

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی

دکتر حبیب‌الله رعنائی
(عضو هیئت علمی دانشگاه شیراز)

دکتر مهدی مرتضوی
(عضو هیئت علمی مؤسسه آموزش عالی علمی-کاربردی جهاد کشاورزی)

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی / حبیب‌اله رعنائی، مهدی مرتضوی. --
تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۱.
۲۰۰ ص: جدول، نمودار. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۱/۱۰۷)
ISBN: 978-600-6350-11-0: ۵۲۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.
۱. کشورداری. ۲. بوروکراسی. ۳. حکومت قانون. ۴. علوم اداری. ۵. سازمان‌های
دولتی. الف. مرتضوی، مهدی، نویسنده همکار. ب. مجلس شورای اسلامی. مرکز
پژوهش‌ها. دفتر مطالعات برنامه و بودجه. ج. عنوان.

ت۲ف/۱۳۵۸ JF

۱۳۹۱

عنوان: تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی

مؤلفان: دکتر حبیب‌اله رعنائی، دکتر مهدی مرتضوی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۹۱

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۲۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
مقدمه	۵
فصل اول مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی	۷
مقدمه	۹
۱-۱ اشکال مختلف روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی	۱۱
۱-۱-۱ روابط بین‌سازمانی با پیوند شدید	۱۲
۱-۱-۲ روابط بین‌سازمانی با پیوند ضعیف	۱۲
۱-۲ ویژگی شبکه‌های بین‌سازمانی	۱۳
۱-۳ عوامل علی تبیین‌کننده روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی	۱۶
۱-۳-۱ تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله	۲۴
۱-۳-۲ تئوری وابستگی منابع	۲۸
۱-۳-۳ تئوری انتخاب راهبردی	۳۱
۱-۳-۴ تئوری ذی‌نفعان	۳۳
۱-۳-۵ تئوری یادگیری	۳۵
۱-۳-۶ تئوری نهادی	۳۸
۱-۴ عوامل زمینه‌ای مؤثر بر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی	۴۲
۱-۵ نتایج و پیامدهای روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی	۴۵
۱-۶ مدل مفهومی مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی	۴۶
فصل دوم مفاهیم و نظریات موجود در حوزه شبکه‌های خط‌مشی	۴۹
مقدمه	۵۱
۲-۱ مفهوم شبکه خط‌مشی	۵۵
۲-۲ چرخه حیات شبکه‌های خط‌مشی	۵۹
۲-۲-۱ مرحله اول: پیش‌شرط‌های مبادله	۶۰
۲-۲-۲ مرحله دوم: شرایط لازم برای ایجاد روابط	۶۱
۲-۲-۳ مرحله سوم: یکپارچگی و کنترل	۶۱

۶۶	دسته‌بندی مطالعات شبکه‌های خطمشی
۶۶	۲-۳-۱ دسته‌بندی مطالعات انجام شده از حیث نوع‌شناسی و رویکردهای مورد استفاده
۶۷	۲-۳-۱-۱ شبکه‌های خطمشی به‌عنوان نوع‌شناسی میانجیگری بین منافع
۷۶	۲-۳-۱-۲ شبکه‌های موضوعی و جوامع خطمشی
۸۷	۲-۳-۲ شبکه‌های خطمشی به‌عنوان شکل خاصی از حکومت‌داری
۹۶	۲-۳-۳ دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس زمینه‌های نهادی
۹۶	۲-۳-۳-۱ آمریکای شمالی
۹۸	۲-۳-۳-۲ بریتانیا
۱۰۰	۲-۳-۳-۳ مطالعات سایر کشورهای اروپایی
۱۰۱	۲-۳-۴ دسته‌بندی مطالعات شبکه‌های خطمشی براساس توصیف یا تبیین شبکه‌ها
۱۰۶	۲-۳-۵ دسته‌بندی شبکه‌های خطمشی براساس سطوح مختلف تحلیل
۱۰۹	۲-۳-۶ دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس روش‌های کمی و کیفی تحلیل
۱۱۰	۲-۴ رویکرد دولت‌ها در مواجهه با شبکه‌های خطمشی
۱۱۸	۲-۵ نارسایی‌ها و انتقادهای مطرح شده در مورد شبکه‌های خطمشی
۱۲۰	۲-۶ جهت‌گیری‌های آینده
۱۲۱	۲-۶-۱ استفاده از تئوری انتخاب عقلایی
۱۲۱	۲-۶-۲ تحلیل شبکه
۱۲۳	۲-۶-۳ مطالعات موردی
۱۲۳	۲-۷ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۲۷	فصل سوم رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی
۱۲۹	مقدمه
۱۲۹	۳-۱ مفهوم حاکمیت
۱۳۱	۳-۲ مبانی حکمرانی خوب
۱۳۴	۳-۳ ویژگی‌های حکمرانی خوب
۱۳۶	۳-۳-۱ مشارکت
۱۳۶	۳-۳-۲ حاکمیت قانون
۱۳۷	۳-۳-۳ شفافیت
۱۳۸	۳-۳-۴ حساسیت

۱۳۸	.....	۳-۳-۵	اجماع‌گرایی
۱۳۸	.....	۳-۳-۶	کارایی و اثربخشی
۱۳۸	.....	۳-۳-۷	انصاف و فراگیر بودن
۱۳۹	.....	۳-۳-۸	پاسخ‌گویی
۱۳۹	.....	۳-۴	ملاحظات حکمرانی خوب
۱۴۱	.....	۳-۵	سابقه طرح رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی

فصل چهارم الگوی به‌کارگیری تفکر شبکه‌ای در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران ۱۴۷

۱۴۹	.....	مقدمه
۱۵۱	.....	۴-۱ سیر تطور و تحول بوروکراسی در ایران
۱۵۲	.....	۴-۱-۱ دوره اول (۱۳۰۰-۱۲۵۰)
۱۵۴	.....	۴-۱-۲ دوره دوم (۱۳۲۰-۱۳۰۰)
۱۵۴	.....	۴-۱-۲-۱ تفکیک ادارات دولتی از دربار
۱۵۵	.....	۴-۱-۲-۲ جدایی منابع اداری و منابع شخصی
۱۵۵	.....	۴-۱-۲-۳ گزینش اعضای بوروکراسی با امتحان ورودی
۱۵۵	.....	۴-۱-۲-۴ اصلاح نظام قضایی
۱۵۵	.....	۴-۱-۲-۵ نظام امنیت شهرها
۱۵۵	.....	۴-۱-۲-۶ ورود زنان به بوروکراسی
۱۵۶	.....	۴-۱-۲-۷ تربیت نیروی متخصص مورد نیاز بوروکراسی
۱۵۶	.....	۴-۱-۲-۸ ایجاد نظم و انضباط بوروکراتیک
۱۵۶	.....	۴-۱-۲-۹ تقسیمات جدید کشوری
۱۵۶	.....	۴-۱-۲-۱۰ رفع پدیده انحصاری و موروثنی بودن مشاغل
۱۵۷	.....	۴-۱-۳ دوره سوم رشد بوروکراسی ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۰)
۱۵۹	.....	۴-۲ بوروکراسی پس از انقلاب اسلامی
۱۵۹	.....	۴-۲-۱ دوره اول (۱۳۶۸-۱۳۵۷)
۱۶۰	.....	۴-۲-۲ دوره دوم، چرخش از الگوی سنتی به رویکرد مدیریت دولتی نوین در ایران (۱۳۶۸ به بعد)
۱۶۲	.....	۴-۳ آیا استقرار دولت مدرن در ایران موفقیت‌آمیز بود؟
۱۶۵	.....	۴-۴ الگوهای فعلی: درآمیختگی کهنه و نو

- ۴-۵ نقاط ضعف مدیریت دولتی نوین ۱۶۷
- ۴-۶ ظهور نظریات جدید اداره امور عمومی و تقویت شبکه‌های خطمشی ۱۶۸
- ۴-۷ حکمرانی مبتنی بر هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی ۱۷۰
- ۴-۷-۱ افزایش گوناگونی اجتماعی و سیاسی ۱۷۱
- ۴-۷-۲ بخشی شدن دولت‌ها، خطمشی‌گذاری‌های درهم‌پیچیده و افزایش بار سیاسی ۱۷۱
- ۴-۷-۳ مسائلی که کمتر چانه‌زنی پذیرند ۱۷۱
- ۴-۷-۴ محدودیت‌های تک‌تک خطمشی‌گذاران ۱۷۲
- ۴-۸ چارچوب کاربرد تفکر شبکه‌ای در نظام خطمشی‌گذاری ۱۷۳
- ۴-۹ الگوی مناسب برای شرایط ایران ۱۷۶
- ۴-۱۰ نمونه‌های بالقوه برای سامان‌دهی شبکه‌های خطمشی در ایران ۱۸۱
- ۴-۱۰-۱ بخش آموزش عالی کشور ۱۸۱
- ۴-۱۰-۲ بخش کشاورزی ۱۸۳
- ۴-۱۰-۳ حمایت از بازپروری معتادین ۱۸۴
- ۴-۱۰-۴ شبکه امدادگران کشور ۱۸۵
- منابع و مآخذ ۱۸۷**

سخن ناشر

تغییرات پرشتاب و گسترده در دنیای امروز، چالش‌های جدی و مهمی را فراروی مدیریت دولتی قرار داده و وضعیتی را فراهم آورده است که پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه با اتکا به رویکردهای سنتی و متعارف گذشته ثمربخش نبوده و صاحب‌نظران را در همه حوزه‌ها به‌ویژه مدیریت دولتی به تفکر درباره رویکردهای نوین و راهکارهای جدید وادار کرده است. امروزه دولت‌ها دریافته‌اند که رویکردهای مورد استفاده آنها در برخورد با مسائل کلان ملی و موضوعات بخشی، به‌دلیل محدوداندیشی و بخشی‌نگری، چالش‌هایی را به‌وجود می‌آورند که نمی‌توان با تفکیک و تجزیه آن مسائل به موضوعات جداگانه و مدیریت مجزا و منفک، به مقابله با آنها پرداخت.

در این راستا شبکه‌های خط‌مشی یکی از ابداعاتی است که با مشارکت دادن ذی‌نفعان و بازیگران اصلی در هر حوزه می‌کوشد تا با مسائل پیچیده جوامع کنونی که ساختارهای رسمی و بروکراتیک قادر به پاسخ‌گویی آنها نیست، روبه‌رو شود.

رویکرد شبکه‌ای را می‌توان در حوزه‌های مختلفی برای اداره امور عمومی به‌کار برد. این الگو به‌طور هم‌زمان می‌تواند به‌عنوان مدلی برای سیاست‌گذاری و طراحی خط‌مشی‌های عمومی و نیز الگویی برای اجرا و ارزیابی سیاست‌ها به‌کار گرفته شود. نظام‌های خط‌مشی‌گذاری موفق کوشیده‌اند تا با بهره‌گیری از رویکردهای تکررگرایانه و مشارکت دادن ذی‌نفعان و بازیگران اصلی در فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها، کاستی‌های موجود در نظام‌های سنتی خط‌مشی‌گذاری را جبران کرده و مشروعیت لازم را برای خط‌مشی‌های تدوین شده فراهم نمایند.

رویکرد شبکه‌ای با توسعه روابط و همکاری بین دولت و بخش خصوصی،

ظرفیت‌های ملی را در برخورد با مسائل و نیز تحقق اهداف، توسعه بخشیده و با ایجاد هم‌افزایی بیشتر، امکان ارائه کالاها و خدمات عمومی را به نحو مؤثرتری فراهم می‌کند. با توجه به قابلیت‌ها و مزیت‌های بالقوه‌ای که استفاده از رویکرد شبکه‌ای در اداره امور عمومی به همراه دارد، به نظر می‌رسد ایجاد شبکه‌های خطمشی در کشور بتواند بخش مهمی از نارسایی‌ها و کاستی‌های موجود در مدیریت امور عمومی را کاهش داده یا از بین ببرد. ایجاد این شبکه‌ها و بهره‌گیری از مزایای آن مستلزم وجود بسترها و شرایط مناسبی است که امکان ایجاد، راه‌اندازی، فعالیت و مدیریت مؤثر آنها را فراهم آورد.

مباحث نظری قابل توجهی در حوزه شبکه‌ها و ابعاد و جوانب مختلف آن در کشورهای پیشرفته مطرح شده و عملاً در سطوح محلی و ملی در حوزه‌های مختلفی از مسائل عمومی این جوامع از بهداشت، خانواده، حمل‌ونقل، صنعت و کشاورزی گرفته تا اعتیاد و ایدز، ایفای نقش می‌کند. دامنه شبکه‌ها از سطح ملی نیز فراتر رفته و اکنون در محدوده‌ای فراتر از مرزهای ملی نیز به کار گرفته شده‌اند که نمونه‌هایی از آن را می‌توان در ایجاد اتحادیه اروپا و نظام‌های خطمشی‌گذاری آن مشاهده کرد.

هرچند در دنیای امروز مقوله شبکه‌های خطمشی محدود به حوزه نظری نیست و این ایده در عرصه عمل نیز در سطوح خرد و کلان مورد استفاده قرار گرفته و به‌عنوان گامی برای نهادینه‌سازی مشارکت و اصلاح نظام خطمشی‌گذاری بر مبنای اصول شهروندگرایی و مشارکت ارزیابی شده است، ولی در ایران چندان مورد توجه مراجع دانشگاهی و نهادهای اجرایی واقع نشده و حتی مباحث نظری آن نیز به‌طور مستقیم در متون علمی تخصصی کمتر مورد بررسی قرار گرفته است.

بنا به دلایل فوق مطالعه مبانی نظری، خاستگاه‌های فکری شبکه‌ها، نقش و جایگاه آن در نظام‌های خطمشی‌گذاری، تدوین، اجرا، ارزیابی خطمشی‌ها و نیز ارائه کالاها و خدمات عمومی در کشورهای مختلف و نحوه مواجهه دولت با این شبکه‌ها و بررسی الگوهای موجود برای تنظیم روابط بین بازیگران مختلف و اعضای شبکه‌ها ضروری می‌نماید. ضمن اینکه تقویت این‌گونه مباحث می‌تواند در طرح این موضوع در حوزه خطمشی‌گذاری و پرداختن به آن در حوزه‌های مختلف علوم سیاسی، مدیریت، جامعه‌شناسی و دیگر رشته‌های مرتبط نقش مؤثری داشته باشد.

از این رو مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی کوشیده است تا با پرداختن به موضوع تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی در قالب یک کتاب تخصصی، مبانی لازم را برای توسعه مباحث نظری این موضوع در محافل دانشگاهی فراهم آورد. امیدواریم این کتاب مورد توجه سیاستگذاران، مدیران و تصمیم‌گیران کشور در سطوح مختلف قرار گیرد. از هرگونه نقد و نظر در این زمینه استقبال می‌کنیم.

دکتر کاظم جلالی
رئیس مرکز پژوهش‌ها

مقدمه

این کتاب مهم‌ترین مبانی و چارچوب‌های کاربرد تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی را مورد بحث قرار می‌دهد. فصل نخست این کتاب با عنوان روابط بین‌سازمانی، مدخلی برای ورود به بحث شبکه‌های خط‌مشی محسوب می‌شود. بررسی این مقوله از این نظر حائز اهمیت است که شبکه‌ها در حالت کلی به‌عنوان مهم‌ترین نوع روابط بین‌سازمانی مورد توجه قرار می‌گیرند، بنابراین لازم است دیدگاه‌های مختلفی که در تئوری سازمان نسبت به این موضوع وجود دارد، بررسی شود. لذا در این فصل، شبکه‌ها به‌عنوان شکل خاصی از روابط بین‌سازمانی مطرح شده و دیدگاه‌ها، نظریه‌ها و تئوری‌های مختلفی را که نظریه‌پردازان ارائه کرده‌اند، مورد بحث قرار داده و بر مبنای این نظریه‌ها، مدلی برای مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی پیشنهاد شده است.

در فصل دوم، شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شکل خاصی از شبکه‌ها که تمرکز آنها بر موضوع سیاست‌گذاری است مورد توجه قرار گرفته و تلاش شده تا با بررسی نظریات مطرح شده در این زمینه، مبنای مناسبی برای شناخت شبکه‌های خط‌مشی فراهم آید. از این‌رو ابتدا شبکه خط‌مشی مفهوم‌سازی شده و مبانی تاریخی تحول نظریات مربوط به شبکه‌های خط‌مشی مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه بر مبنای مشترکات و تفاوت‌های موجود این مطالعات بر مبنای پنج معیار مهم، دسته‌بندی شده است. با توجه به تمرکز مطالعه بر ایجاد شبکه‌ها، رویکرد چرخه حیات در این زمینه مورد بحث قرار گرفته و تلاش شده تا رویکرد دولت‌ها در مواجهه با شبکه‌های خط‌مشی و جهت‌گیری‌های آینده در این حوزه بررسی شود.

در فصل سوم، رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی مورد توجه قرار گرفته و با مرور مبانی

و ویژگی‌های حکمرانی خوب و با اشاره به نکات و ملاحظات قابل طرح در این حوزه، سابقه طرح رویکرد شبکه‌ای در مقوله حکمرانی بررسی شده است. با مرور رویکردهای موجود در مدیریت دولتی، محدودیت‌های حاکمیت شیوه‌های متمرکز و کنترل شده و ساختارهای بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی بر نظام اداری مورد بحث قرار گرفته و ضرورت جایگزینی نگرش‌های غیرسلسله‌مراتبی و حرکت به سمت دیدگاه مشارکت‌جویانه در مدیریت دولتی مورد تأکید قرار گرفته است.

نهایتاً در فصل چهارم، با نگاهی تاریخی به نظام اداری در ایران سیر تحولات آن در دوران معاصر بررسی شده و با مرور گفتمان فعلی حاکم بر فضای اداری کشور، ضرورت حرکت به سمت رویکرد شبکه‌ای در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران تبیین شده و با ذکر نمونه‌هایی از حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری، چارچوب مشخصی برای کاربرد این رویکرد با عنایت به قانون اساسی و اوضاع اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ایران ارائه شده است.

فصل اول

مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

مقدمه

روابط بین‌سازمانی^۱ از قدرتمندترین عوامل ایجاد ارزش در شرایط محیطی و فضای متحول حاکم بر سازمان‌هاست. براساس این، مدیران سازمان‌ها به‌دلیل پتانسیل ایجاد ارزشی که در روابط و همکاری‌های راهبردی بین‌سازمانی نهفته است، باید آن را به‌عنوان یکی از استراتژی‌های کلیدی سازمان بدانند. روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی در سال‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است، به‌طوری‌که پانصد شرکت رده اول جهان، بیش از ۶۰ درصد همکاری‌ها و مشارکت‌های راهبردی را به‌خود اختصاص داده‌اند (Ireland and et al., 2002). امروزه توانایی در مدیریت مؤثر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی، یک مزیت رقابتی محسوب می‌شود. آگاهی از نحوه مدیریت مؤثر این روابط باعث کاهش خطاهای احتمالی با بهبود رویه‌های مدیریت می‌شود. در بازارهای محلی و بین‌المللی نیز مشارکت‌های راهبردی موتور رشد و بهره‌وری محسوب می‌گردد. روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی راهکارهایی سریع و منعطف برای دستیابی به منابع و مهارت‌های مکمل است و باعث تسهیم هزینه‌ها و مخاطرات، دسترسی به بازارهای جدید، صرفه‌جویی اقتصادی، جلوگیری از ورود رقبای و کسب دانش و مهارت برای شرکت‌ها می‌شود. روابط صحیح و به‌موقع بین سازمان‌ها، مزیت‌های فراوان دیگری از جمله کسب منابع اطلاعاتی، انسانی، مدیریتی و مالی جدید، تسهیل در کسب، حفظ و ارتقای مزیت‌های رقابتی پایدار، کسب سهم بیشتر بازار، کاهش هزینه ارائه خدمات و تولید کالاها، افزایش نوآوری و خلاقیت را در پی خواهد داشت (Doz and Hamel, 1998). این روابط و همکاری‌ها، شکاف بین منابع موجود سازمان و الزامات مورد نیاز آینده را پر کرده و با ایجاد

1. Interorganizational Relationships

امکان دسترسی سازمان‌ها به منابع بیرونی و نیز با ایجاد هم‌افزایی، ترویج یادگیری و تغییر سریع، توان رقابتی سازمان‌ها را افزایش می‌دهد (Hoffmann and Schlosser, 2001).

به این ترتیب مدیریت مناسب این نوع روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی، از اهمیت و جایگاه برجسته‌ای برخوردار است و با توجه به روندهای جهانی صنعت و تجارت در زمینه یکپارچه‌سازی، روبه‌روز بر میزان اهمیت آن افزوده می‌شود. اکنون مدیریت روابط بین‌سازمانی به قابلیت‌های راهبردی تبدیل شده و در برخی موارد، هنگامی که آن را به راحتی نتوان تقلید کرد، به مزیت رقابتی سازمان تبدیل می‌شود.

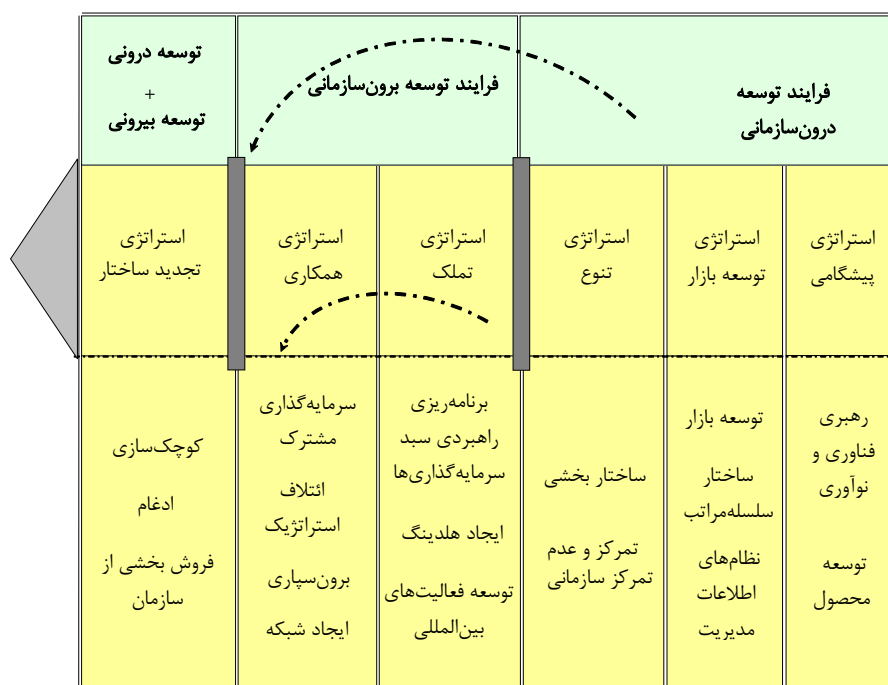
با توجه به اهمیت و ضرورت مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی، با مروری بر متون موجود در این حوزه ملاحظه می‌شود که هریک از پژوهشگران بر موضوع خاصی تمرکز کرده و مدلی که بتواند ابعاد و جوانب مختلف این موضوع را مورد بررسی و تحلیل قرار دهد در دسترس نیست. در متون موجود، برخی پژوهشگران دلایل و انگیزه‌های سازمان‌ها برای برقراری روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی را مورد توجه قرار داده و برخی دیگر، انواع روابط و همکاری‌ها را در کانون مطالعه خود قرار داده‌اند. در کنار این مطالعات، برخی پژوهشگران نیز به صورت موردی به عوامل پیش‌برنده یا بازدارنده در ایجاد این روابط اشاره کرده یا آثار و پیامدهای این روابط بر سازمان‌ها را مورد بحث قرار داده‌اند.

این وضعیت مجموعه‌ای از متون مختلف را در زمینه روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی به دست می‌دهد که انسجام دقیقی بین آنها برقرار نیست و به همین دلیل نوعی خلأ در این حوزه مشاهده می‌شود. برای ایجاد انسجام، مدل جامعی برای مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی ارائه شده که ضمن متکی بودن به بدنه دانش نظری موجود در این حوزه، روابط مشخصی را بین متغیرهای تأثیرگذار برقرار نموده و ضمن کاربردی بودن، درک و فهم آن برای دست‌اندرکاران سازمان‌ها بسیار ساده است. در این مسیر ابتدا به منظور آشنایی بیشتر با انواع روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی، اشکال مختلف این روابط مورد بحث قرار گرفته و سپس عوامل علی تبیین‌کننده روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی بر مبنای بنیان‌های نظری موجود و در قالب ۶ تئوری مختلف، بیان شده است (رعنائی، ۱۳۸۵).

سپس عوامل زمینه‌ای مؤثر بر این روابط و همکاری‌ها مورد بحث قرار گرفته و در نهایت با تعریف مجموعه‌ای از شاخص‌ها که بر مبنای آنها می‌توان موضع هریک از طرفین را نسبت به روابط و همکاری‌ها مشخص کرد، مدل مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی ارائه شده است.

۱-۱ اشکال مختلف روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

برخی مطالعات انجام شده مراحل مختلفی را برای توسعه سازمان‌ها عنوان کرده‌اند، که نمونه‌ای از آن در شکل ۱-۱ نشان داده شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود بر مبنای این رویکرد، سازمان‌ها در مراحل تکاملی توسعه خود استراتژی‌های مختلفی را برمی‌گزینند و متناسب با آن استراتژی، اقدامات مختلفی از جمله انتخاب قالب‌های مناسب برای ایجاد روابط بین‌سازمانی یا مشارکت در آنها انجام می‌دهند. در این رویکرد، سازمان‌ها در مرحله توسعه خارجی از استراتژی‌های تملک و همکاری در اشکال و مصادیق مختلف استفاده می‌کنند که شبکه‌سازی یکی از آنهاست.



Source: J. Bleicher (1996). Stages of Enterprise Development Cited in Zimmermann, Hans-Dieter 2004, Emergence of Networks, Universität Münster; Available at: www.wi.uni-muenster.de/wi/studies/archive/izi/ss06/Ios_05_02_emergence%20networks.pdf.

شکل ۱-۱ مراحل توسعه سازمان‌ها

اگرچه روابط بین‌سازمانی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است اما شدت و ضعف آن متفاوت می‌باشد. این امر تحت تأثیر عوامل مختلفی نظیر میزان نیاز سازمان به داشتن ارتباط با سایر سازمان‌هاست. اشکال مختلف روابط بین‌سازمانی را با توجه به میزان پیوند بین سازمان‌های درگیر در این روابط می‌توان در دو گروه دسته‌بندی کرد (Barringer and Harrison, 2000).

۱-۱-۱ روابط بین‌سازمانی با پیوند شدید

در برخی موقعیت‌ها روابط بین‌سازمانی در راستای انجام فعالیت‌های خاص با اولویت راهبردی مانند ورود به یک بازار جدید خارجی، دستیابی به مقیاس اقتصادی در تولید، انجام فعالیت‌های تحقیقاتی و اعمال نفوذ سیاسی - اجتماعی در دستگاه‌های قانونگذاری شکل می‌گیرد. در این اشکال، میزان سرمایه‌گذاری و مشارکت اعضا چشمگیر است و اعضای تعامل‌کننده از طریق ساختارهای رسمی با یکدیگر در رابطه بوده و می‌توانند از مالکیت مشترک و هویت جدیدی برخوردار باشند. مهم‌ترین اشکال این روابط که در آن اعضا دارای تعاملات زیادی با یکدیگرند عبارت‌اند از:

- سرمایه‌گذاری مشترک^۱: هویتی جدید است که در آن دو یا چند سازمان، بخشی از منابع خود را برای ایجاد یک سازمان با مالکیت مشترک، یکپارچه می‌نمایند.
- کنسرسیوم^۲: نوعی سرمایه‌گذاری مشترک تخصصی است که در آن گروهی از سازمان‌ها برای حل مسئله‌ای خاص یا بهبود تکنولوژی (همچون کنسرسیوم‌های پژوهشی) با تشکیل کنسرسیوم، فعالیت‌های مربوطه را به اجرا درمی‌آورند.
- شبکه و ساختارهای شبکه‌ای^۳: آرایشی است که در آن یک سازمان در نقش کانون، دسته‌ای پیچیده از سازمان‌های مستقل را پیرامون فعالیت اصلی خود سازمان‌دهی می‌کند.

۱-۱-۲ روابط بین‌سازمانی با پیوند ضعیف

در برخی موقعیت‌ها روابط بین‌سازمانی به‌منظور انجام فعالیت‌هایی شکل می‌گیرد که

1. Joint Ventures
2. Consortia
3. Networks

برای سازمان‌های ذی‌ربط اولویت راهبردی نداشته و در حاشیه فعالیت‌های اصلی آن سازمان‌ها قرار می‌گیرد. در این‌گونه روابط بین‌سازمانی، غالباً مالکیت مشترک یا ایجاد هویت‌های جدید کمتر دیده می‌شود، ضمن آنکه میزان سرمایه‌گذاری و مشارکت اعضا در مقایسه با اشکال قبل کمتر می‌باشد. مهم‌ترین اشکال این روابط که در آن سطح تعاملات بین اعضا با یکدیگر در مقایسه با اشکال پیش‌گفته پایین‌تر است عبارت‌اند از:

• **ائتلاف:**^۱ توافقی بین دو یا چند سازمان بدون داشتن مالکیت مشترک و هویت جدید که به واسطه آن مبادله‌هایی برقرار می‌شود.

• **اتحادیه تجاری:**^۲ سازمانی معمولاً غیرانتفاعی است که توسط سازمان‌های مشمول یک صنعت برای جمع‌آوری و انتشار اطلاعات تجارت، ارائه توصیه‌های فنی و قانونی، تدارک برنامه‌های کارورزی مربوط به صنعت و مهیا کردن موقعیتی برای اعمال نفوذهای سیاسی - اجتماعی بر نهادهای قانونگذاری تشکیل می‌شود.

• **هیئت‌مدیره مشترک:**^۳ دارای دو حالت مستقیم و غیرمستقیم است. زمانی که مدیرعامل سازمانی به عضویت هیئت‌مدیره سازمانی دیگر درآید، حالت مستقیم؛ و زمانی که مدیرعامل هر سازمان در هیئت‌مدیره سازمانی دیگر عضو باشد، حالت غیرمستقیم آن وجود دارد. هیئت‌مدیره مشترک سازوکاری برای اشتراک اطلاعات و همکاری بین‌سازمانی می‌باشد.

۱-۲ ویژگی شبکه‌های بین‌سازمانی

بر مبنای مباحث قبل، شبکه‌سازی یکی از اشکال همکاری بین سازمان‌ها محسوب می‌شود. به این ترتیب در این رویکرد با نوعی نگاه ابزاری، شبکه‌ها نتیجه تعاملات بین سازمان‌ها در جهت ایجاد و توسعه همکاری‌های بین‌سازمانی محسوب می‌شوند. از این منظر، شبکه به عنوان مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای خودمختار در نظر گرفته می‌شود که برای نیل به اهدافی که به تنهایی قادر به تحقق آن نیست گرد هم می‌آیند.

1. Alliances

2. Trade Associations

3. Interlocking Directorates

سازمان‌ها به شبکه می‌پیوندند چون شبکه‌ها آنها را به مقابله با مسائل و مشکلات کلان و پیچیده^۱ قادر می‌سازد (Chishlom, 1998, xxi).

شبکه در واقع شکلی از نوآوری سازمانی محسوب می‌شود که به دلیل مزیت‌های رقابتی که برای اعضا فراهم می‌کند به سرعت گسترش یافته و مورد استفاده قرار می‌گیرد (Jarillo, 1988; Alter and Hage, 1993). به این ترتیب می‌توان گفت اولین ویژگی شبکه‌ها، وابستگی آنها به اهداف و مقاصد مشترک^۲ است. دومین آن، پیوستگی نسبتاً آزاد اعضاست. مشارکت اعضا به صورت داوطلبانه بوده (Mitchell and Shortell, 2000)، اعضا به نهادها و سازمان‌های مختلف تعلق داشته و معمولاً از نظر اجتماعی و فیزیکی نیز از یکدیگر فاصله دارند. به این ترتیب شبکه‌ها نوعی ساختار افقی محسوب می‌شوند نه ساختار عمودی و در نتیجه معمولاً هیچ‌یک از اعضا در روابط سلسله‌مراتبی (مافوق و زیردست) قرار نمی‌گیرند. لذا به دلیل وجود پیوندهای آزادانه واقعی بین اعضا، شبکه‌ها عمدتاً در کنترل و اداره اعضای خود قرار داشته است و قدرت مرکزی خاصی بر آن حاکمیت ندارد و در نتیجه آنها را می‌توان ساختارهای غیرمتمرکزی دانست که ماهیت غیرسلسله‌مراتبی دارند (Alter and Hage, 1993: 85-101).

آلتر و هیچ به برخی ویژگی‌های هنجاری^۳ شبکه‌ها اشاره کرده‌اند. از این نظر شبکه‌ها نوعی ساختارشناختی^۴ محسوب می‌شوند که در آنها نوعی تقسیم کار وجود دارد و سازمان‌های یادگیرنده‌ای هستند که خودآگاهی مهم‌ترین ویژگی آنهاست. شبکه‌ها از طریق سازوکارهای ارتباطی و ارزشیابی مستمر، دانش و آگاهی‌شان را از خود، افزایش می‌دهند. تقسیم کار حاکم بر شبکه نیز این اطمینان را به وجود می‌آورد که هریک از اعضای شبکه برای سایر اعضا ارزشمند بوده و این امر به تدریج نوعی وابستگی متقابل را بین اعضا پدید می‌آورد. مهم‌ترین ویژگی شبکه‌ها در جدول ۱-۱ خلاصه شده است.

-
1. Meta Problems
 2. Attachment to Common Purpose
 3. Normative Characteristics
 4. Cognitive Structure

جدول ۱-۱ ویژگی‌های شبکه‌ها

ویژگی	توضیح	پژوهشگر
گرایش به هدف/آرمان مشترک	شبکه‌ها اهداف و آرمان‌های بالاتر از آرمان‌ها و توانایی‌های تک‌تک اعضای خود را دارند.	Chisholm (1996) Gray and Wood (1991)
فعالیت شبکه، کل نظام را تحت تأثیر قرار می‌دهد	فعالیت شبکه هم آثار بیرونی (اثر بر کل جامعه) و هم آثار درونی (اثر بر اعضای شبکه) دارد.	Chisholm (1996) Ashby (1956)
ساختار افقی	ساختار شبکه سلسله‌مراتبی نبوده و هر عضو از جایگاه مساوی با سایرین برخوردار است.	Chisholm (1996) Gray and Wood (1991)
مشارکت داوطلبانه	اعضا به‌طور آزادانه تصمیم به عضویت در شبکه می‌گیرند.	Mitchell and Shortell (2000) Weiner et al (2000)
عدم تمرکز	هیچ قدرت مرکزی در شبکه وجود ندارد.	Chisholm (1996)
کنترل اعضا	اعضا خود شبکه را کنترل می‌کنند.	Chisholm (1996)
خودتنظیمی	همه اعضا قوانین و مقررات، فرایندها و رویه‌های حاکم بر شبکه را خود تعیین می‌کنند.	Chisholm (1996)
همکاری و تشریک مساعی	درگیر شدن در فرایند کنش و واکنش متقابل با سایر اعضا.	Gray and Wood (1991)
ساختارشناختی	خودآگاهی، آگاهی از محیط و قابلیت انطباق با آن و نهایتاً برخورداری از ویژگی‌های یک سازمان یادگیرنده.	Atler and Hage (1993) Wheatley (1999)
تقسیم کار	اعضای شبکه، دانش، مهارت و وظایف تخصصی شده برعهده دارند.	Alter and Hage (1993)
اعضای مستقل و خودمختار	سازمان‌های عضو شبکه قدرت تصمیم‌گیری مستقل را همچنان برای خود در دست دارند.	Gray and Wood (1991)

Source: H. Atler and U. Hage (1993). "Inter Organizational Cost Management in the Exchange Process", Management Accounting Research, No. 2, PP. 85-101.

در برخی مطالعات انجام شده در مورد نحوه شکل‌گیری شبکه‌ها، دو نوع شبکه از هم متمایز شده است (Klein, 2006).

۱. شبکه‌های پیدایشی: گاهی اوقات، شبکه‌ها تحت تأثیر وجود شرایط خاصی در بازار یا محیط و به پیروی از ایده معینی پدیدار می‌شوند و این امر در نهایت به ایجاد ترتیبات شبکه‌ای خاصی منجر می‌شود. وابستگی‌های محیطی سازمان‌های مختلف به یکدیگر و آگاهی از وجود منافع مشابه یا مشترک بین آنها و نیز آثار متقابل این عوامل بر یکدیگر، موجب پیدایش شبکه‌ها می‌شود. در این حالت شبکه، حاصل و نتیجه این فعل و انفعالات است.

در مورد سازمان‌ها و مؤسسات تجاری، شبکه‌ها معمولاً توسط یک سازمان یا شرکت خاص و بر مبنای طرح‌های جامع یا تصمیمات راهبردی آن سازمان به وجود نمی‌آید. در بخش‌های تجاری شبکه‌ها در نتیجه تعاملات بین مجموعه‌ای از بازیگران نسبتاً مستقل که در عین حال وابستگی‌های متقابلی نیز به هم دارند، شکل گرفته و به تدریج تکامل می‌یابند. هریک از این بازیگران روابط مخصوص به خود را در شبکه برقرار نموده و این امر نمی‌تواند به صورت یک‌جانبه انجام شود (Håkansson; Johanson, 1988: 370).

۲. شبکه‌های طراحی شده: گاهی نیز شبکه‌ها را یک هویت مبتکر و آغازگر که خواهان رسیدن به هدف خاصی است طراحی می‌کند. در این مورد، طراح تلاش می‌کند شبکه را به همان شکل که می‌خواهد طراحی کند.

۳-۱ عوامل علی تبیین‌کننده روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

مهم‌ترین نکات قابل توجه در این حوزه، بررسی علل و زمینه‌های اصلی شکل‌گیری و توسعه چنین روابطی بین سازمان‌هاست. به منظور ترسیم یک شمای کلی از روند عمومی تحولات نظری روی داده در این حوزه، ابتدا با مرور مطالعات انجام شده، برخی از تئوری‌های مرتبط با ایجاد و شکل‌گیری روابط و شبکه‌های بین‌سازمانی را تبیین نموده و سپس مهم‌ترین آنها که ارتباط بیشتری با موضوع دارند، را تشریح خواهیم کرد. پیتر مونگ یکی از کسانی است که مطالعه بسیاری در این زمینه انجام داده است. او شیوه‌های پیدایش شبکه‌های ارتباطی، را از دیدگاه تئوری‌های مختلف سازمان بررسی

کرده است (Monge, 1998). در جدول ۱-۲ مهم‌ترین تئوری‌های سازمانی شکل‌گیری شبکه‌ها براساس مطالعات پیتر مونگ اشاره شده است:

جدول ۱-۲ پیدایش شبکه‌ها از دیدگاه تئوری‌های مختلف سازمان

تئوری	سازوکارهای نظری
۱. تئوری‌های مبادله و وابستگی • تئوری مبادله اجتماعی • تئوری وابستگی منابع	مبادله منابع ارزشمند (مادی یا اطلاعات)
۲. تئوری‌های گسترش و نفوذ ^۱ • تئوری پردازش اطلاعات اجتماعی • تئوری یادگیری اجتماعی • تئوری نهادی • تئوری ساختاری عمل	در معرض تماس قرار گرفتن منجر می‌شود به: نفوذ اجتماعی؛ تقلید و پیروی، مدل‌سازی؛ رفتار تقلیدی؛ موقعیت‌های مشابه در ساختار و نقش‌ها.
۳. تئوری‌های شناختی • شبکه‌های معنایی • ساختارهای اجتماعی-شناختی	سازوکارهای شناختی منجر می‌شود به: تفسیرهای مشترک؛ تشابه در ساختارهای ادراکی.
۴. تئوری‌های سازگاری • تئوری موازنه • تئوری عدم تجانس شناختی	میل به اعاده توازن میل به کاهش ناسازگاری
۵. تئوری‌های هموفیلی • تئوری مقایسه اجتماعی • تئوری هویت اجتماعی	گزینش افراد یا سازمان‌های مشابه خود به‌عنوان مبنایی برای مقایسه گزینش طبقات و دسته‌بندی‌هایی برای تعریف هویت گروه یک شخص
۶. تئوری‌های سرمایه اجتماعی • تئوری حفره‌های ساختاری • تئوری قوت پیوندهای ضعیف	سرمایه‌گذاری روی فرصت‌ها کنترل جریان اطلاعات
۷. تئوری‌های هم‌جواری و نزدیکی • نزدیکی فیزیکی • نزدیکی الکترونیکی	تأثیر فاصله تأثیر دسترسی
۸. تئوری‌های کاهش عدم اطمینان	_____

جدول ۱-۲ پیدایش شبکه‌ها از دیدگاه تئوری‌های مختلف سازمان

تئوری	سازوکارهای نظری
۹. تئوری‌های حمایت اجتماعی	_____
۱۰. تئوری‌های اقدامات جمعی • تئوری کالاهای عمومی	انگیزه‌های مشارکت وجود افراد دارای منابع و منافع
۱۱. تئوری‌های اشکال سازمانی • تئوری‌های اقتضایی • تئوری هزینه تعامل • تئوری‌های سازمان شبکه‌ای	_____

Source: Monge, P. R., 1998.

یکی دیگر از این دسته‌بندی‌ها را زیمرمن انجام داده است. او در مطالعات خود رویکردهای موجود را در این حوزه در قالب دو رویکرد سنتی و شبکه‌ای آورده و مقایسه تفاوت‌های آنها، مجموعه تئوری‌های مرتبط با این دو رویکرد را در ۶ گروه دسته‌بندی کرده است (Zimmermann, 2004). از نظر زیمرمن، در رویکرد سنتی، یک سازمان (در محیط خود) به‌عنوان کانون اصلی مطالعه، مورد توجه قرار می‌گیرد. عمده‌ترین تئوری‌هایی که در چارچوب این رویکرد قابل بررسی است، می‌توان در سه گروه دسته‌بندی کرد:

۱. تئوری‌های سازمانی: ساختار سازمان؛

۲. تئوری‌های رابطه سازمان - محیط؛

۳. تئوری‌های تدوین استراتژی و برنامه‌ریزی راهبردی.

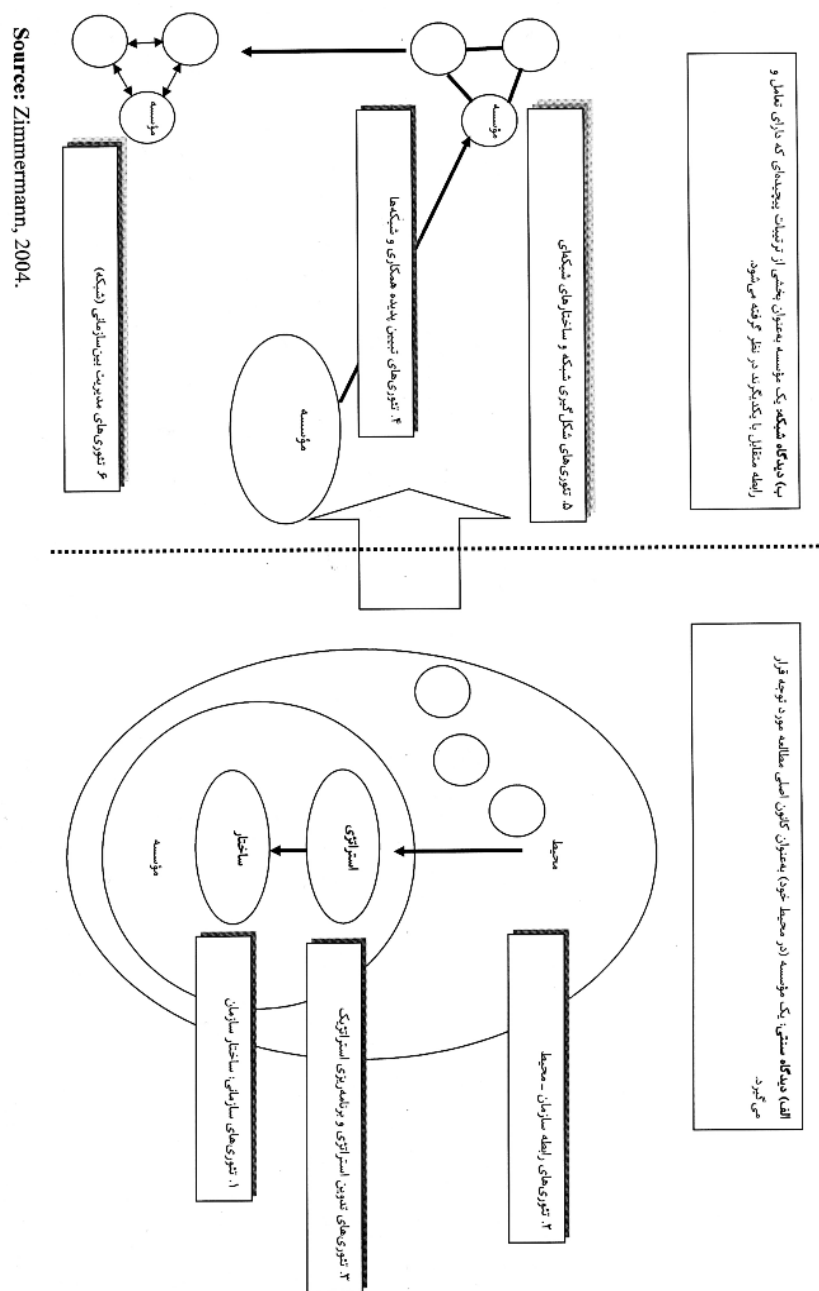
در مقابل، بر مبنای رویکرد شبکه‌ای، یک سازمان به‌عنوان بخشی از ترتیبات پیچیده‌ای که دارای تعامل و رابطه متقابل با سایر سازمان‌هاست در نظر گرفته می‌شود. عمده‌ترین تئوری‌هایی که در چارچوب این رویکرد قابل بررسی است را نیز می‌توان به سه گروه دسته‌بندی کرد:

۱. تئوری‌های تبیین پدیده همکاری و شبکه‌ها؛

۲. تئوری‌های شکل‌گیری شبکه و ساختارهای شبکه‌ای؛

۳. تئوری‌های مدیریت بین‌سازمانی (شبکه).

در شکل ۱-۲ این دو رویکرد باهم مقایسه شده و تفاوت‌های آنها مشخص گردیده و سپس در جدول‌های بعد از آن مجموعه تئوری‌های مرتبط مورد اشاره قرار گرفته است.



شکل ۱-۲ رویکرد سنتی در مقابل رویکرد شبکه‌ای

جدول ۱-۳ رویکردهای سنتی

ردیف	تئوری‌های اصلی	تئوری‌های مرتبط
۱	تئوری‌های سازمانی: در این تئوری‌ها، مدل بوروکراتیک سازمان مورد توجه بوده و تمرکز بر موضوعات زیر است: • سلسله‌مراتب؛ • تقسیم کار؛ • اختیار و مسئولیت؛ • رسمیت، تمرکز و پیچیدگی زیاد.	۱. اصول مدیریت؛ ۲. نظریه نظام‌ها؛ ۳. نظریه نظام‌های اجتماعی؛ ۴. نظریه تعارض؛ ۵. مدیریت عملیات.
۲	تئوری‌های رابطه سازمان - محیط: • سازمان باید با محیط پیرامون خود انطباق یابد. • وابستگی به محیط بیرونی وجود دارد. • نهادهای بیرونی، سازمان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. • سازمان باید ذی‌نفعان مختلف را به رسمیت شناخته و نیازها و خواسته‌های آنها را برآورده نماید.	۱. نظریه اقتضا؛ ۲. نظریه وابستگی منابع (سازمان تا حدی توسط بازیگران محیط بیرونی مثل مشتریان، تأمین‌کنندگان و نظایر آنها کنترل می‌شود. اجتناب از وابستگی به عوامل بیرونی، بازیگران بیرونی را به سازمان وابسته می‌کند)؛ ۳. بوم‌شناسی جمعیت (محیط از بین مجموعه‌ای از رقبا، سازمانی را انتخاب می‌کند که به بهترین وجه قادر به پاسخ‌گویی به نیازهای آن است)؛ ۴. نظریه نهادی (سازمان‌ها تحت تأثیر عوامل فرهنگی و اجتماعی محیط اطراف خود شکل گرفته و تغییر می‌یابند)؛ نظریه ذی‌نفعان (سازمان باید با بررسی محیط پیرامونی، ذی‌نفعان خود را شناسایی کرده و به نیازها، خواسته‌ها و انتظارات آنها پاسخ گوید).
۳	تئوری‌های تدوین استراتژی و برنامه‌ریزی راهبردی: • در این تئوری‌ها، انطباق نظاماتیک سازمان با محیط پیرامون خود مورد تأکید بوده و ویژگی‌های زیر قابل	۱. رویکرد مبتنی بر بازار: • نگاه از بیرون به درون سازمان مورد تأکید است. • موفقیت پایدار اقتصادی تابع وضعیت بازار مؤسسه بوده و تحت تأثیر جایگاه راهبردی آن در

جدول ۱-۳ رویکردهای سنتی

ردیف	تئوری‌های اصلی	تئوری‌های مرتبط
	مشاهده است: • تعیین نقش و جایگاه سازمان در بازار و محیط پیرامون؛ • اهمیت واکنش به فشارها و تهدیدات بیرونی؛ • تلاش در دستیابی به منابع برتر به‌منظور ارائه محصولات و خدمات بهتر؛ • دستیابی به مزیت رقابتی به‌منظور برتری بر رقبای.	بازار قرار دارد. • سازمان برای برخورد مناسب با محیط خود می‌تواند حسب مورد استراتژی‌های تدافعی، پیشگامی، تحلیلی و واکنشی را انتخاب نماید. ۲. رویکرد مبتنی بر منابع: • نگاه از درون به بیرون سازمان مورد تأکید است. • مزیت رقابتی را می‌توان در منابع کمیاب و شایستگی‌های منحصربه‌فردی یافت که در سازمان وجود داشته و قادر به ایجاد کالاها و یا خدمات ارزشمندی می‌باشد که مورد نیاز بازار است.

