



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۶، صفحات ۲۲۰-۲۰۳

سیاست‌پژوهی

## پویایی‌های خط‌مشی عمومی: نظریه و شواهد\*

سکینه بیگدلی<sup>۱</sup>

دانشجوی دکتری خط‌مشی گذاری عمومی دانشگاه علامه طباطبایی

(تاریخ دریافت: ۹۶/۸/۱۳ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۱/۲۱)

### چکیده

«پویایی‌های خط‌مشی عمومی؛ نظریه و شواهد» به شرح دیدگاه «روایت‌های ساختار یافته» نسبت به پویایی‌های خط‌مشی می‌پردازد. ایده پویایی‌های خط‌مشی عمومی جدید نیست، پیش‌تر با عنوان‌های رز (۱۹۷۶)، هریسون (۱۹۹۰)، بامگارتنر و جونز (۲۰۰۲) اعلان شده است. با وجود این، فهم روشنگرانه از تحلیل پویا در ادبیات تئوری خط‌مشی بدون بررسی باقی‌مانده است. مسئله این است که خط‌مشی عمومی بستگی به تصمیمات انسانی دارد. تمام تصمیمات در یافت زمانی اخذ می‌شوند؛ آنها به ناچار تحت تأثیر میراث گذشته و عدم اطمینان به آینده هستند. درون سیستم خط‌مشی، عناصری وجود دارند که به مسیر وابسته هستند و ممکن است برخی از عناصر نیز وابسته نباشند. ضمن اینکه ممکن است رابطه‌ای میان این فرایندهای متعدد در سرعت‌های متفاوت باشد. یک روایت ساختاریافته خط‌مشی باید نهادها، ساختارها و فرایندهایی را مشخص کند که در یک موقعیت بخصوص تاریخی قرار گرفته‌اند. احتمالات و محدودیت‌هایی را که این ساختارها برای عاملان در آن موقعیت‌ها خلق می‌کنند، شناسایی کرده و توضیحاتی از پیامدهای عناصر علی این ساختارها را به فرایندهای توسعه که در این مدرک تاریخی یافت می‌شوند، پیوند می‌زند.

**واژگان کلیدی:** پویایی‌های خط‌مشی، تغییر، وابستگی مسیر، روایت

\* - این مقاله به معرفی کتاب زیر می‌پردازد:

*The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence by Adrian Kay, Published by Edward Elgar, 2006.*

1 - Email: sa.bigdeli@yahoo.com

## مقدمه

این کتاب در مورد پویایی‌های خط‌مشی عمومی است. آدریان کای، استاد دانشگاه گریفیث در کوئینزلند استرالیا و سردبیر سابق مجله خط‌مشی و سیاست در کتابی کوچک و بسیار باارزش و عمیق به شرح دیدگاهی که وی آن را «روایت‌های ساختاریافته»<sup>۱</sup> می‌نامد، به تحلیل پویایی‌های خط‌مشی پرداخته است. به‌زعم «هارت» پیشرفت در زمینه مطالعات تجربی<sup>۲</sup> خط‌مشی عمومی در دو دهه گذشته نسبت به رشد زیاد مطالعات نظری در این زمینه کند بوده است. اگر نسخه‌های متون مبانی گذشته و اخیر مانند مطالعه خط‌مشی عمومی هاوالت و رامش (۲۰۰۹) با هم مقایسه شوند، پیوستگی بیش از ابداع در مفاهیم و مدل‌های (چرخه‌های خط‌مشی، مدل‌های قدرت، نظریه‌های تصمیم، کینگدان، ساباتی، پرسمن و ویلدفسکی، لپسکای) آنها به چشم می‌خورد. درواقع، شواهد روشنی از انباشته‌ای از تعمیم‌های عملی وجود ندارد و فقط زیرمجموعه‌های نظری به خود ارجاعی پرداخته‌اند. احتمالاً علت اصلی این است که فرایندهای خط‌مشی آن‌قدر پیچیده، بهم‌ریخته و پویا هستند که نمی‌شود در نظریه‌ها و فرضیه‌های مختصر جمع‌گردند یا اینکه ممکن است ما در جایگاه اشتباهی برای الهام ایده‌ها قرار گرفته باشیم. کای در این کتاب پا را از علوم سیاسی فراتر می‌نهد و به جهان اقتصاد نهادگرایی، زیست‌شناسی تکامل و نظریه پیچیدگی مجموعه‌ها نزدیک می‌شود. وی به تلاش‌های دانشمندان پیشگام در این زمینه انسجام بخشیده و توانسته آنها را به شکل مجموعه‌ای از مفروضات بنیانی قابل استفاده درآورد (Haurt, 2008:305). درواقع، این کتاب به حوزه روش‌شناسی مطالعات خط‌مشی، به خصوص پویایی‌های خط‌مشی تعلق دارد.

کای در این کتاب دیدگاهی فرااثبات‌گرایانه<sup>۳</sup> به مطالعه خط‌مشی داشته و آن را موجودیتی بسیار مبهم که حاصل تعاملات متعدد است در نظر می‌گیرد و بنابراین هر نظریه موجز را که ادعای پیش‌بینی در سنت اثبات‌گرایی دارد، به چالش می‌کشد. وی در رویکرد خود به مطالعه خط‌مشی جایگاه در میانه ایده‌نگاری صرف و الگونگاشتی صرف اتخاذ می‌کند.

این کتاب در دو بخش اصلی «نظریه» و «شواهد» تنظیم شده است. در بخش نخست نویسنده در فصولی تحت عنوان پویایی‌های خط‌مشی و تاریخ، وابستگی مسیر، دیدگاه‌های تکاملی روایت‌های ساختاریافته، به‌صورت خلاصه به بیان مبانی نظریه خود می‌پردازد. در بخش دوم طی چهار مطالعه موردی شامل توسعه سیستم بودجه اتحادیه اروپا، خط‌مشی مشترک کشاورزی، طرح بودجه ثابت پزشکان عمومی و خط‌مشی دارویی بریتانیا به کاربرد نظریه روایت‌های ساختاریافته می‌پردازد.

<sup>1</sup>- Structured narratives

<sup>2</sup>- empirical

<sup>3</sup>- post positivism

پس‌ازاین مقدمه کوتاه به بیان خلاصه‌ای از این فصول پرداخته و در بخش نخست همچون کتاب به شرحی از نظریه اصلی کتاب می‌پردازیم و سپس یک نمونه از کاربرد نظریه را شرح خواهیم داد.

