

فرامطالعه‌ای بر چارچوب‌های انتخاب ابزارهای خط‌مشی عمومی

حسن دانایی فرد^۱، محمدرضا عطاردی^۲، سلمان زالی^۳

چکیده: ابزارهای خط‌مشی، شیوه‌های اجرایی هستند که از طریق آن‌ها اهداف خط‌مشی محقق می‌شوند. از این‌رو، نوع و نحوه انتخاب ابزار اجرای خط‌مشی در موفقیت نظام‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، اهمیت زیادی دارد و به همین جهت، باید بر پایه بررسی‌های دقیق، ابزارهای مناسبی انتخاب شود تا بتوان اجرای موفق خط‌مشی‌ها را تضمین کرد. در نوشتار پیش‌رو، با استفاده از روش فراترکیه، رویکردها (نظری و عملی)، نظریات (فرایند خط‌مشی و ابزارهای خط‌مشی، نظریه نخبگان و ابزارهای خط‌مشی و نظریه تدوین خط‌مشی و تغییر) و مدل‌های انتخاب ابزارهای خط‌مشی عمومی (مدل اقتصادی، مدل سیاسی و مدل زیرنظام‌های خط‌مشی)، بررسی و تحلیل شده است. یافته‌های پژوهش، در قالب فرایند اجرای فراترکیه به صورت شنا سایی پارادایم‌ها، پیش‌فرض‌های نظری، روند تاریخی و مسیر تکامل نظری، تجزیه و تحلیل محتوا و ارزیابی کیفیت نظری در ارتباط با منطق انتخاب ابزارهای خط‌مشی عمومی ارائه شده است.

واژه‌های اصلی: خط‌مشی عمومی، ابزار خط‌مشی عمومی، انتخاب ابزار خط‌مشی، فرامطالعه.

^۱ استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
^۲ استادیار گروه مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران
^۳ کارشناس ارشد مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران

مقدمه

زمانی که حکومتی، وجود مشکلی عمومی را شناسایی کند و نیاز به انجام عملی در قبال آن را ضروری بداند، در این جا است که مشکل به مرحله دستورکارگذاری رسمی حکومت وارد می‌شود، بدین معنی که از خطمشی‌گذاران انتظار می‌رود در خصوص مجموعه‌ای از اقدامات تصمیم بگیرند؛ این که صورت‌بندی مجموعه‌ای از اقدامات، متضمن چه مواردی است، مرحله اساسی دوم چرخه خطمشی به شمار می‌رود؛ به گونه‌ای که به نظر چارلز جونز^۱ (۱۸۸۴)، ویژگی خاص صورت‌بندی خطمشی، تعیین ابزارهای پیشنهادی برای برطرف ساختن نیازهای درک‌شده اجتماعی است (هاولت، رامش و پرل، ۱۳۹۴: ۱۹۳-۱۹۴).

خطمشی‌گذاران و مدیران ملی در سطوح مختلف مدیریتی کشور، زمان زیادی را صرف اتخاذ تصمیم‌ها و خطمشی‌های عمومی می‌کنند، اما در میدان عمل، به‌ندرت شاهد تحقق این خطمشی‌ها هستیم. بر عدم اجرای کامل و اثربخش خطمشی‌های دولتی علل متعددی مترتب است. به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران، یکی از علل اصلی این عدم توفیق‌ها، نامناسب بودن ابزار اجرای خطمشی^۲ است (گیوریان و ربیعی‌مندجین، ۱۳۸۴).

خطمشی‌گذاران هنگام کشف انتخاب‌های خطمشی، نه فقط به آن چه انجام می‌دهند، بلکه به این که چگونه عمل می‌کنند، نیز توجه می‌کنند. هم‌چنین به ابزارهایی که به‌وسیله آن‌ها، این خطمشی قرار است در عمل به اجرا درآید، نیز باید توجه داشته باشند. این وسایل خطمشی^۳ که ابزارهای خطمشی و ابزارهای حکومت^۴ هم نامیده می‌شوند، شیوه‌ها و امکاناتی هستند که حکومت‌ها برای اجرای خطمشی‌ها از آن‌ها استفاده می‌کنند. پیشنهادهایی که از مرحله صورت‌بندی بیرون می‌آیند، فقط این را مشخص نمی‌کنند که آیا باید یا نباید به مسئله خطمشی پرداخت، بلکه چگونگی بهترین روش مواجهه با مشکل و اجرای راه‌حل را نیز تعیین می‌کنند (هاولت، رامش و پرل، ۱۳۹۴: ۲۰۰-۲۰۱).

هم‌چنین از سوی دیگر، ابزارهای خطمشی، نقش بسیار مهمی را در مرحله اجرای خطمشی عمومی ایفا می‌کنند. به بیان دیگر، «موضوع انتخاب ابزار اجرای خطمشی در موفقیت نظام‌های خطمشی‌گذاری از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. شاید بتوان ادعا کرد خطمشی عمومی مطلوب و مؤثر، خطمشی‌ای است که در آن ابزارهای مناسب اجرا، پیش‌بینی و تعیین شده باشد» (الوانی، ۱۳۸۷: ۴۵).

رویکرد اجرای خطمشی از نقطه‌نظر «انتخاب ابزار» با این توجیه مطرح شد که اجرای خطمشی و حل مشکل مورد نظر خطمشی، تا حد زیادی به انتخاب ابزار مناسب بستگی دارد (اشنایدر و اینگرام، ۱۹۹۰). این رویکرد، با این امید مطرح شد که فارغ از نوع رویکرد منتخب ما (بالا به پایین یا پایین به بالا)، فرایند شکل‌دهی یا تعیین محتوای تصمیم یا نیت دولت، همواره شامل انتخاب یک یا چند ابزار از میان ابزارهای در اختیار دولت است (هود، ۱۹۸۶؛ لیندر و گای‌پیترز، ۱۹۸۹). پس از توسعه جعبه‌ابزاری که شامل انواع ابزارهای ممکن خواهد بود، چگونگی و چرایی انتخاب ابزار از سوی خطمشی‌گذاران مطرح می‌شود. مطالعات متعددی نیز در ارتباط با اثربخشی ابزارهای منتخب مطرح شده است. از این‌رو، امروزه بحث اجرای خطمشی، بدون توجه به ابزار آن، بحثی ناقص خواهد بود. هم‌چنین، با توجه به پیوستگی اجزای مختلف فرایند خطمشی‌گذاری، یعنی تدوین خطمشی و تصمیم‌گیری و اجرای خطمشی، توجه به ابزار مناسب، از ابتدا تا انتهای این فرایند ضرورت دارد (منوریان، ۱۳۹۵: ۱۱۷).

^۱ Charles Jones

^۲ Policy Instruments

^۳ Policy Tools

^۴ Taxonomies of Governmental Instruments

رویکرد انتخاب ابزار اجرایی خطمشی، این سؤال را مطرح کرد که چرا مجریان، ابزار خاصی را از میان ابزارهای در دسترس، انتخاب می‌کنند؛ این امر تحت عنوان «منطق انتخاب ابزار» شناخته می‌شود که دو گروه از اندیشمندان در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی روی این موضوع کار کرده‌اند و پاسخ‌هایی را ارائه نموده‌اند. باید توجه داشت که انتخاب ابزار، فعالیت پیچیده‌ای است که تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار دارد؛ این که آیا ابزار منتخب، واقعاً قادر به حل مشکل خاصی خواهد بود یا نه، هم به انتخاب دولت‌ها و هم به بستر و زمینه‌ی اجرا بستگی دارد (هاولت، رامش و پرل، ۱۳۹۴: ۳۰۴-۳۰۶).

مقاله پیش رو که حاصل پژوهشی در زمینه ابزارهای خطمشی عمومی است، با رویکرد توصیفی-تحلیلی و با هدف توسعه‌ای (آسیب‌شناسی پژوهش‌ها در حوزه‌ی منطق انتخاب ابزار) و با استفاده از روش فرامطالعه که به نوعی روش پژوهش ترکیبی به شمار می‌آید، نوشته شده است. این مقاله، به دنبال آن است تا پس از مروری مختصر بر رویکردهای انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی، به بررسی الگوهای و چارچوب‌های پژوهش‌های گذشته در ارتباط با منطق انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی پرداخته و در نهایت، گزارشی تحلیلی مبتنی بر فرایند پنج مرحله‌ای فرانظریه، ارائه دهد. سؤال اصلی پژوهش این است که در حوزه‌ی منطق انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی، از لحاظ پارادایم‌ها، الگوها و چارچوب‌ها و پیش‌فرض‌های نظری، در چه جایگاهی قرار داریم و سیر تکامل نظری در این حوزه، چه مسیری را طی کرده است و پس از ارزیابی کیفیت نظری این حوزه، آیا چارچوبی وجود دارد که به عنوان وجه جمعی، رویکردهای اندیشمندان اقتصادی و سیاسی را در ارتباط با انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی با هم پیوند دهد؟

پیشینه پژوهش

مروری بر رویکردهای انتخاب ابزار

۱- رویکردهای نظری

در بعد نظری، سه رویکرد به انتخاب خطمشی وجود دارد که هر یک، نگرش خاصی نسبت به ویژگی‌های ابزارهای خطمشی، رابطه‌ی بین محیط و ابزار خطمشی، رابطه‌ی بین ابزار خطمشی و موضوع، نحوه‌ی شناسایی و طراحی ابزارها، ارزیابی ابزارهای خطمشی و معانی آن‌ها برای تصمیم‌گیرندگان که آن‌ها را به کار می‌گیرند، دارند، که در ذیل، مورد بحث قرار می‌گیرد.

الف) رویکرد سنتی: این رویکرد، انتخاب ابزارهای خطمشی را نوعی فرایند کاملاً عقلانی و به‌صورت هدف-وسیله تلقی می‌کند. ابزارهای خطمشی، ویژگی ذاتی از خود ندارند و ارزش آن‌ها تنها براساس هدفی که برای آن به کار می‌روند، تعریف می‌شود. این رویکرد، زمینه‌ای که ابزار برای آن طراحی شده را نادیده می‌گیرد. در این‌جا، اهداف پیش از ابزارها و مستقل از آن‌ها تعیین می‌شود؛ تعداد گزینه‌های ممکن برای انتخاب ابزار خطمشی، نامحدود است، اما لازم است که گزینه‌ها با ابزارها سازگار باشند؛ آن‌گاه ابزارها براساس قابلیت خود در برآوردن اهداف، ارزش‌گذاری می‌شوند (باگچوس^۱، ۱۹۹۸).

ب) ابزارگرایی بازنگری‌شده (پاسخی به رویکرد سنتی): این رویکرد، برای ابزارها ویژگی‌های ذاتی قائل است. در ابزارگرایی سنتی، هیچ رابطه‌ای بین ابزار و زمینه وجود ندارد، اما رویکرد بازنگری‌شده، بر وجود چنین رابطه‌ای تأکید

^۱ Bagchus

می‌کند و نشان می‌دهد که غیر از هدف، سایر عوامل موجود در فرایند خط‌مشی هم بر انتخاب عملکرد و اثربخشی ابزار تأثیر می‌گذارند. در رویکرد بازنگری‌شده، بازیگران پس از ارزیابی ابزارها، براساس قضاوت خود، دست به انتخاب می‌زنند و معیار اثربخشی این است که ابزار انتخاب تا چه حد قادر است بین ویژگی‌های ابزار خط‌مشی از یک طرف، و عوامل زمینه‌ای، اهداف و مخاطبان هدف، از طرف دیگر، تطابق بهینه برقرار کند (لیندر و گای‌پیترز، ۱۹۸۹).

