها، اولویت‌های سیاسی، زمینه بومی، دانش ضمنی و تجربه زیسته باشد. مزیت آن قابلیت اجرا و تناسب با زمینه است. محدودیت آن ذهنی بودن و عدم قابلیت تعمیم است.»

ادامه جدول ۵:

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
د-ش-۳	نظام مشورتی بالغ تعادل میان سرد و گرم را حفظ می‌کند	«نظام مشورتی بالغ و کارآمد، تعادل پویا میان مشاوره سرد و گرم را حفظ می‌کند. تفاوت میان این دو، تفاوت میان «حقیقت» و «مصلحت» نیست. هر دو برای تصمیم‌گیری خوب ضروری‌اند.»
د-ش-۴	افراط در مشاوره سرد = سیاست مرده	«نظام‌های مشورتی که تنها به مشاوره سرد متکی هستند، سیاست‌هایی تولید می‌کنند که از نظر علمی دقیق اما از نظر سیاسی مرده‌اند. این سیاست‌ها در بهترین حالت روی کاغذ می‌مانند.»
د-ش-۵	افراط در مشاوره گرم = سیاست ناکارآمد	«نظام‌های مشورتی که تنها به مشاوره گرم متکی هستند، سیاست‌هایی تولید می‌کنند که محبوب عامه اما ناکارآمد و گاهی مخرب هستند. این سیاست‌ها اجرا می‌شوند اما نتیجه معکوس می‌دهند.»

د-ش-۶	ایجاد تعادل نیازمند «کارگزاران مرزی» است	«ایجاد تعادل میان دو نوع مشاوره نیازمند کارگزاران مرزی است؛ افرادی که هم به زبان علم مسلط‌اند و هم به زبان سیاست و هم به زمینه بومی. این نقش معمولاً در سیاست‌گذاری نادیده گرفته می‌شود.»
-------	---	--

اجرای سیاستی و موانع آن (کد: ن-ج)

اجرا، حلقه مفقوده بیشتر نظریه‌های کلاسیک سیاست‌گذاری است. نهادگرایی سیستمی اجرا را نه یک مرحله خطی و مکانیکی (از قانون => دستورالعمل => اقدام)، بلکه به عنوان فرآیندی پویا، غیرخطی و مذاکره‌ای تعریف می‌کند که در آن «بوروکرات‌های سطح خیابان»^۲ سیاست را تفسیر، بازتولید و گاه تغییر می‌دهند.

یافته اصلی این مقوله آن است که شکاف میان «طراحی سیاست» و «اجرای سیاست» ناشی از نادیده گرفتن بازخوردهای محلی و عدم مشارکت مجریان در فرآیند طراحی است. تفکیک سفت‌وسخت این دو مرحله یک «توهم خطرناک» است.

کدهای فرعی این مقوله به شرح جدول زیر است.

جدول ۶: کدهای فرعی مقوله اجرای سیاست

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
ن-ج-۱	اجرای خطی در مسائل پیچیده محکوم به شکست است	«الگوی اجرای خطی (بالا-پایین) که در آن سیاست در مرکز طراحی و سپس به صورت مکانیکی در پایین اجرا می‌شود، در مسائل پیچیده و چندبعدی تقریباً همواره محکوم به شکست است.»

ن-ج-۲	بوروکرات‌ها (مجریان) سطح خیابان سیاست را بازتفسیر می‌کنند	«بوروکرات‌های سطح خیابان (معلم، پرستار، افسر پلیس، مددکار اجتماعی) قدرتمندترین بازیگران نظام سیاست‌گذاری هستند، زیرا آن‌ها هستند که تعیین می‌کنند یک سیاست در عمل چه معنایی پیدا می‌کند. هیچ سیاستی بدون تفسیر اجرا نمی‌شود.»
ن-ج-۳	تفکیک طراحی و اجرا توهمی خطرناک است	«تفکیک سفت‌وسخت میان طراحی سیاست و اجرای سیاست یک توهم خطرناک است. در عمل، سیاست در لحظه اجرا دوباره متولد می‌شود. طراحی و اجرا دو روی یک سکه‌اند، نه دو مرحله مجزا.»
ن-ج-۴	نادیده گرفتن بازخوردهای محلی عامل اصلی شکاف اجرائی	«شکاف میان طراحی و اجرا عمدتاً ناشی از نادیده گرفتن بازخوردهای محلی و عدم مشارکت مجریان در فرآیند طراحی است. سیاستی که بدون مشورت با مجریان طراحی شود، محکوم به اجرای ناقص است.»

ادامه جدول ۶:

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
ن-ج-۵	ارزیابی مستمر شرط لازم اجرای موفق است	«ارزیابی مستمر و نظام‌مند نتایج میانی (نه فقط نتایج نهایی) و بازخورد آن به طراحان سیاست، شرط لازم برای اجرای موفق در نظام‌های پیچیده است. بدون این حلقه بازخورد، خطاها تکرار می‌شوند.»
ن-ج-۶	ظرفیت اجرایی نیازمند یادگیری ضمنی است	«ظرفیت اجرایی عمدتاً دانش ضمنی است که در ذهن و عمل مجریان انباشته شده است. این دانش را نمی‌توان در کتابچه‌های دستورالعمل خلاصه کرد. تقویت ظرفیت اجرایی نیازمند یادگیری ضمنی و انتقال تجربه است.»

تغییر سیاستی و یادگیری دو حلقه‌ای (کد: ن-ت)

تغییر سیاستی موفق نیازمند «یادگیری» در سطحی فراتر از اصلاح ابزارهاست. در

اینجا تمایز مهمی میان یادگیری تک حلقه‌ای و یادگیری دو حلقه‌ای مطرح می‌شود: نوع نخست فقط به اصلاح ابزارها و روش‌ها می‌پردازد بدون آنکه اهداف و مفروضات بنیادین را به چالش بکشد؛ نوع دوم به پرسش از خود اهداف و مفروضات می‌پردازد.

یافته اصلی این مقوله آن است که بحران‌ها پنجره‌های یادگیری دو حلقه‌ای را می‌گشایند، اما بیشتر دولت‌ها در بحران به جای بازنگری در مفروضات، صرفاً تلاش می‌کنند زنده بمانند؛ به همین دلیل بحران‌ها به ندرت به تحول واقعی منجر می‌شوند.