### نظریه روایت‌های ساختاریافته

چرا ما نیاز به دیدگاه‌های پویا داریم؟ تحلیل پویا چیست؟ این کتاب در مورد پویایی‌های خط‌مشی عمومی است؛ مانند بسیاری از واژگان در علوم اجتماعی که به‌خوبی و گستردگی مورد استفاده قرار می‌گیرند، ایده دیدگاه یا تحلیل پویا در عین جدید و جذاب بودن از نظر تعریف دقیق به‌گونه‌ای که تمام کاربردهای گوناگون آن را پوشش دهد سخت است. البته تعاریف دقیقی مانند تعریفی که ساموئلسون ارائه می‌کند، وجود دارد. وی تحلیل‌های پویا را مدل‌هایی می‌داند که در آن زمان متغیر مستقل است. این تعریف، محدودیت استفاده کمی برای مدل‌های رسمی اقتصادی و مفهوم تحلیل پویا دارد. در عوض به‌خوبی نشان می‌دهد که چگونه اقتصاددانان تاریخ را فراموش کرده‌اند، اقتصاددانان در مدل‌سازی زمان مشکل داشته‌اند. هر فرایند خط‌مشی‌ای، یک سیستم پیچیده است و مدل‌های پویای سیستم‌های پیچیده بسیار مشکل‌تر از مدل‌های ایستاست و به همین دلیل هم در زیست‌شناسی و فیزیک نیز مدل‌های پویا کمتر رشد کرده‌اند. مشکل از آنجا برمی‌خیزد که فرایندهای چندگانه‌ای با سرعت‌های متفاوت در زمان مشابه در حال حرکت هستند. این سرعت‌های متفاوت، مقیاس‌های زمانی متفاوتی را باعث می‌شوند؛ کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت در میان مقیاس‌های فضایی متفاوت خرد، میانه و کلان و سطوح تصمیم‌گیری رایج در مطالعات خط‌مشی. خط‌مشی عمومی بستگی به تصمیمات انسانی دارد. تمام تصمیمات در بافت زمانی اخذ می‌شوند؛ آنها به‌ناچار تحت تأثیر میراث گذشته و عدم اطمینان به آینده هستند؛ بنابراین، توضیح تصمیمات فردی مستلزم فهمی از حافظه و انتظار است؛ اینها ذهنی، شخصی و بخشی هستند و بنابراین مناسب فرموله کردن مدل‌های اقتصادی نیستند.

خط‌مشی، مجموعه‌ای از اهداف یا حالت‌های مطلوب امور را نشان می‌دهد. این اهداف از سوی احساس احتمالی بودن که میراث گذشته و پیشگویی‌های آینده است، تحت فشار قرار دارند. خط‌مشی عمومی در مشهورترین تعریف هر آن چیزی است که دولت انتخاب می‌کند انجام بدهد یا ندهد. از این‌رو، خط‌مشی در مورد انتخاب است؛ انتخاب اهداف، انتخاب دلایل اعمال، انتخاب ابزارها و چگونگی پاسخگویی به پیامدهای خروجی‌های خط‌مشی. این انتخاب‌ها، پیامدها و انتخاب‌های بعدی در فرایندی موقتی پیچیده شده‌اند که در آن عدم اطمینان وجه معرف آن است. در این کتاب، تحلیل‌های پویا یک چارچوب مفهومی یا نظریه

نیست، ضمن اینکه به دنبال تعریفی دقیق و موجز هم نیست. در عوض این کتاب یک دیدگاه یا روشی برای دیدن جهان با وابستگی بیشتر به روش‌شناسی است، به صورتی که یکسری از سؤالات در مورد روش‌های تحقیق مطرح می‌سازد تا نظریه اساسی. ایده پویایی‌های خط‌مشی جدید نیست، قبلاً با عناوین رز (۱۹۷۶)، هریسون (۱۹۹۰)، بامگارتنر و جونز (۲۰۰۲) اعلان شده است. با وجود این فهم روشنگرانه از تحلیل پویا در ادبیات تئوری خط‌مشی بدون بررسی باقی‌مانده است. در بررسی مبانی رویکرد علوم اجتماعی به تحلیل پویا، مسئله تاریخ در مطالعات خط‌مشی به‌ناچار همراه سؤال روش‌شناختی وسیع‌تری از رابطه بین تبیین علوم اجتماعی و تبیین‌های تاریخی ظاهر می‌شود. این کتاب به دنبال پیشرفتی است در چالشی که پیرسون (۲۰۰۴) مطرح می‌کند: موضوعات تاریخ اغلب مطرح، اما به‌ندرت بازگشایی می‌شوند. ماهیت آنچه مورد مطالعه در دیدگاه پویا قرار می‌گیرد - موقتی بودن و تغییر در مقیاس‌های متفاوت - بستگی به توجه به تاریخ در حد رشته دانشگاهی یا تاریخ‌نگاری دارد: تحلیل پویا استفاده از مفاهیم و نظریه‌ها برای شناخت و توضیح داده‌های طولی توسعه خط‌مشی است. یک ساختار عمیق مشترک در تحلیل پویای خط‌مشی و «تاریخ‌نگاری خط‌مشی» وجود دارد. با وجود اینکه چنین فرمولی با محدودیتی که رشته‌های متفاوت، روش‌ها و سبک‌های تحلیل متفاوت دارند مواجه است، پذیرش روش‌های متفاوت تبیین معتبر است. فصل دوم کتاب روایتگری را روش مناسب پویایی‌های خط‌مشی معرفی می‌کند و استاندارد مخصوص تحقیق برای ساخت و ارزیابی روایت در فصل ۵ کتاب توسعه داده می‌شود.

### موقتی/زمانی بودن<sup>۱</sup>

میان موقتی بودن و معمولی بودن تفاوت وجود دارد. در این کتاب فرض بر این است که زمانی یا موقتی بودن یک مفهوم ذهنی و تصویری است، درحالی‌که زمانی بودن اشاره به این دارد که ما چگونه وقایع یا تجارب را از نظر زمان قابل فهم می‌سازیم. زمان نمی‌تواند از چیزها و وقایع جدا شود و ذاتاً در موجودیت‌های تجربی است. دو موضوع مطرح می‌شود: اول، هر انتخاب خط‌مشی یا تصمیمی، بستگی به دانش گزینه‌های<sup>۲</sup> خط‌مشی دارد و بنابراین مفهوم احتمالی بودن اساسی است. سپس احتمالی بودن به‌ناچار مرتبط با موقتی بودن است؛ بدون فهم گذشته، حال و آینده مفهوم احتمالی بودن و انتخاب معنا ندارد. احتمالی بودن وارد نظریه‌های علوم اجتماعی با مفهوم «فاصله حالت» می‌شود که مجموعه‌ای ساختاریافته از تمام حالت‌های ممکن آنی یک چیز است. برای مثال، مجموعه‌های

1- temporality

2- options

مصرف و تولید در اقتصاد خرد، ظرفیت نظام سلامت برای تولید خروجی‌های سلامت خاص یا پیوستاری از پیش‌بینی‌ها در مدل فقر طی زندگی، همان موجودیت (چیز) واحد در این کتاب خط‌مشی است. بنابراین فاصله خط‌مشی برابر فاصله حالت است. این مفهوم مبنای دیدگاه پویایی‌های خط‌مشی است؛ دیدگاه پویا به خط‌مشی شامل بررسی حالت‌های متوالی یک سیستم خط‌مشی و رابطه بین آنهاست. این نکته میان رویکرد آمار مقایسه‌ای و پویایی‌ها تمایز قائل می‌شود که اولی فقط حالت‌های مشخص یک سیستم را مقایسه می‌کند و از در نظر گرفتن رابطه میان پیوند بین حالت‌ها در طی زمان عاجز است. درحالی‌که داشتن یک نظریه تغییر از میان دیدگاه حالت‌های مقایسه‌ای که دلایلی برای چرایی برخی حالت‌ها که به حالت‌های دیگر تغییر می‌کنند فراهم می‌سازد امکان‌پذیر است دو عنصر مهم از دست می‌رود: اول، شرحی از فرایند تطبیق میان دو حالت و تحلیل‌هایی از مسیر اتصال. دوم زمانی بودن، جداسازی دو حالت مستقل از زمان است، مانند عکس‌های فوری که ممکن است علائم زمانی تا حدی وجود داشته باشد که بتوانیم بگوییم یک واقعه قبل دیگری رخ داده است (حالت‌هایی هستند که برای دلایلی غیر از وابستگی به زمان مقایسه می‌شوند)، مثلاً ممکن است وقایع سیاسی قابل اهمیتی باشند.

