



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸، صفحات ۲۰۸-۱۸۹

ارزیابی پیاده‌سازی حاکمیت سیاسی: تطبیق جمهوری اسلامی ایران با چارچوب متلند

آسیه حایری یزدی^۱

دانشجوی دکتری مرکز سیاست‌گذاری و حقوق انرژی نفت و مواد معدنی دانشگاه داندی

عباس ملکی

دانشیار انرژی دانشگاه صنعتی شریف

(تاریخ دریافت: ۹۸/۱/۱۷ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۵/۲۷)

چکیده

سیاست‌گذاری شامل چهار مرحله بنیادی است: تنظیم برنامه، تصمیم‌گیری، مشروعیت بخشی و پیاده‌سازی. پیاده‌سازی مربوط به مرحله ای است که اقدامات رسمی اجرایی و گروه‌های هدف، با اهداف و استراتژی‌های سیاستی مطابقت می‌یابند. پیاده‌سازی از اهداف سیاست‌گذاری یا اهداف مشروع آغاز می‌شود و سپس فرایندهای اجرایی آن، به نحوی نسبتاً خطی دنبال می‌شود، این در حالی است که بعضی از سیاست‌ها به نظر متناقض یا مبهم به نظر می‌رسند. تناقض و ابهام دو مشخصه مهم در فرآیند پیاده‌سازی سیاستی هستند و چارچوب متلند بر تحلیل همین دو مفهوم بنا شده است. در این مقاله، برای فهم و تحلیل سیاست اجرایی جمهوری اسلامی ایران از بعد سال ۱۳۶۸، از چارچوب پیاده‌سازی سیاستی متلند استفاده شده است. رویکرد کلی این مقاله این است که از عناصر چارچوب متلند برای درک پویایی بین روش‌های متفاوت اجرایی در دولت‌های مختلف الهام بگیرد. ماتریس چهارگانه متلند که گویای سطحی از ابهام و تضاد است، برای شناسایی تفاوت چهار دولت اخیر به کار گرفته شده است تا شاید بتواند در بین این تفاوت‌ها مسیر مشترکی را تحلیل کند و بیابد.

واژگان کلیدی: چارچوب پیاده‌سازی سیاستی متلند، جمهوری اسلامی ایران، حکومت دینی، مراحل سیاست‌گذاری.

1 - نویسنده مسئول Email: 2391480@dundee.ac.uk

2 - Matland Policy Implementation Framework

مقدمه

ایران از تاریخ ۱۴ مرداد ۱۲۸۵ و در نتیجه انقلاب مشروطه بین سالهای ۱۲۸۴ و ۱۲۹۰ دارای نظام حکومتی پارلمانی است. پس از پیروزی انقلاب ایران در ۲۲ بهمن ۱۳۵۷، قانون اساسی جمهوری اسلامی جانشین قانون اساسی مشروطه گردید. قانون اساسی جدید در آذر ۱۳۵۸ با شرکت ۷۱٫۶ درصد از واجدین شرایط و کسب آرای مثبت ۹۹٫۵ درصد از رای دهندگان تصویب شد (Nohlen, Grotz, & Hartmann, 2001, p. 72). پس از سالهای خونین جنگ بین ایران و عراق در سالهای ۱۳۶۷-۱۳۵۹ و طی هشت سال خط مشی سازندگی پس از جنگ در دوران ریاست جمهوری آیت الله هاشمی رفسنجانی (۱۳۷۶-۱۳۶۸)، تناقضات و درگیری‌ها ناشی از تعدد منابع قدرت در لایه‌های متفاوت نظام سیاسی جدید ایران ظهور کرد. سانترالیست‌ها و چپگرایانی که اصلاح طلب نامیده می‌شدند، در اواخر دهه ۱۳۷۰ در هر دو انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی قدرت را به دست آوردند. پس از شکست اصلاحات سیاسی در پس از سالهای ۱۳۸۴-۱۳۷۶، یک دولت نو محافظه کار ریاست جمهوری را به دست گرفت و بحران سیاسی در ایران با تظاهرات گسترده ای که نتیجه انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۸ را به چالش کشیده بود آغاز شد (Ghobadzadeh & Rahim, 2012). این مقاله به دنبال پاسخ به یک سوال چالش برانگیز با استفاده از نظریه پیاده‌سازی سیاستی است: چرا دموکراسی دینی در ایران در اجرا تا این حد دچار فراز و فرود بوده است؟ مدل تحلیلی مورد استفاده چارچوب پیاده‌سازی سیاستی متلند برای تحلیل مسیرهای دموکراسی با تعیین متغیرهای کلیدی مرتبط با ابهام و تضاد است (Matland, 1995). چارچوب متلند به ساده‌سازی مسأله کمک می‌کند و این تحقیق آگاه است که ساده‌سازی مسئله توسط یک مدل ممکن است به حذف بعضی عوامل موثر در تحلیل بینجامد. برای تحلیل مسائل پیچیده سیاستی از پیشنهاد فیشر (Fischer, Miller, & Sidney, 2007, p. 103) نیز می‌توان استفاده کرد. وی در تطبیق فرآیندهای سیاستی با برخی مفاهیم اقتضایی مانند شرایط چارچوب متلند (deLeon, 1999) و نیز اهداف سیاستی متأثر از فرهنگ و زبان (Lester & Googin, 1998) چشم‌اندازهای متفاوت تری را جستجو می‌کند و به تأثیرات فرهنگی سیاستمداران بر جامعه نیز می‌پردازد.

مبانی نظری

پیش از تعریف مدل متلند به پاسخ به این سؤال می‌پردازیم که اساساً یک پیاده‌سازی سیاستی چه موقع موفق تعریف می‌شود. سیاستگذاری عبارت است از فعالیت‌های برنامه ریزی شده که در پاسخ به تصمیمات حاکمیتی تدوین می‌شوند. این فعالیت‌ها همان برنامه‌های سیاستگذاران

برای اجرای خواسته‌هایی است که توسط نهادهای قانون گذاری، نماینده قضایی یا هیئت‌های اجرایی تبیین شده باشند. پیاده‌سازی سیاسی مرحله ای از فرآیند سیاستگذاری است که در حوزه مسئولیت بوروکراتیک قرار دارد. یعنی پیاده‌سازی مرحله ای از چرخه سیاسی است که ارتباط بین سیاستگذاران و مخاطبان سیاست توسط مجریان برقرار می‌شود. به بیان دیگر، پیاده‌سازی شامل تبدیل یک خروجی سیاستگذاری به یک نتیجه سیاسی است. دستیابی به نتیجه سیاسی که از قبل تعیین شده شرط اصلی برای موثر بودن سیاست است. با این حال باید در نظر داشت که فقط نتیجه سیاسی است که می‌تواند به طور مستقیم توسط مجریان تحت تاثیر قرار گیرد نه موثر بودن سیاست، زیرا موثر بودن سیاست‌ها از عوامل دیگری نیز متأثر می‌شوند (Knill & Tosun, 2012, p. 149). بنابراین، تمام استدلال‌هایی که در این مقاله ارائه شده است صرفاً مربوط به فرآیند چگونگی تبدیل خروجی‌های سیاستگذاری به نتایج سیاسی است و به تبعات و تاثیرات بعدی سیاست‌ها مربوط نمی‌شود. در این بخش، مقاله به طور خلاصه به معرفی مبانی نظری چارچوب متلند می‌پردازد که به طور مفصل در مقاله وی در ۱۹۹۵ معرفی شده است (Matland, 1995) و در آن مدلی چهارگانه بر اساس سطح ابهام و تضاد برای تحلیل مرحله پیاده‌سازی سیاست‌ها تدوین شده است. متلند در جریان نقد دو نوع مدل عمده پیاده‌سازی سیاست یعنی مدل بالا به پایین و مدل پایین به بالا معتقد است که نوع اول شفاف تر و دارای عدم قطعیت کمتری است اما سیاستگذاری از پایین به بالا دارای ابهام و نیز عدم قطعیت بیشتری است. از سویی، سیاست‌ها در دنیای واقعی از یک نوع نیستند بلکه اغلب ترکیبی از هر دو نوع سیاستگذاری هستند. مدل ابهام - تضاد ارائه شده توسط متلند یک مدل اقتضایی است که تلاش می‌کند مبانی جامع تر و یکپارچه ای را برای درک پیاده‌سازی سیاسی فراهم کند.