جدول ۱-۴ رویکرد شبکه‌ای

ردیف	تئوری‌های اصلی	تئوری‌های مرتبط
۱	تئوری‌های تبیین‌کننده پدیده همکاری و شبکه: • رویکرد اقتصاد نهادی جدید بر تبیین پدیده‌ها در بستر و دنیای واقعی آن تأکید دارد. • در این تئوری‌ها کارایی ترتیبات سازمانی جایگزین (یعنی شبکه، بازار و سلسله‌مراتب) مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. • در این تئوری‌ها مفروضات مورد تأکید است: متدولوژی فردگرایانه بازنگری شده، حداکثرسازی مطلوبیت، عقلانیت محدود، رفتار فرصت‌طلبانه	۱. تئوری حقوق مالکیت (ایجاد ترتیبات قانونی لازم برای حمایت و حفاظت از مالکیت)؛ ۲. تئوری هزینه مبادله (تحلیل ترتیبات اجرایی فعالیت‌های اقتصادی به‌عنوان یکی از مسائل مربوط به نحوه اداره روابط مبتنی بر قرارداد بین سازمان‌ها)؛ ۳. تئوری کارگزاری (نقش قراردادهای پیمان‌ها در رابطه مبادله بین اصیل و وکیل، در چارچوب توزیع متقارن اطلاعات و عدم اطمینان).
۲	تئوری‌های ایجاد شبکه و ساختارهای شبکه‌ای	۱. طراحی (طراحی مجدد) شبکه‌های تجاری: • استفاده از فناوری اطلاعات در مهندسی مجدد

جدول ۴-۱ رویکرد شبکه‌ای

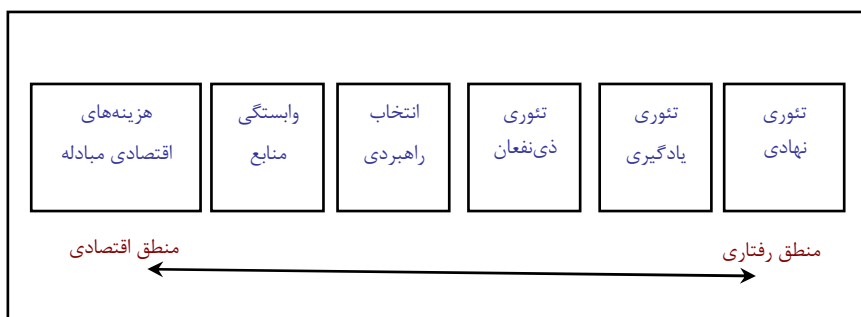
ردیف	تئوری‌های اصلی	تئوری‌های مرتبط
		فرایندهای تجاری و روابط بین مؤسسات، ایجاد شکل‌های جدیدی از سازمان را امکان‌پذیر می‌نماید؛ ● مدل نقش‌ها و پیوندها یک مدل انتزاعی است که بازیگران و روابط بین بازیگران را نشان می‌دهد. ۲. یادگیری بین‌سازمانی: ● ساختاردهی به روابط مبتنی بر یادگیری در شبکه‌ها به منظور ایجاد و توسعه دانش و ارزیابی بازارها و فناوری‌های جدید؛ ● نوآوری مستلزم وجود آمیزه‌ای از مهارت‌های علمی و ظرفیت ذهنی است که یک سازمان به تنهایی قابلیت‌های کافی برای آن را در اختیار ندارد؛ ● تسهیم دانش و اطلاعات تا حد زیادی به ایجاد و استقرار روابط بلندمدتی بستگی دارد که در آن مبادلات بین سازمان‌ها و تعامل آنها در چارچوب یک‌سری موازین یاد گرفته شده، به اشتراک گذاشته شده و توأم با اعتماد رخ می‌دهد؛ ● خودداری از جست‌وجوی آزاد و بی‌هدف اطلاعات و کاهش هزینه‌های جست‌وجو و دسترسی به دانش.
۳	تئوری‌های مدیریت شبکه‌های بین‌سازمانی	۱. تئوری هماهنگی: ● هماهنگ‌سازی فعالیت‌های نظام‌های پیچیده اعم از افراد و رایانه‌ها؛ ● برای هریک از انواع وابستگی بین سازمان‌ها اعم از وابستگی ترتیبی، زنجیره‌ای و چرخشی، نوع خاصی از فرایند هماهنگی مورد نیاز است؛ ● هماهنگی کارهای توزیع شده بین سازمان‌های مختلف.

جدول ۱-۴ رویکرد شبکه‌ای

ردیف	تئوری‌های اصلی	تئوری‌های مرتبط
		۲. تئوری روابط بین‌سازمانی: • مدیریت روابط بیرونی سازمان با سایر مؤسسات؛ • تبیین روابط درون و بین شبکه‌ها، نحوه تغییر مرزها و اداره سازمان‌های شبکه‌ای.

Source: Ibid.

یکی دیگر از مطالعات انجام شده در این زمینه، پژوهش بارینگر و هاریسون (۲۰۰۰) است که بر مبنای آن برای تبیین نحوه شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی ۶ تئوری اصلی مورد بحث قرار گرفته است. هریک از این تئوری‌ها از منظری خاص شکل‌گیری و ضرورت روابط بین‌سازمانی را تبیین می‌کنند. همان‌گونه که قبلاً نیز اشاره شد، در این مطالعه، شبکه‌ها در شکل کلی خود به‌عنوان مهم‌ترین اشکال روابط بین‌سازمانی با پیوند زیاد بین طرفین درگیر در رابطه مورد توجه قرار گرفته‌اند. بر مبنای نتایج آن، تئوری‌های مربوط را می‌توان در قالب یک پیوستار مفهومی نشان داد که در یک سوی این پیوستار منطق اقتصادی و در سوی دیگر، منطق رفتاری زیربنای تشکیل اشکال مختلف روابط بین‌سازمانی است:



Source: B. Barringer and J. Harrison, (2000). "Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships", *Journal of Management*, Vol. 26, No. 3, p. 382.

شکل ۱-۳ پیوستار مفهومی تئوری‌های تبیین‌کننده روابط بین‌سازمانی

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله و وابستگی منابع بر نقش و تأثیر زیاد عوامل و دلایل اقتصادی در ایجاد اشکال مختلف روابط بین‌سازمانی تأکید دارند، درحالی‌که تئوری نهادی بر نقش و تأثیر زیاد عوامل رفتاری تأکید می‌کند. تئوری یادگیری ضمن آنکه عمدتاً یک منطق رفتاری را در بطن خود دارد، دارای زمینه‌های اقتصادی نیز است که اساس آن استفاده از توانایی سازمان، جهت استفاده از دانش کسب شده، برای کاهش هزینه‌ها یا افزایش درآمد است. تئوری انتخاب راهبردی و تئوری ذی‌نفعان نیز در نقاط وسط پیوستار، دارای درجاتی از مبانی اقتصادی و رفتاری شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی هستند (Barringer and Harrison, 2000: 382).

به این ترتیب برای تبیین نحوه شکل‌گیری اشکال مختلف روابط بین‌سازمانی که شبکه‌ها نیز از مهم‌ترین مصادیق آن محسوب می‌شود، تئوری‌های مختلفی قابل بررسی است که مهم‌ترین آنها در این بخش مورد بحث قرار می‌گیرند. باید توجه داشت که هریک از این تئوری‌ها ریشه در حوزه‌های مختلف علوم دارند و این امر حاکی از ماهیت چندبعدی موضوع می‌باشد. بدیهی است هیچ‌یک از این تئوری‌ها به تنهایی به تبیین کلیه اشکال مختلف روابط بین‌سازمانی و تشریح ابعاد مختلف آن قادر نبوده و شاید تلفیق آنها، با واقعیت سازگاری بیشتری داشته باشد. براساس این مهم‌ترین تئوری‌ها عبارت‌اند از:

۱-۳-۱ تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله^۱

عدم اطمینان به محیط‌های سازمانی نقش مهمی در تبیین فرایندهای سازمانی و شکل‌گیری شبکه‌های ارتباطی ایفا می‌کند. در سطح بین‌سازمانی، تصمیم‌گیرندگان سازمان‌ها از شبکه‌ها به‌عنوان ابزاری برای کاهش عدم اطمینان مربوط به مبادلات بازار و در نتیجه کاهش هزینه‌های مبادله، استفاده می‌کنند. بر مبنای تئوری کاهش عدم اطمینان، افراد یا سازمان‌ها به‌منظور کاهش عدم اطمینان و در نتیجه قابل پیش‌بینی‌تر ساختن محیط خود باهم ایجاد رابطه می‌کنند (Berger and Bradac, 1982; Berger, 1987). پیکوت معتقد است که وقتی عدم اطمینان یا ابهام در وظایف زیاد باشد، سازمان‌های شبکه‌ای ارجحیت بیشتری نسبت به سازمان‌های سلسله‌مراتبی و یا مبتنی بر بازار دارند (Picot, 1993).

بر مبنای تئوری اقتضا، سازمان‌ها باید خود را به‌نحوی سازمان‌دهی کنند که توانایی آنها را برای کاهش عدم اطمینان موجود در محیط حداکثر نماید. گالبرایت معتقد است که سازمان‌ها نیاز دارند برای اداره عدم اطمینان محیطی از شبکه‌های ارتباطی افقی و منعطفی استفاده کنند. براساس این سازوکار تئوریک، مربوط به ایجاد، حفظ و سرانجام انحلال شبکه‌های ارتباطی، سطح عدم اطمینان موجود در محیط سازمان‌هاست. محیط‌های باثبات به سازمان‌ها اجازه می‌دهد شبکه‌های بادوام ایجاد کند درحالی‌که در محیط‌های متلاطم لازم است شبکه‌هایی منعطف و در حال تغییر ایجاد کرد (Galbraith, 1977).

تئوری مبادله، اولین بار توسط هومانز و بلاو به این منظور مطرح شد که اعمال و اقدامات انسان را بر مبنای محاسبه مبادله منابع یا مبادله اطلاعات، تبیین نماید. آنها در تلاش‌های خود سعی کردند احتمال روابط دوجانبه را براساس عرضه و تقاضای منابعی تشریح کنند که هر عضو می‌بایست ارائه نماید (Homans, 1974; Blau, 1964). محققان بعدی پا را از روابط دوجانبه فراتر گذاشتند و تئوری مبادله را در شبکه‌ها مطرح کردند. تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله در ادبیات مدیریتی موجود، توجه بسیار زیادی را به‌خود جلب کرده است. به‌طور خلاصه محور تأکید و توجه این تئوری عبارت است از چگونگی سازمان‌دهی فعالیت‌های بین‌سازمان‌ها^۱ به‌گونه‌ای که مجموع هزینه‌های تولید و مبادله حداقل گردد (Child and Faulkner, 1998).

ویلیامسون در سال ۱۹۷۵ این تئوری را برای تشریح ساختار فعالیت اقتصادی مطرح کرد. براساس این تئوری، تمام سازمان‌ها برای تولید محصولات و خدمات خود نیازمند عناصر و مواد خام‌اند. آنها بین این دو گزینه که آیا مواد مورد نیاز خود را از مؤسسات دیگر خریداری کنند یا با سازوکارهای دیگری نظیر ادغام یا تملک، خود آن مؤسسات را تصاحب کنند و از این طریق هزینه‌های تأمین مواد را کاهش دهند، قرار دارند. وی گزینه اول را تحت حاکمیت سازوکار بازار می‌نگرد که در آن سازمان‌ها به جست‌وجوی بهترین مؤسسه عرضه‌کننده می‌گردند. در این دیدگاه هزینه‌های تعامل شامل مخارج یافتن اطلاعات مربوط به قیمت‌ها و کیفیت مواد مؤسسات موجود و تماس

برای مذاکره و چانه‌زنی با آنها می‌باشد. وی گزینه دوم را همان ادغام عمودی می‌داند که در آن با سازوکارهای سلسله‌مراتبی برخی هزینه‌های اداری مازاد مثل هزینه‌های اداره کردن تولید داخلی مؤسسات خریداری شده، بر سازمان تحمیل می‌شود. از نظر وی سازمان‌های اقتصادی تلاش می‌کنند تا با انتخاب بین این دو گزینه (یعنی بازار و سلسله‌مراتب)، هزینه‌های تعامل خود را حداقل نمایند. ادغام عمودی زمانی کاراست که هزینه تعامل در سازوکار بازار بیش از هزینه‌های اداری تولید از طریق مالکیت سلسله‌مراتبی باشد. در اینجا گزینه سومی وجود دارد و آن ایجاد شبکه است (Williamson, 1975, 1985).

امروزه تولید یک کالا یا خدمت دربرگیرنده اجزای بسیار زیادی است. چنانچه فرض شود تهیه همه اجزای مزبور توسط سازمان تولیدکننده کالا یا خدمت، امکان‌پذیر باشد، آنگاه تصمیم به انجام آن، هزینه‌های زیادی را در پی خواهد داشت. به‌ویژه زمانی که محصول پیچیده و تهیه اجزای آن تخصص و مهارت‌های زیادی را طلب نماید. هزینه‌های تولید سازمان؛ متنوع و تابعی از عواملی همچون مقیاس تولید، تأثیرات ناشی از یادگیری یا تجربه، مکان تولید و حقوق مالکیت، همچون حق ثبت اختراعات می‌باشد (Kogut, 1988).

این امر درخصوص عرضه کالاها یا ارائه خدمات به بازار و تحویل به مصرف‌کننده نهایی، نیز صادق است. در بسیاری از موارد تولیدکننده کالا یا خدمت و مصرف‌کنندگان نهایی آن، در دو مکان جغرافیایی دور از یکدیگر قرار دارند که این موضوع مستلزم عبور محصول یا خدمت از کانال‌های متعدد و پیچیده عرضه می‌باشد. مدیریت کامل عرضه نیز چنانچه از طرف سازمان مربوط قابل انجام باشد، هزینه‌های فراوانی را به دنبال خواهد داشت. هزینه‌های مبادله نیز متنوع و شامل هزینه‌های تنظیم، مدیریت و نظارت بر تعاملات بین بازارها می‌باشد.

در نتیجه به استناد دیدگاه تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله، سازمان‌ها برای افزایش کارایی و کاهش هزینه‌ها ناگزیر از ایجاد یک‌سری روابط با یکدیگرند. بهترین جایگاه کاربرد تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله در تصمیم‌گیری‌های مربوط به خرید یا تولید قرار دارد. به‌طور کلی در هر بازار آزاد، خرید کالا از سازمانی که در تولید تخصص دارد، مقرون‌به‌صرفه‌تر از ساخت آن کالا در داخل سازمان است. با وجود این زمانی که هزینه‌های مبادله لحاظ شود، تصمیم‌گیری در این زمینه وضعیتی متفاوت خواهد

داشت. چنانچه هزینه مبادله چشمگیر باشد، آنگاه تصمیم به تولید گرفته می‌شود. در این تئوری تصمیم به خرید یا تولید دارای حالت سومی تحت عنوان مشارکت در تولید است که بستر تحقق آن بر روابط بین‌سازمانی قرار دارد. در این حالت چند سازمان، با انگیزه افزایش کارایی و کاهش هزینه‌های تولید یک ائتلاف را تشکیل داده و به تولید مبادرت می‌ورزند. سرمایه‌گذاری مشترک و سازمان‌های شبکه‌ای^۱ از مصادیق عمده به‌کارگیری این تئوری می‌باشند (Barringer and Harrison, 2000).

به‌رغم سادگی این تئوری، بسیاری از نویسندگان توانایی آن را در تبیین شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی زیر سؤال برده‌اند. دلایل این تئوری در تبیین ائتلاف بین‌سازمان‌ها، کارایی و حداقل نمودن هزینه است. درحالی‌که برخی روابط و ائتلاف‌ها به دلایل دیگر همچون یادگیری و کسب مشروعیت اجتماعی - سیاسی ایجاد می‌شود (Ring and Van de Ven, 1994). لذا این تئوری سایر معیارهای مهم شکل‌گیری ائتلاف، همچون چگونگی درک عدالت از سوی مشارکت‌کنندگان را در حاشیه قرار داده است. به‌علاوه در چارچوب این تئوری بسیاری از مباحث سازمانی و نیروی انسانی لحاظ نشده است. همچنین درخصوص فرهنگ سازمان‌های تعامل‌کننده اعتقاد بر آن است که این فرهنگ‌ها به آرامی با یکدیگر ادغام خواهند شد. درحالی‌که در بسیاری موارد، فرهنگ سازمان‌ها در مقابل یکدیگر قرار گرفته و حضور و مشارکت نیروی انسانی نیز پایدار نیست (Barringer and Harrison, 2000).

به‌نظر می‌رسد در کنار تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله، به‌کارگیری مفهوم مبادله اجتماعی نیز بتواند تبیین مناسب‌تری برای موضوعاتی از جمله بررسی ساخت و ترکیب نخبگان سازمان‌ها، یکی کردن هیئت‌مدیره‌های مؤسسات و چگونگی ایجاد، حفظ و انحلال پیوندهای بین‌سازمانی ارائه نماید. شاید بزرگ‌ترین انتقاد وارده به این تئوری آن باشد که هزینه‌های اقتصادی مبادله برای تصمیم‌گیرندگان، موضوع مهمی نیست. در این راستا فالکنر^۲ در بررسی چندین مورد از سرمایه‌گذاری‌های مشترک بین‌سازمانی، به‌دقت مفاهیم تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله را برای تصمیم‌گیرندگان کلیدی که در شکل‌گیری ائتلاف نقش تعیین‌کننده‌ای داشته‌اند، تشریح نموده و دریافت که هیچ‌کدام

1. Network Organization

2. Faulkner

به این تئوری حتی به‌طور ضمنی، در ایجاد ائتلاف توجه نکرده‌اند (Faulkner, 1995).

۲-۳-۱ تئوری وابستگی منابع^۱

تحقیقات زیادی انجام شده است تا پیدایش شبکه‌ها را براساس سازوکارهای وابستگی تشریح کند. بنسون، سالانیک، ففر و آلدریچ مکتب وابستگی منابع را معرفی کرده‌اند. بنسون شبکه‌های بین‌سازمانی را نوعی اقتصاد سیاسی تعریف کرد. منظور وی از این اصطلاح آن است که روابط بین‌سازمانی و شبکه‌های مبادله، سازوکارهایی است که سازمان‌ها از طریق آن منابع کمیاب را به‌دست آورده و توزیع می‌کنند، و این امر نظامی از روابط قدرت را به‌وجود آورده و تداوم می‌بخشد. از این‌رو، سازمان‌ها به جایگاه خود در شبکه‌ها وابسته بوده و این امر نیز به‌نوبه خود بر توان آنها برای کنترل جریان منابع کمیاب تأثیر می‌گذارد (Benson, 1975).

ففر و سالانیک در سال ۱۹۷۸ با استفاده از نظرات بنسون، تئوری وابستگی منابع را ارائه کردند. از نظر آنها، سازمان‌ها پیوندهای منابع خود را به‌منظور ایجاد حائلی بین خود و محیط بیرونی شکل می‌دهند (Pfeffer and Salancik, 1978). آنها دو سازوکار را شناسایی کردند که سازمان‌ها از آنها برای چنین منظوری استفاده می‌کنند. در سازوکار اول، سازمان‌ها با تشکیل و گسترش شبکه، تعداد گزینه‌های مبادله را با ایجاد پیوندهای شبکه‌ای جدید، افزایش می‌دهند. در گزینه دوم سازمان‌ها با ترکیب و یک‌کاسه‌سازی شبکه‌ها، از طریق ائتلاف با سایر تأمین‌کنندگان منابع، تعداد گزینه‌های مبادله موجود برای دیگران را کاهش می‌دهند.

مطالعات دیگری چارچوب وابستگی منابع را برای تبیین ایجاد پیوند در شبکه‌های بین‌سازمانی به‌کار برده‌اند. بوید نشان می‌دهد که مؤسسات موفق، با کاهش تعداد مدیران خود و افزودن پیوندهای خود با دیگر مؤسسات، به عدم اطمینان رقابتی و کمیابی منابع پاسخ می‌دهند (Boyd, 1990).

این تئوری ریشه در چارچوب نظام‌های باز دارد که به استناد چارچوب مزبور، سازمان‌ها برای کسب منابع می‌باید به تعامل با محیط خود بپردازند (Scott and et al., 1983).

درواقع از دیدگاه این تئوری، منابع مورد نیاز در محیط قرار دارند و هیچ سازمانی از حیث نیاز به منابع خودکفا نیست، لذا سازمان‌ها برای تداوم حیات، برای کسب منابع می‌بایست با محیط در تعامل باشند. میزان نیاز به منابع، معلول وابستگی میان سازمان‌ها و واحدهای بیرونی است. واحدهای بیرونی می‌تواند عرضه‌کنندگان، رقبا، بستانکاران، نمایندگی‌های دولت و هرگونه هویت تأثیرگذار در محیط سازمان باشد (Barney, 1991).

این تئوری با نگرش مبتنی بر منابع^۱ که در سال‌های اخیر توجه زیادی را به‌خود جلب کرده است، متفاوت می‌باشد. نگرش مبتنی بر منابع، به دنبال شناسایی منابع کلیدی در کسب، حفظ و ارتقای مزیت رقابتی است که در این راستا بر آن دسته از منابع داخلی سازمان که نادر و به‌سختی توسط دیگران قابل تقلید باشند، تأکید می‌کند. از این‌رو محور نگرش یاد شده، منابع داخل سازمان است ضمن آنکه ملاحظات نیز در کسب این منابع مهم از بیرون سازمان دارد. اما در مقابل، تئوری وابستگی منابع به تبیین نیاز سازمان به منابعی می‌پردازد که باید از واحدهای بیرونی سازمان تأمین شود (Castanias and Helfat, 1991). در حال، یکی از پیام‌های این نظریه آن است که سازمان‌ها تلاش می‌کنند از آن دسته پیوندهای بین‌سازمانی که قدرت تصمیم‌گیری و یا استقلال آنها را محدود می‌کند، اجتناب کنند.

از نقطه‌نظر این تئوری برای انجام مدیریت موفقیت‌آمیز این وابستگی‌ها، سازمان‌ها باید تلاش کنند تا کنترل دو نوع از منابع را در اختیار داشته باشد:

۱. کنترل منابعی که وابستگی آنها را به سایرین کاهش می‌دهد.

۲. کنترل منابعی که وابستگی سایرین را به آنها افزایش می‌دهد (Pfeffer and Salancik, 1978).

ایجاد و مشارکت در روابط بین‌سازمانی راهی برای دستیابی به این اهداف می‌باشد. به استناد تئوری وابستگی منابع، جهت دسترسی و کنترل منابع فوق و در پی آن افزایش قدرت در مقابل رقبا، سازمان‌ها می‌بایست با یکدیگر متحد شده و به مشارکت بپردازند. علاوه بر این، در برخی مواقع ممکن است سازمانی به‌منظور بی‌اثر کردن اقدامات یک رقیب و یا حذف شکاف منابع و تخصص خود، به دنبال مشارکت با سایر

سازمان‌ها باشد (Mitchell and Singh, 1996). در این زمینه نیز ایجاد ائتلاف برای دستیابی به منابع، بیشتر از دیگر راهکارها، مورد استفاده قرار گرفته است.

یکی دیگر از عمده‌ترین دلایل شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی که در راستای دیدگاه تئوری وابستگی منابع قرار دارد، ایجاد مزیت رقابتی حاصل از دسترسی به منابع مکمل است. سازمان‌ها به واسطه مشارکت با یکدیگر به منابعی دسترسی پیدا می‌کنند که تکمیل‌کننده ظرفیت و توانمندی اولیه آنها می‌باشد (Fisher, 1996). به‌طور مثال سازمان‌های بزرگ به دنبال مشارکت با سازمان‌های کوچک به‌عنوان راهی برای دسترسی به آخرین دستاوردهای پژوهشی و توان کارآفرینی آنها هستند. در مقابل سازمان‌های کوچک نیز به دنبال مشارکت با سازمان‌های بزرگ با هدف دستیابی به منابع مالی و کانال‌های توزیع آنها هستند که هر دو جنبه ناشی از نیاز به منابع می‌باشد (Oliver, 1990: 241-265). از نقطه‌نظر بارنی^۱ ویژگی منابعی که می‌توانند به مزیت رقابتی پایدار منجر شوند عبارت‌اند از کمیابی، باارزش بودن در بازار، قابلیت تقلید و کپی‌برداری کم و غیرقابل جایگزین بودن^۲ (Barney, 1991). به این منظور روابط بین‌سازمانی حداقل از دو جنبه دارای توانایی منحصربه‌فرد در تولید این نوع منابع است:

۱. گرد هم آوردن مجموعه گسترده‌ای از اندیشه‌ها،

۲. ایجاد منابع کمیاب و غیرقابل تقلید از طریق ترکیب تلاش‌ها و کوشش‌های سازمان‌های تعامل‌کننده (Dyer and Singh, 1998).

سایر انواع روابط بین‌سازمانی که دارای ماهیت مبتنی بر وابستگی منابع می‌باشند، نیازهای دیگری را برآورده می‌سازند، برای مثال عضویت در یک ائتلاف بازرگانی ممکن است دسترسی به خدمات ویژه با هزینه پایین، اطلاعات مربوط به صنعت و گزارش‌های قانونی و فنی را برای سازمان‌ها فراهم کند. عضویت در یک کنسرسیوم پژوهشی^۳ نیز می‌تواند امکان دسترسی به تکنولوژی پیشرفته و حوزه‌های مربوط به آن را موجب شود. یکی از انتقادات وارده بر این تئوری، به نقش آن در ایجاد، حفظ و ارتقای مزیت رقابتی سازمان مربوط است. اگرچه روابط بین‌سازمانی می‌تواند منابع منحصربه‌فردی را

1. Barney

2. Nonsubstituable

3. Research Consortium

ایجاد کند اما به همان میزان نیز ممکن است توانایی سازمان را در کسب مزیت رقابتی پایدار تضعیف نماید (Barringer and Harrison, 2000: 367-403). همچنین این تئوری در تبیین شکل‌گیری ائتلاف بین سازمان‌ها دارای محدودیت‌هایی می‌باشد. برای مثال به این موضوع اشاره نشده است که چرا برخی سازمان‌ها علاوه بر ایجاد ائتلاف، سایر استراتژی‌ها مانند ادغام و استخدام افراد کلیدی رقبا را در رفع کمبود منابع خود دنبال می‌کنند (Child and Faulkner, 1998).

استدلال ساده این تئوری این است که چون هیچ سازمانی وجود ندارد که خودکفا باشد، لذا سازمان‌ها می‌بایست با محیط اطراف خود برای کسب منابع مورد نیاز، به تعامل بپردازند. اگرچه در حالت کلی این بیان درست است، اما در این تئوری به موضوعاتی مانند چگونگی انجام این امر توسط سازمان‌ها و متغیرهایی همچون هزینه‌های مبادله، یافتن فرصت برای یادگیری و مشروعیت سازمانی توجه نشده است.

۳-۱-۳ تئوری انتخاب راهبردی^۱

خاستگاه رویکرد انتخاب راهبردی، آن‌دسته از دیدگاه‌های اقتصادی است که معتقدند سازمان‌ها برای افزایش قدرت رقابت و بازار خود درصدد ایجاد ائتلاف و روابط بین‌سازمانی با مؤسسات دیگر هستند. از دیدگاه تئوری انتخاب راهبردی، یک سری دلایل متنوع و گسترده راهبردی از جمله ایجاد کارایی در کوتاه‌مدت و عقلانیت مبتنی بر منابع^۲ توجیه‌کننده روابط بین‌سازمانی است (Jarillo, 1989; Kogut, 1988; Shan, 1990). ایجاد ائتلاف بین سازمان‌ها به دلایل راهبردی همچون افزایش سرعت حضور در بازار، حداکثر نمودن توانایی برای ارائه کالاها و خدمات جذاب، کاهش هزینه‌ها، افزایش قدرت بازار و متوقف کردن یا ایجاد موانع در فعالیت رقبا، صورت می‌گیرد. درحقیقت، دنبال کردن هریک از این اهداف، سازمان‌ها را به ایجاد روابط بین‌سازمانی برمی‌انگیزاند، زیرا هریک به تنهایی به تأمین این اهداف قادر نبوده و یا باید در این راه هزینه زیادی را متحمل شوند (Harrigan, 1988; Koh and Venkatraman, 1991; Powell, 1990; Rockwood, 1983).

1. Strategic Choice

2. Resource-based Rationales

در سطوح بین‌المللی، سازمان‌ها غالباً با یک شرکت بومی روابط بین‌سازمانی را به‌عنوان ابزاری جهت ورود به بازار آن کشور یا کسب مزیت رقابتی ایجاد می‌کنند. در این زمینه شاید بتوان گفت که انتخاب شریک بومی کاملاً یک تصمیم راهبردی است تا وابستگی به منبع یا هزینه‌های اقتصادی مبادله؛ زیرا باید بررسی کرد که یک شرکت بومی چگونه می‌تواند مزیت‌های بلندمدت شرکت را در یک بازار خارجی افزایش دهد (Shan and Hamilton, 1991).

چشم‌انداز تئوری انتخاب راهبردی بسیار گسترده است، تقریباً می‌توان مشارکت یک سازمان در هر نوع از روابط بین‌سازمانی را از چشم‌انداز انتخاب راهبردی توجیه کرد. درحقیقت انگیزه‌ها و عواملی که در سایر نگرش‌های دیگر بیان شده را می‌توان در قالب انتخاب راهبردی نیز ملاحظه نمود. اگرچه گستردگی دامنه شمول، نقطه قوت این چشم‌انداز است اما شاید بزرگ‌ترین نقطه ضعف آن نیز باشد. به این منظور می‌توان گفت یکی از چالش‌های اساسی پژوهشگرانی که این تئوری را در بررسی روابط بین‌سازمانی مورد استفاده قرار می‌دهند، دسته‌بندی مناسب انواع استراتژی‌های موجود درخصوص روابط بین‌سازمانی است. در این زمینه نه تنها هیچ‌گونه توافقی وجود ندارد بلکه روش‌های ابتکاری کمی در چگونگی انجام این کار پیشنهاد شده است. با وجود این، تفکیک دلایل راهبردی در چهار دسته زیر، نقطه شروع مناسبی می‌باشد (Barringer and Harrison, 2000: 367-403).

۱. ارتباطاتی که قدرت بازار سازمان را از طریق ایجاد موانع ورود به بازار برای رقبا یا ایجاد قدرت نفوذ مبتنی بر انحصار^۱، افزایش می‌دهند.
۲. ارتباطاتی که قدرت سیاسی یا توانایی تأثیرگذاری بر بدنه اداره‌کننده^۲ داخلی یا بین‌المللی را افزایش می‌دهند.
۳. ارتباطاتی که کارایی تحقیق، تولید، بازاریابی یا سایر وظایف سازمانی را افزایش می‌دهند.

۴. ارتباطاتی که موجب متمایز شدن کالاها و خدمات می‌شوند.
- به‌طور کلی پژوهش درخصوص انتخاب راهبردی و روابط بین‌سازمانی، پراکنده بوده

و در این راستا نتایج معتبر معدودی به‌دست آمده است. لذا درمجموع رویکرد راهبردی در تبیین شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی موفق نیست (Kent, 1991).

۴-۳-۱ تئوری ذی‌نفعان^۱

به‌طور کلی ذی‌نفعان سازمان، گروه‌هایی هستند که از یک‌سو می‌توانند از سازمان تأثیر و از سوی دیگر بر آن تأثیر گذارند. این گروه‌ها معمولاً شامل سرمایه‌گذاران، عرضه‌کنندگان، کارکنان، مشتریان، رقبا، اتحادیه‌های محلی و نهادهای قانونگذاری هستند (Freeman, 1994). در این زمینه جنسن و مک‌لینگ^۲ سازمان‌ها را رابط قراردادهای^۳ بین خودشان و ذی‌نفعان می‌دانند که هم به‌صورت رسمی و هم به‌صورت توافقات غیررسمی (مبتنی بر انتظارات) عمل می‌کنند. لذا سازمان‌ها تمایل به ایجاد ائتلاف‌هایی از ذی‌نفعان برای دستیابی به اهداف مشترک دارند. ائتلاف‌ها می‌توانند به‌عنوان ابزاری سودمند برای هم‌راستا نمودن خواسته‌های ذی‌نفعان و کمک به سازمان در کاهش عدم اطمینان محیطی، مورد استفاده قرار گیرند. در این زمینه، نقش مدیران عالی به‌عنوان نخستین نماینده سازمان در قراردادهای حائز اهمیت است؛ زیرا ذی‌نفعان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با آنها تنظیم قرارداد یا توافق می‌کنند. در این تئوری، مدیران کارگزارانی برای ذی‌نفعان هستند که هر دو آنها به دنبال حداکثر کردن سود می‌باشند (Jensen and Meckling, 1976).

ذی‌نفعان از آن جهت که به سازمان در دستیابی به اهداف کمک می‌کنند، باارزش هستند (Freeman, 1984). از این‌رو سازمان در تدوین و اجرای برنامه‌های مختلف، نمی‌تواند نسبت به آنها بی‌تفاوت باشد و در همین راستا، تئوری ذی‌نفعان سازمان‌ها را ناگزیر از آن می‌داند که در اتخاذ تصمیمات عملیاتی و راهبردی به خواسته‌های آنان توجه داشته باشد. مبنای اولیه انجام این کار، برقراری ارتباط با آنهاست که نوعی دیگر از روابط بین‌سازمانی را شکل می‌دهد (Donaldson and Preston, 1995).

یک تصور عمومی اشتباه درخصوص تئوری ذی‌نفعان آن است که اهمیت تمام آنها یکسان تلقی شود. در این زمینه هاریسون و جان شناسایی مهم‌ترین ذی‌نفعان را یکی از

1. Stakeholder Theory
2. Jensen and Mekling
3. Nexus of Contracts

پیش‌نیازهای اولیه مدیریت مؤثر می‌دانند (Harrison and John, 1996). در نتیجه ادبیات مربوط به تئوری ذی‌نفعان رهنمودهایی را در مورد حل مشکلات اخلاقی ناشی از تضاد منافع و خواسته‌های رقیب ذی‌نفعان مختلف ارائه می‌دهند (Freeman and Gilbert, 1988).

در ادبیات موضوع، تمامی صاحب‌نظران تئوری ذی‌نفعان، بر این باورند که سازمان‌ها ابزاری برای هماهنگ نمودن منافع و خواسته‌های ذی‌نفعان هستند (Freeman, 1994; Ogden and Watson, 1999). این دیدگاه بر این فرض مبتنی است که سازمان‌ها به‌طور طبیعی نظام‌های همکاری هستند (Lando, Boyd and Hanlon, 1997).

به این ترتیب، سازمان‌ها بنا به ماهیت مبتنی بر همکاری خود، تشویق می‌شوند تا برای دستیابی به اهداف مشترکشان، روابط و ائتلاف‌هایی را با ذی‌نفعان برقرار نمایند (Axelrod, et al, 1995). این روابط مبتنی بر همکاری سازوکار قدرتمندی برای هم‌راستا نمودن منافع ذی‌نفعان و درعین حال کاهش میزان عدم اطمینان محیطی است (Dickson and Weaver, 1997; Harrison and John, 1996; Kraatz, 1998).

اگرچه پایه و مبنای تئوری ذی‌نفعان توجه زیادی را به خود جلب کرده و از لحاظ تئوریک نیز بسط داده شده، اما پژوهشگران محدودی به آزمون آن همت گماشته‌اند (Harrison and Freeman, 1999). در هر حال یکی از روابطی که در مطالعات انجام شده عمیقاً مورد بررسی قرار گرفته، رابطه بین سهام‌داران و مدیران در قالب‌های سازمانی شرکتی است. در این زمینه، تئوری اصیل و وکیل، مدیران را کارگزارانی برای سهام‌داران می‌داند که هر دو به دنبال بیشینه‌سازی منافع و مطلوبیت‌های مورد نظر خود هستند (Jensen and Meckling, 1976). در این حالت چنانچه منافع مدیران با منافع سهام‌داران در تقابل قرار گیرد، مشکل جدی به‌وقوع می‌پیوندد. حال اگر در اثر ایجاد روابط بین‌سازمانی شخص ثالثی نیز به این معادله افزوده شود و منافع او در تعارض با منافع طرفین مذکور قرار گیرد، این امر می‌تواند موجبات بدتر شدن وضعیت را فراهم آورد. به علاوه، ایجاد مشارکت با یک شریک می‌تواند مانع از مشارکت با شریک دیگری شود. این امر اغلب زمانی رخ می‌دهد که سازمان با عرضه‌کننده‌ای که اصرار بر انحصار در مشارکت دارد، مشارکت نماید (Han, Wilson and Dant, 1993). اگرچه بر مبنای تئوری اصیل و وکیل این مشکل با اعمال ساختار کنترل سخت‌گیرانه بر مدیران قابل حل است، اما این

امر محدودیت‌هایی را در ایجاد بهره‌وری در روابط بین‌سازمانی با ذی‌نفعان بیرونی، برای مدیران به‌وجود می‌آورد. به‌علاوه شاید نتوان فرض حداکثر نمودن مطلوبیت را به تمام مدیران تعمیم داد (Perrow, 1986). در نتیجه این تئوری در تبیین رفتار مدیران کامل نیست. بسیاری از تدبیرهای نشئت گرفته از تئوری ذی‌نفعان، به‌علت فقدان آزمایش‌های تجربی، بدون اثبات پذیرفته شده‌اند. ضمن آنکه در این زمینه محدودیت‌های عملی بسیاری وجود دارد. برای مثال، چگونه می‌توان تئوری ذی‌نفعان را در سازمان‌های بزرگی همچون IBM که بیش از هزاران ذی‌نفع دارد، اعمال کرد (Barringer and Harrison, 2000). به‌علاوه تئوری ذی‌نفعان بیشتر باید در یک جهت‌گیری کلان دیده شود تا یک جهت‌گیری خرد که از این منظر همچون تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله تصمیمات ابتکاری را توصیه می‌نماید. به‌علاوه این تئوری بیشتر توصیفی است تا تجویزی. مدل‌های مبتنی بر این تئوری اغلب به این نتیجه‌گیری منتهی می‌شود که هم‌راستایی می‌تواند تشابه آرمان‌ها و اهداف را در میان گروه ذی‌نفعان افزایش دهد. اما درخصوص چگونگی انجام آن هیچ‌گونه راهکاری ارائه نمی‌کنند.

۵-۳-۱ تئوری یادگیری^۱

به‌استناد این تئوری، روابط بین‌سازمانی فرصتی مناسب برای یادگیری سازمان‌هاست. سازمان‌ها برای تحکیم موقعیت رقابتی و انجام فعالیت‌های مختلف خود به انواع مهارت‌ها و دانش‌ها نیاز دارند که غالباً به کسب آن از محیط بازار قادر نیستند (Hamel, 1991; Kogut, 1988; Mowery, Oxley and Silverman, 1996).

تحقیقات زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد سازمان‌ها می‌توانند با اتکا به دانش و اطلاعات برتر، جایگاه رقابتی خود را ارتقا بخشند (Simonin, 1997). سازمان‌ها اولویت زیادی برای کسب مهارت‌های فنی و سایر دانش‌های مربوط به کار قائل‌اند و در متون روابط بین‌سازمانی نیز عموماً به این نکته اشارات زیادی شده که یکی از انگیزه‌های ایجاد انواع روابط بین‌سازمانی کسب مهارت‌های فنی یا قابلیت‌های تکنولوژیکی و سایر دانش‌های مربوط به کار از سازمان‌های طرف رابطه است (Hamel, 1991; Mody, 1991).

(Shan, 1990; 1993). به این ترتیب روابط بین‌سازمانی ابزار مؤثری برای انتقال دانش و مهارت بین سازمان‌ها محسوب می‌شود. شواهد بیشتر برای اثبات این ادعا که روابط بین‌سازمانی بستر ایدئالی برای یادگیری فراهم می‌کند را می‌توان در متون مربوط به بیوتکنولوژی و شبکه‌های بین‌سازمانی یافت. برخی محققان معتقدند، تولید دانش در بستر اجتماعی‌ای تحقق می‌یابد که سیال، منعطف و در حال تکامل است نه اجتماعی که ایستا بوده و مرزهای بسته‌ای دارد. شکل‌های متعارف سازمانی با ضوابط و قواعد بوروکراتیک خشک و انعطاف‌ناپذیر که بر آنها حاکم است، ابزار ضعیف و نامناسبی برای یادگیری است. منابع نوآوری انحصاراً در درون مرزهای داخلی یک سازمان قرار نمی‌گیرد، بلکه این منابع عموماً در فضای حائل بین سازمان‌ها، آزمایشگاه‌های تحقیقاتی، دانشگاه‌ها، عرضه‌کنندگان و مشتریان قرار دارد (Powell, Koput and Smith-Doerr, 1996: 118).

نتیجه پژوهش پاول^۱ و همکارانش (۱۹۹۶) مشخص کرد در صنایعی که پیچیده، گسترده و دارای منابع تخصص بسیار پراکنده می‌باشند، نوآوری و توسعه محصول جدید، نه در یک سازمان خاص، بلکه عمدتاً در شبکه‌های بین‌سازمانی محقق می‌شود (Child and Faulkner, 1998). همچنین دیدز و هیل دریافتند که میزان توسعه محصولات جدید سازمان تابعی مثبت از تعداد ائتلاف‌های راهبردی می‌باشد که سازمان به عضویت آنها درآمده است (Deeds and Hill, 1996). یادگیری مبتنی بر روابط بین‌سازمانی در صنایع بیوتکنولوژی بیشتر از دیگر صنایع می‌باشد و در این صنایع و شبکه‌های بین‌سازمانی، به عنوان یکی از اشکال روابط بین‌سازمانی، شیوه‌ای مناسب در پیاده‌سازی این نوع یادگیری است. پاول و همکارانش دریافتند که موفق‌ترین سازمان‌ها در صنایع بیوتکنولوژی آنهایی است که در شبکه‌های متفاوت متشکل از ائتلاف‌های پژوهشی موجود در این صنعت، نقش محوری را ایفا می‌کنند. در کل مجموعه این مطالعات نشان می‌دهد که تعداد ائتلاف‌ها و شبکه‌هایی که هر سازمان در آنها عضویت دارد و نیز میزان محوریت هر سازمان در شبکه‌هایی که عضو آنهاست، از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده میزان یادگیری آن سازمان خواهد بود.

برخی پژوهشگران یادگیری مبتنی بر روابط بین‌سازمانی را به دو بخش تقسیم می‌کنند. اکتشاف^۱ و بهره‌برداری^۲ (March, 1995). منظور از اکتشاف، کشف فرصت‌های جدید برای ایجاد ثروت و سودآوری است که مستلزم نوآوری، اختراع و تحقیقات پایه برای ایجاد ظرفیت‌های جدید، ورود به کسب‌وکار تازه یا بهبود توانمندی جذب^۳ باشد (Cohen and Levinthal, 1990; Lane and Lubatkin, 1998). به‌طور مثال ترکیب تلاش و کوشش‌های سازمان‌های داروسازی و بیوتکنولوژی در تولید یک دارو یا تکنولوژی جدید، در این راستا قرار می‌گیرد. بهره‌برداری، مربوط به افزایش بهره‌وری سرمایه و دارایی‌های سازمان از طریق بهبود توانمندی‌های موجود و کاهش هزینه‌هاست (Lane and Lubatkin, 1998). در این زمینه، سازمان‌ها اغلب به‌منظور افزایش مقیاس اقتصادی تولید و در جهت کاهش هزینه‌ها یا بهبود کارایی کانال‌های توزیع، با یکدیگر مشارکت می‌کنند. اکتشاف و بهره‌برداری دارای افق‌های زمانی جداگانه‌ای هستند. بهره‌برداری، بهبود کارایی فعلی و حفظ موجودیت سازمان در حال حاضر و اکتشاف، بهبود کارایی آتی و حفظ موجودیت سازمان در آینده را دنبال می‌کند (Levinthal and March, 1993). اما هر دو نوع یادگیری هزینه‌بر بوده و مستلزم استفاده از منابع کمیاب سازمانی است (Levinthal and March, 1991). در نتیجه اغلب موارد سازمان‌ها از روابط بین‌سازمانی به‌عنوان ابزاری برای توزیع هزینه‌های مربوطه بین شرکا و اعضای شبکه استفاده می‌کنند (Powell and et al., 1996).

همان‌گونه که اشاره شد، یکی از متغیرهای تعیین‌کننده میزان یادگیری هر سازمان ظرفیت جذب آن از طریق روابط بین‌سازمانی است. منظور از ظرفیت جذب، توانایی سازمان در شناسایی و تشخیص ارزش دانش جدید خارج از سازمان، جذب و به‌کارگیری آن در راستای اهداف سازمانی می‌باشد. ظرفیت جذب، ماهیتی تراکمی و وابسته به مسیر معین داشته و بر مبنای تجربیات پیشین شکل می‌گیرد (Cohen and Levinthal, 1990: 128). توانایی یادگیری سازمان تحت تأثیر آمادگی قبلی سازمان؛ یعنی اموری همچون کیفیت کارکنان، پایگاه دانش سازمان، کیفیت نظام‌های اطلاعاتی مدیریت، فرهنگ

-
1. Exploration
 2. Exploitation
 3. Absorptive Capacity

سازمانی و مشوق‌های لازم برای یادگیری است (Kumar and Nti, 1998: 356-367). بر این مبنا، سازمان‌هایی که ظرفیت جذب بیشتری دارند، از موضع بهتری برای یادگیری و استفاده از تجربیات شرکا برخوردارند.

نظریه یادگیری در تعیین چگونگی شکل‌گیری ارتباطات بین‌سازمانی از لحاظ مفهومی قوی بوده و به‌خوبی توسعه یافته است. با وجود این نقطه‌ضعف این تئوری آن است که تنها بر توسعه دانش، مهارت و انتقال آن بدون توجه به هزینه‌های مربوطه تأکید می‌کند. برای مثال سازمان می‌تواند توانایی جذب خود را از طریق برنامه‌های کارورزی و آموزش افزایش دهد اما باید توجه داشت این نوع اقدامات هزینه‌بر است. از سویی بر مبنای منطق اقتصادی، باید قبل از اقدام به هر فعالیتی، تجزیه و تحلیل هزینه - منفعت صورت گیرد. انجام این کار در خصوص یادگیری مبتنی بر روابط بین‌سازمانی اگر محال نباشد، بسیار مشکل خواهد بود. به‌علاوه یادگیری مبتنی بر روابط بین‌سازمانی با ریسک از دست دادن اطلاعات محرمانه یا ویژه‌ای که در شبکه وجود دارد روبه‌رو است. تئوری یادگیری به‌اندازه کافی ریسک‌های بالقوه ناشی از این امر را مورد توجه قرار نمی‌دهد (Barringer and Harrison, 2000).

۶-۳-۱ تئوری نهادی^۱

نهادها در سطح کلان همان قواعدی‌اند که پایه و اساس تمام رفتارهای سیاسی را تشکیل می‌دهند. برخی نهادها رسمی‌اند (مثل سازمان‌های دولتی) و برخی غیررسمی (مثل هنجارهای فرهنگی). گودین^۲ معتقد است که نهادها از نقطه‌نظر اجتماعی، الگوی ثابت، ارزشمند و تکراری رفتار هستند که با سه معیار ثبات، ارزشمندی و تکرار رفتار تعریف می‌شوند (Voets and Rynck, 2004).

تئوری نهادی بر این نکته تأکید دارد که محیط نهادی، فشارهایی را بر سازمان‌ها جهت کسب مشروعیت و تبعیت از هنجارهای غالب اجتماعی تحمیل می‌کند (DiMaggio and Powell, 1983). فشارهای نهادی، سازمان‌ها را به سمت فعالیت‌هایی سوق می‌دهد که مشروعیت آنها را افزایش و باعث تطبیق آنها با قوانین، الزامات و

1. Institutional Theory

2. Goodin

هنجارهای محیط کسب‌وکار می‌شود. یکی از شیوه‌های انجام این کار مشارکت در روابط بین‌سازمانی است (Oliver, 1990; Scott and Meyer, 1983; Zucker, 1977). به‌عنوان مثال، یک سازمان کوچک از طریق مشارکت با سازمانی که از مقبولیت خوبی در جامعه برخوردار است می‌تواند شهرت، تصویر^۱ و جایگاه خود را ارتقا بخشد. نتیجه تحقیق ویول و هانتز نیز این نتیجه را تأیید می‌کند که برخی مواقع نیاز به ارتقای میزان مشروعیت سازمان، عامل اصلی ایجاد روابط بین‌سازمانی و برقراری روابط با سازمان‌های بزرگ‌تر و معتبر می‌باشد (Wiewel and Hunter, 1985).

سازمان‌هایی که در امور عام‌المنفعه چهره خوبی دارند، اغلب از استراتژی مشروعیت بهره زیادی برده‌اند. از این نظر، مشروعیت عاملی کلیدی در گشودن درهای سازمان و ایجاد روابط با دیگر سازمان‌هاست و از این طریق امکان دسترسی به منابع و تخصص‌های کلیدی سایر سازمان‌های عضو شبکه فراهم می‌شود. شرمه‌ورن و شرلند به بررسی ارتباط میان روابط بین‌سازمانی و تئوری نهادی پرداخته و دریافتند که تصویر سازمان با سطح همکاری بین‌سازمانی ارتباط مستقیم دارد (Schermerhorn and Shirland, 1981). به‌علاوه اگرچه سازمان‌ها دلایل متعددی در پیوستن به اتحادیه‌های تجاری و کنسرسیوم‌ها دارند، اما علاوه بر نیاز به کسب مشروعیت برای افزایش اعتبار یا نمایش پابندی خود به ارزش‌های اجتماعی، سازمان‌ها از این عامل به‌عنوان ابزاری برای کسب مقبولیت و حفظ بقای خود استفاده می‌کنند (Oliver, 1990). یکی از استراتژی‌های موجود برای کسب مقبولیت و حفظ بقا، پذیرش بی‌چون‌وچرای محیط و عوامل نهادی آن است. این استراتژی مستلزم سرمشق قرار دادن یا تقلید از هنجارهای صنعت است که با مفهوم هم‌ریختی تقلیدی^۲ سازگاری دارد (DiMaggio and Powell, 1983: 147-160) به این معنا که مدیران سازمان‌ها خواسته یا ناخواسته، استراتژی سازمان‌های موفق را تقلید می‌کنند. بنابراین بسیاری از سازمان‌ها به این دلیل اقدام به برقراری روابط با دیگر سازمان‌ها می‌کنند که سایر سازمان‌های موفق در صنعت آنها، چنین روابطی را با دیگران برقرار کرده‌اند. این یافته نوعی تبیین بوم‌شناسی جمعیت^۳ را برای شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی

1. Image

2. Mimetic isomorphism

3. Population Ecology Explanation

ارائه می‌کند. در این راستا اگر مشارکت در روابط بین‌سازمانی به یک هنجار پذیرفته شده در یک جمعیت تبدیل شود، آنگاه سازمان‌ها از روابط بین‌سازمانی به‌عنوان ابزاری برای انطباق خود با محیط پیرامونی و حفظ بقا استفاده نموده و در این روابط مشارکت می‌کنند (Alter and Hage, 1993). محققان بسیاری سعی کرده‌اند شبکه‌ها را براساس تئوری هموفیلی، یعنی انتخاب دیگرانی که مشابه‌اند تبیین کنند. براس معتقد است که تشابه یکی از عوامل تسهیل ارتباط، افزایش قابلیت پیش‌بینی رفتار و عامل ایجاد اعتماد و عمل متقابل تلقی می‌شود. در سطح فردی؛ هموفیلی براساس مشابهت سن، جنس، تحصیلات، وجهه اجتماعی، طبقه اجتماعی و غیره مورد مطالعه قرار می‌گیرد (Brass, 1995: 51). در سطح بین‌سازمانی، توجه به اصول هموفیلی می‌تواند به‌عنوان سازوکاری برای تبیین پیدایش شبکه‌ها به کار رود.

در یکی از مطالعات انجام شده درباره ساختار شبکه‌های خط‌مشی فنلاند، ماتیلّا زمینه‌ها و علل شکل‌گیری شبکه‌ها را از دیدگاه نهادگرایی مورد مطالعه قرار داده و به نتایجی دست یافته است (Mattila, 1999).