در این‌جا دو موضوع حائز اهمیت است: نخست، رابطه بین شرایط و ابزارهای خط‌مشی و دوم، رابطه بین ویژگی‌های ابزارها و نتایج حاصل از آن‌ها. در مورد موضوع اول، باید توجه داشت که شرایط مختلف، واکنش‌های متفاوتی می‌طلبد؛ البته شرایط در طول زمان به دلایل مختلف از جمله اقدامات بازیگران، دستخوش تغییر می‌شود؛ اهداف، زمینه و مخاطبان، به‌وسیله‌ی افرادی که از ابزارها استفاده می‌کنند یا نسبت به آن‌ها واکنش نشان می‌دهند، تفسیر می‌شود. یعنی نگرش‌ها، ارزش‌ها و اخلاقیات آن‌ها بر فرایند تأثیر می‌گذارد. از این‌رو، ضروری است که پویایی‌های شرایط هم، در این زمینه لحاظ شود. در موضوع دوم، تأکید بر تجانس^۱ است (دونالدسون^۲، ۱۹۸۲)؛ یعنی علی‌رغم ایجاد رابطه میان ابزار و اثربخشی آن، باید تعیین کنیم که آیا یکی از این دو، بر دیگری تأثیر می‌گذارد؟ و اگر جواب مثبت است، کدام یک؟ چون عوامل زیادی بر اجرای خط‌مشی اثر می‌گذارند، ایجاد رابطه بین ویژگی‌های ابزار و نتایج دشوار است. رویکرد بازنگری‌شده، امکان طراحی ابزارها را به صورت خلاقانه و تعاملی فراهم می‌کند تا حتی‌الامکان، قوانین از پیش تعیین‌شده کمتری بر فرایند تأثیر گذارد، اما نمی‌توان نقش قوانین دولتی و افراد تأثیرگذار که انتخاب طراحان را محدود می‌کنند، نادیده گرفت. برای تکمیل این نقصان، رویکرد دیگری به نام رویکرد نهادی شکل گرفته است (باگچوس، ۱۹۹۸).

ج) رویکرد نهادی: این رویکرد، در واکنش به دو رویکرد قبلی شکل گرفته و پیدایش ابزارهای خط‌مشی را یک فرایند نهادی می‌داند. رویکردهای قبلی، از زمینه نهادینه‌شده و نه از ابزارهای نهادینه‌شده صحبت می‌کنند؛ اما در این‌جا، هر دو مفهوم مورد توجه قرار می‌گیرند. مشخصات این رویکرد را می‌توان در قالب سه ویژگی زیر تبیین کرد:

۱. رویکرد بازنگری‌شده معتقد است که بازیگران، خود را با محرک‌های محیطی هماهنگ می‌کنند. وقتی ساختارهای نهادی تغییر می‌کند، محرک‌های محیطی و در نتیجه، نوع انتخاب ابزارها هم تغییر می‌کند. اما سابقه گذشته و زمینه‌ای که این ابزارها، در آن بروز یافته‌اند، مورد توجه قرار نمی‌گیرد؛ یعنی انتخاب ابزارها به‌وسیله متغیرهایی انجام می‌گیرد که در آن لحظه خاص، فعال هستند؛ اما رویکرد نهادی، به‌دقت، به گذشته توجه می‌کند. به نظر کراسنر^۳ (۱۹۸۸)، مهم‌ترین باور در رویکرد نهادی این است که انتخاب‌های گذشته، میزان دسترسی به گزینه‌ها را برای انتخاب-های آینده، محدود می‌کند. این حذف ابزارها بر اثر انتخاب‌های گذشته، ممکن است فیزیکی یا روان‌شناختی باشد. از این منظر، شکل‌گیری ابزارها در طول زمان رخ می‌دهد، حتی در زمان‌هایی که به کار نمی‌آیند.
۲. رویکرد نهادی، رفتار آگاهانه بازیگران را برای طراحی ابزار مناسب، مورد توجه قرار می‌دهد. پس می‌توان این رویکرد انتخاب ابزار را، تا حدودی براساس فرایند تاریخی تبیین کرد که تا اندازه‌ای به‌وسیله بازیگران، تعیین و کنترل می‌شود.

۳. دو رویکرد قبلی به شدت نتیجه‌محور هستند و ابزارهای خط‌مشی را براساس میزان اثربخشی مورد ارزیابی قرار می‌دهند، اما رویکرد نهادی نه تنها بر نتایج ابزار، بلکه بیشتر بر فرایند ظهور آن تأکید می‌کند. اولسن^۴ (۲۰۰۲)

^۱ Consensus

^۲ Donaldson

^۳ Krasner

^۴ Olson

معتقد است که بازیگران هنگام انتخاب از میان گزینه‌ها به جای توجه به اثربخشی دنبال نافعیت هستند. یعنی رفتاری که براساس توافق‌ها، رویه‌ها و روش‌های فکر و عمل نافع شناخته می‌شود (پالیه^۱، ۲۰۰۰).

۲- رویکردهای عملی

در طبقه‌بندی دیگری، دو دیدگاه حرفه‌گرایی و سیاست‌مداری در انتخاب ابزارهای اجرا، مطرح شده است:

الف) حرفه‌گرایان: این گروه، انتخاب ابزار را امری فنی و تخصصی می‌دانند که تابع نوع و ماهیت مسأله و مقتضیات فنی و اجرایی آن است. این گروه درصددند تا با تکیه بر دانش و تخصص‌های موجود، بهترین شیوه اجرا را بیابند. اقتصادپون که در زمره حرفه‌گرایان قرار می‌گیرند، معتقدند ابزارهای اقتصادی قادرند تا خط‌مشی‌های عمومی را به طور مؤثری به اجرا درآورند. برای مثال، اقتصاددانان کلاسیک، دخالت‌های مستقیم دولت را برای اصلاح خط‌های بازار مجاز دانسته‌اند و ابزارهایی برای تحقق این دخالت توصیه می‌کنند؛ در حالی که، نئوکلاسیک‌ها با توجه به نظریه انتخاب عمومی^۲، قائل به آزادسازی و مقررات‌زدایی در خط‌مشی‌ها هستند و بازار را ابزار اجرایی مناسبی می‌دانند.

ب) سیاست‌مداران: این گروه، دارای گرایش سیاسی در انتخاب ابزار اجرایی خط‌مشی‌ها هستند و معتقدند که ابزارها، از نظر فنی و تخصصی قابل جایگزینی بوده و هرکدام را می‌توان به جای دیگری به کار برد. به باور آن‌ها، انتخاب ابزار اجرا، با توجه به خط‌مشی‌های حاکم و فضای حمایتی موجود و براساس تعامل‌های نیروهای تأثیرگذار در تصمیم‌گیری انجام می‌گیرد. خط‌مشی‌های دولتی معمولاً تابع دیدگاه سیاستمداران، محدودیت‌های فراوان اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور بوده است (الوانی، ۱۳۸۷). از نظر هود (۱۹۸۶) انتخاب ابزار اجرا، کاری فنی و تخصصی نبوده، بلکه موضوعی سیاسی و تابع شرایط عمومی است که براساس محدودیت‌های منابع، فشارهای سیاسی، محدودیت‌های قانونی و تجربیات حاصل از شکست‌ها و موفقیت‌های گذشته، شکل می‌گیرد (هود، ۱۹۸۶) اقتباس از الوانی، ۱۳۸۷.

پیشینه تجربی

اگر ابزارهای خط‌مشی، از زمینه‌های به‌کارگیری خود مجزا بودند، هزینه‌ها و مزایای آن‌ها به طور کامل شناخته شده و هدف خط‌مشی، روشن و بی‌ابهام بود، در این زمان، تصمیم در مورد این‌که در چه شرایطی باید از چه ابزاری استفاده شود، کار آسانی بود، اما در عالم واقعیت، به دلیل محدودیت‌های ذاتی ابزار و همچنین، وابستگی زیاد کارایی و جذابیت ابزارها، زمینه به‌کارگیری آن‌ها، روشن نیست و احتمال عدم تطابق ابزارها و اهداف و شکست خط‌مشی زیاد است؛ هرچند ابزارها تا حدودی قابل جایگزینی‌اند و می‌توانند با هزینه‌های مختلف، به اهداف یکسان دست پیدا کنند، اما در برخی موارد بسیار متفاوت‌اند و همین امر، انتخاب ابزار را دشوار می‌کند (هاولت، ۲۰۰۴).

نظریه‌های انتخاب ابزارهای خط‌مشی

الف) فرایند خط‌مشی و ابزارهای خط‌مشی: متغیرهای فرایندی مانند مشارکت، رقابت، افکار عمومی، قدرت گروه‌های ذی‌نفع، حرفه‌ای‌گرایی اداری یا قانونی، تأثیر تحلیل خط‌مشی و ... در درک ابزارهای رفتاری که در دل خط‌مشی‌ها نهفته‌اند، مهم است. به‌طور کلی، ابزارهای ظرفیت‌ساز و مشوق‌های مثبت، برای گروه‌هایی استفاده می‌شود که خط‌مشی‌گذاران به آن‌ها علاقه دارند یا برایشان مهم هستند؛ در صورتی که ابزارهای منفی هم عموماً برای گروه‌هایی

^۱ Palier

^۲ Public choice

استفاده می‌شود که برای عموم، مهم نبوده و با بی‌علاقگی به آن‌ها می‌نگرند. در واقع، رابطه بین فرایندهای خطمشی و ویژگی‌های ابزارهای سیاسی، ممکن است به‌وسیلهٔ باورهای موجود دربارهٔ شایستگی گروه هدف یا تأثیرگذاری ابزارها تعیین شود (سالامون، ۲۰۰۰).

ب) نظریهٔ نخبگان و ابزارهای خطمشی: نظریه‌پردازان این نظریه باور دارند که متغیرهای فرایند خطمشی برای درک پیامدهای خطمشی اهمیتی ندارند و مشارکت، ایدئولوژی و رقابت بین گروه‌های رقیب، تنها تفاوت‌های ظاهری هستند. این گروه، عدم تصمیم و عدم اقدام را نشانه‌ای از اعمال قدرت نخبگان می‌داند (سالامون، ۲۰۰۰). گاونتا^۱ (۱۹۸۰)، استدلال می‌کند که در جامعه، افراد فاقد قدرت (ضعفا)، به‌وسیلهٔ نخبگانی که ارزش‌های آن‌ها را دستکاری می‌کنند، خاموش نگه داشته می‌شوند. قدرت پنهان نخبگان، تنها از طریق بررسی تاریخی و تحلیل دقیق تعارضات مشخص می‌شود. تحلیل ابزارهای خطمشی ممکن است روشن کند که نخبگان بر ابزارهای مانند برچسب زدن منفی متکی هستند و نوعی حس ناتوانی، ناشایستگی و مجرم بودن را در مورد نیایدهای جامعه به افراد القا می‌کنند، یعنی نیایدها را به صورت نوعی ناتوانی در یادگیری یا پاسخ مثبت به اطلاعات و برنامه‌های آموزشی نشان می‌دهند و به دنبال آن، با استفاده از انگیزاننده‌های احساسی، تحریم و اجبار، ناتوانی و عیب‌های گروه‌ها را تقویت می‌کنند؛ حتی آن دسته از خطمشی‌هایی که به نظر می‌رسد به دنبال کمک به گروه‌های ضعیف هستند، ممکن است آن‌ها را به سمت وابستگی و از بین بردن عزت نفس سوق داده و آسیب‌پذیری آن‌ها را افزایش دهد (گاونتا، ۱۹۸۰).