کدهای فرعی استخراج شده در این مقوله به شرح جدول زیر هستند:

جدول ۷: کدهای فرعی مقوله تغییر سیاستی و یادگیری دو حلقه‌ای

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
ن-ت-۱	یادگیری تک حلقه‌ای فقط ابزارها را اصلاح می‌کند	«یادگیری تک حلقه‌ای می‌پرسد چگونه بهتر به هدف برسیم؟ پیش‌فرض این نوع یادگیری چنین است که اهداف درست انتخاب شده‌اند و فقط ابزارها نیاز به اصلاح دارند. این یادگیری برای مسائل ساده و تکرارشونده کافی است.»
ن-ت-۲	یادگیری دو حلقه‌ای مفروضات بنیادین را به چالش می‌کشد	«یادگیری دو حلقه‌ای می‌پرسد آیا هدف درستی انتخاب کرده‌ایم؟ و چه مفروضاتی زیربنای این هدف قرار دارد؟ تفاوت این دو، تفاوت بین اصلاح تدریجی و تحول بنیادین است.»
ن-ت-۳	بحران‌ها پنجره‌های یادگیری دو حلقه‌ای را می‌گشایند	«بحران‌ها (اعم از مالی، طبیعی، سلامت یا امنیتی) پنجره‌های فرصت برای یادگیری دو حلقه‌ای هستند. در بحران، مفروضات قبلی فرو می‌ریزند و زمینه برای طرح پرسش‌های بنیادین فراهم می‌شود.»
ن-ت-۴	بیشتر دولت‌ها در بحران به یادگیری تک حلقه‌ای بسنده می‌کنند	«بیشتر دولت‌ها در بحران، به جای بازنگری در مفروضات، صرفاً تلاش می‌کنند زنده بمانند و کنترل را حفظ کنند. به همین دلیل است که بحران‌ها به ندرت به تحول واقعی و پایدار منجر می‌شوند.»
ن-ت-۵	یادگیری نهادی شده شرط بقای تغییرات است	«بدون نهادی شدن یادگیری، یعنی گنجاندن مکانیسم‌های بازنگری دوره‌ای در ساختار نهادها، تغییرات سیاستی پایدار نمی‌مانند و با تغییر مدیر یا دولت معکوس می‌شوند.»
ن-ت-۶	نهادهای یادگیرنده سه ویژگی دارند	«سازمان‌های یادگیرنده سه ویژگی دارند: (۱) تحمل ابهام و خطا؛ (۲) مکانیسم‌های بازخورد نظام‌مند؛ (۳) توانایی بازنگری دوره‌ای در مفروضات بنیادین. فقدان هر یک از این سه، یادگیری دو حلقه‌ای را غیرممکن می‌کند.»

حکمرانی پاسخگو و شفافیت (کد: ن-پ)

پاسخگویی^۱ در نهادگرایی سیستمی مفهومی چندلایه دارد و فقط به معنای پاسخگویی عمودی (به سلسله مراتب بالاتر یا نهادهای نظارتی) نیست، بلکه شامل پاسخگویی افقی (به سایر نهادهای هم‌تراز و ذی‌نفعان مستقیم) و پاسخگویی اجتماعی (به شهروندان و جامعه مدنی) نیز می‌شود. شفافیت اطلاعاتی، پیش شرط هر نوع پاسخگویی مؤثر است.

یافته اصلی این مقوله آن است که در نظام‌های سیاستی پیچیده، تکیه صرف بر پاسخگویی عمودی (مانند دیوان محاسبات یا بازرسی کل کشور) کافی نیست و پاسخگویی افقی و اجتماعی باید به موازات آن تقویت شود.

کدهای فرعی استخراج شده در این مقوله به شرح جدول زیر است:

جدول ۸: کدهای فرعی مقوله حکمرانی پاسخگو و شفافیت

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
ن-پ-۱	پاسخگویی عمودی برای انضباط مالی کافی است نه حکمرانی	«پاسخگویی عمودی (به مراجع بالادست و نهادهای نظارتی) برای انضباط مالی و پیشگیری از فساد اداری لازم است، اما برای هماهنگی و اثربخشی در نظام‌های پیچیده کافی نیست.»
ن-پ-۲	پاسخگویی افقی شرط لازم هماهنگی بین بخشی است	«پاسخگویی افقی (به سایر نهادهای هم‌تراز و ذی‌نفعان مستقیم) شرط لازم برای هماهنگی بین بخشی و اجرای مؤثر سیاست‌ها در نظام‌های چندعاملی است. نهادی که به هم‌ترازان خود پاسخگو نیست، نمی‌تواند با آن‌ها هماهنگ شود.»

ادامه جدول ۸:

کد	شرح کد	نقل قول مستقیم از کتاب (با ترجمه)
ن-پ-۳	پاسخگویی اجتماعی مشروعیت سیاست‌ها را افزایش می‌دهد	«پاسخگویی اجتماعی (به شهروندان و جامعه مدنی) مشروعیت سیاست‌ها را افزایش می‌دهد و مقاومت‌های اجرایی را کاهش می‌دهد. نهادی که فقط به بالا پاسخگو است، به تدریج از جامعه فاصله می‌گیرد.»
ن-پ-۴	شفافیت اطلاعاتی سیستم عامل پاسخگویی است	«شفافیت اطلاعاتی، سیستم عامل پاسخگویی است. بدون جریان آزاد و قابل دسترس اطلاعات، هیچ سازوکار پاسخگویی -چه عمودی، چه افقی و چه اجتماعی- نمی‌تواند به درستی کار کند.»
ن-پ-۵	فناوری اطلاعات هم تهدید است هم فرصت	«فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی، به طور هم‌زمان هم تهدید (نظارت گسترده، نقض حریم خصوصی) و هم فرصت (شفافیت بی سابقه، مشارکت شهروندی) برای دولت هستند. مدیریت این دوگانگی یکی از چالش‌های اصلی حکمرانی معاصر است.»
ن-پ-۶	پاسخگویی بدون تخصیص اختیار ممکن نیست	«پاسخگویی بدون تخصیص اختیار متناسب با آن، به شکلی از بازی مقصر گیری تبدیل می‌شود. نمی‌توان از نهادی در برابر نتیجه‌ای پاسخگویی خواست که ابزار و اختیارات کافی برای تأثیرگذاری بر آن نتیجه را ندارد.»

شایان ذکر است که توزیع متوازن کدها (۶ کد برای هر مقوله) به دلیل غنای نسبتاً یکسان کتاب استوارت و کراولی (۲۰۲۰) در پوشش هر هفت مقوله است.

بحث و بررسی

چارچوب نهادگرایی سیستمی (استوارت و کراولی، ۲۰۲۰) به دلیل تأکیدی که بر هماهنگی سیستمی، تقویت ظرفیت‌های نهادی دولت و ارتقای مشارکت فعال ذی‌نفعان، دارد می‌تواند نقش مهمی در بهبود اثربخشی سیاست‌گذاری‌ها در ایران

ایفا کند. بر اساس یافته‌های این مطالعه ۷ مقوله مستخرج از چارچوب نهادگرایی سیستمی استوارت و کراولی، عینکی مفهومی به ما می‌دهد که در عمل می‌تواند مبنایی برای آزمون این چارچوب، باشد. بر اساس همین عینک مفهومی، در اینجا دو مورد مدیریت پاندمی کووید-۱۹ (۱۳۹۹-۱۴۰۰) و اصلاح یارانه انرژی (قیمت بنزین ۱۳۹۸)، در بافتار ایرانی مورد بحث قرار می‌گیرند. این دو به دلیل «شدت پیچیدگی» و «ماهیت بدخیم» مسئله به عنوان مطالعه موردی انتخاب شدند. هدف اصلی این تمرکز موردی بحث، رسیدن به پاسخ سؤال فرعی دوم این پژوهش از «مهم‌ترین موانع و فرصت‌های پیاده‌سازی نهادگرایی سیستمی در نظام سیاست‌گذاری ایران»، است.