هرکدام از بازیگران با ارزیابی ترجیحات سایرین سعی می‌کند روابط خود را در شبکه‌ها به‌نحوی شکل دهد که نتایج خط‌مشی حاصله تاحدامکان به ترجیحات خط‌مشی وی نزدیک‌تر باشد. همچنین تلقی کردن شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان ابزار مبادله (اطلاعات، منافع و ...) به معنای دوجانبه بودن روابط است. بدین معنا که اگر بازیگری اطلاعات مهمی را به طرف دیگر بدهد انتظار دارد که در مبادله چیزی دریافت کند. این انتظار برگشت فواید، باعث الزام به‌عمل متقابل بازیگران می‌شود. ازطرف دیگر شبکه‌های خط‌مشی شامل بازیگرانی است که دارای موقعیت کاری و میزان قدرت متفاوتی هستند. بنابراین پذیرفتن این امر که تفاوت قدرت می‌تواند بر ساختار روابط در شبکه تأثیر گذارد منطقی است. وی معتقد است که هدف بازیگران ایجاد روابط با قوی‌ترین بازیگران آن حوزه است؛ به‌عبارت دیگر بازیگرانی که توان کمتری دارند تلاش می‌کنند تا با بازیگران توانمند روابطی ایجاد کنند. همچنین احتمال می‌رود بازیگران توانمند روابطشان را با بازیگران قوی مثل خود گسترش دهند تا نفوذشان را در فرایند تصمیم‌گیری حداکثر کنند.

اما از دیدگاه نهادگرایی جدید نیز می‌توان به شکل‌گیری شبکه‌های خط‌مشی پرداخت. اساس تفکر نهادگرایان جدید این است که نهادها بر شیوه‌های رفتار بازیگران تأثیر می‌گذارند. نهادها به بازیگران درباره رفتار حال و آینده سایر بازیگران اطمینان می‌دهند. در این باره واژه نهاد نه تنها به الزامات و قواعد تصمیم‌گیری دولتی بلکه به قواعد رفتاری^۱ غیررسمی در حوزه خط‌مشی اطلاق می‌شود. اقداماتی که به تواتر تکرار شود ممکن است به شکل قالب و الگویی درآید و نهاد را شکل دهد که رفتار روزمره و روتین بازیگران آن حوزه را هدایت کند. این نوع نهادینه‌سازی تعاملات به هزینه مبادله کمتری بین بازیگران منجر می‌شود.

عامل بعدی، تشابه کارکرد بازیگران است که قابلیت پیش‌بینی رفتار بازیگران را در یک حوزه افزایش می‌دهد. در حوزه خط‌مشی‌گذاری این امکان وجود دارد که بازیگران را به گروه‌هایی در سازمان‌های کم‌وبیش مشابه تقسیم کرد. برای مثال سازمان‌های کارگری از گروه سازمان‌هایی تشکیل می‌شود که گاهی مخالف موضوع خاصی هستند اما گرایش‌های سیاسی یا ایدئولوژیکی اساسی مشترکی دارند. براساس این شناخت منافع و اعتقادات مشترک آنها موجب قابلیت پیش‌بینی رفتار بازیگران شده و در نتیجه هزینه مبادلات بین بازیگران پایین می‌آید. پس منطقی است که بگوییم عضویت در یک گروه مشخص از بازیگران، احتمال ارتباط بین خود آن بازیگران را افزایش می‌دهد. همچنین عضویت در یک گروه، احتمال ارتباط دوجانبه بین بازیگران را نیز افزایش می‌دهد.

عامل نهادی دیگری که بر ساختار شبکه خط‌مشی تأثیر می‌گذارد تقسیم کار یا به عبارت دیگر، اختصاص بازیگران به زیربخش‌هایی است که به تعاملات اثربخش منجر شوند. برخی بازیگران تنها به یک یا چند موضوع خاص تمایل دارند (مثلاً تمایل مراکز درمانی تخصصی به مباحث معلولان) حال آنکه برخی دیگر به تمام موضوعات آن حوزه تمایل دارند. بنابراین بازیگران دارای نیم‌رخ منافع مشابه، نسبت به بازیگرانی که به زیربخش‌های کاملاً متفاوتی علاقه‌مندند، ارتباط بیشتری ایجاد می‌کنند.

در هر حال، نقطه ضعف تئوری نهادی آن است که در تبیین شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی، یک الگوی محدود و مبتنی بر رفتار ارائه می‌کند. برای نمونه با اتکا به

تئوری نهادی به‌دشواری می‌توان تبیین کرد که چرا اشکال خاصی از روابط بین‌سازمانی و شبکه‌ها وجود دارد، به‌ویژه در مواردی که آنها با وضع موجود تفاوت فاحشی دارند. با توجه به این تئوری و ازمنظر رویکردهای مبتنی بر منابع، اگر هر سازمانی دیگری را سرمشق قرار دهد، از طریق روابط بین‌سازمانی امکان ایجاد مزیت رقابتی پایدار، بسیار ضعیف خواهد بود (Osborn and Hagedoorn, 1997).

۴-۱ عوامل زمینه‌ای^۱ مؤثر بر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

با توجه به مباحث قبل، می‌توان دریافت که عوامل متعددی می‌تواند به‌عنوان یک محرک و انگیزه، سازمان‌ها را ترغیب به برقراری روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی کند که پیامد آن در قالب اشکال روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی نمایان می‌شود. اما در این بین عوامل دیگری نیز وجود دارند که پس از شکل‌گیری روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی بر کیفیت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی تأثیر می‌گذارند که از آنها با عنوان عوامل زمینه‌ای یاد می‌شود و در عمل نقش پیش‌برنده یا بازدارنده ایفا می‌کنند. در جدول ذیل مهم‌ترین این عوامل براساس دیدگاه‌ها و نقطه‌نظرات محققان مختلف ارائه شده است (Ranaei and et al., 2010).

جدول ۵-۱ عوامل زمینه‌ای مؤثر بر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

ردیف	عوامل و شاخص‌های مورد اشاره توسط محققان مختلف	عامل زمینه‌ای معرف
۱	اعتماد و اطمینان بین مدیران و مقامات سازمان‌های مختلف، عامل تعیین‌کننده‌ای در برقراری پیوندهای جدید بین آنهاست (Larson, 1992). فرایند شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی تا حد زیادی بر اعتماد و اطمینان متقابل بین طرفین روابط مبتنی است (Ibid.). اعتماد، سازوکار اصلی کنترل و هماهنگی در روابط بین‌سازمانی است (Bradach and Eccles, 1989). شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی تا حد زیادی بر اعتماد و اطمینان	میزان اعتماد و اطمینان متقابل بین سازمان‌ها

جدول ۵-۱ عوامل زمینه‌ای مؤثر بر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

ردیف	عوامل و شاخص‌های مورد اشاره توسط محققان مختلف	عامل زمینه‌ای معرف
	متقابل مبتنی است (Ibid.).	
۲	روابط و همکاری بین سازمان‌هایی شکل می‌گیرد که همکاری را بهترین راه نیل به اهداف مشترک می‌دانند (McGregor, 2004). سازمان‌ها بنا به ماهیت مبتنی بر همکاری خود، برای دستیابی به اهداف مشترکشان، روابط و ائتلاف‌هایی را با ذی‌نفعان برقرار می‌نمایند (Axelrod and et al., 1995). روابط بین‌سازمانی میان سازمان‌هایی شکل می‌گیرد که منافع مشترکی داشته و با اذعان به اینکه همکاری بهترین شیوه دستیابی به اهداف مشترک است، منابع و امکانات خود را به‌منظور دستیابی به منافع مشترک با یکدیگر در قالب انواع روابط بین‌سازمانی، مبادله می‌کنند (Borzel, 1998).	میزان وجود اهداف و منافع مشترک
۳	وجود پیوندهای دوستی و خانوادگی بین مسئولان سازمان‌ها، عضویت در انجمن‌های تجاری؛ شبکه‌های اجتماعی بین متخصصان شاغل در سازمان‌های مورد نظر (با ایجاد اعتماد و یکپارچگی اجتماعی) بستر مناسبی را برای ایجاد روابط بین‌سازمانی فراهم می‌آورد (Ebers, 1997). روابط قبلی مقامات و اشخاص ذی‌نفوذ دو یا چند سازمان عامل مهمی در ایجاد پیوند بین آنها محسوب می‌شود (Larson, 1992).	میزان وجود پیوندهای از قبل ایجاد شده و موجود بین سازمان‌ها
۴	گزینش افراد یا سازمان‌های مشابه خود، به‌عنوان مبنایی برای مقایسه و برقراری روابط (Monge, 1998). تشابه یکی از عوامل تسهیل ارتباط، افزایش قابلیت پیش‌بینی رفتار و عامل ایجاد اعتماد متقابل تلقی می‌شود. در سطح بین‌سازمانی، توجه به اصول هموفیلی می‌تواند به‌عنوان سازوکاری برای تبیین پیدایش انواع روابط و همکاری‌ها به کار رود (Brass, 1995). تشابه کارکرد بازیگران: عضویت در یک گروه مشخص از سازمان‌ها، احتمال ارتباط بین آنها را افزایش می‌دهد (Mattila, 1999). بین سازمان‌هایی که منافع مشترکی در یک حوزه دارند، تعاملات و روابط بیشتری شکل می‌گیرد. سازمان‌های دارای نیم‌رخ منافع مشابه، نسبت به سازمان‌هایی که به حوزه‌های کاملاً متفاوتی علاقه‌مندند، بیشتر ارتباط ایجاد می‌کنند (Ibid.).	میزان تشابه زمینه‌های فعالیت سازمان‌ها به یکدیگر
۵	بر مبنای تئوری هزینه‌های اقتصادی مبادله فرهنگ سازمان‌های	میزان تجانس فرهنگ

جدول ۵-۱ عوامل زمینه‌ای مؤثر بر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

ردیف	عوامل و شاخص‌های مورد اشاره توسط محققان مختلف	عامل زمینه‌ای معرف
	تعامل‌کننده پس از ایجاد روابط بین‌سازمانی، به آرامی با یکدیگر ادغام خواهد شد. درحالی‌که در عمل در بسیاری موارد، فرهنگ سازمان‌ها در مقابل یکدیگر قرار گرفته و حضور و مشارکت نیروی انسانی نیز پایدار نیست (Barringer and Harrison, 2000).	سازمان‌های تعامل‌کننده
۶	روشن‌تر شدن انتظارات هریک از طرفین از شرایط لازم برای ایجاد شبکه‌ها و برقراری روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی است (Larson, 1992).	میزان شفاف بودن اهداف و انتظارات طرفین
۷	وجود یک عامل آغازگر و پیشگام، نقش مؤثری در شکل‌گیری انواع روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی دارد (Doz, Olk and Ring, 2000).	وجود یک سازمان آغازگر و پیشگام برای ایجاد انواع روابط
۸	وقتی عدم اطمینان در وظایف یا ابهام در وظایف زیاد باشد، برقراری روابط بین‌سازمانی ارجحیت بیشتری نسبت به سازمان‌های سلسله‌مراتبی و یا مبتنی‌بر بازار دارد (Picot, 1993). مؤسسات موفق، با افزودن پیوندهای خود با دیگر مؤسسات به عدم اطمینان موجود در محیط‌های رقابتی پاسخ می‌دهند (Boyd, 1990). افزایش پیچیدگی‌ها، پویایی‌ها و نیز تنوع محیطی از جمله عوامل مطرح شدن انواع روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی می‌باشد (Hazlehurst, 2001). سازمان‌ها به این دلیل روابط بین‌سازمانی را ایجاد می‌کنند که آنها را به مقابله با مسائل و مشکلات کلان و پیچیده قادر می‌نماید (Chishlom, 1998).	میزان پیچیدگی و عدم اطمینان محیط فعالیت سازمان‌ها
۹	ظرفیت جذب یک سازمان، تعیین‌کننده میزان یادگیری آن از طریق روابط بین‌سازمانی می‌باشد. ظرفیت جذب، توانایی سازمان در شناسایی و تشخیص ارزش دانش جدید خارج از سازمان، جذب و به‌کارگیری آن در راستای اهداف سازمانی می‌باشد (Cohen and Levinthal, 1990). توانایی یادگیری سازمان تحت تأثیر آمادگی قبلی سازمان؛ یعنی اموری همچون کیفیت کارکنان، پایگاه دانش سازمان، کیفیت نظام‌های اطلاعاتی مدیریت، فرهنگ سازمانی و مشوق‌های لازم	ظرفیت جذب منابع

جدول ۵-۱ عوامل زمینه‌ای مؤثر بر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

ردیف	عوامل و شاخص‌های مورد اشاره توسط محققان مختلف	عامل زمینه‌ای معرف
	برای یادگیری است (Kumar and Nti, 1998).	
۱۰	استفاده از فناوری اطلاعات در مهندسی مجدد فرایندها و روابط بین مؤسسات، ایجاد شکل‌های جدیدی از سازمان را امکان‌پذیر می‌کند (Zimmermann, 2004). فناوری اطلاعات به عنوان یک عامل توانمندساز، نقش مهمی در توجیه‌پذیر ساختن همکاری داشته و به عنوان یک عامل پشتیبان، نقش بسزایی در هماهنگ ساختن به هم وابستگی‌ها و در میان گذاشتن اطلاعات دارد (Ibid.).	میزان فراهم بودن زیرساخت‌های اطلاعات و ارتباطات ^۱

۵-۱ نتایج و پیامدهای روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

مطالعات اندکی نتایج و پیامدهای^۲ حاصل از روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی برای طرفین درگیر در این روابط را مورد بررسی قرار داده‌اند. هرچند بسیاری از مطالعات انجام شده برای سازمان‌هایی که اقدام به برقراری این نوع روابط کرده‌اند شواهدی را ارائه نموده‌اند که حاکی از آثار مثبت این روابط است ولی باید توجه داشت که تمام شواهد موجود تأییدکننده کارکردهای مثبت روابط بین‌سازمانی نیست، به‌طوری‌که کاک و وایلدمن (۱۹۹۹) میزان شکست ائتلاف‌های تجاری^۳ را به عنوان یکی از اشکال روابط بین‌سازمانی ۶۰ تا ۷۰ درصد ذکر کرده‌اند. از این رو ضروری است موفقیت یا شکست یک رابطه بین‌سازمانی بر مبنای شاخص‌های معینی مورد ارزیابی قرار گیرد.

بدیهی است هر سازمانی باید با رجوع به علل و انگیزه‌های خود از برقراری چنین روابطی، نسبت به استخراج شاخص‌های مناسب اقدام نموده و به ارزیابی همان شاخص‌ها بپردازد. چنین شاخص‌هایی می‌تواند برای ارزیابی اثربخشی روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی و نیز تصمیم‌گیری سازمان‌ها در خصوص آینده این روابط و توسعه یا تقلیل سطح روابط خود با دیگر سازمان‌های طرف رابطه مورد استفاده قرار گیرد.

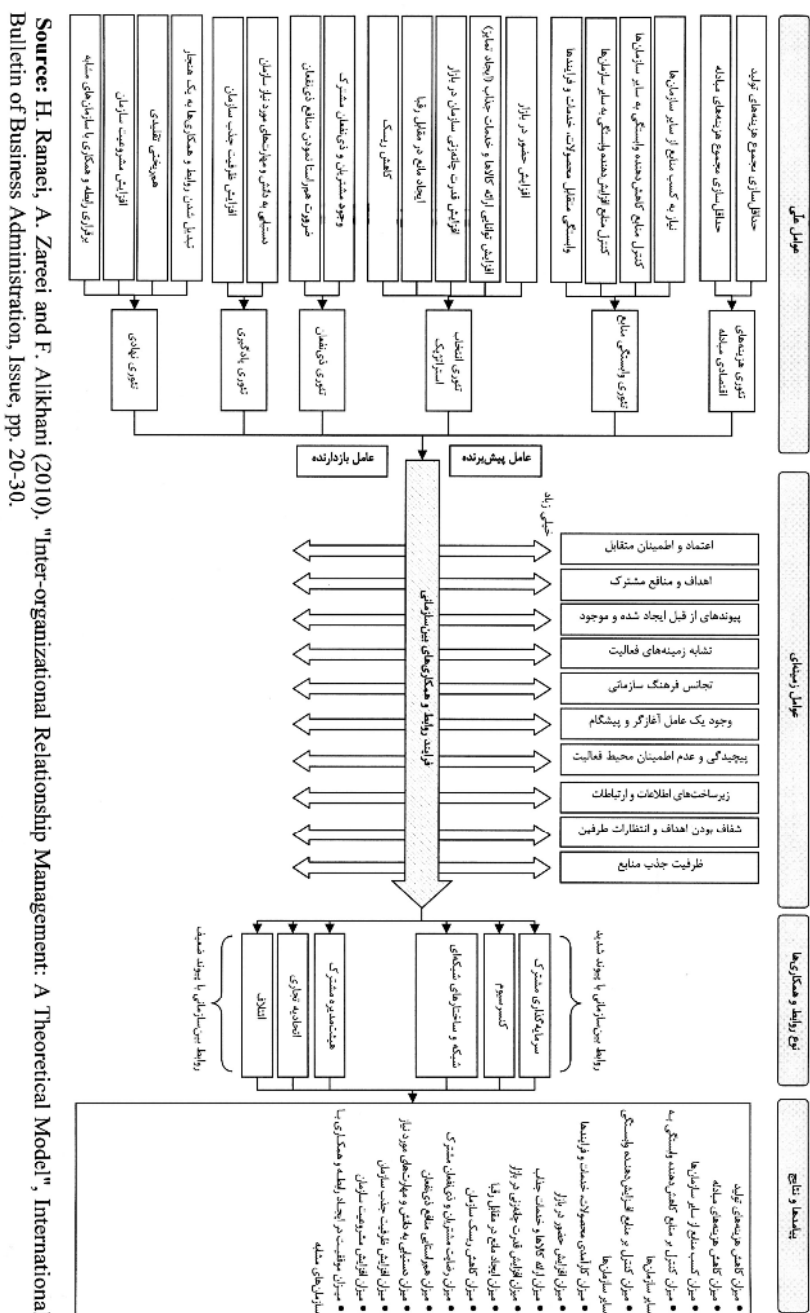
-
1. Information and Communications Technology (ICT)
 2. Outcomes
 3. Business Alliances

۶-۱ مدل مفهومی مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

براساس نتایج حاصل از بررسی‌های انجام شده درخصوص عوامل علی^۱ و عوامل زمینه‌ای مؤثر بر شکل‌گیری روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی، اشکال، روابط، نتایج و پیامدهای حاصل از آن، الگوی مفهومی مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی به‌صورت شکل ۴-۱ پیشنهاد شده است.

بر مبنای این مدل، سازمان‌ها روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی را با دلایل و انگیزه‌های متفاوتی ایجاد می‌کنند. این دلایل برگرفته از تئوری‌های تبیین‌کننده شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی است. بنابراین با پیش‌فرض قرار دادن این تئوری‌ها، مجموعه مهم‌ترین متغیرهایی که می‌توان با استفاده از آنها این نوع روابط را مورد بررسی قرار داد احصا شده که با عنوان عوامل علی مشخص شده‌اند. در مقام عمل، روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی به‌صورت‌های مختلف ظاهر می‌شوند که از آنها با عنوان اشکال روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی نام می‌برند. اگرچه در حال حاضر با توجه به شرایط حاکم بر فعالیت سازمان‌ها نظیر رقابت روزافزون، تخصصی شدن کارها، پیشرفت و گسترش به‌کارگیری فناوری‌های نوین، روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی به‌عنوان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در چرخه زندگی سازمان‌ها قرار گرفته است، اما سطح و کیفیت آن متفاوت می‌باشد.

ازسویی، سطح و کیفیت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل، نظیر میزان اعتماد و اطمینان، میزان اشتراک اهداف و منافع و یا میزان تشابه زمینه‌های فعالیت طرفین روابط، قرار دارد. به‌عبارت‌دیگر این عوامل به‌صورت متغیرهای میانجی، سطح و کیفیت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی را تحت تأثیر قرار می‌دهند که در مدل پیشنهادی با عنوان عوامل زمینه‌ای از آنها یاد شده است. از آنجاکه این عوامل در موقعیت‌ها و شرایط متفاوت وضعیت‌های مختلفی دارند؛ تأثیر آنها بر سطح و کیفیت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی نیز متفاوت خواهد بود. چنانچه این عوامل در سطح بالایی وجود داشته باشد به‌صورت یک عامل پیش‌برنده به شکل‌گیری هرچه سریع‌تر روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی منجر شده و برعکس چنانچه در سطح نامطلوبی باشند، در مقام یک عامل بازدارنده بر سر راه ایجاد روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی مانع به‌وجود می‌آورند.



شکل ۴-۱ مدل مفهومی مدیریت روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی

Source: H. Ranaci, A. Zareei and F. Alkhani (2010), "Inter-organizational Relationship Management: A Theoretical Model", International Bulletin of Business Administration, Issue, pp. 20-30.

بنابراین می‌توان گفت شکل‌گیری روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی برای پنداری از کنش و واکنش متقابل عوامل علی و نیروهای حاصل از عوامل زمینه‌ای است که در قالب یکی از اشکال روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی با پیوند شدید یا ضعیف نمایان می‌شوند. اما آنچه نقش تعیین‌کننده‌ای در ادامه این روابط و همکاری‌ها بین دو یا چند سازمان دارد، نتایج و پیامدهای عینی حاصل از این روابط و همکاری‌هاست که تصمیم‌گیری سازمان‌های طرف رابطه را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. براساس این چنانچه سازمان‌های طرف رابطه بر مبنای شاخص‌های مورد نظر ارزیابی مثبتی از نتایج این روابط داشته باشند طبیعتاً به دنبال توسعه سطح روابط و همکاری‌ها یا حداقل تداوم سطح موجود روابط و همکاری‌ها خواهند رفت و در مقابل چنانچه نتایج این روابط، منفی ارزیابی شود موجب کاهش و یا قطع روابط و همکاری‌های بین‌سازمانی خواهد شد.

فصل دوم

مفاهیم و نظریات موجود
در حوزه شبکه‌های خط‌مشی

مقدمه

از اواخر دهه ۱۹۵۰ مقوله همکاری‌های بین‌سازمانی و شبکه‌ها، دانشمندان علوم سیاسی را به خود علاقه‌مند کرده است. در مراحل آغازین، توجه این دانشمندان به مباحث میان کثرت‌گرایان^۱ و نخبه‌گرایان^۲ در خصوص ماهیت تصمیم‌گیری سیاسی معطوف بود. کثرت‌گرایان بر ضرورت باز بودن فضای سیاسی برای مشارکت هریک از گروه‌های سازمان‌یافته تأکید داشتند، در حالی که نخبه‌گرایان چنین اقداماتی را خیال‌واهی و اندیشه‌ای پوچ و بی‌معنا می‌دانستند. یکی از نتایج چنین مباحثی، شکل‌گیری یک جهت‌گیری تحقیقاتی جدید بود که تمرکز آن بر حضور گروه‌های ذی‌نفع در تصمیم‌گیری‌های حکومتی است (Marsh, 1998; Klijn, 1999).

از سال‌های دهه ۱۹۷۰، صاحب‌نظران، مفهوم شبکه‌ها و اجتماعات خط‌مشی‌گذاری را برای تشریح تأثیر بازیگران دولتی و غیردولتی بر خط‌مشی‌ها یا تصمیماتی خاص به کار بردند. این مفاهیم نشئت گرفته از مباحثاتی است که برای یافتن بهترین راه توصیف فرایندهای سیاسی و اجتماعی صورت می‌گیرد (Hazlehurst, 2001).

دانشمندان علوم سیاسی از اواسط دهه ۱۹۷۰ شروع به استفاده از عبارت شبکه خط‌مشی کردند. بر مبنای نظر کلین، رویکرد شبکه خط‌مشی، تلاش برای فهم بستری است که در آن فرایندهای سیاسی رخ می‌دهد. بحث در خصوص ضرورت باز بودن فرایندهای سیاسی مجدداً به شکل جدیدی طی دهه مذکور در اروپا آغاز شد. در این مقطع دو رویکرد مدنظر قرار گرفت، یکی با عنوان کثرت‌گرایان بر ضرورت باز بودن نظام

1. Pluralists

2. Elitists

تصمیم‌گیری سیاسی تأکید داشت و دیگری تحت عنوان نخبه‌گرایان، که در این دوران اتحادیه‌گرایان^۱ نیز نامیده می‌شدند معتقد بودند که خط‌مشی‌ها ابتدا باید توسط دولت و با همکاری گروه‌های فشار سازمان‌یافته تدوین شود (Klijn, 1999: 14).

از این‌رو از منظر شبکه‌های خط‌مشی، مهم‌ترین متون تأثیرگذار در این زمینه، به رویکردهای اصلی نخبه‌گرایی و اتحادیه‌گرایی مربوط است، هرچند به تدریج رویکردهای دیگری نظیر شبه‌اتحادیه‌گرایی^۲، خرده حکومت^۳، مثلث آهنین و جوامع خط‌مشی نیز در این حوزه مطرح شدند (Jordan and Schubert, 1992; Waarden, 1992).

در نتیجه چنین جهت‌گیری‌هایی، بررسی نقش شبکه‌ها در خط‌مشی‌گذاری به یکی از موضوعات مهم برنامه‌های تحقیقاتی در اواخر دهه ۱۹۸۰ تبدیل شد. محققان هم به لحاظ نظری و هم به لحاظ عملی بر این موضوع تمرکز کردند که چگونه شبکه‌های متشکل از بازیگران عمومی، خصوصی و غیرانتفاعی، فرایندهای سیاست‌گذاری و حکمرانی را شکل می‌دهند. توجه بیش‌ازپیش به این موضوع را می‌توان به این سه عامل نسبت داد: ابتدا به یک دگرگونی در واقعیت سیاسی، سپس به دگرگونی در چارچوب مفهومی و نظری تحلیل سیاست‌گذاری‌ها، و آنگاه توسعه یک نظام روش‌شناختی برای تحلیل ساختاری (Kenis and Schneider, 1989: 33).

در این فرایند، دولت به عنوان بازیگر اصلی و محوری بیش‌ازپیش نقش و جایگاه قوی و مستقل خود را از دست داد و با ادعاهای بازیگران مقتدری مواجه شد که اجرای سلسله‌مراتبی خط‌مشی‌ها را به‌ویژه در حوزه‌های پیچیده خط‌مشی‌گذاری غیرممکن می‌ساختند. در نتیجه پژوهشگران نه تنها شروع به توصیف این اشکال واقعی‌تر حکومت‌داری کردند که در نتیجه تغییر و دگرگونی در نحوه توزیع قدرت ایجاد شده بود، بلکه کوشیدند تا تبیین‌های هنجاری مختلفی را عرضه کنند که نشان دهد چرا این شکل از حکومت‌داری در مقابله با انواع معینی از مسائل سازمانی و خط‌مشی‌گذاری، مؤثرترین و کارآمدترین سازوکار است. به این ترتیب، این واژه به الگوی جدیدی برای معماری پیچیدگی^۴ (Ibid.: 26) یا ابزار عمده‌ای برای یکپارچه‌سازی مجدد بازیگران و

1. Corporatists

2. Meso Corporatism

3. Subgovernment

4. Architecture of Complexity

نظام‌های تفکیک شده و متفرق در جوامع مدرن تبدیل شد (Mayntz, 1993). در سطح جهانی نیز شبکه‌ها به‌عنوان ابزار مهمی در ایجاد هماهنگی محسوب می‌شوند، هرچند در چنین دوره‌ای ایجاد یک حکومت جهانی در آینده نزدیک نه امری واقع‌بینانه است و نه اکثر افراد، سازمان‌ها و دولت‌ها به آن علاقه‌مندند، ضمن آنکه در این دوران برخی سازمان‌ها و مؤسسات فراملی و بین‌المللی به تدریج در کنار دولت‌های ملی از نقش و اهمیت برجسته‌ای برخوردار می‌شوند.

در این مقطع، مطالعاتی که به موضوع ایجاد هماهنگی بین بازیگران و تدوین اجرای خط‌مشی در سطح ملی پرداخته‌اند، عمدتاً به دنبال توصیف و تحلیل ترتیبات شبکه‌مانند^۱ بوده‌اند که با عناوینی نظیر شبکه‌های خط‌مشی، جوامع خط‌مشی^۲، شبکه‌های موضوعی^۳ و یا خرده‌حکومت‌ها^۴ از آنها یاد می‌شود (از جمله این مطالعات می‌توان به کارهای (Lauman and Knoke, 1987; Schneider and Werle, 1991) و نیز کارهای (Marsh, 1998; Rhodes and Marsh, 1992; Rhodes, 1990, 1997) انگلیس اشاره کرد).

درخصوص ایجاد اتحادیه اروپا نیز مطالعات مختلفی انجام شده که عمدتاً درصدد توصیف نحوه ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌ها و منافع متفاوت گروه‌های ذی‌نفع، دولت‌ها، کمیته‌های پارلمانی و کمیسیون اروپا به سبک شبکه‌مانند بوده‌اند.

در سطح منطقه‌ای یا فرامنطقه‌ای، همکاری و مشارکت بازیگران مختلف در قالب ساختارهای شبکه‌مانند به‌عنوان ابزاری حیاتی برای برخورد با مسائل زیست‌محیطی و حمل‌ونقل، ایجاد نظام‌های هماهنگ و یکپارچه حمل‌ونقل (Chisholm, 1998)، تجدید ساختار صنعتی (Best, 1990) و ارتقای نوآوری در زمینه بهبود جایگاه رقابتی مناطق با ایجاد نواحی صنعتی مورد توجه قرار گرفته است (Barusco, 1982; Herrigel, 1996; Pyke, Becattin and Sengenberger, 1990; Sabel and Herrigel, 1987). این رویکرد در فرایند تغییر شکل و دگرگونی کومکون^۵ به‌عنوان ترتیبات نهادی عمده‌ای در

1. Network-like
2. Policy Communities
3. Issue Network
4. Sub-governments
5. Commecon

خصوصی‌سازی و تجدید ساختار شرکت‌های سابقاً دولتی استفاده شده است. در این بین، برخی مطالعات انجام شده نیز بر موضوع مدیریت شبکه تأکید کرده‌اند. برخی پژوهشگران آمریکایی نیز کوشیده‌اند تا ساختارهای حکومت‌داری و اداره سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی را به عملکرد آنها مرتبط نمایند (Agranoff, 2003; Provan and Milward, 1995).

هرچند پژوهشگرانی نظیر Provan and Milward, 1995; Agranoff, 2003 کاملاً بر شبکه‌های بین‌سازمانی تمرکز نموده و آثار آن را بر ورودی‌ها و خروجی‌ها بررسی کرده‌اند. در ادبیات شبکه‌های خط‌مشی، بر شرایط ایجاد و توسعه شبکه‌های خط‌مشی نیز توجه شده است. برخی موردپژوهی‌های انجام شده، کوشیده‌اند تا توضیح دهند چرا یک شبکه خط‌مشی خاص به‌وجود آمده است. برخی نیز تلاش کرده‌اند تا توضیح دهند که چرا شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شکل‌های خاصی از حکومت‌داری از دهه ۱۹۷۰ پدید آمده‌اند.

مطالعات کمی و کیفی بی‌شماری که شبکه‌های خط‌مشی را توصیف می‌کنند عمدتاً در دهه ۱۹۸۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰ منتشر شده‌اند. مهم‌ترین مطالعات انجام شده در این زمینه کتاب *دولت سازمانی*^۱ و کارهای بعد از آن است که توسط لامن و ناک به رشته تحریر درآمده است؛ در این کتاب اهمیت سازمان‌های رسمی برای خط‌مشی‌گذاری در کشورهای پیشرفته صنعتی تشریح، و بیان شده که چه نوع ساختارهایی در حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری نظیر انرژی، بهداشت و روابط کار شکل گرفته است. سایر تعاملات تجربی که تحت تأثیر مفهوم دولت سازمانی نگاشته شده ولی در چارچوب سنت اروپایی عرضه گردیده‌اند در کتاب *شبکه‌های خط‌مشی* منتشر شده است (Marin and Mayntz, 1991).

اگر به مجموعه انتشارات چاپ شده در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ و به‌ویژه دو سال آخر این دهه بنگریم، می‌توانیم مشاهده کنیم که پژوهشگران در این مقطع کوشیده‌اند تا حداقل برخی از رویکردهای مختلف در حکومت‌داری (به‌ویژه پژوهشگران آلمانی و آمریکایی)، شبکه‌های بین‌سازمانی، میانجیگری بین منافع^۲ و مطالعات انجام شده در

1. Organizational State (1987)

2. Interest Intermediation

حوزه جامعه‌شناسی سیاسی با استفاده از روش‌های کمی تحلیل شبکه را که در دهه ۱۹۷۰ آغاز شده بود گردآوری و تبیین نمایند. (برای نمونه رک: Raab, 2002; Klijn, 1997; Borzel, 1998).

چنین پیشرفت‌هایی با نوعی تغییر در علم سیاست همراه بوده است. در اثر چنین تغییری؛ به‌جای آنکه خط‌مشی حاصل یک فرایند عقلایی تلقی شود که در اثر پشت سر گذاشتن یک‌سری مراحل مشخص (تدوین خط‌مشی، انتخاب خط‌مشی و اجرای خط‌مشی) تعیین می‌شود، به‌عنوان فرایندی تلقی شد که در آن چندین بازیگر درگیر شده و محتوای خط‌مشی در کل مراحل خط‌مشی‌گذاری تحت تأثیر روابط و تعاملات این بازیگران قرار گرفته و بدین ترتیب فرایند خط‌مشی‌گذاری، یک فرایند سیاسی محسوب شد (Klijn, 1999).

یکی از مصادیق و اشکال مهم تفکر شبکه‌ای را می‌توان در شبکه‌های خط‌مشی ملاحظه کرد. به‌این ترتیب در حوزه نظری، شبکه‌های خط‌مشی یکی از مفاهیم جدیدی است که در چارچوب تحولات حاصله در شیوه‌های حکمرانی و طرح رویکردهای جدید رابطه بین دولت و مردم (جامعه مدنی و بخش خصوصی) قابل بررسی است.

۲-۱ مفهوم شبکه خط‌مشی

می‌توان گفت در مورد شبکه خط‌مشی، هیچ‌گونه تعریفی وجود ندارد که به‌طور عام مورد پذیرش همگان قرار گرفته باشد. با وجود تعدد و تنوع تعریفی که از شبکه‌ها صورت گرفته، واژه شبکه‌های خط‌مشی را بسیاری از محققان اداره امور دولتی و خط‌مشی‌گذاری تعریف کرده‌اند (Kim, 2001: 8-14).

اتول^۱ اولین بار شبکه را به‌صورت ساختار وابستگی‌های متقابل که بین سازمان‌ها یا بخش‌های مختلف وجود دارد، تعریف کرد. نظر وی نشان‌دهنده ثبات نسبی ساختاری شبکه‌ها بوده و پیوندهای شبکه‌ای که توسط چسب سازمانی محکم شده‌اند، را دربرمی‌گیرد. بعدها، کیکرت^۲ و همکارانش شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری را الگوهای کم‌وبیش ثابتی از روابط بین بازیگران به هم وابسته‌ای که حول محور مشکلات و یا برنامه‌های

1. O' Toole

2. Kickert

خط‌مشی‌گذاری شکل می‌گیرند معنا کردند (Kickert and Koppenjan, 1997).
 سومین گروهی که به مطالعه شبکه‌ها پرداختند، کنیس^۱ و اشنایدر^۲ بودند که شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری را به‌عنوان شبکه‌هایی از روابط نسبتاً ثابت و در جریان دانستند که منابع پراکنده را در یکجا جمع کرده و آنها را به حرکت درمی‌آورند تا عمل جمعی (یا موازی) بتواند در راستای راه‌حل که همان خط‌مشی مشترک است، سازمان‌دهی شود. در تعریفی دیگر، مک‌گرگور شبکه خط‌مشی را فرایندی می‌داند که اعضای مختلف یک جامعه را برای حل مسائلی معین یا برای تدوین برنامه‌ها (یا سایر سازوکارهای سیاسی) گرد هم می‌آورد. ساختار و ترکیب این شبکه‌ها متغیر است و به شرایط و عوامل مختلفی بستگی دارد (Mcgregor, 2004).
 بعدها برزل^۳ با دیدگاهی جامع‌تر، شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری را مجموعه‌ای از روابط نسبتاً باثبات معرفی کرد که ماهیتی غیرسلسله‌مراتبی و به هم وابسته دارند و با انواع بازیگرانی مرتبط هستند که در مورد یک خط‌مشی مشخص، منافع مشترک دارند و منابع خود را برای دستیابی به این منافع مشترک مبادله می‌کنند و درعین حال اذعان می‌دارد که همکاری بهترین راه نیل به اهداف مشترک است (Borzel, 1998: 254).
 کانتزنشتاین^۴ (۱۹۷۸) شبکه خط‌مشی را فراساختار سیاسی تصویر می‌کند که منسجم‌کننده شکل‌های مختلف واسطه‌گری ذی‌نفعان و حکومت‌داری بوده و شکل‌دهنده روابط مبتنی بر همزیستی بین دولت و جامعه در خط‌مشی‌گذاری اند (Kenis and Shneider, 1991: 31). هرچند موارد استفاده و برداشتهای مختلف از مفهوم شبکه تا حد زیادی متفاوت است، حداقل مخرج مشترک برداشتهای مختلف از شبکه‌های خط‌مشی را می‌توان در تعریف شبکه به‌عنوان مجموعه‌ای از بازیگران ملاحظه کرد که با مجموعه‌ای از روابط نسبتاً پایدار و به شیوه‌ای غیرسلسله‌مراتبی و وابسته به یکدیگر مرتبط شده‌اند. این بازیگران در حوزه مورد نظر منافع مشترکی داشته و با اذعان به اینکه همکاری، بهترین شیوه دستیابی به اهداف مشترک است، منابع و امکانات خود را به‌منظور دستیابی به منافع مشترک با یکدیگر مبادله می‌کنند (Borzel, 1998: 254).

1. Kenis

2. Schneider

3. Borzel

4. Kantzenstein

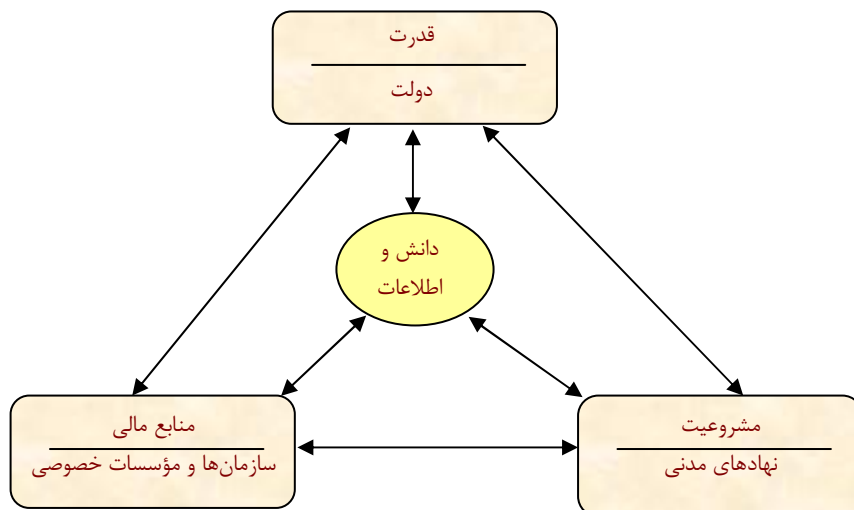
یکی دیگر از ویژگی‌های اساسی که در بیشتر مطالعات انجام شده، ذکر می‌شود این است که شبکه‌ها تنها شکل حکومت‌داری و اداره امورند که می‌توانند با مسائل پیچیده جوامع کنونی که ساختارهای رسمی (سلسله‌مراتبی) موجود، بوروکراسی‌های دولتی و مرزبندی‌های محلی قادر به پاسخ‌گویی به آنها نیست، مقابله کنند. از این منظر، ادعا می‌شود که تنها راه‌حل موجود برای برخورد با چنین مسائلی؛ گرد هم آوردن مؤسسات دولتی، احزاب، گروه‌های ذی‌نفع، شرکت‌ها، اعضای جامعه مدنی و نظایر آن است تا از این طریق مجموعه مذکور ضمن مذاکره باهم راه‌حل‌های مناسبی پیدا کرده و به مرحله اجرا درآورند.

با اتخاذ رویکرد شبکه‌ای می‌توان نقایص و کاستی‌های بوروکراسی دولتی (نظیر چشم‌اندازهای محدود، کمبود منابع، عدم انعطاف، دانش محدود و منسوخ شده) و نیز نظام بازار (نظیر ناتوانی در ارائه کالاها و خدمات عمومی، ایجاد نابرابری‌های اجتماعی و آثار بیرونی و جانبی) را جبران کرده و چنین نارسایی‌ها را مرتفع ساخت.

شبکه‌های خط‌مشی وجوه تشابه و تمایز فراوانی دارند. تشابه آنها بدین لحاظ است که حوزه‌مدارند^۱ و در حوزه‌های خود، در موضوعات پیچیده‌ای فعالیت می‌کنند. از ویژگی همگی آنها دخالت بازیگران خصوصی و دولتی است که باعث همکاری بین دولت‌ها یا همکاری بخش‌های خصوصی - دولتی می‌شود. این ترتیبات با سیاستگذاری بخش‌های عمومی سروکار داشته، از این رو یکی از مؤلفه‌های تعریف شبکه‌ها؛ برآورده کردن همکاری است. اما وجه تمایز آنها به این دلیل است که مستلزم ساختارها، نهادها و فرایندهای سازمانی مختلفی است. مثلاً برخی از بالا به پایین و توسط دولت مرکزی مستقر و هدایت می‌شوند و تعدادی توسط دولت‌های محلی و از پایین به بالا. برخی شبکه‌های خط‌مشی بر طراحی خط‌مشی تمرکز دارند حال آنکه برخی دیگر به اجرا یا ارزیابی خط‌مشی و برخی نیز به هر سه حوزه مذکور می‌پردازند. همچنین شبکه‌های خط‌مشی می‌توانند در یک حوزه یا در حوزه‌های متعددی به فعالیت بپردازند (Joris, 2004).

به این ترتیب می‌توان شبکه‌های خط‌مشی را مجموعه‌ای از روابط و وابستگی‌های متقابل بین نهادها، سازمان‌ها و مراجع ذی‌مدخل در یک حوزه توأم با روابط

غیرسلسله‌مراتبی تعریف کرد. از این منظر، شبکه خط‌مشی عنوان عامی است که روابط بین دولت و ذی‌نفعان را تشریح کرده و بستری را به‌وجود می‌آورد که امکان دسترسی توأم به قدرت، منابع مالی، مشروعیت و دانش و اطلاعات لازم برای خط‌مشی‌گذاری را فراهم می‌کند. این مفهوم در شکل ۲-۱ نشان داده شده است:



شکل ۲-۱ قابلیت شبکه‌های خط‌مشی

شبکه‌ها هزینه‌های دسترسی به اطلاعات را کاهش داده و با ایجاد اعتماد و اطمینان متقابل بین بازیگران مختلف، کاستی‌ها و عدم اطمینان را کاهش می‌دهند. به‌دلیل چنین کارکردهایی، شبکه‌ها چارچوب نهادی ایدئالی برای هماهنگی خودکار افقی میان بخش‌های دولتی و خصوصی به‌شمار می‌آیند. افزایش پیچیدگی‌ها، پویایی‌ها و نیز تنوع محیطی از دیگر عوامل مطرح شدن شبکه‌ها می‌باشند که باعث شده است اقدامات مبتنی بر حکومت‌داری از نوع سلسله‌مراتبی، ضعیف و غیرکارکردی محسوب شوند (Hazlehurst, 2001).

بر این مبنا، مهم‌ترین ویژگی شبکه‌های خط‌مشی را می‌توان به‌صورت زیر خلاصه کرد:

- امکان حفظ استقلال و آزادی عمل بازیگران؛
- کاهش یا حذف روابط سلسله‌مراتبی؛
- ایجاد فرصت یادگیری در شبکه‌ها؛
- فراهم شدن وضعیت تسهیم دانش، اطلاعات و منابع بین بازیگران؛
- ایجاد فرصت‌های لازم برای نوآوری در خط‌مشی؛
- فراهم شدن اوضاع برای هماهنگی بهتر بین بازیگران مختلف؛
- هم‌راستا نمودن خواسته‌های ذی‌نفعان؛
- کاهش عدم اطمینان و قابل پیش‌بینی‌تر ساختن محیط؛
- افزایش میزان پذیرش خط‌مشی‌ها در جامعه؛
- تسهیل اجرای خط‌مشی‌ها در جامعه؛
- افزایش توان حل مسئله در دولت؛
- انطباق بیشتر با اصول و معیارهای دموکراتیک؛
- امکان تأمین هم‌زمان قدرت و اقتدار، منابع و مشروعیت در نظام خط‌مشی‌گذاری.

۲-۲ چرخه حیات شبکه‌های خط‌مشی

از جمله رویکردهایی که در بررسی سیر شکل‌گیری و تکامل شبکه‌ها می‌توان به آن اشاره کرد رویکردی است که در آن مقوله شکل‌گیری شبکه در چارچوب مراحل حیات سازمانی مورد توجه قرار می‌گیرد (Monge and Eisenberg, 1987). نویسندگان مختلف از مفهوم چرخه حیات برای بحث درباره نحوه شکل‌گیری و توسعه شبکه‌ها استفاده کرده‌اند. مدل چرخه حیات وینر و همکاران او حاوی چهار مرحله است که عبارت‌اند از: شکل‌گیری، تحول، بلوغ و بحران‌های اساسی^۱ (Weiner and et al., 2000). مایز و همکارانش فرایند توسعه شبکه را در هفت مرحله ایجاد، انبساط^۲، حفظ موجودیت^۳، رسمیت، تحول^۴، ارزیابی مستمر و انحلال خلاصه کرده‌اند (Mays and et al., 1998).

1. Critical Crossroads
2. Expansion
3. Maintenance
4. Migration

سوان و مورگان نیز فرایند تکامل شبکه‌ها را در سه مرحله شکل‌گیری، آشوب^۱ و هنجاریابی^۲ مورد بررسی قرار داده‌اند. مرحله شکل‌گیری مستلزم همکاری بین اعضا و شراکت آنها با یکدیگر است. آشوب هنگامی شروع می‌شود که تلاش برای دستیابی به اجماع در شبکه آغاز می‌شود و تا زمانی ادامه می‌یابد که وظایف و نقش‌های اعضا روشن شود. مرحله هنجاریابی که هسته محوری تشریک مساعی بین اعضاست زمانی آغاز می‌شود که اعضای شبکه بر مبنای اعتماد، روحیه بالا و خودآشکارسازی به سطح بالایی از همبستگی دست می‌یابند (Swan and Morgan, 1992). همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، مدل‌های مذکور همگی بر این فرض مبتنی است که شبکه‌ها از یک فرایند توسعه تبعیت می‌کنند.

لارسون در بررسی نحوه شکل‌گیری شبکه‌ها یک مدل فرایندی را ارائه نموده که در آن عواملی چون احترام، اعتماد، مراوده و وابستگی‌های متقابل از اهمیت بسیاری برخوردار است. در این مدل، شبکه‌ها در سه مرحله شکل می‌گیرند که هریک از آنها ابعاد اجتماعی مهم و خاصی دارند. مراحل شکل‌گیری شبکه عبارت‌اند از (Larson, 1992):

۱-۲-۲ مرحله اول: پیش‌شرط‌های مبادله^۳

شهرت و معروفیت و نیز ارتباط بین مقامات و اشخاص ذی‌نفوذ دو یا چند مجموعه سازمانی عوامل مهمی در ایجاد پیوند بین آنها محسوب می‌شود. اعتماد و اطمینان حاصل از روابط و تجربیات قبلی بین مدیران و مقامات سازمان یا شرکت‌های مختلف به دلیل نقش مهمی که در کاهش ریسک مبادله دارد، عامل تعیین‌کننده‌ای در برقراری پیوندهای جدید بین سازمان‌ها و شرکت‌ها محسوب می‌شود. این امر بدان معناست که محرک‌های اقتصادی نقشی در این زمینه ندارند، بلکه آنچه غالباً در تبیین روابط و تعاملات بین سازمان‌ها از نظر اقتصادی نادیده گرفته می‌شود، بستر اجتماعی است که فضای مناسبی را برای آغاز تعاملات اقتصادی بین دو یا چند سازمان فراهم می‌آورد.

-
1. Storming
 2. Norming
 3. Preconditions for Exchange

۲-۲-۲ مرحله دوم: شرایط لازم برای ایجاد روابط^۱

هرچند در ایجاد روابط بین سازمان‌ها مزایا و منافع اقتصادی متقابل نقش عمده‌ای ایفا می‌کند ولی فرایند شکل‌گیری هر ساختار شبکه‌ای تا حد زیادی مبتنی بر اعتماد، اطمینان متقابل و ایجاد و توسعه هنجارهای حاکم بر تعاملات بین اعضای شبکه در یک دوره آزمایشی است. به این ترتیب هرچند وجود منافع و مزایای متقابل اقتصادی شرایط لازم برای برقراری پیوند بین اعضای یک شبکه است ولی شرط کافی نیست. در این دوره آزمایشی، طرفین از طریق سازوکار آزمایش و خطا به پیشرفت‌های تدریجی که افراد و سازمان‌ها را به یکدیگر نزدیک‌تر می‌کند، دست می‌یابند و ضمن آنکه انتظارات هریک از طرفین روشن‌تر می‌شود، قواعد رسمی، قراردادهای، مقررات و رویه‌های اولیه نیز بر این روابط حاکم می‌گردد.

مدت زمان این دوره آزمایشی هرچند متفاوت است ولی معمولاً بین ۶ ماه تا یک سال و نیم به طول می‌کشد و در صورت موفقیت‌آمیز بودن آن، هریک از اعضای شبکه خود را به عنوان یک شریک مورد اعتماد می‌بیند و در نتیجه برای اداره تعاملات بین اعضا، مجموعه‌ای از روابط اجتماعی و ضوابط قراردادی، رفتارهای اعضا را کنترل می‌کند.

۲-۲-۳ مرحله سوم: یکپارچگی و کنترل

با ایجاد انسجام بین شرکا سه نوع یکپارچه‌سازی رخ خواهد داد. در ابتدا برای افزایش ارتباطات و برقراری پیوند بین دستگاه اداری هر سازمان یا شرکت عضو شبکه، یکپارچگی عملیاتی مورد نیاز خواهد بود. در مورد دوم اعضای شبکه به شکل فزاینده‌ای وابستگی راهبردی به یکدیگر پیدا خواهند کرد. نوع سوم نیز یکپارچگی و کنترل از طریق روابط اجتماعی یا به تعبیری کنترل اجتماعی است. بر مبنای این رویکرد برخی محققان، شبکه‌های خط‌مشی را موجودیتی می‌دانند که در طول زمان شکل می‌گیرد و حیات آنها از مراحل مشخصی پیروی می‌کند. پولی موناکو و پراسوپولو (۲۰۰۴) معتقدند که اکثر نظریه‌های مدیریت شبکه‌ها به صورت ایستا ارائه شده است، در نتیجه بر موضوعات خاصی تأکید کرده و تصویر جامعی از این پدیده را نشان نمی‌دهد (Poulymenakou and Prasopoulou, 2004). آنها با بهره‌گیری از مدل دومینو^۲

1. Conditions to Build

۲. Domino نام یکی از پروژه‌های شبکه‌سازی ICT در یونان با وب سایت www.ist-domino.net است.

در زمینه چرخه حیات شبکه‌ها مدلی ۶ مرحله‌ای را ارائه داده‌اند که تصویری پویا از مدیریت شبکه‌ها فراهم می‌آورد. این مراحل عبارت‌اند از:

۱. **راه‌اندازی:** طی این مرحله، طرفین قواعد اساسی عملیات و ساختار همکاری و نیز اجزای اصلی هر فعالیت را تعیین می‌کنند.