ج) تدوین خطمشی و تغییر: هر دورهٔ تاریخی، به استفاده از ابزارهای خاصی گرایش داشته است، زیرا منطق‌های مختلفی در مورد آن‌چه دولت، باید انجام دهد و این‌که چگونه افراد به انجام آن‌ها تشویق شوند، وجود داشته است. ابزارهای خطمشی، اغلب قابل جایگزین هستند و گروه‌های مختلف، ابزارهای مختلفی را برای حل مسائل یکسان به کار می‌برند. سبک و روش ادارهٔ دولت، در نوع ابزارهای مورد استفادهٔ آن، تأثیر بسزایی دارد. برای مثال، در دورهٔ رئیس‌جمهورهای قدرتمند، بیشتر از ابزارهایی استفاده می‌شود که نفوذ ریاست‌جمهوری را بر شبکهٔ روابط قدرت، توسعه دهد. براین اساس، ابزارهایی که در یک دورهٔ زمانی استفاده می‌شوند، باید شبیه هم باشند. دیدگاه دیگر این است که خطمشی براساس ذات خود و با یادگیری و تجربه، شکل می‌گیرد و این بدین معناست که خطمشی، از بستر رژیم و حکومت فعلی مجزا است؛ در این صورت، تغییرات خطمشی بیشتر از ایدئولوژی‌های کلی و نشانگر تجربه‌های گذشته بوده و ممکن است کاملاً از نیروهای سیاسی غالب، مجزا باشد (سالامون، ۲۰۰۰).

دورن و فید (۱۹۹۲) معتقدند، در یک فضای خطمشی، روند تغییرات به گونه‌ای است که خطمشی‌ها با استراتژی‌هایی چون مشوق‌ها و ظرفیت‌سازها آغاز شده و به سمت خطمشی‌های اجباری مانند تحریم‌ها تغییر جهت می‌دهند. خطمشی‌های جدید، بیشتر مبتنی بر اطلاعات و ابزارهای یادگیری هستند، اما در طول زمان که خطمشی‌ها بالغ می‌شوند، از ابزارهای متنوع‌تری استفاده می‌شود که بیشتر به شرایط بستگی دارند تا این‌که بخواهد به رهنمودهای رژیم حاکم، وابسته باشد. ابزارهای متنوع خطمشی، به‌صورت تجربی مورد استفاده قرار می‌گیرند و آزمون می‌شوند و اثربخش‌ترین آن‌ها انتخاب می‌شوند. ابزارهای پیچیده و ترکیبی، در طول زمان ساده‌تر خواهند شد (سالامون، ۲۰۰۰).

مدل‌های انتخاب ابزارهای خطمشی

بریجمن و دیویس (۲۰۰۰)، معیارهایی برای انتخاب ابزارهای خطمشی مناسب در شرایط خاص، ارائه می‌کنند:

✓ تناسب: آیا این روش، برای حرکت و پیشروی در این محدودهٔ خطمشی، معقول است؟

✓ کارایی: آیا استفاده از این ابزار، صرفهٔ اقتصادی دارد؟

^۱ Gavanta

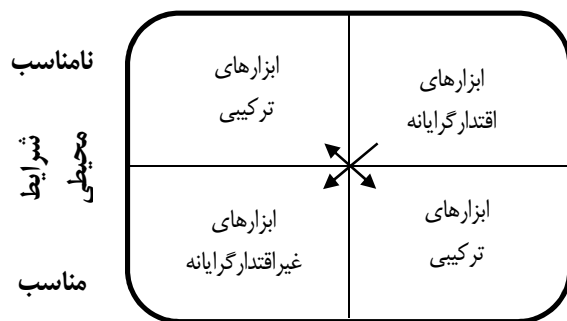
✓ عملی بودن: آیا این ابزار، ساده و پابرجا است و می‌توان از آن استفاده کرد؟ (هارمان، ۲۰۰۴)

براساس مدل لیندر و گای‌پیترز (۱۹۸۹) انتخاب ابزار خطمشی به چهار عامل بستگی دارد:

ویژگی‌های ابزار (شامل منابع لازم برای بهره‌گیری از ابزار، هدف ابزار، ریسک سیاسی ابزار و محدودیت‌های آن)؛ سبک خطمشی عمومی و فرهنگ سیاسی حاکم بر جامعه؛ فرهنگ سازمانی مجری؛ محیط اجرای خطمشی از نظر زمان و مکان و دیدگاه‌های خطمشی‌گذاران (لیندر و گای‌پیترز، ۱۹۸۹).

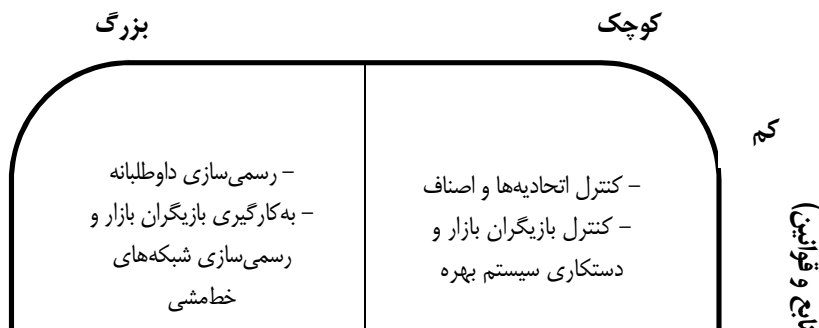
هود نیز، نظریه مشابهی در این خصوص دارد که طبق آن، انتخاب ابزار براساس ویژگی‌های ابزار، ماهیت مسأله، تجربیات قبلی دولت در برخورد با مسائل مشابه، اولویت‌های ذهنی تصمیم‌گیرندگان و واکنش گروه‌های اجتماعی نسبت به خطمشی، صورت می‌گیرد (هود، ۱۹۸۶ اقتباس از الوانی، ۱۳۸۷). مدل دیگری هم وجود دارد که دو عامل شرایط محیطی و شرایط گروه هدف را، به عنوان عوامل مؤثر در انتخاب خطمشی در نظر می‌گیرد. شکل ۱، نمایی از این مدل را نشان می‌دهد. اگر شرایط گروه‌های هدف نامناسب باشد، یعنی گروه هدف با خطمشی‌گذار، همکاری نکند یا شرایط محیطی نابسامان باشد، باید به ابزارهای اقتدارگرایانه روی آوریم. اما اگر شرایط گروه هدف و محیط مناسب باشد، بهتر است از ابزارهای غیراقتدارگرایانه استفاده شود (گیوریان و ربیعی، ۱۳۸۴).

در حالت‌هایی مابین این دو نیز، برحسب شرایط، می‌توان ترکیبی از آن‌ها را به کار برد، البته در این مدل، دو عامل اصلی مغفول مانده است. یکی فرهنگ مردمان و ذی‌نفعان خطمشی و دیگری سازمان مجری خطمشی و سبک مدیریت در آن (الوانی، ۱۳۸۷).



از سوی دیگر، هاوالت (۲۰۰۰) سبک اجراء، خصیسه، ... مناسب . . . نامناسب . . . نظر بر مبنای مدل انتخاب ابزار خود را بر همین اساس ارا صورت می‌گیرد. این ترجیحات، و محدودیت‌های نظام سیاسی حاکم و نه برمبنای ایدئولوژی‌ها یا مسائل تکنیکی اخذ می‌شود. با توجه به این که عواملی که بر سبک‌های اجرا تأثیر می‌گذارند، مانند ظرفیت‌های حکومت و ماهیت اهداف اجتماعی، در بلندمدت نسبتاً ثابت هستند، انتظار می‌رود که سبک‌های اجرا به ندرت تغییر کنند. شکل ۲، نمایی از مدل انتخاب ابزار هاوالت و رامش را ارائه می‌کند (هاوالت، ۲۰۰۴).

ماهیت هدف خطمشی



شکل ۲. مدل انتخاب ابزارهای خطمشی براساس سبک اجرا (هاولت، ۲۰۰۴)

مسیچ برنت (۲۰۰۲) نیز با یک نگاه کلی به منظور ارائه مدل انتخاب ابزارهای خطمشی، گونه‌شناسی اشنايدر و اینگرام از انواع ابزارها (ابزارهای اقتدار، تشویقی، توانمندساز، نمادین و یادگیری) را به گونه‌شناسی چهارگانه انواع خطمشی (خطمشی‌های توزیعی، تنظیمی، بازتوزیعی و تنظیم اجتماعی) ربط می‌دهد. جدول ۱، نتیجه مطالعات وی را که مشخص می‌کند برای تحقق هر یک از انواع خطمشی، باید از کدام یک از ابزارهای خطمشی بهره گرفت، نشان می‌دهد.

جدول ۱. گونه‌شناسی خطمشی و ابزارهای خطمشی (مسیچ برنت، ۲۰۰۲)

نوع خطمشی	ابزار به کار گرفته شده برای اجرای آن
خطمشی توزیعی	ابزارهای توانمندساز
خطمشی تنظیمی	ابزارهای اقتدار، ابزارهای تشویقی
خطمشی بازتوزیع	ابزارهای تشویقی، ابزارهای توانمندساز، ابزارهای نمادین، ابزارهای یادگیری
خطمشی تنظیم اجتماعی	ابزارهای اقتدار، ابزارهای تشویقی، ابزارهای توانمندساز، ابزارهای یادگیری

دولت از ابزارهای خطمشی به عنوان تکنیک‌های دستیابی به اهداف خطمشی استفاده می‌کند؛ البته گروه هدف هم در دستیابی به اهداف، مشارکت می‌کند و این مشارکت، تأثیر زیادی بر ارزش‌های جامعه دارد. بنابراین، ابزارهای خطمشی به عنوان ابزارهای مستقلی عمل می‌کنند که آغازگر زنجیره‌ای از تأثیرات و اتفاقات هستند و پیامدهای سیاسی مهمی دارند (مسیچ‌برنت، ۲۰۰۲).

جمع‌بندی مدل‌های انتخاب ابزار: مدل زیرنظام خطمشی به عنوان مدلی ترکیبی

در یکی از پیچیده‌ترین مدل‌های مرتبط با انتخاب ابزار، لیندر و پیترز (۱۹۸۹)، مدل سومی را ارائه کرده‌اند که دربرگیرنده بسیاری از مفاهیم و موضوعاتی است که در رویکردهای اقتصادی و سیاسی مطرح شده است. آن‌ها با ترکیب دیدگاه‌های بسیاری از نظریه‌پردازان، فهرستی از عواملی را که نقش اساسی در انتخاب ابزار دارند، ارائه کرده‌اند.

