



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۷، صفحات ۱۹۷-۱۷۷

سیاست‌پژوهی

## تداوم و تغییر در خط‌مشی عمومی و مدیریت\*

محمد صفری دشتکی

دکتری مدیریت واحد بندر دیلم دانشگاه آزاد اسلامی

محمد علی نیک بخش<sup>۱</sup>

استادیار مدیریت واحد بندر دیلم دانشگاه آزاد اسلامی

رضا زارع

استادیار مدیریت دولتی دانشگاه پیام نور

(تاریخ دریافت: ۹۷/۲/۱۷ - تاریخ پذیرش: ۹۷/۴/۱۶)

### چکیده

«تداوم و تغییر در خط‌مشی عمومی و مدیریت» نتایج یک مطالعه تطبیقی در دو خدمت عمومی پلیس و بیمارستان در دو شهر برایتون و لون در دو کشور انگلستان و بلژیک از سال ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ است و تلاش دارد با بررسی تأثیر نظام‌های سیاسی اجماعی و اکثریت بر خط‌مشی‌های عمومی و مدیریت به تدوین یک چارچوب علمی برای تغییر دست یابد. مؤلفان در این کتاب با بسط و توسعه الگوی سه سطحی تغییر سازمانی هال (Hall) به طراحی چارچوبی برای الگوهای تغییر سازمانی در قالب نمودار BEST پرداخته‌اند. این الگو با در نظر گرفتن سطح تغییر و کیفیت آن، چهار شکل تغییر شامل: تغییرات کوتاه، ناگهانی و بی رحمانه (Erthquake)، تغییرات تدریجی و فزاینده (Tortoise)، تغییرات محافظه کارانه و قابل برگشت سریع به عقب (Boomerang) و تغییرات تدریجی منجر به تغییرات بنیادی (Stalactite) را در بر می‌گیرد.

**واژگان کلیدی:** مطالعات تطبیقی خط‌مشی، تداوم و تغییر در خط‌مشی، خط‌مشی عمومی و مدیریت، سیاست‌گذاری عمومی.

\* این مقاله به معرفی کتاب ذیل می‌پردازد:

Continuity and Change in Public Policy and Management. by Christopher, Pollite and Geert Bouckaert. Published by Edward Elgar, (2009).

1- نویسنده مسئول Email: Manikbakhsh@deylamiau.ac.ir

## مقدمه

انقلاب رفتاری<sup>۱</sup> چالش‌های فراوانی در فراوری علم سیاست قرار داده است. یکی از تغییرات عمده درون حوزه سیاست تطبیقی تکمیل یا جایگزینی رویکرد مطالعات عرصه‌های سنتی (که در پی توصیف پرمایه از دولت بود) با مطالعات مبتنی بر واحدهای تحلیل چندگانه سیستم‌های سیاسی و عملیات و اثرات آن‌ها بود (می‌یر، ۱۹۸۹: ۱۲). علاوه بر این یکی دیگر از اهداف علم سیاسی، تغییر جهت از توصیف نهادهای سیاسی به تحلیل محصولات آن‌ها بود (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۴۷۷). با آغاز دهه ۱۹۶۰ دانشمندان سیاسی با دنبال کردن این دو هدف حوزه فرعی مطالعات خطمشی تطبیقی را بنیان گذاشتند. این دانشمندان از طریق مطالعه سیستم‌های سیاسی و محصولات خطمشی امید داشتند با بررسی شباهت‌ها و تفاوت‌ها در عملیات و اثرات سیستم‌ها، فهم ما را از سیاست تطبیقی ارتقاء دهند و با یافتن نقاط مشترک و تفاوت‌های میان سیستم‌هایی که ممکن است نشانه‌هایی در مورد چگونگی تولید و تغییر خطمشی ارائه دهند فهم ما را از فرایند خطمشی عمومی افزایش دهند (می‌یر، ۱۹۸۹: ۴۹-۴۳). از آغاز انتشار آثار در حوزه مطالعات تطبیقی بیش از چهل سال گذشته است. حجم عظیمی از آثار منتشر شده در مطالعات خطمشی، مقایسه ستادهای خطمشی در سطوح ملی، خرده ملی و محلی را در بر دارد (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۴۷۸). یکی از نمونه‌های برتر شیوه‌های مطالعه سیاست در برابر محیط، پروژه میان کشوری جامعه بزرگ پرزورسکی و همکاران وی در سال ۲۰۰۰ میلادی است که در آن رژیم‌های سیاسی تحت شرایط متفاوت توسعه و شاخص‌های توسعه تحت شرایط رژیم‌های سیاسی مختلف مقایسه شده است. به طور کلی مدل‌های مختلفی در مطالعات تطبیقی سیاسی و خطمشی وجود دارند. در این خصوص می‌توان به مدل داوسون و رایینسون (۱۹۶۳)، مدل دای (۱۹۶۶)، مدل شارکنسکای (۱۹۷۰)، مدل هفربرت (۱۹۷۴) و رویکرد دی اس اچ اشاره نمود. سبک مطالعات تطبیقی دی اس اچ به رویدادهای خطمشی، فرایند تغییر خطمشی، توصیف سیستم سیاسی، تعیین واحد تحلیل و تبیین فرایند خطمشی و گنجاندن سطح چندگانه کنش و قلمرو و تعارض در مطالعه می‌پردازد. می‌یر (۱۹۸۹) و اسمیت (۱۹۷۵) می‌گویند، با ظهور حوزه مطالعات خطمشی، پژوهشگران امید دارند که رویکرد تطبیقی بتواند ثبات و تغییر درون سیستمی و همین‌طور شباهت‌ها و تفاوت‌های میان سیستمی را توصیف کند و نوید نظریه‌پردازی را میسر سازد (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۵۱۲). با توجه به مطالبی که به آن اشاره رفت یکی از سؤالات پیش روی پژوهشگران در حوزه مطالعات تطبیقی خطمشی این است که، مدل یا مدل‌های مطلوب جهت انجام پژوهش‌های تطبیقی در نظام خطمشی‌گذاری عمومی کدام است؟ هر چند که در پاسخ به

این سؤال تاکنون مقالات و کتب مختلفی در زمینه مطالعات تطبیقی در علوم مدیریت و خط‌مشی‌گذاری به نگارش درآمده است. اما با توجه به پیچیدگی‌های موجود در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی این مطالعات کافی نیست و به پژوهش‌ها و مطالعات بیشتری نیاز است. در این خصوص، کتاب تداوم و تغییر در خط‌مشی عمومی و مدیریت یکی از آثار ارزشمند در حوزه مطالعات تطبیقی در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی است که در این مقاله به معرفی، نقد و بررسی آن پرداخته می‌شود.

### معرفی کتاب

کتاب تداوم و تغییر در خط‌مشی عمومی و مدیریت نوشته کریستوفر پولیت و گرت بوکارت می‌باشد که در سال ۲۰۰۹ میلادی توسط انتشارات ادوارد الگار به چاپ رسیده است. کتاب مذکور در برگیرنده یک مطالعه تطبیقی است که در ۹ فصل و ۲۱۱ صفحه به نگارش درآمده است. مؤلفان فصل اول کتاب را «نظریه و روش در ارزیابی تطبیقی تغییر سازمانی» نام نهاده‌اند در مقدمه این فصل نویسندگان هدف از تدوین کتاب را اینگونه بیان می‌کنند:

۱- مقایسه خط‌مشی‌گذاری و مدیریت در دو کشور انگلستان و بلژیک.

۲- مقایسه دو خدمت عمومی اصلی در بیمارستان و پلیس.

۳- مقایسه تغییرات در سیاست‌های ملی با آنچه در دو محل خاص (شهر برایتون و لون) رخ داده است.

۴- مقایسه پیشرفت‌های فوق‌العاده (تحولات زمانی) در طول زمان.

محتوای این کتاب در برگیرنده دستاوردهای یک پروژه تجزیه و تحلیل تطبیقی است که به مطالعه و مقایسه خط‌مشی پلیس و بیمارستان در دو شهر برایتون<sup>۱</sup> و لون<sup>۲</sup> در دو کشور انگلیس و بلژیک از سال ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ میلادی پرداخته است. این پروژه به عنوان یک مطالعه موردی در خصوص تغییرات طولانی مدت سیاست محلی و سازمانی در دو خدمت عمومی و پیچیده (بیمارستان و پلیس) در دو کشور (بلژیک و انگلستان) شناخته می‌شود که نویسندگان آن را در بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ انجام داده‌اند.