۲. **پیکربندی:** در این مرحله شرکای شبکه انتخاب می‌شوند. چالش اصلی این مرحله تعریف حیطه کار شبکه است.

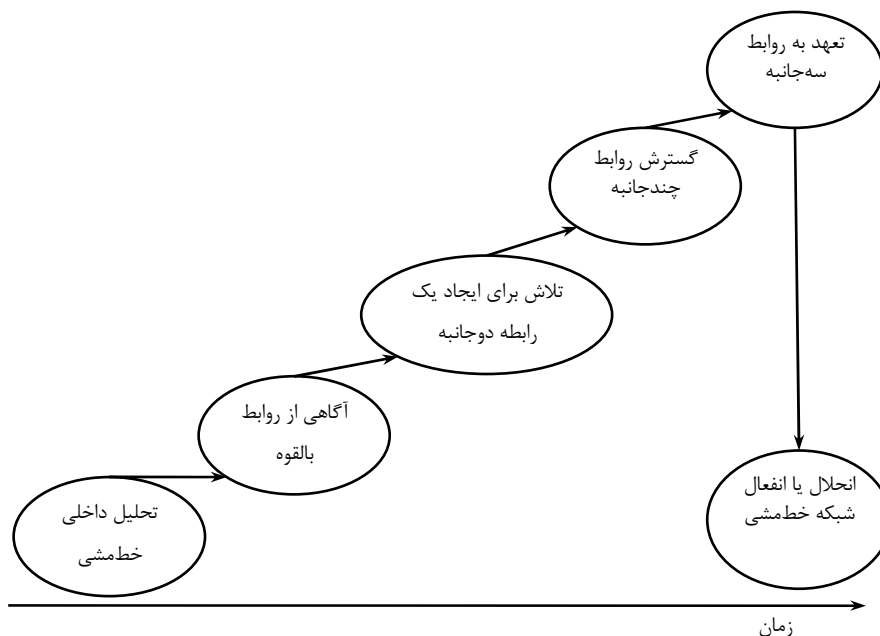
۳. **پیاده‌سازی:** این مرحله بیشتر به شبکه‌های موجود مربوط می‌شود که به لحاظ پذیرش فناوری‌های جدید تسهیل‌کننده همکاری مشترک، مجدداً شکل‌دهی می‌شوند.

۴. **تثبیت:** این مرحله عمدتاً با افراد و انتظارات آنها سروکار دارد. تثبیت، یکی از مراحل پیشرفته در چرخه حیات است و این بدان معنی است که تشریک مساعی طرفین، در مرحله ابتدایی نبوده و شرکا تصور واقعی‌تری از توانمندی‌های یکدیگر دارند و در نتیجه تعارضات راحت‌تر بروز کرده و گسترش می‌یابد. بدین ترتیب لازم است که مدیران، انتظارات هریک از شرکا را برآورده کرده، به آنها کمک کنند تا از تصور ایدئال خود از شبکه فراتر رفته و تصویر واقع‌بینانه‌تری از همکاری مشترک خود به‌دست آورند.

۵. **دگرگونی:** در این مرحله طرفین با تغییر شرایط محیطی مواجه می‌شوند و درمی‌یابند که برای بقا، بایستی خود را تطبیق دهند. بنابراین مرحله دگرگونی، انعکاسی است از تلاش‌های انجام شده تا شبکه را با تقاضای در حال تغییر محیط هماهنگ کنند. در این مرحله مدیریت روابط بین‌سازمانی از اهمیت زیادی برخوردار می‌شود، چرا که موفقیت فرایند دگرگونی در گرو اقدامات چنین مدیریتی است.

۶. **انحلال:** این مرحله نتیجه تلاش‌های ناموفق در ایجاد تغییر است. انحلال علامت پایان همکاری است اما نباید دلیلی باشد که مدیران به این مرحله توجه کافی نکنند.

مک‌گرگور (۲۰۰۴) یکی دیگر از محققانی است که با استفاده از این رویکرد و از طریق تحلیل محتوای ۲۳۱ سند خط‌مشی طی یک دوره بیست‌ساله و مصاحبه با شانزده ذی‌نفع آن خط‌مشی‌ها، مدلی را برای تشریح فرایند تکامل شبکه‌های خط‌مشی در نظام انتقال الکترونیکی وجوه کانادا مطرح کرد و به این نتیجه رسید که همه شبکه‌ها به‌طور آنی ایجاد نمی‌شوند و پیدایش و حیات شبکه‌های خط‌مشی از فرایندی تکاملی به‌صورت زیر تبعیت می‌کند:



Source: S. McGregor, (2004). "Modeling the Evolution of a Policy Network Using Network Analysis", *Family and Consumer Sciences Research Journal*, Vol. 32, No. 4, pp. 382-407.

شکل ۲-۲ مدل تکامل شبکه‌های خط‌مشی مک‌گرگور

مک‌گرگور شکل‌گیری شبکه‌های خط‌مشی را برحسب روابط بین سه بازیگر عمده بازار یعنی مصرف‌کنندگان، دولت و سازمان‌ها به‌صورت شبکه سه‌جانبه مفهوم‌سازی می‌کند. این مدل بر این فرض مبتنی است که شبکه‌های خط‌مشی در طول زمان تکامل یافته و در طول حیات خود از ۶ مرحله زیر عبور می‌کنند:

۱. فعالیت خط‌مشی‌گذاری داخلی توسط هر بازیگر؛
۲. آگاهی از فعالیت‌ها و منافع دیگران؛
۳. جست‌وجوی پیوندهای ممکن با دیگران؛
۴. بسط و توسعه پیوندها؛
۵. تشکیل شبکه خط‌مشی در قالب شبکه‌های سه‌جانبه؛
۶. انحلال شبکه (تشکیل برخی روابط دوجانبه بین دو ذی‌نفع نهادی) بعد از خاتمه موضوع (McGregor, 2004: 382-407).

براساس مدل مزبور، بازیگران در نتیجه این برداشت که تغییر جدیدی در محیط سیاستگذاری به وجود آمده و این تغییر بر منافع ذی‌نفعان تأثیر می‌گذارد، به تحلیل داخلی موضوع می‌پردازند. فرایند بررسی موقعیت اولیه، قبل از تماس با سایر ذی‌نفعان رخ می‌دهد و مدت اختصاص یافته به این فعالیت داخلی برای هر ذی‌نفع متغیر است. هر کدام از ذی‌نفعان قبل از تشکیل رابطه دوطرفه، یک نهاد داخلی و درون‌سازمانی را برای اداره کردن مسائل مرتبط با موضوع خط‌مشی تشکیل می‌دهند.

مرحله آگاهی مستلزم شناخت یا توجه به ارتباطات یا تعاملات بالقوه با سایر ذی‌نفعان است. نیاز به کاوش و جست‌وجوی اطلاعات و تعامل با ذی‌نفعان دیگر برای بهبود موقعیت خود و آگاهی از موضوع خط‌مشی، هر ذی‌نفع را به جست‌وجوی روابط ممکن با سایر ذی‌نفعان ملزم می‌کند.

مرحله کاوش و جست‌وجو عموماً با آزمون و خطای توسعه روابط اولیه دوجانبه همراه است. در این مدل، رابطه دوطرفه یا به رابطه بین دو نهاد مشخص مثل اتحادیه مصرف‌کنندگان و اتحادیه تولیدکنندگان یا عرضه‌کنندگان یک کالا یا خدمت خاص یا به روابط کلی^۱ مثل روابط مصرف‌کننده/تولیدکننده، مصرف‌کننده/دولت و غیره اطلاق می‌شود. این مرحله مستلزم شکل‌دهی مجدد و پویای این مجموعه از روابط است تا روابط دوجانبه مربوطه آغاز و توسعه یابد. زمانی که ذی‌نفعان از فعالیت‌های تجزیه و تحلیل داخلی به سمت تجزیه و تحلیل خارجی حرکت کنند، کماکان در دامنه روابط دوجانبه باقی می‌مانند. برخی ذی‌نفعان، در مرحله تکامل شبکه خط‌مشی به انزوا گرویده و از آن فاصله می‌گیرند.

زمانی که ذی‌نفعان به سمت همکاری با ذی‌نفعان دیگر پیش می‌روند، شبکه مورد نظر وارد ارتباطات چندگانه (مرحله بسط و گسترش) می‌شود. وقتی این ارتباطات چندگانه با گروه ذی‌نفعان دیگری تشکیل می‌شود، شبکه خط‌مشی از طریق قبض و بسط تکامل می‌یابد. بعد از عبور از مراحل فوق، شبکه به وجود آمده متشکل از چندین رابطه دوطرفه می‌شود. این پیوندهای دوطرفه به‌طور پویا تشکیل، تکمیل یا منحل می‌شود و گاهی مجدداً ظهور می‌کند که نشان‌دهنده ماهیت چرخه‌ای شبکه‌هاست.

در مرحله توسعه شبکه خط‌مشی، ذی‌نفعان شبکه برای تسهیل ارتباطات خود و

تدوین خطمشی جمعی، نهادهای بین‌سازمانی را تشکیل می‌دهند و مسئولی را مشخص می‌کنند تا با هر ذی‌نفع تماس حاصل کند. طی این مرحله به‌طور مستمر به دامن‌ده و عمق رابطه افزوده می‌شود. تعهد به شبکه خطمشی به‌منزله حفظ و نگهداری روابط هدفمند است. شبکه خطمشی نهایتاً به شکل شبکه‌ای متشکل از سه ذی‌نفع اصلی، یعنی مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و دولت ظاهر می‌شود.

در این مرحله، تمایل و گرایش ذی‌نفعان برای قرار گرفتن در شبکه خطمشی سه‌جانبه متفاوت خواهد بود. برخی خواهان چنین رابطه‌ای‌اند و گروهی دیگر به‌دلیل برخورداری از موقعیت‌ها و منافع متفاوت، مخالفت می‌کنند. در نهایت یکی از ذی‌نفعان (تولیدکنندگان، دولت یا مصرف‌کنندگان) طرح انتقال را به یک شبکه سه‌جانبه خطمشی نهاده شده، ارائه می‌دهد. زمانی که این طرح پذیرفته شد، دیگر ذی‌نفعان شبکه خطمشی به این رابطه سه‌جانبه ملحق می‌شوند تا منافع خود را نمایندگی کنند. بعد از آنکه شبکه سه‌جانبه خطمشی محکم شد و اعضای آن متعهدتر شدند فعالیت‌های دوجانبه قبلی بین دو بازیگر نهادی ضرورت کمتری می‌یابد و از بین می‌رود.

در نهایت پس از تشکیل رابطه سه‌جانبه، انحلال روابط دوجانبه پیشنهاد می‌شود. گاهی حتی پس از رفع موضوع مورد نظر، شبکه خطمشی موجودیت خود را حفظ می‌کند. وقتی بازیگران، رابطه سه‌جانبه را تشکیل دادند در شبکه‌ها منفعل می‌شوند و بیشتر توجه‌شان را به نهادهای تحت نمایندگی خود معطوف می‌کنند. در نهایت بعد از اینکه کار شبکه خطمشی به پایان رسید، ذی‌نفعان به بازبینی و ارزیابی روابط دوجانبه‌ای می‌پردازند که طی حیات شبکه خطمشی آن را ایجاد کرده بودند. سپس یکی از تاکتیک‌های زیر را دنبال می‌کنند:

۱. توقف روابط سه‌جانبه؛

۲. حفظ حداقل تماس با همه ذی‌نفعان و یا برخی از آنها؛

۳. تداوم رابطه قوی خود با تمام یا بخشی از ذی‌نفعان.

اعضای شبکه خطمشی پس از حل موضوع مورد نظر در مرزهای شبکه‌ای جدید به تعامل با یکدیگر ادامه می‌دهند و هم‌زمان با بخش‌های مجموعه خود با شبکه‌های دیگر، رابطه برقرار می‌کنند. گاهی نیز بعد از پایان کار شبکه خطمشی، ذی‌نفعان به بازبینی و

ارزیابی روابط نمی‌پردازند و نیازی به انتخاب یکی از تاکتیک‌های فوق نمی‌بینند (Ibid.).

۲-۳ دسته‌بندی مطالعات شبکه‌های خط‌مشی

مفهوم شبکه‌های خط‌مشی اساساً به‌عنوان راه‌حلی برای رفع کاستی‌های موجود در نظام‌های متعارف خط‌مشی‌گذاری مطرح شده است. بر مبنای این رویکرد، فرایند خط‌مشی‌گذاری مستلزم مداخله بازیگران دولتی و خصوصی است. در بهترین حالت، این رویکرد را می‌توان تلاشی برای معرفی یک مفهوم تحلیلی جدید برای مطالعه فرایند خط‌مشی‌گذاری محسوب کرد.

در مطالعات انجام شده به جرئت می‌توان گفت تنها چیزی که تمام مکاتب و محققان شبکه‌های خط‌مشی بر سر آن توافق دارند وجود این شبکه‌هاست که به معنای رابطه بین بازیگران در عرصه سیاست است. در سایر مسائل شبکه‌های خط‌مشی اختلاف‌نظرهای شدیدی وجود دارد. برای تبیین این اختلافات، می‌توان متون موجود در این زمینه را بر مبنای نوع‌شناسی و رویکردهای مورد استفاده، سطوح تحلیل، روش‌های کمی و کیفی تحلیل و بستر نهادی آن به شرح زیر توجه کرد (رعنائی، ۱۳۸۵):

- دسته‌بندی مطالعات انجام شده از حیث نوع‌شناسی و رویکردهای مورد استفاده؛
- دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس زمینه‌های نهادی؛
- دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس توصیف یا تبیین شبکه‌ها؛
- دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس سطوح مختلف تحلیل؛
- دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس روش‌های کمی و کیفی تحلیل.

۲-۳-۱ دسته‌بندی مطالعات انجام شده از حیث نوع‌شناسی و رویکردهای مورد استفاده

در زمینه مفاهیم و کاربردهای شبکه‌های خط‌مشی اختلاف‌نظر بسیاری بین صاحب‌نظران وجود دارد. محققان مختلف، رویکردهای متفاوتی را برای تحلیل خود از شبکه‌های خط‌مشی و الگوهای متفاوت روابط بین دولت و جامعه به کار گرفته‌اند. آن‌چنان‌که در ادامه این مطالب اشاره شد، این روابط در قالب مفاهیم مختلفی نظیر کثرت‌گرایی، اتحادیه‌گرایی، نخبه‌گرایی و نظایر آن تبیین گردیده است، هرچند همه آنها

را می‌توان در قالب شبکه‌های موضوعی و جوامع خط‌مشی و الگوهای دیگری که بین این دو قرار می‌گیرند، مورد توجه قرار داد (Marsh, 1998).

در حالی که بسیاری از محققان، شبکه‌های خط‌مشی را شکل خاصی از حکومت‌داری می‌دانند برخی دیگر اذعان دارند؛ اصطلاح شبکه‌های خط‌مشی ابزاری برای تحلیل ساختار خط‌مشی‌گذاری و نوع‌شناسی مشخصی برای میانجیگری بین منافع است. در حوزه خط‌مشی دولتی می‌توان دو مکتب مختلف شبکه‌های خط‌مشی را شناسایی کرد. مکتب میانجیگری بین منافع^۱ شبکه‌های خط‌مشی را به‌عنوان شکل عامی از انواع مختلف روابط بین گروه‌های ذی‌نفع و دولت تفسیر می‌کند. از طرفی، مکتب حکومت‌داری^۲ شبکه‌های خط‌مشی را به‌عنوان شکل خاصی از حکومت‌داری، یعنی سازوکار بسیج منابع سیاسی در وضعیتی تصور می‌کند که این منابع به شکل گسترده‌ای بین بازیگران دولتی و خصوصی پراکنده و توزیع شده‌اند. این برداشت محدود از شبکه‌های خط‌مشی، عمدتاً در مطالعات انجام شده در رشته خط‌مشی عمومی قابل مشاهده است.

در ادبیات شبکه‌های خط‌مشی، تمایز بین این دو مکتب سیال بوده و در ادبیات موجود همواره تمایز عمده‌ای بین این دو مکتب ایجاد نشده است. اما در هر حال تفاوت‌های مهمی بین این دو مکتب وجود دارد. مکتب میانجیگری بین منافع، شبکه‌های خط‌مشی را مفهوم عامی می‌پندارند که برای تمام انواع روابط بین بازیگران دولتی و خصوصی به کار می‌رود. در مقابل در مکتب حکومت‌داری، شبکه‌های خط‌مشی تنها شکل خاصی از تعامل (حکومت‌داری) را در حوزه خط‌مشی دولتی مورد تأکید قرار می‌دهد که نوعی حکومت‌داری مبتنی بر هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی است و در مقابل دو شیوه حکومت‌داری قدیمی یعنی حکومت‌داری سلسله‌مراتبی و حکومت‌داری مبتنی بر بازار قرار دارد (Borzel, 1997). در ادامه بحث هر کدام از این مکاتب به‌طور خلاصه معرفی شده و برخی کارهای انجام شده در این زمینه بررسی می‌شود.

۱-۳-۲ شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان نوع‌شناسی میانجیگری بین منافع

تئوری گروه‌های ذی‌نفع در حکومت، در کنار سایر تئوری‌های موجود در این زمینه،

1. Interest Intermediation School

2. Governance School

می‌کوشد تا فرایند تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری را به‌عنوان فرایندی غیرعقلایی تعریف کند که براساس روابط قدرت موجود در جامعه صورت می‌گیرد. تئوری گروه‌های ذی‌نفع همچنین به تئوری گروه فشار نیز مرتبط است؛ زیرا چنین فرض می‌کند که گروه‌های فشار زیادی در جامعه وجود دارند و میزان قدرتی که این گروه‌ها بر حکومت و میزان تخصیص منابع وارد می‌آورند، بستگی به ساختار و شیوه نمایندگی آنها دارد. تئوری گروه‌های ذی‌نفع خود از چندین رویکرد و سنت تئوریک دیگر نشئت می‌گیرد که عبارت‌اند از: مارکسیسم، اتحادیه‌گرایی، پلورالیسم (Lobina, 2003).

الف) مارکسیسم

اساس فلسفه مارکس؛ ماتریالیسم دیالکتیک و ماتریالیسم تاریخی است. به عقیده مارکس، سرمایه‌داری جامعه را در دو قطب متمرکز کرده و جنگ طبقه‌ای را صریح‌تر و ساده‌تر کرده است. سیر طبیعی تکاملی سرمایه‌داری که نتیجه تراکم ارزش اضافی است به تمرکز هرچه بیشتر ثروت در دست عده‌ای معدود و فقیرتر شدن دائمی طبقه کارگر و سقوط طبقات متوسط به حد پرولتاریا منجر خواهد شد و این جریان انقلابی را در پی دارد که در آن پرولتاریای پیروزمند، سرمایه‌داری را سرنگون خواهد کرد. هدف این انقلاب به‌وجود آوردن یک جامعه اشتراکی و بدون طبقه است. پرولتاریا پس از به‌دست گرفتن قدرت برای عبور از مرحله جامعه طبقه‌ای به جامعه بدون رژیم سیاسی، طبقه‌ای به نام دیکتاتوری پرولتاریا که در آن قدرت سیاسی در دست یک طبقه منحصر یعنی پرولتاریاست به‌وجود خواهد آورد. پرولتاریا پس از انتقال مالکیت وسایل تولید از افراد به دولت و حذف همه طبقات استثمارکننده، خود نیز به‌عنوان طبقه از میان خواهد رفت و در این مرحله دولت نیز، که در جامعه طبقه‌ای وسیله عمل طبقه حاکم برای سرکوب کردن طبقات محروم است، به‌طور تدریجی ناپدید خواهد شد. به دنبال از میان رفتن جامعه طبقه‌ای همه پدیده‌های طبقه‌ای از میان خواهد رفت و مبارزه انسان با انسان به مبارزه انسان با طبیعت بدل خواهد شد (آشوری، ۱۳۵۷).

این مکتب ارزش بسیاری را برای اصل برابری قائل است و هرچند بر استفاده از گروه‌ها و افراد در خط‌مشی‌گذاری تأکید ندارد اما مشارکت گروه‌ها را در فرایندهای

اجتماعی لازم می‌داند و دغدغه اصلی‌اش آن است که دولت سرمایه‌داری چگونه قادر خواهد بود تا منافع درازمدت سرمایه را با توجه به وجود تضاد و تعارض میان خواسته‌ها و علایق سرمایه‌دار و طبقه کارگر، تأمین نماید (Lobina, 2003).

ب) اتحادیه‌گرایی^۱ (کورپوراتیسم)

کورپوراتیسم نظریه‌ای است که در ایتالیای فاشیست تکوین شد که به موجب آن سازمان اقتصادی باید به صورت اصناف^۲ تحت نظارت دولت درآمد و مدعی است که این نوع سازمان اقتصادی جای نمایندگی‌های سیاسی زاید را می‌گیرد. فاشیسم ایتالیا، که هم به سوسیالیسم و هم به سرمایه‌داری حمله می‌کرد، کوشید تا حیات اقتصادی ایتالیا را با کورپوراتیسم از نو سازمان دهد. سازمان اقتصادی ایتالیا به اتحادیه‌های کارگران، کارفرمایان و صاحبان مشاغل آزاد تقسیم شده بود که این اتحادیه‌ها، سندیکا نامیده می‌شدند. در هر رشته از صنعت یا تجارت فقط یک اتحادیه وجود داشت و اداره‌کنندگان آن یا سیاست‌مداران فاشیست بودند یا افراد قابل اعتماد رژیم فاشیست. درواقع، این مجامع کارگری و کارفرمایی فقط ابزاری بودند در دست دولت و وسیله اجرای سیاست‌های آن که از خود اراده‌ای نداشتند.

برای اینکه عدم استقلال این جامعه شغلی (یا سندیکاها) کار و سرمایه مسلم‌تر و بارزتر شود، دولت فاشیست در سال ۱۹۳۴ کورپوراسیون‌ها (اصناف) را به وجود آورد که هدف آن متحد کردن مجامع کارگری و کارفرمایی در هر صنعتی و زیر نظر یک مؤسسه اداره‌کننده بود. صنف (کورپوراسیون)، که به عنوان عالی‌ترین وسیله سازمان‌دهی و نظارت رژیم فاشیست بر اقتصاد بود، نشانه‌ای از خودمختاری نداشت و مثل دیگر مؤسسات دولتی وسیله‌ای در دست دولت بود. ازاین‌رو برای تکیه بر نقش اصناف به عنوان مؤسسات دولتی، وزارت اصناف تأسیس شد.

فلسفه کورپوراتیسم بر پایه دو اصل بود: اول اینکه، فرد نباید از نظر سیاسی فقط تبعه دولت شمرده شود، بلکه باید برحسب وظیفه‌ای که در جامعه انجام می‌دهد کارگر، کارفرما، زارع، پزشک، وکیل و غیره شناخته شود و چون مسائل کلی سیاست برای توده

1. Corporatism

2. Corporations

مردم که فقط از امور مربوط به شغلشان سر درمی‌آورند، خیلی پیچیده است؛ فقط حق اظهارنظر در امور شغلی خودشان را داشته باشند؛ در اصل دوم به این لحاظ تنها اعضای یک طبقه کوچک حاکم که از امور وسیعی که بر جامعه اثر می‌گذارد، سر درمی‌آورند شایسته حکومت و اظهارنظر در سیاست هستند. در اصل این یک مفهوم افلاطونی است که در عصر جدید متفکران ضددمکراسی مانند ادموند برک و هگل از آن جانب‌داری کرده‌اند.

کشورهایی که از الگوی ایتالیای فاشیست تقلید کردند، کورپوراتیسم را با اشتیاق پذیرفتند. پرتغال در ۱۹۳۳، اتریش در ۱۹۳۴، اسپانیا در ۱۹۳۹، برزیل در ۱۹۳۷ و بالاخره آرژانتین در دوره دیکتاتوری پرون (۱۹۳۴-۱۹۵۵) این نظام را پذیرفتند اما به‌محض جانشین شدن رژیم‌های لیبرال در این کشورها، همانند اتریش (۱۹۴۵) و برزیل (۱۹۴۴)، کورپوراتیسم جای خود را به اتحادیه‌های آزاد داد.

فکر ایجاد کورپوراسیون‌های فاشیست بیشتر آرزو بود تا واقعیت، و قصد اصلی از آن مهار کردن کارگران در اتحادیه‌های متمرکز بود؛ اما موسیلمینی و همکارانش بر کورپوراتیسم به‌عنوان یک عنصر مهم و اساسی ایدئولوژی خود تکیه می‌کردند. به اعتقاد آنها، کورپوراتیسم پایان لیبرالیسم اقتصادی و آغاز اقتصاد منظم و نظارت شده است (آشوری، ۱۳۵۷).

در رویکرد اتحادیه‌گرایی جدید، افزایش پیچیدگی‌های جامعه صنعتی، همراه با تمرکز قدرت در میان گروه‌هایی خاص، حکومت‌ها را وامی‌دارد تا برای اجتناب از بروز تضاد طبقاتی و همچنین رشد و توسعه اقتصادی، ذی‌نفعان را در فرایند خط‌مشی‌گذاری دخالت دهند. دولت‌ها به تعدادی از این گروه‌های قدرتمند نوعی انحصار نمایندگی از طبقه خود اعطا می‌نمایند و در مقابل، همکاری آنها را در فرایند خط‌مشی‌گذاری جلب می‌کنند. از این‌رو سازمان‌ها، کارگران و دولت همگی در مذاکرات تعیین خط‌مشی‌های اقتصادی، به‌خصوص خط‌مشی تعیین میزان درآمد به‌عنوان ابزار کنترل تورم (با تأثیرگذاری بر چانه‌زنی در زمینه دستمزدها و قیمت کالاها و خدمات) درگیر می‌شوند (Lobina, 2003).

ج) تکثرگرایی (پلورالیسم)^۱

پلورالیسم را می‌توان آیین کثرت یا تکثرگرایی نیز نامید. این اصطلاح نظریاتی را دربرمی‌گیرد که معتقد به کثرت عناصر و عوامل در طبیعت و جامعه‌اند و در سیاست به

معنای اعتقاد به کثرت و استقلال گروه‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی در هر نظام است. پلورالیسم مؤید ارزش اخلاقی و لزوم تکثر در هر نظام اجتماعی است و بر تقدم حقوق بعضی گروه‌ها و نهادها (مانند خانواده، اتحادیه‌ها و حکومت‌های محلی) بر دولت تأکید می‌کند. طبق این آیین، قدرت دولت نباید انحصاری باشد، بلکه در عین نظارت کلی دولت، دیگر نهادهای گروهی و مقدم بر دولت باید استقلال و قدرت خود را حفظ کنند. پلورالیسم در عین حال آنارشیزم انقلابی و سندیکالیزم را دربرنمی‌گیرد، از آنجاکه، برخلاف نظر دسته‌های اخیر، پلورالیست‌ها برای دولت وظایفی از قبیل تنظیم مستقیم یا غیرمستقیم اقتصاد، مالیات‌بندی، حفظ آزادی‌های شخصی، امنیت ملی و روابط خارجی قائل هستند. در میان هواداران این نظریه تمایلات مختلفی قابل مشاهده است. گروهی نهادهای اجتماعی و محلی را مافوق دولت می‌شمارند و بعضی مساوی با آن و بعضی دیگر مادون آن.

مبدأ اصلی این نظریه‌ها ایالات متحده آمریکاست. امروزه در این کشور بیش از هر کشور دیگر از این نظر در برابر مداخلات دولت در امور اجتماعی دفاع می‌شود، تا جایی که بعضی از مخالفان، هرگونه مداخله حکومت مرکزی در امور ایالات و روابط اجتماعی را به‌عنوان سوسیالیسم محکوم می‌کنند (آشوری، ۱۳۵۷).

پلورالیسم یک تئوری کاملاً آمریکایی است و بر منافع و مضار تشکیل گروه‌های ذی‌نفع و ایجاد ائتلاف تأکید دارد. این تئوری ادعا می‌کند که هر گروهی قادر است تا از حکومت سهمی داشته باشد. طبق گفته پروفیسور تالیسون^۱، گروه‌های ذی‌نفع مختلف برای جذب جریان ثروت از سوی دولت، به کمک چارچوب‌های نهادی دموکراسی مبتنی بر نمایندگی و اجزای آن، با یکدیگر به رقابت می‌پردازند. در این تئوری، سطحی از تعادل به‌وجود آمده و موارد انحراف نیز از طریق انتخابات اصلاح می‌شود. پلورالیسم، دموکراسی را به‌عنوان بازاری می‌داند که در آن کم‌وبیش رقابت بر سر کسب منابع جریان دارد. مدل پلورالیستی بر چهار فرضیه بنیادین استوار است: این مدل فرض می‌کند برای همه دسترسی برابری جهت ورود به محدوده خط‌مشی‌گذاری وجود دارد؛ بازار بخش‌بخش شده است، در تعیین خط‌مشی‌ها فرایندی رقابتی وجود دارد، و دولت بی‌طرف عمل می‌کند (Lobina, 2003).

تحقیق در زمینه روابط میان دولت و گروه‌های اجتماعی ذی‌نفع که طی سالیان

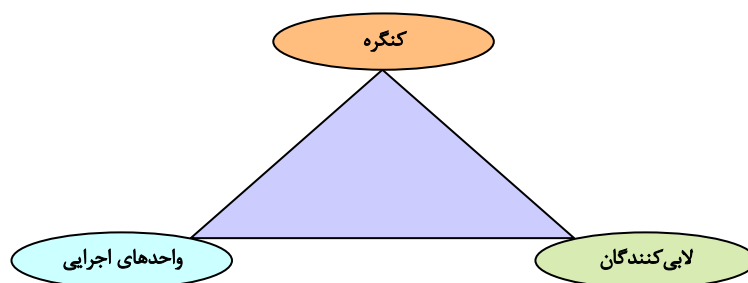
1. Robert D. Tollison

متممادی تحت‌الشعاع برداشت‌های مختلف از تکثرگرایی بوده است، در دهه ۱۹۷۰، در سطح گسترده‌ای توسط نظریه اتحادیه‌گرایی جدید^۱ در معرض چالش‌های جدی قرار گرفت (Schmitter and Lehmbruck, 1979). باین‌حال هر دو مدل به‌دلیل فقدان ارتباط و سازگاری منطقی به‌طور مکرر با انتقاداتی روبه‌رو بوده‌اند (Jordan and Schubert, 1992: 8; Rhodes and Marsh, 1992: 1-4).

این انتقادات موجب ظهور اصلاحاتی در دو مدل اصلی شده و دامنه‌ای از واژه‌های جدید^۲ را برای تشریح رابطه دولت/گروه‌ها به‌وجود آورد. با توجه به تنوع کاربردهای این عبارات در ادبیات شبکه‌های خط‌مشی، در این بخش مهم‌ترین مفاهیم رایج به‌طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. مثلث آهنین^۳: چند دهه قبل یکی از محققان حوزه خط‌مشی‌گذاری دولتی، استعاره مثلث آهنین را برای تشریح نحوه اتخاذ سیاست‌های کشاورزی آمریکا به‌کار برد. براساس مدل وی، سه نقطه قدرت در مثلث خط‌مشی‌گذاری کشاورزی عبارت بودند از:
 - مدیران اجرایی: وزارت کشاورزی، مدیران سازمان‌های تابعه وزارت کشاورزی، مدیر بودجه؛

- کنگره: رئیس کمیته‌های کشاورزی کنگره و کمیته‌های مربوطه؛
- رایزنان کشاورزی: رهبران سازمان‌های کلیدی و گروه‌های محصولات کشاورزی.



شکل ۲-۳ مثلث آهنین

1. Neocorporatism
2. Neologism
3. Iron Triangle

براساس این مدل، خط‌مشی‌های ملی کشاورزی به بحث گذاشته شده، دستور کار قانونگذار تعیین گردیده، مقررات اداری اعلام، اجرا و برنامه‌ها تدوین می‌شود. در طول زمان ثابت شد که این مدل می‌تواند به سایر بخش‌های خط‌مشی‌گذاری دولتی مثل مسکن، پزشکی، حمل‌ونقل و ارتش نیز تسری پیدا کند (Cockrel, 1997). مثلث‌های آهنین که خرده‌حکومت‌ها نیز نامیده می‌شوند دارای ویژگی‌های ذیل است:

۱. از سه مؤلفه کمیته‌های کنگره، خود سازمان (زیربخش‌ها و معاونت‌ها) و گروه‌های ذی‌نفع تشکیل می‌شوند؛

۲. در میانه قرن بیستم، بر خط‌مشی‌گذاری سلطه داشته و دارای دامنه وسیعی از ذی‌نفعان بودند؛

۳. در اواخر قرن بیستم، به دلایل مختلف نظیر ظهور رسانه‌های قدرتمند ملی، ظهور گروه‌های ذی‌نفع وسیع‌تر و متنوع‌تر، کاهش کنترل انحصاری و ... این نوع خط‌مشی‌گذاری متزلزل شد؛

۴. ویژگی دیگر مثلث آهنین این است که شبکه فعالان مختلفی را در فرایند خط‌مشی‌گذاری دخالت می‌دهد و از این طریق مهارت‌ها و منابع مورد نیاز خود را که در موفقیتشان حیاتی است، تأمین می‌کنند. مثلاً دولت‌ها به همراه خود قدرت؛ سازمان‌ها و تشکلهای غیردولتی با خود مشروعیت، و بخش خصوصی با خودش منابع مالی می‌آورد. درعین حال همه این بازیگران با خودشان دانش را به شبکه می‌آورند که باعث افزایش توانایی و اثربخشی آن خواهد شد (Reinicke and et al., 2000).

۲. **ائتلاف هواداران:** ائتلاف هواداران را می‌توان به‌صورت گروهی از سازمان‌ها که با یکدیگر به شیوه‌ای هماهنگ و به‌سمت هدف مشترکی همکاری می‌کنند تعریف کرد (Bizpro, 2004). فرض این است که با ایجاد یا ملحق شدن به ائتلاف، هوادار می‌تواند به طریقی مؤثرتر به هدف خاص خود برسد. مزایای شرکت در ائتلاف عبارت‌اند از (Reinick and et al., 2000):

- بزرگ‌تر کردن دامنه حمایت از خود، برنده شدن در اموری که به تنهایی امکان‌پذیر نیست؛

- ایجاد شبکه امن برای تلاش‌های هواداران و حمایت از اعضای که ممکن است به تنهایی به انجام کاری قادر نباشند؛
 - توسعه منابع موجود با به اشتراک گذاشتن و یا تفویض کار به دیگر اعضای ائتلاف؛
 - افزایش منابع مالی و برنامه‌ای برای فعالیت‌های هواداران؛
 - ارتقای اعتبارپذیری و تأثیر فعالیت‌های هواداران و یا هر عضو ائتلاف؛
 - کمک به توسعه رهبری جدید؛
 - کمک به شبکه‌سازی‌های فردی و سازمانی؛
 - وسیع‌سازی حیطه کار خود.
- از طرفی شرکت در این گونه ائتلاف‌ها دارای معایبی می‌باشد:
- جدا کردن یک عضو از سایر وظایف مربوط به او، چرا که زمان زیادی از وظایف سازمانی منظمش دور می‌شود؛
 - ائتلاف‌ها ممکن است عضو را ملزم به توافق و مصالحه روی مسائل و تاکتیک‌ها کند؛
 - ائتلاف‌ها ممکن است عضو را ملزم به تسلیم شدن در برابر سازمان‌های قوی‌تر کند. قدرت همیشه به‌طور برابر در میان اعضا تقسیم نمی‌شود و به سازمان‌های بزرگ‌تر یا غنی‌تر در تصمیمات نقش بیشتری داده می‌شود؛
 - ائتلاف‌ها کسب اعتبار می‌کنند نه تک‌تک اعضا؛
 - اگر شبکه‌ای با شکست مواجه شود با ضرر زدن به اعتبار اعضا، هر عضو نیز دچار زیان می‌شود.
- در بحث خط‌مشی‌گذاری، رویکرد ائتلاف هواداران به رابطه میان اعضای ائتلاف (سطح زیرنظام‌ها) و عوامل مؤثر بر این ارتباط پرداخته، که دارای دو هدف است: اول آنکه می‌خواهد تعیین کند آیا تغییری در خط‌مشی‌ها رخ می‌دهد یا خیر، دوم آنکه مشخص می‌کند چرا و چگونه خط‌مشی‌ها تغییر می‌کنند.
- ساباتیر و جنکینز^۱ معتقدند که برای آگاهی از وقوع تغییرات، به یک دوره طولانی زمانی نیاز است. اگر تغییری رخ دهد می‌توان چرایی و چگونگی آن را با تحلیل خرده‌نظام‌های خط‌مشی بررسی کرد. این تحلیل‌ها باید تمامی بازیگران و گروه‌های فعال

در خرده‌نظام، چه دولتی و چه خصوصی را دربرگیرد. در نهایت این بازیگران و گروه‌ها را می‌توان به چند عضو گروه یا ائتلاف هواداران ساده نمود که بر مبنای ارزش‌ها و عقاید مشترک با یکدیگر وارد ائتلاف شده‌اند. این امر تعیین‌کننده میزان پویایی و اشتیاق داخلی زیرنظام نسبت به تغییر یا ثبات آن است. به عبارت دیگر، در یک زیرنظام خط‌مشی، محرک عمل یا تعامل عقاید مشترک می‌باشد. آنها معتقدند که عقاید مشترک چسبی است که اعضای ائتلاف هواداران را به یکدیگر می‌چسباند. به عبارت دیگر اعضا یا گروه‌های درون ائتلاف دارای عقاید محوری یکسان بوده و این امر موجب اهداف خط‌مشی مشابهی می‌شود. در نتیجه، ائتلاف هواداران نسبت به تغییر ارزش‌های بنیادین خود بسیار مقاومت می‌کنند.

این محققان معتقدند که فقط در صورتی می‌توان پویایی یک شبکه را شناسایی کرد که در زمانی به طول حداقل یک دهه به بررسی یک زیرنظام خط‌مشی بپردازیم. تأثیرات پیچیده میان اعضا و ساختار، با مطالعه کوتاه‌تر از این زمان ناشناخته خواهد ماند.

۳. شبکه بازیگران: این اصطلاح در سال ۱۹۹۱ با تحقیقات کولون^۲ و لاتور^۳ دو نویسنده فرانسوی مطرح شد. تحلیل آنها از مجموعه‌ای از مذاکرات به توصیف نهادهای پیشرو در شبکه‌هایی می‌پردازد که در آنها بازیگران برحسب استراتژی‌های تعاملاتی غالب خود شناخته می‌شوند. در این دیدگاه، نمایندگی در بعد سیاسی خود به صورت فرایند تفویض اختیار تعریف می‌شود. مهم‌ترین مؤلفه این مذاکرات تبدیل^۴ یا تعامل چندجانبه است که در آن بازیگران: ۱. تعاریف و معانی مشترکی را ایجاد می‌کنند. ۲. نمایندگی‌های خود را تعریف می‌کنند. ۳. همدیگر را در تعقیب اهداف فردی و جمعی به همکاری دعوت می‌کنند (Ryder, 2003).

این تئوری به فرایندهایی اشاره دارد که از طریق آن مشاجرات علمی وجود ندارد، ایده‌هایی پذیرفته می‌شود، ابزار و روش‌هایی انتخاب و تصمیماتی درباره آنچه که توافق شده اتخاذ می‌گردد. باین همه کولون و سایرین معتقدند که چنین تلاش‌هایی برای ایجاد شبکه‌ها یا برای سازمان دادن به راه‌حل‌ها، ناشی از ساده انگاشتن و کاهش پیچیدگی‌های جهان واقعی در تئوری است. این امر بدین دلیل اتفاق می‌افتد که شبکه‌ها می‌توانند بی‌ثبات باشند.

1. Actor Network
2. Collon
3. Latour
4. Translation

موفقیت در بنا نهادن ساختار می‌تواند تا قرن‌ها دوام آورد یا آنکه در مدت کوتاهی از بین برود. اتفاقات غیرمنتظره حتی اگر به فروپاشی شبکه‌های پیشنهادی یا ایجاد شده منجر نشود، می‌تواند باعث ایجاد تغییر در ماهیت و موجودیت آنها شود. برای به‌دست آوردن تصویر کامل‌تری از شیوه فعالیت شبکه‌ها و اینکه چرا برخی از آنها موفق می‌شوند و برخی دیگر شکست می‌خورند، تجزیه و تحلیل تاریخی آنها الزامی است.

این رویکرد بر تلاش بازیگران یا اعضا برای کسب و حفظ مواضع قدرت تأکید دارد، و استراتژی‌ها و تاکتیک‌های به‌کار رفته دانشمندان در جهت تحت تأثیر قرار دادن جامعه را مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهد. تحلیل شبکه بازیگران یادآوری می‌کند که دستیابی به موضع قدرت، هدف اصلی و محوری اعضا و شبکه‌هاست (Watt, 1997).

۲-۱-۳ شبکه‌های موضوعی و جوامع خط‌مشی

اصلاحات انجام شده در دو مدل اصلی تکثرگرایی و اتحادیه‌گرایی، با معرفی واژه‌ها و مفاهیمی نظیر آنچه در بالا به آنها اشاره شد، نیز مسئله‌ساز بودند، چرا که این عناوین مشابه، غالباً پدیده‌های مختلفی را تشریح می‌کردند یا عناوین مختلفی به پدیده مشابهی اطلاق می‌شد که به سردرگمی یا درک نادرست رابطه دولت/گروه‌های ذی‌نفع منجر می‌شد. از این‌رو برخی نویسندگان پیشنهاد دادند که دوگانگی^۱ تکثرگرایی - اتحادیه‌گرایی جدید را فراموش کرده و نوع‌شناسی جدیدی معرفی شود که در آن، شبکه‌ها عنوان عامی باشد که انواع مختلف روابط دولت/ذی‌نفعان را دربرگیرد. برای این افراد، رویکرد شبکه‌ای گزینه جایگزینی برای مدل‌های تکثرگرایی و اتحادیه‌گرایی محسوب می‌شد. شبکه خط‌مشی مفهوم عامی درخصوص تعامل گروه‌های ذی‌نفع و میانجیگری بین منافع است که می‌تواند توسط نویسندگانی که در حوزه مدل‌های مختلف توزیع قدرت در دموکراسی‌های لیبرال به مطالعه می‌پردازند، به‌کار گرفته شود.

نوع‌شناسی‌های موجود در ادبیات شبکه‌ها، به فهم مشترکی دست یافته و شبکه‌های خط‌مشی را به‌عنوان روابط وابستگی قدرت بین دولت و گروه‌های ذی‌نفع که در این روابط، منابع مبادله می‌شود، در نظر می‌گیرند. این نوع‌شناسی‌ها، با توجه به ابعادی که

1. Dichotomy

انواع مختلف شبکه‌ها بر مبنای آنها از یکدیگر متمایز می‌شوند، باهم متفاوت‌اند. درحالی‌که جردن و شوپرت نوع‌شناسی خود را تنها بر سه معیار اصلی یعنی سطح نهادینه شدن (ثابت/ بی‌ثبات)، قلمرو ترتیبات خط‌مشی‌گذاری (بخشی/ فرابخشی) و تعداد اعضای شبکه (محدود/ باز) پایه‌گذاری کرده‌اند (Jordan and Scubert, 1992)، نویسندگان دیگری نظیر واردن^۱ از هفت معیار اصلی – بازیگران، کارکردها، ساختار، نهادینه‌سازی، قواعد و مقررات اجرایی، روابط قدرت و استراتژی‌های بازیگران – استفاده کرده و در نهایت برای ایجاد تمایز بین انواع شبکه‌های موجود سه متغیر اصلی یعنی تعداد و نوع بازیگران اجتماعی درگیر، کارکرد اصلی شبکه و توازن قدرت را از بین آنها استخراج کردند (Waarden, 1992).

جامع‌ترین و درعین‌حال ساده‌ترین دسته‌بندی شبکه‌های خط‌مشی به مطالعه کریسی^۲ مربوط است. طبقه‌بندی کریسی بر مبنای طبقه‌بندی‌های اشمیتر و لمبروچ، ترکیبی است از دو مدل ریخت‌ساختاری نظام‌های گروه‌های ذی‌نفع (تکثرگرایی و اتحادیه‌گرایی) و دو مدل روابط بین دولت و گروه‌های ذی‌نفع در فرایند سیاسی (هم‌نوا و فشار) که در آن اتحادیه‌گرایی با شبکه هم‌نوا و تکثرگرایی با شبکه فشار ارتباط پیدا می‌کند. کریسی بُعد دیگری را با عنوان میزان قدرت دولت (دولت قوی یا ضعیف) نیز به آن افزود. این ابعاد روی هم، چهار نوع شبکه خط‌مشی را ایجاد می‌کند که هرکدام با مجموعه ویژگی‌های خاص مشخص می‌شود (Sciarini, 1996).

رودز بر مبنای تعریف بنسون از شبکه خط‌مشی و تعریف آن به صورت خوشه یا مجموعه پیچیده‌ای از سازمان‌ها که به دلیل وابستگی منابع به هم مرتبط شده و با ایجاد گسست در ساختار وابستگی منابع، از دیگر مجموعه‌ها متمایز می‌گردند (Benson, 1982: 148). برحسب میزان یکپارچگی اعضا، نوع اعضا و توزیع منابع بین آنها، پنج نوع شبکه را از هم متمایز ساخت. وی انواع شبکه‌های معرفی شده خود را در پیوستاری قرار داد که جوامع خط‌مشی^۳ کاملاً منسجم در یک طرف و شبکه‌های موضوعی^۴ کاملاً غیرمنسجم در طرف دیگر آن قرار می‌گیرد. در این میان شبکه‌های تخصصی، شبکه‌های درون‌حکومتی و

1. Waarden

2. Kriesi

3. Policy Community

4. Issue Networks

شبکه‌های تولیدکننده قرار می‌گیرد. مطابق تعریف رودز و مارش، ویژگی‌های یک جامعه خط‌مشی، تعداد محدود اعضا، ممانعت آگاهانه از ورود برخی گروه‌ها، وجود دیدگاه مشترک درباره قواعد بازی، تعامل میان اعضا، چانه‌زنی آنها بر سر منابع و توانایی رهبران در واگذاری تصمیم به اعضا می‌باشد. به‌طور کلی از نظر آنها جوامع خط‌مشی از ثبات نسبی برخوردار بوده و مشارکت یا ورود به آنها به‌سختی صورت می‌گیرد (Robinson, 1997).

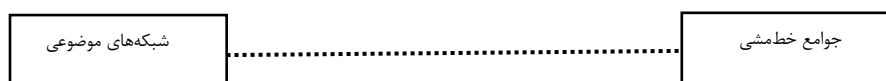
کنیس و اشنایدر نیز معتقدند جوامع خط‌مشی حول مسائل مورد نظر در خط‌مشی‌گذاری شکل می‌گیرد که مستلزم وظایف پیچیده فنی، سیاسی و اقتصادی و وابستگی منابع است. در این جوامع خط‌مشی، برخی زیرمجموعه‌های بازیگران که عموماً خرده‌حکومت نامیده می‌شوند، مستقیماً در ایجاد گزینه‌های خط‌مشی مشارکت می‌کنند. این بازیگران از نظر راهبردی با یکدیگر به تعامل می‌پردازند، ضمن اینکه در مبادلاتی که مستلزم به اشتراک گذاشتن اطلاعات، تخصص و حمایت‌های سیاسی است، درگیر می‌شوند (Coleman and Perl, 1999).

شبکه‌های موضوعی از ایده هلکو^۱ نشئت گرفته است. وی معتقد به مواردی چون مثلث آهنین یا خرده‌حکومت حلقه‌های کوچکی از اعضاست که توانسته به استقلال زیادی دست یابد. از دیدگاه هلکو شبکه موضوعی متشکل از اعضای است که تعهد یا وابستگی متقابل به یکدیگر دارند و تشخیص اینکه تا کجا ادامه داشته، یا محیطش از کجا آغاز می‌شود، بسیار دشوار است. ویژگی شبکه‌های موضوعی؛ عدم ثبات، تعداد فراوان اعضا و دسترسی و ورود آزاد به آن می‌باشد (Kim, 2001: 8). در چنین شبکه‌ای هیچ گروهی بر بقیه غلبه نداشته و هیچ‌کس در کنترل و انقیاد سیاست‌ها و برنامه‌های سایرین قرار ندارد. فرایندهای خط‌مشی‌گذاری در این شبکه‌ها سیال و تحت تأثیر گروه‌های ذی‌نفع متعددی بوده و نسبت به عوامل بیرونی، بسته و نفوذناپذیر نیست (Robinson, 1997).

در مدل رودز، شبکه‌های خط‌مشی در قالب پیوستاری طبقه‌بندی می‌شود که با جوامع خط‌مشی شروع شده و با شبکه‌های حرفه‌ای، شبکه‌های بین‌حکومتی و شبکه‌های تولیدکننده ادامه داشته و در طرف دیگر پیوستار با شبکه‌های موضوعی پایان می‌یابد (Dowding, 1997).

(۱)	(۲)	(۳)	(۴)
جوامع خطمشی — شبکه‌های حرفه‌ای — شبکه‌های بین‌حکومتی — شبکه‌های تولیدکننده —			
(۵)			
شبکه‌های موضوعی			

مارش و رودز معتقدند که یک جامعه خطمشی می‌تواند تحت سلطه یک گروه حرفه‌ای یا یک گروه تولیدکننده قرار بگیرد به نحوی که می‌توان حالت‌های میانی (یعنی حالت‌های ۲ و ۳ و ۴) را بین شبکه‌های موضوعی و جوامع خطمشی در نظر گرفت. بدین ترتیب مدل آنها را می‌توان به صورت زیر ساده کرد (Watt, 1997):



آنها معتقدند که شبکه‌های خطمشی نامی عمومی برای تمام اقسام فوق است و این پیوستار به تنهایی هیچ تفسیری از فرایند خطمشی‌گذاری به دست نمی‌دهد، بلکه شبکه‌های خطمشی نوعی استعاره یا مدل ایدئال‌اند که به تفسیر بیشتری نیاز دارند. ویژگی‌های شبکه‌های موضوعی و جوامع خطمشی در جدول ۱-۲ نشان داده شده است.