نخست، همانند بسیاری از اقتصاددانان، آن‌ها نیز اعلام کرده‌اند که «ویژگی‌های ابزارهای خطمشی» در فرایند انتخاب، بسیار مهم هستند، چرا که برخی از ابزارها، سازگاری بیشتری با یک موضوع خاص دارند. آن‌ها معتقدند که ابزارها، براساس چهار دسته کلی از ویژگی‌ها، با دامنه‌ای از کم تا زیاد، با یکدیگر تفاوت دارند (منوریان، ۱۳۹۵: ۱۴۹):

۱- فشردگی^۱ یا میزان منبع، شامل هزینه اداری و سادگی و سهولت اجرایی؛

۲- هدف‌مندی، شامل دقت و گزینش‌پذیری^۲؛

۳- ریسک سیاسی، شامل ماهیت حمایت و مخالفت، نمایانی^۳ عمومی و احتمال شکست؛

۴- موانع موجود بر سر راه فعالیت دولت، شامل مشکلات ناظر بر اجبار^۴ و اصول ایدئولوژیکی که فعالیت دولت را

محدود می‌سازند (لیندر و پیترز، ۱۹۸۹: ۴۷).

دوم، همانند بسیاری از اندیشمندان سیاسی، آن‌ها نیز معتقدند که «سبک خطمشی و فرهنگ سیاسی» هر کشور و عمق نفوذ اجتماعی دولت، تأثیر زیادی بر انتخاب ابزار دارند. هر کشوری دارای سبک، فرهنگ و الگوی تعارض اجتماعی خاص خود است که تصمیم‌گیرندگان را وامی‌دارد تا ابزار خاصی را برای خطمشی انتخاب کنند.

سوم، انتخاب ابزار متأثر از «فرهنگ سازمانی» سازمان مجری و ماهیت روابط آن با مراجعان و دیگر سازمان‌ها است. چهارم، «زمینه و بستر موقعیت مشکل»، زمان‌بندی آن و گستره بازیگران درگیر در مشکل نیزه بر انتخاب ابزار تأثیر می‌گذارد. در نهایت، انتخاب ابزار، از دید لیندر و پیترز (۱۹۸۹) به «اولویت‌های اداری تصمیم‌گیرندگان» بستگی دارد که بر اساس سوابق حرفه‌ای آن‌ها، وابستگی نهاد دینی و چارچوب شناختی آن‌ها، مشخص می‌شود. لیندر و پیترز، نخستین کسانی هستند که بستر و زمینه‌ی مشکل را در زمره‌ی عوامل تأثیرگذار در انتخاب خطمشی، معرفی می‌کنند و در فرایند گزینش، ارجحیت‌های حرفه‌ای و فردی را مؤثر می‌دانند (منوریان، ۱۳۹۵: ۱۵۰).

جمع‌بندی در مورد این مدل، ناظر بر آن است که علی‌رغم نوآورانه بودن، این مدل در جزئیات درجه‌بندی استفاده از ابزارهای هر گروه یا مقوله وارد نمی‌شود، به زمینه‌های مشخص تصمیمات فردی که می‌توانند به انتخاب نادرست منجر شوند، نمی‌پردازد و برای سؤال ناظر به ترکیب بهینه و شبه‌بهینه ابزارها در زمینه‌های مختلف خطمشی‌گذاری یا در ارتباط با بازیگران مختلف، پاسخی ندارد. با وجود این، بر اساس برداشت از این مدل، می‌توان گفت که اگرچه انتخاب

^۱ Intensiveness

^۲ Selectivity

^۳ Visibly

^۴ Coersiveness

ابزار مناسب برای خط‌مشی، امری پیچیده است، ولی الگوهای عمومی انتخاب را می‌توان تعیین کرد (منوریان، ۱۳۹۵: ۱۵۲).

روش‌شناسی پژوهش

در سال‌های اخیر، با رشد پژوهش‌ها در حوزه‌های مختلف علوم مواجه شدن جامعه عملی با انفجار اطلاعات، اندیشمندان در عمل به این نتیجه رسیده‌اند که بهره‌برداری مناسب از انبوه اطلاعات تولیدشده، به یکی از بزرگترین چالش آنان تبدیل شده است؛ از سویی دیگر، هر عضو از مجموعه‌ای کلان، به صورت منفرد، یک معنا و تحلیل دارد و به عنوان عضوی از آن مجموعه و حلقه‌ای از فراز و نشیب‌های گذشته بر آن موضوع خاص، معنایی دیگر را نمایان می‌سازد. یک پژوهش منفرد، هرگز نمی‌تواند ادعا کند که آخرین حلقه آن پژوهش تا زمان حاضر و آینده است و یا منجر به تجمیع دانش گذشته در همان حوزه شود. آنچه مقایسه‌ی یافته‌های پژوهش را دشوار می‌کند، وجود تفاوت در ابزارهای اندازه‌گیری، روش‌ها و موقعیت‌های پژوهشی است. بنابراین، در به‌کارگیری نتایج پژوهش‌ها، انتشار، تفسیر، ارزیابی و شناخت نقاط ضعف آن‌ها، نشانگر فقدان یک روش منظم و محسوس است؛ لذا مرور پژوهش‌های گذشته، نه تنها باعث ایجاد ارتباط بین پژوهش‌های گذشته و آینده می‌شود، بلکه باعث تجمیع، تلفیق و سازماندهی منطقی مطالعات متعدد و پراکنده‌ای می‌شود که در یک زمینه خاص انجام شده است. به همین جهت، انجام پژوهش‌های ترکیبی که عصاره پژوهش‌های انجام‌شده در موضوع خاص را به شیوه نظام‌مند و علمی، فراروی پژوهشگران قرار می‌دهد، امروز گسترش روزافزون یافته است (خنیفر و مسلمی، ۱۳۹۵: ج ۱: ۴۹۵).

مروری سیستماتیک^۵ بر پژوهش‌های گذشته، باعث سازماندهی پژوهش‌ها، بهره‌برداری بیشتر از پژوهش‌ها و ایجاد ارتباط بین پژوهش‌های گذشته و آینده می‌شود (ادیب حاج باقری، پرویزی و صلصالی، ۱۳۸۶: ۲۶۶). یکی از روش‌هایی که به منظور بررسی، ترکیب و آسیب‌شناسی پژوهش‌های گذشته در چند سال گذشته معرفی شده است، «فرامطالعه»^۶ است. این روش پژوهش، تاکنون در حوزه‌های پژوهش پزشکی و پرستاری مورد استفاده قرار گرفته است. فرامطالعه، یک تحلیل عمیق از کارهای پژوهشی انجام شده است، ولی باید گفت که فرامطالعه با واژه‌هایی هم‌چون فراتحلیل، فراترکیب، فرانظریه و فراروش متفاوت است و اعم از آن‌ها است. فرامطالعه، شامل «فرانظریه»^۷، «فراروش»^۸، «فراترکیب»^۹ و «فراتحلیل»^{۱۰} بوده و کلیه این مفاهیم را در برمی‌گیرد (خنیفر و مسلمی، ۱۳۹۵: ج ۱: ۴۹۷). شکل ۳، اجزای فرامطالعه را نشان می‌دهد:

^۵ Systematic Review

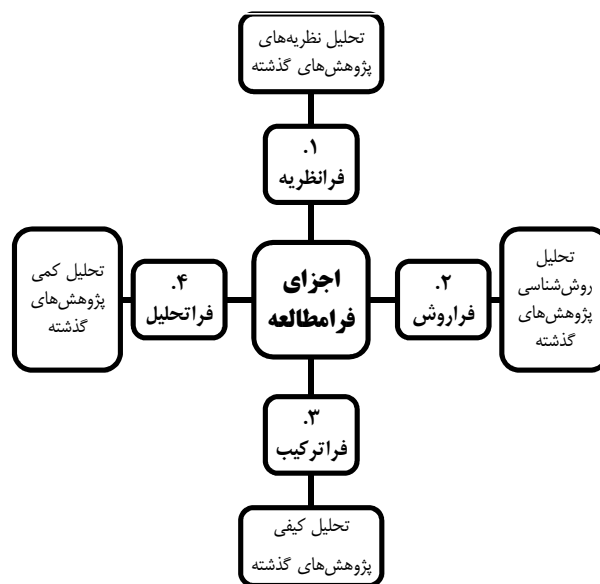
^۶ Meta-Study

^۷ Meta-Theory

^۸ Meta-Method

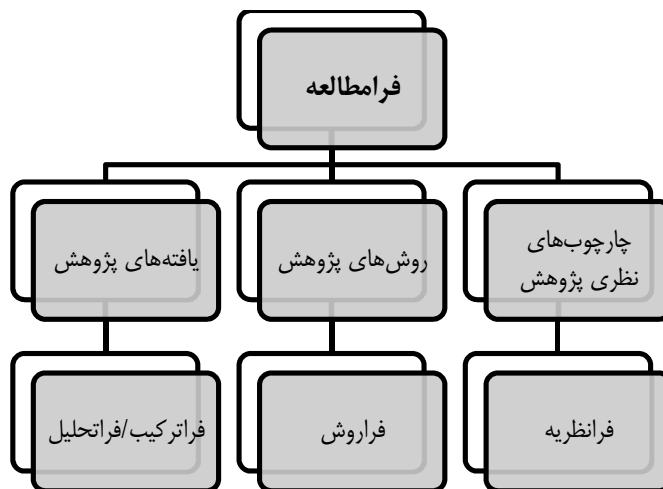
^۹ Meta-Synthesis

^{۱۰} Meta-Analysis



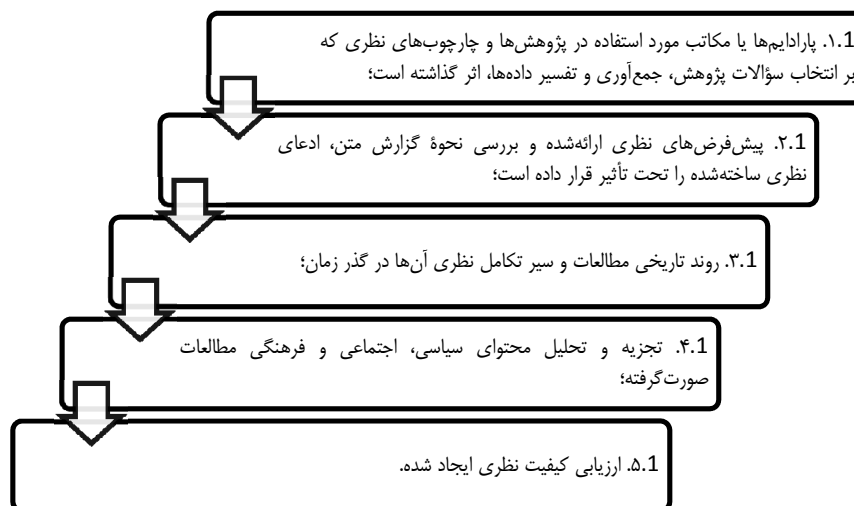
شکل ۳. اجزای فرامطالعه (حجازی فر، ۱۳۹۴: ۱۰۰)

اگر فرامطالعه، فقط در حوزه الگوها و چارچوب‌های پژوهش‌های گذشته باشد، فراترکیب نامیده می‌شود (پترسون، ۲۰۰۱).