نویسندگان در فصل اول کتاب مطالعات خود را با تعریف و تبیین برخی مقیاس‌ها و مفاهیم مورد استفاده در مطالعه تطبیقی آغاز نموده‌اند. نویسندگان به این نکته به خوبی توجه دارند که

1- Brighton

2- Leuven

معادل سازی واژگانی<sup>۱</sup> و تبیین مفاهیم و ارائه فهم و زبان مشترک از مقیاس‌های مورد استفاده در مطالعات تطبیقی از اولین گام‌ها و مهم‌ترین نکاتی است که باید در سرآغاز هر پژوهشی به ویژه مطالعات تطبیقی به آن پرداخته شود؛ زیرا پژوهشگر هنگام مقایسه جوامع گوناگون و حتی به هنگام مقایسه یک دوره تاریخی در یک سرزمین با دوره‌ای دیگری در همان سرزمین با مسئله هم‌ارزی یا معادل سازی واژگانی رو به رو می‌شود. معانی یک واژه در بین دو زبان یا دو جامعه و یا در طول زمان ممکن است متفاوت باشد. به همین دلیل آنان در فصل یک این کتاب به تبیین و تعریف مفاهیم و مقیاس‌های مورد استفاده و مفروضات پایه‌ای مطالعه تطبیقی خود پرداخته‌اند. آنان با ارائه تعریفی از خط‌مشی تصریح نموده‌اند که منظورشان از خط‌مشی چیست، مفروضات آنان در خط‌مشی کدام است. آنان خاطر نشان کرده‌اند که خط‌مشی مورد نظرشان از مدل منطقی که دارای هدف و هزینه و سود است تبعیت می‌کند، دارای مراحل و فرایند منطقی است، خط‌مشی در مرحله اجرا در اصل همان چیزی است که در ابتدا تعریف شده است، خط‌مشی از یک وزیر، یک گروه یا تعاملات بین گروه‌ها و علایق مختلف ناشی می‌شود، بین خط‌مشی‌گذاران برداشت مشترکی از خط‌مشی وجود دارد. خط‌مشی سلسله‌مراتبی و از بالا به پایین است و در نهایت فرض نمودند که خط‌مشی می‌تواند به وضوح موفق باشد یا شکست بخورد. همچنین آنان با تعریفی از زمان، منظورشان از تاریخ و زمان را شرح داده‌اند. آنان به چرایی انتخاب دوره زمانی ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ جهت انجام این مطالعه تطبیقی، اینگونه پاسخ داده‌اند که انتخاب یک دوره ۴۰ ساله به این دلیل بوده است که نویسندگان بتوانند پیامدها و آثار امواج طولانی مدت خط‌مشی را در الگوهای توسعه سیاست ببینند. سال‌های ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ توسعه از مدرنیسم بلند تا پست مدرنیسم شکاک را پوشش می‌دهد در این دوره حل مشکلات و کاهش اعتماد عمومی به دولت‌ها و ناپدید شدن برنامه‌های اصلاحات بزرگ و مباحث ایدئولوژیک مطرح بوده است. البته در همین جا می‌توان به این نکته اشاره کرد که یکی از مهم‌ترین نقاط قوت این کتاب که به اعتبار دستاوردهای علمی آن افزوده است انتخاب چهار دهه تاریخی جهت انجام مطالعات تطبیقی است. بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که یک دوره زمانی بیست تا چهل ساله ممکن است برای بدست آوردن درک منطقی از تأثیرات و شرایط اقتصادی، اجتماعی و اثبات دانش علمی در مورد مطالعه یک مشکل یا پدیده سیاسی لازم باشد. قطعاً انتخاب دوره‌های کوتاه مدت و منقطع در مطالعات مربوط به سیاست و خط‌مشی باعث می‌شود که پیامدها، آثار و امواج طولانی مدت سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها از نظر دور بماند و نتایج ناقصی از مطالعات حاصل گردد. مؤلفان

---

1- Lexicon equivalence

در فصل اول کتاب با معرفی نظر تغییر سازمانی هال (Hall)، تغییر در خط‌مشی را در سه سطح زیر تعریف نموده‌اند:

- ۱- تغییر در سطوح تعیین‌شده برای ابزار خاص خط‌مشی (مانند: افزایش ۲۰ درصدی کمک مالی به یک خط‌مشی خاص)
- ۲- تغییر در نوع ابزار خط‌مشی مورد استفاده (برای نمونه به‌کارگیری مکانیسم‌های بازار برای جایگزینی سلسله مراتب سازمانی در خدمات بهداشت عمومی)
- ۳- تغییر در الگوی کلی خط‌مشی.

از دستاوردهای مهم این اثر که نویسندگان با زیرکی هر چه تمام به آن توجه داشته‌اند، استناد به الگوی‌های موجود تغییر سازمانی و طراحی الگوی مطلوب آن با کمک دستاوردهای ناشی از مطالعات تطبیقی است. آنان در ابتدا به معرفی و شرح الگوی سه مرحله‌ای تغییر سازمانی هال (Hall) پرداخته‌اند و در حقیقت قصد دارند در پایان کتاب با بسط این مدل و شکل دهی مجدد این نظریه، به طراحی نظریه جدید یا الگوی جدید تغییر سازمانی دست یابند. نویسندگان در پاسخ به این سؤال که چرا دو حوزه خط‌مشی‌گذاری پلیس و بیمارستان را برای مطالعه تطبیقی انتخاب کرده‌اند، استدلال می‌کنند که دلایل مختلفی وجود دارد که بخش‌های بیمارستان و پلیس برای مطالعه انتخاب شده‌اند. زیرا این دو خدمت برای شهروندان دارای اهمیت فراوانی هستند، هر دو خدمت مردمی هستند، هر دو دارای خط‌مشی‌گذاری سلسله‌مراتبی هستند و یکی از بخش‌های پذیرفته شده و پیوسته زندگی روز مره جامعه متمدن می‌باشند، هر دو سرویس پلیس و بیمارستان می‌توانند از عهده تغییرات عمده تکنولوژی برآیند و هر دو تحت تأثیر عادت‌ها و نرم‌های اجتماعی قرار دارند. هر دو خدمت تصویر یا تصاویر عمومی قوی دارند و از راه‌های مهم و ماهرانه‌ای این تصاویر بر اذهان مردم شکل گرفته و انتقال یافته است. همچنین آنان علت انتخاب دو کشور انگلیس و بلژیک را برای مطالعه تطبیقی این گونه ذکر می‌کنند که هر دو کشور دارای اقتصاد صنعتی پیشرفته‌ای و وارث صنعت سنگین زغال سنگ و معدن هستند، هر دو قدرت مستعمراتی اخیر دارند، هر دو لیبرال دموکراسی هستند و هر دو در شمال اروپا واقع شده‌اند و همسایه نزدیک به هم می‌باشند و تابع نشانه‌های اجتماعی و اقتصادی مشابهی هستند، هر چند که ساختارهای مؤسساتی متفاوتی دارند. همچنین آنان دو مکان یا شهر برایتون و لون را به این دلیل انتخاب کرده‌اند که این دو شهر درجاتی از سیاست‌های پویا و درجاتی از سیاست‌های خود مختاری دارند. ضمن اینکه آسودگی و آرامش این دو شهر دلیل دیگری برای انتخاب آنها بوده است. آنان مدعی هستند که این دو شهر هر دو پررونق معقول و پرجمعیت معقول هستند و این ویژگی باعث شده است تا سطح دسترسی به افراد، مدارک و اسناد برای مطالعه تطبیقی مورد نظر ممکن باشد. مؤلفان بر این باورند که در این دو شهر امکانات بیمارستانی پیشرفته و

نیروهای ماهر پلیس وجود دارد در نتیجه هر دو کشور، هر دو سرویس و هر دو شهر به اندازه کافی به هم شبیه هستند که بتوانند نمونه‌های مختلفی از پیشرفت در بررسی شباهت بسازند. در همین جا این نکته قابل ذکر است که انتخاب نمونه مطالعه یک انتخاب هدفمند و غیر تصادفی بوده است که در چارچوب طرح شبیه‌ترین مورد مطالعه تطبیقی انجام شده است. به طور کلی می‌توان گفت که فصل اول کتاب در برگزیده نقشه کاملی از کتاب است. علاوه بر این فصل‌بندی کتاب و تقدم و تأخر فصل‌های آن به نحوی است که خواننده می‌تواند با نظم فکری بهتری متوجه محتوا و پیام کتاب شود و این از نقاط قوت این اثر است.