جدول ۱-۲ مشخصات جوامع خطمشی و شبکه‌های موضوعی

شبکه‌های موضوعی	جوامع خطمشی	بعد	
بزرگ	تعداد بسیار محدود، برخی گروه‌ها به عمد حذف می‌شوند	تعداد شرکت‌کنندگان	عضویت
		نوع ذی‌نفعان	
دربرگیرنده طیف وسیعی از ذی‌نفعانی است که تأثیر می‌پذیرند	تسلط ذی‌نفعان اقتصادی و یا حرفه‌ای	تکرار و تناوب تعاملات	یکپارچگی
نوسان تواتر و تراکم تماس‌ها	تعامل مکرر و با کیفیت بالای تمام گروه‌ها در تمام مسائل مربوط به موضوع خطمشی	استمرار	
نوسان بالای دسترسی	ثبات عضویت، ارزش‌ها و نتایج طی زمان		

جدول ۲-۱ مشخصات جوامع خط‌مشی و شبکه‌های موضوعی

شبکه‌های موضوعی	جوامع خط‌مشی	بعد	
برخی توافقات وجود دارد اما همواره تعارض وجود دارد	تمام شرکت‌کنندگان ارزش‌های مشترکی داشته و مشروعیت نتایج را قبول دارند	اجماع نظر	
برخی شرکت‌کنندگان ممکن است دارای منابعی باشند، اما این منابع محدود بوده و مبنای ارتباط، نوعی رابطه مشورتی است	تمام شرکت‌کنندگان دارای منابع لازم هستند و اساس رابطه بین اعضا بر مبنای رابطه مبادله است	توزیع منابع (در شبکه)	منابع
توزیع متنوع و متغیر منابع	توزیع منابع سلسله‌مراتبی بوده و به‌ترتیب از رهبران به اعضا انجام می‌گیرد	توزیع داخلی	
نابرابری و عدم توازن قدرت در بین اعضا وجود دارد و این امر بیانگر عدم توازن منابع و نابرابری در سطح دسترسی آنهاست. نوع بازی، بازی با مجموع صفر است	نوعی توازن قدرت بین اعضا وجود دارد. گرچه یک گروه ممکن است بر سایرین غلبه یابد ولی اگر اجتماع خط‌مشی اصرار ورزد نوع بازی باید در مجموع مثبت باشد	قدرت	

Source: D. Marsh and R. A. W. Rhodes (1992). Policy Networks in British Government, Oxford: Clarendon.

برخلاف بسیاری از مطالعات انجام شده در چارچوب رویکرد میانجیگری بین منافع که عمدتاً بر روابط بین دولت و گروه‌های تجاری غیردولتی تمرکز داشته‌اند، رودز از این مدل برای تحلیل روابط بین واحدها و دستگاه‌های مختلف دولتی استفاده کرده است. ویلکس و رایت، مدل رودز را برای تحلیل روابط دولت و صنعت مورد استفاده قرار دادند. همان‌گونه که در جدول ۲-۲ مشاهده می‌شود، ویلکس و رایت معتقدند که جوامع خط‌مشی هم در سطح بخش - مثل صنایع شیمیایی و مخابرات - و هم در سطح زیربخش‌ها - صنایع شیمیایی پایه‌ای و صنایع دارویی - قرار می‌گیرند. درحالی‌که یک شبکه خط‌مشی بین این جوامع زیربخشی خط‌مشی و تحت موضوعات^۱ خاصی چون ایمنی و سلامتی، سودآوری سازمان و غیره قرار می‌گیرد.

جدول ۲-۲ طبقه‌بندی ویلکس و رایت

سطح خط‌مشی	حوزه	بازیگران
حوزه خط‌مشی	صنعت، آموزش، حمل‌ونقل، بهداشت و غیره	جهان خط‌مشی
بخش‌ها	صنایع شیمیایی، مخابرات، ریخته‌گری و غیره	
زیربخش‌ها	مواد شیمیایی پایه، صنایع دارویی، مواد شیمیایی گیاهی، سموم کشاورزی، صنایع رنگ‌سازی، صابون‌سازی و لوازم آرایشی	
موضوعات خط‌مشی	↓ مثل بهداشت و ایمنی، تحقیق و توسعه ↓ مثل صدور مجوز دارویی، سودآوری سازمان	شبکه‌های خط‌مشی

Source: Wilks and Wright, 1987.

آنها سه اصلاح عمده را در مدل رودز به عمل آوردند. اول اینکه بر طبیعت غیرتجمعی شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری در بخش‌های خط‌مشی تأکید کردند و نشان دادند که رابطه دولت - صنعت می‌بایست در سطح زیربخشی و نه بخشی مورد تحلیل قرار گیرد. ثانیاً بر روابط بین فردی به عنوان یک بعد کلیدی شبکه خط‌مشی‌گذاری تأکید بیشتری داشتند، در حالی که رودز بر روابط ساختاری بین مؤسسات تأکید داشته و از تئوری روابط بین‌سازمانی استفاده کرده بود. در نهایت، این نویسندگان واژه‌شناسی شبکه‌های خط‌مشی را اصلاح کردند و جهان خط‌مشی،^۱ جامعه خط‌مشی و شبکه خط‌مشی را از هم متمایز ساختند. جهان خط‌مشی به صورت جمعیت انبوهی از بازیگران بالفعل و بالقوه که منافع مشترکی در خط‌مشی‌صنعتی دارند و ممکن است به صورتی منظم در فرایند خط‌مشی‌گذاری ایفای نقش کنند تعریف می‌شود. جامعه خط‌مشی برای نظام غیرتجمعی‌تری که شامل بازیگران و بازیگران بالقوه‌ای که منافع را در یک صنعت

1. Universe

خاص داشته، با یکدیگر به تعامل پرداخته، و به‌منظور متعادل‌سازی و بهینه‌سازی روابط دوجانبه خود منابعی را مبادله می‌کنند به‌کار می‌رود. در نهایت از نظر آنها شبکه خط‌مشی یک فرایند پیونددهنده و نتیجه مبادلات درون جوامع خط‌مشی یا بین تعدادی از این جوامع می‌باشند (Wilks and Wright, 1987: 296-297).

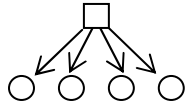
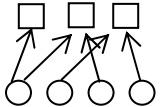
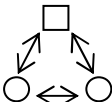
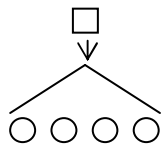
تمایز اساسی‌تری بین انواع مختلف شبکه‌های خط‌مشی برحسب شبکه‌های نامتجانس^۱ و شبکه‌های متجانس^۲ وجود دارد که غالباً این تمایز نادیده گرفته شده است. اکثریت قریب به اتفاق نوشته‌های مربوط به شبکه‌های خط‌مشی، با شبکه خط‌مشی نامتجانس سروکار دارند که در آن بازیگران ملزم‌اند منابع و منافع مختلفی را به‌کار گیرند. این عدم تجانس منافع و منابع حالت وابستگی متقابلی را بین بازیگران ایجاد کرده و آنها را در شبکه‌های خط‌مشی یعنی جایی که منافع خود را تعدیل کرده و منابعشان را مبادله می‌کنند، به هم مرتبط می‌سازد. تنها تعداد معدودی از دانشمندان روی شبکه‌های متجانس که در آن بازیگران دارای منافع و منابع مشترک‌اند، مثل آنچه که شبکه‌های حرفه‌ای (Burley and Mattli, 1993) جوامع معرفتی^۳ (Hass, 1992) و شبکه‌های موضوعی (Sikkink, 1993) نامیده می‌شود، تمرکز کرده‌اند.

در طبقه‌بندی دیگری، کلمن و اسکاگشتاد پنج نوع شبکه خط‌مشی را شناسایی کردند که مهم‌ترین خصوصیت آنها استقلال دولت، در مقابل ذی‌نفعان تجاری و غیرتجاری است. استقلال دولت به توانایی دولت در تحقق اهداف خود اطلاق می‌شود. ظرفیت دولت (توانایی تدوین و اجرای گزینه‌های خط‌مشی عمومی) و بسیج انجمن‌های تجاری و غیرتجاری از جمله عوامل کلیدی درک انواع شبکه‌های موجود می‌باشد. این شبکه‌ها عبارت‌اند از: شبکه پلورالیست فشار، شبکه پلورالیست مشتری‌محور، شبکه اتحادیه‌گرا، شبکه هم‌نوا و شبکه تحت هدایت دولت (Coleman and Skogstad, 1990).

این شبکه‌ها و خصوصیاتشان در جدول ۲-۳ نشان داده شده است.

-
1. Heterogeneous
 2. Homogeneous
 3. Epistemic

جدول ۲-۳ انواع شبکه‌های خطمشی و خصوصیات آنها از نظر کلمن و اسکاگشتاد

نوع	خصوصیات
شبکه تکثرگرای فشار 	سازمان دولتی مستقل است، گروه‌های بسیاری برای جلب توجه سازمان دولتی رقابت می‌کنند. گروه‌ها به‌جای اینکه در خطمشی‌گذاری شرکت کنند صرفاً از خطمشی‌ها جانب‌داری می‌کنند.
شبکه تکثرگرای مشتری‌محور 	سازمان‌های دولتی ضعیف و پراکنده‌اند. سازمان‌های دولتی برای به‌دست آوردن اطلاعات و حمایت‌های مورد نیاز به انجمن‌های متشکل گروه‌های ذی‌نفع متکی هستند. انجمن‌های متشکل گروه‌های ذی‌نفع در خطمشی‌گذاری مشارکت دارند.
شبکه اتحادیه‌گرا 	سازمان دولتی قوی و مستقل است. نظام انجمنی، بین گروه‌های قدرتمند و بزرگی که نماینده منافع تولیدکننده و مصرف‌کننده‌اند مصالحه برقرار می‌کند. گروه‌های ذی‌نفع و سازمان دولتی هر دو در تدوین و اجرای خطمشی مشارکت دارند.
شبکه هم‌نوا 	این نوع شبکه نیز همانند شبکه‌های اتحادیه‌گراست با این تفاوت که در آن صرفاً یک سازمان یا گروه اجتماعی در خطمشی‌گذاری دخالت دارد.
شبکه تحت هدایت دولت 	سازمان دولتی قوی و مستقل است. دولت بر حوزه خطمشی و نظام انجمنی غلبه داشته و تصمیمات را عمدتاً خودش می‌گیرد.

○ = گروه‌ها و سازمان‌های اجتماعی

□ = سازمان‌های دولتی **راهنما:**

Source: Coleman and Skogstad (1990). "Policy Networks and Epistemic Communities: a Comparison of Reforms to Local Financial Management in the United Kingdom, Germany and South Africa", Aston Business School, Aston University, Birmingham.

بر مبنای این نوع‌شناسی، شبکه‌های تکثرگرا (پلورالیست) زمانی شکل می‌گیرند که گروه‌ها به‌طور مستقل برای جلب توجه دولت به رقابت برمی‌خیزند. اگر دولت مستقل

باشد، آن را شبکه تکثرگرایی فشار^۱ می‌نامند. در این شبکه، خط‌مشی نوعاً با کشمکش ذی‌نفعان ضعیفی تعیین می‌شوند که ظرفیت رهبری یا جهت‌دهی راهبردی محدودی دارند. این نوع شبکه به بهترین وجه ممکن با تئورهای سنتی تکثرگرایی قدرت مطابقت دارد و بیانگر مواردی است که ذی‌نفعان تجاری می‌بایست به‌طور مشترک همراه با ذی‌نفعان غیرتجاری در خط‌مشی‌گذاری به اعمال نفوذ بپردازند. در این شبکه‌های خط‌مشی، گروه‌ها در قالب خرده‌حکومت‌ها و به‌عنوان هواداران خط‌مشی و نه مشارکت‌کنندگان در تدوین خط‌مشی دخالت می‌کنند.

شبکه تکثرگرایی مشتری‌محور^۲ زمانی به‌وجود می‌آید که دولت در مقایسه با یک یا چند ذی‌نفع سازمان‌یافته، دارای استقلال کمتری است. این روابط موجب می‌شود تا یک مؤسسه بوروکراتیک به انجمن‌ها و تشکلهای تجاری موجود در حوزه مأموریتی خود متکی شود. در این نوع شبکه، مؤسسه یا مؤسسات دولتی موجود بر مشاوره‌ها و توصیه‌های ذی‌نفعان تجاری متکی بوده و این ذی‌نفعان در قالب خرده‌حکومت‌ها عملاً در فرایند تدوین خط‌مشی مداخله کرده و ضرورتاً دارای حق و تو می‌باشند ضمن آنکه به سایر ذی‌نفعان سازمان‌یافته نیز نقش هواداری از خط‌مشی محول می‌شود.

شبکه‌های تکثرگرایی مشتری‌محور تا قبل از دهه ۱۹۶۰ بر بسیاری از بخش‌های تصمیم‌گیری در اکثر کشورهای صنعتی غلبه داشتند. درحالی‌که شبکه‌های تکثرگرایی فشار و شبکه‌های تکثرگرایی مشتری‌محور به روابط نابرابر بین دولت و ذی‌نفعان سازمان‌یافته توجه دارند، شبکه اتحادیه‌گرا^۳ زمانی به‌وجود می‌آید که استقلال دولت از طریق ساختار تصمیم‌گیری دولتی حفظ شده و ذی‌نفعان سازمان‌یافته که نمایندگی منافع متعارض گروه‌های مصرف‌کننده یا تولیدکننده را دارند، با دولت در تدوین و اجرای خط‌مشی مشارکت می‌کنند. این شبکه، نظام روابط اجتماعی دولت را در سطح بخشی توصیف می‌کند و در سطح گروه‌های تجاری، گروه‌های نماینده نیروی کار، گروه‌های زیست‌محیطی و سایر ذی‌نفعان اجتماعی به امید یافتن درجه‌ای از اجماع‌نظر در خط‌مشی‌گذاری همکاری می‌کنند و درحالی‌که دولت حق خود را برای انتخاب گزینه

1. Pressure Pluralist Network
 2. Clientele Pluralism
 3. Corporatism

نهایی خطمشی محفوظ می‌دارد، به گروه‌های مختلفی که نمایندگی ذی‌نفعان در سطح جامعه را برعهده دارند، فرصت کار کردن بر اختلاف‌نظرها و رسیدن به توافق بر سر راه‌حل‌ها را ارائه می‌دهد.

شبکه هم‌نوا^۱ بدین جهت از شبکه اتحادیه‌گرا متمایز است که فقط یک انجمن ذی‌نفع در خطمشی‌گذاری دخیل است. این نوع شبکه‌ها عموماً در مواردی به‌وجود می‌آیند که انجمن‌های تجاری و سازمان‌های وابسته به آنها با یک مؤسسه دولتی برای توصیه یا رد گزینه‌های مختلف خطمشی کار می‌کنند. برخلاف شبکه‌های مشتری‌محور، دولت در شبکه‌های هم‌نوا مستقل از ذی‌نفعان بوده و با گروه‌های نماینده ذی‌نفعان برای تدوین گزینه‌های مورد قبول طرفین همکاری می‌کند. از این‌رو دولت این امکان را دارد تا ایده‌هایی را تزریق کند که در قالب شبکه‌های تکثرگرای مشتری‌محور (که دولت در آن استقلال کمی نسبت به ذی‌نفعان دارد) شدنی نیستند. با این حال شباهت‌های مهمی بین شبکه‌های تکثرگرای مشتری‌محور و شبکه‌های هم‌نوا وجود دارد؛ زیرا در اینجا نیز نمایندگان ذی‌نفعان و گروه‌های تجاری در تدوین خطمشی شرکت دارند و باید تأییدیه آنها در گزینه‌های خطمشی اخذ شود.

در نهایت شبکه‌های تحت هدایت دولت به مواردی اطلاق می‌شود که مقامات دولتی فرایند خطمشی‌گذاری را کنترل کرده و راه‌حل‌هایی را تحمیل می‌کنند. ذی‌نفعان تجاری، زیست‌محیطی و سایر ذی‌نفعان اجتماعی در فرایند تدوین خطمشی‌ها مشارکت داده نمی‌شوند و به همه نقش هواداری خطمشی محول می‌شود. بین شبکه‌های تحت هدایت دولت و شبکه‌های تکثرگرای فشار نیز شباهت‌هایی وجود دارد، اما تفاوت اصلی آنها این است که در اینجا دولت دامن‌گزینه‌های خود را به پیشنهاد‌های ارائه شده توسط ذی‌نفعان سازمان‌یافته محدود نمی‌کند و هیچ‌گونه نیازی به متوازن‌سازی یا انعکاس تقاضای نیروهای اجتماعی احساس نمی‌کند (Vertinsky, 1998).

با توجه به آنچه گفته شد، مونت‌پتی نیز با الهام از نظرهای کلمن و افزودن شبکه‌های موضوعی به طبقه‌بندی فوق، مهم‌ترین ویژگی‌های این شبکه‌ها را در جدول ۴-۲ خلاصه کرده است (Montpetit, 2003).

1. Concertation
2. State Directed Network

جدول ۲-۴ انواع شبکه‌های خط‌مشی و خصوصیات آنها از نظر مونت‌پتی

نوع شبکه	مهم‌ترین ویژگی‌ها
شبکه‌های اتحادیه‌گرا	بر روی بازیگران جدید نسبتاً بسته است، ایده‌های نسبتاً منسجم خط‌مشی را مبنا قرار می‌دهد، بازیگران دولتی و جامعه مدنی به‌طور تنگاتنگ با یکدیگر رابطه دارند، ظرفیت‌های خط‌مشی بین بازیگران دولتی و جامعه مدنی توزیع می‌شود.
شبکه‌های اتحادیه‌گرای دولتی	بر روی بازیگران جدید بسته است، ایده‌های خط‌مشی بازیگران دولتی در اولویت است، بازیگران دولتی و جامعه مدنی به‌طور تنگاتنگی با یکدیگر رابطه دارند، ظرفیت‌های خط‌مشی به شیوه‌ای توزیع می‌شود که به سود بازیگران دولتی باشد.
شبکه‌های مشتری‌محور	بر روی بازیگران جدید بسته است، فقط ایده‌ها و نظرهای یک بازیگر جامعه مدنی در اولویت است، بازیگران دولتی و جامعه مدنی از نزدیک با یکدیگر رابطه دارند، ظرفیت‌های خط‌مشی به شیوه‌ای توزیع می‌شود که به سود بازیگران جامعه مدنی باشد.
شبکه‌های پلورالیست فشار	بر روی بازیگران جدید باز است، ایده‌ها و نظرهای بازیگران درباره خط‌مشی‌ها پراکنده و متفرق است، بازیگران دولتی و جامعه مدنی به‌صورت ضعیف به هم مرتبط‌اند، ظرفیت‌های خط‌مشی تا حدودی توزیع شده است، ولی دولت ضرورتاً به‌صورت یک کارگزار یا داور بین ایده‌های رقیب عمل می‌کند.
شبکه‌های تحت هدایت دولت	بر روی بازیگران جدید باز است، ایده‌ها و نظرهای بازیگران درباره خط‌مشی‌ها پراکنده و متفرق است، بازیگران دولتی و جامعه مدنی به‌صورت ضعیف به هم مرتبط هستند، ظرفیت‌های خط‌مشی به شیوه‌ای توزیع شده است که ایده‌های بازیگران دولتی بر ایده‌های رقیب بازیگران جامعه مدنی غلبه پیدا می‌کند.
شبکه‌های موضوعی	بر روی بازیگران جدید باز است، ایده‌ها و نظرهای بازیگران درباره خط‌مشی‌ها پراکنده و متفرق است، بازیگران دولتی و جامعه مدنی به‌صورتی ضعیف به هم مرتبط شده‌اند؛ ظرفیت‌های خط‌مشی به شیوه‌ای توزیع شده است که به سود بازیگران متفرق پراکنده جامعه مدنی بوده و صلاحیت بازیگران دولتی را به‌عنوان تصمیم‌گیرنده کاهش می‌دهد.

Source: Eric Montpetit, (2003). "A Policy Network Perspective on the Quebec Model: Moving Beyond Simple Causation and Fight Over Numbers"; The School of Policy Studies Queen's University, Kingston, Ontario.

برحسب اینکه بازیگران دولتی تا چه حد قدرت سیاسی خود را با بازیگران خصوصی به اشتراک می‌گذارند و با توجه به میزان اثرگذاری شبکه‌های مختلف در فرایند خطمشی‌گذاری، انواع شبکه‌های خطمشی را می‌توان به‌صورت جدول ۵-۲ دسته‌بندی کرد:

جدول ۵-۲ دسته‌بندی شبکه‌های خطمشی بر مبنای نحوه توزیع قدرت

رابطه دولت - جامعه مدنی	جانب‌داری از خطمشی	مشارکت در خطمشی
متوازن	پلورالیست فشار	اتحادیه‌گرا
به سود بازیگران دولتی	شبکه‌های تحت هدایت دولت	اتحادیه‌گرایی دولتی
به سود بازیگران جامعه مدنی	شبکه‌های موضوعی	شبکه‌های مشتری‌محور

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که مفهوم شبکه‌های خطمشی در چارچوب مکتب واسطه‌های ذی‌نفع برای مطالعه خطمشی‌گذاری بخشی در جوامع متعددی مورد استفاده قرار گرفته است. شبکه‌های خطمشی عموماً به‌عنوان نوعی ابزار تحلیلی و برای بررسی روابط مبادله نهادینه شده بین دولت و سازمان‌های جامعه مدنی توجه شده است، و با در نظر گرفتن تمایزات بخشی و زیربخشی، نقش‌های ایفا شده بازیگران خصوصی و دولتی و روابط رسمی و غیررسمی بین آنها، امکان انجام تحلیل‌های رساتر و دقیق‌تری را میسر می‌سازد. فرض اساسی این است که وجود شبکه‌های خطمشی، که وضعیت یا قدرت نسبی ذی‌نفعان خاصی را در حوزه خطمشی‌گذاری منعکس می‌کند، بر نتایج خطمشی‌ها تأثیر می‌گذارد (Borzel, 1997).

۲-۳-۲ شبکه‌های خطمشی به‌عنوان شکل خاصی از حکومت‌داری

همان‌گونه که از مطالب فوق مشاهده می‌شود بخش بسیاری از متون موجود در زمینه شبکه‌های خطمشی، این موضوع را از منظر مکتب واسطه‌های ذی‌نفع مورد مطالعه قرار داده و توجه به مراتب کمتری به مکتب حکومت‌داری شده است. در ادبیات حکومت‌داری نیز دو نوع کاربرد مختلف از مفهوم شبکه‌های خطمشی قابل شناسایی است (Ibid.). بسیاری از نویسندگان، از شبکه‌های خطمشی به‌عنوان مدل یا مفهوم تحلیلی

(خصوصاً در حوزه تحلیل‌های خط‌مشی) استفاده کرده‌اند تا به روابط ساختاری، وابستگی‌های متقابل و پویایی بین بازیگران در سیاست و خط‌مشی‌گذاری اشاره کنند (Schneider, 2004: 2). در این مورد شبکه‌ها، دیدگاهی برای تحلیل موقعیت‌هایی ارائه می‌دهند که در آن نمی‌توان با اقدامات متمرکز، یک خط‌مشی معین را مشخص کرد. بلکه، مفهوم شبکه توجهات را به سمت تعامل سازمان‌های به هم وابسته و درعین حال مستقلی معطوف می‌کند که از طریق وابستگی متقابل منافع و منابع اقداماتشان را هماهنگ می‌سازد. بازیگرانی که در تعیین خط‌مشی خاصی ذی‌نفع می‌باشند و منابع (مادی یا غیرمادی) لازم را برای شکل‌دهی، جهت‌دهی یا اجرای خط‌مشی‌ها مصرف می‌کنند، پیوندهایی را برای مبادله منابع خود تشکیل می‌دهند. این پیوندها که برحسب میزان تراکم و شدت، نرمال بودن، استاندارد و تواتر تعاملات متفاوت‌اند، ساختار شبکه‌ها را شکل می‌دهند. این ساختارهای حکومت‌داری شبکه، به‌نوبه خود نحوه مبادله منابع را بین بازیگران تعیین می‌کند. این ساختارها نقاط مرجعی را برای محاسبه هزینه‌ها و فواید بازیگران از استراتژی‌های مورد نظر تعیین می‌کنند. بنابراین تحلیل شبکه‌های خط‌مشی امکان انجام محاسباتی را در مورد رفتار بازیگران، میسر می‌سازد (Windhoff-Heritier, 1993).

با این حال شبکه‌های خط‌مشی در اینجا تنها یک مدل تحلیلی و چارچوبی برای تعبیر و تفسیر به‌شمار می‌رود که در آن موقعیت بازیگران مختلف و روابط آنها در تعاملشان در یک بخش خط‌مشی مشخص گردیده و نتایج این تعاملات تحلیل می‌شود. تحلیل شبکه خط‌مشی صرفاً می‌تواند از طریق تشریح پیوندهای بین این بازیگران تا حدودی چرایی و چگونگی اقدامات هر بازیگر را تبیین نماید. پس تحلیل شبکه خط‌مشی، جایگزین تبیین تئوریک نیست، شبکه خط‌مشی نه تئوری بلکه جعبه ابزاری برای توصیف و اندازه‌گیری شکل‌بندی‌های عقلایی و خصوصیات ساختاری آنهاست (Kenis and Schnider, 1991: 44).

در هر حال برخی نویسندگان از کاربرد شبکه به‌عنوان یک ابزار و مفهوم تحلیلی فراتر رفته‌اند. آنها معتقدند که شناخت و درک رفتار یک واحد مشخص به‌عنوان محصول روابط بین‌سازمانی (شبکه‌های) کافی نیست. فرض اساسی حاکم بر این دیدگاه

آن است که ساختارهای اجتماعی در مقایسه با ویژگی‌های شخصی هر بازیگر قدرت تبیین بیشتری دارند. الگوی پیوندها و تعاملات به‌عنوان یک کل می‌بایست به‌عنوان واحد تحلیل به‌شمار رود. به‌طور خلاصه این نویسندگان واحد تحلیل خود را از هر بازیگر، به مجموعه‌ای از روابط درونی که تشکیل‌دهنده شبکه‌های بین‌سازمانی است، تغییر داده‌اند. درحالی‌که مفهوم تحلیلی شبکه بستر و متغیرهایی را که منجر به پیوستن به فرایند خط‌مشی‌گذاری می‌شوند را توصیف می‌کند، مفهوم شبکه‌ها به‌صورت روابط بین‌سازمانی بر ساختار و فرایندهایی تمرکز دارد که از طریق آن خط‌مشی‌گذاری مشترک سازمان‌دهی شده و به مرحله اجرا درمی‌آید (یعنی حکومت‌داری). شبکه‌های خط‌مشی در نظام‌های نوین سیاسی به‌عنوان شکل خاصی از حکومت‌داری پنداشته می‌شوند (Kenis and Schnider, 1989; Marin and Mayntz, 1991).

نقطه شروع این نظریه، این فرضیه است که مشخصه جوامع نوین تنوعات اجتماعی، بخشی شدن و رشد سیاسی است که به بار سیاسی بیشتر و حکومت تحت فشار منتهی می‌شود. حکومت‌های نوین با نظام‌های تصمیم‌گیری خاصی متمایز می‌شوند که در آن تفاوت‌های کارکردی و جغرافیایی، ظرفیت حل مسئله مؤثر را درون مجموعه‌ای از خرده‌نظام‌های بازیگران که دارای وظایف ویژه و منابع و صلاحیت‌های محدودی هستند، غیرممکن می‌سازد. نتیجه این امر وابستگی متقابل کارکردی بازیگران دولتی و خصوصی در تصمیم‌گیری است.

در این فرایند، دولت به‌عنوان بازیگر اصلی، بیش‌ازپیش موقعیت قوی و مستقل خود را از دست داده و مجبور بود با ادعاهای بازیگران خیلی قوی‌تر اجتماعی روبه‌رو شود، که این امر امکان اجرای سلسله‌مراتبی تصمیمات سیاستگذاری به‌خصوص در زمینه‌های پیچیده سیاستگذاری را غیرممکن می‌کرد. در نتیجه، کارشناسان بر آن شدند تا نه تنها به تشریح این آشکال افقی‌تر حکمرانی بپردازند که ناشی از توزیع متفاوت قدرت بود، بلکه سعی کردند به لحاظ هنجاری بیان کنند که چرا این شکل حکمرانی، مفیدترین و کارآمدترین راه‌حل برخی مشکلات خاص سیاستگذاری است.

حکومت‌ها روزبه‌روز وابستگی بیشتری به همکاری و بسیج منابع مشترک بازیگران خارج از کنترل سلسله‌مراتبی‌شان پیدا می‌کنند. این تغییرات باعث ظهور شبکه‌های

خط‌مشی به‌صورت شکل جدیدی از حکومت متفاوت از دو شکل قدیمی حکومت یعنی سلسله‌مراتبی و بازار شدند که به حکومت‌ها اجازه می‌دهد منابع سیاسی خود را در موقعیتی بسیج کنند که این منابع بین بازیگران خصوصی و دولتی پراکنده شده است. از این‌رو شبکه‌های سیاسی نوعی پاسخ به مشکلات پیش روی خط‌مشی‌های دولتی شده است. در این نگرش شبکه‌های خط‌مشی به‌صورت شبکه‌هایی از روابط نسبتاً ثابت و مستمر (که منابع پراکنده را به‌نحوی بسیج کرده و به بازی می‌آورند که اقدامات جمعی (یا موازی) می‌تواند به‌سمت حل خط‌مشی مشترک پیش رود به بهترین وجه ممکن) درک می‌شود (Kenis and Schnider, 1989: 36). یک شبکه خط‌مشی شامل تمام بازیگران درگیر در شکل‌دهی و اجرای خط‌مشی‌ها در یک بخش خط‌مشی است. آنها با تعاملات عمدتاً غیررسمی بین بازیگران دولتی و خصوصی که منافع به هم وابسته و درعین‌حال متمایزی دارند، مشخص می‌شوند و تلاش دارند تا مسائل مربوط به اقدامات جمعی خود را در سطحی غیرسلسله‌مراتبی حل کنند.

از محورهای اصلی این دیدگاه، نگاه به شبکه، همچون یک موجودیت نوظهور سازمانی است (یعنی شکل جدیدی از سازمان اجتماعی). گرچه تعداد بازیگران مستقل، همان‌گونه که در بازار نیز به چشم می‌خورد، از ویژگی‌های شبکه به‌عنوان شکلی از حکمرانی است، با این حال ادعا می‌شود که شبکه، شکل جدیدی از حکمرانی است. این شکل جدید چیزی بیش از تجمع بازیگران و ارتباطاتشان، یا ترکیب عناصر سلسله‌مراتب و بازار است. در این رویکرد، شبکه به‌عنوان شکل مجزایی از حکمرانی شناخته و تفسیر می‌شود و به همراه بازار و سلسله‌مراتب همچون نوعی ایدئال از هماهنگی تلقی می‌شود. خصوصیات این نوع ایدئال نه تنها در ویژگی‌های خاص ساختاری نظام تولید و مبادله به چشم می‌خورد، بلکه به‌عنوان مثال در نحوه حل اختلاف، اصل مشروعیت، گرایش کلی و انگیزه‌های بازیگران نیز می‌توان آنها را دید.

نگرش شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شکل خاصی از حکومت‌داری عمدتاً در مکتب خط‌مشی سیاسی آلمان به چشم می‌خورد. این مکتب که مکتب ماکس پلانک^۱ نامیده می‌شود و صاحب‌نظران آن عمدتاً از مرکز تحقیقات ماکس پلانک کلن آلمان می‌باشند،

1. Max-planck School

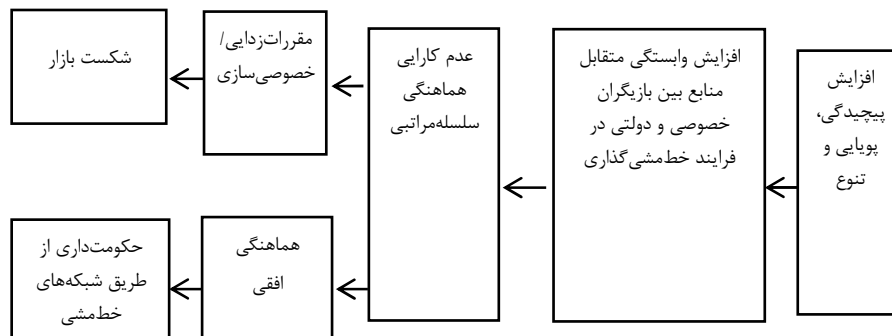
با این فرض کار خود را شروع کرده‌اند که ویژگی جوامع مدرن متمایزسازی کارکردی (تفکیک وظایف) و ظهور خرده‌نظام‌های اجتماعی نسبتاً خودمختار و مستقل می‌باشد (Kenis and Schnider, 1989: 36). ظهور این خرده‌نظام‌ها ناشی از گسترش سازمان‌های رسمی است که برای تأمین منابع مورد نیاز خود برخی روابط بین‌سازمانی را با سایر سازمان‌ها برقرار می‌کنند. در علم سیاست، سازمان‌های خصوصی منابع مهم را در اختیار خود دارند، لذا به شکل فزاینده‌ای ضرورت حضور آنها در فرایند تدوین و اجرای خط‌مشی‌های دولتی بیشتر احساس می‌شود. در این بستر ساختاری، شبکه‌های خط‌مشی خود را به عنوان راه‌حلی برای هماهنگ کردن برخی مسائل مبتلابه جوامع نوین به نمایش می‌گذارند.

در شرایط عدم اطمینان محیطی و افزایش هم‌پوشانی وظیفه‌ای، بین‌المللی و بخشی خرده‌نظام‌های اجتماعی، شبکه‌های خط‌مشی به عنوان شکل خاصی از حکومت‌داری مزیت‌های بیشتری نسبت به دو الگوی دیگر رایج یعنی سلسله‌مراتب و بازار، از خود به نمایش گذاشته‌اند.

در پژوهش‌های انجام شده درباره الگوهای مختلف حکمرانی^۱، سلسله‌مراتب^۲ و بازار^۳، همواره به عنوان دو سازوکار متعارف در حل مسائل مربوط به کنترل و هماهنگی و نیز به عنوان دو الگوی جایگزین حکمرانی در سطوح مختلف، مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است. به تدریج با مشخص شدن نارسایی‌های این دو سازوکار، رویکرد شبکه‌ای به عنوان یک سازوکار جایگزین یا مکمل دو سازوکار قبلی مطرح شد و مورد توجه تعداد زیادی از محققان قرار گرفت. از این نظر می‌توان گفت، سلسله‌مراتب، بازار و شبکه نمونه‌های ایدئالی^۴ هستند که در عمل آمیزه‌ای از آنها به کار گرفته می‌شود. بر مبنای این دسته‌بندی؛ قیمت، اقتدار و اعتماد، به ترتیب سازوکارهای اصلی کنترل و هماهنگی در ترتیبات مبتنی بر بازار، سلسله‌مراتب و شبکه محسوب می‌شوند (Bradach and Eccles, 1989).

-
1. Modes of Governance
 2. Hierarchy
 3. Market
 4. Ideal Types

پیدایش شبکه‌های خط‌مشی را به‌عنوان شکل جدیدی از حکومت‌داری می‌توان به‌صورت زیر نشان داد (Borzel, 1997).



شکل ۴-۲ پیدایش شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شکل جدیدی از حکومت‌داری

شبکه‌ها به‌دلیل آنکه به میزان بسیار زیادی بر روابط چرخشی بین اعضا، همکاری، وابستگی متقابل، ارتباطات توأم با احترام و اعتماد و نیز فضای غیررسمی متکی است عمدتاً به تأمین منافع و دستاوردهای متقابل گرایش دارند، از ترتیبات ساختاری سلسله‌مراتبی و مبتنی بر بازار متمایزند. در مقام مقایسه، ترتیبات مبتنی بر بازار اساساً برای اعمال کنترل، بر سازوکار قیمت اتکا داشته و ساختارهای سلسله‌مراتبی نیز عمدتاً به اقتدار رسمی و ابزارهای اداری و بوروکراتیک متکی هستند (Powell, 1990). درحالی‌که نظام بازار به کنترل ایجاد تبعات جنبی منفی (مسائل ناشی از شکست بازار) قادر نیست، ساختار سلسله‌مراتبی بازندگانی را تولید می‌کند که ملزم‌اند هزینه‌های تصمیمات سیاسی (استثمار اقلیت توسط اکثریت) را تحمل کنند (Scharpf, 1994). همچنین ثابت شده که هماهنگی افقی بازیگران درگیر در خط‌مشی‌گذاری از طریق نظام‌های چانه‌زنی داوطلبانه یا اجباری نیز نتایج غیربهرینه‌ای را تولید می‌کند. چنین نظام‌های چانه‌زنی ماهیتاً با پیشگیری از اجماع‌نظر لازم برای تحقق دستاوردهای مشترک به انسداد می‌رسند. این سه الگوی حکمرانی در جدول ۶-۲ باهم مقایسه شده‌اند.

جدول ۶-۲ مقایسه الگوهای حکمرانی: سلسله‌مراتب، بازار و شبکه

عامل \ الگو	سلسله‌مراتب	بازار	شبکه
مبنای هنجاری	روابط استخدامی	قرارداد، حقوق مالکیت	تقویت متقابل
ابزار ارتباط	رویه‌ها	قیمت‌ها	ارتباطات
روش‌های حل تضاد	احکام اداری، سرپرستی و نظارت	چانه‌زنی، ارجاع به دادگاه	هنجارهای متقابل، ملاحظات مربوط به شهرت و اعتبار
درجه انعطاف‌پذیری	پایین	بالا	متوسط
میزان تعهد	متوسط	پایین	بالا
جو حاکم	رسمی و بوروکراتیک	دقت، شک و بدبینی	منافع دوجانبه و نامحدود
ترجیحات شرکا	استقلال	استقلال	وابستگی متقابل

Source: W. Powell (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization Research in Organizational Behavior. 12, pp. 295-336.

وضعیت هریک از منابع مؤثر در این سازوکارهای حکومت‌داری نیز در جدول ۷-۲ باهم مقایسه شده است. به این ترتیب با وجود ترتیبات رسمی و سازوکارهای اقتصادی و بازاری برای ایجاد کنترل و هماهنگی، کنترل اجتماعی^۱ نقش اساسی‌تری در شکل‌گیری و بقای ساختارهای شبکه‌ای دارد. کنترل اجتماعی دربرگیرنده مجموعه‌ای از سازوکارهای خودتنظیمی همراه با یک بعد اخلاقی و یک فرایند بازخورد است که به‌طور مشترک توسط اعضای شبکه تعیین شده و اشاعه می‌یابد (Larson, 1992). باید خاطرنشان کرد که مفهوم شبکه‌های خط‌مشی به‌صورت شکل خاصی از حکومت، از بدنه تئوریک جامعی برخوردار نیست. برای تشریح پدیده شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شیوه جدیدی از حکومت‌داری، مکتب ماکس پلانک از مفهوم «نهادگرایی بازیگرمحور»^۲ که ماینتز و شارف مطرح کرده‌اند و غالباً با سایر رویکردهای تئوریکی مثل تئوری بازی‌ها، تئوری‌های مبادله یا تئوری وابستگی منابع ترکیب می‌شود، استفاده می‌نماید (Borzel, 1997).

1. Social Control

2. Actor-centered Institutionalism

جدول ۷-۲ مقایسه منابع و سازوکارهای هماهنگی در الگوهای حکمرانی

منابع سازوکارها	اقتدار	قدرت	چانه‌زنی	اطلاعات	هنجارها	جذب عوامل تهدیدکننده
بازار	+		+++			+
سلسله‌مراتب	+++	++				
شبکه‌ها			+	++	++	++

Source: G. Peters, (2000). "Institutional Theory: Problems and Prospects", Institute for Advanced Studies, Vienna.

نهادگرایی بازیگرمحور، مفروضات نهادگرایان و انتخاب عقلایی را درهم می‌آمیزد. در این مفهوم، مؤسسات به صورت ساختارهای تنظیم‌گری پنداشته می‌شوند که برای بازیگران عقلایی که در پی حداکثرسازی ترجیحات خود می‌باشند فرصت‌ها و محدودیت‌هایی را به وجود می‌آورند (Mayntz and Scharpf, 1995). کارکرد اصلی مؤسسات غلبه بر مشکلات اقدامات جمعی، با محدود ساختن رفتار فرصت‌طلبانه و خودپرستانه^۱ است. از این رو شبکه‌ها به صورت نهادهایی غیررسمی، چرخشی (نه سلسله‌مراتبی)، دارای روابط نسبتاً دائمی و تعاملاتی بین بازیگرانی که در تلاش‌اند تا دستاوردهای مشترک را محقق کنند، مفهوم‌سازی می‌شود (Scharpf, 1993: 72). شبکه‌ها بر مبنای قواعدی اداره می‌شوند که در صدد ایجاد نتایج مشترک‌اند. آنها هزینه‌های اطلاعات و مبادله را کاهش داده و اعتماد دوجانبه‌ای را میان بازیگران ایجاد می‌کنند که این امر به کاهش سطح عدم اطمینان و ریسک منجر می‌شود. به دلیل این کارکردها، شبکه‌ها به صورت چارچوب نهادی ایدئالی برای خود هماهنگی افقی بین بازیگران دولتی و خصوصی در فرایند سیاستگذاری عمل می‌کنند، این سیاستگذاری در محیطی صورت می‌گیرد که به شکل فزاینده‌ای پیچیده، پویا و در عین حال متنوع می‌شود و طبیعتاً در چنین محیطی، هماهنگی سلسله‌مراتبی فاقد کارآمدی لازم خواهد بود. بازیگران دولتی و خصوصی برای مبادله منابعی که به طور دوجانبه برای تحقق دستاوردهای مشترک (خط‌مشی‌ها) به آنها وابسته‌اند، شبکه‌ها را شکل می‌دهند.

1. Egoistic

با این همه مطالعات جدیدی درباره شبکه‌های خطمشی در حال ظهور است که رویکرد نهادگرایان عقلایی مکتب ماکس پلانک را با استفاده از رویکردهای شناختی مثل تئوری‌های یادگیری یا اقدام ارتباطی به چالش می‌طلبد. نقطه شروع این مطالعات جدید، نقد مکتب ماکس پلانک برای نادیده گرفتن نقش دانش، ایده‌ها، اعتقادات و ارزش‌های حاصله از اجماع‌نظر در مطالعه شبکه‌هاست. ادعا شده است که تشکیل شبکه‌های خطمشی صرفاً بر پایه هدف مشترک برای دستیابی به نتایج و خطمشی‌های مشخصی است که به بازیگران اجازه می‌دهد علایق و منافع شخصی خود را محقق کنند. اعضای شبکه دانش، ایده‌ها و ارزش‌های جمعی و مشترکی دارند که نظام اعتقادی خاصی را شکل می‌دهد، نظامی که دربرگیرنده مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادی، باورها و برداشت‌های مشترک از مسائل است. این ائتلاف هواداران یا ائتلاف گفتمان^۱ برای اثرگذاری بر نتایج خطمشی‌ها مطابق نظام عقیدتی مشترک و جمعی اعضای آن شکل می‌گیرد.

برزل براساس دسته‌بندی مطالعات موجود در قالب دو رویکرد مورد اشاره در این بخش، مفاهیم مختلف شبکه‌های خطمشی و ابعاد آن در ادبیات این موضوع را در جدول ۸-۲ نشان داده است:

جدول ۸-۲ دسته‌بندی شبکه‌های خطمشی براساس رویکردهای مورد توجه صاحب‌نظران

مکتب	مکتب میانجیگری بین منافع	مکتب حکمرانی
عامل		
شبکه‌های خطمشی به‌عنوان ابزار تحلیل	شبکه‌های خطمشی به‌عنوان نوع‌شناسی روابط دولت/جامعه	شبکه خطمشی به‌عنوان مدلی برای تحلیل شکل‌های غیرسلسله‌مراتبی تعاملات بین بازیگران دولتی و خصوصی در خطمشی‌گذاری
شبکه‌های خطمشی به‌عنوان رویکردی تئوریک	ساختار شبکه‌ها به‌عنوان عامل تعیین‌کننده فرایند خطمشی‌گذاری و نتایج خطمشی	شبکه‌های خطمشی به‌عنوان شکل خاصی از حکمرانی

Source: T. Borzel (1997).

۲-۳-۳ دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس زمینه‌های نهادی

در کنار ویژگی توصیفی رویکرد شبکه‌ای در خط‌مشی‌گذاری، بسیاری از تحقیقات در قالب گروه‌های ملی و مشاهده وجوه ممیزه و تفاوت‌های موجود در نهادهای سیاسی دسته‌بندی می‌شود. از این لحاظ نه تنها این تحقیقات به توصیف آن می‌پردازد متفاوت است بلکه اساساً بسته به زمینه‌های نهادی خود، رویکرد خاصی نیز نسبت به موضوع دارد.

دو دهه تحقیق و مطالعه درخصوص سیاستگذاری عمومی با تکیه بر مفهوم شبکه سیاستگذاری نتایج چشمگیری داشته است.^۱ در مجلات مهم علوم سیاسی و مدیریت می‌توان مقالات بی‌شماری درخصوص شبکه‌های سیاستگذاری یافت، باین‌حال چنانچه به ملیت نویسندگان رجوع شود، به‌نظر می‌رسد که اروپایی‌ها بیشتر از نویسندگان آمریکای شمالی به‌ویژه ایالات متحده، به این مفهوم متوسل شده‌اند. این امر تا حد زیادی به دلیل تفاوت در سنت‌های پژوهشی است، لیکن می‌توان آن را ناشی از فرهنگ‌های سیاسی متفاوت نیز دانست، چرا که در کشورهای اروپایی وجود دولت‌های ائتلافی و سیاستگذاری‌های مبتنی بر اجماع (وفاق)، امکان توسعه شبکه‌های سیاستگذاری را بسیار بیشتر از نظام سیاسی کشورهایی مثل ایالات متحده کرده است که وجه مشخصه آنها قاعده رأی اکثریت، رقابت احزاب و نظام میانجیگری منافع کثرت‌گرایانه است (Peters, 1998: 32). در اینجا بسترهای نهادی آمریکای شمالی، بریتانیا و اروپا مورد بررسی و مقایسه قرار می‌گیرند.

۲-۳-۳-۱ آمریکای شمالی

پیشگامان رویکرد شبکه‌های خط‌مشی، محققانی بودند که در ایالات متحده، مفهوم خرده‌حکومت را مطالعه می‌کردند. در اینجا ایده شبکه به‌نحوی تدریجی رشد کرد. آنچه که محققان در ابتدا مدنظر داشتند نوعی روابط نزدیک‌تر میان تصمیم‌گیرندگان مختلف یعنی سازمان‌های اجرایی، کمیته‌های کنگره و گروه‌های ذی‌نفع بود. بنتلی^۲ کسی بود

۱. نتیجه جست‌وجوی اصطلاح شبکه(های) سیاستگذاری در وب‌سایت آی. اس. آی. که حاوی مقالات مجله آی. اس. آی. از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۶ است، ۱۵۵ مقاله با همین عنوان و ۳۲۳ مورد هم به‌صورت عنوان کلی به‌دست می‌دهد.

2. Bently

که بحث را آغاز کرد ولی درحقیقت این گریفیت^۱ و فریمن^۲ بودند که این راه را با استفاده از استعاره‌هایی چون مثلث آهنین و گرداب^۳ برای تشریح رابطه میان گروه‌ها و سازمان‌ها ادامه دادند. ایده شبکه‌ها، تحقیقات مربوط به باج‌های سیاسی^۴ (آن‌دسته از برنامه‌های دولتی که برای اشخاص تصویب‌کننده آنها برخی مزایای مالی به همراه دارد) را با مطالعات مربوط به روابط تنگاتنگ بین اعضای کنگره و صنایع و گروه‌های خاص در یک منطقه، پیوند می‌زند. سیاست‌های بسته اعضای کمیته‌های فرعی قانونگذاری باعث تغییر شیوه تخصیص منابع عمومی به گونه‌ای می‌شد که حوزه‌های مورد حمایت اعضا قدرتمندتر کنگره، بیشتر بهره ببرند (John, 1999: 3).

با ظهور مطالعات خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان شاخه‌ای از علوم سیاسی در اواخر سال‌های دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، ایده شبکه‌ها رواج یافت (Jordan, 1990). با تأکید بر استیلای گروه‌های فشار، بسیاری از تحقیقات انجام شده به قدرت منافع و خواسته‌های بخش خصوصی که در ساختار ضعیف حکومتی ایالات متحده رسوخ کرده بودند، پی بردند. حکومت‌های خصوصی نسبتاً خودمختار قادرند تا از نظارت و انتقاد نهادهای دموکراتیک و عموم مردم اجتناب کنند. درحقیقت با بیان این مطلب که چگونه خواسته‌ها و علایق بخش خصوصی می‌تواند بر خواسته‌های جامعه تفوق یابد، نظریه خرده‌حکومت در اواخر سال‌های دهه ۱۹۶۰ به منتقدان فلسفه تکثرگرایی کمک کرد. نتایج این تحقیقات بخشی بودن نهادهای سیاسی ایالات متحده و قوت گروه‌های تولیدکننده را منعکس می‌کند.

مقاله معروف هلکو واژه شبکه‌های موضوعی را مطرح کرد و کوشید تا راهی برای تحت کنترل درآوردن شیوه‌های بسیار سیال و تغییرپذیر روابط سیاسی در ایالات متحده، پس از وقایع تأسفبار اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ بیابد (Helco, 1978). وی معتقد بود که ظهور اشکال مشارکتی‌تر تدوین خط‌مشی و افزایش تعدد و تنوع گروه‌های ذی‌نفع، در کنار تقسیم قدرت در کنگره، موجب به هم خوردن دنیای راحت و آسوده خرده‌حکومت‌ها شده است. در عوض ائتلاف‌های جدیدی از بازیگران در حال شکل‌گیری

1. Griffith

2. Freeman

3. Whirlpool

4. Pork Barrel

است که از همان اعضای قدیمی در کنار اعضای جدید فراوانی از کارکنان کنگره، گروه‌های ذی‌نفع جدید، وکلا و مشاوران گرد آمده در واشنگتن تشکیل شده‌اند. بعد از هلکو مطالعات بسیاری ایده شبکه‌ها را برای تفسیر پیچیدگی روابط بین بازیگران قدیم و جدید سیاسی، چه در نظام سیاسی به‌طور کل و چه در حوزه‌های خاصی چون اصلاح مراقبت‌های درمانی، اقتباس کردند. شاید کامل‌ترین تلاش صورت گرفته در زمینه به‌کارگیری ایده شبکه‌ها مطالعه براون^۱ در زمینه خط‌مشی کشاورزی است که فشارهای وارده بر شبکه‌ها از طرف بازیگران مختلف را بررسی کرد. مطالعه دیگر مربوط به اشتاین^۲ و بیکر^۳ است که با تحلیل‌های کمی تعاملات درون شبکه‌های خط‌مشی، مدل خط‌مشی باج‌های سیاسی را پالایش کردند. باین‌همه هیچ‌کدام از مکاتب شبکه خط‌مشی ایالات متحده در حوزه اروپا در نظر گرفته نمی‌شوند و محققان تمایل دارند این ایده را برای رسیدگی به مسائل دیگری مثل انتشار نوآوری، باج‌های سیاسی و کمک دولت به صنایع به‌کار گیرند (John, 1999: 4).

۲-۳-۳-۲ بریتانیا

سنت پژوهشی رایج در بریتانیا شبکه‌های خط‌مشی را به‌عنوان مدل نمایندگی گروه‌های ذی‌نفع تلقی می‌کند که ورای کثرت‌گرایی و اتحادیه‌گرایی قرار می‌گیرد (Marsh, 1998: 8). لذا این ایده به‌عنوان ابزاری برای تجدید قالب منازعه بین کثرت‌گرایان و اتحادیه‌گرایان مورد استفاده قرار می‌گیرد که در آن پیوستاری از شبکه‌های خط‌مشی از انواع بازتر آن (برای نمونه شبکه‌های موضوعی) گرفته تا انواع بسته‌تر آن وجود دارد (Jordan and Schubert, 1992; Waarden, 1992).