از سوی دیگر در دیدگاه پویا وابستگی به زمان عنصری محوری است. هدف این است که یک سیستم را همان‌گونه که از حالت‌های موقتی عبور می‌کند و این حالت‌های متوالی به آرامی یا به سرعت هستند، مورد بررسی قرار دهد؛ بنابراین سیستمی که به آرامی تغییر می‌کند، نشانگرهای زمانی متفاوتی از سیستمی که به سرعت تغییر می‌کند دارد و البته با این ادعا که چیزی به آرامی تغییر می‌کند، مفهوم زمان را به کار می‌بریم و این نکته به این موضوع اشاره دارد که همین‌که ما بتوانیم مقیاس‌های تحلیل را در فرایند خط‌مشی جداسازیم، می‌توانیم نرخ‌های تغییر را نشان دهیم و این چیزی است که از این جمله می‌توان فهمید که علوم اجتماعی باید هدف تحقیق «حرکت‌ها و نه ساکن‌ها» را داشته باشد. عنصر کلیدی برای تحلیل زمانی این‌گونه است: قرار دادن لحظات خاص به‌طور نظام‌مند (از محل حال) در یک توالی زمانی از وقایع و فرایندهایی که طی دوره‌هایی گسترده شده‌اند. علاوه بر این، هدف «حرکت‌ها» برای رهگیری یک مسیر میان تمام حالت‌ها نیز است. در علوم اجتماعی رسمی این نکته به شکل مجموعه‌ای از معادلات تابعی که در آن زمان متغیر مستقل است، نشان داده می‌شود.

به‌هرحال نکته کلیدی در این کتاب این است که در فرایند خط‌مشی؛ احتمالات، آن‌قدر متنوع و نامتجانس و نیز غیرمنتظره هستند که نمی‌توانند در فواصل حالت‌ها محدود شوند؛ بنابراین مدل‌های قطعی یا اتفاقی پویایی‌های خط‌مشی قادر به پیش‌بینی نیستند. چه پیش‌نگر و

چه پس‌نگر و بنابراین یکی از استانداردهای معرف تحقیقات علوم اجتماعی رد می‌شود. به‌رحال غیرقابل‌پیش‌بینی بودن به معنی غیرقابل توضیح دادن نیست، همچنان که توضیح، فایده درک کردن را دارد. تمام مفاهیم، نظریه‌ها و چارچوب‌های پویایی‌های خط‌مشی ذکر شده در این کتاب به توضیح «روایتی» کمک می‌کنند.

فصل ۲ کتاب تأکید دارد که مفهوم احتمالی بودن پیوند حل‌نشده با زمان، عنصر اصلی برای روایت‌های پویایی‌های خط‌مشی است. بیشتر توصیفات وقایع تکاملی، روایت هستند و با مطالعات خط‌مشی در تمرکز بر سکانس‌های واحد و فرایندها اشتراک دارند. در واقع کاربرد محدود فاصله حالت، محدودیت تعمیم در مطالعات خط‌مشی را نشان می‌دهد. این یکی از دلایلی است که چرا رویکردهای تکاملی به پویایی‌های خط‌مشی در کتاب بدان پرداخته می‌شود.

### مفهوم تغییر

مفهوم تغییر چهار ایده را دربردارد: یک‌چیز مانا، حالت‌های ممکن متعدد، شناسایی یک حالت آغازین و پایانی با علائم زمانی و مشخص ساختن این حالت‌ها. ساختار منطقی تغییر به شکل زیر است: چیزی که از حالت  $S1$  در زمان  $T1$  به حالت  $S2$  در زمان  $T2$  تغییر می‌کند.  $T1$  و  $T2$  به‌طور موقت حالت‌هایی را که  $S1$  و  $S2$  مشخص می‌سازند، نشان می‌دهند اما با ایده‌ای از یکی بودن که دو حالت را به هم پیوند می‌زند ما فقط می‌توانیم بگوییم که آنها متفاوتند، ما نیاز به مفهوم «یک‌چیزی» داریم تا دو حالت را به هم پیوند بزنند که آن چیز، یا برخی از عناصر پدیده باید برای رخ دادن پدیده باقی بماند.

### خط‌مشی به‌مثابه حالت موقتی

تمام کتاب‌ها در زمینه خط‌مشی باید به این موضوع بپردازند که خط‌مشی چیست؟ و این چیزی است که طی زمان تغییر می‌کند و نیز تاب می‌آورد و علاقه به تحلیل پویا را باعث می‌شود. هاگوود و گان به تعدادی از استفاده‌های رایج از واژه خط‌مشی اشاره می‌کنند:

خط‌مشی به‌مثابه عنوانی برای یک زمینه فعالیت، مانند سیاست خارجی، خط‌مشی به‌مثابه بیان هدف عمومی یا مسیر موردنظر به سمت حالت مطلوب امور، خط‌مشی به‌مثابه پیشنهاد خاص، به‌مثابه تصمیم دولت؛ اقتدار رسمی برای قانون‌گذاری به‌مثابه برنامه فعالیت‌ها به‌منزله خروجی یا آنچه دولت‌ها واقعاً تحویل می‌دهند، برای آنچه تعهد داشته یا قدرت داشته تا از طریق قانون‌گذاری انجام دهد، مورد اعتراض واقع می‌شود و به‌منزله یک نظریه یا مدل (مفهوم اینکه اگر الف را انجام دهیم ب خواهد آمد) می‌باشد.

چنین گستره تعاریفی باعث شده تا دای و هاوالت و رامش این جرئت را بیابند، خط‌مشی را اینطور ساده تعریف کنند؛ خط‌مشی انتخابی است که از سوی دولت برای انجام یکسری از کارها می‌شود. به‌زعم استون این تعاریف بر اساس دیدگاه کلاسیک است که خط‌مشی نتیجه فرایند عقلایی است. الگوی خط‌مشی‌گذاری در پروژه عقلانیت مدل‌سازی است درجایی که خط‌مشی طی مراحل نسبتاً منظم خلق می‌شود. اگرچه بیشتر کتاب‌های خط‌مشی اذعان دارند که این مدل بیش‌ازحد ساده‌سازی است و خط‌مشی مجموعه‌ای تصمیمات به هم وابسته هستند، تا یک تصمیم‌گیرنده و بسیاری افراد در سطوح مختلف درگیر آند و در کل سازمان‌های دولتی تصمیمات گرفته می‌شود، مفهوم چرخه خط‌مشی ریشه خود را در نظریه سیستم‌ها و کار اولیه دیوید استون در زمینه سیستم‌های سیاسی دارد. چرخه خط‌مشی چرخه بی‌پایانی از تصمیمات خط‌مشی، اجرا و ارزیابی عملکرد است. مدل‌های چرخه خط‌مشی ایده‌آلی هستند اما برای نشان دادن چالش‌ها و نیازهایی که دیدگاه پویا مطرح می‌سازد مفید است. تمام این مدل‌های مراحل، چرخه‌ها و یادگیری و تغییرات بعد از آنها به آنچه خط‌مشی از یک مرحله به مرحله می‌برد، اشاره نمی‌کنند. به بیان ما، مفهوم چرخه انجام آمار مقایسه‌ای است به جای تحلیل پویا. تکه «فرایند» در فرایند خط‌مشی اغلب بدون نظریه‌پردازی رها می‌شود. مدل‌های چرخه خط‌مشی از در نظر گرفتن پیچیدگی فرایند خط‌مشی‌گذاری و واقعیتی که خط‌مشی به ندرت به صورت پیشرفت خطی به پیش می‌رود عاجزند. مراحل اغلب رد می‌شوند یا فشرده می‌شوند و طرز فکرها، علایق حالت‌های قبلی پارادایم‌های خط‌مشی یا نقشه‌های فکری بازیگران حالت روانی یک فرایند را می‌ریزند. فرایندهای متعددی در مراحل مختلف و با سرعت‌های متفاوت به‌طور هم‌زمان در حال رخ دادن هستند.