در فصل دوم کتاب تحت عنوان «اصلاحات ملی: رژیم‌های بلژیکی و انگلیسی» نام‌گذاری شده است. نویسندگان در این بخش به بیان و تشریح اصلاحات ملی در رژیم‌های بلژیکی و انگلیسی و شباهت‌ها و تفاوت‌های سیستم‌های سیاسی، ماهیت حکومت اجرایی و مقایسه تطبیقی تحولات سیاسی در این دو کشور پرداخته‌اند. آنالیزهای سیاسی معمولاً کشور بلژیک را به عنوان یک کشوری می‌شناسند که حرکت کندی در سیاستگذاری دارد، حرکتی کند که دارای پیچیدگی مخصوص به خود است. بنابراین در متن‌های مقایسه‌ای سیاست‌ها، بلژیک به شکل شرکت-کننده‌ای ظاهر می‌شود که از این بابت در نقطه مقابل بریتانیا قرار دارد. همچنین در متن‌های مقایسه‌ای مدیریت عمومی نیز همین مورد مشهود است زیرا از بلژیک به عنوان یک کشور کند رو در زمینه مدیریت عمومی نام برده می‌شود، در حالی که بریتانیا همیشه به عنوان یک افراطی در متن‌های مدیریت عمومی شناخته شده است. هر چند که انگلستان و بلژیک هر دو لیبرال دموکرات هستند ولی در اصل و اساس با هم متفاوت هستند. سیستم سیاسی بریتانیا اکثریت طلب و دشمن گون است و دو حزب اصلی کشور به صورت دائم در حال درگیری با یکدیگر هستند. این در حالی است که سیستم سیاسی بلژیک چند حزبی و مشروط به اجماع است. در ادامه فصل دوم نویسندگان به دقت به برخی مقایسه‌های کلیدی در خصوص نوع دولت، سیستم سیاسی، ساختار اجرایی، نقش خدمات عمومی در سیاستگذاری، انتصابات در خدمات عمومی و میزان اصلاحات در خدمات مدنی این دو کشور پرداخته‌اند. آنان در پایان فصل دوم به مقایسه تطبیقی تحولات سیاسی در پلیس انگلستان با پلیس بلژیک و همچنین بیمارستان انگلستان با بیمارستان بلژیک از سال ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ به تفکیک و توالی دوره‌های زمانی ده ساله پرداخته‌اند. آنان تلاش نموده‌اند تحولات خط‌مشی‌گذاری در پلیس و بیمارستان این دو کشور را در طول دهه‌های ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ به نحو قابل فهمی روایت نمایند. در جدول شماره (۱) ماهیت حکومت اجرایی این دو کشور آورده شده است.

جدول ۱- ماهیت حکومت اجرایی (برخی از مقایسه‌های کلیدی انگلیس - بلژیک)

انگلستان	بلژیک	جنبه
اکثریت	مشارکتی	نوع حکومت
فقط دو حزب اصلی (به استثنای سال‌های ۱۹۸۱-۸۸)	به طور فزاینده‌ای تقسیم شده و منطقه‌ای	سیستم حزبی
واحد: به طور فزاینده متمرکز است	فدرال: به طور فزاینده غیرمتمرکز	ساختار اجرایی
گسترش یافته	محدود	نقش خدمات عمومی در سیاستگذاری
محدود	گسترده	سیاستگذاری از انتصاب‌های خدمات عمومی
اصلاحات مداوم از اوایل دهه ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۴- ۱۹۹۵ انجام شده است.	ابتکار بزرگی از سال ۲۰۰۰ (کوپرنیک) اما بطور قابل توجهی پس از چند سال کم رنگ شده است.	میزان اصلاحات خدمات مدنی

فصل سوم کتاب با عنوان «ساختار بیمارستان‌های ملی: (اصلاحات ملی: بیمارستان‌ها)» به توصیف ساختار بیمارستان‌های ملی و اصلاحات ملی در بیمارستان‌های بلژیک و انگلیس اختصاص دارد. نویسندگان در این بخش به شناسایی بازیکنان اصلی نهادی در سیاستگذاری ملی این دو کشور پرداخته‌اند. سپس تاریخچه سیاست‌های انگلیسی و بلژیکی را برای دوره‌های مختلف در طی سال‌های ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ به دقت مورد بررسی و تحلیل قرار داده‌اند. از نظر نویسندگان بازیگران اصلی در انگلستان در طول تمام دوره مطالعه، دولت مرکزی، پزشکان حرفه‌ای، بیمارستان‌ها و از اواسط دهه ۱۹۸۵ مدیران حرفه‌ای خدمات بهداشت ملی (NHS) بوده‌اند. در این فصل الگوهای موجود در گزارش انگلیس و بلژیک به صورت جداگانه مورد مطالعه و سپس تطبیق قرار گرفته است. با توجه به بررسی گزارش‌های ارائه شده از دو کشور انگلیس و بلژیک (در این کتاب) می‌توان بیان داشت که دو کشور مذکور جهت کنترل رشد بی‌وقفه هزینه‌های بیمارستانی خود کماکان نیازمند انجام یک سری اقدامات کنترلی بوده‌اند و این در حالی است که ساختار و ابزارهای کنترلی آن‌ها با همدیگر متفاوت بوده است. بطور کلی در جایی که بیمارستان‌ها عمدتاً بصورت مستقل عمل کرده و از چارچوب سازمانی دولت خارج شده‌اند، دولت الزاماً به منظور کنترل نرخ بازپرداخت و مجوزهای برنامه‌ریزی، از راه دور عمل کرده است. دولت با احتیاط و به میزان محدود، سعی داشته است تا به درون بیمارستان‌ها نفوذ کند تا از این طریق بتواند کنترل بهتری بر روی نحوه عملکرد پزشکان و بیمارستان‌ها داشته باشد. اما عملاً دولت به تبع این نفوذ مجبور بوده تا هزینه‌های زیادی را صرف کند (برای مثال ارائه معافیت‌های خاص به منظور جلب رضایت پزشکان از سال ۱۹۹۷ و همچنین بستن مؤسساتی که استانداردهای فیزیکی اولیه را رعایت نمی‌کنند).

در کل نویسندگان معتقدند که کشور انگلستان در بحث کنترل سیستم بیمارستان‌ها دارای یک ساختار کنترلی بسیار متمرکزتر و شدیدتر نسبت به کشور بلژیک است. اما در عین حال می‌توان ادعا کرد که جنگ این کشور دارای یک عقبه سیاسی است. نکته حائز اهمیت این است که علیرغم رسان‌های نشدن برخی از تغییرات، این تغییرات دارای درجه اهمیت بالایی در سیاست‌های اتخاذ شده برای کنترل بیمارستان‌ها هستند. با نگاه به سیاست‌های اتخاذ شده در بحث درمان، بیمارستان‌های موجود در هر دو کشور بلژیک و انگلستان به طور متوسط بزرگتر و کارآمدتر شده‌اند و روال حاکم بر سطوح مدیریتی آن‌ها نیز مورد حمایت دولت‌های حاکم در هر دو کشور قرار گرفته است. تحقیقات انجام شده حاکی از آن است که رویکرد فعلی در بسیاری از کشورها مورد استفاده واقع شده است. به نحوی که آن‌ها به سمت احداث بیمارستان‌های بزرگ گرایش پیدا کرده‌اند. دلیل گرایش همه جانبه به سمت احداث بیمارستان‌های بزرگتر این است که دولت مردان و اقتصاددانان این کشورها معتقدند که به نسبت افزایش اندازه، هزینه‌ها به طور متوسط در دراز مدت کاهش می‌یابد. علاوه بر این کلیه نتایج و سوابق مربوط به بیمار در بیمارستان نگهداری می‌شود تا بدین ترتیب پزشکان بتوانند بواسطه حجم عظیمی از داده‌های مختلف، تجربه بیشتری را کسب کنند (ایکالوو و همکاران، ۲۰۰۴: ۲). آنان این نکته را نیز یادآور شده‌اند که سیستم کنترلی حاکم بر این دو سیستم بعضاً دارای یکسری روندهای مشابه نیز هستند. نویسندگان با ذکر تفاوت‌های محیط سیاسی در دو کشور می‌خواهند نگاه مخاطبین را به این نکته معطوف سازند که در این مطالعه تطبیقی در کنار استفاده از تکنیک شبیه‌ترین مورد از تکنیک متفاوت‌ترین مورد نیز کمک گرفته‌اند.

فصل چهارم کتاب تحت عنوان «اصلاحات ملی: پلیس» نام‌گذاری شده است. در این فصل نویسندگان به صورت خاص و تفصیلی به اصلاحات خدمات پلیس در سطح ملی و مقایسه آن در دو کشور انگلیس و بلژیک پرداخته‌اند. آنان ضمن بر شمردن مؤسسات کلیدی در سیاستگذاری پلیس در این دو کشور، تاریخچه سیاست‌ها و اصلاحات ملی هر دو کشور را در پلیس و خدمات آن طی دوره‌های ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ به دقت تشریح نموده‌اند. آنان در این بخش با مقایسه حکایت‌های بلژیکی و انگلیسی اذعان نموده‌اند که در سیاست‌های پلیس حتی اگر حکایت انگلیسی هراس انگیزتر باشند با سیاست‌ها و ابتکارات جدید آمیخته و شناخته شده است اما اشتراکاتی نیز میان دو کشور وجود دارد. در هر دو کشور عدم رفع اساسی مسائل جنایی در شهرها منجر به تقاضای جامعه مدنی برای بازنگری در سیاست‌ها و ساختار سازمانی نیروی پلیس شد. در هر دو خدمت، مواردی نه تنها از بی کفایتی، بلکه فساد یا فساد احتمالی نیز وجود داشت که باعث آسیب رساندن به دیدگاه عموم نسبت به پلیس شده است. در هر دو زمان، هنگامی که پلیس برای مقابله با مشکلات نظم عمومی در سطح گسترده (اعتصاب معدنچیان و