تضاد در سیاستگذاری

تضاد نقش محوری در شناسایی مدل‌های تصمیم‌گیری دارد. مثلاً در هر دو مدل عقلانی و بوروکراتیک بازیگران همه از عقلانیت خود راضی هستند، تفاوت این مدل‌ها در سطح همگرایی اهداف است. در مدل عقلانی فرض بر این است که اهداف مورد توافق هستند، فلذا می‌توان تابع مطلوبیت برای اهداف ترسیم کرد. فلذا با لحاظ همه محدودیت‌ها می‌شود تابع هدف را بیشینه کرد. مسئله اصلی در مدل عقلانی پیدا کردن مسیر برای کسب هدف مشترک است. اما در طرف مقابل، در مدل بوروکراتیک در مورد مجموعه اهداف توافقی وجود ندارد و وجود تضاد جزء ذاتی آن است. در سیاستگذاری از بالا به پایین، تضاد یک متغیر درونی است و طراحان سیاستگذاری می‌توانند برای کاهش آن برنامه ریزی کنند و امیدوار باشند که با کاهش سطح

تضاد، فرآیند پیاده‌سازی به تصمیم‌گیری عقلانی نزدیک می‌شود و از تصمیم‌گیری بوروکراتیک فاصله می‌گیرد. درست برعکس، در سیاستگذاری از پایین به بالا این امکان وجود ندارد و سطح تضاد متغیری بیرونی بوده، بنابراین در دسترس نیست. بعضی از انواع تضادها قابل کنترل هستند و این امکان وجود دارد که از طریق ابزارهایی مانند مقررات ساده و یا انگیزه‌های سودمند بازیگران را تشویق کرد که با سیاست‌ها همراه شوند. از سوی دیگر، سیاست‌هایی هم وجود دارند که اساساً مناقشه برانگیزند و نمی‌شود طوری تنظیم شوند تا از تضاد جلوگیری شود. اگر تضادی بر اساس ناسازگاری بین ارزش‌ها باشد گروه‌های معارض با هیچ نوع ابزار انگیزشی بر سر آن به توافق نخواهند رسید. در سطوح پایین تر تضاد روش‌های انگیزشی و تشویقی و یا مکانیزم‌های حل مسئله راهگشا است، اما در سطوح بالاتر تضاد روش‌های چانه زنی و حتی شدت عمل مرسوم تر است.

ابهام در سیاستگذاری

ابهام در پیاده‌سازی سیاست‌ها از منابع مختلفی ناشی می‌شود ولی به دو دسته کلی قابل دسته بندی است: ابهام در اهداف و ابهام در ابزار. در مدل‌های بالا به پایین شفافیت در اهداف، یک متغیر مستقل است و مستقیماً بر موفقیت سیاستگذاری تاثیر می‌گذارد. ابهام در هدف منجر به سوء تفاهم و عدم قطعیت می‌شود و یکی از دلایل اصلی شکست در مرحله پیاده‌سازی است. افرادی که معتقد به سیاستگذاری از بالا به پایین هستند بر شفافیت اهداف تاکید دارند. این نکته را باید در نظر داشت که در طراحی سیاست، تضاد و ابهام در هدف با هم همبستگی منفی دارند. یکی از راه‌های محدود کردن تضاد، کاهش ابهام است. به عبارتی، هر قدر اهداف روشن تر باشند محتمل تر است که منجر به تضاد شوند. لذا ابهام در اهداف، گاهی برای پیاده‌سازی موفق یک سیاستگذاری و اجتناب از تضاد ضروری است. ابهام محدود به اهداف نیست و ممکن است در ابزار و عوامل ظاهر شود، مثل وقتی که تکنولوژی مورد نیاز برای رسیدن به هدف وجود ندارد. ابهام در ابزار را می‌توان به عدم قطعیت نیز تعبیر کرد و منظور عدم قطعیت در نقش‌ها و وظایف سازمان‌ها و نهادهای مختلف در فرآیند پیاده‌سازی است. همین طور در یک محیط پیچیده نیز شناسایی ابزار مشکل است و مجریان با سؤالاتی مواجهند نظیر این که کدام ابزار مناسب ترند، چگونه باید از آنها استفاده کرد، و اثر و تبعات آنها چیست.

مدل پیاده‌سازی سیاستگذاری: ماتریس چهارگانه متلند

متلند مدل خود را به صورت یک ماتریس چهار خانه نمایش داد. هر خانه گویای سطحی از ابهام و تضاد است که در طیفی از کم به زیاد تغییر می‌کند. باید توجه داشت که در جدول ۱، هر یک از عوامل ابهام و تضاد به صورت دو بخشی (کم یا زیاد) ارائه می‌شوند؛ این کار فقط برای ساده‌سازی این نمایش است و گرنه ساختارهای نظری پیوسته هستند. هیچ نقطه ناپیوسته‌ای وجود ندارد که حرکت کوچکی به سمت بالا یا پایین یا چپ به راست باعث تغییرات رادیکال از یک نوع پیاده‌سازی به نوع دیگری شود. در اینجا به اختصار هر یک از خانه‌های ماتریس تضاد-ابهام شرح داده می‌شوند.

جدول ۱ - ماتریس ابهام - تضاد: فرآیندهای پیاده‌سازی سیاستگذاری‌ها (اقتباس از (Matland, 1995))

ابهام			
زیاد	کم		
پیاده‌سازی تجربی	پیاده‌سازی اداری	کم	تضاد
شرایط متنی	منابع		
پیاده‌سازی نمادین	پیاده‌سازی سیاسی	زیاد	
توانایی ائتلاف	قدرت		

پیاده‌سازی اداری: در تئوری‌های تصمیم‌گیری، وقتی که فرصت‌های انتخاب به گونه‌ای باشند که در آنها ابهام و تضاد هر دو کم باشند شرایط مقدماتی فراهم است تا فرآیند تصمیم‌گیری عقلانی شکل بگیرد. در این شرایط، اهداف معلوم هستند و ابزار حل مسائل موجود همگی شناخته شده‌اند. اصل اساسی در پیاده‌سازی اداری این است که خروجی‌ها با منابع، قابل شناسایی‌اند، یعنی اگر منابع مکفی در اختیار باشند خروجی‌های مطلوب، تضمین شده هستند.

پیاده‌سازی سیاسی: در علوم تصمیم‌گیری در شرایطی که ابهام کم ولی تضاد زیاد است، گفته می‌شود که شرایط مهیا برای مدل‌های سیاسی است. متلند تأکید می‌کند که با نامگذاری این نوع از پیاده‌سازی با نام سیاسی، منظور این نیست که سایر انواع پیاده‌سازی دارای عناصر سیاسی نیستند، همچنانکه نامگذاری دسته قبلی با نام اداری به این معنی نیست که تنها این دسته با عناصر اداری سر و کار دارد. این اصطلاح صرفاً به منظور تأکید بر این است که انتظار می‌رود