یک جایگزین برای دیدگاه کلاسیک وجود دارد که کولباخ مدل تعامل ساختاری می‌نامد: دیدگاه تعامل ساختاری فرض نمی‌گیرد که یک بازیگر واحد به یک مسئله مشخص می‌پردازد، بلکه بر طیفی از مشارکت‌کنندگان در بازی تمرکز دارد و تنوعی از فهم آنها از موقعیت و مسئله، روش‌هایی که در آن، آنها باهم تعامل می‌کنند و پیامدهای تعامل. دیدگاه تعامل فرض می‌کند که خط‌مشی فرایندی در حال جریان است با مشارکت‌کنندگان بسیار که بیشتر آنها نقش رسمی یا شناخته‌شده‌ای در خط‌مشی‌گذاری ندارند. آنها شامل وزرا، مشاوران سیاستمداران و کارکنان دولتی، اعضای کابینه، کارکنان خط مقدم می‌باشند. طبق این دیدگاه خط‌مشی در مورد اعلام بیانات رسمی نیست بلکه فرایند مذاکره و نفوذ است. به قول استون، خط‌مشی بیشتر یک بازی بی‌پایان انحصار است تا تعمیر ماشین خیاطی. فرایند انتخاب و اجرا سیاسی و مناقشه برانگیز است.

## سیستم خطمشی

از پیامدهای پذیرش دیدگاه تعامل پیچیده خطمشی این است که خطمشی را به منزله پدیده چند سطحی ارائه می‌کند. خطمشی بین تصمیمات کوچک خاص و حرکت‌های اجتماعی بزرگ است. مفهومی در طیف میانه است. مقیاس اول در این طیف میانه، سیستم خطمشی است. از این نظر خطمشی یک کل یا سیستم است، مانند بحث خطمشی سلامت یا دفاع. سیستم خطمشی یک متغیر پیچیده و ترکیبی از عناصر به هم وابسته است. درون این سیستم، خرده سیستم‌های خطمشی متعدد یا عناصری وجود دارند که هریک بازیگران و سازمان‌ها و اهداف و ابزارهای خود را دارند. به نظر رز و دیویس، برنامه خطمشی باید واحد تحلیل مطالعات خطمشی باشد، به دلیل اینکه بیش از همه قابل مشاهده است. برنامه خطمشی اشاره به ترکیب خاصی از قوانین، تعهدات، نسبت‌ها، سازمان‌ها و کارکنان که در جهت اهداف کم‌ویش تعریف شده‌ای هدایت شده‌اند، است. در واقع به عبارتی، این تعریف یک ابزار خطمشی است: وسیله یا منابع به کار گرفته شده دولت برای اهداف قابل شناسایی باشند. این دیدگاه ظریف‌تری از خرده سیستم خطمشی است و مبنای خرد روایت‌های خطمشی باید قرار بگیرد. نتیجه مقیاس‌های متفاوت خطمشی فقدان چارچوب دقیق برای اندازه‌گیری یا قرار دادن استمرار خطمشی و تغییر آن به جای همدیگر است. قضاوت در مورد تغییر خطمشی مشکل است حتی اگر در سیستم خطمشی تغییر محدودی باشد و خطمشی ثابت به نظر بیاید ممکن است همزمان تغییری در سطح خرده سیستم یا برنامه یا ابزار دیده شود. حال سه دسته از تغییرات خطمشی را برمی‌شمرد: تغییر در ابزار خطمشی (دسته اول)، تغییر در ابزار واقعی که به کار گرفته شده (دسته دوم) و تغییر در پارادایم کلی خطمشی (دسته سوم در سطح سیستم خطمشی رخ می‌دهد). طبق این طبقه‌بندی تغییر خطمشی و ثبات خطمشی ممکن است همزمان مشاهده شود. کار حال از این جهت مهم است که تمایز تغییر در چیزها و تغییر در نوعی که باید گرفته شود از نظر خطمشی امکان‌پذیر می‌سازد. این طبقه‌بندی کمک می‌کند تا بفهمیم آیا خطمشی موجود در حال تغییر است یا خطمشی جدیدی آغاز می‌شود.

پارادایم خطمشی چارچوب تفسیری است که در آن فرایند خطمشی عمل می‌کند. مشخصاً به چارچوب ایده‌ها و استانداردهایی اشاره دارد که اهداف، ابزارها و ماهیت مسئله خطمشی را مشخص می‌سازد. بر طبق این دیدگاه اینکه چگونه خطمشی شواهد را تفسیر و برای ساخت مفهوم یک خطمشی از گزینه‌های خطمشی استفاده می‌کند بر توسعه خطمشی اثر می‌گذارد. چنین چارچوب تفسیری و نقشه‌ذهنی ممکن است وابسته به مسیر و چسبنده باشد. همانطور که مدل کوهن مفهوم تقریب علمی به کانون‌های خاصی از عقلانیت خالص را به چالش می‌کشد،



برای هر مدل مشابه خط‌مشی نیز مصداق دارد؛ بنابراین پارادایم‌های خط‌مشی متعلق به بیرون، دیدگاه کلاسیک خط‌مشی گذاری عقلایی است.

### خط‌مشی به‌مثابه نهاد

نهادهای مرکز نظریه علوم اجتماعی معاصر هستند. در واقع پذیرش اهمیت نهادها برای پیشرفت‌های اجتماعی و سیاسی یکی از محدود توافقات بین‌رشته‌ای اصیل بوده است. جذابیت نهادها این است که کمک می‌کنند ساختاری به جهان بدهیم که پیچیده است و در آن فرایندهای چندگانه زمانی در سطوح متفاوت در جریان است. نهادها استمرار دارند، منظمند و میل به مقاومت برای تغییر دارند، به همین صورت آنها بخش مهمی از زمینه زمانی خط‌مشی‌گذاران را فراهم می‌سازند. همچنان که پیش‌تر اشاره شد، درون کل سیستم خط‌مشی ساختارهای گوناگونی در مقیاس‌های متفاوت وجود دارند که به‌منزله نهادهایی در شکل‌دهی تصمیمات در تنظیم و اجرای خط‌مشی عمل می‌کنند. اینها به عواملان یا عناصر انفرادی در فرایند خط‌مشی قابل تنزل نیستند. نمونه‌هایی از چنین نهادهای خط‌مشی‌گذاری مقررات بودجه‌ای، شبکه‌های خط‌مشی، رویه‌های عملیاتی استاندارد در بخش‌ها و ادارات دولتی هستند. از حیث فهم توسعه خط‌مشی نکته بسیار مهم این است که تصمیمات گذشته خط‌مشی از نظر تصمیمات کنونی خط‌مشی نهاد هستند؛ آنها به منزله ساختارهایی عمل می‌کنند که می‌توانند گزینه‌های خط‌مشی کنونی را محدود کنند یا شکل دهند. نهادگرایی روش مهمی از تفکر درباره میراث‌های خط‌مشی است و اینکه چگونه خط‌مشی‌ها تجمیع می‌شوند و به‌صورت تدریجی تبدیل به نهاد می‌گردند. هدف اینکه بفهمیم چطور تاریخ‌های خط‌مشی بر خط‌مشی در زمان حال اثر می‌گذارد، این است که چه چیزی این پروژه تحلیل پویای خط‌مشی را هدایت می‌کند؛ چنانکه اوک‌هشام می‌گوید ما یک برکه خالی از احتمال نامحدود در حوزه خط‌مشی نداریم، گزینه‌ها برای خط‌مشی‌گذاران آینده با مسیرهای خط‌مشی گذشته محدود شده‌اند.