مفاهیم شبکه‌ها، مطالعات خط‌مشی انگلیس را در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ به‌خود اختصاص داد. پایه این مطالعات، تحقیق کلاسیک صورت گرفته در زمینه گروه‌های فشار انگلیس بود که جردن و ریچاردسون انجام دادند. این تحقیق گامی بود که از دل مشغولی‌های قدیمی پیرامون احزاب و پارلمان، به‌سوی دنیای پنهان گروه‌های

1. Browne
2. Stein
3. Bicker

خط‌مشی برداشته شد. شبکه‌های خط‌مشی و مفاهیم همراه آن، با کتاب حکومت تحت فشار: فرایند خط‌مشی‌گذاری در یک دموکراسی پس‌پارلمانی که ریچاردسون و جردن^۱ نگاشته‌اند، در محافل انگلیسی زبان مطرح شد. آنها مشاهده کردند که در برخی حوزه‌ها، خط‌مشی‌ها در زیرمجموعه‌های ملی بین گروه‌های سیاست‌گذاران، ادارات دولتی و ذی‌نفعان سازمان‌یافته و نه در پارلمان یا کابینه اتخاذ می‌شود. آنها با این عبارت کوشیدند تا رابطه نزدیک میان کارگزاران دولتی و گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته را تبیین و معرفی نمایند و ادعان داشتند که رویکرد آنها صرفاً مجموعه‌ای از استعاره‌هاست که ساختارهای نوینی را برای مطالعه خط‌مشی بریتانیا و اروپا ارائه می‌دهد (Dowding, 1997).

تحقیق قابل توجه دیگری را هلکو و ویلدافسکی در توصیف شبکه‌های فردی در خزانه‌داری و کاخ نخست‌وزیری انجام دادند. موضوع هر دو تحقیق فرهنگ، خصوصیت بسته و نخبه‌گرایی حاکم بر فرهنگ حکومتی انگلیس بود. آنچه در انگلیس باعث توجه سایرین به این مفهوم گردید، کار رودز درباره روابط بین‌دولتی انگلیس و همچنین کار مشترک رودز و مارش در چاپ کتابی در زمینه شبکه‌های خط‌مشی بود (Marsh and Rhodes, 1992). سایر مطالعات روی حوزه‌های مختلف خط‌مشی نظیر کشاورزی، آموزش، آب، بهداشت جامعه و روابط دولت - صنعت متمرکز بوده است. این تحقیقات آثار نظری و تئوریک خاصی برجای گذاشتند. ایده شبکه‌های خط‌مشی بر سه برنامه تحقیقاتی شورای اقتصاد بریتانیا یعنی طرح روابط درون حکومتی، طرح رابطه بین دولت و صنعت، و برنامه دولت محلی تأثیر گذاشت (John, 1999: 4). در انگلیس استعاره شبکه‌ها، چارچوبی را برای درک خط‌مشی‌گذاری در رژیم‌های دموکراتیک فراهم می‌آورد. ریچاردسون و جردن بیان می‌دارند که نقشه خط‌مشی‌گذاری بریتانیا با مجموعه بخش‌بخش شده‌ای از زیرنظام‌ها مشخص می‌شود که هر بخش محل قرار گرفتن مجموعه مختلفی از گروه‌های سازمان‌یافته بوده و عموماً به‌دلیل وجود گروه‌های به رسمیت شناخته نشده یا عموم مردم نفوذناپذیر است (Acevedo and Common, 2004).

مفسران به بلندپروازی برخی از این مطالعات اشاره کرده و معتقدند نویسندگان مکتب شبکه‌ها در بریتانیا ادعا نکرده‌اند که از این ایده به‌عنوان استعاره یا ابزار توصیفی

استفاده می‌کنند، اما آنها نوع‌شناسی‌هایی را عرضه نموده و نوعی قدرت علی را به شبکه‌ها نسبت داده‌اند. رودز و مارش نقش مهمی در متمایزسازی انواع مختلف شبکه‌های خط‌مشی، خصوصاً بین شبکه‌های موضوعی باز هلکو و اجتماعات خط‌مشی بسته و انحصاری ایفا کرده‌اند. از نظر آنها شبکه‌های موضوعی در برخی بخش‌های خط‌مشی، مثل امور مصرف‌کنندگان مطرح می‌شود، در حالی که جوامع خط‌مشی بیشتر در دولت‌های اروپایی رایج است. ایده اصلی آن است که وجود یک شبکه خط‌مشی و یا به‌طور خالص‌تر جامعه خط‌مشی، خط‌مشی‌گذار را محدود کرده و نتیجه خط‌مشی را تعیین می‌کند. به‌رغم ایرادهای موجود در این بیانات، تلاش برای تبیین بیشتر و ارائه یک تئوری ناکام مانده است؛ زیرا به اعتقاد داودینگ، متغیرهای مستقل در این پژوهش جزء ویژگی‌های ذاتی و فی‌نفسه شبکه‌ها نبوده و از ویژگی‌های اجزای درونی شبکه‌های خط‌مشی محسوب می‌شود. این اجزا هم ماهیت شبکه و هم ماهیت فرایند خط‌مشی‌گذاری را تشریح می‌کند. با آنکه فرهنگ علمی انگلیسی‌ها بسیار تجربه‌گراست، بخش اعظم تئوری‌های خط‌مشی، در حد معرفی و توصیف ویژگی‌های خط‌مشی‌گذاری در بخش‌های مختلف باقی مانده است. همان‌طور که مارش و رودز بیان کردند شبکه‌های خط‌مشی بیشتر به‌مثابه یک ابزار تحقیقاتی‌اند تا یک تئوری (Rhodes and Marsh, 1992).

۳-۳-۲ مطالعات سایر کشورهای اروپایی

نوع دیگری از بلندپروازی بر مطالعات شبکه‌های خط‌مشی در اروپا تأثیر گذاشته است. آنها نیز ادبیات انبوهی را در مورد شبکه‌های خط‌مشی خلق کرده‌اند. برخی نویسندگان پیشرو از شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شکل جدیدی از حکومت طرف‌داری کرده‌اند و بسیاری دیگر نیز بخشی را شکل دادند که مکتب ماکس پلانک نامیده می‌شود. این نویسندگان روی شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شکلی از سازمان‌های اجتماعی، در پاسخ به مسائل ناشی از هماهنگی تأکید دارند. شبکه‌ها هماهنگی را با خلق اعتماد و کاهش هزینه‌های مبادله تسهیل می‌کنند. درست مانند مباحث اتحادیه‌گرایی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ که تحت تأثیر علوم سیاسی آلمان قرار داشت، ادبیات اروپایی پر از مفهوم‌سازی مسئله است ولی مدل‌ها و فرضیه‌های قابل آزمون محدودی را ایجاد کرده‌اند (John, 1999: 5).

سنت رایج در آلمان یک رویکرد تاریخی نسبت به شبکه‌های خطمشی دارد (Kichert and et al, 1999). در اینجا شبکه‌های خطمشی به‌عنوان شکل جدیدی از حکومت‌داری محسوب می‌شود که به شکل موفقیت‌آمیزی جایگزین شیوه‌های سنتی و از بالا به پایین خطمشی‌گذاری یا رویکردهای بازارگرایانه شده است که درصدد به‌کارگیری الگوهای شبه‌بازرگانی در اداره امور جامعه می‌باشد (مدیریت دولتی نوین) (Kickert and Koppenjan, 1999; Sotarauta and Linnamaa, 1998).

نویسندگان فرانسوی حوزه خطمشی‌های دولتی نیز زمان زیادی را صرف این مسئله که مطالعات اداری تحت سلطه حقوق‌دانان یا نظریه‌پردازان سازمانی است، کرده‌اند (مکتب میشل کروزیئر^۱). بخشی از نسخه فرانسوی شبکه خطمشی، تحت تأثیر مباحث چندملیتی^۲ بوده است. نماینده اصلی این مکتب پیر مولر^۳ است که شبکه‌های خطمشی را به‌صورت شکلی از واسطه‌گری اجتماعی قلمداد می‌کند که مشابه مکتب آلمان از طریق برخی یافته‌های تجربی، واقعیت فعالیت‌های بین‌بخشی خطمشی و اجتماعات نسبتاً بسته خطمشی را تأیید می‌کند. خاص‌ترین یافته ادبیات فرانسه، اهمیت انجمن‌های حرفه‌ای^۴ در دل شبکه‌های خطمشی است (John, 1999).

۲-۳-۴ دسته‌بندی مطالعات شبکه‌های خطمشی براساس توصیف یا تبیین شبکه‌ها^۵

در بحث شبکه‌های خطمشی مسئله میزان قدرت تبیین نظریه‌ها وجود دارد که چنانچه خواهان تئوری‌هایی با قدرت تبیین واقعی باشیم می‌بایست مدنظر قرار گیرد. نکته‌ای که در این زمینه قابل توجه است اینکه متون موجود در ادبیات شبکه‌های خطمشی عمدتاً ماهیت توصیفی داشته و در حد محدودی جنبه تبیینی یافته‌اند. اطلاق عناوین مناسب به الگوهای مشهود روابط سیاسی، ابتدائاً رویکردی توصیفی است. با متمایزسازی یک مجموعه از ذی‌نفعان و سایر ذی‌نفعان، درواقع توضیح می‌دهیم که آنها مشابه نبوده و به یک جامعه خطمشی تعلق ندارند. با وجود اینها، مطالب کمی درباره فرایندهای درون شبکه‌ها یا

1. Michel Crozier
2. Cross National
3. Pierre Muller
4. Professional Corps
5. Description or Explanation

ستاده‌های آنها وجود دارد تا بتوان براساس معیارهای مشهودی آنها را تبیین کرد. از طرفی نویسندگانی وجود دارند که شبکه‌ها را به صورت‌های تبیینی به کار گرفته‌اند. برای نمونه کسانی چون رودز، ویلکس و رایت از مفهوم شبکه‌ها چیزی بیش از عناوین ساده توصیفی مدنظر داشته‌اند. آنها به درجات مختلف، با استفاده از ایده شبکه‌ها در چشم‌اندازی وسیع‌تر به دنبال ارائه تبیین‌های دقیق‌تر برای ارتباطات الگویافته معینی که در قالب شبکه‌ها صورت می‌گیرد، بوده‌اند. آنها خواسته‌اند با گسترده‌سازی تحلیل‌های خود در مورد بسترهایی که شبکه‌ها در آنها وجود داشته و به فعالیت می‌پردازند سخن گفته و با انجام چنین کاری، توضیحاتی را (مثلاً) در مورد تفاوت‌های شبکه‌ها یا علل به وجود آمدن آنها عرضه کنند. برای نمونه از یک سو ویلکس و رایت توجه خاصی به ادغام کردن مفاهیم سطح میانی با مفاهیم سطح خرد شبکه‌ها داشتند، اما روشن است که آنها شبکه‌ها را نه تنها به عنوان ابزاری برای نام‌گذاری بلکه شیوه‌ای برای بررسی پیوندهای بین شبکه‌ها و تعاملات خرد جهت تبیین تغییرات سیاسی مورد توجه قرار داده‌اند. از سوی دیگر رودز تأکید بیشتری بر ایجاد روابط بین سطوح میانی و کلان داشت. هرچند تلاش‌های وی برای دادن قدرت تبیین به مدل از طریق مفهوم‌سازی شبکه‌ها به این شیوه با شکست مواجه شد چرا که صرفاً توسعه قلمرو مطالعه نمی‌تواند به تبیین‌های کافی منجر شود.

با بررسی متون موجود ملاحظه می‌شود که اکثر آنها از بنیان تبیینی قدرتمندی برخوردار نبوده، درخصوص یکپارچه‌سازی سطوح، تحلیل مشکلاتی داشته و عموماً به زیاد کردن متغیرها و وسیع کردن سطح تحلیل تمایل نشان داده‌اند تا پرداختن به تحلیل تعداد کمی متغیر ولی با عمق زیاد (Mills and Sward, 1994). از این رو تلاش‌هایی انجام شده تا فراتر از استفاده از شبکه‌ها و جوامع به صورتی صرفاً توصیفی پیش روند. گاهی این امر نوعی مسئله سطح تحلیل به شمار می‌رود. مثلاً رودز به طور خاص به دنبال قرار دادن شبکه‌های سطح میانی درون ساختارهای سطح کلان (محیط حاکمیت ملی) بوده است. انتقاد وارده بر وی این است که مسئله تبیین در چارچوب مدل شبکه‌های خط‌مشی به مسئله سطوح تحلیل برمی‌گردد، و این مسئله‌ای نیست که صرفاً بتوان با گسترده ساختن دامنه پدیده‌های تجربی مورد بحث، آن را حل کرد. بلکه این امر مستلزم عمیق ساختن تحلیل‌ها از طریق استفاده از تئوری‌های صریح تبیینی است.

میلز و ساوارد گزینه‌هایی را برای تعمیق تئوریک تحلیل شبکه‌های خط‌مشی ارائه داده‌اند. آنها چهار حوزه را مشخص کردند که در آنها می‌توان تئوری‌های تبیینی‌تری را ارائه کرد. اول به منابعی نیاز داریم که بتواند برای تبیین علل ایجاد شبکه‌ها به کار گرفته شود، دوم نیازمند تبیین تأثیر شبکه‌ها بر خط‌مشی هستیم، سوم نیازمند تبیین این امر هستیم که چه کسانی در شبکه‌ها دارای قدرت‌اند و در نهایت باید تبیین کنیم که شبکه‌ها چگونه تغییر می‌کنند. آنها دو گزینه را برای تبیین هر کدام از موارد فوق ارائه دادند یکی از این گزینه‌ها، به کارگیری تئوری‌های کلان استاندارد در مطالعه خط‌مشی است. در اینجا شخص می‌تواند محل (منطقی یا ممکن) انواع متعدد شبکه‌های خط‌مشی را در مفاهیم بیان شده توسط مارکسیست‌ها، نظریه‌پردازان نخبگان، نظریه‌پردازان دولت‌محور و تکثرگرایان جست‌وجو کند. نتیجه به‌دست آمده از چنین تحلیل‌هایی این است که شبکه خط‌مشی یک حوزه چندنظریه‌ای است، به‌طوری‌که هیچ تئوری کلانی نمی‌تواند تبیین‌های جامعی را از پدیده مورد بحث یا از انواع آن به‌دست آورد، هر چند که هر نظریه‌ای می‌تواند دیدگاه‌هایی را که در زمینه روشن‌سازی بخشی از این تصویر ارزشمند است، ارائه دهد.

آیا رویکرد بهتری وجود دارد؟ میلز و ساوارد با اشاره به رویکرد دیگر معتقدند که تمرکز بر روی متاتئوری^۱ ممکن است مفیدتر از تمرکز بر تئوری کلان^۲ باشد. تئوری کلان براساس عمق یا گستره آن ممکن است مبهم باشد. عمق تبیین واقعی می‌تواند از به کارگیری متاتئوری‌های تبیین برخیزد. در اینجا نشان داده می‌شود که چگونه فرضیه‌های مفیدی را می‌توان از متاتئوری‌های مشخصی مشتق کرد.

الف) دیدگاه کارکردگرایی:^۳ این دیدگاه نشان می‌دهد که شبکه‌ها بدین جهت که برای تثبیت کارکردهای درون نظام سیاسی ضروری‌اند، در مقام اول قرار می‌گیرند. همه نظام‌ها باید قابل مدیریت باشند و وجود زیرنظام‌های نسبتاً ثابت به شکل شبکه‌ها موجب ارتقای نظامی بودن و ازاین‌رو قابلیت پیش‌بینی و اداره فضای سیاسی می‌شود. این دسته (کارکردگرایان) ممکن است نشان دهند که شبکه‌ها می‌بایست دارای تأثیرات

1. Meta Theory
2. Macro Theory
3. Functionalism

سیاسی کاملاً ذاتی باشند، چون برای حفظ و نگهداری زیرنظام‌های ثابت و نظام‌های گسترده‌تر، بیش از پاداش‌های صرفاً نمادین به وجود آنها نیاز است. از دیدگاه کارکردگرایان، تغییر شبکه‌ها ممکن است به دلیل (مثلاً) تغییرات ساختاری و تکنولوژیکی واقع شود که آن را زیرنظام‌ها (اگر خواهان بقای خود می‌باشند) می‌بایست اقتباس کنند.

رویکرد ماتریالیستی که می‌توان آن را ماتریالیسم مارکسیستی نامید بیانگر تغییرات در ماهیت روش‌های تولید و در نتیجه روابط طبقاتی است که به نوبه خود تغییر ساختار کنترل طبقات زیردست را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. بنسون^۱ با قبول چارچوب کارکردگرایی مارکسیست‌ها، تأکید می‌کند که به ضرورت حفظ و نگهداری فرایند انباشت و ارائه توجیهاتی برای نظم حاکم بر امور علاقه‌مند است (Benson, 1982: 164). با فناوری‌های جدید، حفظ فرایند انباشت مستلزم ایجاد روابط جدیدی بین سازمان‌های دولتی و گروه‌های تخصصی حرفه‌ای و تولیدکننده، گاهی به صورت رسمی و گاهی به صورت غیررسمی است. تولید توجیهات جدید نیز ممکن است مستلزم بسط ساختارها و کارکردهای دولت به نحوی باشد که جامعیت و جهانی بودن نقش دولت را نشان دهد (Poulantzas, 1980). گرامشی^۲ نیز در این زمینه سخن معروفی دارد و می‌گوید، دولت کامل^۳ نقش مهمی را در بازتولید روابط طبقاتی سرمایه‌داری ایفا می‌کند، براساس این ماتریالیست‌ها باید پیچیدگی‌ها را کشف کرده و تعریف کارکردی وسیع (هرچند نسبتاً ثابتی) را از دولت ارائه دهند که در آن ادبیات شبکه‌های خط‌مشی، به عنوان چیزی که منافع طبقات غالب را پیوند می‌زند تدوین شود. براساس تبیین روابط قدرت درون شبکه‌ها، ماتریالیست‌ها می‌توانند به خصوصیت نخبه‌گرایانه و انحصارطلبانه بسیاری از شبکه‌ها اشاره کرده، و به دنبال نشان دادن این امر باشند که چگونه روابط نابرابر طبقاتی می‌تواند به این موضوع کمک کند. در مجموع، شبکه‌های خط‌مشی به عنوان شاخک‌های^۴ دولت در وهله اول به قدرت زیرساختی دولت افزوده و درعین حال با کم‌رنگ

1. Benson

2. Gramsci

3. Integral State

4. Tentacles

ساختن دیدگاه‌های مربوط به ماهیت و مرزهای قدرت مرکزی سیاسی کارکرد گمراه‌کننده‌ای را ایفا می‌کند (Mann, 1986).

ب) **از دیدگاه تئوری بازی‌ها:** از دیدگاه تئوری بازی‌ها نظریه‌پردازان انتخاب عقلایی بر نیاز به دانش اعتمادسازی برای هر بازیگر، اشاره دارند. شبکه‌های نسبتاً باثبات موجبات ارتقای فرصت‌های بازی‌های مبتنی بر همکاری و بازی‌های مجموع غیرصفر بین بازیگران شبکه‌ها را فراهم می‌آورند. درخصوص موضوعات و مسائل خط‌مشی، نظریه‌پردازان انتخاب عقلایی تأثیرات ثابت و اساسی را انتظار دارند، که در غیر این صورت مزیت‌های انجام بازی برای بازیگران به شکل صرفاً سمبلیکی درآمده و شبکه‌ها شانس بقای کمتری پیدا می‌کنند. برای تبیین روابط قدرت، نظریه‌پردازان انتخاب عقلایی به مشوق‌های فراروی بوروکرات‌ها و نیز اطلاعاتی که روابط شبکه‌ای به آنها عرضه می‌کند، اشاره دارند (Dunleavy, 1991). برای تبیین تغییرات شبکه‌ها، نظریه‌پردازان انتخاب عقلایی کار خود را با بررسی ادراکات هریک از بازیگران که با هدف حداکثرسازی علایق و منافع فردی صورت می‌گیرد، شروع می‌کنند؛ اگر بازیگران کلیدی موجود در شبکه به دلیل منافعتشان ساختار شبکه را نادیده بگیرند، ممکن است به دنبال تغییر ساختار رفته یا آن را به‌طور اساسی مورد بازنگری قرار دهند.

ج) **تئوری ساختارگرایی:** در نهایت باید به کارهای تئوری ساختارگرایی^۱ که به دنبال تبیین پیوندهای بین سازمان و ساختار درون یا حول شبکه‌هاست اشاره کرد. تئوری ساختارگرایی فایده رویکرد تکاملی را نشان می‌دهد که به‌موجب آن اقدامات هر بازیگر در طی زمان باعث ظهور شکل‌های مختلفی از سازمان و پیوندهای ثابت بین سازمان‌های مختلف می‌شود که این امر به‌نوبه خود محدودیت‌ها و فرصت‌هایی را برای بازیگران آتی فراهم می‌آورد. در این نگرش از طریق بازیگرانی که فرصت‌هایی را درون بستر ساخت‌یافته‌ای فراهم می‌آورند، شبکه‌ها ظهور می‌کنند. این نگرش هم به مسئله عملکرد نسبی شبکه‌های خط‌مشی (تأثیرات نسبتاً ثابت خط‌مشی‌ها) کمک می‌کند و هم منابعی را برای تحلیل تغییرات فراهم می‌آورد. زمانی که قواعد رسمی و غیررسمی بر تعاملات درونی و بیرونی شبکه‌ها حاکم می‌شود، این قواعد به شکل منابعی درمی‌آیند که بازیگرانی که موقعیت بهتری در شبکه‌ها

دارند می‌توانند از مزیت‌های خود بهره‌برداری کنند (Mills and Saward, 1994).

۵-۳-۲ دسته‌بندی شبکه‌های خط‌مشی براساس سطوح مختلف تحلیل

ایده اولیه شبکه‌ها ما را به اهمیت توجه به افراد در مجموعه گروه‌ها و نوع روابط اجتماعی که این شبکه‌ها بخشی از آن می‌باشند هدایت می‌کند. براساس این همه انسان‌ها از طریق شبکه پیچیده‌ای از روابط به یکدیگر مرتبط می‌شوند که به اصطلاح ساختار اجتماعی نامیده می‌شود. توضیح عقلایی شبکه‌ها در مفهوم تحلیل هزینه مبادلات^۱ نهفته است. این مفهوم برای تشریح تئوری‌های مختلف علوم اجتماعی به کار می‌رود و افراد را به صورت بازیگران عقلایی پنداشته و به شکل‌های مختلف همکاری و انسجام اجتماعی به دیده فرایندهای مبادله می‌نگرد. این مفهوم بیانگر آن است که افراد چگونه به منظور تحقق منابع و ترجیحات خود با یکدیگر همکاری می‌کنند.

تمرکز بر شبکه‌ها به عنوان منبعی برای کسب حمایت اجتماعی، ما را به سمت تحلیل اهمیت یکپارچه‌سازی در قالب جوامع اجتماعی و شیوه‌هایی رهنمون می‌سازد که این امر می‌تواند رفتار را تحت تأثیر قرار دهد. این جهت‌گیری به ایجاد گرایش پژوهشی جدیدی منجر شده که تمرکز آن بر شبکه‌سازی^۲ است که خود به یک مکتب جدید با عنوان مکتب شبکه^۳ تبدیل و همان‌گونه که قبلاً نیز اشاره شد در مقابل سلسله‌مراتب و بازار قرار می‌گیرد.

با بررسی متون شبکه‌های خط‌مشی ملاحظه می‌شود که کانون تمرکز مطالعه شبکه‌ها بر سطوح مختلفی قرار گرفته است، که آنها را می‌توان در سه سطح زیر دسته‌بندی کرد:

- سطح خرد (شبکه اجتماعی یک فرد)؛

- سطح میانی (روابط بین سازمانی)؛

- سطح کلان (روابط بین دولت و جامعه مدنی).

تمایز بین این سطوح به شیوه‌های مختلفی قابل انجام است. براساس یک روش این

1. Transaction Cost Analysis

2. Network Building

3. Network School

تمایز بر مبنای بازیگر - ساختار صورت می‌گیرد که در آن تفکیک سطح خرد - کلان با توجه به چگونگی آثار متقابل ساختارهای اجتماعی موجود و اقدامات افراد صورت می‌گیرد، به عبارت دیگر چنین تفکیکی با توجه به این معیار که ساختارهای اجتماعی چگونه اقدامات افراد را شکل داده و متقابلاً اقدامات افراد چگونه ساختارهای اجتماعی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند؛ انجام می‌شود. یک راه دیگر برای ایجاد تمایز بین سطوح تحلیل، تفکیک سطوح مطالعه به سطح بخشی و سطح زیربخشی است.

رویکردهای خرد عموماً بر بررسی اقدامات فردی و نظریه‌های رفتار انسان تأکید دارند. ریشه‌های این مکتب در علم انسان‌شناسی قابل مشاهده است که با تمرکز بر روابط بین‌انسانی و تأکید بر نقش هنجارها و فرهنگ، جلوه‌گر می‌شود. کانون این مکتب در ادبیات شبکه‌های خط‌مشی ایالات متحده است که بر سطح خرد یعنی توجه به روابط شخصی بین بازیگران اصلی به جای روابط ساختاری بین نهادها و مؤسسات تأکید دارد. آنها وجود روابط نزدیک و تنگاتنگ بین افراد را مورد شناسایی قرار داده و می‌پذیرند که این شبکه‌ها می‌توانند بر خط‌مشی‌ها تأثیر بگذارند، اما انکار می‌کنند که چنین ترتیباتی تهدیدی برای دموکراسی محسوب می‌شود (Marsh, 1998). داودینگ^۱ یکی از نمایندگان این مکتب، مدعی است که ما برای استفاده از شبکه‌ها به عنوان یک متغیر توصیفی کلیدی باید مدل چانه‌زنی تعاملات فردی^۲ و تئوری بازی‌ها را در هم ادغام کنیم، چرا که عامل محرکه شبکه‌ها خصوصیات اجزای موجود در شبکه‌ها و نه خواص خود شبکه‌هاست. البته انتقاد وارده بر این مکتب بی‌توجهی آن به نقش ساختار می‌باشد. بدیهی است تحلیل شبکه‌ها علاوه بر الگوهای تعامل بین بازیگران، مستلزم توجه به ساختار نیز هست (Ibid.). همچنین با توجه به ضرورت قابلیت تعمیم نظریه‌ها، انتقاد دیگری را که می‌توان بر این مکتب وارد کرد آن است که تجزیه و تحلیل شبکه‌های افراد نیازمند دانش و اطلاعات مفصلی بوده و امر مقایسه را دشوار می‌سازد.

تحلیل‌های سطح کلان روی تئوری دولت و روابط بین دولت و جامعه مدنی تمرکز دارد. تحلیل‌های سطح کلان اساساً ساختاری بوده و اهمیت بازیگران را کمتر از حد^۳

1. Dowding

2. Bargaining Model of Individual Interaction

3. Downplay

نشان می‌دهد. این مکتب را می‌توان به سنت بریتانیا در زمینه شبکه‌های خط‌مشی نسبت داد. مکتب بریتانیا که تا حد زیادی براساس کارهای هلکو و ویلدافسکی^۱ بنا شده است، ایده جامعه خط‌مشی را اقتباس می‌کند (Ibid.). آنها معتقدند که چنین ترتیبی، کلید درک بیشتر خط‌مشی‌گذاری‌ها در دموکراسی‌های لیبرال باثبات است. مهم‌تر از این، کار رودز و مارش است که شبکه‌ها را به صورت ساختارهای مبتنی بر وابستگی منابع دیده، بر پیوندهای ساختاری بین ذی‌نفعان دخیل در شبکه‌ها تأکید نموده و ساختار شبکه‌ها را نیز به دیده عامل اثرگذار بر ستاده‌های خط‌مشی می‌نگرند. از این نظر، تغییر شبکه نیز احتمالاً نتیجه تغییر اقتصاد، سیاست یا دانش است (Rhodes and Marsh, 1992). انتقاد وارده بر این مکتب آن است که بازیگران شبکه و توانمندی آنها برای اتخاذ تصمیمات عقلایی نادیده گرفته می‌شوند (Lovseth, 2000).

تحلیل شبکه‌های خط‌مشی در سطح میانی^۲، با مفهوم روابط بین دولت مرکزی - محلی رودز به بهترین وجه ممکن تداعی می‌شود که در آن مطالعه وی نوعی بازی را بررسی کرد که در آن هر دو شرکت‌کننده (دولت مرکزی و محلی) برای حداکثرسازی تأثیر خود بر نتایج حاصله، از منابع و ظرفیت‌های حقوقی و قانونی، سازمانی، مالی، سیاسی و نیز منابع غیررسمی خود بهره می‌گیرند (Rhodes and Marsh, 1992). در اینجا شبکه‌های خط‌مشی، ساختار شبکه‌ها و الگوهای تعاملات بین آنها می‌باشد و این مفهوم را می‌توان به صورت فراساختاری^۳ برای ترسیم نقشه^۴ روابط بین دولت و جامعه در نظر گرفت. با وجود ادعای تئوری‌سازی در سطح میانی، کارهای توصیفی انجام شده، عمدتاً در سطح خرد براساس ویژگی‌های بازیگران و نه براساس ویژگی‌های شبکه صورت پذیرفته است (Dowding, 1995).

بسیاری از محققان تلاش کرده‌اند تا سطوح متعدد تحلیل شبکه‌ها را در هم ترکیب کنند. برای مثال ویلکس و راییت در زمینه روابط بین سطوح میانی و خرد اقداماتی انجام داده و به نحوه روابط بازیگران با شبکه‌ها و نحوه تغییر شبکه‌ها توسط آنان اشاراتی کرده‌اند. با این حال چارچوب آنها برای نشان دادن تأثیر متغیرهای کلان بر

1. Wildavsky

2. Meso Level

3. Superstructure

4. Mapping

این روابط با مشکلاتی مواجه بوده است. از طرفی رودز درزمینه سطح میانی مطالعاتی انجام داده و تمایل دارد تا از متغیرهای کلان صرفاً برای بسترسازی^۱ استفاده کند (Mills and Saward, 1997).

۶-۳-۲ دسته‌بندی مطالعات انجام شده براساس روش‌های کمی و کیفی تحلیل

یکی از تفاوت‌های موجود در مطالعات مختلف درباره شبکه‌های خط‌مشی به نحوه تحلیل این شبکه‌ها با استفاده از روش‌های تحلیل کمی یا کیفی برمی‌گردد. هر دو روش تحلیل، شبکه‌ها را به‌عنوان یک ابزار تحلیلی نگاه می‌کنند. رویکرد کمی، تحلیل شبکه‌ها را به‌عنوان روشی برای تجزیه و تحلیل ساختار اجتماعی می‌داند. تمرکز تحلیل‌های کمی بر ایجاد الگویی از ساختار و یا روابط مبادله در حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری است. روابط بین بازیگران براساس میزان انسجام، تعادل ساختاری، نمایش فضایی و استفاده از روش‌های کمی مثل طبقه‌بندی سلسله‌مراتبی، جداول چگالی^۲، مدل‌های بلوکی^۳ و غیره تجزیه و تحلیل می‌شوند. محققانی چون سیارینی^۴، لومن^۵، پاپی^۶ و ناک^۷ از روش‌های کمی برای تحلیل شبکه‌ها استفاده کرده‌اند.

هرچند بسیاری از موردکاوی‌های انجام شده بر مبنای شیوه‌های کیفی قرار دارد، اما یکی از شاخه‌های اصلی مطالعات کیفی، مقایسه شبکه‌های خط‌مشی در میان کشورهای مختلف است (Mills and Saward, 1997). رویکرد کیفی بیشتر فرایندگراست. این رویکرد به ساختار تعاملات بین بازیگران کمتر توجه داشته، در مقابل بر محتوای این تعاملات با استفاده از روش‌های کیفی مثل مصاحبه‌های عمیق، تحلیل محتوا و تحلیل گفتمان تأکید دارد. با این‌همه این دو رویکرد به تنهایی از جامعیت لازم برخوردار نبوده و مکمل یکدیگرند (Borzel, 1997).

-
1. Contextualise
 2. Density
 3. Block
 4. Sciarini
 5. Laumann
 6. Pappi
 7. Knoke

۲-۴ رویکرد دولت‌ها در مواجهه با شبکه‌های خط‌مشی

در تئوری، شبکه‌ها ساختارهایی بدون سلسله‌مراتب بوده و خود، نظمشان را ایجاد می‌کنند. رودز معتقد است که شبکه‌ها در محیطی فعالیت دارند که در آن دولت‌ها دیگر نقش برتر ندارند. آنها در مقابل نقش رهبری حکومت ایستادگی کرده و خط‌مشی‌های خود را تنظیم نموده و محیط مورد نظر خویش را می‌آفرینند. ما امروزه دیگر در جامعه‌ای یک‌سویه زندگی نمی‌کنیم بلکه جوامع امروزین را باید جوامعی بدون مرکز به حساب آورد که ویژگی مهم آنها دارا بودن مراکز متعدد است (Rhodes, 1997).

با این حال آیا ما واقعاً در جامعه‌ای بی‌مرکز زندگی می‌کنیم؟ رویکردهای تکثرگرایانه بیشتر تمایل دارند که نقش دولت‌ها را کم‌رنگ‌تر از آنچه که هست نشان دهند؛ زیرا این دیدگاه‌ها دولت را به عنوان کانون مرکزی رقابت منافع و خواسته‌های اجتماعی می‌دانند. طبق این دیدگاه‌ها خواسته‌ها و علایقی که بیش از همه سازمان‌یافته باشند و از پشتیبانی منابع و تخصص‌های کافی برخوردار باشند برنده خواهند شد و بنابراین دولت‌ها اهداف خود را دنبال نمی‌کنند. ولی واقعیت آن است که دولت‌ها هنوز بیش از همه سازمان‌یافته بوده و از منابع و تخصص‌های کافی نیز برخوردارند و بنابراین دولت‌ها بسیار قدرتمندند (Smith, 2001: 1-2). در بسیاری موارد خط‌مشی‌هایی که ظاهر می‌شوند در حقیقت تصمیمات عوامل حکومتی می‌باشند که مایل به پیروی از یک خط‌مشی خاص هستند یا تمایل دارند تنها با گروه‌های خاصی مشاوره کنند. در مواردی، حتی دولت‌ها می‌توانند به سادگی دیدگاه‌هایی را نادیده بگیرند که مورد علاقه‌شان نیست. دولت‌ها همواره در تلاش برای دستیابی به توازن و تعادلی بین مشارکت ذی‌نفعان و دستیابی به کنترل کامل هستند.

برای دولت‌های مدرن دستیابی به یکی از این دو مورد - در دست داشتن کنترل کامل و درعین حال جلب مشارکت اجتماعی - تبدیل به مشکلی شده است. صاحب‌منصبان دولتی مایل‌اند از سرزنش به دور بوده و درعین حال حسن شهرت نیز کسب کنند. ولی در وهله اول برای کسب چنین خواسته‌ای باید به بسیج نیروهای اجتماعی دست بزنند (Atkinson and Coleman, 1992: 155).

دولت‌ها با درگیر شدن در شبکه‌ها می‌توانند هدف مهم جذب^۱ دانش تخصصی در فرایند خطمشی‌گذاری را برآورده کنند. بدین ترتیب می‌توانند به گروه‌های متخصص نقشی داده، آنها را به تبعیت از هنجارهای رفتاری در فرایند خطمشی‌گذاری وادار کرده، و به‌طور مؤثری جامعه‌پذیر کنند. دولت‌ها با همکاری در شبکه‌ها می‌توانند تغییرات را بدون مواجهه یا بروز تعارض پیش ببرند. از طرف دیگر خطمشی‌گذاری به‌صورتی نسبتاً بسته نیز دارای مزایای خاص خود می‌باشد. این نوع خطمشی‌گذاری از نظر جردن و ریچاردسون باعث تسهیل در ایجاد یک زبان و درک مشترک از مسئله و موضوع مورد بررسی می‌شود حتی اگر در مورد اولویت‌های خطمشی توافق نظر وجود نداشته باشد (Jordan and Richardson, 1983: 607-698).

به‌علاوه این موضوع نیز قابل توجه است که می‌توان سازوکارهای مشارکت عمومی را برای فیلتر کردن دیدگاه‌های نادرست، غیرمسئولانه و مغرضانه به‌کار گرفت و از این طریق مانع از تأثیر نامطلوب رویدادهای بی‌ثبات و مغشوش سیاسی بر خطمشی‌های عمومی شد (Dunleavy and O'Leary, 1987: 313).

یکی از روش‌های اداره شبکه‌ها این است که بین گروه‌های خودی و غیرخودی تفاوت قائل شد. گروه‌های خودی دارای روابط کاری با وزرا و وزارتخانه‌ها می‌باشند و خواسته‌ها و علایق آنها بخش دائمی و اساسی برنامه‌های کاری این دستگاه‌ها را تشکیل می‌دهد. اعضای این گروه‌ها در کمیته‌های دولتی عضو بوده و در اجرای برنامه‌ها و خطمشی‌های دولتی مشارکت دارند. رهبران اینها شخص وزیر و کارکنان عالی‌مقام را می‌شناسند و می‌توانند هرگاه بخواهند با تلفن و یا حضوری به آنها دسترسی پیدا کنند (Davis and et al., 1993: 139-141). گروه‌های غیرخودی دارای چنین روابطی نبوده و به‌نحو مؤثری از فرایند خطمشی‌گذاری کنار گذاشته شده‌اند. کوپنجان و کیکرت از سه رویکرد نام می‌برند که دولت‌ها در مواجهه با شبکه‌های خطمشی می‌توانند آنها را اقتباس کنند (Kickert and Koppenjan, 1997: 43).

رویکرد ابزاری^۲ تنها یکی از سه رویکردی است که در زمینه مواجهه دولت با

1. Coopting

2. Instrumental Approach

شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری وجود داشته و شیوه‌های مشارکت در حل مسائل را شرح می‌دهد. دو رویکرد دیگر یعنی رویکردهای تعاملی و نهادی، دیدگاهی چالشی و متفاوت را ارائه می‌کنند که در آن اولویت با اهداف تثبیت شده دولت‌ها نیست. در هر دو مورد، محوریت با عمل جمعی است و هیچ بازیگری به تنهایی قادر نخواهد بود راه‌حل خود را به کار گیرد.

رویکرد ابزاری از کارکرد راهبری حکومت حمایت می‌کند و با برداشت‌های متعارف از نقش‌های خاص دولت و قدرت آن در نظام‌های دموکراتیک همخوانی دارد. این رویکرد، شبکه‌ها را عامل تسهیل دستیابی دولت به اهدافی می‌داند که در غیر این صورت دسترسی به آنها ممکن نخواهد بود. در این نوع نگرش اهمیت کمی به بازیگران غیردولتی داده می‌شود مگر تا حدودی که اهداف آنها با اهداف دولت هماهنگی داشته باشد.

در چارچوب رویکرد تعاملی^۱ دولت‌ها باید به مدیریت بازی درون شبکه‌ها و مدیریت تعاملات یعنی مذاکره و مناظره، تسهیل‌گری، واسطه‌گری و داوری بپردازند. در اینجا بحث کنترل کردن و کنترل شدن مطرح نیست، بلکه مجموعه‌ای از بازیگران حضور دارند که بر یکدیگر تأثیرات متقابل می‌گذارند. استراتژی‌ها و اهداف در تعامل بین بازیگرانی که منافع مشترکی دارند و نقاط تمایز خود را تصریح می‌کنند، تغییر می‌کند. دولت نقش محوری را در واسطه‌گری و مذاکره بر سر نتایج ایفا نموده و کمک می‌کند تا راه‌حل‌های جدیدی شناسایی شود.

در رویکرد نهادی^۲ دولت‌ها خود را کمتر به‌طور مستقیم درگیر تعامل با بازیگران کرده و کمتر به اهداف خاصی تمایل نشان می‌دهند. در عوض دولت‌ها توجه خود را به تدوین قواعد تعامل و ایجاد چارچوب‌های سازمانی مناسب برای تنظیم مراحل تدوین استراتژی و تعاملات، متمرکز می‌کنند. هدف دولت‌ها در اینجا ایجاد ساختارهایی درست و تنظیم قواعدی برای تسهیل تعاملات، به‌جای درگیر شدن در خود تعاملات است (Kichert, Klijn and Koppenjan, 1997: 183-185).

بنابراین رویکردهای تعاملی و نهادی بر فرایند کار تأکید دارند. این دو رویکرد، به

1. Interactive Approach

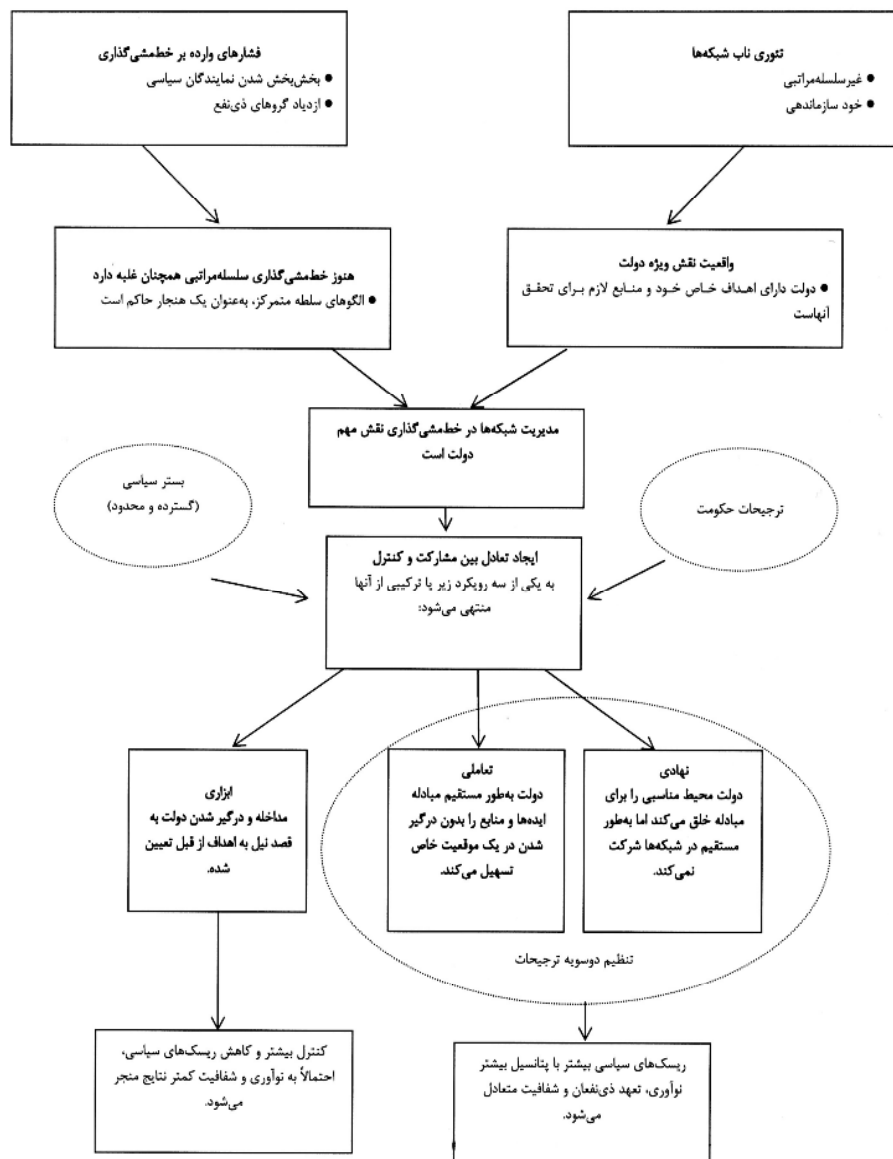
2. Institutional Approach

خط‌مشی‌گذاری در شبکه‌ها به دیده همکاری و عدم همکاری بین احزاب و گروه‌های مستقل که دارای منطق، منافع و استراتژی‌های مختلف و گاهی متعارض هستند، می‌نگرند و به فرایندهای خط‌مشی نه از منظر اجرای اهداف از پیش تعیین شده، بلکه به دید فرایند تعاملی می‌نگرند که در آن بازیگران اطلاعات مربوط به مسائل و مشکلات، ترجیحات و ابزارها را مبادله کرده و نوعی مصالحه بین اهداف و منابع به وجود می‌آورند. نتیجه این رویکردها تعیین مقاصد مشترک و برداشتن گام‌هایی به سمت آنهاست (Hazelehurst, 2001: 10).

رویکردهای تعاملی و نهادی بر اهمیت تنظیم دوسویه برداشت‌های^۱ بازیگران نیز تأکید دارد. در این رویکردها تعارضات برخاسته از برداشت‌های (نگرش‌های نسبت به جهان یا مدل‌های ذهنی) مختلف، مشکل اصلی فرایندهای خط‌مشی‌گذاری محسوب می‌شود. زمانی که بازیگران نخواهند یا نتوانند برداشت‌های خود را به هم نزدیک کنند پدیده جمود یا تثبیت^۲ رخ می‌دهد که فرایند خط‌مشی‌گذاری را تبدیل به گفت‌وگوی ناشنویان می‌کند. در چنین حالتی معمولاً بازیگران به قصد مخالفت با یکدیگر به اظهارنظر پرداخته و هیچ‌یک از طرفین تمایلی به بازنگری و تأمل در خواست‌های خود ندارد (Termeer and Koppenjan, 1997: 79-81).

دولت‌ها می‌توانند فرایند تنظیم دوسویه برداشت‌ها را تسهیل کنند. هدف متقاعد ساختن یکی از گروه‌ها به بهتر بودن یک دیدگاه نسبت به مسئله یا احتمال درست‌تر بودن آن نیست. در عوض تنظیم دوسویه برداشت‌ها باعث تعریف دوباره مسائل به عنوان فرصتی برای پیشرفت و بهبود شرایط تصمیم‌گیری و عملکرد جمعی می‌شود (Ibid.: 87). با در کنار هم قرار دادن این مؤلفه‌ها می‌توان یک چارچوب مفهومی را برای شیوه عملکرد دولت در برابر شبکه‌های خط‌مشی تهیه کرد که در شکل ۵-۲ نشان داده شده است.

1. Mutual Adjustment of Perceptions
2. Fixation



Source: O. Hazlehurst, (2001). "Networks and Policy Making: from Theory to Practice in Australian Social Policy", <http://www.insna.org/INSNA/PNBiblio graphy.htm>

شکل ۵-۲ چارچوب مفهومی رویکردهای مواجهه دولت با شبکه‌های خط‌مشی

در اصل فشارهای جدید بر خط‌مشی‌گذاری و نقش ویژه دولت در مدیریت شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری به شکل‌دهی رویکرد انتخابی دولت منجر خواهد شد. ترجیحات دولت‌ها و نیز زمینه‌های سیاسی بر انتخاب رویکرد، تأثیر می‌گذارد (Hazelhurst, 2001: 10).

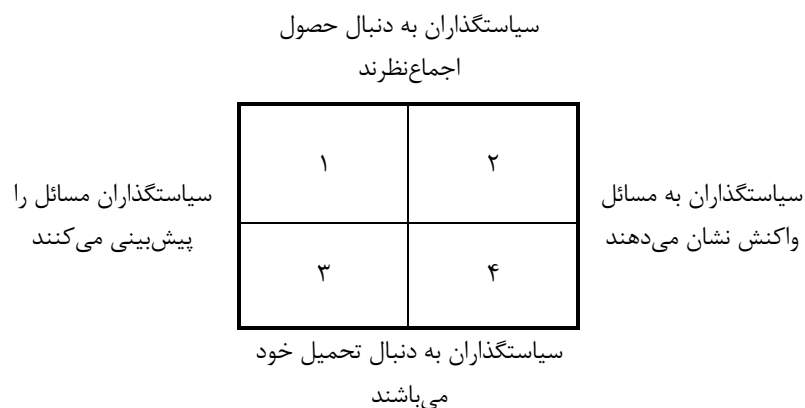
اتکینسون و کلمن معتقدند که رویکرد منتخب دولت‌ها در مواجهه با شبکه‌های خط‌مشی به میزان قدرت آنها بستگی دارد. در بخش‌هایی که دولت قدرتمند است، گروه‌های وظیفه‌ای، کمیته‌های هماهنگ‌کننده و گروه‌های رابط کاری به تفکر مستقل و اتخاذ افق دیدی وسیع که لازمه برنامه‌ریزی خط‌مشی می‌باشد، تشویق می‌شوند. در مقابل در بخش‌هایی که دارای ساختار دولتی ضعیفی می‌باشند، تعداد بسیاری از خط‌مشی‌گذاران و دیوان‌سالاران می‌توانند برای خود ادعای قلمرو کنند، ضمن اینکه هیچ نهاد و مؤسسه‌ای برای ارتباط دادن فعالیت‌های آنها وجود ندارد و در نتیجه شیوه‌های سنتی تقسیم کار به کار گرفته می‌شود.

چنین پلورالیسم دیوان‌سالارانه‌ای موجب تشویق تصمیم‌گیری تدریجی و کوتاه‌مدتی می‌شود که براساس پایین‌ترین وجه مشترک بوده و همیشه در معرض محاسبات سیاسی متعصبانه قرار دارد (Atkinson and Coleman, 1992: 51).

این امر نشان‌دهنده تناقضی جالب است. در بخش‌هایی که دولت احساس کنترل بیشتری بر آنها می‌کند ممکن است بر رویکردهای نهادی و تعاملی (کاهش مؤثر فشارهای خود بر روی دستور کار خط‌مشی) بیشتر تکیه کند. درحالی‌که اگر دولت فاقد اعتماد به بخش‌های خاصی باشد به احتمال بیشتر رویکرد ابزاری را در مدیریت شبکه‌ها اقتباس می‌کند و روابط شبکه‌ها را برای نیل به اهداف از پیش تعیین شده خود، دست‌کاری می‌کند.

به‌هرحال مدیریت شبکه‌ها را زمانی می‌توان اثربخش دانست که به نتیجه‌ای برنده - برنده برای اعضا منجر شود (هرچند ممکن است تمام اعضا به خواسته‌های خود به‌طور برابر دست نیابند). از دیگر معیارهای اثربخشی مدیریت شبکه‌ها می‌توان به میزان فعالیت منابع و اعضا با حداقل هزینه تعامل، میزان کسب تعهد ذی‌نفعان و شفافیت تصمیمات حاصله اشاره کرد. براساس این معیارها می‌توان دلایلی را برای توجیه استفاده از رویکردهای تعاملی و نهادی برشمرد (Hazelhurst, 2001):

- این رویکردها موجب جلب تعهد (و منابع) بیشتر اعضای شبکه شوند.
 - این رویکردها موجب افزایش پتانسیل تدوین راه‌حل‌های جدید و بدیع به مشکلات قدیمی شوند.
 - این رویکردها موجب افزایش امکان رسیدن به راه‌حل‌های برنده - برنده شوند.
 - این رویکردها موجب افزایش امکان اتخاذ تصمیماتی شوند که از استحکام سیاسی بیشتری برخوردارند.
 - این رویکردها دارای شفافیت بیشتری باشند.
- ریچاردسون نیز برای توسعه ایده جوامع خط‌مشی، با در نظر گرفتن کشورهایی خاص، دامنه‌ای از شبکه‌های تدوین خط‌مشی را نشان می‌دهد. تفاوت این شبکه‌ها از لحاظ دو بعد، ۱. داشتن رویکرد پیش‌بینی یا رفتار واکنشی به مسائل خط‌مشی و ۲. تلاش برای ایجاد اجماع‌نظر یا تحمیل تصمیم است. شکل ۶-۲ این ابعاد را نشان می‌دهد:



Source: Acevedo and Common, (2004). "Governance and the Management of Networks in the Public Sector: UK Drugs Policy Since 1995", University of hull.