این نوع از پیاده‌سازی به طور برجسته ای چانه زنی و فعالیت‌های دیگر مرتبط با سنت تصمیم‌گیری بوروکراتیک را نشانه رود. در این نوع از پیاده‌سازی، بازیگران اهداف روشنی را تعریف می‌کنند، اما با مخالفت‌هایی هم رو به رو می‌شوند زیرا اهدافی که به روشنی تعریف شده اند ممکن است با هم ناسازگار باشند. لذا، نزاع بر سر ابزار در می‌گیرد و به طور ویژه در مرحله طراحی پیاده‌سازی ظهور پیدا می‌کند. اصل اساسی در پیاده‌سازی سیاسی این است که خروجی‌های پیاده‌سازی بیشتر وابسته به قدرت سیاسی هستند تا نظام اداری. در برخی موارد، یک بازیگر یا ائتلافی از بازیگران، قدرت کافی برای تحمیل اراده خود را به دیگران دارند. در مواردی دیگر، بازیگران برای رسیدن به توافق به معامله می‌پردازند. برای سیاست‌های این دسته، سازگاری به صورت خود به خودی انجام نمی‌شود. با وجودی که سیاست منسجمی وجود دارد، ولی منابع اساسی توسط بازیگرانی خارج از سازماندهی پیاده‌سازی یا توسط بازیگران که فعالانه مخالف سیاست پیشنهاد شده هستند کنترل می‌شوند. پیاده‌سازی سیاسی بیشتر از پیاده‌سازی اداری از محیط اطراف تاثیر می‌گیرد. برنامه ریزی برای پیاده‌سازی سیاسی شامل تضمین سازگاری بازیگرانی است که منابع آنها برای موفقیت سیاست‌ها حیاتی است. از آنجایی که برخی از بازیگران که همکاری آنان لازم است ممکن است با اهداف سیاستگذاری مخالف باشند، پیاده‌سازی موفقیت آمیز بستگی دارد به اینکه قدرت کافی برای تحمیل اراده به دیگر بازیگران یا منابع کافی برای دستیابی به توافق در مورد ابزار وجود داشته باشد. در این شرایط مکانیسم‌های قانونگذاری و پاداش موثر هستند.

پیاده‌سازی تجربی: اگر یک نوع از سیاستگذاری نماینده سطح بالایی از ابهام و سطح کمی از تضاد باشد، خروجی‌ها به این واقعیت وابسته هستند که کدام بازیگران فعال ترند و بیشتر دخالت می‌کنند. اصل اساسی این نوع از پیاده‌سازی این است که شرایط متنی و زمینه ای بر فرآیند پیاده‌سازی غلبه دارند. نتایج این نوع پیاده‌سازی به طور جدی به منابع و بازیگران حاضر در محیط‌های کوچک پیاده‌سازی وابسته است. این نتایج از یک محیط اجرایی به محیط اجرایی دیگر فرق می‌کند لذا خروجی‌های این نوع از پیاده‌سازی لزوماً سازگار نیستند. از منظر علوم تصمیم‌گیری، این نوع از پیاده‌سازی ملغمه ای است از جریان‌های بازیگران، مشکلات، راه حل‌ها و فرصت‌های انتخاب که منجر به نتایجی غیرقابل پیش بینی می‌شود. سیاستگذاری‌هایی که در طی آن هم اهداف و هم معیارها نامعلوم هستند به طور طبیعی به دسته پیاده‌سازی تجربی وابسته هستند.

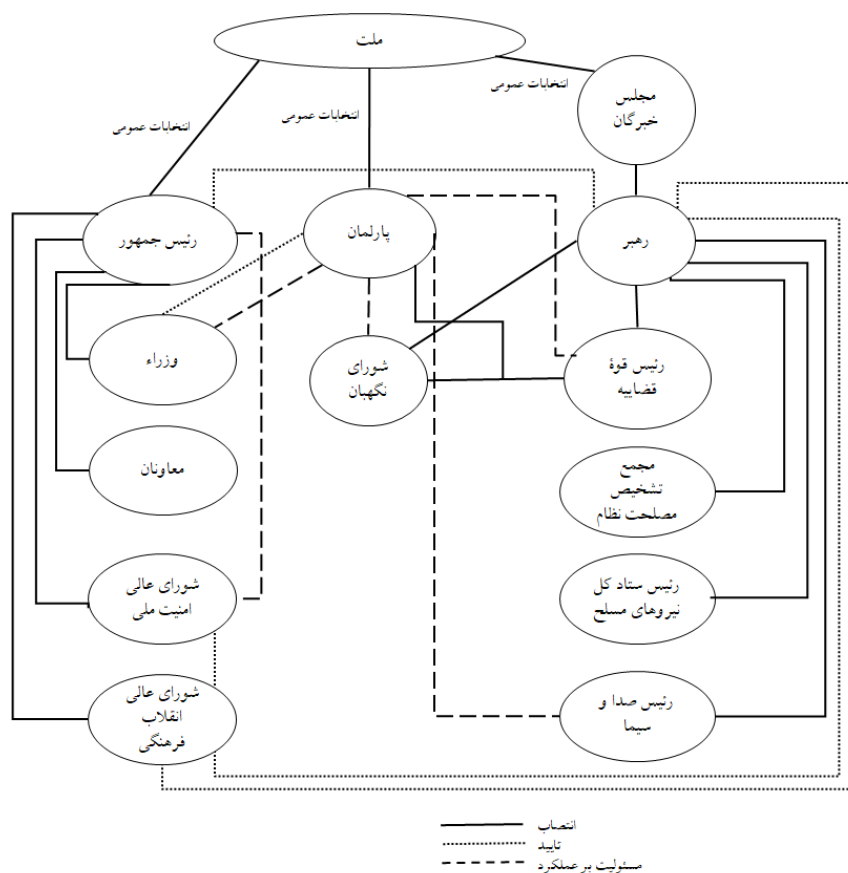
پیاده‌سازی نمادین: ممکن است به نظر غیرممکن باشد که سیاستی علاوه بر این که سطح بالایی از ابهام دارد در عین حال بتواند تضاد یا مناقشه ایجاد کند. در حالی که همانطور که قبلاً

اشاره شد هر قدر سیاستگذاری مبهم تر باشد تضاد کمتر خواهد بود. با این وجود، سیاست‌هایی وجود دارد که با این مشخصه یعنی سطوح بالایی از ابهام و تضاد مشخص می‌شوند. سیاست‌هایی که از نمادهای بسیار برجسته استفاده می‌کنند اغلب سطح بالایی از تضاد را به همراه دارند. سیاست‌های نمادین نقش مهمی در تأیید اهداف جدید، تأیید تعهد به اهداف قدیم یا تأکید بر ارزش‌ها و اصول اساسی دارند. در این نوع از فرآیند، وجود سطح بالایی از تضاد مهم است، زیرا ساختارهایی را ایجاد می‌کند که سبب تعیین صف‌بندی‌ها می‌شوند. اصل اساسی در این نوع پیاده‌سازی این است که توانایی ائتلاف منجر به تعیین نتایج و خروجی‌ها می‌شود. این دوره سیاسی توسط ائتلافی از بازیگران در سطح محلی تعیین می‌شود که منابع موجود را کنترل می‌کنند. به طور سنتی، سیاست نمادین با عدم اجرای سیاست همراه است. مثال نوعی سیاستی است که در مرحله تصویب در معرض توجه فراوان است، اما در نهایت، تأثیر گذاری اندکی دارد. سیاست‌های نمادین تقریباً همیشه با شکست‌های اساسی همراه هستند. سیاست‌های پیاده‌سازی نمادین متضاد هستند، بنابراین از این حیث شباهت به پیاده‌سازی سیاسی دارند. بازیگران به شدت در فرآیند پیاده‌سازی و اجرا درگیر می‌شوند و اختلاف نظرها از طریق اعمال قدرت یا چانه زنی حل می‌شود؛ در عوض روش‌های حل مسئله و یا متقاعد کردن تنها به مقدار محدود استفاده می‌شود. نفوذ بازیگر به قدرت ائتلافی که بخشی از آن است، وابسته است. پیاده‌سازی نمادین از پیاده‌سازی سیاسی از این لحاظ متفاوت است که در آن قدرت ائتلاف در سطوح پایین تصمیم‌گیری و نه در سطوح بالای تصمیم‌گیری، نتیجه را تعیین می‌کند. این تفاوت به دلیل سطح زیاد ابهام است. هنگامی که یک سیاست دارای اهداف مرجع و در عین حال ابزار مبهم است در رده نمادین قرار می‌گیرد. همانطور که سطح ابهام کاهش می‌یابد، سیاستگذاری نیز به سطوح بالاتر تصمیم‌گیری حرکت می‌کند. تا جایی که با کاهش ابهام پیاده‌سازی از نوع نمادین به نوع سیاسی تبدیل می‌شود.