تمایز مفهومی میان یک خط‌مشی و یک نهاد مهم است؛ در هم آمیختن این دو هدف تحلیل را در مطالعات خط‌مشی تیره می‌سازد. باوجود این، در شرایط به‌خصوص یک خط‌مشی می‌تواند به‌مثابه یک نهاد عمل کند. همچنان که پیرسون (۱۹۹۳، ۵۹۶) اظهار داشته: ... خط‌مشی‌های عمومی اصلی قواعد مهمی از بازی را نیز می‌سازند، بر تخصیص منابع مالی و سیاسی اثر دارند، هزینه‌ها و منافع مرتبط با راهبردهای سیاسی را جایگزین تعدیل می‌سازند و در نتیجه توسعه‌های بعدی سیاسی را تغییر می‌دهند.

طبق نظر پیرسون (۲۰۰۴) خط‌مشی‌ها نهاد هستند و اگرچه کمتر از نهادهای سیاسی رسمی پایه‌ای هستند، اما می‌توانند به صورتی تکاملی و وابسته با نهادهای رسمی رشد کنند. علاوه بر این، کاربرد ادبیات مستحکم و مهم در زمینه توسعه نهادی برای مطالعه خط‌مشی مرز تحقیقی مهمی را ارائه می‌دهد. در این کتاب با استفاده از مفهوم وابستگی مسیر از تحلیل نهادی بهره برده می‌شود.

### وابستگی مسیر

نهادهای ساختارهایی هستند که مسیری را از طریق فضای حالت<sup>۱</sup> طی می‌کنند، آنها دوام دارند، تاریخی دارند و می‌توانند برای اتصال وقایع و فرایندهای موقتی مورداستفاده قرار گیرند. مفهوم وابستگی مسیر در علوم سیاسی اغلب به صورت انحصاری درون چارچوب وسیع نهادگرایی مورداستفاده واقع شده است. این نهادها هستند که وابسته مسیر هستند. این مفهوم به منزله یک عنوان برای ساده‌ترین پویایی خط‌مشی فراخوانده می‌شود که تصمیمات گذشته به منزله محدودیتی بر گزینه‌های موجود برای خط‌مشی‌گذاران عمل می‌کند. یک فرایند، وابسته به مسیر است اگر حرکت اولیه‌ای در یک جهت حرکت‌های بیشتری را در همان جهت موجب گردد. وابستگی مسیر فرایندی است که مجموعه انتخاب‌های<sup>۲</sup> بعدی را محدود می‌کند. این مفهوم سازوکاری است که تصمیمات یا رفتارها را طی زمان به هم وصل می‌کند و یک فرایند وابسته به مسیر را توضیح می‌دهد. اگر کل یا سیستم خط‌مشی وابسته به مسیر باشد سازوکارهای متعدد بالقوه‌ای وجود دارد که به صورت مستقل یا ترکیبی عمل می‌کنند. خط‌مشی‌ها زمانی که ایجاد می‌شوند، تغییر یا اصلاح آنها بسیار مشکل می‌گردد.

در قلب هر توجهی به وابستگی به مسیر ثبات وجود دارد. شواهدی از تغییر، این مفهوم را به چالش می‌کشد. در واقع این مفهوم بیش‌ازحد جبرگرایانه است. در واقع گذشته به عنوان یک محدودیت برای حال عمل می‌کند تا یک عامل تعیین‌کننده. خط‌مشی تغییر می‌کند اما درون مجموعه‌ای از امکانات.

### دیدگاه تکاملی

میان تکامل به منزله فرایند تغییر و تکامل به مثابه یک نظریه تغییر، تفاوت وجود دارد. به رغم ضعف‌های موجود در شبیه‌سازی سیستم‌های اجتماعی و طبیعی در استفاده از نظریه تکامل، این ضعف‌ها کمک فکری بیشتری به رویکرد روایتی با استفاده از این بحث می‌کند که

<sup>۱</sup>- State space

<sup>۲</sup>- Choice sets

اتکا بر توضیح متنی و تاریخی ساختاریافته با استفاده از مفاهیم عمومی یا استعاره‌های قابل انتقال<sup>۱</sup> شکستی برای مدل‌سازی رسمی نیست، بلکه پاسخی مناسب به بخشی است که نه می‌تواند درون مدل فرموله شود و نه تمایل به توضیح با استفاده از نظریه‌های عمومی آزمون‌پذیر دارد. در این بخش نویسنده به کارکردگرایی و ضد کارکردگرایی پرداخته و به اهمیت عاملیت و ارادی بودن در توضیحات علوم اجتماعی به جای انتخاب و تغییر کور می‌پردازد. مشخص ساختن هر سازوکار انتخابی غیرارادی که خط‌مشی‌ها در آن خلق می‌شوند توضیح تکاملی نامیده می‌شود. یک راه برای سازگار کردن انتخاب و ارادی بودن از طریق [تعریف] مفهوم انتخاب ساختگی به جای انتخاب طبیعی است. ویژگی اصلی ساختگی بودن در برابر طبیعی بودن این است که انسان‌ها معیار یا محیط انتخاب را دستکاری می‌کنند و بنابراین انتخاب ارادی است. مثال انتخاب ارادی خط‌مشی‌گذاری شواهدمحور<sup>۲</sup> در شکل ایده‌آل خود شکلی از روش‌شناسی تکاملی است. جست‌وجو برای آن چیزی که مشخصاً جواب می‌دهد<sup>۳</sup> این فرض را دارد که خط‌مشی باید به روشی تکاملی با پذیرش محدودیت‌های عقلانیت جهان‌شمول در خط‌مشی‌گذاری باشد. اساساً نظریه تکامل تغییر تصادفی یا بررسی‌های طراحی شده است و همین باعث تفاوت این مدل از سایر مدل‌های علوم اجتماعی می‌شود.

نظریه تکامل می‌تواند به‌مثابه یک استعاره در مطالعات خط‌مشی به کار رود، برای مثال چگونه بحران‌های اقتصادی و سیاسی فهم ما را به چالش می‌کشند: آنها باعث تغییر می‌شوند اما نه راه‌حل‌های درمانی لازم. در واقع استعاره تکامل کمک می‌کند که یادگیری خط‌مشی به‌صورت سازنده که برای فهم ظاهر و نهادی شدن پارادایم‌های خط‌مشی مفید هستند، رخ دهد. در اتخاذ یک مقیاس زمینه‌ای و دقیق توسعه تک خط‌مشی‌ها، مطالعات خط‌مشی بر داستان برای تبیین اتکا می‌کند و سازوکارها با عنوان تمایلات، وضعیت‌ها و محدودیت‌های محیطی ترکیب‌شده با احتمال تعادلی، حافظه و تاریخ بیان می‌شوند. این استعاره خودسازمان‌دهی و سازوکارهای انتخاب را به همراه عمل ارادی در ساختاردهی روایت‌ها قرار می‌دهد.