غیره) وارد عمل شد، دوره‌های دشواری ایجاد شد که در آن پلیس شخصیتی کاملاً سیاسی پیدا کرد. در هر دو کشور، یک گرایش مستمر نسبت به واحدهای جغرافیایی بزرگتر برای عملیات پلیس وجود داشت، حوزه فعالیت نیروهای انگلیسی از نیروهای شهری بلژیک بسیار بزرگتر بود. علاقه به داشتن واحدهای بزرگتر توسط چندین انگیزه مشترک، از جمله اعتقاد به صرفه جویی در مقیاس، هماهنگی جغرافیایی بهتر و بهبود خدمات مدیریتی و فنی به وجود آمد. این رویکرد اساساً ساختاری، احتمالاً بخش مهمی از روند اصلاحات بلژیکی نسبت به اصلاحات انگلیسی بوده است. در حقیقت، تلاش زیادی برای بازنگری مجدد مرزهای محلی و هماهنگی پلیس بلژیک صورت گرفته است. در هر دو کشور نیز یک تقاضای دوره‌ای و مردمی برای توجه بیشتر به مسائل محلی و رویکردهای محلی وجود داشت و در نهایت، در هر دو کشور، این اعتقاد وجود داشت که پلیس باید «حرفه‌ای‌تر» باشد که این موضوع متضمن آموزش‌های بهتر و فشرده‌تر است. این برنامه‌های آموزشی یک عنصر «اجتماعی» و نیز یک عنصر «تکنولوژیکی» برای پلیس محسوب می‌شد. پلیس مجبور شده بود که آموزش ببیند که چگونه «به جامعه نزدیک‌تر شود»، این به معنای برخورد با گروه‌های گوناگون اجتماعی و فرهنگی به شیوه‌ای حساس است. آن‌ها همچنین مجبور بوده‌اند استفاده از فناوری‌های جدید را یاد بگیرند که برخی از آن‌ها پیامدهای مهمی برای شیوه‌های اجرایی و عملیاتی داشته است. به عنوان مثال، دولت بریتانیا اعلام کرده بود که همه نیروهای پلیس انگلیسی و ولزی را با ده هزار اسلحه جدید «تپانچه برقی» مسلح می‌کند. این اسلحه‌های بی‌حس‌کننده پنجاه هزار ولتی، برای مبارزه با جرایم خشونت‌آمیز مورد استفاده قرار می‌گرفت و از لحاظ سیاسی به عنوان راهی برای اجتناب از نیاز به گسترش تسلیحات پلیس با سلاح‌های گرم معمول ارائه شده است.

در همین حال، یک روند که کمتر توضیح داده شده و در مورد هر دو کشور نیز رایج بوده است توسعه و تنوع «خانواده پلیس» می‌باشد. انواع مختلفی از کارکنان و افسران پلیس که از لحاظ آموزش و یا قدرت قانونی «پلیس کامل» نبودند اما به نوعی نقش کمکی را ایفا می‌کردند در پلیس به کار گرفته شده است. دلایل متعدد و اغلب دلایل نسبتاً واضحی برای این تنوع وجود دارد. یکی از این موارد این است که افسران پلیس کاملاً آموزش دیده از نظر اقتصادی گران هستند و اگر بخشی از وظیفه آن‌ها را بتوان با نوعی از کارکنان ارزان‌تر انجام داد، بدیهی است که این امر برای بودجه‌گذاران جذاب و مطلوب است. با این وجود، سرعت مطلق تغییر در انگلستان، به ویژه از اواخر دهه ۱۹۸۰، قابل توجه است. ساختار مدیریتی، برنامه‌ها، استانداردها، اهداف و بودجه‌های مرتبط با عملکرد، اگر چه تا حدودی در بلژیک وجود دارد اما این تکنیک‌ها سریعاً وارد انگلستان شدند و در آنجا بسیار پیشرفته‌تر شده است. به نظر می‌رسد که استفاده از تکنیک‌های آموزش عالی، تکنیک‌های تخصصی مدیریت اطلاعات، استقرار نیرو، تجزیه و تحلیل

حس گرایی جرم و پلیس محله در انگلستان فراتر از آنچه که در بلژیک مورد تشویق قرار گرفته است، شکوفا شده است. از سوی دیگر، می توان گفت که سازوکاری در نیروی پلیس انگلستان برای بهبود نظارت و ارزیابی توسط وزرای مسئول این نیرو در بریتانیا، برای مشاهده و کنترل آن چه پلیس انجام می داد، طراحی شده بود، در حالی که در بلژیک کنترل سیاسی قبلاً وجود داشته است (اگر چه در یک فرم کاملاً متفاوت) مطمئناً تأثیر شهرداران محلی بر نیروهای پلیس شهری، در انگلستان مشابه ندارد. در مورد دوم، درست است که شوراهای محلی در مقام پلیس قرار گرفته اند، اما این نمونه با نوع دقیق آن فرسنگها تفاوت دارد. در این فصل و حتی در برخی از فصل های قبلی نویسندگان تلاش نموده اند که با روایت سکانس های دقیق و متوالی تاریخی از تغییر و تحولات خطمشی در خدمات پلیس در دو کشور انگلیس و بلژیک و مقایسه تغییرات خطمشی در این دو کشور نگاه خوانندگان کتاب را به ثبات و تغییرات خطمشی پلیس در طول زمان (۴۰ ساله) و اثرات محیط بر خطمشی در این دو خدمت را به خوبی معطوف سازند. از این منظر این روش از موفقیت های مؤلفان در ثبت و انعکاس دقیق و متوالی تغییرات خطمشی در این اثر محسوب می گردد. در فصل ششم که با عنوان «در سطح منطقه چه اتفاقی رخ داده است؟ بیمارستان ها» به تحریر درآمده است. نویسندگان به بررسی و مقایسه خدمات بیمارستان در سطح منطقه ای یعنی در دو شهر برایتون و لون پرداخته اند. آنان در این بخش ماجرای های ۴۰ ساله پیشرفت در برایتون و نظام های درمانی بهداشت و سلامت بیمارستانی لون را مورد قضاوت و مقایسه دقیق قرار داده اند. آنان داستان ها و روایات تاریخی در خصوص خدمات بیمارستانی برایتون و لون را بیان می کنند و نتیجه گیری می کنند که این دو داستان بطور شگفت انگیزی متفاوت هستند. برایتون برای گرفتن بیمارستان سعی کرد و چندین بار شکست خورد و با بیشتر خدمات حیاتیش که متمرکز بر بیمارستان به وضوح شکست خورده بودند به کار خود پایان داد. اما لون از یک بحران سیاسی بزرگ با برنامه ای برای توسعه جدید یک سایت ظهور کرد و سپس به سمت توسعه یک بیمارستان آموزشی در سطح ملی پیش رفت. اولین برداشت از مقایسه تاریخچه دو بیمارستان در این دو مکان، این تفاوت ها را نشان می دهد که در مقایسه میان این دو مکان، شهر لون دارای سابقه دیرینه سیاسی بسیار متفاوت، دقت و نزدیکی نخبگان فلاندری<sup>۱</sup>، و سرعت در ساختار UZ<sup>۲</sup> جدید است. همچنین شهر برایتون دارای پستی و بلندی های خاص خودش بوده است سرمایه گذاری های جدید در بیمارستان سلطنتی ناحیه ساسکس<sup>۳</sup> از نیمه های دهه ی ۱۹۹۰ به بعد در این شهر بسیار چشمگیر و سنگین بوده است و

1- Flandres

2- United Zon Leuven

3- Royal Sussex County Hospital(RSCH)