فرمول‌بندی سیاستی

فرمول‌بندی سیاستی در ایران مبتنی بر دموکراسی پارلمانی است. دموکراسی پارلمانی ایران با یک فلسفه جدید حکومتی ظهور یافت که به جز درون مایه تئوکراسی با مفاهیم عمومی دموکراسی در کشورهای دیگر همخوانی دارد (Maleki, 2002, p. 1). ایران دارای سه ستون مجلس قانونگذاری، قوه قضاییه و قوه مجریه است که در شکل ۱ نشان داده شده است. رئیس جمهور و اعضای مجلس نمایندگان به مدت یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند. مدت زمان ریاست جمهوری محدود به دو دوره است. تمام وزرا که توسط رئیس جمهور نامزد شده اند

باید توسط مجلس تایید شوند و به طور مستقیم در کار خود مسئولیت دارند. آنچه در دموکراسی ایران متفاوت است، ساختار دینی شامل مجلس خبرگان و رهبر است. مجلس خبرگان متشکل از روحانیونی است که توسط مردم برای مدت هشت سال انتخاب می‌شوند. این مجلس رهبر را تعیین می‌کند و بر عملکرد رهبری نظارت دارد (WIPO, 1979, p. 23). شورایی به نام نگهبان مسئول بررسی و تایید سازگاری مصوبات مجلس قانونگذاری با قوانین اسلام و قانون اساسی است و به این لحاظ دارای حق وتو در قوانین است (Maleki, 2002, p. 1). ترکیب این شورا متشکل از دوازده عضو است: شش تن از فقهای اسلامی که توسط رهبر تعیین شده و شش نفر حقوقدانی است که از بین ۱۲ نفری که توسط رئیس قوه قضائیه به پارلمان معرفی می‌شوند با کسب آرای پارلمانی انتخاب می‌شوند (WIPO, 1979, p. 20). قوه قضائیه خود یکی از قوای مستقل است که ریاست آن توسط رهبر تعیین شده است. به غیر از شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد که اعضای آن توسط رهبر از جناح‌ها و احزاب سیاسی مختلف ایران منصوب می‌شوند. این شورا سه مسئولیت اصلی را بر عهده دارد. اول، حل اختلافات بین مصوبات پارلمان و شورای نگهبان که به دلیل وتو از سوی شورای نگهبان پدید آمده است. دوم، ارائه مشاوره به رهبر و سوم، پیشنهادهای رهنمودی برای سیاست کلی جمهوری اسلامی (Maleki, 2002, p. 2). شکل ۱ بخش‌های اصلی در ساختار جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد.



شکل ۱ - ارکان اصلی جمهوری اسلامی ایران (Maleki, 2002)، رسم مجدد و ترجمه توسط نگارنده^۳.

مشروعیت سیاسی^۴

دهه اول یا مرحله بنیادی جمهوری اسلامی ایران برای گذار از نظام پادشاهی به جمهوری مبتنی بر اصول حکومتی در فقه اسلامی و تثبیت پایه‌های جمهوری تازه متولد شده صرف شد. دهه دوم، یا مرحله اول پس از جنگ، با عملگرایی، توسعه و رفاه تقویت و حمایت شد. مرحله

۳ - توضیح این که شورای عالی انقلاب فرهنگی به ریاست رئیس قوه مجریه تشکیل جلسه می‌دهد. وظایف این شورا سیاستگذاری، تصویب ضوابط و نظارت بر مسائل فرهنگی کشور است اما مصوبات آن بعضاً شأن قانونگذاری دارد و اعضای آن همگی از سوی رهبری انتخاب می‌شوند. این شورا در بدو تأسیس در سال ۱۳۵۷ با نام ستاد انقلاب فرهنگی تشکیل شد و در سال ۱۳۶۳ به شورای عالی انقلاب فرهنگی تغییر نام پیدا کرد.

دوم بعد از جنگ به اصلاحات سیاسی اختصاص دارد، چرا که برخی از محققان بر این باورند که جمهوری اسلامی دارای ویژگی‌های جمهوریخواهانه و دموکراتیک است اما همه وعده‌های انقلاب را برآورده نمی‌کند. برخی دیگر آن را به عنوان یک دولت تئوکراتیک یاد می‌کنند که حقوق اجتماعی و سیاسی اساسی مردم را انکار می‌کند (Parsa, 2016, p. 7). محققان مذهبی در دوران اصلاح طلبی ایران (۱۳۷۶-۱۳۸۴) عملکرد قابل توجهی در ترویج تفسیر دموکراتیک از اقتدار دولتی در یک درون مایه دینی داشته‌اند. (Ghobadzadeh & Rahim, 2012, p. 345) مرحله سوم با ائتلاف رادیکال‌های اسلامی و نو محافظه کاران شکل گرفت در حالی که بیست ماه در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۹، با درگیری‌ها در واکنش به شائبه تقلب در انتخابات ریاست جمهوری گذشت. معترضان به تدریج خواستار یک جمهوری ایرانی جایگزین جمهوری اسلامی شدند که به گفته برخی محققان بالقوه می‌توانست مشروعیت سیاسی جمهوری اسلامی ایران را تضعیف کند. احمد صدری استدلال می‌کند که: "اصلاحات رادیکال بر پایه بی‌ثباتی ذاتی و عدم مشروعیت جناح راست در الیگارشی دینی است" (Jahanbagloo, 2004, p. 121). استیو بروس^۵ استدلال می‌کند که: "یا اراده خدا حاکم است یا اراده مردم" (Haynes, 2014, p. 22)، و همنوایی این دو را ممکن نمی‌داند. دهه چهارم، مرحله ای از اعتدال است که باعث ایجاد تعادل بین رادیکال‌ها و اصلاح طلبان با به حداقل رساندن اختلافات سیاسی در داخل جامعه و میان مردم و دولت شده است. تاریخ فعالیت‌های سیاسی ایران پس از انقلاب تاکنون را می‌توان در پنج دوره زمانی نشان داد که در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲ - دوره‌های اصلی تاریخی جمهوری اسلامی ایران در پیاده‌سازی سیاستی

دوره تاریخی	سال‌ها	دیپلماسی اصلی و وقایع غالب	ریاست جمهوری
مرحله (۰) - تثبیت و انتقال	۱۳۵۷-۱۳۵۸	انقلاب ایران	رئیس جمهور دکتر بنی صدر (نخست وزیر رجائی)
	۱۳۵۸-۱۳۶۷	جنگ ایران و عراق	رئیس جمهور رجائی (نخست وزیر حجت الاسلام دکتر باهنر)
	۱۳۶۷	رحلت آیت الله العظمی خمینی	رئیس جمهور آیت الله خامنه ای (نخست وزیر مهندس موسوی)
مرحله (۱) - سازندگی پس از جنگ	۱۳۶۶-۱۳۶۸	از لحاظ اقتصادی لیبرال، از لحاظ سیاسی اقتدارگرا، و از لحاظ ماهیت اصولگرا	رئیس جمهور آیت الله هاشمی رفسنجانی
مرحله (۲) - اصلاحات سیاسی	۱۳۷۶-۱۳۸۴	آزادی بیان، مدارا، جامعه مدنی، و مردمسالاری دینی	رئیس جمهور حجت الاسلام خاتمی
مرحله (۳) - محافظه کار	۱۳۸۴-۱۳۹۲	ائتلاف گروه‌های سیاسی محافظه کار	رئیس جمهور دکتر احمدی نژاد
	۱۳۸۸-۱۳۸۹	جنبش سبز و اعتراضات	
مرحله (۴) - اعتدال گرا	۱۳۹۲-۱۴۰۰	اعتدال و دیپلماسی عملگرا	رئیس جمهور حجت الاسلام دکتر روحانی