شکل ۴. اجزای فرامطالعه (ادواردز، دیویس و ادواردز، ۲۰۰۹)

فرانظریه، شامل بررسی موارد مندرج در شکل ۵ است:



شکل ۵. گام‌های انجام یک فرانظریه (ادواردز، دیویس و ادواردز، ۲۰۰۹)

یافته‌های پژوهش

مطابق با فرایندی که در بخش روش‌شناسی پژوهش برای روش فرانظریه ارائه شد، نتایج هر مرحله از این فرایند، به شرح زیر است:

مرحله اول: شناسایی پارادایم‌ها، مکاتب و چارچوب‌های نظری در ارتباط با منطق انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی

همان‌گونه که در بخش پیشینه پژوهش هم عنوان شد، دو پارادایم، مکتب و چارچوب نظری در ارتباط با منطق انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی وجود دارد که از آن‌ها، تحت عنوان رویکرد نظری و رویکرد عملی نام برده می‌شود.

در بعد نظری، سه رویکرد نسبت به انتخاب خطمشی وجود دارد که شامل رویکرد سنتی، رویکرد ابزارگرایی بازنگری‌شده و رویکرد نهادی است. در رویکرد سنتی، انتخاب ابزارهای خطمشی، کاملاً عقلانی و در طی فرایندی به صورت هدف-وسیله صورت می‌پذیرد. در این رویکرد، ابزارهای خطمشی، ویژگی ذاتی از خود ندارند و ارزش آن‌ها نسبت به هدفشان تعریف می‌شود و هیچ رابطه‌ای بین ابزار و زمینه وجود ندارد. در رویکرد ابزارگرایی بازنگری‌شده، ابزارهای خطمشی، دارای ویژگی‌های ذاتی هستند و بین ابزار و زمینه، ارتباط وجود دارد و نشان می‌دهد که به جز هدف، عوامل دیگری نیز در فرایند خطمشی هستند که در انتخاب ابزار، نقش مهمی دارند. رویکرد نهادی که در پاسخ به دو رویکرد قبل شکل پیدا کرده است، پیدایش ابزارهای خطمشی را یک فرایند نهادی می‌داند. در واقع، در این رویکرد، هم از زمینه و هم از ابزارهای نهادینه‌شده، صحبت به میان می‌آید.

در بعد عملی نیز، به دو دیدگاه حرفه‌گرایان و سیاستمداران در انتخاب ابزارهای اجرا، پرداخته شده است؛ حرفه-گرایان، انتخاب ابزار را به عنوان امری تخصصی در نظر می‌گیرند که تابع ماهیت مسأله و شرایط فنی آن است و به دنبال این هستند تا با تکیه بر تخصص‌های موجود، بهترین شیوه اجرا را پیدا کنند؛ در نقطه مقابل، سیاستمداران، در انتخاب ابزارهای خطمشی، گرایش سیاسی را دخالت می‌دهند. این گروه، بر این باور هستند که انتخاب ابزار، کاری تخصصی به شمار نمی‌آید، بلکه موضوعی سیاسی محسوب می‌شود که بر مبنای فشارهای سیاسی و قانونی شکل می‌گیرد.

مرحله دوم: شناسایی پیش فرض‌های نظری در ارتباط با منطق انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی

بیشتر مطالعات حوزه خطمشی، به خطمشی به عنوان نوعی ابزار کنترل اجتماعی می‌نگرد و از این‌رو، از منظری ابزاری انجام شده‌اند. موضوع مطالعه در رویکرد ابزاری، این است که افراد یا سازمان‌های سیاسی از چه طریقی به‌طور آگاهانه، بر فرایندهای اجتماعی تأثیر می‌گذارند؛ یعنی این که مقاصد سیاسی، چگونه به فعالیت‌های مدیریتی^{۱۱} تبدیل می‌شوند. رویکرد ابزاری به یک رشته دانشگاهی خاص محدود نمی‌شود. بسیاری از مفاهیم هم‌چون دستمزد، خطمشی قیمت‌گذاری و ...، در رشته اقتصاد یا رشته حقوق، به عنوان وسیله‌ای برای کنترل اجتماعی یا مهندسی اجتماعی، در ذیل رویکرد مطالعاتی ابزاری قرار می‌گیرند. خطمشی‌گذاری هم تا حدود زیادی تحت تأثیر رویکرد ابزاری است. حاکمیت این رویکرد بر حوزه مطالعات خطمشی‌های عمومی، دلایل متعددی دارد. برخی از علل گسترش رویکرد ابزاری در رشته خطمشی‌گذاری را می‌توان به شرح زیر تحلیل کرد:

۱. هم‌خوانی با اجرای خطمشی: ابزارها، نقش مهمی در ایجاد پیوند بین نظریه‌ها و اجرای خطمشی ایفا می‌کنند. مفاهیم نظری غالباً از طریق ابزارها به مفاهیم و سازه‌هایی تبدیل می‌شوند که در عمل به کار می‌آیند.
 ۲. روشنگری: هنگام انتخاب ابزارها، با سؤال‌هایی درباره روش‌هایی که می‌توان مقاصد خطمشی را به فعالیت‌های مشخص تبدیل کرد، روبه‌رو می‌شویم. انتخاب یک ابزار، به نوعی زبان خطمشی را روشن می‌کند؛ اگر نتوان با استفاده از ابزارها، به اهداف خطمشی دست یافت، باید آن اهداف را مورد بازنگری قرار داد. گاهی حتی می‌توان اهداف را براساس ابزار تعریف کرد.
 ۳. بسیاری بر این باورند که دانش درباره ابزارها، فرصتی برای تغییر ایجاد می‌کند؛ یعنی ابزارها، متغیرهای قابل دستکاری هستند که دستیابی به اهداف را تضمین می‌کنند.
- خطمشی‌گذاران برای اجرای خطمشی‌های خود، با ابزارهای زیادی روبه‌رو هستند؛ اگرچه تعدد ابزارها به این معنی است که راه‌های متعدد برای خدمت به مردم وجود دارد، اما همیشه خطر انتخاب نادرست و شکست خطمشی‌ها هم آن‌ها را تهدید می‌کند. از جمله، توجه به موارد زیر در انتخاب ابزارها حائز اهمیت است:
۱. ابزارها همیشه ثابت باقی نمی‌مانند و در طول زمان و در حین به‌کارگیری، دستخوش تغییراتی می‌شوند؛ حتی اگر خود ابزارها از نظر ظاهری، ثابت باقی بمانند، ممکن است درک بازیگران فرایند خطمشی از آن‌ها، به‌شدت تغییر کند.
 ۲. ابزارها باید متناسب با فضایی که قرار است در آن به کار گرفته شوند، انتخاب شوند و با مقتضیات مکاتب فکری و ملی و در واقع، در همان جایی که قرار است در آن به کار روند، هماهنگ شوند.
 ۳. ابزارهای خطمشی، ماهیت سیاسی دارند و عوامل سیاسی، نقش مهمی در کارآمدی یک ابزار ایفا می‌کنند. باید به این نکته توجه کرد که قضاوت نهایی در مورد یک ابزار، یک قضاوت سیاسی است.
 ۴. ارزیابی ابزارها به صورت منفرد و جداگانه، امکان‌پذیر نیست، زیرا ابزارهای خطمشی، بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند.

مرحله سوم: بررسی روند تاریخی مطالعات و سیر تکامل نظری در ارتباط با منطق انتخاب ابزارهای خطمشی

عمومی

^{۱۱} Administrative

به‌طور کلی می‌توان نظریه‌های مربوط به انتخاب ابزارهای خط‌مشی را به دو دسته کلی تقسیم کرد: در نسل اول نظریه‌های انتخاب ابزار، هم اقتصاددانان و هم دانشمندان علوم سیاسی به دنبال ساده کردن دنیای سیاسی‌ای بودند که انتخاب ابزارها در آن صورت می‌گرفت. هدف آن‌ها، دستیابی به یک نظریه عمومی برای انتخاب و طراحی ابزارها بود. اقتصاددانان نسل اول، بسیاری از ابزارهای حکومت را ناکارا می‌دانستند (هاولت، ۲۰۰۴) و تنها کار دولت را تأمین مستقیم کالاهای عمومی قلمداد می‌کردند. دانشمندان علوم سیاسی این نسل هم، تمایل زیادی به این‌که دولت از ابزارهای اجباری استفاده کند، نداشتند و منطق سیاسی را در انتخاب ابزارهای خط‌مشی مورد توجه قرار می‌دادند. در حقیقت، سؤال نسل اول نظریه‌های انتخاب ابزار این بود که چرا خط‌مشی‌گذاران، ابزار خاصی را به‌کار می‌برند؛ اما این تحلیل، حداقل دو مسأله اساسی داشت: اولاً، نقش زمینه را نادیده می‌گرفت و ثانیاً، در یک نگرش ساده‌انگارانه دوگانه، ابزارها را به دو دسته خوب و بد تقسیم می‌کرد (سالامون، ۲۰۰۰).

نسل دوم نظریه‌های انتخاب ابزار، تأثیر زمینه خط‌مشی و ماهیت ترکیب خط‌مشی‌ها را در کار خود لحاظ کردند و به دنبال تدوین طرح‌های ترکیبی بهینه برآمدند. این نسل از نظریه‌های انتخاب ابزارها، به تناسبات و تعارض‌های موجود در ترکیب‌های ابزارها می‌پردازد و رویکرد منعطف‌تر و کمتر ایدئولوژیک، نسبت به استفاده از ابزارها اتخاذ می‌کند. سؤال نسل دوم این است که چرا یک ترکیب خاص از ابزارهای رویه‌ای و قائم به ذات، در یک زمینه خاص به کار می‌رود؟ اقتصاددانان نسل دوم معتقد بودند که باید جلوی دخالت مستقیم دولت را در تهیه و توزیع کالاهای عمومی گرفت. دانشمندان علوم سیاسی هم، مخالف مداخله زیاد دولت و قائل به کاهش به‌کارگیری ابزارهای مبتنی بر زور و اجبار بودند (الیادیس، هیل و هاوالت، ۲۰۰۵). در نسل دوم نظریه‌های انتخاب ابزار، بر موارد زیر تأکید می‌شود:

۱. اهمیت در نظر گرفتن کلیه ابزارهای خط‌مشی ممکن، هنگام طراحی ترکیب.
۲. تأکید بر استفاده از ابزارهای تشویقی، خودتنظیم و خط‌مشی‌هایی که به سازگاری با اشخاص تجاری و غیرتجاری توجه می‌کنند.
۳. استفاده از ابزارهایی که با هم تعامل مثبت داشته و بتوانند نسبت به جنبه‌های مختلف خط‌مشی، پاسخ‌گو باشند.