مرزهای سیستمی و نقاط اهرمی سیاست‌گذاری در ایران

در تجربه مدیریت پاندمی کرونا در ایران، یکی از مهم‌ترین نقاط اهرمی، «مرز میان مسئولیت وزارت بهداشت و ستاد ملی کرونا» و «مرز میان اختیارات دولت و قوه قضائیه در اعمال محدودیت‌ها» بود. شواهد نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران به‌جای مداخله در این نقاط اهرمی (مثلاً تفکیک روشن مسئولیت‌ها)، به تنظیم پارامترها (مانند تعداد غربالگری‌ها، تعداد تخت‌های بیمارستانی) اکتفا کردند که تأثیر محدودی بر پویایی کلی سیستم داشت (ماهر و همکاران، ۱۳۹۹؛ پویاکیان، ۱۳۹۹؛ لباف و همکاران، ۱۳۹۹).

در تجربه اصلاح یارانه بنزین (آذر ۱۳۹۸)، نقطه اهرمی اصلی «ساختار قیمت‌گذاری و توزیع یارانه» بود. سیاست‌گذاران به‌جای بازطراحی این ساختار (مداخله در مرز سیستمی)، به تغییر پارامتر قیمت (افزایش ناگهانی قیمت بنزین در

سال ۱۳۹۸) اقدام کردند که نتیجه آن شوک به سیستم و اعتراضات گسترده بود (شریفی، ۱۴۰۰). این یافته با تأکید استوارت و کراولی (۲۰۲۰، ص ۵۲) همسوست که مداخله در مرزهای سیستمی را پربازده‌ترین اما دشوارترین نوع سیاست‌گذاری می‌دانند.

جدول ۹: وضعیت مرزهای سیستمی و نقاط اهرمی در مطالعات موردی ایران

وضعیت کلی	اصلاح پارانه بنزین	مدیریت کرونا در ایران	مؤلفه
ضعیف	ضعیف	ضعیف	شناسایی مرزهای سیستمی پیش از مداخله
ضعیف	ضعیف	متوسط	مداخله در نقاط اهرمی به‌جای پارامترها
ضعیف	ضعیف	متوسط	بازتعریف مرزها در طول بحران

بنابراین به نظر می‌رسد نظام سیاست‌گذاری ایران در شناسایی و مداخله در نقاط اهرمی ضعیف عمل می‌کند و تمایل به مداخلات پارامتریک (تغییر اعداد و نرخ‌ها) به‌جای مداخلات ساختاری (تغییر مرزها و مسئولیت‌ها) دارد.

«بازخوردهای مثبت و منفی» سیاست‌گذاری در ایران

در نظام یارانه انرژی ایران، یک بازخورد مثبت آشکار وجود دارد: «افزایش یارانه $\Rightarrow$ کاهش قیمت برای مصرف‌کننده $\Rightarrow$ افزایش مصرف $\Rightarrow$ افزایش نیاز به یارانه». این بازخورد مثبت طی دهه‌ها سیستم را به سمت ناپایداری پیش برده است. بااین‌حال، سیاست‌گذاران به‌جای طراحی بازخورد منفی (مانند مالیات بر مصرف، پلکان قیمتی، یا تخصیص هدفمند یارانه)، به تغییر پارامتر قیمت (افزایش ناگهانی) اقدام کردند که نه تنها بازخورد مثبت را متوقف نکرد، بلکه اعتراضات اجتماعی را نیز به دنبال داشت (شریفی، ۱۴۰۰). در مطالعات قدیمی تر هم مثلاً داودی و سالم

(۱۳۸۵) نشان داده‌اند، افزایش ناگهانی قیمت بنزین بدون طراحی مکانیسم‌های جبرانی، به‌طور نامتناسبی رفاه دهک‌های پایین درآمدی را کاهش می‌دهد. در تجربه مدیریت کرونا هم، بازخورد مثبت «افزایش ابتلا» = < افزایش بار بیمارستان‌ها = < کاهش ظرفیت پاسخگویی = < افزایش مرگ‌ومیر = < افزایش ترس = < کاهش مراجعه برای درمان سایر بیماری‌ها» به‌خوبی شناسایی نشد و طراحی بازخورد منفی (مانند قرنطینه هوشمند، ردیابی تماس‌ها) با تأخیر و ناقص انجام شد (گزارش سازمان جهانی بهداشت، ۲۰۲۱).

مهم‌تر از همه، «بازخوردهای تأخیری» در هر دو مورد نادیده گرفته شد. در یارانه بنزین، سیاست‌گذاران پیامدهای تأخیری (مانند افزایش تورم، کاهش قدرت خرید دهک‌های پایین، و واکنش‌های زنجیره‌ای در بازار کالاها) را پیش از اجرا ارزیابی نکردند. این یافته با هشدار استوارت و کراولی (۲۰۲۰، ص ۷۱) همسوست که «مغز انسان برای تشخیص بازخوردهای تأخیری به‌طور طبیعی طراحی نشده است و این شکاف باید با ابزارهای مدل‌سازی سیستمی پر شود».

جدول ۱۰: وضعیت بازخوردهای مثبت و منفی در مطالعات موردی ایران

مؤلفه	مدیریت کرونا در ایران	اصلاح یارانه بنزین	وضعیت کلی
شناسایی بازخوردهای مثبت پیش از بحران	ضعیف	متوسط	ضعیف
طراحی بازخوردهای منفی برای تثبیت سیستم	ضعیف	ضعیف	ضعیف
تشخیص بازخوردهای تأخیری	ضعیف	ضعیف	بسیار ضعیف

پس، با تحلیل جدول بالا به نظر می‌رسد نظام سیاست‌گذاری ایران در شناسایی و طراحی بازخوردهای منفی (تثبیت‌کننده) بسیار ضعیف است و در تشخیص

بازخوردهای تأخیری عملاً ناتوان. این امر، سیستم سیاستی را در برابر شوک‌ها آسیب‌پذیر می‌کند.

«هماهنگی بین‌بخشی و نقش تنظیمی دولت» در نظام سیاست‌گذاری ایران در تجربه مدیریت کرونا، «ستاد ملی مقابله با کرونا» به عنوان یک نهاد فرا بخشی نسبتاً موفق عمل کرد، اما ضعف اصلی در هماهنگی میان وزارت بهداشت، وزارت کشور (برای اعمال محدودیت‌ها)، وزارت صمت (برای تأمین تجهیزات) و وزارت اقتصاد (برای تأمین بودجه) بود. فقدان یک «نهاد فرا بخشی دائمی» با اختیارات اجرایی، هماهنگی را دشوار کرد (ماهر و همکاران، ۱۳۹۹؛ پویاکیان، ۱۳۹۹؛ لباف و همکاران، ۱۳۹۹)

در اصلاح یارانه بنزین، فقدان یک نهاد فرا بخشی قوی برای طراحی و اجرای اصلاحات تدریجی، یکی از عوامل اصلی شکست بود. دولت به جای هماهنگی میان وزارت نفت (تولید و توزیع)، وزارت اقتصاد (یارانه‌ها)، وزارت کشور (اجرا در استان‌ها) و بانک مرکزی (کنترل تورم)، به یک تصمیم متمرکز و ناگهانی اکتفا کرد (داوودی و سالم، ۱۳۸۵).

مفهوم «سایه سلسله‌مراتب» (توانایی دولت برای باز مداخله در صورت لزوم) در هر دو مورد با چالش مواجه بود. در کرونا، دولت گاه توانایی باز مداخله در حوزه‌هایی که به بخش خصوصی یا نهادهای عمومی غیردولتی واگذار شده بود را از دست داد. در یارانه بنزین، پس از اعتراضات، دولت عملاً از موضع خود عقب‌نشینی کرد (شریفی، ۱۴۰۰). با این حال، در هر دو مورد، دولت در نهایت توانست کنترل سیستم را حفظ کند که نشان‌دهنده «تاب‌آوری نهادی» نسبتاً قابل قبول است.