پیاده‌سازی سیاستی

ویژگی اصلی فرآیند پیاده‌سازی سیاستی که آن را از فرمول‌بندی و تصویب سیاست متمایز می‌کند، عملکرد به موقع و ارزیابی عملکردهای مرتبط با اجرای فرمول‌بندی سیاست است. لذا آنچه مهم است، میزان همبستگی بین مراحل پیاده‌سازی و فرمول‌بندی سیاستی است، نه تحلیل مبانی سیستم سیاسی. مفاهیم اقتضایی متلند در این راستا هستند اما کاملاً متناسب نیستند زیرا برخی از شرایط زمینه‌ای مانند ویژگی‌های نهادی ساختارهای پیاده‌سازی، انواع سیاست‌ها یا متغیرهای فرهنگی خاص یک کشور، نوع خاصی از فرایندهای پیاده‌سازی و متغیرها را طلب می‌کند (deLeon, 1999, p. 318). در بحث در نتایج حاصله از تطبیق به کمک چارچوب متلند به این محدودیت‌ها توجه داریم. ریچارد متلند تحقیق در پیاده‌سازی سیاست را با کمک ماتریس ابهام-تضاد ترسیم کرد. او نشان داد که فرآیند پیاده‌سازی سیاست همیشه با سطوحی از تلفیق ابهام در سیاست و تضاد در سیاست همراه است و با این ماتریس یک چارچوب جامع برای

چهار دیدگاه در پیاده‌سازی سیاستی ایجاد کرد (Matland, 1995, p. 160), (Lester & Googin, 1998, p. 5):

۱. اجرای اداری یا پیاده‌سازی کامل، مشخص شده توسط تضاد کم و ابهام کم
 ۲. اجرای سیاسی یا پیاده‌سازی معترضانه، مشخص شده توسط تضادهای شدید و ابهام کم
 ۳. اجرا یا پیاده‌سازی تجربی، مشخص شده توسط تضاد کم و ابهام بالا
 ۴. اجرا یا پیاده‌سازی نمادین، مشخص شده توسط تضادهای شدید و ابهام بالا
- اگر این رویکرد را با دوره‌های زمانی پیاده‌سازی سیاستی در ایران تطبیق دهیم از پتانسیل این مدل به طور کامل استفاده کرده ایم. پیاده‌سازی سیاست‌ها در زمینه سیاسی ایران یک مسئله چندوجهی و پیچیده است که با مدل متلند به یک مدل ساده و مناسب کاهش می‌یابد تا خواص نهادی ساختار پیاده‌سازی را معنادار تر می‌کند. جدول ۳ این زمان و فرایند را در چهار دوره زمانی متوالی نشان می‌دهد.

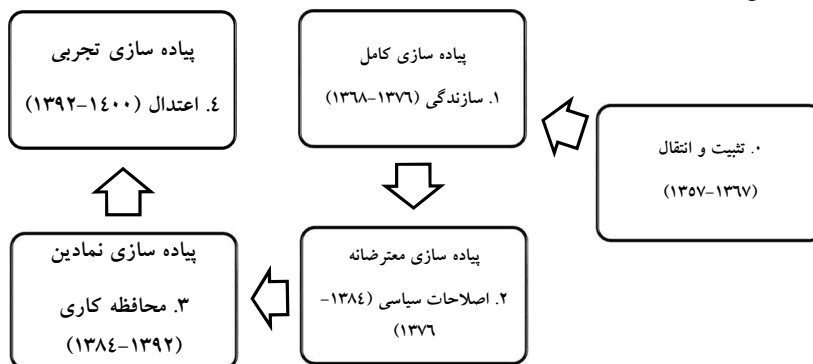
جدول ۳- حالت‌های پیاده‌سازی سیاستی و فرایندهای زمانبندی متناظر،

اقتباس از (Howlett, 2009) و (Matland, 1995)

ابهام		کم	تضاد
زیاد	کم		
پیاده‌سازی تجربی	پیاده‌سازی کامل	کم	تضاد
تمرکز بر ابزار اطلاعاتی (افشای اطلاعات)	تمرکز بر ابزار مالی (تامین مالی گروه‌های ذینفع)		
پیاده‌سازی نمادین	پیاده‌سازی معترضانه	زیاد	
تمرکز بر ابزارهای اقتدارگرایانه مردود یا بی اثر (سرکوب)	تمرکز بر ابزارهای تئوریزاسیون (باز سازماندهی دولتی)		

با در نظر گرفتن دوره‌های مختلف جمهوری از انقلاب ۱۳۵۷ در جدول ۲، دیده می‌شود که به جز مرحله شروع، یعنی انتقال از پادشاهی به جمهوری و تثبیت جمهوری اسلامی، دوره‌های تاریخی دیگر در سیر تحول جمهوری اسلامی ایران (جدول ۲) را می‌توان با ماتریس اقتضایی مدل متلند (جدول ۳) تطابق داد و یک مدل فرایندی را استخراج کرد (شکل ۲). همان گونه که

همیشه سطوحی از ابهام و تضاد بر روند پیاده‌سازی تأثیر می‌گذارد، رویدادهای چهار دوره مختلف ریاست جمهوری نیز در یک تناظر با اجزای ماتریس متلند قرار دارند و سیر تحولی را نشان می‌دهند.



شکل ۲ - مراحل مختلف مدل متلند در قالب فرایند تاریخی پیاده‌سازی سیاستی جمهوری اسلامی ایران.

۱- سازندگی (۱۳۷۶-۱۳۶۸) یا پیاده‌سازی کامل

در مولفه ابهام کم- تضاد کم از ماتریس متلند، اهداف و ابزار حل مسئله به خوبی شناخته شده است. اطلاعات، منابع و قدرت به هسته پیاده‌سازی در یک سلسله مراتب از طریق فرمان از سطوح بالاتر ارائه می‌شود. این سیاست نسبتاً شفاف تعریف شده و توافق در مورد وظایف و مسئولیت‌ها وجود دارد.

۲- اصلاحات سیاسی (۱۳۸۴-۱۳۷۶) یا پیاده‌سازی معترضانه

در مولفه ابهام کم - تضاد زیاد از ماتریس متلند، اهداف و ابزار متناقض وجود دارد. خروجی گروه‌ها با تنوع قدرت‌ها تعریف می‌شود. توافقات به صورت خودکار و سریع نیست ولی ابهام کمتر یا شفافیت بیشتر ارزیابی توافقات را آسان می‌کند و خروجی در سطوح خرد در سازمان‌های مختلف مشابه است.

۳- محافظه کاری (۱۳۹۲-۱۳۸۴) یا پیاده‌سازی نمادین

در مولفه ابهام زیاد - تضاد زیاد از ماتریس متلند، رسیدن به یک همگرایی و توافق ناممکن به نظر می‌رسد. به دلیل ابهام سیاسی، نمادها شکل می‌گیرند که همین سبب افزایش اختلافات

است. خروجی‌ها با توجه به میزان قدرت ائتلاف متفاوت است. ابهام در سیاستگذاری، ارزیابی فعالیت‌ها را دشوار می‌کند. خروجی‌ها در هر یک از سازمان‌های سطح خرد متفاوت هستند، که منعکس‌کننده نوع ائتلاف در قدرت است.

۴- اعتدال (۱۴۰۰-۱۳۹۲) یا پیاده‌سازی تجربی

در مولفه ابهام زیاد - تضاد کم از ماتریس متلند، فرصتی برای تغییر سیاست در سازمان‌ها به طور مستقل وجود دارد. رابطه بین سازمانی بین خروجی‌ها با توجه به تأثیرات افراد مؤثر متفاوت است. مکانیزم ارزیابی توافقات معمولاً به آسانی قابل دستیابی نیست. خروجی‌ها از یک سازمان به دیگر متفاوت است.

نمونه‌های عینی و شواهد تجربی

در یافتن شواهدی که این چارچوب را تأیید (و یا مردود) می‌کنند می‌توان حوزه‌های مختلف فرهنگ، جامعه، اقتصاد، دین و روابط بین‌الملل مقالات متعددی نوشت. در اینجا به بررسی برخی از شواهد در حوزه اقتصاد و سیاست خارجی و تأثیر آن بر دیپلماسی انرژی ایران می‌پردازیم.