تاکنون این شهر هرگز چنین لحظه‌ای را تجربه نکرده است. گرچه شهر لون پیشرفت خوبی در سال ۱۹۶۹ داشته است اما می‌توان گفت که برایتون برای مدت ۴۰ سال منسجم نبوده و پیشرفت و توسعه‌ای نداشته است. مصاحبه‌های نویسندگان با هنرمندان برداشت مهم و قوی از ماهیت تفاوت را نشان می‌دهد. در برایتون در مراقبت از سلامت، مدیریت چند سطحی، منسجم‌تر و یکپارچه‌تر بوده است. یکپارچگی و انسجام بیشتر به این معنا است که ارتباط میان بازیگران محلی و بازیگران ملی نزدیکتر، رسمی‌تر و مستمرتر بوده است. در بیمارستان رئیس می‌تواند بطور مستقیم با وزیر صحبت کند. سیاستمداران، قوانین محلی، منطقه‌ای و سطح ملی را تدوین می‌کنند و از شهردار بودن تا وزیر بودن تغییر می‌کنند و بعضی اوقات دوباره به سمت اولیه خود بر می‌گردند. با این وجود در مورد برایتون مدیران داخلی خیلی از وزیر فاصله دارند، موقعیت‌ها رسمی و کمیاب هستند و بیشتر اوقات مدیر مجبور به کنترل گروه‌ها و هیأت‌های سیاسی - اداری سلسله‌مراتبی است و در هر سطح از سازمان باید برای ارائه خدمات به صورت رسمی، دقیق و جزیی و در چارچوب سلسله‌مراتب کار کند. در این زمینه مدیریت چند سطحی خیلی یک طرفه است، آن‌ها در راس نظام متمرکز سلسله‌مراتبی ملی قرار دارند. در مورد رقابت با دیگر شهرها یا مناطق در برنامه‌ریزی با تغییراتی که در قوانین مرکز وجود آمده است مطمئناً چند سطحی می‌باشد اما سطح محلی همیشه نسبت به همدست یا شریک خود درخواست‌کننده است. مؤلفان یکی از دلایلی که چرا فضا برای ابتکار عملیات محلی در برایتون نسبت به کل بریتانیا بیشتر بوده است را ضعف مربوط به وزارت‌های مربوط به بیمارستان‌ها، شهرداری‌ها و دیگر مقامات زیر مجموعه می‌دانند. در کنار این تفاوت‌های واقعی امکان پیدا کردن مسیری همسو نیز وجود دارد. همچنین مؤلفان می‌گویند توجه بیشتری به مدیریت برایتون نسبت به لون شده است و این به خاطر بی‌توجهی نسبت به لون نیست، از طرفی بیمارستان‌های بلژیک به طور کلی و بیمارستان‌های لون به طور خاص نیازمند یک مدیریت حرفه‌ای پیشرفته بوده‌اند. فصل هفتم عنوان «در سطح منطقه چه رخ داده است: پلیس» بر آن نهاده شده است. خدمات پلیس در سطح منطقه‌ای در دو شهر لون و برایتون در دو کشور انگلیس و بلژیک در طی سال‌های ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفته است. تاریخچه دو پلیس محلی می‌تواند به روش‌های مختلف گفته شود. شاید تفاوت‌ها و اختلافات آن بیشتر در ظاهر و جلو صحنه باشد ولی در باطن شباهت‌های مهمی با هم دارند سه مورد از آشکارترین تفاوت‌ها عبارتند از:

- ۱- ساختارها و مقیاس‌های متفاوت پلیس ۲- نقش متمایز و مشخص سیاستمداران محلی در مورد برایتون ۳- در دسترس بودن بیشتر اطلاعات عملکرد در خصوص نیروی نظامی ساسکس<sup>۱</sup>

اولین تفاوت می‌تواند به طور آشکاری بیان شود و آن این است که برای مردم برایتون تنها یک نیروی پلیس بوده و هست در حالی که برای مردم منطقه لون نیروهای پلیس مختلفی وجود داشته است. حتی بعد از اصلاحات ساختاری و ایجاد یکپارچگی و بعد از گذشت سه دهه هنوز هم دو تفاوت ساختاری عمده وجود دارد. اندازه نیروی پلیس لون بطور قابل ملاحظه‌ای کوچکتر از پلیس برایتون و نیروی پلیس منطقه ساسکس است. در برایتون واحدهای متخصص تمایل دارند که در سطح ملی باشند و تنها بعد از ادغام و یکپارچگی نیروهای نظامی شهری با گارد محلی (ریجکسواچ) بود که تعدادی از نیروهای نظامی محلی تعلیم حرفه‌ای را تجربه کرده بودند. در مورد نقش سیاستمداران داخلی، قدرت نیروهای نظامی انگلیس شامل سیاستمداران محلی هم می‌شود اما این ساختارها که بطور خاصی دارای تأثیر قدرتمندی بر روی افسران ارتش و ضابطین می‌باشند کمتر مورد توجه قرار گرفته می‌شود. همچنین قلمروی جغرافیایی پلیس در انگلستان بسیار بزرگتر از بلژیک می‌باشد. همان‌طور که خواهیم دید این تفاوت‌های اساسی در مورد اندازه نیروها، سطح تخصصی و سطح تکنولوژی، مشکلاتی را ایجاد نموده است که اقداماتی را از سوی پلیس در پی داشته است. نویسندگان در این فصل به منابع و روش جمع‌آوری اسناد و مدارک نیز اشاره نموده‌اند و ضمن تشکر از پلیس ساکس و لون در خصوص همکاری شان جهت فراهم نمودن اسناد و مدارک، اضافه نمودند که آن‌ها ۲۰ مصاحبه عمیق با افسران ارشد و رهبران سیاسی ترتیب داده‌اند. علاوه بر این دسترسی لازم به اسناد رسمی و قانونی و همچنین روزنامه‌های محلی پلیس برایشان فراهم بوده است. در ادامه این فصل آنان به روایات تاریخی خط‌مشی در پلیس ساکس و لون پرداخته‌اند. ترتیب زمانی گفته شده از مسائل مطرح شده در پلیس ساکس و لون را طی ۴ دهه متوالی از سال ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ بیان نموده‌اند.

همان‌طور که ملاحظه شد فصل ششم و هفتم کتاب به مطالعه سیاست‌های پلیس و بیمارستان در سطح محلی پرداخته است. بسیاری از مطالعات تطبیقی رویکردی یک سطحی دارند و صرفاً به مطالعه سطوح ملی یا محلی بسنده می‌کنند. این در حالی است که مطالعه مذکور چند سطحی است و واحد مقایسه و تحلیل هم زمان سطح ملی و محلی است.

در فصل هشتم کتاب «تجدید نظر در نظریه‌های تغییر» ابتدا نویسندگان تفاوت‌ها و شباهت‌های اصلی بین دو کشور انگلیس و بلژیک را در دو خدمت عمومی به صوت خلاصه بیان نموده‌اند و تلاش دارند که از دل متون، شواهد، روایات و فرایند تاریخی و سلسله حوادث سیاسی، نشانه‌ها و قواعدی برای نظریه‌پردازی فراهم سازند. آنان تفاوت‌ها و شباهت‌های اصلی دو کشور انگلیس و بلژیک را اینگونه بر شمرده‌اند.

## تفاوت‌های اصلی:

- ۱- روابط دولت‌های مرکزی-محلی در دو کشور بسیار متفاوت است. در بلژیک با اینکه در همان زمان، احزاب سیاسی به جزءهای کوچکی تقسیم و همچنین دولت فدرال فضای بیشتری برای استقلال محلی داشت، ادغام مرکزی- محلی نخبگان سیاسی وجود داشت؛ ولی دولت مرکزی در انگلستان غالب‌تر و کنترل بیشتری داشته است.
- ۲- آهنگ تغییر سیاست و مدیریت در انگلستان (برای بیمارستان‌ها و پلیس) سریع‌تر از بلژیک بوده است.
- ۳- در انگلستان تأکید بیشتر بر «مدیریت» و تأکید کمتر در مذاکرات سیاسی (چانه‌زنی‌های سیاسی) وجود داشته است.
- ۴- در بریتانیا تأکید بیشتر بر تعیین اهداف و ارزیابی عملکرد (از جمله در بیمارستان‌ها و پلیس)، معیارهای خروجی و ارزیابی نتیجه، عمومی‌تر و تأثیرگذارتر از بلژیک بوده است.

## شباهت‌های اصلی:

- ۱- تأکید بیشتر بر مدیریت در خدمات پلیس و خدمات درمانی در سال ۲۰۰۵ نسبت به سال ۱۹۶۵ در هر دو کشور به عنوان مقوله‌ای که باید بیشتر «مدیریت» شود در نظر گرفته شده است. این در سطح کل سیستم و هم در سطح سازمان‌های منفرد اعمال و اجرا شده است.
- ۲- برنامه‌های ملی و محلی صریح‌تر برای این دو سرویس (پلیس و بیمارستان) وجود داشته است.
- ۳- تخصصی‌سازی بیشتر و ایجاد پرسنل بیشتر با رسته‌های مختلف در «خانواده پلیس» در هر دو کشور برای کمک به حل و فصل بار کاری انجام شده است.
- ۴- بیمارستان‌ها روابط نزدیک‌تر و صریح‌تری با نهادهای مراقبت‌های بهداشتی اصلی و فرعی داشته‌اند. بیمارستان‌ها سازمان‌های کمتر مستقلی بوده‌اند و بیشتر پایه‌های یک سیستم جامع‌تر از مراقبت‌های بهداشتی محسوب می‌شدند.
- ۵- بازسازی و شکل‌دهی فنی بیمارستان‌ها و پلیس در هر دو کشور وجود داشته است. در هر دو کشور، رشد انفجاری در تکنولوژی منجر به تغییرات قابل توجه در عمل حرفه‌ای شده است، در پلیس بلژیک این رشد کندتر از پلیس بریتانیا بوده است.
- ۶- اعتماد عمومی به پلیس به میزان قابل توجهی در هر دو کشور کاهش یافته است. مؤلفان در مطالعات خود دریافتند که: «سرعت بخشیدن به روند تغییرات در انگلستان» و «تأکید بیشتر بر مدیریت عملکرد (اجرا)» نسبتاً سخت، هر دو نتیجه یک سیستم سیاسی، متمرکز، قدرتمند، اکثریتی (تعیین شده با رای اکثریت) و قانون سهل می‌باشد و شدیداً در تضاد با ماهیت

دولت غیریکپارچه (چندپاره)، قانون سخت، ضعیف‌تر و ماهیت دولت فدرالی (متحد) در بلژیک می‌باشند. نویسندگان در این بخش خاطر نشان می‌کند که احتمال دارد این شباهت‌ها بواسطه روندهای عمیق‌تر که وضوح کمتری دارند مانند روندهای بین‌المللی در جامعه و رشد تکنولوژی ایجاد شده باشند. همچنین آنان در این فصل با بسط و توسعه الگوی سه سطحی تغییر هال و نظم بخشی به نتایج مطالعات خود به طراحی چارچوبی برای الگوهای تغییر در قالب نمودار BEST پرداخته‌اند. الگوی تغییر سازمانی آنان در جدول (۲) آورده شده است.