۴. جستجوی ابزارهای جدید رویه‌ای که مناسب شبکه‌ها باشد. نسل جدید ابزارهای خط‌مشی با ابزارهای اطلاعاتی و سایر ابزارهای شبکه، مانند روش‌های مدیریت شبکه، استفاده از کمیته‌های مشاوره‌ای و ... در ارتباط است. در سال ۲۰۰۴، کمیته مشاوره خارجی در زمینه تدوین هوشمندانه قوانین^{۱۲} کشور کانادا، در گزارش خود، چارچوبی را برای ارزیابی و انتخاب ابزارهای خط‌مشی ارائه کرد که از سال ۲۰۰۷، به‌عنوان راهنمای شرکت‌ها و آژانس‌های دولتی این کشور برای تصمیم‌گیری در زمینه ابزارهای خط‌مشی عمومی، مورد استفاده قرار گرفته است. این چارچوب تحلیلی، رویکرد نظام‌مندی به ارزیابی، انتخاب و به‌کارگیری ابزارها دارد و نوعی مبنای روش‌شناسی و راهنمای مرحله‌به‌مرحله، برای فرایند انتخاب ابزار ارائه می‌دهد.

دو منطق، بر این چارچوب حاکم است: اولاً، فرایند تحلیل یک موقعیت یا مسأله و ابزارهایی که دولت از طریق آن‌ها، اقدام مناسب را انجام می‌دهد، فرایندی تکراری است، یعنی لازم است دولت‌مردان، دائماً هر یک از مراحل را مورد بازنگری قرار دهند. ثانیاً، مشورت با سایر گروه‌های ذی‌نفع و تأثیرگذار در این فرایند تکراری، بسیار مهم است. این فرایند، نه تنها ظرفیت دولت در انتخاب ابزارها را افزایش می‌دهد، اعتماد مردم به دولت را افزایش داده و تسهیم دانش میان دولت، صنعت و سازمان‌های غیردولتی را بهبود می‌بخشد.

^{۱۲} External Advisory Committee on Smart Regulation (EACSR)

مرحله چهارم: تجزیه و تحلیل محتوا از ابعاد گوناگون در حوزه منطق انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی شکل‌گیری ابزارهای خطمشی، باعث تغییرات چشم‌گیری در چارچوب ذهنی و هنجاری خطمشی‌ها و نتایج آن‌ها شد (وودساید^{۱۳}، ۱۹۹۸)؛ زیرا ابزارها، نظریه‌پردازی درباره روابط بین دولت و افراد تحت حاکمیت آن را میسر می‌کنند. هر ابزار، حاوی دانش غنی درباره کنترل اجتماعی و راه‌های اعمال آن است. از سوی دیگر، ابزارها ماهیتاً خنثی نیستند و گذشته از اهدافی که به آن‌ها نسبت داده می‌شود، از خود، تأثیراتی به جا گذاشته و خطمشی‌ها را براساس منطق خود شکل می‌دهند. یک ابزار خطمشی، یک وسیله فنی و اجتماعی است که روابط اجتماعی خاصی بین حکومت و افراد تحت حاکمیت را، براساس نشانه‌ها و معانی که در خود دارد، تنظیم می‌کند. استفاده از مفهوم ابزار خطمشی، به ما اجازه می‌دهد که از رویکردهای کارکردگرا فاصله بگیریم و خطمشی را از منظر ابزاری که آن را می‌سازد، بنگریم (لاسکومز و لی‌گلز^{۱۴}، ۲۰۰۷).

از دیدگاه جامعه‌شناختی (دی‌مگیو و پاول^{۱۵}، ۱۹۹۱) ابزارها، نوعی نهاد هستند. منظور از نهاد، مجموعه‌ای از قوانین و رویه‌های نسبتاً تنظیم‌شده است که تعاملات و رفتارهای بازیگران و سازمان‌ها را اداره می‌کند. این قوانین رفتاری با معیارهای شناختی و هنجاری، مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها و اصول هماهنگ به وجود می‌آورند، تا حد زیادی تعیین می‌کنند که بازیگران چگونه رفتار کنند، نسبت به آثار موازنه قدرت، عدم اطمینان ایجاد کرده و در نهایت، به بازیگران و علایق خاصی اولویت داده و سایرین را حذف می‌کنند. ابزارها از سویی برای بازیگران محدودیت ایجاد می‌کنند و از سوی دیگر، فرصتهایی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهند. بسته به نوع ابزاری که انتخاب می‌شود، بازیگران سیاسی و اجتماعی امکان فعالیت پیدا می‌کنند تا جایی که گاهی این ابزارها، افق تازه‌ای پیش روی کارآفرینان سیاسی باز کرده و تعیین می‌کنند چه منابعی و به‌وسیله چه کسانی باید مورد استفاده قرار گیرد و مانند هر نهادی، امکان برخی فعالیت‌های جمعی را فراهم می‌کنند که به‌خودی‌خود سبب می‌شود تا رفتار بازیگران، قابل پیش‌بینی‌تر و ملموس‌تر شود. از این منظر، ابزارگرایی واقعاً موضوعی سیاسی محسوب می‌شود، زیرا انتخاب ابزار تا حدی فرایندها و نتایج آن‌ها را شکل می‌دهد (دی‌مگیو و پاول، ۱۹۸۳).

وودساید معتقد است که برای این‌که بتوان از ابزاری برای مطالعه خطمشی استفاده کرد، باید حداقل دو ویژگی داشته باشد: مقبولیت^{۱۶} و ملموس بودن^{۱۷}. منظور از مقبولیت ابزار خطمشی، روابط سیاسی میان انتخاب‌کنندگان ابزار، ابزاری که انتخاب می‌شود و کسانی است که از این ابزار متأثر می‌شوند؛ یعنی یک ابزار خطمشی، تا چه حد به علایق و ترجیحات مخاطبان توجه می‌کند، تا چه اندازه، آن‌ها را در تصمیم‌گیری آزاد می‌گذارد و چه میزان نظارت و کنترل را بر آن‌ها تحمیل می‌کند. منظور از ملموس بودن نیز این است که پس از استفاده، ابزار خطمشی تا چه حد به‌وسیله عموم درک می‌شود. هر قدر استفاده از ابزار خطمشی، ناملموس‌تر باشد، پیامدهای آن، کمتر درک می‌شود و بنابراین، امکان ارزیابی نتایج آن دشوار خواهد بود. این ناملموس بودن ممکن است پیامدهای غیرمنطقی به دنبال داشته باشد

^{۱۳} Woodside

^{۱۴} Lascoumes & Le Gales

^{۱۵} DiMaggio & Powell

^{۱۶} Acceptability

^{۱۷} Visibility

که ناشی از بی‌دقتی در به‌کارگیری آن‌ها است. البته از سوی دیگر، این ناملموس بودن استفاده از ابزار را برای مخاطبان جذاب می‌کند، نتیجه این که ناملموس نبودن منجر به مقبولیت بالاتر می‌شود (وودساید، ۱۹۹۸).

هرچه خط‌مشی، بیشتر از طریق ابزارهای خود تعریف شود، ریسک ابزارگرایی، تعارض بین بازیگران و سازمان‌ها را افزایش می‌دهد و بازیگران قدرتمند، بیشتر از سایرین بر انتخاب ابزار خاصی تأکید می‌کنند. گای‌پیترز (۲۰۰۲) معتقد است که یکی از روش‌های مناسب در علوم اجتماعی، توجه به تأثیر علایق افراد و گروه‌ها بر انتخاب ابزارها است (گای‌پیترز، ۲۰۰۲).

تحول دیگر در نگرش به ابزار، اولین بار از سوی پالیه (۲۰۰۰) مطرح شد. وی نشان داد که تغییرات ممکن است به واسطه ابزارها یا فنون ایجاد شوند، بدون این که هیچ توافقی روی اهداف یا اصول تغییر وجود داشته باشد. بنابراین، تحلیل تغییرات از طریق ابزارها بسیار کارآمد است، زیرا امکان بررسی انواع مختلفی از تغییرات را فراهم می‌کند. برای مثال، تغییر در ابزارها بدون تغییر اهداف، تعدیل در نحوه یا میزان استفاده از ابزارهای موجود، تغییر در اهداف از طریق تغییر در ابزارها یا تغییر ابزاری که اهداف و نتایج را تعدیل کند و در نهایت منجر به تغییر اهداف شود. بنابراین، برای تحلیل تغییرات خط‌مشی، ضروری است که ابزارهای خط‌مشی را از اهداف سیاسی جدا کنیم، زیرا توافق بر سر ابزارها برای بازیگران، آسان‌تر از توافق بر سر اهداف است؛ ضمن این که آنچه که برای یک گروه ابزار تلقی می‌شود، ممکن است برای گروه دیگر هدف باشد (لاسکومش و لی‌گلز، ۲۰۰۷).

ابزارهای خط‌مشی، نشانه‌های خوبی برای درک و پیگیری تغییرات خط‌مشی‌ها در طول زمان است. به عبارت دیگر، رویکرد ابزار خط‌مشی بر مفهوم فرایندی خط‌مشی تأکید می‌کند و مبتنی بر این عقیده است که باید ابزارهایی ایجاد کرد که به بازیگران توانایی تعریف اهداف را بدهد.

مرحله پنجم: ارزیابی کیفیت نظری ایجاد شده در ارتباط با منطق انتخاب ابزارهای خط‌مشی عمومی

مطالعات اخیر در حوزه ابزارها نشان می‌دهد که پژوهش‌ها در این حوزه، عمدتاً در سه گروه خط‌مشی‌های محیط زیست، صرفه‌جویی در مصرف انرژی و اقتصاد در قالب انواع پژوهش‌های کمی و کیفی انجام گرفته و به دستاوردهای مهمی دست یافته است؛ اما هم‌چنان حوزه ابزارهای خط‌مشی با مسائل فراوانی روبه‌رو است. بر این اساس، هیچ دستورالعمل یا راهنمایی در ادبیات موجود برای انتخاب ابزار مناسب ارائه نشده است؛ توافق همگانی در مورد روش‌های طبقه‌بندی آن‌ها وجود ندارد؛ بحث بر سر ارزشیابی ابزارها و تعیین اینکه ویژگی خود ابزارها برای درک نقش آن‌ها در خط‌مشی مهم‌تر است یا فرایند انتخاب آن‌ها، ادامه دارد و راهکاری برای کنترل ابزارها عرضه نشده است.

با وجود سابقه نسبتاً طولانی مطالعات ابزار خط‌مشی در دنیا و علی‌رغم مطالب پیش‌گفته شده در خصوص اهمیت این ابزارها، در کشور ما مطالعات زیادی در این حوزه صورت نگرفته است. این امر در حالی است که سواً ضرورت توسعه مطالعات در بعد نظری، در بعد عملی هم نیاز مبرمی به بحث ابزارها وجود دارد. شاهد این مدعا، بررسی الوانی (۱۳۸۷) از ۱۰۶ مصوبه مجلس شورای اسلامی در سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۵ است که نشان داده حدود ۹۰ درصد مصوبات در این سال‌ها در مورد ابزارهای اجرا سکوت کرده و ۱۰ درصد بقیه نیز غالباً از ابزارهای اجباری استفاده کرده‌اند. شاید بتوان برخی کاستی‌های اجرای قوانین را به همین نحوه برخورد با ابزارهای خط‌مشی نسبت داد (الوانی، ۱۳۸۷).