• مرحله (۱) - پیاده‌سازی کامل، سازندگی پس از جنگ (۱۳۶۸-۱۳۷۶)

با پایان جنگ در سال ۱۳۶۷ و درگذشت امام خمینی در سال ۱۳۶۸، بازسازی در سیاست‌های اقتصادی و خارجی توسط دولت تحت ریاست آیت الله هاشمی رفسنجانی مورد تأکید قرار گرفت. هدف اصلی وی ارتقاء توسعه اقتصادی با راهکار اقتصاد آزاد یا اقتصاد لیبرال بود و این تلاش توسط بازاریان و محافظه کاران اجتماعی در مجلس حمایت می‌شد. با اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تصویب اصلاحات قانون اساسی و حذف پست نخست‌وزیری، همزمان با انتخابات ریاست جمهوری اتفاق افتاد، بنابراین افزایش اختیارات رئیس‌جمهور همزمان با تجدید ساختار سیستم سیاسی رخ داد و در نتیجه، توازن قدرت بین پارلمان و رئیس‌جمهور به نفع رئیس‌جمهور متعادل شد. کشور به دلیل کاهش قیمت نفت بین سالهای ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶^۶، به همراه بیکاری، فروپاشی مجازی بخش خصوصی و زیرساخت‌های آسیب دیده یا توسعه نیافته ناشی از جنگ در معرض بحران اقتصادی بود. لذا مرحله بازسازی و خصوصی‌سازی در تلاش

۶ - در سال ۱۳۶۵ قیمت متوسط نفت آمریکا به ۱۴ دلار به ازای هر بشکه نفت و در سال ۱۳۶۶ به ۱۷ دلار رسید. این قیمت‌ها با احتساب تورم جهانی، به ترتیب معادل ۳۳ و ۳۹ دلار به ازای هر بشکه نفت در حال حاضر است (Historical Crude Oil Prices (1946-Present), 2019). قیمت نفت ایران کمتر از قیمت نفت آمریکا است و در سال ۱۳۶۵ تقریباً ۱۲ دلار بوده است.

برای تحریک اقتصاد بیمار از طریق یک سیاست اقتصادی لیبرال آغاز شد. وقتی دولت رفسنجانی با منابع مالی ناکافی روبرو شد - که نتیجه ترکیبی از کاهش قیمت نفت، اقتصاد و زیرساخت‌های آسیب دیده و تولید پایین نفت بود - مجبور شد تغییرات چشمگیری در سیاستگذاری‌ها ایجاد کند. سیاست جدید دنبال کردن آزادسازی اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی بود که همین امر باعث ایجاد فرصت‌هایی نیز در سیاست خارجی نیز شد. با این سیاستگذاری، سیاست‌های بنیادین نظیر صدور انقلاب و اسلامی شدن، به سیاستی عملگراتر مبتنی بر منافع ملی ارتقاء یافت. در سیاست ایدئولوژیک و تقریباً ساده و خام اولیه، سیاست انرژی کشور - و به طور خاص نفت - پیوند خود را با سیاست خارجی از دست داده بود. نیازهای داخلی و سیاست عملگرا در دولت هاشمی رفسنجانی این ارتباط را برقرار کرد، که حداقل تا حدودی ناشی از تغییرات قیمت نفت بود. سیاست استفاده از دیپلماسی انرژی در فرآیند عادی‌سازی روابط با آمریکا تا اعطای قرارداد نفت و گاز به شرکت کونوکو پیش رفت، هرچند این قرارداد ده روز بعد از اعطاء، با امضای دستور اجرایی رئیس جمهور وقت آمریکا، بیل کلینتون، مبنی بر ممنوعیت تجارت شرکت‌های آمریکایی با ایران ملغی شد (Yergin, 2012, pp. 299-300). در حالی که طیف چپ و به خصوص اصلاح طلبان در مخالفت با هاشمی خواستار به اصطلاح «نظام اقتصاد اسلامی» می‌شدند، او اظهار داشت که سیاست مورد نظر او از «اقتصاد مختلط^۷ اسلامی» است (Kuhn, 2012, p. 160). موضوعات اصلی سیاست تحکیم و پایداری و برنامه اصلاحات اقتصادی وی عبارت بودند از: اول، تقویت رشد اقتصادی برای غلبه بر محدودیتهای مالی ناشی از کاهش قیمت نفت و توانمند به پاسخگویی به نیازهای یک جمعیت در حال رشد. دوم، سیاست اقتصادی لیبرال که به انزوای سیاسی و اقتصادی ایران جدید پایان دهد. تحقق نسبی این اهداف در تکمیل آرمان‌های ایدئولوژیک انقلابی باقیمانده از مرحله تثبیت و انتقال (۱۳۶۷-۱۳۵۷)، پایداری جمهوری اسلامی را بیمه کرد.

• مرحله (۲) - پیاده‌سازی معترضانه، اصلاحات سیاسی (۱۳۸۴-۱۳۷۶)

حجت الاسلام خاتمی با شعار اجرای کامل قانون اساسی در انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۷۶ و انتخابات مجلس ۱۳۷۸ به پیروزی رسید. او با نقد دوره‌های گذشته و تأکید بر مردمسالاری دینی و ایده گفتگوی تمدن‌ها، آراء مردم ایران و توجه ملل جهان را جلب نمود. از لحاظ اقتصادی، دوره اول ریاست جمهوری حجت الاسلام خاتمی، با بحران مالی آسیا (۱۳۷۸-۱۳۷۶) و رکود عمومی همزمان بود. تغییر و تحول ایران در جهت توسعه و تمرکز بیشتر در بازار

۷ - منظور از اقتصاد مختلط، ترکیبی از بازار آزاد همراه با مداخله‌گری دولت است.

آسیا - از آنجایی که بازارهای ایالات متحده و اروپا به تدریج توسط تحریم‌ها مسدود می‌شدند - کشور را به ویژه در برابر تأثیر بحران مالی آسیا آسیب پذیر کرد. در حوزه سیاست خارجی، روند کلی در دوره ریاست جمهوری خاتمی تلطیف روابط بین اتحادیه اروپا و ایران و تمایل شرکت‌های بین‌المللی انرژی به ویژه اروپایی برای توسعه پروژه‌های نفت و گاز در ایران بود. این امر همچنین بر روابط ایران و آمریکا تأثیر گذاشت، زیرا شرکت‌های آمریکایی برای دسترسی به بازار ایران لابی می‌کردند. ولی عوامل خارجی بر سیاست خاتمی، به ویژه در حوزه سیاست خارجی در رابطه با روابط آمریکا و ایران تأثیر گذاشتند و امکان برقراری رابطه با آمریکا با بروز ماجرای کشتی کارین آ^۸ کاملاً غیرممکن شد (Yergin, 2012, pp. 300-1, 308). در خلال سالهای ۱۳۷۹ تا پایان ریاست جمهوری خاتمی، قیمت نفت دوباره افزایش یافت و حادث شدن ناپایداری‌های ناشی از تنش‌های ژئوپلیتیکی، مانند حملات ۱۱ سپتامبر و جنگ افغانستان و عراق، سبب افزایش قیمت نفت شد.^۹ از آغاز جنگ دوم خلیج فارس (۱۳۸۲)، ایران خود را در محاصره نیروهای متحد به رهبری آمریکا می‌دید. این امر در کنار افزایش قیمت نفت به دلیل افزایش تقاضای جهانی، به جناح (نو) محافظه کار کمک کرد که مجدداً در ایران زمینه سیاسی پیدا کنند. اصلاحات سیاسی راه به جایی نبرد، پیروزی‌های خاتمی در انتخابات پارلمانی و ریاست جمهوری، منجر به واکنش شدید جناح (نو) محافظه کار در مجلس ۱۳۸۳ و بعد از آن انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۸۴ شد و این دوره با تضادهای شدید با دوره بعدی ریاست جمهوری (نو) محافظه کاران جایگزین شد. جالب اینجاست، در حالی که کاهش درآمد‌های نفتی، سیاست داخلی خاتمی را به چالش کشیده بود، به ایران کمک کرد تا توجه شرکت‌های بین‌المللی انرژی را به ایران جلب کند، زیرا آنها به عنوان مثال در مقایسه با دریای شمال، سرمایه‌گذاری در مناطقی را با هزینه‌های تولید پایین تر ترجیح می‌دادند. بدین ترتیب خاتمی موفق به افزایش جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به ایران شد که بیشتر ناشی از بخش انرژی است (Kuhn, 2012, p. 183).