این یافته با تأکید استوارت و کراولی (۲۰۲۰) همسوست که دولت کارآمد

باید تعادل میان «قایقرانی» (واگذاری تصدی‌گری) و «سکان‌داری» (حفظ توانایی باز مداخله) را حفظ کند. در ایران، دولت در «سکان‌داری» نسبتاً موفق است اما در طراحی «قایقرانی» کارآمد ضعیف دارد.

جدول ۱۱: وضعیت هماهنگی بین‌بخشی و نقش تنظیمی دولت» در مطالعات موردی ایران

مؤلفه	مدیریت کرونا در ایران	اصلاح یارانه بنزین	وضعیت کلی
وجود نهاد فرا بخشی قوی	متوسط (ستاد کرونا)	ضعیف	ضعیف
حفظ «سایه سلسله‌مراتب» در واگذاری‌ها	متوسط	ضعیف	ضعیف
توانایی باز مداخله دولت در بحران	متوسط	نسبتاً قوی	متوسط

چنانکه در جدول مقایسه‌ای بالا نشان داده شده است، می‌توان ادعا کرد نظام سیاست‌گذاری ایران از وجود «نهادهای فرا بخشی دائمی و قدرتمند» محروم است و هماهنگی بین‌بخشی عمدتاً به صورت مقطعی و بحران محور انجام می‌شود. بااین حال، دولت توانایی حفظ حاکمیت کلی (سکان‌داری) را در بحران‌ها دارد.

«نظام‌های مشورتی و شواهدمحوری» در نظام سیاست‌گذاری ایران

در تجربه مدیریت کرونا، شواهد متعددی از «نادیده گرفته شدن مشاوره علمی» وجود دارد. گزارش‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از توصیه‌های کمیته علمی کرونا (مانند قرنطینه زودهنگام، تعطیلی هوشمند، اولویت‌بندی واکسیناسیون) به‌طور کامل اجرا نشد و ملاحظات سیاسی، اقتصادی و امنیتی بر آن‌ها اولویت پیدا کرد (ماهر و همکاران، ۱۳۹۹؛ سازمان جهانی بهداشت، ۲۰۲۱).

در اصلاح یارانه بنزین، وضعیت مشابه است. مطالعات نشان می‌دهد که

هشدارهای کارشناسان اقتصادی درباره پیامدهای افزایش ناگهانی قیمت (تورم، اعتراضات، کاهش رفاه دهک‌های پایین) پیش از اجرا وجود داشته اما به دلیل اولویت‌های سیاسی و بودجه‌ای نادیده گرفته شده است (شریفی، ۱۴۰۰).

هر دو مطالعه موردی نشان می‌دهد که نظام مشورتی در ایران به شدت به سمت «مشاوره گرم» (ملاحظات سیاسی، امنیتی، جناحی و بودجه‌ای) متمایل است و «مشاوره سرد» (شواهد علمی و تحلیل‌های غیر جانب‌دارانه) جایگاه ضعیفی دارد. مهم‌تر از همه، مفهوم «کارگزاران مرزی» (افرادی که هم به زبان علم و هم به زبان سیاست مسلط باشند) در نظام سیاست‌گذاری ایران عملاً غایب است.

این یافته با هشدار استوارت و کراولی (۲۰۲۰، ص ۱۴۸) همسوست که «نظام مشورتی منحرف به سمت مشاوره گرم، سیاست‌هایی تولید می‌کند که محبوب اما ناکارآمدند». در هر دو مطالعه موردی، سیاست‌ها (کرونا و یارانه بنزین) به دلیل غلبه مشاوره گرم بر سرد، با وجود هزینه‌های سنگین، نتایج مطلوب را به همراه نداشتند.

جدول ۱۲: وضعیت نظام‌های مشورتی و شواهدمحوری در مطالعات موردی ایران

مؤلفه	مدیریت کرونا در ایران	اصلاح یارانه بنزین	وضعیت کلی
حضور مشاوره سرد (شواهد علمی)	ضعیف	ضعیف	ضعیف
حضور مشاوره گرم (ملاحظات سیاسی و بومی)	متوسط	متوسط	متوسط
تعادل میان سرد و گرم	ضعیف	ضعیف	بسیار ضعیف
وجود «کارگزاران مرزی»	غایب	غایب	غایب

با وصف بالا، می‌توان اذعان داشت نظام مشورتی در ایران دچار «بیماری غلبه مشاوره گرم» است. شواهد علمی و تحلیل‌های کارشناسی جایگاه نهادی شده و

الزام‌آوری ندارند. نقش «کارگزاران مرزی» (پل زندگان بین علم و سیاست) در ساختار نهادی تعریف نشده است.

«اجرای سیاستی و موانع آن» در ایران

در مدیریت کرونا، الگوی «اجرا» عمدتاً «خطی و متمرکز» بود؛ سیاست‌ها در مرکز (ستاد کرونا در تهران) طراحی و برای اجرا به استان‌ها ابلاغ می‌شد. با این حال، تفاوت‌های چشمگیری میان استان‌ها (از نظر ظرفیت بیمارستانی، تراکم جمعیت، وضعیت اقتصادی و...) ایجاد می‌کرد که اجرا به صورت «تطبیقی و محلی» باشد. فقدان این انعطاف، به ناکارآمدی بسیاری از سیاست‌ها انجامید (امامی رضوی و همکاران، ۱۴۰۱).

مهم‌تر از همه، «بوروکرات‌های سطح خیابان» (پزشکان، پرستاران، بخشداران، نیروهای انتظامی) در فرآیند طراحی سیاست مشارکت داده نشدند و بازخوردهای میدانی آنان به‌ندرت به طراحان سیاست منتقل می‌شد. در نتیجه، بسیاری از سیاست‌ها در عمل با شرایط محلی سازگاری نداشتند (لباف و همکاران، ۱۳۹۹). در تجربه اصلاح یارانه بنزین، وضعیت بحرانی‌تر بود. سیاست بدون هماهنگی با مجریان محلی (جایگاه داران، نیروی انتظامی، استانداران) و بدون سیستم بازخورد (برای پایش واکنش مردم) اجرا شد. شکاف میان طراحی و اجرا به قدری عمیق بود که دولت پس از چند روز مجبور به عقب‌نشینی شد (شریفی، ۱۴۰۰؛ داوودی و سالم، ۱۳۸۵).

این یافته همسو با تأکید استوارت و کراولی (۲۰۲۰، ص ۱۹۰) است که «مجریان سطح خیابان قدرتمندترین بازیگران نظام سیاست‌گذاری هستند، زیرا آن‌ها هستند که تعیین می‌کنند یک سیاست در عمل چه معنایی پیدا می‌کند». در ایران، این بازیگران قدرتمند نادیده گرفته می‌شوند.