---

<sup>1</sup> - portable

<sup>2</sup> - Evidence-based

<sup>3</sup> - What works

## روایت‌های ساختاریافته خط‌مشی

### یک روایت ساختاریافته خط‌مشی شامل چه چیزی است؟

#### افزودنی‌های توضیح داستانی

ماده اصلی یک داستان تاریخیچه است؛ فهرستی از چیزها که در نظم تاریخی رخ داده‌اند. این فهرست معمولاً نظم سازمان‌دهی حداقلی دارند، مانند این واقعیت که وقایعی در یک مکان رخ داده‌اند. این تاریخیچه به دنبال فهم وقایع رخ داده نیست؛ برخلاف داستان‌ها که یک داستان واحد منسجم و قابل فهم هستند و خرده داستان‌هایی هم دارند. داستان‌ها از نظر مقاصدشان باهم متفاوتند. داستان‌های حداقلی توالی وقایع را ترسیم می‌کنند؛ چطور یک واقعه به دیگری منتهی می‌شود با تشریح اتفاقات، هماینها و بدفهمی‌های مربوط. هدف این است که در سطح اولیه سکانس قابل فهم یا منسجم گردد. روایت ساختاریافته به دنبال قابل فهم ساختن سکانس‌ها از نظر برخی از طرح‌های تفسیری بزرگ‌تر است، برای مثال، چارچوب هنجاری موفقیت یا شکست یا از نظر جهت یا مسیر خط‌مشی یا نوع یا ارزش تغییرات یا تغییرات در محیط سیاسی. این طرح تفسیری به منزله ساختار یا قالب برای روایت عمل می‌کند.

این طرح<sup>۱</sup> تفسیری به منزله قالب یا ساختار روایت یا داستان عمل می‌کند. این ساختار بر دو فرض اتکا دارد که خط‌مشی هم یک مفهوم نوع ایده‌آل<sup>۲</sup> است و هم یک دسته مفهوم<sup>۳</sup>.

دومین فرض این است که خط‌مشی یک مفهوم سطح میانه است و تاریخ در سطح کلان. در این صورت احتمال تاریخی، ماده اصلی راهنما می‌گردد که در هر نقطه تلاقی، پیامدهای متعددی وجود دارد که ممکن است رخ داده باشند. حس احتمالی بودن، اساس هر روایت از پویایی خط‌مشی است. روایت‌های خط‌مشی، پیچیدگی‌های فرایندهای مختلف با سرعت‌های متفاوت را در سطوح گوناگون که در خط‌مشی هم مسیرند در برمی‌گیرد. در واقع هدف یک روایت بافتن اینها در یک داستان منسجم است. یک روایت ساختاریافته خط‌مشی باید نهادها، ساختارها و فرایندهایی را مشخص کند که در یک موقعیت به‌خصوص تاریخی قرار گرفته‌اند. احتمالات و محدودیت‌هایی را که این ساختارها برای عواملان در آن موقعیت‌ها خلق می‌کنند، شناسایی می‌کند و توضیحاتی از پیامدهای عناصر علی این ساختارها را به فرایندهای توسعه که در این مدرک تاریخی یافت می‌شوند، پیوند می‌زند. در این کتاب با پذیرش، نسبی‌گرایی ما می‌پذیریم که استانداردهای مختلف برای توجیه یک تبیین در علوم اجتماعی وجود دارد.

<sup>۱</sup> - scheme

<sup>۲</sup> - Ideal type

<sup>۳</sup> - Cluster concept

استاندارد این کتاب - فهم و توضیح پویایی‌های خط‌مشی - مستلزم فهم سکانس‌های زمانی واحد است. مفروضات پایه‌ای روایت‌های خط‌مشی که می‌توان با آنها توسعه یک خط‌مشی را توضیح داد، شامل موارد ذیل است:

۱- خط‌مشی مفهومی اکتشافی است، زمانی که دیدگاهی پویا به آن اتخاذ گردد، اجازه مسیری را که از طریق فضای خط‌مشی طراحی می‌گردد، می‌دهد. این مسیر که شامل یکسری از گام‌های میان حالت‌های مختلف سیستم خط‌مشی است، به‌منزله ساختار یک روایت نقش ایفا می‌کند.

۲- یک روایت خط‌مشی به دنبال تشریح این گام‌هاست و عاملی را که به‌صورت اجتماعی گمارده شده است، به‌عنوان واحد تحلیل بنیانی خود استفاده می‌کند.

۳- تحلیل خرد مسیرهای خط‌مشی مستلزم بررسی تعامل پویای جایگاه اجتماعی و عاملیت در انبوهه‌ای از فرایندهای همزمان است که در انتقال سیستم‌های خط‌مشی از طریق حالت‌های موقتی پی‌درپی حاضر است.

۴- روایت‌های خط‌مشی تصادم تلاقی این فرایندهای مختلف در سرعت‌های متفاوت را به‌منزله محرک اصلی خط‌مشی در طول مسیر گام‌به‌گام مشخص می‌سازد. برای این منظور، توضیح از نظر عمل آگاهانه عوامل یا محدود است به افق‌های زمانی نسبتاً کوتاه یا در برخی موارد دیدگاه‌های پویا که مفهوم خط‌مشی را به‌منزله انتخابی آگاهانه واژگون می‌کند. این اصول به‌منزله مبانی روایت‌های خط‌مشی عمل می‌کنند، آنها آنچه باید شامل گردند، کدام‌یک از آنها پرده اصلی است، چگونه این پرده‌ها باید تحلیل گردند و آنها تحلیل‌گر را به سمت ساخت روایتی منسجم جلو می‌برند که فهم یک سکانس موقتی واحد از توسعه خط‌مشی را ممکن می‌سازند.

نیمه دوم کتاب به چهار مورد واقعی که به‌صورت عمیق بر فرایندها تمرکز می‌کنند، می‌پردازد: سیستم بودجه اتحادیه اروپا، خط‌مشی مشترک کشاورزی، طرح بودجه ثابت پزشکان عمومی و خط‌مشی دارویی انگلستان. تمام این مطالعات موردی به دنبال نشان دادن هدف کای در استفاده از رویکرد روایت‌های ساختاریافته در تحلیل دنیای واقعی‌اند. کای، روایت‌های منسجمی درباره آنچه در یک زمینه خاص خط‌مشی طی سال‌ها و دهه‌ها تغییر می‌کند، ارائه می‌دهد. برای این منظور عامل تحلیلی خود را با استفاده از یک مورد برای نشان دادن اینکه چگونه فشارها در وضعیت موجود نهادی ممکن است به سمت لحظه تغییر برود یا نرود توسعه می‌دهد، ضمن اینکه یادگیری خط‌مشی ممکن است حتی زمانی که هیچ پارادایم یکپارچه خط‌مشی به چالش کشیده نمی‌شود یا جایگزین نمی‌شود رخ دهد.