• مرحله (۳) - پیاده‌سازی نمادین، محافظه‌کار (۱۳۹۲-۱۳۸۴)

۸ - در ژانویه ۲۰۰۲، در کنفرانسی که در توکیو در مورد بازسازی اقتصادی افغانستان تشکیل شده بود، مقاماتی از ایران و ایالات متحده با هم دیدارهای مستقیم داشتند و بنا شد مذاکرات گسترده تری در سایر موارد نیز صورت پذیرد. اما سه هفته بعد، کشتی کارین آ که حامل پنجاه تن اسلحه به مقصد غزه بود توسط اسرائیلی‌ها در دریای مدیترانه متوقف شد و محل بارگیری آن سواحل ایران اعلام شد. یک هفته بعد رئیس‌جمهور آمریکا، ایران را محور شرارت نامید که اشاره به کشورهای محور در دهه ۳۰ میلادی و اتحاد آلمان نازی، ایتالیای فاشیست و ژاپن داشت. اما این بار اطلاق کشورهای محور شامل عراق، کره شمالی و ایران می‌شد.

۹ - در سال ۱۳۷۹ (۲۰۰۰ میلادی) قیمت نفت به طور متوسط به حدود ۲۷ دلار به ازای هر بشکه رسید در حالی که در سال ۱۳۷۸ (۱۹۹۹ میلادی) حدود ۱۶ دلار بود (Historical Crude Oil Prices (1946-Present), 2019).

دوره ریاست جمهوری دکتر احمدی نژاد از سال ۱۳۸۴ نمونه مناسبی از همزمانی ابهام و تضاد در یک دوره از ریاست جمهوری است. سنگ بنای کارزار انتخاباتی در سال ۱۳۸۴ با شعار توزیع مجدد ثروت نفت، مبارزه با فساد و مافیای بخش نفت و تمرکز بر سرمایه‌گذاری داخلی به جای سرمایه‌گذاری خارجی بود. اجرای اقداماتی از جمله افزایش هزینه‌های دولت و افزایش یارانه برای خرید محبوبیت از سال ۱۳۸۳، با افزایش قیمت نفت برای دولت آسان شد، زیرا در اواسط سال ۱۳۸۷ قیمت نفت به رکورد ۱۳۴ دلار برای هر بشکه برای نفت سبک ایران در آسیا رسیده بود. قیمت‌های بالای نفت همچنین از موضع ملی‌گرایانه احمدی نژاد بر ضد سرمایه‌گذاری‌های خارجی حمایت می‌کرد که در پایان سبب دستیابی وی به سیستم رانت و به نفع شرکت‌های قدرتمندی که حامی او بودند، تمام شد. سیاست خارجی وی مبتنی بر یافتن و یا ایجاد تهدیدات بیرونی بود، زیرا انزوای بیشتر و محکم‌تر شدن تحریم‌ها علیه ایران، باعث افزایش وابستگی جامعه ایران به دولت می‌شد که به نوبه خود باعث تقویت موضع دولت می‌گردید (Duero, 2009). جنبش سبز و اعتراضات مدنی در مخالفت با دولت اقتدارگرا و غیرشفاف، سرکوب شد زیرا دولت رانتیر با داشتن پشتیبانی از ساختارهای موازی که به کمک رانت تقویت شده‌اند، ظرفیت لازم برای سرکوب ناآرامی‌های داخلی یا جلب آرامش مردم را در اختیار داشت.

• مرحله (۴) - پیاده‌سازی تجربی، اعتدال‌گرا (۱۴۰۰-۱۳۹۲)

دولت حجت الاسلام دکتر روحانی با شعار تدبیر و امید و با سه هدف اصلی برگزیده شد و کار خود را از سال ۱۳۹۲ آغاز کرد: بازسازی اقتصادی، حل مسئله هسته‌ای و پایان دادن به انزوای سیاسی ایران. وزیر امور خارجه ایران در مقاله‌ای در فارن افرز این موضع را به روشنی بیان کرد. هرچند واضح است که ظریف و روحانی در پی توسعه اقتصادی ایران و تحکیم روابط بین‌المللی آن، به دنبال اهداف بزرگ تری هستند: بازگرداندن ایران به جایگاه تاریخی اش در سطح جهانی. در واقع ظریف در مقاله خود حداقل چهار بار از ایران به عنوان قدرت منطقه‌ای یاد کرده است، «این امری ضروری است که دیگر دولت‌ها نقش برجسته ایران را در خاورمیانه و ماورای آن به عنوان یک حقیقت بپذیرند و بشناسند و به حقوق مشروع، انتظارات و نگرانی‌های امنیتی ایران احترام بگذارند» (Akbarzadeh & Conduit, 2016) و (Zarif, 2014). دولت روحانی با مشکلات فراوانی در خارج و داخل کشور رو به رو است. ولی با وجود فشارهای ناشی از تحریم در روابط بین‌المللی، تنگ شدن شریان‌های اقتصادی کشور و صادرات نفتی ایران و نیز مواجهه با فشارهای داخلی ناشی از نارضایتی عمومی به دلیل مشکلات اقتصادی، و نیز

مخالفت‌های سیاسی از سوی (نو) محافظه کاران، همچنان قدرت نرم، دیپلماسی عمومی و ارتباطات در روابط بین‌الملل به عنوان ابزارهای مهمی در روایت‌های استراتژیک^{۱۰} راه را برای دولت روحانی هموار می‌کنند.

نتیجه‌گیری

مطابقت مدل با روند تاریخی نشان می‌دهد که مفاهیم دوگانه شکست یا موفقیت در پیاده‌سازی سیاستی صحیح نیستند. یکی از دلایل این مدل این است که ابهام نباید به عنوان یک نقص در یک سیاست فرض شود؛ یعنی «تمام اقدامات ممکن است در حوزه محدودی قرار بگیرند که مرزهای آن با سیاست‌های متمرکز و تعیین شده مشخص می‌شود» (Matland, 1995, p. 150). متلند می‌گوید که ابهام می‌تواند مفید باشد، گرچه اغلب به شکست در پیاده‌سازی معنا می‌شود. ابهام و حتی عدم انسجام می‌تواند ایجاد تعادل بین مراحل مشروعیت بخشی و فرمول‌بندی سیاستی را آسان کند و فرصتی برای یادگیری روش‌ها و ابزارهای جدید فراهم سازد. تنوع گسترده منجر به فراوانی دانش می‌شود که باید فعالانه بارور شود بدون آن که تهدیدی برای ارزش‌های هنجاری باشد (Matland, 1995, p. 171). تمرکزگرایی در جمهوری اسلامی ایران منجر به جدایی دین از عرصه سیاسی یا ظهور سکولاریسم ضد مذهبی نشده است. در دوره زمانی دوم، یعنی دوره اصلاحات سیاسی، گفتمان اصلاحات مذهبی براساس سازگاری بین اسلام و سکولاریسم سیاسی، از حمایت قابل توجهی در بین ملت برخوردار بودند. همانطور که جان استوارت میل به ما یادآوری می‌کند، معنای یک آموزه، موقعی در معرض تخریب قرار می‌گیرد که مورد بحث قرار نگیرد و یا آن که در جایگاه یک «حقیقت عمومی»^{۱۱} بی‌نیاز از ارزیابی مجدد مفروض شود (Lester & Googin, 1998, p. 6). برای مطالعات بعدی، می‌بایست بازیگران در پیاده‌سازی سیاستی و نقش‌های آنها در سیستم سیاسی و اداری شناسایی شوند. مسئولیت اصلی پیاده‌سازی و اجرای سیاستی با مدیران اجرایی است، هر چند در هر مرحله از مراحل مختلف سیاستگذاری مثل تنظیم برنامه، تصمیم‌گیری، مشروعیت بخشی و پیاده‌سازی؛ بازیگرانی ایفای نقش می‌کنند که در مرحله دیگر حضور ندارند (Haieri Yazdi & Maleki, 2017). رئیس‌جمهور، اعضای پارلمان، رهبر، شورای نگهبان، سازمان‌های اجتماعی و مردم اغلب دامنه تصمیمات مدیران را در طی فرآیند تصمیم‌گیری محدود می‌کنند. در عین حال که همه این بازیگران در پیاده‌سازی سیاست دخالت دارند، همچنان باید وزن نسبی هر نقش بررسی