جدول ۱۳: وضعیت اجرای سیاستی و موانع آن در مطالعات موردی ایران

مؤلفه	مدیریت کرونا در ایران	اصلاح یارانه بنزین	وضعیت کلی
اجرای خطی (بالا-پایین) به جای تطبیقی	متوسط	ضعیف	ضعیف
توجه به تفسیر مجریان سطح خیابان	ضعیف	ضعیف	بسیار ضعیف
بازخورد محلی به طراحان سیاست	ضعیف	ضعیف	بسیار ضعیف
ارزیابی مستمر نتایج میانی	ضعیف	ضعیف	بسیار ضعیف

در نتیجه، نظام اجرای سیاست در ایران به شدت «خطی و متمرکز» است و از «بازخورد محلی» و «مشارکت مجریان سطح خیابان» محروم است. ارزیابی مستمر نتایج میانی (نه فقط نتایج نهایی) نهادینه نشده است.

«تغییر سیاستی و یادگیری دو حلقه‌ای» در نظام سیاست‌گذاری ایران

در مدیریت کرونا، مهم‌ترین مفروضات بنیادین (مانند «امکان کنترل بیماری عمدتاً از طریق مرزها و قرنطینه»، «اولویت درمان بر پیشگیری»، «کفایت ساختارهای موجود برای مدیریت بحران سلامت») هرگز به‌طور جدی مورد بازنگری قرار نگرفت. یادگیری عمدتاً در سطح «تک حلقه‌ای» (اصلاح تعداد تخت‌ها، افزایش تجهیزات، تغییر پروتکل‌های درمانی) باقی ماند و به «بازنگری مفروضات» (یادگیری دو حلقه‌ای) منجر نشد (امامی رضوی و همکاران، ۱۴۰۱). در اصلاح یارانه بنزین نیز وضعیت مشابه است. مفروضات بنیادین سیاست انرژی (مانند «قیمت پایین انرژی حق طبیعی مردم است»، «اصلاح قیمت باید ناگهانی باشد تا فرصت برای مقاومت از بین برود») هرگز به چالش کشیده نشد. دولت پس از عقب‌نشینی، به جای بازنگری در مفروضات، صرفاً اجرا را متوقف کرد و بعداً به صورت تدریجی و با روش دیگر (افزایش تدریجی قیمت) دوباره

آن را دنبال کرد (شریفی، ۱۴۰۰).

هیچ‌یک از دو بحران (کرونا و اعتراضات ۱۳۹۸) به «پنجره یادگیری دو حلقه‌ای» تبدیل نشد. پس از فروکش کردن بحران، سیستم به وضعیت پیشین بازگشت و مکانیسم‌های نهادی شده برای یادگیری مستقل از بحران نیز وجود ندارد (چشمی و حبیبی‌نیکجو، ۱۳۹۶).

این یافته همسو با تأکید استوارت و کراولی (۲۰۲۰، ص ۲۳۳) است که «بیشتر دولت‌ها در بحران، به‌جای بازنگری در مفروضات، صرفاً تلاش می‌کنند زنده بمانند. به همین دلیل بحران‌ها به‌ندرت به تحول واقعی منجر می‌شوند».

جدول ۱۴: وضعیت تغییر سیاستی و یادگیری دو حلقه‌ای در مطالعات موردی ایران

وضعیت کلی	اصلاح یارانه بنزین	مدیریت کرونا در ایران	مؤلفه
ضعیف	ضعیف	متوسط	یادگیری تک حلقه‌ای (اصلاح ابزارها)
غایب	غایب	غایب	یادگیری دو حلقه‌ای (بازنگری مفروضات)
غایب	غایب	غایب	استفاده از بحران به‌عنوان پنجره یادگیری
غایب	غایب	غایب	نهادی‌شدن مکانیسم‌های یادگیری

بنابراین، نظام سیاست‌گذاری ایران در «یادگیری دو حلقه‌ای» (بازنگری مفروضات بنیادین) عملاً ناتوان است. بحران‌ها به پنجره‌های تحول تبدیل نمی‌شوند و مکانیسم‌های نهادی شده برای یادگیری مستمر وجود ندارد. برخی پژوهش‌ها نیز نشان داده‌اند که ناپایداری در فرآیند سیاست‌گذاری در ایران، ریشه در عوامل ساختاری و شناختی دارد (قیصری، ۱۴۰۴).

«حکمرانی پاسخگو و شفافیت» در نظام سیاست‌گذاری ایران

در هر دو مطالعه موردی، «پاسخگویی عمودی» (به نهادهای نظارتی مانند مجلس،

دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور) نسبتاً وجود داشت، اما «پاسخگویی افقی» (میان نهادهای هم‌تراز) و «پاسخگویی اجتماعی» (به شهروندان) به شدت ضعیف بود. در مدیریت کرونا، وزارت بهداشت به ندرت در برابر سایر دستگاه‌ها (وزارت کشور، وزارت صمت، استانداری‌ها) پاسخگو بود و اطلاعات کلیدی (مانند تعداد واقعی مبتلایان، توزیع تجهیزات) به صورت شفاف با عموم مردم به اشتراک گذاشته نمی‌شد (ماهر و همکاران، ۱۳۹۹؛ سازمان جهانی بهداشت، ۲۰۲۱).

در اصلاح یارانه بنزین، «پاسخگویی اجتماعی» عملاً غایب بود. دولت بدون اطلاع‌رسانی قبلی و بدون شفافیت درباره نحوه توزیع منابع حاصل از افزایش قیمت، سیاست را اجرا کرد. نبود شفافیت اطلاعاتی، به شکل‌گیری شایعات (مانند «دولت قصد دارد قیمت بنزین را چندین برابر کند») و افزایش بی‌اعتمادی عمومی انجامید (داوودی و سالم، ۱۳۸۵؛ شریفی، ۱۴۰۰).

مهم‌تر از همه، «شفافیت اطلاعاتی» به عنوان سیستم عامل پاسخگویی، در هر دو مورد در سطح بسیار پایینی قرار داشت. داده‌های کلیدی یا منتشر نمی‌شد یا با تأخیر و به صورت گزینشی منتشر می‌شد. این وضعیت، هر نوع پاسخگویی مؤثر را غیرممکن می‌ساخت.

این یافته همسو با تأکید استوارت و کراولی (۲۰۲۰، ص ۱۷۷) است که «شفافیت اطلاعاتی، سیستم عامل پاسخگویی است. بدون جریان آزاد و قابل دسترس اطلاعات، هیچ سازوکار پاسخگویی نمی‌تواند به درستی کار کند».

جدول ۱۵: وضعیت حکمرانی پاسخگو و شفافیت در مطالعات موردی ایران

مؤلفه	مدیریت کرونا	اصلاح یارانه	وضعیت
	در ایران	بنزین	کلی

متوسط	ضعیف	متوسط	پاسخگویی عمودی (به مراجع بالادست)
ضعیف	ضعیف	ضعیف	پاسخگویی افقی (به نهادهای هم‌تراز)
ضعیف	ضعیف	ضعیف	پاسخگویی اجتماعی (به شهروندان)
بسیار ضعیف	ضعیف	ضعیف	شفافیت اطلاعاتی

پس به نظر می‌رسد نظام سیاست‌گذاری ایران در «پاسخگویی عمودی» (به نهادهای نظارتی) عملکرد نسبتاً قابل قبولی دارد، اما در «پاسخگویی افقی» و «پاسخگویی اجتماعی» بسیار ضعیف است. «شفافیت اطلاعاتی» به‌عنوان پیش‌شرط پاسخگویی، در سطح بسیار پایینی قرار دارد.