برای تدوین خط‌مشی‌ها زمان زیادی صرف می‌شود، اما حتی کسری از این زمان برای پرداختن به ابزارهای خط‌مشی به عنوان حلقه واسطه نظر و عمل تخصیص نمی‌یابد؛ غالباً هم نتیجه چنین برخوردی، عدم تحقق خط‌مشی‌ها است.

امروز می‌دانیم که هیچ رویکردی، قادر به انکار نقش ابزارها در تحقق خطمشی‌ها نیست و همین امر به‌خودی‌خود، اهمیت مطالعه ابزارها را روشن می‌کند.

ارائه‌گونه‌شناسی در این حوزه، ریشه در رویکرد ابزارگرایانه به ابزارهای خطمشی دارد و با مطرح شدن سایر رویکردها که نقش بسترهای اجرا، مخاطبان هدف و ... را در انتخاب ابزار لحاظ می‌کرد، سمت و سوی دیگری گرفت. در دیدگاه‌های جدید، ابزارها، عناصر پیچیده‌ای هستند که توأم با ابهام هستند. هر ابزاری، تاریخچه و بار ارزشی دارد که از اهدافی که به آن نسبت داده می‌شود، مجزا است. از سوی دیگر، یک ابزار، گستره وسیعی دارد و می‌توان آن را در خطمشی‌های متنوع به کار برد. البته گروهی از اندیشمندان معتقدند که اقدامات یا برنامه‌ها در خطمشی، قائل به یک ابزار واحد نیستند و معمولاً یکی از موضوعات مهم، بسیج کردن تعداد زیادی از ابزارها و سپس هماهنگ کردن آن‌ها است. از نظرگاه این گروه از متفکران، انتخاب ابزارها در طراحی خطمشی نقش مهمی دارد، تا جایی که طراحی خطمشی را ایجاد یک درک نظام‌مند از انتخاب ابزارها و معیار ارزیابی آن‌ها تعریف می‌کنند. دانشمندان علوم خطمشی، چهار نوع مطالعاتی اصلی برای ابزارهای خطمشی شناسایی می‌کنند که در ذیل، به تحلیل مختصری از منطق آن‌ها می‌پردازیم.

۱. ابزارگرایان^{۱۸}

بسیاری از مطالعات در حوزه ابزارهای خطمشی از منظر ابزاری انجام گرفته است (دبرون و تن‌هوولوهوف، ۱۹۹۸). اندیشمندان این مکتب معتقدند که تنها تعداد معدودی ابزار وجود دارد. در واقع ادعای آن‌ها این است که "ما یک ابزار خاص را می‌شناسیم و نحوه عملکرد آن را می‌دانیم. اثربخشی این ابزار ثابت شده و یا بسیار محتمل است و ما انتظار داریم که به همین شکل، یا پس از اعمال تغییرات محدودی روی آن، در بسیاری از شرایط اثربخش باشد". ابزار مناسب می‌تواند یک خطمشی شکست خورده را به یک خطمشی موفق تبدیل کند. اگرچه این ابزار ممکن است در همه شرایط بهترین ابزار موجود نباشد، اما احتمال شکست آن در شرایط پیش‌بینی نشده کم است. هدف این مکتب ارائه مجموعه معدودی از ابزارهای "جهان‌شمول" برای کاربردهای مختلف است (لیندر و گای‌پیترز، ۱۹۹۸). این گروه معتقدند که با اجرای پژوهش‌های تجربی روی هر ابزار می‌توان کاربرد این ابزارها را تبیین کرد و پژوهش‌های تجربی پس از گذشت مدت زمانی قادر به ارائه نوعی نظریه ابزار و در نهایت دکتترین ابزار خواهند بود (گیل‌هود، ۱۹۸۳ اقتباس از شوواسترا و المان، ۲۰۰۶). در این مکتب، خطمشی (در معنای politics) نقش چندانی در ارزیابی ابزار ایفا نمی‌کند و از تنوع ایده‌ها استقبال نمی‌شود. بلکه بیشتر به دنبال این است که ابزارهای قابل اعتماد را به روش‌های گوناگون به کار گرفته و عملکرد و کاربرد آن‌ها را گسترش دهد (لیندر و گای‌پیترز، ۱۹۹۸).

۲- فرایندگرایان^{۱۹} - رویه‌باوران

این مکتب در نقطه مقابل ابزارگرایان قرار دارد. این گروه به یک ابزار خاص گرایش نداشته و فرایند را مبنای انتخاب ابزار اجرا قرار می‌دهند (الوانی، ۱۳۸۷). آنها معتقدند تفاوت‌های مهمی بین ابزارها وجود دارد، اما هیچ ابزار یا مجموعه ابزاری نمی‌تواند کاربرد جهان‌شمول داشته باشد و ابزار مناسب تابع شرایط و موقعیت است (دبرون و تن‌هوولوهوف، ۱۹۹۸).

^{۱۸} Instrumentalists

^{۱۹} Proceduralists

از نگاه فرایندگرایان انتخاب ابزار مناسب حاصل یک فرایند پویای انطباق‌پذیری است. یکی از مفروضات اساسی مکتب این است که ابزارهای بد ممکن است کارآمد باشند و ابزارهای خوب ممکن است شکست بخورند. همه چیز بستگی به این دارد که در چه موقعیتی به کار گرفته شوند (براون و ویلداوسکی ۲۰، ۱۹۸۳). بنابراین در این‌جا ویژگی خود ابزار چندان مهم نیست، بلکه نتیجه کل فرایند مهم است. فرایندگرایان بسیاری از ادعاهای ابزارگرایان را نفی می‌کنند. در این‌جا خط‌مشی (در معنای politics) نقش اصلی و ابزار نقش فرعی را بازی می‌کند. فرایندگرایان بر اجرا بیش از تدوین خط‌مشی تأکید می‌کنند. زیرا فرض اساسی‌شان این است که ابزارها در عمل به وسیله فرایندهای پیچیده‌ای که آن را به کار می‌گیرند، شکل داده می‌شوند (لیندر و گای‌پیترز، ۱۹۹۸).

یکی از انتقادات وارد شده به فرایندگرایان آن است که نباید به خاطر توجه زیاد به متغیرهای زمینه‌ای، نقش ابزار خط‌مشی را نادیده گرفت. زیرا؛ اولاً، ممکن است تأثیر متغیرهای زمینه‌ای برای از بین بردن اهمیت متغیر ابزاری کافی نباشد. ثانیاً، ماهیت یک ابزار ممکن است بر نحوه تأثیر متغیرهای زمینه‌ای تأثیر گذارد. یعنی متغیرهای زمینه‌ای در مجاورت ابزارهای گوناگون رفتار و تأثیر متفاوتی از خود نشان دهند. این امر نشانگر آن است که رابطه بین زمینه و ابزار، یک رابطه دو جانبه بوده و بین آن‌ها تعامل وجود دارد (دبرون و تن‌هولوهوف، ۱۹۹۸).

۳. اقتضائیون^{۲۱}

پیروان این مکتب می‌کوشند تا با ایجاد ارتباط میان مسأله و ابزار، راه‌حل‌های اجرایی مناسب پیدا کنند (الوانی، ۱۳۸۷). این گروه به دنبال انتخاب مناسب‌ترین ابزار بر اساس روش‌های عقلایی هستند و برای این هدف، عملکرد اقتضایی را مطمح نظر قرار می‌دهند؛ یعنی نه مانند ابزارگرایان بر ویژگی‌های خود ابزار تکیه می‌کنند و نه مانند فرایندگرایان بر بستر و زمینه تأکید می‌کنند. در این مکتب، رویکرد سیستمی حاکم بوده و دغدغه اصلی، تناسب بین مسأله و ابزار است و برای دستیابی به آن به جای استقرا، از قیاس استفاده می‌شود (لیندر و گای‌پیترز، ۱۹۹۸). در رویکرد اقتضایی، تجربه و آگاهی خط‌مشی‌گذار، نقش عمده‌ای ایفا می‌کند و سیاست^{۲۲} به عنوان یکی از عناصر زمینه‌ای قلمداد می‌شود.

۴. ساخت‌گرایان^{۲۳}

در این مکتب، تعیین مسأله و تعریف ابزار به همراه هم و طی یک فرایند سیاسی که خط‌مشی‌گذاران با مخاطبان و محیط خط‌مشی در ارتباط قرار می‌گیرند، شکل می‌گیرد (الوانی، ۱۳۸۷). این گروه حتی از اقتضائیون هم فراتر می‌روند، یعنی علاوه بر توجه به زمینه‌ای که ابزارها باید با آن منطبق شوند، بر معانی ذهنی برآمده از ابزارها نیز تأکید می‌کنند. به زعم آن‌ها، هیچ واقعیت عینی درباره ابزارها وجود ندارد و در واقع ابزارها، نوعی فعالیت هستند که به طور اجتماعی ساخته می‌شوند و معنا و مشروعیت آن‌ها در طول زمان مورد بازنگری قرار می‌گیرد. در این مکتب، درک مسائل یک فرایند ذهنی است که با تعامل اجتماعی یا حرفه‌ای ساخته می‌شود. یعنی معنا پیش از این‌که ابزار و مسأله با هم تناسب یابند، خلق می‌شود. این معنا هم به جنبه‌های غیرابزاری مانند موازین اخلاقی و امور نمادین می‌پردازد و هم به جنبه‌های ابزاری. به منظور ارزیابی ابزارها در این رویکرد باید به اجتماع به عنوان بستر ایجاد مسائل و به سازه‌های ابزار و مسأله توجه کنیم. این نوع ارزیابی شباهت زیادی به نظریه انتقادی دارد. تفاوت مکتب ساخت‌گرایی با سایر مکاتب در این است که تعریف اقتدارگرایانه از مسائل را نقض می‌کند، برای همه نظرات بار ارزشی قائل شده و

^{۲۰} Browne & Wildavsky

^{۲۱} Contingentists

^{۲۲} Politics

^{۲۳} Constitutivists

چیزی به نام ابزار خنثی باقی نمی‌گذارد و به نظرات و باورهای افراد حرفه‌ای برای پژوهش در مورد ابزارها ارجح می‌نهد. این مکتب متغیر ساخت را هم به مطالعات ابزار اضافه می‌کند و به تقسیم‌بندی ساده ابزارها به دو گروه بازاری و غیربازاری، ظرافت و دقت می‌افزاید. امروزه یک حرکت فکری به سمت رویکرد ساخت‌گرایی آغاز شده است. این حرکت نشان می‌دهد که امروزه توجیهات و استدلال‌های شهودی و پدیدارشناسانه بیشتر از رویکرد اثبات‌گرایی مورد قبول واقع شده‌اند. از طرف دیگر، این امر نشان می‌دهد که انتخاب ابزار یک فعالیت مکانیکی نیست که طی آن بین مسائل دقیق تعریف شده و راه‌حل‌های مناسب تناظر برقرار کنیم؛ بلکه یک فرایند ذهنی است که طی آن واقعیتی ساخته شده و سپس به کار گرفته می‌شود (اشنایدر و اینگرام، ۱۹۹۰).