10 - Strategic Narratives

11 - Public Truth

شود. به نظر می‌رسد که یک مطالعه جامع از پیاده‌سازی سیاست باید به ترکیب دیدگاه نظریه ارتباطات، تئوری رژیم، انتخاب منطقی و نظریه بازی و نظریه‌های احتمالی که ممکن است تغییرات در رفتار اعمال‌کننده را توضیح دهد، بینجامد. همچنین عوامل موثر بر رفتار مجریان سیاسی در طول زمان، در سراسر سیاست‌ها و در میان واحدهای دولتی باید تعیین شود و در این راستا ارزیابی روانشناختی رهبران سیاسی و فرضیه‌های قابل آزمون به کار می‌آید. پیش‌بینی دوره پنجم تاریخ پیاده‌سازی جمهوری اسلامی ایران، یک موضوع جذاب برای مطالعات بیشتر است. اولین فرضیه‌ای که به ذهن می‌رسد از خود ماتریس اقتضایی متلند مشتق می‌شود و همانا بازگشت به مرحله اول فرآیند است که پیاده‌سازی کامل و سازندگی و مشی رئیس‌جمهور هاشمی رفسنجانی یعنی «از لحاظ اقتصادی لیبرال، از لحاظ سیاسی اقتدارگرا و از لحاظ ماهیت اصولگرا» را دنبال کند. تحقیقات بیشتر در مورد موضوعات دینی در عرصه سیاسی به تجزیه و تحلیل جامع ارتباط میان حاکمیت مردمی و دموکراسی دینی در ایران کمک می‌کند (Badamchi, 2014). سایر مطالعات جالب توجهی که در آینده ممکن است در چارچوب مدل متلند مورد بررسی قرار بگیرند مقایسه هر دوره تاریخی انقلاب ایران با انقلاب‌های دیگر کشورها است؛ برای مثال، دوره سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷ با انقلاب اکتبر روسیه، دوره سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ با انقلاب فرانسه، دوره سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ با سیاست‌های چین، و دوره سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ با سیاست‌های کوبا. این مقاله کوشید تا نشان دهد در کل نظام دموکراسی دینی ایران علی‌رغم تفاوت در رویکردهای دولتی دوره‌های مختلف ریاست جمهوری، روندی منسجم حفظ شده است که در قالب مدل نظری متلند قابل تعریف است. مدل اقتضایی متلند که در سال ۱۹۸۵ میلادی (معادل ۱۳۶۴ هجری خورشیدی) معرفی شد بیان می‌کند که فرآیندهای اجرایی همواره سطحی از تلفیق ابهام و تضاد را در خود دارند. ماتریس ابهام-تضاد متلند بر همین اساس شکل گرفته است و با این دو بعد چهار نوع اجرا یا پیاده‌سازی را تعریف کرده است: اداری، سیاسی، تجربی و نمادین. در پی تطبیق پیاده‌سازی نظام جمهوری اسلامی با مدل متلند، پنج دوره در حیات سیاسی بعد از انقلاب ایران قابل شناسایی است: دوره آغازین شامل انتقال از نظام پادشاهی به جمهوری و تثبیت جمهوری از ۱۳۵۷ تا پایان جنگ ایران و عراق و رحلت اولین رهبر انقلاب، دوره ریاست جمهوری آیت‌الله هاشمی، دوره ریاست جمهوری حجت‌الاسلام خاتمی، دوره ریاست جمهوری دکتر احمدی‌نژاد و دوره ریاست جمهوری حجت‌الاسلام دکتر روحانی. به جز دوره آغازین که دارای شاخص‌های ویژه تثبیت و انتقال است، چهار دوره زمانی بعدی متناظراً با مدل ماتریس چهار مولفه‌ای متلند تطابق دارند. چهار دوره سیاسی در نظام سیاسی اجرایی ایران شامل سازندگی، اصلاحات، محافظه‌کاری و اعتدال مشابهت با تعاریف متلند در

پیااده‌سازی کامل (اداری)، سیاسی (معتراضانه)، نمادین و تجربی دارد که در یک فرآیند متوالی طی شده‌اند. این انسجام علاوه بر آن که بر یکپارچگی سیاست اجرایی کشور تاکید دارد، در عین حال ممکن است بتواند مسیر سیاست اجرایی آتی ایران را پیش‌بینی کند.

منابع

- 1- Akbarzadeh, S., & Conduit, D. (2016). *Iran in the world: President Rouhani's Foreign Policy*. New York: Palgarve Macmillan.
- 2- Badamchi, M. (2014). Reasonableness, Rationality and Government: The Liberal Political Thought of Mehdi Ha'eri Yazdi. *Iranian Studies*, 47(4), 519-534.
- 3- deLeon, P. (1999). The Missing Link Revisited. *Contemporary Implementation Research. Policy Studies Review*, 16, 311-338.
- 4- Duero, A. (2009). *The Iranian Rentier State: Rentierism, Political Stability and Economic Development in Iran*. VDM Verlag.
- 5- Fischer, F., Miller, G., & Sidney, M. (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. CRC Press.
- 6- Ghobadzadeh, N., & Rahim, L. (2012). Islamic reformation discourses: popular sovereignty and religious secularisation in Iran. *Democratization*, 19(2), 334-351.
- 7- Haieri Yazdi, A., & Maleki, A. (2017). and again public policy. *Strategic Studies of Public Policy*, 7(24 (Special Issue of Foreign Policy and Energy)), 11-20.
- 8- Haynes, J. (2014). *Religion and political change in the modern world*. London; New York: Routledge.
- 9- Historical Crude Oil Prices (1946-Present). (2019, 10 25). Retrieved from Inflation Data: <https://inflationdata.com/articles/inflation-adjusted-prices/historical-crude-oil-prices-table/>
- 10- Howlett, M. (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- 11- Jahanbagloo, R. (2004). *Iran Between Tradition and Modernity*. Maryland: Lexington Books.
- 12- Knill, K., & Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Macmillan International Higher Education.
- 13- Kuhn, M. (2012). *Enabling the Iranian Gas Export Options: The Destiny of Iranian Energy Relations in a Tripolar Struggle over Energy Security and Geopolitics*. Berlin, Germany: SpringerVS.
- 14- Lester, J., & Googin, M. (1998). Back to the Future. *The Rediscovery of Implementation Studies. Policy Currents*, 8, 1-9.
- 15- Maleki, A. (2002). Decision Making in Iran's Foreign Policy: A Heuristic. *Social Affairs*, 73, 39-53.
- 16- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict. *Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- 17- Nohlen, D., Grotz, F., & Hartmann, C. (2001). *Iran*. In *Elections in Asia: A Data Handbook*. Oxford University Press.
- 18- Parsa, M. (2016). *Democracy in Iran: Why It Failed and How It Might Succeed*. Cambridge: Harvard University Press.
- 19- WIPO. (1979, December 3). WIPO World INTELLECTUAL PROPERTY Organization. Retrieved The Constitution/ Basic Law of the Islamic Republic of Iran was ratified on October 24, 1979, and last amended on July 28, 1989., from <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ir/ir001en.pdf>.
- 20- Yergin, D. (2012). *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*. Penguin Books.
- 21- Zarif, M. J. (2014, June). What Iran Really Wants: Iran Foreign Policy in the Rouhani Era. Retrieved from Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2014-04-17/what-iran-really-wants>.