## نمونه کاربرد تحلیل روایت ساختاریافته: طرح بودجه ثابت پزشکان عمومی انگلیس

این طرح را دولت محافظه‌کار انگلیس در سال ۱۹۹۱ برای انجام اصلاحاتی در نظام سلامت ارائه کرد. طرح بودجه ثابت، باعث تغییراتی در ساختار مدیریت خدمات عمومی سلامت، به‌خصوص در تخصیص منابع شد که پیش از آن به‌وسیله رفتارهای فردگرایانه پزشکان تعیین می‌شد و نه از طریق فرایندهای سلسله‌مراتبی مدیریت منابع. دولت به دنبال آن بود که فقدان علائم اقتصادی صحیح را با معرفی ساختار تشویقی جدیدی جبران کند تا واحدهای ارائه‌دهنده خدمات و کارکنان نظام سلامت ترغیب شوند تقاضای نامحدود برای مراقبت‌های سلامتی را که توسط دولت تأمین می‌شد، درون بودجه عمومی نقدی و محدود برآورده سازند. برای همین منظور دولت یک بازار داخلی خدمات سلامت عمومی معرفی کرد که خرید و تدارک مداخلات مراقبت سلامت را از یکدیگر جدا کرده و به پزشکان عمومی اجازه داد تا بودجه نقدی محدود را برای خرید طیف محدودی از مراقبت‌های سطح دو، خدمات پرسنلی و دارویی مدیریت کنند.

این نمونه خوبی برای بررسی پویایی‌های خط‌مشی پس از برچیدن جامعه<sup>۱</sup> خط‌مشی است. جامعه‌ای که در کل کشورهای عضو *OECD* شبکه غالبی از بازیگران صنعتی، نخبگان و بوروکرات‌های حرفه‌ای بودند. مشخصه جامعه خط‌مشی ثبات طی زمان است. درواقع شبکه‌های نهادی شده‌ای هستند که فرایندهای خط‌مشی را از نظر قواعد بازی، اعطای منافع خاص و حمایت از جهان‌بینی حاکم، ساختار می‌بخشند. تصویب طرح اصلاحات نظام سلامت و طرح بودجه ثابت پزشکان عمومی این جامعه خط‌مشی را در حوزه سلامت برچید، اما این تنها یک واقعه نبود بلکه جریانی از انتقال جریان انتقال از سیستم نهادی شده قوی به سمت سیستم غیر ساختاریافته، مورد اعتراض و متمایل به بی‌ثباتی بود که پس از آن هیچ نهادینه‌سازی اتوماتیکی از جامعه خط‌مشی جدید یا تشکیل پارادایم جدیدی رخ نداد.

از نظر روایت ساختاریافته، جامعه خط‌مشی تحت تأثیر فرایندهای داخلی و خارجی از هم پاشید: فشار بودجه‌ای بر نظام سلامت، تقاضای خدمات سلامت فزاینده شهروندان، سیاسی‌سازی شدید حوزه سلامت در انتخابات، محو شدن اعتماد بین اعضا و کاسته شدن از انتظارات اینکه نهادهای جامعه خط‌مشی باید مورد احترام باشند.

بدون وجود جامعه خط‌مشی فرایند خط‌مشی سیال‌تر شده و از نظر سیاسی و فکری بیش از گذشته مورد حمله بوده و طرح بودجه ثابت پزشکان عمومی حالت یادگیری تکاملی را به جای فرایند فنی، دقیق و شواهد محور همانندسازی کرد.

<sup>۱</sup> - Policy community

روایت به سه قسمت تقسیم می‌شود:

قسمت اول- شکسته شدن جامعه خط‌مشی مراقبت‌های سلامت از نیمه ۱۹۸۰ تا معرفی طرح بودجه ثابت (GP).

قسمت دوم- فرایند خط‌مشی حول پارادایم پس از خط‌مشی طرح بودجه ثابت (GP) که هیچ تغییری به سمت خط‌مشی‌گذاری شواهد محور رخ نمی‌دهد و ممکن است تشکیل ائتلافی از بازیگران خط‌مشی حول یک پارادایم خط‌مشی مدیریت عمومی برای جایگزینی پارادایم پزشکی حرفه‌ای سابق باشد.

همه اینها نشان از این دارد که خط‌مشی سلامت با ترکیبی از ایدئولوژی، مد و عمل‌گرایی رانده می‌شود و نه شواهد. همین مخاصمه ایدئولوژیک عامل مهمی در چرایی نهادینه نشدن طرح بودجه ثابت بود.

قسمت سوم- اضمحلال طرح توسط دولت کارگر بعد از ۱۹۹۷ و آغاز انتقال به فرایندهای خط‌مشی تصدی‌گری مراقبت سلامت در این دولت است.

ایده اولیه متعلق به دو تن از استادان اقتصاد سلامت بود که مبنای اصلاحات قرار گرفت مبنی بر اینکه ترتیبات بودجه اختصاصی به بیمارستان‌های دولتی فاقد هر مشوقی برای بهبود کیفیت یا کارایی خدمات می‌باشند. بر همین اساس دولت محافظه‌کار، بازار داخلی، سیستم بودجه و مشوق‌های همراه آن را به‌عنوان بخشی از اصلاحات ۱۹۹۱ ارائه کرد. تحت مقررات اولیه طرح، اموری که بودجه ثابت به آنها تعلق می‌گرفت، شامل: خرید خدمات گروهی تعریف‌شده بیمارستانی، حقوق کارکنان غیرپزشکی و تجویزها. اجازه جابه‌جایی میان عناصر بودجه وجود داشت و واحدهایی که نمی‌توانستند بودجه را به‌درستی مدیریت کنند از طرح خارج و با درخواست آن واحدها همانند مقررات اموری که بودجه دریافت نمی‌کردند برخورد می‌شد.

طرح بودجه ثابت (GP) نمونه‌ای از پویایی‌های خط‌مشی بعد از محو جوامع خط‌مشی است که دولت خواهان تغییرات اساسی خط‌مشی می‌باشد. عدم وجود اعتماد میان منافع اصلی به معنای این است که جریان‌های خط‌مشی بدون شواهد قابل‌اتکا فرموله می‌گردد. طرح بودجه ثابت نمونه‌ای است که نشان می‌دهد چگونه خط‌مشی سلامت در سال‌های ۱۹۹۰ توسط منطق مردمی و رقابت سیاسی هدایت شد؛ خدمات همگانی سلامت در ادبیات سلامت مفهومی بدیهی است و راه‌حل‌های خط‌مشی در تعامل میان عوامل در سیستم خط‌مشی آموخته یا ساخته می‌شدند. در این صورت یادگیری موقعیت مسئله در تعامل میان عوامل؛ مسائل خط‌مشی، راه‌حل‌های مسئله و معیار موفقیت چانه‌زنی می‌شد و تلاش‌های مختلف برای ساخت نهادها درون سیستم خط‌مشی ساخته می‌شد. ۱۵ سال بعد از زمان توقف طرح قبلی، پارادایم خط‌مشی

خدمات همگانی سلامت توسط پویایی‌های سیال تعادل‌ها و الگوهای متغیر نفوذ و ارزش‌ها درون نظام سلامت، بدون یک پارادایم خط‌مشی که نهادینه شود شناخته می‌شود.

### نمونه کاربردی: خط‌مشی دارویی انگلستان

تمایل پزشکان انگلستان به تجویز بیش از نیاز دارو به دلیل اینکه نمی‌خواهند هزینه تصمیم تجویز را بپردازند و انحصاری که شرکت‌های دارویی در تولید داروهای خاص تحت انحصار از آن بهره می‌برند، محل قضاوت‌های طولانی‌مدتی برای خط‌مشی‌های عمومی دارویی برای تنظیم قیمت داروها بوده است.