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در این نوشتار مطرح شد، صورت‌بندی خطمشی، در واقع، انتخاب از میان انواع ابزارهایی است که می‌توانند برای رویارویی با مسایل خطمشی خاصی به کار گرفته شوند؛ البته این نکته را باید مد نظر داشت که انتخاب ابزار، به عوامل مختلفی بستگی دارد و به همین دلیل است که ابزار خطمشی موضوعی پیچیده است و ناظر بر طیف وسیعی از انتخاب‌های ممکن و ترکیب ابزارها به منظور رسیدن به انتخاب‌ها یا گزینه‌های خطمشی بالقوه است.

در این مقاله، به صورت مفصل، پیشینه پژوهش در حوزه ابزارهای خطمشی عمومی شرح داده شد، بدین‌صورت که رویکرد نظری شامل رویکرد سنتی، ابزارگرایی بازنگری‌شده و رویکرد نهادی و رویکرد عملی شامل حرفه‌گرایان و سیاست‌مداران مرور شد و پس از آن، با استفاده از روش‌های پژوهش ترکیبی تحت عنوان فرامطالعه و به طور خاص فرانظریه، الگوها، چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی شامل فرایند خطمشی و ابزارهای خطمشی، نظریه نخبگان و ابزارهای خطمشی و نظریه تدوین خطمشی و تغییر و همین‌طور مدل‌های انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی شامل مدل اقتصادی، مدل سیاسی و مدل ترکیبی زیرنظام‌های خطمشی، مورد بررسی قرار گرفت و مطابق با فرایند انجام یک فرانظریه، منطق انتخاب ابزارهای خطمشی عمومی در این فرایند، مورد بررسی عمیق قرار گرفت.

بررسی انواع تعاریف، گونه‌شناسی‌ها و مکاتب فکری نشان می‌دهد که حوزه ابزارهای خطمشی عمومی، از رویکرد کلی اصالت هدف، به سوی اصالت وسیله در حرکت است؛ هر چند که هنوز تا غالب شدن رویکرد اخیر، راه درازی در پیش داریم. بنابراین، ضروری است با بررسی همه‌جانبه ابزارهای خطمشی از بعد نظری و عملی در کشور، بتوان تا حدودی، راه را برای آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های عمومی باز کرده و زمینه را برای بازنگری خطمشی‌ها از منظر ابزارهای آن و استفاده از ابزارهای نوین در تحقق خطمشی‌ها فراهم کنیم.

دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به مطالعه و انتخاب ابزارهای خطمشی وجود دارد که هر یک با پیش‌فرض‌های خود، سازوکارهای معینی را توصیه می‌کنند. معمولاً هنگام توصیف مکاتب، بر تفاوت‌های آن‌ها در زمینه نحوه پژوهش در مورد ابزارها تأکید می‌کنیم. اما شباهت‌های بسیار مهمی بین مکاتب مختلف وجود دارد که می‌توان به برخی از آن‌ها به شرح زیر پرداخت:

- ✓ تأکید مکاتب عمدتاً بر ویژگی‌های عینی ابزارها است و فرایندهای تصمیم‌گیری که طی آن متصدیان یا تحلیل‌گران از میان ابزارها دست به انتخاب می‌زنند، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. این امر درحالی است که هنگام انتخاب، ادراک از ابزارها نقش مهم‌تری نسبت به ویژگی‌های عینی آن‌ها ایفا می‌کند.
 - ✓ مکاتب مختلف بیشتر به دنبال ایجاد تمایز ظاهری بین ابزارهای مبتنی بر بازار و ابزارهای مبتنی بر اقتدار و منابع مالی دولت‌ها هستند.
 - ✓ در کلیه مکاتب به اثرات اقتصادی قابل سنجش ابزارها بیش از آثار اجتماعی و سیاسی آن‌ها توجه شده است.
 - ✓ همواره دو نکته از دید کلیه مکاتب مغفول مانده است: چگونه یک ابزار انتخاب می‌شود؟ و پس از انتخاب، چگونه در عمل تبدیل به خط‌مشی عمومی می‌شود؟
- جدول ۲ ویژگی‌های اصلی هر مکتب، نحوه ارزیابی آن‌ها و چگونگی پیوند آن‌ها با سیاست را نشان می‌دهد.

جدول ۲. ویژگی‌های اصلی مکاتب مطالعاتی ابزار خط‌مشی

مکاتب	عوامل کلیدی	سبک ارزیابی	ارتباط با سیاست
ابزارگرایان	ویژگی‌های ابزار	میزان بهینگی با وجود محدودیت‌ها	طرح خط‌مشی مانع از دخالت سیاست می‌شود.
فرایندگرایان	سازگاری	میزان تناسب با زمینه	سیاست مانع از طرح خط‌مشی می‌شود.
اقتضائون	میزان انطباق	میزان تناسب ابزار با عملکرد	طرح خط‌مشی، سیاست را شکل می‌دهد.
ساخت‌گرایان	معنای استخراج شده	نوع تفسیر معنی	سیاست به عنوان طرح خط‌مشی در نظر گرفته می‌شود.

فهرست منابع

۱. الوانی، س. (۱۳۸۷). خط‌مشی عمومی و اجرا، حقوق و مصلحت. ۱ (۱)، ۴۵-۵۸.
۲. ادیب حاج‌باقری، م.، پرویزی، س.، صلصالی، م. (۱۳۸۶). روش‌های تحقیق کیفی. تهران: انتشارات بشری.
۳. حجازی‌فر، س. (۱۳۹۴). چیستی و مؤلفه‌های مدیریت جهادی. مدیریت اسلامی، ۲۳ (۳)، ۹۵-۱۲۲.
۴. خنیفر، ح.، مسلمی، ن. (۱۳۹۶). اصول و مبانی روش‌های پژوهش کیفی: رویکردی نو و کاربردی. جلد اول، تهران: انتشارات نگاه دانش.
۵. گیوریان، ح.، ربیعی‌مندجین، م. (۱۳۸۴). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. تهران: انتشارات یکان.
۶. محمدنژاد، م.، جشنی آرانی، م.، یزدانی، ح. (۱۳۹۰). فراروش تحقیقات انجام شده در زمینه عوامل مؤثر بر رضایت مشتری: تحلیل اسنادی پایان‌نامه‌های کارشناسی‌ارشد و دکتری دانشگاه تهران. چشم‌انداز مدیریت بازرگانی، ۱۰ (۲)، ۱۴۱-۱۶۴.
۷. منوریان، ع. (۱۳۹۵). اجرا و ارزیابی خط‌مشی عمومی. تهران: مؤسسه کتاب مهربان‌نشر.
۸. هاولت، م.، رامش، ا.، پرل، آ. (۱۳۹۴). مطالعه خط‌مشی عمومی: چرخه‌های خط‌مشی و زیرنظام‌های خط‌مشی. ترجمه‌ی عباس منوریان و ابراهیم گلشن. تهران: مؤسسه کتاب مهربان‌نشر.
۹. Bagchus, R. (۱۹۹۸). The Trade-off between Appropriateness and Fit of Policy Instruments. In B. Guy Peters & F. Van Nispen (Eds.). *Public Policy Instruments:*

Evaluating the Tools of Public Administration (pp. 46-68). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

10. De Bruijn, H. A. & Hufen, H. A. (1998). The traditional approach to policy instruments. In Peters, B. G. Peters & F. K. M. Van Nispen (Eds.). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration* (pp. 79-88). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
11. DiMaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-60.
12. Donaldson, L. (1982). Comments on contingency and choice in organization theory, *Organization Studies*, 3(1), 65-72.
13. Edwards, M., Davies, M., & Edwards, A. (2009). What are the external influences on information exchange and shared decision-making in healthcare consultations: a meta-synthesis of the literature. *Patient Education and Counseling*, 75(1), 37- 52.
14. Eliadis, P., Hill, M. M., & Howlett, M. (2005). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's Press.
15. Gavanta, J. (1980). *Power and Powerless*. Chicago: University of Illinois Press.
16. Geelhoed, A. (1983). *De intervenierende staat: aanzet tot een instrumentenleer*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
17. Harman, G. (2004, September). Political instruments employed by governments to enhance university research and knowledge transfer capacity. Presented at *IMHE General Conference 2004: Choices and Responsibilities: Higher Education in the Knowledge Society*. Paris, OECD: Programme on Institutional Management in Higher Education
18. Hood, C. (1986). *The Tools of Government*, Chatham: Chatham, NJ: Chatham Publishers.
19. Howlett, M. (2004). Beyond good and evil in policy implementation: instrument mixes, implementation styles, and second-generation theories of policy instrument choice. *Policy and Society*, 22(2), 1-17.
20. Krasner, S.D. (1988). Sovereignty. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
21. Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Understanding public policy through its instruments-from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2(1), 1-21.
22. Linder S. H., & Guy Peters, B. (1998). The study of policy instruments: four schools of thought. In Peters, B. G. Peters & F. K. M. Van Nispen (Eds.). *Public Policy*

- Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 33-45). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
23. Linder, S., & Guy Peters, B. (1989). Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.
 24. Mesich-Brant, J. Lyn (2002). *Policy Effectiveness and Instrument Selection: An Examination of U.S. Organ and Tissue Donation Policies*. West Virginia: Morgantown.
 25. Olson, M. (2002). *The Logic of Collective Action, Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
 26. Palier, B. (2000). Defrosting the French welfare state. *West European Politics*, 22(2), 399-420.
 27. Patterson, B., Thorne, S., Calnan, C., & Jillings, C. (2001). *Meta-Study of Qualitative Health Research: A Practical Guide to Meta-Analysis and Metasynthesis*. California: Sage.
 28. Salamon, L. (2000). The new governance and the tools of public action: an introduction. *The Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611-1674.
 29. Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tool. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
 30. Schouwstra, M., & Ellman, M. (2006). A new explanatory model for policy analysis and evaluation, *Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2006072/2*.
 31. Treasury Board of Canada Secretariat (2007). Assessing, selecting, and implementing instruments for government action, *Catalogue No. BT68-2/2007*.
 32. Woodside, K. B. (1998). The acceptability and visibility of policy instruments. In Peters, B. G. Peters & F. K. M. Van Nispen (Eds.). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 33-45). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Meta-Study on The Frameworks of Choosing Public Policy Instruments

Abstract: Policy instruments are executive methods through which policy goals were attained. Hence, the type and method of choosing a policy instrument for the success of public policy systems is of great importance and, therefore, it must be selected on the basis of accurate reviews to ensure that successful implementation of the policies is ensured.

In the present paper, using the method of meta-theory, approaches (theoretical and practical), theories (policy process and policy instruments, elite theory and policy tools, policy making and change theory), and public policy instruments selection models (economic model, political model, and model of policy subsystems) has been analyzed. The findings of the research are presented in the form of the process of the implementation of the meta-theory in identifying paradigms, theoretical assumptions, the historical process and the theoretical evolution, content analysis and the evaluation of theoretical quality in relation to the logic of choice of public policy instruments.

Keywords: Meta-Study, Policy Instrument Choice, Public Policy, Public Policy Instrument.