در جمع‌بندی این بحث، نقاط قوت و ضعف و وضعیت نهادگرایی سیستمی در نظام سیاست‌گذاری ایران، از دریچه دو تجربه موردی مورد بحث، را می‌توان به شرح جدول زیر خلاصه کرد:

جدول ۱۶: خلاصه وضعیت و نقاط قوت و ضعف نهادگرایی سیستمی در ایران

مقاله	وضعیت در ایران	مهم‌ترین مانع	مهم‌ترین فرصت
مرزهای سیستمی و نقاط اهرمی	ضعیف	تمایل به مداخلات پارامتریک به جای ساختاری	وجود ساختارهای متمرکز مناسب برای مداخله در مرزها
بازخوردهای مثبت و منفی	ضعیف	ناتوانی در تشخیص بازخوردهای تأخیری	در دسترس بودن داده‌های طولی برای مدل‌سازی
هماهنگی بین‌بخشی و نقش دولت	متوسط	فقدان نهادهای فرا بخشی دائمی	ظرفیت نسبتاً خوب دولت در «سکان‌داری» بحران‌ها

ادامه جدول ۱۶:

مقاله	وضعیت در ایران	مهم‌ترین مانع	مهم‌ترین فرصت
-------	----------------	---------------	---------------

نظام مشورتی و شواهدمحوری	ضعیف	غلبه «مشاوره گرم» بر «سرد»	وجود نیروهای متخصص علمی در کشور
اجرای سیاستی و موانع آن	ضعیف	اجرای خطی و متمرکز، نادیده گرفتن مجریان سطح خیابان	تجربه نسبتاً موفق ستاد کرونا در هماهنگی اجرا
تغییر سیاستی و یادگیری	بسیار ضعیف	ناتوانی در یادگیری دو حلقه‌ای، عدم نهادی‌شدن یادگیری	بحران‌های مکرر به‌عنوان پنجره‌های بالقوه یادگیری
حکمرانی پاسخگو و شفافیت	متوسط (عمودی) / ضعیف (افقی و اجتماعی)	فقدان شفافیت اطلاعاتی	وجود نهادهای نظارتی نسبتاً فعال (پاسخگویی عمودی)

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف بازاندیشی در سیاست‌گذاری عمومی ایران از منظر چارچوب «نهادگرایی سیستمی» انجام شد. بر اساس یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای کتاب استوارت و کراولی (۲۰۲۰) و تطبیق آن با دو مطالعه موردی مدیریت کرونا و اصلاح یارانه بنزین در ایران، می‌توان نتیجه گرفت که نهادگرایی سیستمی در ایران در هفت حوزه کلیدی قابل عملیاتی است: (۱) شناسایی مرزهای سیستمی و نقاط اهرمی؛ (۲) طراحی بازخوردهای منفی برای تثبیت نظام‌های ناپایدار؛ (۳) ایجاد نهادهای فرا بخشی دائمی برای هماهنگی بین دستگاهی؛ (۴) بازطراحی نظام مشورتی با تعادل میان مشاوره علمی و سیاسی؛ (۵) گذار از اجرای خطی به اجرای تطبیقی با مشارکت مجریان سطح خیابان؛ (۶) نهادینه‌سازی یادگیری دو حلقه‌ای برای بهره‌گیری از بحران‌ها؛ (۷) تقویت شفافیت اطلاعاتی به‌عنوان پیش شرط پاسخگویی افقی و اجتماعی.

در تمایز نهادگرایی سیستمی با رویکردهای رایج ۷ مقوله و کدهای فرعی آن استخراج شد. تمایز اصلی این چارچوب در تلفیق سه عنصر «تفکر سیستمی»، «تحلیل نهادی» و «حکمرانی دولت‌محور» است درحالی‌که رویکردهای رایج (حکمرانی شبکه‌ای، دولت‌محور، نهادگرایی جدید) تنها به یک یا دو عنصر توجه دارند.

در باب موانع و فرصت‌های پیاده‌سازی این چارچوب در ایران، مهم‌ترین موانع عبارت‌اند از: غلبه مشاوره گرم بر سرد، فقدان نهادهای فرابخشی دائمی، اجرای خطی و متمرکز، ناتوانی در یادگیری دو حلقه‌ای، عدم شفافیت اطلاعاتی. مهم‌ترین فرصت‌ها عبارت‌اند از: ساختار متمرکز دولت، وجود داده‌های طولی، تاب‌آوری نسبی دولت در بحران‌ها، وجود نیروهای متخصص علمی.

یافته‌ها نشان داد که چارچوب نهادگرایی سیستمی که رویکرد سیستمی دولت‌محور دارد با شناسایی پویایی‌های سیستمی، تقویت نقش دولت و ترکیب شبکه‌های حکمرانی می‌تواند به ارتقای کیفیت سیاست‌گذاری در ایران کمک شایانی کند. این چارچوب با تأکید بر یادگیری سیاستی، هماهنگی و بهبود نظام‌های مشورتی و اجرایی، ابزارهای لازم برای مواجهه با چالش‌های پیچیده سیاست‌گذاری را فراهم می‌آورد.

در عین حال، این پژوهش با سه محدودیت اصلی مواجه بود: (۱) تکیه بر یک کتاب به‌عنوان منبع اصلی چارچوب نظری؛ (۲) دسترسی محدود به داده‌های دست‌اول از فرآیندهای سیاست‌گذاری در ایران به دلیل محرمانه بودن بسیاری از اسناد و ملاحظات دیگر؛ (۳) امکان‌ناپذیری تعمیم آماری که ذات پژوهش‌های کیفی است. بااین حال، استفاده از مثلث‌سازی داده‌ها (کتاب، مقالات داخلی، مطالعه موردی) اعتبار یافته‌ها را افزایش داده است.

بر اساس یافته‌های این پژوهش، پنج توصیه سیاستی عملیاتی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱) ایجاد یا تقویت «شورای عالی هماهنگی سیاست‌ها» به عنوان نهاد راهبر فرا بخشی سیاست‌گذاری؛ این نهاد با اختیارات اجرایی و نظارت بر هماهنگی میان وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها، جایگزین ساختارهای مقطعی و بحران محور شود. تجربه ستاد ملی کرونا نشان داد که وجود یک نهاد فرا بخشی متمرکز، هرچند با کاستی‌ها، می‌تواند هماهنگی را بهبود بخشد.

۲) بازطراحی نظام مشورتی با ایجاد «کارگزاران مرزی»؛ برای تعادل میان مشاوره علمی و سیاسی، نهادی به نام «کارگزاران مرزی» (افراد دوزبانه در علم و سیاست) در ساختار معاونت علمی ریاست جمهوری یا مراکز مطالعاتی وابسته به دولت تعریف شود. این کارگزاران مسئول ترجمه شواهد علمی به زبان سیاست و برعکس هستند.

۳) الزام به «ارزیابی بازخوردهای تأخیری» پیش از اجرای سیاست‌های بزرگ؛ هر سیاست کلان (مانند اصلاح یارانه، تغییر نرخ ارز، مالیات‌های جدید) باید پیش از اجرا، از طریق مدل‌سازی سیستمی، از نظر بازخوردهای تأخیری و پیامدهای بلندمدت ارزیابی شود و گزارش آن در معرض دید عموم قرار گیرد.