تمام کشورهای عضو *OECD* اشکالی از مقررات صنعت و سازوکارهای دارویی را برای کنترل هزینه‌های عمومی اختصاص یافته به دارو دارند. خط‌مشی عمومی در خصوص داروها به دو دسته تقسیم می‌شوند: آنهایی که با هدف اثرگذاری بر تقاضای دارو هستند، به خصوص برای افزایش حساسیت *GP* ها به هزینه داروها و آنهایی که باهدف تنظیم طرف عرضه هستند؛ قیمتی که برای داروها توسط دستگاه‌های دولتی پرداخت می‌شود. در انگلستان از سال ۱۹۸۰ یکسری از ابتکارات برای اثرگذاری بر رفتار تجویزی پزشکان عمومی وجود داشته است. در طرف عرضه نیز طرح تنظیم قیمت داروها (*PPRS*<sup>۱</sup>) با توافق میان صنعت داروسازی و دولت که هر شش سال یکبار رخ می‌دهد، وجود داشته است. طرح تنظیم قیمت دارو (*PPRS*) یک هویت دوگانه دارد. هم یک خط‌مشی صنعتی برای حمایت از شرکت‌های دارویی است و هم سازوکاری که به‌وسیله آن خدمات همگانی سلامت داروها را تهیه می‌کند. یک تضاد ناگزیر در این دو هویت وجود دارد. آنها ارزش‌ها یا عقلانیت‌های مختلفی برای خط‌مشی عمومی ارائه می‌دهند که متضاد هستند: حمایت از یک صنعت قوی تحقیق و توسعه با ارزش افزوده موفق در برابر حداکثرسازی منافع همگانی سلامت با میزان محدودی از مصارف عمومی در سیستم خدمات همگانی سلامت. از طریق خط‌مشی‌ها و پارادایم‌های خط‌مشی است که ارزش‌های اصلی در سیستم خط‌مشی وضع و نهادی می‌شوند. این نمونه به یک روایت ساختاریافته از پویایی‌های این تضاد ارزش‌ها از سال ۱۹۵۷ زمانی که طرح تنظیم قیمت داوطلبانه<sup>۲</sup> آغاز و سپس در سال ۱۹۷۸ تبدیل به *PPRS* شد، می‌پردازد. روایت آشکار می‌سازد که چگونه عقلانیت‌های چندگانه در سیستم خط‌مشی دارویی، نهادی شده و نهایتاً به‌طور کلی خط‌مشی دارویی پیچیده و ناهماهنگ می‌شود.

<sup>۱</sup> - Pharmaceutical Price Regulation Scheme

<sup>۲</sup> - VPRS



## مسئله توازن

زمانی که ارزش‌ها در تضادند، مانند خط‌مشی دارویی، معمولاً مطالعات خط‌مشی، فرایند خط‌مشی را به‌مثابه توازن میان این ارزش‌ها یا مصالحه‌ای میان ارزش‌ها مفهوم‌سازی می‌کنند. مسئله موازنه یکی از پویایی‌هاست. از یک دیدگاه پویا، سیستم‌های خط‌مشی در نقاط تعادل در حالتی که دو ارزش متضاد وجود دارند باقی نمی‌ماند. در عوض سکانس‌های تصمیمات خط‌مشی وجود دارد: هر تصمیمی در یک نقطه موقتی خاص توجیحات خاصی را برای عمل و برای ارزش‌های به خصوص تعیین می‌بخشد. تصمیمات خط‌مشی ممکن است نهادی شوند و در نتیجه ارزش‌هایی که آنها متضمن آن هستند در سیستم خط‌مشی بماند.

سیستم‌های پیچیده خط‌مشی ممکن است منطق‌های مختلف و ارزش‌های متفاوتی داشته باشند که طی زمان تجمیع شده‌اند. سؤال اصلی این است که تا چه اندازه سیستم می‌تواند یکپارچگی و ثبات را با چنین انبوهه ماندگاری حفظ کند؟ از نظر پویایی‌های خط‌مشی هیچ مصالحه نهایی و ماندگاری وجود ندارد. هیچ دلیلی برای اینکه انتظار داشته باشیم فرایند خط‌مشی ارزش‌های دو طرف را باهم جمع کند و یک انتخاب سیاسی قطعی میان آنها بسازد وجود ندارد. در عوض بازیگران خط‌مشی بر هر ارزش به‌صورت متوالی متمرکز و بر یک ارزش تأکید می‌کنند تا پیامدهای منفی ارزش‌های دیگر به یک سطح بحرانی برسد که در آن، آنها به‌صورت دنباله‌داری مورد تأکید قرار می‌گیرند. تاچر و رین این فرایند را به‌عنوان چرخیدن می‌نامند: خط‌مشی به ارزش‌های متضاد از طریق روش چرخه‌ای پاسخ می‌دهد که توجه نهاد‌های عمومی به هر ارزشی طی زمان تغییر کند- به عبارتی بین ارزش‌های متضاد جلو و عقب می‌رود- تابع نیمی از دوگانگی ارزشی می‌شود و سپس دیگری تابع می‌گردد. خط‌مشی دارویی UK انگلیس نمونه بسیار خوبی از این پویایی است.

روایتی که در این فصل کتاب توضیح داده شده نشان می‌دهد که چگونه فرایندهای چرخه‌ای می‌تواند به تجمیع پی‌درپی تصمیمات خط‌مشی و خرده سیستم‌های خط‌مشی بینجامد تا پیامدهای منفی هر ارزش خط‌مشی در برابر ارزش دیگر و پیامدهای اثربخشی و انسجام کلی خط‌مشی در یک حوزه را کم سازد. یکی از اثرات گردش موقتی میان ارزش‌ها در خط‌مشی دارویی، جدایی کارکردی بخش‌های مختلف خط‌مشی است. اینجا همان‌جایی است که خط‌مشی‌های مختلف برای ارزش‌های متفاوت در زمانه‌ای متفاوت وضع می‌شوند. به تعبیری جدایی کارکردی بخش‌های فضای خط‌مشی، مبنایی برای بوروکراسی‌هاست: بخش سلامت، بخش خزانه، بخش امور خارجه و بخش‌های دیگر. خط‌مشی وضع شده برای تلطیف پیامدهای خط‌مشی‌های دیگر ممکن است به‌صورت یک‌خرده سیستم مجزای خط‌مشی با

بازیگران و نهادهایی با ارزش‌های متفاوت باشد. کار مشترک دولت البته تلاشی برای بهبود پیامدهای متضاد این جدایی است.

نکته‌ای که از روایت در اینجا ارائه می‌شود این است که جدایی کارکردی درون خط‌مشی دارویی میان طرف عرضه و تقاضای تنظیم معامله داروها بی‌ثبات شده است. فرایند چرخه‌ای منتج به آغاز خط‌مشی‌های جدید و اضافی شده است که در یک فضای ازدحام فرایند با خط‌مشی‌های اصلی درهم‌تنیده و متعامل می‌گردند، همان‌گونه که در ابتدا بودجه خدمات همگانی سلامت برای داروها مورد تأکید بود و سپس نیازهای صنعت دارویی. این نوعی فرایند وراثت است که بخش‌های گوناگون خط‌مشی‌های وضع‌شده در زمان‌های متفاوت به‌صورت متوالی نهادینه می‌شوند. ترکیب ارزش‌های مختلف و عقلانیت‌های چندگانه از زمان‌های متفاوت، پیچیدگی را در سیستم خط‌مشی تشدید می‌کند. به قول ویلدفسکی (۱۹۶۴) ریشه‌های هر مسئله بودجه‌ای که در مورد خط‌مشی دارویی وجود دارد، همیشه مربوط به انتخاب ارزشی است.

## منابع

- 1- Kay, Adrian, 2006, *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*, Edward Elgar
- 2- Hart, Paul, 2008, *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*, *Public Administration* Vol. 86, No. 1