جدول ۲- الگوهای تغییر سازمانی طرح کلی BEST

تغییر	نتیجه تغییر	
	تغییر درون مسیر (فزاینده)	تغییر شکل ریشه‌ای
تغییر تدریجی	TORTOISE_A تغییرات فزاینده	STALACTITE -B تغییرات تدریجی، ولی سرانجام بنیادی
تغییر ریشه‌ای	BOOMERANG_C گرایش به محافظه کاری برگشت سریع به روشهای قبلی	EARTHQUAKE_D تغییر ناگهانی، (نشانه‌گذاری)

مکان B در جدول فوق نشان دهنده تغییرات تدریجی می‌باشد که سرانجام به تغییرات بنیادی منجر می‌شود. در مکان D تغییر ناگهانی، غیر معکوس و ریشه‌ای «زلزله» (Earthquake) که نادرترین تغییرات می‌باشد وجود دارد. آنان در این کتاب به چندین نمونه از تغییرات ریشه‌ای در دو کشور بلژیک و انگلیس اشاره نموده‌اند. واضح‌ترین آن، ایجاد دانشگاه و بیمارستان جدید در لون می‌باشد. بخش C یا بومرنگ گرایش به محافظه‌کاری و برگشت سریع به روش‌های قبلی دارد هر چند که دقیقاً به نقطه اصلی بر نمی‌گردد و در نهایت بخش A بیانگر تغییرات ریز و تدریجی است. نویسندگان در ادامه به مقایسه مدل تغییر سازمانی هال با مدل تغییر Best پرداخته‌اند. از نظر آنان طرح هال در اصل بر سطح تغییر تأکید می‌نماید که کوچک، متوسط یا بزرگ می‌باشد ولی طرح کلی BEST متمرکز بر سطح تغییر و کیفیت آن می‌باشد و دارای فرایندی است که تغییرات بی‌رحمانه و کوتاه (Earthquake)، پرپیچ و خم و تدریجی (Tortoise)، سریع ولی با طول عمر کوتاه (Boomerang) و تدریجی ولی سرانجام بنیادی (Stalactite) را در برمی‌گیرد.

یکی دیگر از دستاوردهای مهم این اثر که به نوعی نظریه پردازی حاصل از مطالعات تطبیقی مؤلفان و یک نوآوری علمی قلمداد می‌گردد طراحی مدل تغییر سازمانی BEST می‌باشد. تاکنون مدل‌های مختلفی از تغییر سازمانی توسط محققان و پژوهشگران ارائه شده است؛ برای نمونه مدل کرت لوین (۱۹۹۵)، مدل لویت (۱۹۶۵)، مدل کاتر (۱۹۹۵)، مدل مکنتزی (۱۹۷۸)، مدل

آکار (۲۰۰۰)، مدل جانی و چژویچ (۲۰۱۰). هر کدام از مدل‌های مذکور با رویکرد متفاوتی، ابعاد و مؤلفه‌های تغییر سازمانی را مورد توجه قرار داده‌اند. برای مثال: مدل کرت لوین بر چگونگی تغییر و فرایند تغییر اشاره دارد، مدل مکنزی تغییر در ساختار، سبک رهبری، استراتژی، مهارت و کارکنان را کانون توجه قرار داده است، مدل آدکار به عنوان یک مدل فرایندی بر مراحل و فرایند تغییر اشاره دارد. سایر مدل‌های تغییر نیز رویکردی مشابه به تغییر داشته‌اند. اما مدل BEST متفاوت‌تر و کامل‌تر از مدل‌های موجود به سطح تغییر و کیفیت تغییر توجه داشته است و چهار نوع تغییر را معرفی کرده است.

آنان در ادامه این فصل به انواع سازوکارهای ثبات در سیاست نیز اشاره‌ای داشته‌اند. از نظر نویسندگان ابزارهایی موجب پیوستگی و ثبات در سیاست می‌شود. این ابزارها شامل: ابزار قانون، ابزار مالی، ابزار سازمانی، ابزار فرهنگی و ابزار سیاسی است. درخصوص ثبات خط‌مشی و ابزارهایی که می‌تواند منجر به ثبات خط‌مشی گردد کمتر در متون خط‌مشی‌گذاری مورد توجه قرار گرفته شده است از این زاویه توجه به ابزارهایی که تثبیت‌کننده خط‌مشی یا سیاست هستند یک موضوع جدید و نقطه مثبتی در این فصل از کتاب است. اما نباید فراموش کرد که همین ابزار می‌تواند همانند یک تیغ دولبه به عنوان ابزار تغییر در سیاست و خط‌مشی نیز عمل کنند با تغییر در قوانین یا تغییر در فرهنگ به تبع خط‌مشی‌ها یا سیاست‌ها نیز دستخوش تغییر می‌شوند. در ادامه نویسندگان مدعی‌اند که این کتاب تنها یک مطالعه تطبیقی از پیوستگی و تغییر در دو مورد از خدمات عمومی در کشورهای همسایه نیست بلکه دستاوردهای آن ارتباط مستقیمی با برخی از نظریه‌های مهم معاصر در علوم اجتماعی دارد. به ویژه، آنان معتقدند که نتایج این بررسی، بحث آغاز شده توسط لیفارت (۱۹۹۹) را روشن‌تر می‌سازد. لیفارت معتقد است که دموکراسی‌های اجتماعی در مورد هر دو درون‌دادهای نمایندگی و عملکرد اقتصادی و اجتماعی بهتر از نظام‌های اکثریتی عمل می‌کنند. نویسندگان با استناد به نظر اسکارف (۱۹۹۷) که معتقد است که این موضوع ربطی به موضوعات بسیار مهم «مشروعیت درون‌داد» و «مشروعیت برون‌داد» دارد: این پرسش را مطرح می‌سازند که آیا نظام‌های اجتماعی بهتر از نظام‌های اکثریتی عمل می‌کنند؟ آنان در پاسخ به این پرسش به دیدگاه لیفارت استناد می‌کنند. لیفارت (۱۹۹۹) پس از برخی تجزیه و تحلیل‌های آماری پیچیده به این نتیجه رسید که: دموکراسی‌های اکثریتی از دموکراسی‌های اجتماعی در مدیریت اقتصاد کلان و کنترل خشونت بهتر عمل نمی‌کنند (در حقیقت دموکراسی‌های اجتماعی سابقه بهتری دارند) اما به صراحت می‌توان گفت که دموکراسی‌های اجتماعی با توجه به کیفیت دموکراسی و نمایندگی دموکراتیک و همچنین با توجه به آنچه که او آن را رأفت و ملایمت جهت‌گیری‌های سیاست عمومی می‌نامید، بهتر از دموکراسی‌های اکثریتی عمل می‌کنند. لیفارت در این‌جا آن‌چه که او دیدگاه ارتدوکس تلقی

می‌کرد را زیر سؤال می‌برد. بدین معنی که در دیدگاه ارتدوکس حکومت‌های اکثریتی کارآمدتر بودند زیرا آن‌ها می‌توانستند از طریق ساختارهای رهبری متحدتر خود، سریع‌تر تصمیم‌گیری کنند و سیاست‌های منسجم‌تری را تدوین و تنظیم کنند. اما هنگامی که او سوابق کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در زمینه رشد اقتصادی، تورم، بیکاری، کسری بودجه و اعتصابات را مورد بررسی قرار داد، به هیچ مدرک و شواهد کلی مبنی بر عملکرد برتر دولت‌های اکثریتی دست نیافت. سپس وقتی او «کیفیت دموکراسی» را طبق معیارهای مختلف (از جمله نمایندگی سیاسی زنان، نسبت ثروتمندان به فقرا و میزان رضایت از دموکراسی) مورد بررسی قرار داد، به این نتیجه رسید که دولت‌های اجماعی امتیازات بالاتری را کسب می‌کنند. در نهایت، او همچنین دریافت که حکومت‌های اجماعی درباره «کیفیت‌های مسالمت‌آمیزتر و ملایم‌تر» مانند هزینه‌های بالای رفاه اجتماعی و جمعیت نسبتاً کم زندانیان در جایگاه بهتری قرار دارند.