شکل ۶-۲ شبکه‌های تدوین خط‌مشی

از نظر وی سیاست‌گذاری از مربعات مختلف عبور می‌کند، در برخی تصمیمات، اجماع‌نظر مطلوب است و در دیگر موارد دولت ممکن است خواسته خود را تحمیل کند.

هرچند در کشورهای صنعتی، گرایش‌ها به سمت کسب اجماع‌نظر است، اما برخی موضوعات خط‌مشی به سمت سبک‌های اجباری‌تر پیش می‌رود. مثلاً انگلیس در مربع دوم یعنی مذاکره با جوامع خط‌مشی و واکنش نشان دادن به مشکلات، به جای پیش‌بینی آنها به شیوه‌های عقلایی قرار دارد (Acevedo and Common; 2004).

۵-۲ نارسایی‌ها و انتقادهای مطرح شده در مورد شبکه‌های خط‌مشی

با توجه به انواع مختلف شبکه‌های خط‌مشی و تعاریف و برداشت‌های مختلفی که از این مفهوم وجود دارد، هریک از محققان انتقادات و نارسایی‌های مختلفی را در این زمینه مورد اشاره قرار داده‌اند که ماهیتاً به نوع خاصی از شبکه‌ها برمی‌گردد. در این بخش به نمونه‌هایی از مهم‌ترین این انتقادات و نارسایی‌ها اشاره شده است:

کلی و هاوس^۱ (۲۰۰۳) نارسایی‌های شبکه‌های خط‌مشی را به سه گروه مسائل پاسخ‌گویی، مشارکت و اثربخشی تقسیم کرده‌اند. مسئله پاسخ‌گویی به این واقعیت اشاره دارد که شبکه‌ها در بدو امر به صورت یک ساختار غیررسمی نگریسته می‌شوند و به نحوی شکل گرفته‌اند که ساختار و یا بدنه آنها صلاحیت حقوقی یا رسمی لازم را ندارد و هر کدام از بازیگران آن بنا به صلاحیت خاص خود در آن شرکت می‌کنند. لذا تصمیمات شبکه‌ها از نظر حقوقی الزام‌آور نیست. مسئله مشارکت در شبکه‌ها بدین معنی است که عضویت در آنها بر تمام بازیگران باز بوده و همه می‌توانند به شبکه‌ها دسترسی یابند و این باعث می‌شود که در طول زمان توسعه و رشد یابند. بدین ترتیب که آنها با جمع محدودی از بازیگران کار خود را شروع می‌کنند و به تدریج سایر بازیگران وارد آن می‌شوند. گاهی اعضای شبکه توسط مدیران شبکه یا از طریق پیشنهاد سایر بازیگران دعوت می‌شوند و گاهی خود بازیگران به درخواست خود در شبکه قرار می‌گیرند. بعد از گذشت زمان است که مشخص می‌شود کدام بازیگر با شبکه مورد نظر مرتبط‌تر است. در نهایت مسئله اثربخشی شبکه‌های خط‌مشی که کانون طراحی نهادی شبکه‌های خط‌مشی است، به عنوان اثربخشی سطح شبکه تفسیر می‌شود. بدین معنی که انگیزه اصلی آغاز به کار شبکه‌ها در ابتدا این است که بازیگران مختلف قادر نیستند به تنهایی

1. Kelly and Haus

به اهداف خاص خود برسند. در نتیجه شبکه‌های خط‌مشی را می‌توان به‌عنوان ائتلافاتی نگریست که هدف آن رسیدن به اهداف جمعی است (Joris, 2004).

کیکرت و همکارانش^۱ نیز انتقادهایی بر شبکه‌های خط‌مشی دارند. از نظر آنها شبکه‌های خط‌مشی محکوم‌اند، چون در آنها دولت‌ها منافع مشترک را نادیده می‌گیرند، شبکه‌ها مانع از نوآوری خط‌مشی می‌شوند، از فرایندهای خط‌مشی‌گذاری شفافیت برخوردار نیستند و مشروعیت دمکراتیک کمی دارند. به‌طور خلاصه از نظر آنها کارایی، اثربخشی و مشروعیت سیاست‌های شبکه‌های خط‌مشی پایین است. ولی همان‌گونه که اشاره شد از نظر آنها شبکه‌های خط‌مشی از مزایایی نیز برخوردار است که در بخش قبل به آنها اشاره شد (Kickert and et al., 1997).

رویکرد شبکه‌ای بر وابستگی‌های دولت به افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی که در حیطه خط‌مشی‌گذاری آن قرار دارند تأکید می‌کند. برخی انتقادهای وارده بر این شبکه‌ها عبارت‌اند از:

- شبکه‌ها باعث می‌شوند تا دولت‌ها صدای اکثریت خاموش را نشنیده بگیرند.
- شبکه‌ها به دلیل رویه‌های تثبیت شده و نیز علایق فردی و گروهی، نوآوری را در خط‌مشی‌گذاری تضعیف می‌کنند.
- فرایندهای غیرشفاف خط‌مشی‌گذاری، ارتباطات غیررسمی و سازوکارهای پیچیده در مشاوره باعث می‌شوند تا نتوان به‌دقت گفت که چه کسی مسئول تصمیم خاصی بوده است.

- مشروعیت دمکراتیک شبکه‌ها کافی نیست.

مهم‌ترین انتقادهای وارد شده بر شبکه‌های خط‌مشی در مطالعات مختلف را می‌توان در پنج گروه زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. **کمبود منافع نظری و مفاهیم روشن:** نکته اصلی این انتقادهای اینک که رویکرد شبکه بر مبنای یک بدنه نظری و معرفتی جامع نمی‌باشد که این امر حاصل کمبود چارچوب‌های نظری مناسب و مبهم بودن مفاهیم مربوطه است (Borzel, 1998).
۲. **ضعف قدرت تبیینی:** براساس بعضی انتقادهای، رویکرد شبکه در ابتدا یک موضوع

1. Kickert, Keijn and Koppenjan

مجازی و تا حد زیادی توصیفی است و آثار و نتایج فرایندهای خط‌مشی را تبیین نمی‌کند (Borzel, 1998; Blom-Hansen, 1998; Salancik, 1995; Dowding, 1995).

۳. **غفلت از نقش قدرت:** انتقاد دیگر اینکه رویکرد شبکه و به‌خصوص قسمتی که بر مدیریت شبکه تمرکز می‌کند، تأکید زیادی بر نقش همکاری و اجماع دارد و تضاد، قدرت و تفاوت‌های قدرت بازیگران مختلف را نادیده می‌گیرد (Brans, 1997).

۴. **کمبود یک معیار ارزیابی روشن:** چون رویکرد شبکه استفاده از اهداف از پیش تعیین شده را به‌عنوان معیار ارزیابی رد می‌کند، گفته می‌شود که این رویکرد یک چارچوب ارزیابی واضحی را فراهم نمی‌کند. معیارهای ارزیابی که این دیدگاه پیشنهاد می‌کند مبهم بوده یا فاقد هنجارهای مناسب است. بنابراین این رویکرد تأثیر اهداف دولت را به‌اندازه کافی در نظر نمی‌گیرد.

۵. **ایراد هنجاری در شبکه‌ها و نقش بازیگران دولتی در آنها:** منتقدان معتقدند که رویکرد شبکه‌ای، سازمان‌های دولتی را همانند دیگر سازمان‌ها در نظر می‌گیرد و نقش آنها را به‌عنوان مدافع منافع عمومی مورد توجه قرار نمی‌دهد. آنها ادعا می‌کنند که استراتژی‌های دولت که براساس تئوری شبکه باشد می‌تواند به‌صورت جدی تدوین خط‌مشی، پیگیری منافع عمومی و اهمیت ملاحظات اقتصادی را به‌مخاطره اندازد.

بنابر مطالب فوق می‌توان گفت که موافقان و مخالفان شبکه‌های خط‌مشی هر کدام نظرهای مختلفی دارند. برخی بر کیفیت فرایند (بسته یا باز بودن فرایند) تأکید دارند، دسته‌ای بر طبیعت بازیگران دخیل (شبکه‌های تحت تسلط بازیگران خصوصی یا دولتی)، و گروهی دیگر بر هدایت نتایج (بهبود اجزای خط‌مشی، افزایش نوآوری خط‌مشی و ...). در نتیجه هر محقق بسته به موقعیت خاص، شبکه‌های خط‌مشی را به‌صورت دمکراتیک یا با مشروعیت پایین، عامل بهبود یا عامل تهدید دمکراسی و نیز با اثربخشی متفاوت مدنظر قرار داده است.

۲-۶ جهت‌گیری‌های آینده

پیترجان^۱ با بررسی تنوع رویکردهای نویسندگان و محققان شبکه‌های خط‌مشی و نیز

1. Peter John

بررسی تفاوت مطالعات صورت گرفته در ادبیات اروپا و آمریکا، کمبودهای تحقیقاتی انجام شده در این زمینه را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است. وی با بررسی مطالعات انجام شده سه جهت‌گیری آینده مطالعه شبکه‌های خط‌مشی را توجه به تئوری انتخاب عقلایی^۱، تحلیل شبکه و انجام مطالعات موردی می‌داند (John, 1999).

۱-۶-۲ استفاده از تئوری انتخاب عقلایی

اولین مورد قابل اشاره در جهت‌گیری آتی مطالعات شبکه‌های خط‌مشی، استفاده از تئوری انتخاب عقلایی است. از نظر داوینگ^۲ مدل چانه‌زنی و تئوری بازی‌ها می‌توانند برای درک ماهیت شبکه‌های خط‌مشی به شکل مؤثری به کار گرفته شود. از آنجاکه شبکه‌ها از چانه‌زنی و تعاملات راهبردی ناشی می‌شوند، محققان باید به بررسی نهادهایی بپردازند که نوعی بازی را برای مشارکت اعضا خلق کرده و تأثیرات بازی‌ها را بر ترجیحات بازیگران بررسی کنند. بازی‌ها بسیار پیچیده‌اند و نمی‌توان در قالب روابط دو یا حتی چند فرد آنها را نمایش داد. محتمل‌ترین نتیجه مطالعه انتخاب عقلایی خط‌مشی این است که زبان بازی‌ها می‌تواند به صورت استعاره‌ای برای درک تعاملات درون حوزه‌ها به کار گرفته شود. چنین رویکردی به تست مدل نمی‌پردازد بلکه به نظر می‌رسد شهود و درک مستقیم ما از درک آنچه اتفاق می‌افتد، باشد.

البته مطالعاتی وجود دارد که می‌تواند این دیدگاه بدبینانه را تصحیح نماید (Dawding and et al., 1999). در برخی از این مطالعات از تئوری هزینه‌های مبادله برای تحلیل شبکه‌های خط‌مشی استفاده شده است. از این نظر شبکه‌ها برای کاهش هزینه‌های مبادله و تسهیل همکاری و اعتماد بین بازیگران شکل می‌گیرند.

۲-۶-۲ تحلیل شبکه

مسیر دوم جهت‌گیری‌های مطالعات خط‌مشی به دنبال بهبود تحلیل شبکه‌های رسمی است. تحلیل شبکه‌ها فراوانی وقوع یا تواتر روابط اعضای شبکه را اندازه‌گیری می‌کند. این روش برگرفته از شاخه‌ای از ریاضیات به نام تئوری گراف است که ویژگی‌ها و

1. Rational Choice Theory

2. Dowding

ساختار شبکه‌ها را تحلیل می‌کند. نتیجه تحقیقات این است که ساختار شبکه - چه در درون شبکه و یا بیرون شبکه‌ها تعیین شود - به این دلیل که بر جریان اطلاعات و ازاین‌رو بر توزیع قدرت در میان سازمان‌های اجتماعی تأثیر می‌گذارد دارای اهمیت است. کاربرد این روش در علم سیاست عمدتاً به مطالعه شبکه‌های نخبگان محلی و مرکزی در دهه ۱۹۷۰ برمی‌گردد. مطالعات شبکه‌های رسمی خط‌مشی در اواخر دهه ۱۹۸۰ توسط گروهی از جامعه‌شناسان آمریکایی رهبری شده است. مطالعه کلاسیک انجام شده توسط لومان^۱ و ناک^۲، تفاوت‌های شبکه‌های خط‌مشی را براساس مقیاس چند بعدی فواصل بین بازیگران بخش‌های بهداشت و انرژی ایالات متحده بررسی کرده است. در مقابل هینز و همکارانش در مطالعات خود پیرامون شبکه نخبگان واشنگتن به عدم وجود یک هسته محوری اشاره کرده‌اند (Heinz and et al., 1993).

منتقدان در نشان دادن محدودیت‌های ابزار تحقیقاتی و کاربردهای آنها درست عمل کرده‌اند. اما می‌توان انتقادهای دیگری را نیز مطرح کرد. مشخص نیست که شاخص‌های شبکه چیست. همچنین با شمارش تعداد تماس‌های بین بازیگران تعیین اینکه آیا این تحقیقات به گردآوری مسائل سمبلیک، تشریفاتی، عملیاتی اجرایی و نیز گزینه‌های خط‌مشی منجر شده‌اند، امکان‌پذیر نیست. امکان دارد شبکه‌ها به جای نشان دادن روابط مهم و شفاف ساختن قدرت سیاسی، صرفاً ناپایداری سیاست‌ها را منعکس کنند. همچنین مرزهای شبکه‌ها خصوصاً شبکه‌های خط‌مشی نامشخص است (Laumann and et al., 1992). به نظر می‌رسد که معیارهای دقیق به کار رفته در تحلیل شبکه‌ها، اجباراً به ساده‌سازی بیش از حد دنیای پیچیده واقعی منجر شود. انتقاد دیگر اینکه تحلیل شبکه‌ها معمولاً به صورت بین‌بخشی^۳ صورت گرفته و تنها تصویر مختصری از مجموعه‌های بسیار سیال روابط را ارائه می‌دهد. اگر شبکه‌ها به سرعت تغییر کنند، تعمیم دقیق این امر را که معیارهای شبکه‌ها چه نوع روابطی را دربرمی‌گیرند دشوار است.

اما با وجود این بسیاری از انتقادهای فوق غیرمنصفانه‌اند. جهان واقعی آشفته است و ابزارهای تحقیقاتی ناقص‌اند. محققان این محدودیت‌ها را می‌شناسند، ازاین‌رو به جای

1. Laumann

2. Knoke

3. Cross-sectional

استفاده کورکورانه از نرم‌افزارهای کامپیوتری، با حساسیت زیاد به به‌کارگیری روش‌ها و فنون تحقیقاتی می‌پردازند. محققان می‌بایست در شناخت شبکه‌ها و مرزهای آن مراقب باشند، و در مورد تغییراتی که در طول زمان صورت می‌گیرد، آگاه بوده، دانش خود را پیرامون بستر تحقیق برای انجام قضاوت معقولانه به‌کار گیرند.

۳-۶-۲ مطالعات موردی

سومین مسیر معرفی شده برای مطالعه بهتر شبکه‌های خط‌مشی، با در نظر گرفتن مزایای مدل‌سازی رسمی انجام مطالعات موردی است. آنچه که در برخی گزارش‌های شبکه‌های خط‌مشی فراموش شده است؛ احساس فرایند خط‌مشی، پیچیدگی پیوندهای شخصی و تخصصی و خصوصیت چندلایه‌ای روابط بین افراد است. از این رو برخی مطالعات فقط، به بستر تصمیم‌گیری، شناخت مشارکت‌کنندگان اصلی و بحث درباره تغییر در خط‌مشی به‌طور سطحی پرداخته‌اند، در حالی که در واقعیت جامعیت و فراگیر بودن تصمیم‌گیری‌های کنونی نیازمند رویکردی است که بتواند پیچیدگی این پیوندها را بررسی کرده، نشان دهد که چگونه پیوندهای شخصی می‌توانند بر نتایج خط‌مشی و انتقال ایده‌های خط‌مشی از جایی به جای دیگر تأثیرگذارند. به‌طور خلاصه، محققان نیازمند سوق دادن این تئوری‌ها به انتخاب عقلایی، مدل‌سازی تحلیل شبکه‌ها در بستری هستند که آنها را در آن توصیف نمایند. در نتیجه، تمایل به سمت ساده‌سازی از طریق مدل‌سازی و آزمون فرضیات می‌بایست با دیدگاه‌های کیفی تکمیل شود.

۳-۷ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با مروری بر مجموعه مباحث مطرح شده در بخش‌های قبل می‌توان جمع‌بندی زیر را ارائه کرد:

۱. با بررسی مطالعات انجام شده، وجود نوعی هم‌پوشانی بین رویکردهای نظری مختلفی که وجود دارد، قابل مشاهده است. برای نمونه در بین نظریه‌های مورد اشاره در بخش‌های قبل، تشابهات چشمگیری بین سازوکارهای مورد اشاره در تئوری مبادله و تئوری حمایت اجتماعی مشاهده می‌شود. به همین شکل، می‌توان نوعی تشابه بین

هموفیلی (که در آن وجود شباهت‌های بین اعضای شبکه مورد توجه قرار دارد) و هم‌جواری یا نزدیکی (که در آن نزدیکی مکانی اعضا باهم مورد توجه قرار می‌گیرد) مشاهده کرد. بخشی از این تشابهات، دوباره‌کاری‌ها و هم‌پوشانی‌های ناشی از ابهامات مفهومی موجود در این تئوری‌هاست. بخش دیگری از این معضل نیز به بسترها و زمینه‌های مختلفی که مفهوم شبکه در آن مورد بحث قرار گرفته برمی‌گردد.

در نهایت به نظر می‌رسد یکی دیگر از عوامل مؤثر در بروز این معضل، آن است که تئوری‌ها و مطالعات مورد اشاره از منظر رشته‌های علمی متفاوتی نظیر ارتباطات، اقتصاد، علوم سیاسی، علوم اجتماعی، جامعه‌شناسی و مدیریت، این موضوع را مورد بررسی قرار داده‌اند. براساس این هیچ‌یک از تئوری‌ها یا مطالعات مورد اشاره به تنهایی به تبیین پدیده ایجاد و شکل‌گیری شبکه‌های خط‌مشی قادر نیستند.

۲. هریک از تئوری‌ها و نظریات مورد اشاره چشم‌اندازی منحصربه‌فرد را در شکل‌گیری روابط بین‌سازمانی و اشکال مختلف این روابط که شبکه‌های خط‌مشی یکی از مهم‌ترین آنهاست، ارائه می‌دهند. از این‌رو پژوهشگران می‌توانند از هریک از آنها در هنگام تحلیل شبکه‌ها بهره‌گیرند، با وجود این شاید ترکیب این تئوری‌ها سودمندتر باشد. برای مثال به نظر می‌رسد یادگیری سازمانی در حداقل کردن هزینه‌های تعامل مهم است. همچنین وابستگی منابع نخستین انگیزه ایجاد شبکه‌های ذی‌نفعان می‌باشد. چشم‌انداز انتخاب راهبردی را نیز می‌توان چنان گسترده نمود که اصول تئوری‌های ذی‌نفعان، یادگیری سازمانی و هزینه‌های اقتصادی مبادله را نیز دربرگیرد. سرانجام تئوری نهادی می‌تواند در توضیح این مطلب کمک کند که چرا سازمان‌ها به اتحادیه‌هایی وارد می‌شوند که با توجه به برخی چشم‌اندازها نامناسب به نظر می‌رسد.

۳. بخش بسیاری از مطالعات انجام شده و تئوری‌های ارائه شده، شبکه‌ها را در سطوح مختلفی اعم از فردی، سازمانی، بین‌سازمانی و فراسازمانی مورد بحث قرار داده‌اند. شبکه‌های اجتماعی^۱ دربرگیرنده مجموعه پیوندها و روابط موجود بین افراد است. شبکه اجتماعی یک فرد می‌تواند دربرگیرنده گروه دوستان، خانواده، هم‌کلاسی‌های یک فرد و نظایر آن باشد که معمولاً مجموعه‌ای از روابط غیررسمی بین

آنان برقرار است، درحالی‌که در سایر سطوح، معمولاً روابط و پیوندهای بین‌سازمان‌ها و نهادهای موجود مورد توجه قرار می‌گیرد.

۴. در سطح بین‌سازمانی، بسیاری از مطالعات مورد اشاره، بحث شبکه‌ها را با تأکید بر روابط بین‌سازمانی در نهادهایی که اهداف و مقاصد تجاری دارند، مورد بررسی قرار داده‌اند، ضمن آنکه طیف وسیعی از مطالعات نیز این بحث را با محوریت مسائل خط‌مشی‌گذاری عمومی طرح نموده و تمرکز خود را بر نوع خاصی از شبکه‌ها، یعنی شبکه‌های خط‌مشی قرار داده‌اند.

۵. با بررسی مطالعات انجام شده ملاحظه می‌شود که برخی آنها بنا به اهداف و مسائل مورد توجه خود، نحوه شکل‌گیری و ایجاد شبکه‌ها، تعدادی دیگر از مطالعات سیر تکاملی شبکه‌ها و نحوه ادامه حیات و توسعه آنها و در نهایت برخی دیگر از آنها نیز مسائل مربوط به فروپاشی و انحلال شبکه‌ها را کانون اصلی مطالعه خود قرار داده‌اند.

۶. به‌رغم کاربردهای متنوع و متفاوت مفهوم شبکه، تقریباً همه مطالعات مذکور سازمان‌ها یا بخش‌های مختلف آن را به‌عنوان بازیگران اصلی مورد توجه قرار داده و آنها را به‌عنوان گره‌های^۱ موجود در ساختار شبکه‌ای تعریف کرده‌اند.

۷. در بسیاری از مطالعات، شبکه صرفاً به‌عنوان یک استعاره به‌کار رفته است. به‌عبارت‌دیگر این مطالعات عمدتاً از یک رویکرد توصیفی محض که در آنها سازمان‌ها به‌عنوان گره‌های شبکه مورد توجه قرار گرفته، استفاده کرده و در این مطالعات، کم‌وبیش به شکلی غیرنظام‌یافته و عمدتاً کلامی روابط بین این سازمان‌ها توصیف شده است. به‌علاوه شبکه اغلب به‌عنوان ابزاری تجربی برای توصیف کمی یا کیفی ساختارهای اجتماعی و سیاسی و به‌عنوان شکل خاصی از ساختارهای اجتماعی (یعنی روابط افقی و غیرمتمرکز) و به‌عنوان شکل خاصی از حکومت‌داری و اداره امور به‌کار گرفته شده است.

۸. در تعداد اندکی از مطالعات موجود، شبکه به‌عنوان یک متغیر مستقل توجه شده است و در نتیجه تعداد معدودی از مطالعات انجام شده روابط بین ویژگی‌های ساختاری ترتیبات مختلف خط‌مشی‌گذاری (یعنی نظام‌های سلسله‌مراتبی، مبتنی‌بر بازار یا

مبتنی بر شبکه) با نتایج و آثار خطمشی‌های مختلف که در چارچوب ترتیبات مذکور تدوین و اجرا شده را بررسی نموده‌اند. مهم‌تر اینکه به‌ندرت می‌توان مطالعه‌ای را یافت که در آن اثربخشی یا پیامدهای یک خطمشی خاص مورد توجه قرار گرفته باشد (Kenis and Raab, 2003).

۹. تقریباً در سال‌های اولیه تحقیق و بحث درباره شبکه‌های خطمشی مشخص شد که برخی ساختارهای خطمشی‌گذاری وجود دارد که در آنها بازیگران سازمانی از طریق مذاکره و تعامل با یکدیگر راه‌حلهایی را برای تدوین و اجرای خطمشی در حوزه‌های معینی به‌کار گرفته‌اند. مداخله گسترده و شدید بازیگران خصوصی و نهادهای مدنی منجر به ایجاد چشم‌انداز وسیع‌تری در فرایند خطمشی‌گذاری شد که در آن گذار از یک نظام خطمشی‌گذاری دولت‌محور و متمرکز به سمت یک نظام فراگیرتر خطمشی‌گذاری صورت گرفت. بسیاری از مطالعات نشان دادند که ساختارهای افقی و ترتیبات غیرمتمرکز و غیررسمی در خطمشی‌گذاری درحقیقت وجود دارند که شباهت چندانی به ساختارهای سنتی تصمیم‌گیری در فرایندهای پارلمانی، اتحادیه‌گرایی و کثرت‌گرایی ندارند.

۱۰. مطالعات مختلفی درخصوص حوزه‌های مختلف خطمشی انجام شده است. هرچند بخش عمده‌ای از مطالعات در حوزه خطمشی‌های زیست‌محیطی انجام شده ولی به‌نظر نمی‌رسد تمرکز این مطالعات به‌طور انحصار بر حوزه خاصی بوده است.

۱۱. مطالعات بسیاری درخصوص خطمشی‌گذاری در یک یا چند کشور از کشورهای اروپای غربی یا اتحادیه اروپا و تا حدود کمتری، ایالات متحده انجام شده است ولی مطالعات کمی را می‌توان یافت که با رویکرد شبکه‌ای، فرایند خطمشی‌گذاری را در بستر سایر کشورها مورد بررسی قرار داده باشد. به‌نظر پیترز، این امر تا حدی ناشی از این واقعیت است که نظام سیاسی آمریکا و کشورهای مشابه، متشکل از تعداد زیادی از گروه‌های سیاسی است که همگی به دنبال سلطه فردی خود بر حوزه خطمشی مورد نظر بوده و کمتر به کار جمعی در قالب ساختارهای شبکه‌ای تمایل نشان می‌دهند (Peters, 1998: 32).

۱۲. کارهای تجربی امیدوارکننده‌ای نیز پژوهشگران آمریکایی در حوزه مدیریت دولتی انجام داده‌اند، هرچند این پژوهشگران تمرکز خود را بر حوزه اجرای خطمشی و

نه تدوین خط‌مشی قرار داده‌اند. این امر ناشی از این واقعیت است که مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی در عرصه تأمین و عرضه خدمات عمومی در سال‌های اخیر در ایالات متحده رشد فزاینده‌ای داشته و دولت سایه^۱ در این کشور در مقایسه با کشورهای اروپای غربی بیشتر شکل گرفته است (Milward, 2000, 2002). این امر تا حدودی ناشی از دستاوردهای جدید در زمینه ارائه خدمات عمومی از طریق نظام‌های دولتی و سازمان‌های خصوصی و غیرانتفاعی است که استفاده از رویکرد شبکه‌ای را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. جالب آنکه کشورهای اروپای غربی با چنین نظام‌هایی طی دهه‌های گذشته آشنا بوده‌اند، هرچند نظام‌های خطی‌مشی‌گذاری در این کشورها تا حد زیادی بر روابط بلندمدت و پایدار مبتنی بر همکاری متکی است.

فصل سوم

رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی

مقدمه

تغییرات و دگرگونی‌های گسترده چند دهه اخیر، چالش‌های جدی و مهمی را فراروی مدیریت دولتی قرار داده و شرایطی را فراهم آورده که پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه با اتکا به رویکردهای سنتی و متعارف گذشته امکان‌پذیر نبوده و صاحب‌نظران را در همه حوزه‌ها به‌ویژه مدیریت دولتی به تفکر درباره رویکردهای نوین و راهکارهای جدید وادار کرده است.

یکی از محدودیت‌های سنتی مدیریت دولتی، حاکمیت شیوه‌های متمرکز و کنترل شده و ساختارهای بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی در نظام اداری است. اما در شرایط کنونی، با توجه به گستردگی و پیچیدگی فعالیت‌های دولت، به‌نظر می‌رسد مشارکت و هم‌اندیشی با شهروندان در یک ساختار مشارکتی، لازمه اداره اثربخش امور دولتی است. امروزه دولت‌ها دریافته‌اند رویکردهای مورد استفاده آنها در برخورد با مسائل اجتماعی و موضوع‌های خط‌مشی‌گذاری به‌دلیل محدوداندیشی و بخشی‌نگری چالش‌هایی را به‌وجود می‌آورند که نمی‌توان با تفکیک و تجزیه آن مسائل به موضوع‌های جداگانه و ساده‌تر به مقابله با آنها پرداخت. براساس این پاسخ مؤثر به این مسائل مستلزم یک رویکرد بین‌بخشی و مشارکتی است که در آن دولت از طریق همکاری با بخش سوم و نهادهای مدنی به تدوین خط‌مشی‌های مناسب بپردازد (Walker, 2000).

۱-۳ مفهوم حاکمیت

مفهوم حاکمیت جدید نیست و به‌اندازه تمدن بشری قدمت دارد. به بیان ساده حاکمیت یعنی فرایند تصمیم‌گیری و اجرای (عدم اجرای) تصمیمات. این مفهوم را در زمینه‌ها و

بسترهای مختلفی نظیر حاکمیت شرکتی، بین‌المللی، ملی و محلی می‌توان به کار گرفت. با توجه به تعریف ساده‌ای که از حاکمیت به عمل آمد این پدیده را می‌توان با تمرکز بر بازیگران رسمی و غیررسمی که در فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات دخالت دارند و نیز ساختارهای رسمی و غیررسمی که برای اتخاذ و اجرای این تصمیمات به وجود آمده‌اند، مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد.

حکومت یکی از بازیگران اصلی در اعمال حاکمیت است. سایر بازیگران درگیر در حاکمیت نیز بسته به سطح حاکمیتی که مورد بحث است، متفاوت خواهند بود. برای مثال، در مناطق روستایی، سایر بازیگران می‌توانند شامل مالکان و زمین‌داران متنفذ، انجمن‌های کشاورزان روستایی، تعاونی‌ها، سازمان‌های غیردولتی، مؤسسات تحقیقاتی، رهبران محلی، نهادهای مالی، احزاب سیاسی، مقامات نظامی و نظایر اینها باشند. این وضعیت در مناطق شهری به مراتب پیچیده‌تر خواهد بود. در سطح ملی علاوه بر بازیگران فوق، رسانه‌ها، مؤسسات و نهادهای اعتباری و یا بین‌المللی شرکت‌های چندملیتی و ... می‌توانند در فرایند تصمیم‌گیری ایفای نقش نموده یا بر آن اعمال نفوذ کنند.

علاوه بر دولت و ارتش، سایر بازیگران به عنوان بخشی از جامعه مدنی سازمان‌دهی شده و ایفای نقش می‌نمایند. در برخی کشورها، علاوه بر جامعه مدنی، گروه‌های سازمان‌یافته مافیایی نیز به‌ویژه در مناطق شهری و در سطح ملی بر فرایند تصمیم‌گیری اعمال نفوذ می‌کنند.

به همین شکل ساختارهای رسمی حکومتی نیز یکی از ابزارهایی است که از طریق آن تصمیمات اتخاذ گردیده و به مرحله اجرا درمی‌آیند. در سطح ملی ساختارهای تصمیم‌گیری غیررسمی نظیر کابینه‌های سایه یا مشاوران غیررسمی ممکن است وجود داشته باشد. در مناطق شهری گروه‌های مافیایی سازمان‌یافته نظیر مافیای زمین می‌توانند فرایند تصمیم‌گیری را تحت نفوذ خود قرار دهند. در برخی نواحی روستایی نیز خانواده‌های قدرتمند محلی ممکن است تصمیمات را رأساً اتخاذ نموده یا فرایند تصمیم‌گیری را تحت تأثیر دیدگاه‌ها و خواسته‌های خود قرار دهند. چنین تصمیم‌گیری‌های غیررسمی اغلب نتیجه اقدامات فسادآلود بوده یا به بروز و شیوع فساد منجر خواهد شد.

در تعریف دیگری که دفتر کمیسیونر عالی سازمان ملل متحد در امور حقوق بشر ارائه کرده است، منظور از حاکمیت، فرایندی است که با آنها نهادهای عمومی، امور عمومی را انجام داده، منابع عمومی را مدیریت کرده و احقاق حقوق بشر را تضمین می‌کنند (Ohchr, 2000).

۲-۳ مبانی حکمرانی خوب

پس از پایان جنگ سرد نوع جدیدی از همکاری‌های توسعه‌ای، یعنی کمک‌های سیاسی، در جهت تقویت (یا در برخی موارد، ایجاد) نهادهای فرهنگ دموکراسی لیبرال در ساختارهای حکومتی جوامع کمک‌گیرنده، مورد استفاده قرار گرفته و در این فرایند شرایط اعطای کمک‌ها^۱ نقش تعیین‌کننده‌ای در چگونگی جریان انواع کمک‌ها از شمال به جنوب دارد. با آنکه شیوه‌های قبلی اعطای کمک‌ها عمدتاً بر تقویت دولت‌های توسعه‌گرا در کشورهای جنوب تأکید داشت، استراتژی‌های جدید، ترویج دموکراسی را محور کار خود قرار داده و بر تقویت جامعه مدنی در این جوامع تأکید دارد. استفاده از مفهوم جامعه مدنی در سیاست‌های اعطای کمک عمدتاً مبتنی بر تفسیر لیبرالی از روابط بین دولت و جامعه است. هرچند در این زمینه استثنائاتی نیز وجود دارد، به‌ویژه در مورد ژاپن، ولی در اکثر کشورهای غربی، الگوی لیبرال جامعه مدنی مورد پذیرش قرار گرفته است.

تعریف جامعه مدنی و ویژگی‌های آن بازتابی از قضاوت‌های ما در این خصوص است که برای حفظ و حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان که قانون اصلی دموکراسی محسوب می‌شوند، مرز بین فضای عمومی و خصوصی^۲ و رابطه بین دولت و ملت چگونه تعریف شده و جامعه و دولت باید چه ساختاری پیدا کند. هرچند دموکراتیزه کردن فضای عمومی در جوامعی که پیشینه حاکمیت دموکراسی در آنها ضعیف است، امری دشوار خواهد بود. نکته مهم در مورد جامعه مدنی توان بالقوه آن در ایجاد ارتباط بین دولت و جامعه و نیز ایجاد این امکان است که جوامع مختلف بتوانند خودشان شکل درون‌زایی از مبارزات و مطالبات مدنی را دنبال کنند و از این طریق است که جامعه

1. Aid Conditionalities

2. Public/ Private Space

مدنی می‌تواند استقرار مردم‌سالاری در جوامع مختلف را تسهیل و تقویت کند. در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در کشورهای جنوب، طی سال‌های اخیر دو مفهوم اساسی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شده‌اند. حکمرانی خوب^۱ و سرمایه اجتماعی^۲ مفاهیمی است که معرف جهت‌گیری‌های جدید در اعطای کمک‌ها محسوب شده و آن‌گونه که در بانک جهانی و سایر نهادهای مالی و پولی بین‌المللی به کار رفته، بیانگر دو رویکرد متفاوت در مفهوم‌سازی جامعه مدنی لیبرال می‌باشد. هریک از این مفاهیم بر مفروضات و برداشت‌های متفاوت و درعین حال مرتبطی از جامعه مدنی استوار است.

حکمرانی خوب و سرمایه اجتماعی بیانگر دو گزینه جایگزین است که دربردارنده مجموعه اصولی است که نظریه‌های لیبرال جامعه مدنی بر مبنای آنها ساخته شده است. با آنکه دیدگاه‌های غیرلیبرال نیز در خصوص جامعه مدنی وجود دارد، ولی بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی مشابه دیدگاه‌هایشان را در خصوص جامعه مدنی بر مبنای چارچوب لیبرالی استوار ساخته‌اند. حکمرانی خوب را می‌توان با الگوی قرارداد اجتماعی مورد نظر جان لاک مرتبط ساخت که در آن تأکید زیادی بر حفظ حقوق فردی و حمایت از فضای خصوصی در مقابل قلمرو فضای عمومی یا سیاسی صورت می‌گیرد. در مقابل، سرمایه اجتماعی را می‌توان با دیدگاه روز نیلوم (۱۹۹۸) که جامعه مدنی واسطه^۳ نامیده شده پیوند زد که در آن بر تدوین فرایندها و فعالیتهایی تأکید می‌شود که به گسترش مطالبات مدنی و تحریک روحیه مدنی دموکراتیک از طریق شبکه‌های اجتماعی^۴ منجر می‌شود.

حکمرانی خوب عمدتاً بر ایجاد تفکیک و تمایز بین دولت و جامعه تأکید داشته و بر آن دسته از سازمان‌ها و نهادهایی تأکید دارد که به نظر می‌رسد بتوانند جامعه مدنی را تقویت کنند. از این نظر، حکمرانی خوب با جهت‌گیری به سمت بخش خصوصی مبتنی بر آن نوع جامعه مدنی است که می‌تواند از جامعه^۵ در مقابل دولت حمایت کند. حکومت خوب بر اصول لیبرالی حفظ و حمایت از فضای خصوصی و حاکمیت نظام بازار در

-
1. Good Governance
 2. Social Capital
 3. Mediating Civil Society
 4. Social Networks
 5. Society

جامعه تأکید دارد. نگاهی به سیاست‌های مورد نظر در جهت استقرار حکمرانی خوب نشان می‌دهد این سیاست‌ها با برنامه‌های دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون، چارچوب‌های مشابه و یکسانی دارد. از این منظر، حمایت از جامعه مدنی به دلیل پیامد طبیعی‌اش یعنی گسترش فضای خصوصی که در آن حقوق و آزادی‌های فردی تحقق می‌یابد، از اهمیت زیادی برخوردار است.

گزینه دیگری که برای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی وجود دارد، سرمایه اجتماعی است که فضای عمومی و زندگی انجمنی^۱ را مورد تأکید قرار می‌دهد و ایده اجتماع^۲ و شهروندی^۳ در این رویکرد از اهمیت زیادی برخوردار است. سرمایه اجتماعی عمدتاً در رویکرد جدید مشارکتی به توسعه مطرح شده است. به موازات تغییر جهت‌گیری توسعه از عوامل اقتصادی به سمت عوامل اجتماعی، اجتماع‌سازی^۴ و پرورش و ترویج شهروندی دموکراتیک سنگ بنای این رویکرد را تشکیل داده‌اند.

براساس این در شرایطی که اعتماد عمومی بیشتر و هنجارهای مدنی قوی‌تر در جوامع حکم‌فرما باشد، حکومت‌ها عملکرد بهتری داشته و برعکس وقتی شهروندان اعتماد کمتر و ذهنیت مدنی ضعیف‌تری داشته باشند این عملکرد به مراتب ضعیف‌تر خواهد بود. سرمایه اجتماعی به شکل اعتماد و هنجارهای مدنی قوی که مستلزم مشارکت و همکاری افراد با یکدیگر است می‌تواند عملکرد حکومت را به شکل‌های زیر افزایش دهد (Knack, 2000):

۱. سرمایه اجتماعی می‌تواند پاسخ‌گویی حکومت را بیشتر و حکومت را نسبت به خواست‌ها و علایق تعداد بیشتری از شهروندان حساس کند؛
۲. هنگامی که ترجیحات سیاسی قطبی شده و تعارضات بر سر آنها تشدید شود، امکان بروز توافق و تفاهم را در این خصوص فراهم می‌آورد؛
۳. هنگامی که سیاستگذاران با چالش‌های جدیدی مواجه شوند، امکان نوآوری و ابتکار عمل بیشتری را درخصوص نحوه برخورد با این چالش‌ها ایجاد می‌کند.

1. Associational Life
2. Community
3. Citizenship
4. Community Building

در نتیجه بر مبنای این رویکرد، در جوامعی که چنین ویژگی‌هایی حکم‌فرماست، حکومت‌ها به شکل چشمگیری عملکرد بهتری در ارائه خدمات عمومی خواهند داشت.

۳-۳ ویژگی‌های حکمرانی خوب

عبارت حکمرانی خوب در دهه ۱۹۸۰ و با اعمال نفوذ از سوی برخی نهادهای قدرتمند بین‌المللی نظیر بانک‌های جهانی، وارد ادبیات توسعه شد و اکنون یکی از ارکان اساسی در همکاری‌های توسعه‌ای محسوب می‌شود. اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده، گزارش بانک جهانی (۱۹۸۹) است که آن را به‌عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف کرده است (Stowe, 1992). پس از اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری مورد نظر بانک جهانی و تشویق کشورهای در حال توسعه به خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و سایر اصلاحاتی که عمده‌تاً رویکرد اقتصادی داشتند، با مشخص شدن نتایج این سیاست‌ها در کشورهای مذکور و ناکامی در تحقق اهداف مورد نظر رویکردهای دیگری مورد توجه قرار گرفت که استقرار حکمرانی خوب از مهم‌ترین آنها محسوب می‌شود.

در اوایل دهه ۱۹۹۰ وقتی جامعه دانشگاهی و سیاست‌گذاران به نتایج سیاست‌های بانک جهانی علاقه‌مند شدند، مباحث حکمرانی خوب تحرک گسترده‌ای یافت و روابط بین دموکراسی و توسعه اقتصادی مورد بحث قرار گرفت (Kruiter, 1996).

مفهوم حکمرانی خوب از زمان طرح آن توسط بانک جهانی تاکنون مورد تعبیر و تفسیرهای متفاوتی قرار گرفته و اکنون به یک عبارت نسبتاً مبهم و مناقشه‌برانگیز مبدل شده است. براساس این ضروری است تا قبل از تشریح ویژگی‌های حکمرانی خوب، به شکل ساده و اجمالی مفهوم حاکمیت^۱ مورد بحث قرار گیرد (ESCAP, 2002).

با وجود آنکه برنامه همکاری‌های سازمان ملل در حوزه حقوق بشر، از سال ۱۹۵۵ با هدف تقویت نهادهای اعمال حاکمیت (به مفهومی که در بخش قبل مورد اشاره قرار گرفت) کمک‌هایی را مبتنی بر معیارهای حقوق بشر به کشورهای در حال توسعه ارائه کرده است و در این برنامه ضرورت اجرای استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر در این

کشورها مورد تأکید قرار داشته، ولی تا اواسط دهه ۱۹۸۰ این برنامه‌ها محوریت چندانی نداشته و به شکل محدودی به اجرا درآمده است. برای نمونه در سال ۱۹۸۴ تنها دو پروژه در این زمینه به مرحله اجرا درآمد، ولی در سال‌های بعد این روند تغییر یافت به گونه‌ای که در سال ۲۰۰۰ در مجموع ۶۱ پروژه به مرحله اجرا درآمد.

کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد در مصوبه ۲۰۰۰/۶۴ خود ویژگی‌های کلیدی حکمرانی خوب را به این شرح اعلام کرده است: شفافیت؛ مسئولیت‌پذیری؛ پاسخ‌گویی؛ مشارکت؛ حساسیت نسبت به نیازهای مردم (Ohchr, 2000).

مصوبه فوق به صراحت حکومت خوب را به فضای مساعدی که زمینه‌ساز تحقق حقوق بشر و محرک رشد و توسعه انسانی پایدار است، پیوند زده و با تأکید بر اصول فوق اعمال رویکردهای تجویزی^۱ در همکاری‌های توسعه‌ای را رد نموده و با تأکید بر رویکردهای مشارکتی^۲ به طور تلویحی رویکرد مبتنی بر حقوق بشر نسبت به توسعه را تأیید می‌کند.

اساساً رویکرد مبتنی بر حقوق بشر در توسعه، درصدد تزریق هنجارها، استانداردها و اصول نظام بین‌المللی حقوق بشر در برنامه‌ها، سیاست‌ها و فرایندهای توسعه می‌باشد. این هنجارها و استانداردها همان‌هایی است که در مجموعه معاهدات بین‌المللی و اعلامیه‌های سازمان ملل متحد بر آنها تأکید شده است. اصول مورد نظر نیز شامل مشارکت، پاسخ‌گویی، عدم تبعیض، توجه به اقشار آسیب‌پذیر، توانمندسازی^۳ شهروندان و پیوستن به معاهدات بین‌المللی حقوق بشر است.

در چنین شرایطی هرچند رشد اقتصادی یکی از عوامل مهم برای موفقیت در مبارزه علیه فقر و تحقق توسعه پایدار محسوب می‌شود ولی برخورداری از یک سیاست اجتماعی که تأکید زیادی بر تأمین نیازهای اساسی انسان دارد نیز از اهمیت زیادی برخوردار بوده و خواهد توانست اعتماد به نفس شهروندان را افزایش داده و روحیه ابتکار و نوآوری در آنها را پرورش دهد. لذا زمینه‌سازی برای ایجاد فضای اجتماعی مساعدی که در آن امکان رشد و توسعه شخصی به طور کامل و همه‌جانبه و بدون توجه به نژاد،

1. Prescriptive Approaches
2. Partnership Approaches
3. Empowerment

مذهب، قومیت و تفاوت‌های فرهنگی - اجتماعی افراد فراهم شود، مورد تأکید قرار می‌گیرد. به این ترتیب حکمرانی خوب موجب می‌شود مردم کانون اصلی توسعه محسوب شوند.^۱

به منظور ارائه تصویری روشن‌تر از مفهوم حکمرانی خوب، هشت ویژگی آن را به شرح زیر بیان می‌کنیم. به این ترتیب حکمرانی خوب تضمین می‌نماید که در فرایند تصمیم‌گیری نظرات و دیدگاه‌های افراد و گروه‌های مختلف مورد توجه قرار گرفته و صدای اقشار آسیب‌پذیر جامعه شنیده خواهد شد (Escap, 2002).

۳-۳-۱ مشارکت

مشارکت، سنگ بنای حاکمیت خوب است که می‌تواند به طور مستقیم یا غیرمستقیم از طریق نمایندگان و نهادهای واسطه‌ای تحقق یابد. در این خصوص باید توجه داشت که استقرار دموکراسی نمایندگی در یک جامعه الزاماً به معنای این نیست که خواست‌ها، نیازها و انتظارات اقشار آسیب‌پذیر جامعه در فرایند تصمیم‌گیری مورد توجه قرار خواهد گرفت. برای تحقق چنین هدفی، ابتدا شهروندان باید مشارکت را تمرین کرده و به تدریج یک جامعه مدنی سازمان‌دهی شده شکل گرفته و در کنار آن آزادی‌های اساسی نظیر آزادی بیان و اجتماعات تضمین شود. علاوه بر موارد فوق، انتخابات آزاد و منصفانه شرط اساسی مردم‌سالاری محسوب شده و کشورهایی که اخیراً در حال استقرار مردم‌سالاری در جامعه خویش هستند در این زمینه با مسائلی نظیر ظرفیت نهادی ضعیف برای حمایت، سازمان‌دهی و انجام انتخابات آزاد، احزاب سیاسی ضعیفی که به خوبی سازمان‌دهی نشده‌اند؛ و فقدان آگاهی و شناخت کافی شهروندان از فرایند سیاسی، فرایند انتخابات و سازوکارهای رأی دادن مواجه‌اند.^۲

۳-۳-۲ حاکمیت قانون

حکمرانی خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی عادلانه‌ای است که به شکل بی‌طرفانه‌ای به

۱. برای اطلاع بیشتر به آدرس اینترنتی Novartis.Foundation.org مراجعه کنید.

۲. برای اطلاع بیشتر به آدرس اینترنتی آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا USAID مراجعه کنید.

اجرا درآمده و درعین حال حقوق بشر و به‌ویژه حقوق اقلیت‌ها را تضمین نماید. اجرای عادلانه قانون مستلزم یک قوه قضائیه مستقل و یک نیروی انتظامی بی‌طرف و غیرفاسد است. حکمرانی قانون مستلزم برخورد یکسان با همه افراد در هنگام وضع قانون، انصاف و نیز تضمین رعایت حقوق بشر هم در قانون و هم در عمل است. براساس این وجود یک نظام قانونی پیش‌بینی‌پذیر همراه با یک نظام قضایی منصف، شفاف و مؤثر برای حمایت از شهروندان در برابر سوءاستفاده مقامات دولتی از قانون و اقدامات غیرقانونی افراد و سازمان‌ها امری ضروری خواهد بود. از این نظر در بسیاری کشورها که سنت‌های دموکراتیک ثبات و قوام کافی نیافته و یا اینکه چنین سنت‌هایی در حال شکل‌گیری است، قوانین موجود منصفانه نبوده یا به شکل عادلانه و یکسانی به کار برده نمی‌شود؛ قوه قضائیه مستقل نبوده و همواره سازش‌ها یا مصلحت‌سنجی‌هایی در احکام قضایی صورت می‌گیرد؛ حقوق افراد و اقلیت‌ها واقعاً تضمین شده نیست؛ و نهادهای موجود از ظرفیت لازم برای اجرا و اعمال قوانین مصوب برخوردار نیستند. لذا نهادهای قانونی ضعیف انجام اصلاحات دموکراتیک و توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه را به مخاطره می‌اندازد. بدون حاکمیت قانون یک کشور فاقد:

۱. چارچوب‌های قانونی و حقوقی لازم برای ایجاد و توسعه جامعه مدنی؛

۲. کنترل‌های لازم بر قوه مجریه و مقننه؛

۳. بنیادهای قانونی و حقوقی مورد نیاز برای انجام انتخابات آزاد و منصفانه و اعمال فرایندهای سیاسی خواهد بود.^۱

۳-۳-۳ شفافیت

شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها بر مبنای قوانین و مقررات است. ضمن آنکه کسانی که تحت تأثیر چنین تصمیماتی قرار می‌گیرند بتوانند به‌طور مستقیم و بدون تحمل هیچ‌گونه هزینه‌ای به اطلاعات مربوط دسترسی پیدا کنند. این امر زمانی تحقق خواهد یافت که اطلاعات کافی ارائه شده و به‌طور ساده و قابل فهم برای همگان در اشکال و رسانه‌های مختلف منتشر شود.

۳-۳-۴ حساسیت

حکمرانی خوب مستلزم آن است که نهادها و فرایندها به دنبال ارائه خدمات به همه ذی‌نفعان در محدوده زمانی معقولی باشند. این امر زمانی تحقق می‌یابد که نهادهای مذکور نسبت به خواست‌ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروه‌های مختلف حساس باشند.

۳-۳-۵ اجماع‌گرایی

در هر جامعه‌ای بازیگران مختلف با دیدگاه‌ها و نقطه‌نظرات متفاوتی وجود دارند. حکمرانی خوب مستلزم میانجیگری بین دیدگاه‌ها و منافع مختلف موجود در سطح جامعه به‌منظور نیل به نوعی اجتماع گسترده درخصوص ارزش‌های سیاسی، بهترین خیر و مصلحت برای کل جامعه و نیز چگونگی دستیابی به آن است. علاوه‌بر آن حکمرانی خوب مستلزم رویکرد جامع و بلندمدتی درخصوص توسعه پایدار انسانی و چگونگی دستیابی به اهداف چنین توسعه‌ای است. چنین چیزی تنها حاصل شناخت عمیق زمینه‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه است. به‌این‌ترتیب حکمرانی خوب مستلزم حصول اطمینان از این است که اولویت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برمبنای اجماع گسترده و تفاهم بین افراد و گروه‌های مختلف موجود در جامعه تعیین شده و سیاست‌ها برمبنای آن تدوین شده است.