۴) نهادینه‌سازی «یادگیری دو حلقه‌ای» از طریق بازنگری دوره‌ای مفروضات سیاستی؛ هر سیاست بالای پنج سال، باید در یک فرآیند رسمی «ارزیابی بنیادین» قرار گیرد که در آن مفروضات اولیه سیاست (نه فقط ابزارها و نتایج) به چالش کشیده شوند. این فرآیند می‌تواند توسط مرکز پژوهش‌های مجلس یا سازمان برنامه و بودجه انجام شود.

۵) ایجاد «سامانه ملی شفافیت سیاستی» برای تقویت پاسخگویی افقی و اجتماعی؛ همه اسناد سیاستی غیر طبقه‌بندی‌شده، گزارش‌های ارزیابی میانی و نهایی، و داده‌های مرتبط با عملکرد دستگاه‌ها باید در یک سامانه ملی قابل‌دسترس برای عموم و نهادهای نظارتی قرار گیرد. این سامانه، پیش‌شرط هر نوع پاسخگویی افقی و اجتماعی است.

برای دغدغه‌ها و دستور کارهای پژوهشی حوزه سیاست‌گذاری عمومی ایران، نهادگرایی سیستمی، چشم‌انداز تحلیلی گسترده‌ای را ارائه می‌کند که می‌تواند بینش پرداختن واقعی‌تر به مسائل پیچیده و چالش‌برانگیز دنیای واقعی را فراهم کند. از این‌رو، جهت پژوهش‌های آتی و تکمیلی، به نهادهای پژوهشی و پژوهشگران حوزه سیاست‌گذاری عمومی ایران توصیه می‌شود موارد زیر را در اولویت قرار دهند:

- انجام مطالعات تطبیقی میان ایران و کشورهای با ساختار متمرکز مشابه (مانند ترکیه، چین) در پیاده‌سازی مؤلفه‌های نهادگرایی سیستمی
- طراحی و اعتبارسنجی ابزارهای سنجش «ظرفیت یادگیری دو حلقه‌ای» در نهادهای سیاستی ایران
- انجام مطالعات طولی برای شناسایی الگوهای بازخورد غالب در نظام‌های سیاستی کلیدی ایران (آب، انرژی، سلامت، حمل‌ونقل)
- بررسی امکان‌سنجی عملیاتی «کارگزاران مرزی» در ساختارهای موجود دولت ایران
- آسیب‌شناسی موانع فرهنگی و سیاسی «شفافیت اطلاعاتی» در نظام سیاست‌گذاری ایران
- در جمع‌بندی نهایی، پرواضح است که بازاندیشی در سیاست‌گذاری عمومی

ایران، نه یک انتخاب نظری، بلکه یک ضرورت راهبردی است. چارچوب نهادگرایی سیستمی با تلفیق تفکر سیستمی، تحلیل نهادی و حکمرانی دولت‌محور، ابزارهای عملیاتی برای مدیریت مسائل پیچیده و بدخیم (نظیر بحران آب، نا ترازی انرژی، پاندمی‌ها، آلودگی هوا و ناپایداری‌های اقتصادی) ارائه می‌دهد. باین‌حال، پیاده‌سازی این چارچوب در ایران نیازمند اصلاحات نهادی بنیادین از جمله ایجاد نهادهای فرا بخشی دائمی، بازطراحی نظام مشورتی، نهادینه‌سازی یادگیری دو حلقه‌ای و تقویت شفافیت اطلاعاتی است. امید است توصیه‌های ارائه‌شده در این مقاله، نقشه راهی برای سیاست‌گذاران و پژوهشگران ایرانی باشد تا با بهره‌گیری از رویکردهای نوین، به نتایج پایدارتر و مؤثرتری در سیاست‌گذاری عمومی دست یابند.

تعارض منافع

تعارض منافع ندارم.

ORCID

Valiallah
Vahdaninia



<https://orcid.org/0000-0002-0105-7274>

منابع

احمدی، مهدی؛ عسگری، ناصر و صوفیابادی، مریم. (۱۴۰۳). بازشناسی موانع سیاست‌گذاری شواهدمحور: آموزه‌هایی برای سیاست‌های کلان نظام. *سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۱۲ (۴۸). ۷۹۳-۸۲۶. doi:)

<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.23452544.1403.12.48.3.0>

اسلامی، روح‌الله، و رحیمی، احمد. (۱۳۹۸). سیاست‌گذاری و بحران آب در

ایران. سیاست‌های راهبردی و کلان، ۷(۲۷)، ۴۱۰-۴۳۵. doi:)

<https://doi.org/10.32598/JMSP.7.3.5>

امامی رضوی، س. ح.، باقری لنکرانی، ک.، بهزادی، ا.، بیگلری، ع.، تارا، س. م.، تبریزچی، ن.، حقدوست، ع. ا. (۱۴۰۱). درس آموخته‌های همه‌گیری کووید-۱۹ در ایران: فرصت‌ها و چالش‌ها. حکیم، ۶(۴)، ۱۶۹-۱۸۰. url:)

<http://ijhp.ir/article-1-636-fa.html>

پویاکیان مصطفی. یک مدل کنترل سیستمی برای اپیدمی کووید ۱۹ از منظر مهندسی ایمنی. مهندسی بهداشت حرفه‌ای. ۱۳۹۹؛ ۷ (۲): ۴۹-۵۳.

(URL: <http://johe.umsha.ac.ir/article-1-596-fa.html>)

چشمی، ع. و حبیبی‌نیکجو، ح. (۱۳۹۶). اقتصاد سیاسی اصلاح نهادهای رسمی بانکداری در ایران پس از انقلاب. پژوهشنامه اقتصادی، ۱۷(۶۴)، ۱۳۱-

<https://doi.org/10.22054/joer.2017.7671>. ۱۷۰

خواجانه‌نایی، علی. (۲۰۱۶). درآمدی تحلیلی بر نقش شبکه‌های سیاستی در سیاست‌گذاری عمومی دولت پژوهی، ۱(۳)، ۱۴۷-۱۷۵. doi:)

<https://doi.org/10.22054/tssq.2016.2455>

داودی، پ. و سالم، ع. ا. (۱۳۸۵). اثر تغییر قیمت بنزین بر رفاه خانوارها در دهک‌های مختلف درآمدی. پژوهشنامه اقتصادی، ۶(۲۳)، ۱۵-

https://joer.atu.ac.ir/article_2959.html ۴۸.

شریفی، نورالدین. (۱۴۰۰). بررسی اثر سیاست افزایش قیمت بنزین و پرداخت یارانه معیشتی بر شاخص قیمت کالاهای مصرفی و رفاه خانوارها در ایران. پژوهش‌ها و چشم‌اندازهای اقتصادی، ۲۱(۴)، ۱۷۹-۱۹۸. doi:)

<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.17356768.1400.21.4.6.0>

قیصری، نوراله. (۲۰۲۵). ناپایداری پیشرفت و توسعه در ایران: بحثی در ماهیت و علل ناپایداری فرایندها و دستاوردها. دولت پژوهی، ۱۱(۴۱)، ۸۰-۱.