مطالعه و پژوهش نویسندگان در مورد دو بخش سیاست در یک کشور اکثریتی (انگلیس) و یک کشور اجماعی (بلژیک) نمی‌تواند تحلیل‌های آماری لیفارت را در بسیاری از کشورها اثبات یا رد کند، اما می‌تواند توضیح بیشتری در مورد این مبحث ارائه بدهد. در مقایسه بین انگلیس و بلژیک، نویسندگان شواهد قابل توجهی را مشاهده کرده‌اند که نشان می‌دهد خدمات بیمارستانی و خدمات پلیس در بلژیک اجماعی نسبت به انگلستان اکثریتی کارآمدی کم‌تری دارند. همچنین، شواهدی در حمایت از این نکته وجود دارد که بسیاری از شهروندان بلژیکی از عدم کارایی سیستم خود آگاهی دارند. از این جهت از آن راضی نیستند. این امکان وجود دارد که نظام بلژیک کارآمدی پایین خود را با کیفیت بالاتری جبران کند، هر چند در این مورد از شواهد تطبیقی بسیار کمی برخوردار هستیم. مؤلفان در ادامه به تشریح مفهوم پاسخ‌گویی پرداخته‌اند. از این لحاظ، مدعی‌اند که بلژیک اجماعی در پاسخ‌گویی عملکرد مناسب‌تری داشته است. در ادامه نویسندگان با استناد به اولین کار محقق برجسته آلمانی اسکارف (۱۹۹۹)، به تعریف اصطلاحات مشروعیت درون‌دادگرا و مشروعیت برون‌دادگرا پرداخته‌اند. اولی به خط‌مشی فکری اشاره می‌کند که در آن انتخاب‌های سیاسی به حدی مشروع هستند که بازتاب خواست و اراده مردم باشند. به عبارت دیگر، آن‌ها را می‌توان از خواست معتبر اعضای یک جامعه دریافت. دومی مشروعیت انتخاب‌ها را بر اساس نتایج بررسی می‌کند. این موضوع با ماهیت نظام سیاسی مرتبط است زیرا چنین استدلال می‌شود که سیستم‌های نمایندگی نسبی، متمایل به ارائه سطوح بالاتری از مشروعیت درون‌داد هستند زیرا آن‌ها الگویی متفاوت‌تر و متنوع‌تری از احزاب اشاعه می‌دهند و منعکس‌کننده دقیق‌تر ترجیحات طیف وسیعی از گروه‌ها هستند که به سمت ایجاد جامعه‌ای مدرن و پسا صنعتی پیش می‌رود. از طرف دیگر، برای نظام‌های مبتنی بر اکثریت، ممکن است



انتخاب و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های منسجم و متمرکزی که مشروعیت برون‌داد را افزایش می‌دهد، ساده‌تر باشد. خود اسکارف استدلال می‌کند که «اصالت درون‌دادگرا و اثربخشی برون‌دادگرا از عناصر ضروری دموکراسی برای ایجاد مناطق خودمختار و مستقل هستند». البته این تضادها به موارد مورد بحث در ارتباط با دیدگاه‌های لیفارت در مورد سوابق عملکرد نسبی دموکراسی‌های اجماعی و اکثریتی بسیار نزدیک می‌باشند. اسچارف همانند لیفارت بر این مهم که رژیم‌های اجماعی از مشروعیت درون‌داد بالاتری برخوردارند، پافشاری نمی‌کند ولی فهم پیمایی که در مضمون استدلال او وجود دارد، کار دشواری نیست در مجموع، مطالعه طولانی مدت مؤلفان در این اثر، نتایج این نظریه‌های بزرگ را حمایت نمی‌کند اگرچه، همیشه این امکان وجود دارد که دو کشور و بخش‌های سیاست استثناء باشند.

فصل نهمی یعنی فصل نهم کتاب «به بازنگری در آموزه‌های مقایسه» اختصاص داده شده است. در واقع این فصل، یک فصل روش‌شناسی است، اما نویسندگان این نام را بر آن نگذاشته‌اند و عنوان بازتاب آموزه‌های مقایسه‌ای را بر آن نهاده‌اند. مؤلفان در این فصل به بررسی نقاط قوت و ضعف آموزه‌های مختلف مقایسه پرداخته‌اند. اختصاص یک فصل از کتاب به روش‌شناسی پژوهش و بیان اعتبار مطالب ذکر شده از دیگر نقاط مثبت این اثر است که خواننده با مطالعه آن به اعتبار و دستاوردهای علمی کتاب بیشتر اعتماد می‌کند. در ادامه مؤلفان کتاب به تشریح و تبیین سه پارادایم ارتدوکس علمی، ساختگرایی رادیکال و رئالیسم انتقادی و تفاوت‌های بین آن‌ها پرداخته‌اند. خلاصه‌ای از ویژگی‌های این سه پارادایم در قالب جدول شماره ۳ آورده شده است.

جدول ۳ - ویژگی‌های پارادایم‌ها

رئالیسم انتقادی	ساخت‌گرایی رادیکال	ارتدوکس علمی	
جست‌وجوی توضیحات راجع به چگونگی عملکرد فرایندهای کلیدی در زمینه‌های تعیین شده برای تولید خروجی‌های خاص	کشف قیاسی معانی متعدد ساخته شده از نظر اجتماعی	تست فرضیات علی اقتباس شده از تئوریهای عمومی	فعالیت اصلی
توصیفات غلیظ یاغنی، اما منظم در چارچوب‌های نظری یا مفهومی وسیع	تفسیر زبان و متون. فرایندهای تحقیق تساوی‌گرا (تساوی طلب) و مشارکتی	تست آماری یا روابط بین متغیرهای وابسته و مستقل	روش‌های معمولی (نوعی)
تعمیم‌های کوچک و متوسط که در میان تعداد محدودی از زمینه‌های به وضوح تعیین شده، کاربرد دارد	درک و فهم محلی. بعضاً از طریق بحث مشارکتی به تفاسیر رضایتی (مبتنی بر رضایت) بین فردی می‌رسد	تعمیم‌های بزرگ در مورد روابط علت و معلولی پایدار بین متغیرها	جاه‌طلبی‌ها و بلند پروازیها

آنان در خصوص فلسفه کار پژوهش خود اظهار می‌دارند که فلسفه آن برگرفته از رئالیسم انتقادی است. واقع‌گرایان انتقادی<sup>۱</sup> معتقدند که ساختارهای اجتماعی و عوامل مادی دارای وجودی واقعی هستند و می‌توانند نقش عاملیت را در وقوع حوادث و معلول‌ها ایفا کنند. روش‌های تفسیری نقطه تمرکز واقع‌گرایان انتقادی در تحلیل‌ها و بررسی‌های ساختارهای اجتماعی است. در بخش دیگری از فصل نهم کتاب نویسندگان به موضوعات خاص‌تر مقایسه‌ها، مطالعات موردی و روایت‌ها و داستان‌ها پرداخته‌اند. آنان با اشاره به پارادیم‌های متخلخل در عمل بر این باورند که در عمل، پژوهشگرانی که در مورد سیاست و مدیریت عمومی می‌نویسند، همیشه بر روی مرزهای بین رویکردهای متمایز فلسفی سرگردان هستند به همین خاطر این مرزها متخلخل می‌باشند. تفسیرگرایان در مورد متغیرهای مستقل صحبت کرده یا افراطی‌های ارتدوکس شروع به تفسیر تفکرات بازیگران در مطالعاتشان می‌نمایند. اغلب این کار به صورت ناآگاهانه انجام می‌شود، از این نظر که نظریه‌پردازان، بر موضوع مطالعه تمرکز نموده و بدون نگرانی زیاد در مورد نحوه تولید آن و پایه‌های معرفت‌شناسی، به پیش‌ها یا مدارکی دست می‌یابند که ممکن است نزدیک به واقعیت باشد. در مواقع دیگر، نظریه‌پردازان صریحاً و آگاهانه خودشان را در موقعیت‌های «مختلط» قرار می‌دهند در واقع، می‌توان این گونه استدلال نمود که رئالیسم انتقادی خود یک موقعیت مختلط است، تا جایی که بر اهمیت تفسیر و تحلیل زمینه‌ای اصرار می‌کند در حالیکه در همان زمان به دنبال راههایی برای نزدیک‌تر شدن به واقعیت پایه است که فرض می‌کند «تنها در آنجاست».

آنان در تشریح انتقاد به پارادیم متغیرها و به‌کارگیری روش کمی در مطالعات خط‌مشی و علوم سیاسی می‌گویند موضوعات بیشماری در علوم سیاسی وجود دارد که به‌کارگیری مقایسه کمی برای آن‌ها نادرست است. این روش آنالیز نمی‌تواند روابط تاریخی، سیاسی و جامعه‌شناسی مهم در سطح پایین‌تری از آنالیز را نمایان سازد. نمی‌توان آن را برای تجزیه و تحلیل لحظات گسسته مذاکره سیاسی، ایجاد توافق یا استقرار یک معاهده سیاسی خاص بین گروه‌های نخبگان و توده‌های مردم مورد استفاده قرار داد؛ همچنین نمی‌توان آن را برای بررسی راهبردهای سیاسی مختلف اتخاذ شده توسط جنبش‌های اجتماعی، اتحادیه‌های بازرگانی، جنبش‌های انقلابی، یا سایر اشکال اقدام جمعی به کار گرفت.