(doi: <https://doi.org/10.22054/tssq.2025.79367.1509>)

ماهر دکتر علی، مالمیر راضیه، طغیانی راهله، صفری محمد صالح. مدیریت بحران بیماری کووید ۱۹: بازمهندسی نظام ارائه خدمات سلامت در ایران. سازمان نظام پزشکی ایران. ۱۳۹۹؛ ۳۸(۱): ۱۱-۱۸. url: [http://jmcciri.ir/article-](http://jmcciri.ir/article-1-2978-fa.html)

[1-2978-fa.html](http://jmcciri.ir/article-1-2978-fa.html)

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری. (۱۴۰۱). بازاندیشی در سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای (رویکردها، تجارب و راهکارها). url:)

(<https://civilica.com/doc/1715259>)

لباف علی، جلیلی محمد، جعفری پویان ابراهیم، مزینانی مریم. چالش‌ها و راهکارهای مدیریت بحران بیماری کووید-۱۹ در بیمارستان‌های دانشگاه علوم پزشکی تهران. مجله دانشکده بهداشت و انستیتو تحقیقات بهداشتی.

URL: [http://sjsph.tums.ac.ir/article-1-](http://sjsph.tums.ac.ir/article-1-355-372) ۳۵۵-۳۷۲: (۴) ۱۸؛ ۱۳۹۹

[5962-fa.html](http://sjsph.tums.ac.ir/article-1-355-372)

وحدانی‌نیا، ولی اله، و درودی، مسعود. (۱۳۹۸). سیاست‌گذاری عمومی متأخر؛ گذار از «حکومت محوری» به «حکمرانی». دولت پژوهی، ۵(۱۸)، ۱۳۱-

<https://doi.org/10.22054/tssq.2019.32329.499>. ۱۷۰

نوروزی، نورمحمد. (۲۰۲۱). بازخوانی حکمرانی خوب در پرتو چشم‌اندازهای ناهمسان: برنامه بهینه‌سازی سیاست‌گذاری عمومی، دستور کار گذار به دموکراسی یا راهبرد بازتولید هژمونی. دولت پژوهی، ۷(۲۵)، ۷۳-۱۰۷.

(doi: <https://doi.org/10.22054/tssq.2021.56313.1009>)

References

- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924263X.001.0001>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301–313. <https://doi.org/10.1111/rego.12091>
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Polity Press.
- Jessop, B. (2016). *The state: Past, present, future*. Polity Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “new institutionalism”. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 3–20). Oxford University Press.
- Marinetto, M. (2003). Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school. *Political Studies*, 51(3), 592–608. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00443>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University

Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan/St. Martin's Press.

Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (3rd ed.). Continuum.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press. / Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>

Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(1), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>

Stewart, J., & Crowley, K. (2020). *Reconsidering policy: Complexity, governance and the state*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447333111.001.0001>

WHO Country Office for Iran. (2021). *COVID-19 response in the Islamic Republic of Iran: Challenges and lessons learned*. World Health Organization.

Translated References into English

Ahmadi, M., Asgari, N. and Sufiabadi, M. (2024). Restudying the Barriers of Evidence-based Policy Making: Lessons for Macro Policies. *Quarterly Journal of The Macro and Strategic*

Policies, 12(48), 793-826. doi: [10.30507/jmsp.2024.429837.2667](https://doi.org/10.30507/jmsp.2024.429837.2667) [In Persian]

Islami, R. and Rahimi, A. (2019). *Policymaking and Water Crisis in Iran*. *Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies*, 7(27), 410-435. doi: [10.32598/JMSP.7.3.5](https://doi.org/10.32598/JMSP.7.3.5) [In Persian]

Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in modern society*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818996> [In Persian]

Emami Razavi S, Bagheri Lankarani K, Behzadi E, Biglari A, Tara S M, Tabrizchi N, et al. Lesson Learned from the Epidemic of Covid-19 in Iran: Challenges and Opportunities. *Iran J Cult Health Promot* 2023; 6 (4) :611-620. URL: <http://ijhp.ir/article-1-636-fa.html> [In Persian]

Center for Development and Foresight Research. (2022). *Rethinking in regional development policy: Approaches, experiences and solutions*. url: <https://civilica.com/doc/1715259/> [In Persian]

cheshomi, A. and Habibi Nikjou, H. (2017). Political Economy of Reforming Formal Banking Institutions in Iran after 1979 Revolution. *Economics Research*, 17(64), 131-170. doi: [10.22054/joer.2017.7671](https://doi.org/10.22054/joer.2017.7671) [In Persian]

Davodi, P. and Salem, A. A. (2006). The Effect of the Change in the Price of Gasoline on the Household's Welfare with Different Levels of Income. *Economics Research*, 6(23), 15-48. url: https://joer.atu.ac.ir/article_2959.html [In Persian]

khaje Naieni, A. (2016). *Policy Networks, Concepts and Approaches*

in *Policy Making. State Studies*, 1(3), 147-175. doi: [10.22054/tssq.2016.2455](https://doi.org/10.22054/tssq.2016.2455) [In Persian]

Gheisari, N. (2025). *The Unsustainability of Progress and Development in Iran: An Analysis of the Nature and Causes of Unsustainability in Processes, Situation and Achievements*". *State Studies*, 11(41), 1-80. doi: [10.22054/tssq.2025.79367.1509](https://doi.org/10.22054/tssq.2025.79367.1509) [In Persian]

Labaf A, Jalili M, Jaafari Pooyan E, Mazinani M. Management of Covid-19 Crisis in Tehran University of Medical Sciences Hospitals: Challenges and Strategies. *sjsph* 2021; 18 (4) :355-372
URL: <http://sjsph.tums.ac.ir/article-1-5962-fa.html> [In Persian]

Maher, A., Malmir, R., Toghiani, R., & Safari, M. S. (2020) .
COVID-19 Crisis Management: Reengineering the Health Care System in Iran. *jmciri* 2020; 38 (1) :11-18.
URL: <http://jmciri.ir/article-1-2978-fa.html> [In Persian]

Nowruzzi, N. (2021). Rereading Good Governance in Light of Different Perspectives: Program of Optimizing Public Policy, Agenda for Transition to Democracy or Hegemony Reproduction Strategy. *State Studies*, 7(25), 73-107. doi: [10.22054/tssq.2021.56313.1009](https://doi.org/10.22054/tssq.2021.56313.1009) [In Persian]

Pouyakian M. A Systematic Control Model for Covid-19 Outbreak from a Safety Engineering Perspective. *joh* 2020; 7 (2) :49-53
.URL: <http://joh.umsa.ac.ir/article-1-596-fa.html> [In Persian]

Sharify, N. (2021). Investigation the Effects of the Gasoline Price Increment Policy and Subsidy on Consumer Prices Indices and Welfare of Householdsâ Groups. *Economic Research and*

Perspectives, 21(4), 181-200. Doi:
<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.17356768.1400.21.4.6.0> [In
Persian]

Vahdaninia, V. and Darodi, M. (2019). The Late Public Policy-Making: The Transition from Government-Centralism to Governance. *State Studies*, 5(18), 131-170. doi:
[10.22054/tssq.2019.32329.499](https://doi.org/10.22054/tssq.2019.32329.499) [In Persian]

استناد به این مقاله: وحدانی‌نیا، ولی اله . (۱۴۰۵). نهادگرایی سیستمی: چارچوبی برای بازاندیشی سیاست‌گذاری عمومی در ایران (مطالعه موردی بحران کووید۱۹ و اصلاح قیمت بنزین). دولت‌پژوهی، ۱۲(۴۵)، ۱۶۵-۱۷۰. doi: 10.22054/tssq.2026.87275.1700



This study quarterly is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-International license