مؤلفان می‌گویند: تعدادی از متون ارتدوکس در مورد N مقایسه کوچک برحسب دو تکنیک بحث می‌کنند که در اصل در اواسط قرن نوزدهم توسط جان استارت میل (John Stuart Mill) پیشنهاد گردیده است این دو تکنیک عبارتند از:

1- Critical Realism

۱- مشابه‌ترین طراحی سیستم‌ها<sup>۱</sup> (MSSD)

۲- متفاوت‌ترین طراحی سیستم‌ها<sup>۲</sup> (MDSO)

با MSSD به کشورهای نگاهی می‌شود که از نظر متغیرهای مستقل دارای ویژگی‌های مشترک زیادی هستند، اما یک یا چند نتیجه متفاوت (متغیرهای وابسته) حاصل می‌نمایند. خلاصه اینکه، چگونه می‌توان راجع به کشورهای مشابهی که نتایج متفاوتی حاصل می‌نمایند توضیح داد؟ در مقابل، MDSO، کشورهای متفاوتی را مقایسه می‌نماید (به طور مثال، در حال توسعه و توسعه یافته، یا دیکتاتوری و دموکراسی) که برخی نتایج مشابه حاصل می‌نمایند. نویسندگان استدلال می‌کنند که یکی از دلایلی که دو کشور با خصوصیات اجتماعی اقتصادی مشابه، اما با سیستم‌های سیاسی متفاوت را انتخاب کرده‌اند، همین است. آنان می‌گویند اگر می‌خواستیم شرایط اجتماعی اقتصادی را به عنوان متغیر مستقل تلقی نماییم، تلاش مان یک MSSD محسوب می‌شد و اگر می‌خواستیم نوع سیستم سیاسی را به عنوان متغیر مستقل عنوان کنیم، یک MDSO به حساب می‌آمد. در نتیجه می‌توان استنباط کرد که آنان در مطالعات تطبیقی خود هر دو تکنیک، MSSD و MDSO را به کار گرفته‌اند. معمولاً در مطالعات تطبیقی از یکی از این تکنیک‌ها (شبهه‌ترین موردها یا متفاوت‌ترین موردها) و به یکی از روش‌ها (روش اختلاف یا روش توافق) استفاده می‌شود. یکی از نقاط مثبت مطالعه مذکور استفاده از ترکیبی از روش‌های فوق است. در ادامه آنان به توصیف ویژگی‌های مطالعات موردی پرداخته‌اند و بیان داشته‌اند که کتاب حاضر از چهار مطالعه موردی در دو سطح متفاوت ملی و محلی تشکیل می‌شود. در این قسمت باید این نکته را یادآور شد که در روش مطالعه تطبیقی موردی به روش کیفی با موارد محدود (N کوچک) ارتباط دارد بندرت از بیش از چند مورد استفاده می‌شود به همین دلیل پژوهشگران باید به تناسب بین گستره، حجم موارد و متغیرهای مطالعه توجه نمایند. در این خصوص واحدهای بزرگ مطالعه با موردهای کم و متغیرهای بیشتر در نظر گرفته می‌شود. این بدین علت است که تدوین نظریه درباره دگرگونی‌های اجتماعی که موارد بسیار گسترده‌ای را در بر می‌گیرد بسیار دشوار است. در این مطالعه نویسندگان دریافتند که سیستم سیاسی بلژیک که مشروط و تقسیم بندی شده است ملایم‌تر خواهد بود و به طور قاطع‌تری در مورد سیاست پلیس در سطح ملی تایید خواهد شد، اما از آنجایی که سیاست بیمارستانی را در سطح محلی تایید نمی‌کند نگران کننده می‌باشد. این سودمندی توجه به بعد دیگر تقابل بین دو سیستم سیاسی مختلف را مطرح کرده است که حتی اگر سیستم بلژیک مشروط و طبقه‌بندی شده به طور کلی حرکتی کندتر داشته باشد، قابلیت پیش‌بینی آن و عدم «استانداردسازی‌های ملی» آن بدین معنا است که دست‌یابی به

1- Most Similar Systems Design (MSSD)

2- Most Different Systems Design (MDSO)

مؤلفیت‌های محلی و پروژه‌ها (از قبیل UZ Leuven جدید) شانس بهتری نسبت به NHS براکراتیک سخت و دشوار دارند. در پایان کتاب مؤلفان یک نتیجه‌گیری کلی از کتاب ارائه می‌نمایند که حاوی پنج بینش زیر است:

۱- یک بینش معتقد است که سازوکارهایی که از خط‌مشی‌ها در یک مسیر تاریخی در یک سازمان یا منطقه جغرافیایی حمایت می‌کند، متنوع هستند و نیازی به حمایت توسط مدل‌ها و نظریه‌هایی مانند مدل بازده ثابت مثبت و نظریه مسیر-وابستگی ندارد.

۲- نتیجه اینکه برخی از طبقه‌بندی‌های اصلی از تغییر (مانند مدل سه سطحی هال و کار استریک و زلن) مانند وسایل کاوش‌گر به خوبی عمل می‌کنند. اما مانع تغییر کامل در سطح میانی می‌شوند و بصورت قابل اطمینانی برای آزمون فرضیه‌های مطالعات کیفی در انواع نمونه‌های خط‌مشی به کار نمی‌روند.

۳- درک ما از چشم‌انداز بلند مدت نسبت به برخی از خط‌مشی‌ها، چرخه‌ای یا نوسانی به نظر می‌رسد به ویژه در شیوه حرکت از تمرکزگرایی به تمرکززدایی و برعکس.

۴- به نظر می‌رسد که تغییرات در نتایج به میزان بسیار زیادی به تغییرات محیط اجتماعی فناوری وابسته است و تغییر در خط‌مشی‌ها، جزء کوچکی از ترکیب بزرگ تغییر در ارائه خدمات عمومی است.

۵- بر اساس مبانی نظریه مسیر-وابستگی، شیوه‌هایی که سیستم‌های سیاسی، خط‌مشی‌ها را بر آن اساس تدوین می‌کنند به ندرت تغییر می‌نمایند، در حالی که محرک‌های اصلی تغییر در ساختار شیوه‌های عملیاتی در جامعه و فناوری به گونه‌ای سریع ظهور پیدا می‌کنند.

به طور کلی پژوهش تطبیقی بنا به ماهیت و منطق حاکم بر آن از این قابلیت و استعداد برخوردار است که می‌تواند اهداف متنوعی را در برنامه کاری خود قرار دهد. برخی از پژوهشگران مانند سید امامی (۱۳۸۶) و تیم می (۱۹۹۷) به چهار نوع هدف در مطالعات تطبیقی اشاره می‌کنند: ۱- نگاه خودشناسی بهتر و اقتباسی، ۲- نگاه تفاوت یاب، ۳- نگاه نظریه ساز و ۴- نگاه پیش‌بینانه (غفاری، ۱۳۸۸: ۸۲) اگر بخواهیم هدف غالب این کتاب را در این قالب بیان کنیم باید گفت که مؤلفان در این کتاب یک نگاه تفاوت یاب و نظریه ساز به مطالعات خود داشته‌اند. از طرفی اسکاچپول (۱۳۸۸) سه راهبرد عمده برای مرتبط ساختن تاریخ و ایده‌های نظری (تئوریک) شناسایی نموده است. برخی از جامعه‌شناسان تاریخی یک الگوی نظری واحد را درباره یک یا چند مورد مناسب با آن به کار می‌بندند. برخی دیگر در پی کشف نظم‌های علی‌اند که فرایندها و پیامدهای تاریخی خاص و معین را توضیح دهند، سایر جامعه‌شناسان تاریخی از مفاهیم استفاده می‌کنند تا آنچه را در بهترین حالت تفسیرهای تاریخی معنادار خوانده

می‌شود عرضه کنند و بسط دهند (غفاری، ۱۳۸۸: ۸۴). در این اثر مؤلفان با تبیین، تفسیر و روایت معنادار تاریخی در دو خدمت عمومی پلیس و بیمارستان دست به نظریه‌پردازی زده‌اند.

### منابع

- ۱- ساباتی، پل. ا. (۱۳۹۳). نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی. (مترجم: دانایی فرد، حسن). تهران: صفار.
- ۲- غفاری، غ. (۱۳۸۸). منطق پژوهش تطبیقی. مطالعات اجتماعی ایران. ۴(۳)، ص ۹۲-۷۶.
- 3- Mayer, Lawrence C. (1989). *Redefining Copparative Politics: Promise versus Performance*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