۳-۳-۶ کارایی و اثربخشی

حکمرانی خوب مستلزم وجود فرایندها و نهادهایی است که حاصل آن تأمین نیازهای جامعه توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس می‌باشد. مفهوم کارایی در چارچوب حکمرانی خوب دربرگیرنده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط زیست است.

۳-۳-۷ انصاف و فراگیر بودن

رفاه یک جامعه منوط به آن است که اعضای آن جامعه نسبت به آن احساس تعلق خاطر نموده و احساس نکنند که طرد شده‌اند. لازمه این امر آن است که همه گروه‌ها، به‌ویژه اقشار محروم و آسیب‌پذیر جامعه، از فرصت‌های کافی برای بهبود یا حفظ سطح رفاه خود برخوردار باشند.

۳-۳-۸ پاسخ‌گویی

پاسخ‌گویی یک عنصر اساسی در تحقق حکمرانی خوب است. براساس این نه تنها نهادهای دولتی بلکه سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی نیز باید نسبت به عامه مردم و نیز ذی‌نفعان خود (مالکان و سهام‌داران، ارباب‌رجوع و مشتریان، تأمین‌کنندگان منابع مالی، مصرف‌کنندگان و ...) پاسخ‌گو باشند. اینکه چه کسی باید به چه کسی پاسخ‌گو باشد به این امر بستگی دارد که تصمیمات اتخاذ شده یا اقدامات انجام شده در یک سازمان یا نهاد صرفاً عوامل درونی آن را تحت تأثیر قرار داده یا عوامل و عناصر خارج از آن را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. بدیهی است پاسخ‌گویی را نمی‌توان بدون شفافیت و مالکیت قانون به اجرا درآورد.

۳-۴ ملاحظات حکمرانی خوب

با توجه به آنچه گفته شد ملاحظه می‌شود ایده حکمرانی خوب موضوعی است که بیشتر مورد توجه کشورهای شمال قرار داشته و عمدتاً با رویکردی تجویزی به‌عنوان یک پیش‌شرط در اعطای کمک‌های فنی و مالی به کشورهای جنوب مورد استفاده قرار گرفته است. مفهوم حکمرانی خوب هنوز نیز در حال توسعه و تکامل بوده و درخصوص تعریف، میزان سودمندی، منویات اخلاقی و ابعاد سیاسی آن گفت‌وگوهای زیادی در جریان است. ملاحظات زیر درخصوص حکمرانی خوب از جمله نکاتی است که در این بخش به‌طور خلاصه مورد اشاره قرار گرفته است:

۱. مفهوم حکمرانی خوب مبتنی بر اصول لیبرال و متناسب با جوامع توسعه‌یافته بوده و بیانگر گرایش سیاسی یا ایدئولوژیکی خاصی است که پیاده‌سازی آن در جوامع در حال توسعه با موانعی روبه‌رو می‌باشد. از جمله این موانع وجود نوعی شکاف بین دولت و ملت در این جوامع است که ریشه در اوضاع تاریخی، اجتماعی و فرهنگی کشورهای در حال توسعه دارد (Morren, 2001).

بدین ترتیب تلاش برای ایجاد و استقرار حکمرانی خوب در یک جامعه به شکل برون‌زا^۱ و هنگامی که بسترهای ایدئولوژیکی، فرهنگی و زیرساخت‌های لازم فراهم نیست نمی‌تواند رشد سریع فرهنگ دموکراتیک در آن جوامع را به ارمغان آورد.

1. Exogenously

۲. حتی در مواردی که حکومت‌ها ارزش حکمرانی خوب را درک کرده و به مفید بودن آن اعتقاد دارند، غالباً از ظرفیت و توانایی لازم برای اجرای چنین سیاست‌هایی برخوردار نیستند و به همین دلیل حکومت‌هایی که اخیراً به مردم‌سالاری گرایش پیدا کرده‌اند عمدتاً دوباره به الگوهای قدیمی اداره امور جامعه و شیوه‌های آمرانه و تزییع حقوق افراد بازمی‌گردند (USAID, 2000).

۳. با توجه به تعریفی که از حکمرانی خوب و ویژگی‌های آن عرضه شد، حکومت فقط یکی از بازیگران اصلی محسوب شده و سایر نهادها و بازیگران نیز نقش مهمی در استقرار حکمرانی خوب دارند. به نظر می‌رسد در بیشتر اوقات نهادهای حکومتی در این زمینه بیشتر مورد توجه قرار گرفته و سایر نهادها و بازیگران چندان مورد توجه نیستند. اکنون این سؤال مطرح است که آیا نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات غیردولتی و بازیگران دیگری که به آنها اشاره شد نیز باید از حیث میزان پاسخ‌گویی، شفافیت، مشارکتی بودن، رعایت حقوق شهروندان، رعایت انصاف و برخورد‌های عادلانه، حساسیت نسبت به خواست‌ها و انتظارات جامعه و سایر ویژگی‌های حکمرانی خوب، مورد ارزیابی قرار گیرند یا خیر؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، چنانچه معیارهای مذکور توسط آنها به اجرا درنیامده یا مورد بی‌توجهی قرار گیرد چه سازوکارهایی برای تضمین رعایت این معیارها وجود خواهد داشت.

۴. حکمرانی خوب مبتنی بر این پیش‌فرض است که رابطه مستقیمی بین مردم‌سالاری و توسعه، به‌ویژه توسعه اقتصادی وجود دارد. حتی اگر این پیش‌فرض نیز مورد تردید واقع نشود، این سؤال مطرح است که آیا سیاست‌های حاکم بر همکاری‌های توسعه‌ای و در نظر گرفتن برخی پیش‌شرط‌ها برای اعطای کمک‌های توسعه‌ای توسط نهادهای بین‌المللی و کشورهای اعطاکننده این کمک‌ها می‌تواند زمینه‌ساز استقرار حکمرانی خوب در کشورهای در حال توسعه شود یا خیر؟ در این خصوص نیز توجه به ملاحظات زیر ضروری است (Kruiter, 1996):

الف) استقرار حکمرانی خوب می‌تواند تحت تأثیر عدم تجانس بین برداشت‌ها و تصورات نهادهای اعطاکننده کمک‌ها و جوامع گیرنده این کمک‌ها قرار گرفته و هریک از طرفین برداشت‌های متفاوتی در این خصوص داشته باشند. این موضوع ریشه در بعد هنجاری مفهوم خوب و واژه مقابل آن بد دارد که دارای بار ارزشی خاص بوده و جوامع

مختلف با پیشینه فرهنگی، اجتماعی، تاریخی و سیاسی خاص الزاماً مواضع و برداشت‌های یکسانی از این مفاهیم ندارند.^۱

ب) برخی اندیشمندان نگرش‌های تحقیرآمیز کشورها و نهادهای اعطاکننده کمک‌های توسعه‌ای به فرهنگ و ارزش‌های کشورهای کمک‌گیرنده را مطرح نموده و با توجه به ابعاد اخلاقی این امر، حاکمیت چنین گرایش‌هایی را در اعطای کمک‌ها تقبیح نموده‌اند. به‌علاوه پیش‌شرط‌های تعیین شده عموماً ویژگی‌ها و شرایط حاکم بر جوامع در حال توسعه را نادیده گرفته و سنت‌های گذشته و فعلی موجود در این کشورها را طرد کرده‌اند. براساس این باید نگاه تحقیرآمیز کشورهای شمال تغییر یافته و به نگاهی احترام‌آمیز به فرهنگ، ارزش‌ها و هنجارهای جوامع جنوب تبدیل شود.

ج) مباحث مطرح شده درخصوص حکمرانی خوب، بیشتر معطوف به حکومت و به‌ویژه حکومت مرکزی بوده است. در این زمینه همواره فرض بر آن بوده که یک حکومت مشروع و مورد احترام در جامعه وجود دارد، درحالی‌که در بسیاری از کشورها چنین حکومت مورد احترامی که از اقتدار کافی برخوردار بوده و درعین‌حال از نظر شهروندان مشروع باشد، وجود ندارد.

د) در نظر گرفتن برخی پیش‌شرط‌ها برای اعطای کمک‌های توسعه‌ای در راستای استقرار حکمرانی خوب در جوامع کمک‌گیرنده برخی مسائل اخلاقی را نیز دامن زده و سؤالاتی را طرح کرده است. از جمله اینکه آیا در نظر گرفتن چنین پیش‌شرط‌های سیاسی به معنای اصل عدم مداخله در مورد سایر کشورها محسوب نمی‌شود؟

۳-۵ سابقه طرح رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی

دخالت شهروندان در اداره امور جامعه از جمله ایده‌هایی است که از سال‌های گذشته تاکنون همواره مورد توجه نظریه‌پردازان و اندیشمندان جوامع مختلف بوده و تلاش‌های مختلفی برای تأمین و تضمین این مشارکت به شیوه‌های مختلف صورت گرفته است. از

۱. با توجه به همین مسئله است که برخی نویسندگان استفاده از عبارات دیگری را به‌جای حکمرانی خوب پیشنهاد نموده‌اند. برای نمونه علی فرازمنند واژه Sound Governance را تجویز کرده یا Kruiter عبارت Another Governance را پیشنهاد نموده که در آن توجه و احترام به ارزش‌ها و هنجارهای جوامع مورد تأکید قرار گرفته است.

جمله اولین گام‌ها می‌توان به کار سلزنیك^۱ (۱۹۴۹) اشاره کرد که وی با رویکردی ابزاری کوشیده است با معرفی سازوکاری با عنوان جذب عوامل مخالف بیرونی به درون سازمان^۲، راهکاری را تشریح نماید که در آن سازمان عناصر و نیروهای فعال محیطی را به درون ساختار رهبری یا خط‌مشی‌گذاری وارد نموده و از آن به‌عنوان ابزاری برای تبدیل تهدیدات به ثبات استفاده می‌نماید.

از میان کسانی که به‌طور مستقیم‌تر بر این موضوع متمرکز شدند، اوریون وایت^۳ (۱۹۶۹) می‌باشد که در اثر اولیه‌اش یعنی *سازمان دیالکتیکی* اهمیت نوعی تعامل فعال و مداوم بین کارکنان سازمان و گروه‌های ارباب‌رجوع در اجرای خط‌مشی‌ها و رویه‌ها را برای مدنظر قرار دادن همه منافع، مطرح کرده است. وایت با توصیف سازگاری و تطبیق‌پذیری اداری در قالب رویارویی و اجماع (وافق) حول ارزش‌های اخلاقی به‌جای مذاکره و چانه‌زنی، که به تحمیل یک راه‌حل ازسوی قدرتمندترین فرد یا سازش طرفین منجر می‌گردد، این ایده را دنبال می‌کند.

یکی دیگر از کسانی که ضرورت رویکرد جدیدی نسبت به سازمان‌های دولتی را مطرح کرده است، فردریک تی‌یر^۴ (۱۹۷۳) می‌باشد که ضرورت پایانی بر سلسله‌مراتب! پایانی بر رقابت را الزامی دیده است. تی‌یر مدعی بود انقلاب سازمانی در حال رخ دادن است، انقلابی که می‌توانست در نهایت به محو شدن سلسله‌مراتب‌های هرمی منجر شود. چنین فرایندی می‌تواند ضرورت یافتن معنایی غیرسلسله‌مراتبی برای بوروکراسی و جایگزین کردن همکاری به‌جای رقابت به‌عنوان نیروی پیش‌برنده فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی را ایجاد کند. اگرچه به طرح تی‌یر با شک و تردید نگریسته می‌شد، ولی روندهای کنونی نشان می‌دهد که حرکت به‌طرف نظام‌های کمتر سلسله‌مراتبی و بیشتر همکارگونه حکومتی در حال وقوع است (اگرچه به‌سرعتی که تی‌یر و دیگران آرزو داشتند نیست).

در مراحل بعد هرلن کلیولند^۵ (۱۹۸۵) نیز افول سلسله‌مراتب را پیش‌بینی کرد. کلیولند مدعی است که اهمیت منابع فیزیکی، سلسله‌مراتب قدرت بر مبنای کنترل،

1. Selznick

2. Cooptation

3. Orion White

4. Frederick Thayer

5. Harlan Cleveland

سلسله‌مراتب‌های نفوذ بر مبنای محرمانگی، سلسله‌مراتب‌های طبقه بر مبنای مالکیت، سلسله‌مراتب امتیازهای ویژه بر مبنای دسترسی اولیه به منابع و سلسله‌مراتب سیاست بر مبنای مالکیت، در معرض سؤال قرار گرفته است. به موازاتی که امروزه اهمیت اطلاعات نسبت به منابع فیزیکی بیشتر می‌شود، مالکیت بر هر کدام از منابع مخدوش می‌شود؛ زیرا ابزار سنتی کنترل چندان اثری نداشته، حفظ رازها سخت‌تر شده و مالکیت از ابتدا حاصل می‌شود و جغرافیا در دسترسی به دانش و حکمت که کالای رایج ارزشمند زمان ماست، اهمیت خود را از دست می‌دهد. تحت این شرایط، رهبری در نظام‌های سلسله‌مراتبی نقش کمتری ایفا خواهد کرد و بیشتر و بیشتر درگیر تقسیم قدرت و مشارکت است.

در این مسیر، ایده مدیریت دمکراتیک همواره یکی از راهکارهایی بوده است که به‌عنوان راهکاری جایگزین برای پارادایم ویلسونی مطرح شده است. در چارچوب این رویکرد برخی از صاحب‌نظران استدلال دیوید ام. لویتان^۱ را می‌پذیرند که معتقد بود یک حکومت دمکراتیک نه تنها باید بر اصول دمکراتیک استوار باشد، بلکه باید به‌صورت دمکراتیک نیز اداره شود؛ زیرا فلسفه دمکراتیک خودبه‌خود به دستگاه اداری نیز سرایت می‌کند (دنهارت، ۱۳۸۰: ۱۰۷).

براساس این رویکرد است که ردفورد^۲ (۱۹۶۹) در کتاب خود با عنوان *دمکراسی در حکومت/اداری* ادعا می‌کند، اخلاق دمکراتیک بر سه موضوع کلیدی استوار است و یکی از آنها آن است که انتظارات افراد می‌تواند به بهترین وجه از طریق مشارکت همه آنها در فرایند تصمیم‌گیری برآورده شود، ضمن آنکه مشارکت صرفاً نوعی ابزار و عامل کمکی در نیل به اهداف دیگر نیست بلکه برای توسعه شهروندی دمکراتیک امری ضروری است. از نظر وی سازمان‌های بزرگ و پیچیده‌ای که بر جامعه مدرن حاکم‌اند، پیش‌فرض‌هایی به‌مراتب متفاوت دارند به‌گونه‌ای که در این سازمان‌ها مشارکت از ارزش محدودی برخوردار بوده و فقط به‌صورت ابزاری از آن استفاده می‌شود، یعنی فقط هنگامی که اطلاعات اضافی برای بهبود کیفیت تصمیم‌گیری فراهم می‌کند یا وقتی امکان اجرای موفقیت‌آمیز تصمیم را بهبود می‌بخشد، از اهمیت برخوردار است.

یکی دیگر از نظریه‌پردازان، وینسنت استروم^۳ است که مدعی است جریان اصلی تئوری

1. David M. Levitan

2. Redford

3. Vincent Ostrom

مدیریت دولتی، از ویلسون تا حداقل سایمون، توجه زیادی را به کارایی مبذول داشته و کارایی را با سازوکارهای تمرکز و کنترل دنبال می‌کرده است. نتیجه این امر ایجاد نوعی بحران عقلانیت^۱ بوده است. از نظر وی ایده سلسله‌مراتب و تمرکز به‌هیچ‌وجه در همه وضعیت‌ها کاربرد ندارد، در نتیجه وی تئوری مدیریت دمکراتیک را مطرح می‌کند (همان: ۲۴۰).

از جمله صاحب‌نظران دیگری که در این زمینه اظهارنظر نموده پاول هیرست^۲ (۱۹۹۷) است که در کتاب خود با عنوان *از دولت‌سالاری تا کثرت‌گرایی* الگویی را موسوم به دمکراسی مشارکتی مطرح می‌کند. به‌نظر وی سوسیالیسم دیگر مرده است و نمی‌تواند جایگزین جامع‌الطرافی برای نظام بازار باشد و بدین ترتیب جامعه‌های مدرن در حال حاضر بینشی جایگزین برای آینده ندارند. از نظر وی الگوی یاد شده می‌تواند به‌عنوان جایگزینی برای نظام بازار آزاد سرمایه‌داری مورد توجه قرار گیرد. مطابق این الگو امور اجتماعی به‌سوی انجمن‌های مستقل داوطلبانه سوق داده می‌شود و جامعه مشارکتی ابزاری برای احیای آرمان‌های دمکراتیک به‌حساب می‌آید، لذا دولت باید به نوعی حکومت دمکراتیک زیر کنترل انجمن‌ها و اجتماع‌ها تبدیل شود. در این تئوری ادعای اساسی این است که هرگاه امور جامعه تا حد ممکن در کنترل انجمن‌های مستقل، دمکراتیک و داوطلبانه درآید، رفاه و آزادی بشریت به بهترین وجه تأمین خواهد شد (قاضی‌زاده، ۱۳۸۱: ۲۳۹-۲۳۷).

دنهارت^۳ (۲۰۰۳) نیز در کتاب خود تحت عنوان *خدمت دولتی نوین*^۴ با انتقاد از رویکرد مدیریت دولتی نوین کوشیده است با طرح نظریاتی که بیانگر ضرورت وجود یک نظام اداری دمکراتیک در یک جامعه دمکراتیک است بستر مناسب برای تحقق اصول مدیریت دمکراتیک^۵ را فراهم کند. او هدف خود را از طرح این موضوع، ارتقای شرافت و ارزش خدمات عمومی و احیای ارزش‌های دمکراسی، شهروندی و منافع عمومی می‌داند. دنهارت با مرور رویکردهای موجود در رشته مدیریت دولتی، خدمت دولتی نوین را به‌عنوان رویکرد نوینی در رشته مدیریت دولتی معرفی می‌کند که توان تغییر شکل، ماهیت حکومت^۱

1. Intellectual Crisis

2. Paul Hirst

3. Denhart

4. *The New Public Service*

5. *Democractic Management*

1. Government

و تبدیل آن به حکمرانی یا حکومت‌داری را دارد. از نظر او عوامل زیر نقش مؤثری در تبدیل حکومت به حکمرانی یا حکومت‌داری دارند:

- تغییر نقش و نوع مداخلات دولت در امور جامعه؛

- ایجاد و توسعه شبکه‌های خط‌مشی؛

- غیرمتمرکز ساختن منافع در تدوین خط‌مشی‌ها.

با توجه به تحولات حاصله در نظریات دولت، جامعه مدنی و به‌خصوص مدیریت دولتی ملاحظه می‌شود که در طول زمان گرایش بیشتری به سمت توجه به ارزش‌های مردم‌سالارانه در حوزه‌های مختلف معطوف گردیده و این جهت‌گیری با تأکید بر حفظ حقوق شهروندی، تأمین خواست‌ها و انتظارات شهروندان و تلاش هرچه بیشتر برای مشارکت دادن آنها در سیاستگذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، زمینه مساعدی را برای مردمی کردن نظام اداری در کشورهای مختلف فراهم آورده است.

در دیدگاه مشارکت‌جویانه، مدیریت دولتی باید بکوشد تا همگان را در امر مدیریت شریک و سهیم سازد و نقش مهمی به مدیریت دولتی بدهد. اگر توجه به حقوق انسانی و اعتقاد به آگاهی و عقل انسان‌ها در مدیریت دولتی دمیده شود، آنگاه همه شهروندان حائز شرایط مشارکت در مدیریت دولتی بوده و همه می‌توانند همراه هم در فعالیت‌ها، تصمیمات و ارزیابی‌ها و نظارت‌ها نقش داشته باشند. رابطه ما - شما یا دولت - ملت جای خود را به رابطه همه باهم می‌دهد که هم‌افزایی فراوان داشته و برای رویارویی با وضعیت دشوار فرادهای مدیریت دولتی مناسب‌ترین شیوه است. در این زمینه دنهارت (۲۰۰۰) راه‌های زیر را برای مدیریت دولتی آینده پیشنهاد می‌کند (الوانی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۰: ۳۰۱-۲۹۸):

- مدیریت دولتی باید پشتیبان تلاش‌هایی باشد که به توسعه دموکراسی و مردم‌سالاری می‌انجامد. این تلاش‌ها باید در جهت گسترش جامعه مدنی و مشارکت شهروندان و تأکید بر ارزش‌های دموکراسی باشد. بدین ترتیب مدیریت دولتی باید به اصل و ریشه خود که همان تضمین تحقق شیوه‌های مردم‌سالارانه است بازگردد و از تصدی‌گری‌های بی‌حاصل که فعالیت‌های واقعی آن نیستند دست کشیده و به مساعی اصلی خود که سازگار ساختن اصول مردم‌سالاری با شرایط کنونی جامعه است دست یابد. البته این توصیه ساده نیست؛ زیرا سازمان‌های دولتی در طول زمان به عارضه

جدایی از مردم تبدیل شده و به بهانه تخصصی بودن، خود را از جامعه و عامه مردم جدا کرده‌اند. برای یکی شدن شهروندان و آشتی با آنان باید در نگاه و اندیشه آنان به جامعه تغییرات اساسی صورت گیرد که البته کاری ساده نیست.

● وقتی مردم‌سالاری توسعه یافت، مدیران دولتی باید نقش‌های جدید خود را در برابر شهروندان تشخیص داده و به ایفای آن پردازند. آنان باید در این نقش شهروندان را هم‌تایان خود بدانند و رابطه سلسله‌مراتبی فرادست و زیردست را به پوته فراموشی بسپارند. مدیران دولتی باید شهروندان و خواسته‌های آنان را درک کنند و به دنبال یافتن راه‌حلی برای پاسخ‌گویی به آنان باشند. مدیران دولتی باید از نقش کنترلی خود حتی‌المقدور بکاهند و نقش مذاکره‌گر، پشتیبان، تحلیلگر، راه‌حل‌دهنده و کمک‌کننده را ایفا کنند.

● ساختارهای دولتی باید از نظر محتوایی و شکلی مردم‌سالار شوند و به توانمندسازی کارکنان و شهروندان خود پردازند. توانمندسازی با مشارکت نضج می‌گیرد و توسعه پیدا می‌کند. این موضوعی یک‌بعدی نیست، بلکه باید در تمامی ارکان سازمان‌های دولتی مورد توجه واقع شود و به‌عنوان یک اصل مدنظر مدیران دولتی در تمامی سطوح باشد.

بنابر آنچه گفته شد، یکی از محدودیت‌های سنتی مدیریت دولتی حاکمیت شیوه‌های متمرکز و کنترل شده و ساختارهای بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی بر نظام اداری است. اما در شرایط کنونی، با توجه به گستردگی و پیچیدگی فعالیت‌های دولت بدون مشارکت و هم‌اندیشی با شهروندان در یک ساختار مشارکتی، راه دیگری برای ادامه حیات در مدیریت دولتی وجود ندارد. با مشارکت دادن شهروندان چرخه فعالیت‌های دولتی سرعت گرفته و انجام رسالت‌های عمومی به نحو کارآمدی ممکن خواهد شد. به‌منظور نیل به این هدف می‌توان الگوهای ساختاری دولت را تغییر داده و نگرش‌های غیرسلسله‌مراتبی و گروهی را جایگزین شیوه‌های ناکارآمد مبتنی بر سلسله‌مراتب نمود. مدیریت دولتی ناگزیر است زندگی در شبکه‌های داخلی و جهانی را تجربه کند و دیدگاه سلسله‌مراتبی را به چالش کشد، لذا ساختارهای سنتی و سلسله‌مراتبی هرکجا که شرایط ایجاد کند باید جای خود را به ساختارهای شبکه‌ای داده و مدیران دولتی نیز باید نحوه اداره این شبکه‌ها را بیاموزند و خود را عنصر فعالی در شبکه‌ها بدانند (الوانی، ۱۳۸۱).

فصل چهارم

الگوی به کارگیری تفکر
شبکه‌ای در نظام
خط‌مشی‌گذاری ایران

مقدمه

وجود منابع محدود و نیازهای نامحدود در جامعه بشری، به همراه تغییرات مستمر تکنولوژیک، همواره عاملی بوده است تا ملت‌ها و دولت‌ها در شیوه‌های اداره امور خود تجدیدنظر کنند و در جهت بهبود آنها بکوشند، ظهور و بروز نظریه‌ها، مدل‌ها، الگوها و روش‌های جدید در این عرصه نیز ازمنظر این ضرورت قابل توجیه است. در رهگذر تاریخی این تغییرات، دگرگونی در نظریه‌ها و الگوهای اداره امور دولتی و شیوه‌های حکمرانی به لحاظ نقش مسلط و غالب دولت‌ها، بسیار تأثیرگذار و حائز اهمیت بوده است که به‌صورت خلاصه روند کلی آن در این فصل، یادآور می‌شود.

در جوامع اولیه و نظام‌های کهن تاریخی شکلی از اداره وجود داشته است که به‌جای اصالت دادن به قانون، سازمان و حکومت، مبتنی بر وفاداری به شخص امپراتور، پادشاه و یا حاکم بوده است. در این‌گونه جوامع که می‌توان از آنها تحت عنوان جوامع فئودالی یاد کرد، خویشاوندمداری و رابطه‌مداری قومی و قبیله‌ای به شکلی مسلط وجود داشته است. سپس به لحاظ تغییر و تحولات گسترده‌ای که در دنیای پس از رنسانس در کشورهای غربی به‌وجود آمد شکل جدیدی از اداره امور عمومی که امروز، از آن به‌عنوان الگوی سنتی اداره عمومی یاد می‌کنیم ظهور یافت و جایگزین سبک قدیمی گردید. مبنای نظری این الگو، نظریه بوروکراسی ماکس وبر بود که به‌زعم خودش، کارآمدترین شکل اداره قدرت در جامعه را ارائه داد.

بر مبنای الگوی سنتی، قدرت و اختیار صرفاً از قانون ناشی می‌شود و قدرت قانونی نیز متعلق به شخص نیست، بلکه متعلق به جایگاه او در سلسله‌مراتب سازمانی است، سازمانی که غیرشخصی بوده، روابط مستند و مدون دارد و اداره امور آن حرفه‌ای و تخصصی

است و برای آن باید افراد آموزش ببینند و به‌صورت رسمی و تمام‌وقت به استخدام درآیند. الگوی سنتی اداره امور عمومی که در مقابل شیوه‌های امروزی گاهی از آن به‌عنوان الگوی سلسله‌مراتب نیز یاد می‌شود سال‌های متمادی در جوامع توسعه‌یافته و استعمارگر عمل گردید و نهادینه شد و از طریق آنها به کشورهای تحت سلطه نیز منتقل شد و یا سایر کشورهای دنیا نیز تقلید کردند، به‌صورتی که رعایت اصول بوروکراسی چنان در جوامع مختلف دنیا ریشه دوانید که رعایت آنها امری بدیهی و معمول شد.

تلاطم و تغییرات گسترده فنی و اجتماعی در اواخر قرن بیستم، تسلط بلامنازع الگوی سنتی را به چالش کشید و پارادایم‌ها یا الگوهای جدیدی در عرصه مدیریت دولتی با عنوان الگوی مدیریت دولتی نوین،^۱ نظریه حاکمیت خوب و خدمات دولتی نوین ظهور و بروز پیدا کرد و این تغییر و تحولات به‌خصوص در عرصه نظریه‌پردازی با مطرح شدن نظریات دیگری نظیر مدیریت ارزش همگانی^۲ در سال‌های اخیر همچنان در حال ساخت و تکمیل است.

در الگوی سنتی، اداره امور عمومی مرکز و محور حاکمیت دولت تلقی می‌شد و در یک رابطه یک‌سویه چگونگی کنترل‌های دولتی با تکیه بر روابط مادون و مافوق (سلسله‌مراتب) تبیین می‌گردید. در رویکرد مدیریت دولتی نوین، با تکیه بر نظریه انتخاب عمومی و وجوه اقتصادی، استفاده از الگوهای مدیریت بخش خصوصی در بخش دولتی مورد تأکید قرار گرفت، ولی کانون توجه در رویکرد سوم یعنی مدیریت ارزش همگانی بر دموکراسی، همکاری و منافع عموم شهروندان قرار دارد.

شیوه‌های دستیابی به خط‌مشی‌های عمومی در این رویکرد به‌جای اینکه همانند رویکرد سنتی مبتنی بر برنامه‌های اداری باشد و یا همانند رویکرد مدیریت دولتی نوین متکی بر بخش خصوصی و بازار باشد، بر ائتلافی از نهادهای دولتی، غیردولتی و بخش خصوصی است و این رویکرد، ساختارهای شبکه‌ای را به‌جای سازمان‌های بوروکراتیک تجویز می‌کند.

آنچه در بالا گفته شد سیر تکوین الگوهای اداره امور عمومی در سطح جهان بود، حال اگر بخواهیم وضعیت شبکه‌های خط‌مشی یا امکان استقرار و بهره‌برداری از این گونه سازوکارها را در فضای سیاسی و اداری کشور ایران، مورد بررسی قرار دهیم ناگزیر از

1. New Public Management

2. Public Value Management

این خواهیم بود که الگوهای غالب بر حکمرانی و حاکمیت در تاریخ ایران را حداقل در دوران معاصر و ماقبل آن مرور و به‌طور اجمالی بررسی کنیم. بدین‌منظور در این فصل ابتدا تأملی بر تاریخچه نظام اداری در ایران به‌خصوص پس از گسترش بوروکراسی مدرن خواهیم داشت و سپس گفتمان فعلی حاکم بر فضای اداری را مرور خواهیم کرد و در نهایت، ضرورت تدوین الگوی متناسب با قانون اساسی و اوضاع سیاسی، اجتماعی فعلی و بهره‌گیری از راهبرد ایجاد شبکه‌های خط‌مشی تبیین و توصیه خواهد شد.

۴-۱ سیر تطور و تحول بوروکراسی در ایران

سابقه اداره امور دولتی و نظام‌های سازمانی در ایران حتی در هزاره چهارم قبل از میلاد قابل مشاهده و بررسی است. همچنین در قرون متمادی و در ادوار امپراتوری هخامنشی و حکومت ساسانیان الگوهایی از حکمرانی و مدیریت امور عمومی وجود داشته است و پس از آن نیز در دوران اسلامی از میراث کهن این نظام‌ها استفاده شد و خلفای عباسی در توسعه و رشد آن تلاش کردند و حکومت‌های صفوی نیز از آن بهره‌برداری کردند. وجود سازمان‌های اداری منظم در امور کشاورزی، اجتماعی و قضایی و کارآمدی بوروکراسی در ایران باستان باعث شده بود که حتی حکومت‌های بعدی از خلفای عباسی گرفته تا شاهان قاجار رؤیای دستیابی به آن را داشته باشند (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۱۳).

بدین‌لحاظ با آنکه همگان بوروکراسی مدرن و سازمان‌های امروزی را مدیون غرب و نظریه‌پرداز معروف آن یعنی ماکس وبر می‌دانند، ولی این به معنای نادیده انگاشتن نقش شرق و تمدن‌های کهن آن نظیر ایران، چین و مصر باستان نمی‌تواند باشد. حتی هیوز اعتقاد دارد که عقاید ماکس وبر ریشه شرقی داشته است (هیوز، ۱۳۸۴: ۳۰۵). بنابراین می‌توان گفت مدل بوروکراسی وبر مدلی غربی است که ریشه در نظام‌های اداری شرقی دارد. این مدل در کشورهای غربی به‌کار گرفته شد و به یکی از عوامل مهم در توسعه این کشورها تبدیل گردید و با شکل و شمایل غربی به کشورهای در حال توسعه برگردانده شد (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۹).

بنابراین چنانچه بخواهیم سیر تطور و تحول بوروکراسی را در ایران به‌صورت کامل مرور کنیم باید قسمت مهمی را به دوران قدیم و یا دوران قبل از ورود بوروکراسی مدرن

غربی به ایران اختصاص دهیم، ولی به دلیل عدم اقتضای بحث و رعایت اختصار از دوره مذکور صرف نظر نموده و همانند پژوهشگران دیگر مبنای آغاز بحث خود را سال ۱۲۵۰ هـ. ش قرار می‌دهیم.

اکثر پژوهشگران، مراحل پیدایش و توسعه بوروکراسی ایران را به سه دوره به این شرح تقسیم کرده‌اند: دوره ۱۲۵۰ تا ۱۳۰۰، دوره ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰، دوره ۱۳۲۰ به بعد. در اینجا علاوه بر این دوره‌ها، دوره دیگری را نیز تحت عنوان دوره پس از انقلاب اسلامی در قالب دو مقطع جداگانه مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱-۴-۱ دوره اول (۱۳۰۰-۱۲۵۰)

شروع این دوره را می‌توان از زمان اصلاحات مشیرالدوله با الگوبرداری از سازمان‌های اداری فرانسه و بلژیک به حساب آورد. بوروکراسی ایران همانند مابقی بوروکراسی‌های سنتی از ویژگی‌های شخصی بودن، سلیقه‌ای بودن، خرید و فروش مشاغل و مناصب دولتی، وظیفه حفظ نظام حاکم و خویشاوندبازی و رفیق‌بازی به‌ویژه در دوران قاجار برخوردار بوده است. عباس میرزا، میرزا تقی‌خان امیرکبیر و میرزا حسین‌خان مشیرالدوله از جمله کسانی بودند که در دوران قاجار دست به اصلاحات اداری زدند، ولی تلاش آنها به شکست انجامید (صبوری، ۱۳۷۴: ۶۱).

اصلاحات عباس میرزا شامل سازمان‌دهی و آموزش ارتش براساس شیوه‌های غربی و اعزام عده‌ای برای تحصیل شیوه‌های جدید به غرب بود و با مرگ او متوقف شد. میرزا تقی‌خان امیرکبیر نیز در مدت سه سال و چند ماه صدارت خود، دگرگونی‌هایی شامل ممانعت از دخالت نمایندگان خارجی در امور داخلی ایران، حذف القاب و تعارف‌های بی‌مورد و نامه‌نگاری‌های اداری، تعیین حقوق ماهیانه برای کارکنان دولت و ممنوعیت دریافت مداخله، تدوین سند درآمدها و هزینه‌های مملکت و ایجاد نظم و عدالت در دریافت مالیات‌ها، سازمان‌دهی نوین ارتش و امور فرهنگی، انتشار روزنامه رسمی و اولین کتاب درسی به زبان فارسی و تأسیس دارالفنون و آموزش به سبک کشورهای پیشرفته را ایجاد کرد.

میرزا حسین‌خان مشیرالدوله نیز که طی مأموریت خود در استانبول و اروپا با نحوه اداره و تشکیلات اداری کشورهای غربی آشنا شده بود، پس از رسیدن به مقام

صدراعظمی، دست به تغییراتی در سازمان‌های دولتی زد. او طی بخش‌نامه‌ای، همه کارکنان دولت را از رشوه‌خواری و فساد اداری برحذر داشت و متخلفان را به مجازات تهدید کرد، روز، ساعت و محل رسیدگی به امور جاری را معین کرد و در هفته یک روز را برای ملاقات با ارباب‌رجوع و رسیدگی به شکایات آنها تعیین نمود و همچنین تهیه گزارش سالیانه فعالیت‌های دولت، تمرکز در سازمان قضایی و طراحی یک نظام بوروکراسی براساس هیئت وزیران با ۹ وزیر و تقسیم کار بین آنها و پیش‌بینی یک سازمان پستی جدید از دیگر اقدامات او بود (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۱۴).

علی‌رغم همه این اقدامات، فضای جامعه آن روز در مسیر دیگری بود و افرادی همچون امیرکبیر و مشیرالدوله با فشار و حسادت نزدیکان شاه از صدراعظمی برکنار شده و حتی کشته می‌شدند. قدرت شاه بلامنازع بود و سازمان‌های اداری نیز فلسفه‌ای به جز حراست از حکومت و حمایت از صاحبان قدرت نداشت، باین‌حال مهم‌ترین تحول در تاریخ ایران و به تبع آن در شیوه حکومت‌داری کشور در سال‌های پایانی این دوره اتفاق افتاد و آن ظهور انقلاب مشروطه بین سال‌های ۱۲۸۴ تا ۱۲۸۹ هـ. ش بود.

به‌موجب انقلاب مشروطه، نظام سلطنتی مطلقه رسماً لغو گردید و قانون به‌عنوان مبنایی برای حاکمیت رسمی در ایران تعیین شد و مقرر گردید اداره امور کشور صرفاً بر مبنای قانون اساسی و متمم آن باشد. ایجاد تغییر اساسی در شیوه حکومت‌داری، تأثیر بسیاری در نظام اداری ایران گذاشت و بدین‌طریق می‌توان گفت اولین نطفه‌های بوروکراسی مدرن در ایران پایه‌گذاری شد. بعد از استقرار مشروطیت، شاه به‌عنوان عالی‌ترین مقام اداری کشور قلمداد می‌شد ولی سازمان‌های اداری زیر نظر مستقیم رئیس‌الوزرا انجام وظیفه می‌کردند.

مهم‌ترین تغییرات در الگوی اداره امور اداری و اجرایی کشور در این دوره پیدایش موضوع عدم تمرکز و تشکیل انجمن‌های ایالتی، ولایتی و بلدی بود. انجمن‌های مذکور را اهالی محل انتخاب کرده و آنها اداره می‌کردند. تغییراتی که در این دوره از تاریخ ایران در نظام حکومتی و اداری ایران رخ داد، نظم و نسق جدیدی را به‌وجود آورد که به‌موجب آن توجه به حقوق اجتماعی مردم موضوعیت پیدا کرد، تفکیک قوا رسمیت یافت و نظام دادرسی و قضایی به‌نسبت جدیدی بنیان گذاشته شد ولی اصلاحات این دوره نیز مخالفان سرسختی همچون اشراف، زمین‌داران و حاکمان محلی در داخل و

کشورهای استعمارگر خارجی از بیرون داشت که در بسیاری موارد به عاملی برای انسداد و یا شکست این تحولات تبدیل شدند. ایجاد تزلزل در نظام پارلمانی و مقابله با نهضت مشروطیت از ویژگی‌های مهم سال‌های پایانی این دوره می‌باشد.

۲-۱-۴ دوره دوم (۱۳۲۰-۱۳۰۰)

در سال‌های پایانی هزاره قلمی، جامعه ایران به علت تغییر و تحولات داخلی و همچنین وقوع جنگ جهانی اول، حال و هوای دیگری داشت. در وضعیت اقتصادی کشور بهبودی حاصل نشده بود و فقر و گرسنگی دامن‌گیر عده زیادی از جمعیت ایران بود. پس از انقلاب مشروطه، آگاهی عمومی بالا رفته بود و افزایش مطالبات اجتماعی نسبت به دوران قلمی نوعی جریان‌های پیدا و پنهان در پیکره اجتماعی شکل داده بود که بعضاً شورش‌های پی‌درپی و گسیختگی اقتصادی و اجتماعی را در پی داشت. مقارن با سلطنت رسمی احمدشاه قاجار (۱۲۹۳ هـ. ش و ۱۹۱۴ میلادی) جنگ جهانی اول آغاز شد و کشور ایران را انگلیس و روسیه اشغال کرد و با ضعف مفرط دولت قاجار در سال ۱۳۰۲ هـ. ش و تسلط و نفوذ بیگانگان، رضا خان ابتدا به نخست‌وزیری رسید و در سال ۱۳۰۴ رسماً با انقراض سلطنت قاجار، حکومت جدیدی را بنیان‌گذاری کرد که به عنوان دوران پهلوی اول تا سال ۱۳۲۰ هـ. ش ادامه یافت.

غلبه ناامنی، فحطی و نابسامانی‌های سیاسی و اجتماعی و حضور بیگانگان در ابتدای هزاره جدید، باعث شده بود تا ارتش و نظام اداری به عنوان دو تکیه‌گاه مهم در سامان‌بخشی به اوضاع کشور مورد توجه باشند و بدین لحاظ هم در دوران پایانی حکومت قاجارها و هم در دوران سلطنت پهلوی اول، اصلاحات و تغییرات مهمی در این دو عرصه قابل مشاهده است. میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) مهم‌ترین اصلاحات بوروکراسی اداری ایران را در این دوره به شرح زیر برشمرده‌اند:

۱-۲-۴ تفکیک ادارات دولتی از دربار

در دوران قلمی ادارات دولتی از دربار جدا نبودند و اداره امور توسط مستوفیان سنتی و میرزاهای موروئی انجام می‌شد و هزینه‌های بوروکراسی نیز از محل زمین‌های کشاورزی که

فصل چهارم الگوی به کارگیری تفکر شبکه‌ای در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران ۱۵۵

به شکل تیول در اختیار مقامات اداری و دربار بود تأمین می‌شد در این دوره نخستین بار یک بوروکراسی مدرن دولتی با ده وزارتخانه و حدود ۹۰ هزار کارمند به وجود آمد.

۴-۱-۲-۲ جدایی منابع اداری و منابع شخصی

برخلاف دوران قبلی که زندگی شخصی و اداری درهم آمیخته بود و درآمدها و هزینه‌های آنها هم تفکیک‌ناپذیر بود، در دیوان‌سالاری جدید برای اولین بار این دو از یکدیگر تفکیک و مجزا شدند.

۴-۱-۲-۳ گزینش اعضای بوروکراسی با امتحان ورودی

با ایجاد و گسترش دانشکده‌ها و دبیرستان‌های جدید، از کارمندان اداری، تکنسین حرفه‌ای، مدیر، آموزگار، پزشک و یا استاد دانشگاه برای خدمت در بوروکراسی دولتی استفاده شد و گسترش و رشد بوروکراسی به شکل‌گیری یک طبقه متوسط جدید منجر گردید که طرف‌دار نوسازی، صنعتی شدن و پیشرفت جامعه بود.

۴-۱-۲-۴ اصلاح نظام قضایی

ورود قوانین مدرن مدنی و جزایی به نظام حقوقی ایران، سروسامان دادن به مقررات شرعی احوال شخصیه، جایگزین کردن حقوق‌دانان تحصیل‌کرده به جای قضات سنتی و سازمان‌دهی و نوسازی وزارت دادگستری از جمله اصلاحات حوزه قضایی در این دوره است.

۴-۱-۲-۵ نظام امنیت شهرها

در این دوره به دخالت لوطیان و چاقوکشان و باج‌گیران که محله‌های مختلف هر شهر را در کنترل داشتند خاتمه داده شد و نظام قدیمی کلانتری شهری و کدخداها نیز از میان برداشته شد و امنیت شهرها به یک نیروی پلیس وابسته به وزارت کشور واگذار گردید.

۴-۱-۲-۶ ورود زنان به بوروکراسی

در این دوره با گسترش نظام جدید آموزشی و تعداد فارغ‌التحصیلان، زنان توانستند به عنوان معلم، پرستار و کارمند در سازمان‌های دولتی استخدام شوند.

۴-۱-۲-۷ تربیت نیروی متخصص مورد نیاز بوروکراسی

در این دوره علاوه بر گسترش آموزش‌های داخلی هرساله صد دانشجو برای فراگیری آموزش‌های تخصصی به خارج از کشور اعزام می‌شد تا پس از بازگشت در قسمت‌های مختلف بوروکراسی مشغول به کار شوند.

۴-۱-۲-۸ ایجاد نظم و انضباط بوروکراتیک

پیش‌بینی جدول حقوقی و پرداخت منظم حقوق به کارکنان دولت، پیش‌بینی پایه، ترفیع، ارتقا و برقراری حقوق بازنشستگی از جمله عوامل مؤثر در ایجاد نظم بوروکراتیک در این دوره بود.

۴-۱-۲-۹ تقسیمات جدید کشوری

براساس تقسیمات جدید کشوری، تعداد ۱۰ استان با تقسیمات داخلی آن شامل شهرستان، بخش و دهستان تشکیل گردید و انتصاب مقامات محلی از طرف مرکز کشور برقرار شد.

۴-۱-۲-۱۰ رفع پدیده انحصاری و موروئی بودن مشاغل

برخلاف دوران قبل، در دوره دیوان‌سالاری جدید دولتی، مناصب و پست‌های دولتی از انحصار ویژه اشراف و درباریان خارج شد و با شکل‌گیری سلسله‌مراتب اداری سایر طبقات جامعه نیز می‌توانستند نسبت به گذشته در نظام اداری و اجرایی کشور حضور پررنگ‌تر داشته باشند.

بررسی اسناد و شواهد تاریخی حاکی از آن است که تغییرات انجام شده در این دوره در تکمیل و ساخت بنیان‌های قانونی و اداری قبلی که از دوره امیرکبیر و مشیرالدوله شروع شده بود و در فاصله‌های زمانی بعد مورد بی‌مهری و یا عداوت قرار گرفته بود نقش بسزایی داشت و توانست داریست جدیدی از نظام حکمرانی و اداره امور عمومی را برپا کند. البته این نوسازی‌ها و تغییرات که اکثراً با الگوبرداری از نسخه‌های غربی بودند، اگرچه توانستند بوروکراسی اداری ایران را از حیث شکلی کاملاً دگرگون و متفاوت از گذشته سازند، ولی به لحاظ حاکمیت و بعضاً تضاد با ارزش‌های سنتی و زمینه‌ای جامعه

آن روز ایران، نوع نظام سیاسی حاکم و دخالت و حضور مؤثر کشورهای استعمارگر، نتوانست به تغییرات عمیق محتوایی و مؤثر در نظام سیاسی و اداری ایران منجر شود. به عبارت دیگر، ورود پدیده جدید بوروکراسی به ایران، هرچند توانست نظام اداره امور عمومی و خدمات‌رسانی دولتی را نظم و نسق جدیدی داده و ظاهر آن را متناسب با دنیای آن روز کند و البته کاستی‌های زیادی را نیز بپوشاند، ولی نتوانست کارکردهای واقعی خود را که در خاستگاه این نظریه و الگو، بروز داده بود در جامعه ایران تکرار کرده و برجا بگذارد. میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) در این باره می‌نویسند: «الگوی بوروکراسی ایران پدیده‌ای تحمیلی بود که در ابرنظام اجتماعی ایران باقی ماند اما نه با کارکرد بوروکراسی واقعی، بلکه به عنوان بوروکراسی ایرانی که رفتارها و عملکردهایش با بقیه ارکان نظام سیاسی - اجتماعی و فرهنگی ایران همسو و سازگار بود ... به عاریت گرفتن یک پدیده اجتماعی و تحمیل آن در بستر دیگر، بدون توجه به ضرورت‌ها و الزام‌های نظام کلی موجب خواهد شد که آن پدیده دفع گردد یا اینکه باقی بماند و کارکردی سازگار با آن نظام از خود بروز دهد و یا اینکه دچار حیات مفلوج شود» (همان: ۱۲).

۳-۱-۴ دوره سوم رشد بوروکراسی ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۰)

با اینکه جنگ جهانی اول در سال ۱۲۹۷ هـ. ش پایان یافته بود ولی آثار و پیامدهای آن همچون آتش زیر خاکستر در سطح جهان باقی مانده بود و در نهایت جنگ جهانی دوم در سال ۱۳۱۸ هـ. ش مقارن با ۱۹۳۹ میلادی با حمله آلمان به لهستان شعله‌ور شد. با آغاز جنگ جهانی دوم، کشور ایران بی‌طرفی خود را اعلام کرد، ولی متفقین با آگاهی از تمایل رضاشاه به آلمان‌ها و خطرهایی که از این ناحیه متوجه خود می‌دانستند در سال ۱۳۲۰ هـ. ش به ایران حمله کردند و رضاشاه را از سلطنت برکنار و او را تبعید کردند و بدین ترتیب دوران پهلوی اول به پایان رسید. هم‌زمان با جنگ جهانی دوم و اشغال کشور، بحران‌های اجتماعی و آشوب‌های قومی و منطقه‌ای در اطراف و اکناف ایران شدت گرفته بود و بی‌ثباتی سیاسی همراه با برکناری و تغییرات پی‌درپی در کابینه‌ها، هرچند باعث توقف رشد بوروکراسی در ایران نشد ولی در شکل و ماهیت آن تأثیرگذار بود و در اوایل این دوره تسلط دولت بر ساختار

اجتماعی و کنترل حکومت مرکزی بر مناطق مختلف کشور نسبت به دوره قبلی کمتر شده بود. با این حال پس از خروج نیروهای بیگانه، به تدریج بوروکراسی دولتی به عنوان ابزاری برای نوسازی و توسعه برنامه‌های عمرانی مورد توجه قرار گرفت و دوام و قوام بیشتری یافت. تشکیل سازمان برنامه و بودجه و تدوین برنامه پنجم عمرانی در طول این دوره باعث نضج نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی کشور شد و تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی در سال ۱۳۳۵ به عنوان یک مرکز هماهنگ‌کننده اداری، تشکیلات دولتی و بوروکراسی اداری ایران را وسعت و رسمیت بیشتری بخشید.

مطابق سرشماری عمومی سال ۱۳۳۵ کشور، ۶۷ درصد کارکنان بوروکراسی ایران از سال ۱۳۲۰ به بعد استخدام شده بودند، تعداد وزارتخانه‌ها نیز افزایش یافته و به ۲۰ وزارتخانه رسیده بود. همچنین سازمان‌های جدیدی به صورت سازمان‌های مستقل دولتی، سازمان‌های منطقه‌ای، بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها ایجاد گردیده و توسعه یافتند که با توجه به تغییرات و ادغام آنها تعدادشان در سال‌های مختلف متغیر اما بسیار زیاد است. در سال ۱۳۴۲ تعداد کارمندان وزارتخانه‌ها ۱۵۰ هزار نفر بود اما در سال‌های دهه ۱۳۵۰ شمار کارکنان وزارتخانه‌ها به ۳۰۴ هزار نفر رسید و روی هم رفته در سال ۱۳۵۶، شمار کارکنان دولت به ۱۰۰ هزار نفر افزایش یافته بود و این رقم بدون به حساب آوردن دستگاه‌های نظامی بود که شامل ۴۰۰ هزار نفر نیرو بود؛ یعنی در واقع در سال ۱۳۵۷ حدود ۱۲ درصد جمعیت فعال جامعه را در برمی گرفت. در شهرها بوروکراسی دولتی از آن چنان رشدی برخوردار گردیده بود که از هر دو نفر کارمند تمام وقت یکی برای دولت کار می کرد (فقیهی، ۱۳۸۵: ۶۴).

دوره سوم رشد و توسعه بوروکراسی نوین در ایران تا پایان دوره پهلوی دوم و شروع انقلاب اسلامی ادامه داشت. در این دوره حجم و اندازه دولت به شدت گسترش یافت و به خصوص در دهه ۱۳۵۰ به بالا رفتن بی سابقه قیمت نفت، رشد کمی بوروکراسی اداری ایران بدون اینکه تغییر چشمگیری در ابعاد کیفی و محتوایی آن رخ داده باشد، به اوج خود رسید. فقیهی (۱۳۸۵) در این باره می نویسد: «در جامعه‌ای که پابندی به سنت‌ها و هنجارهای قدیمی هنوز نیرومند است، ورود مجموعه‌ای از هنجارها، افکار و روش‌های جدید که در خصوص فرهنگ غربی است و از الگوی ساختار بوروکراتیک عقلانی - قانونی

اقتباس شده است در کنار ویژگی‌های فرهنگی و سنتی که در جامعه وجود دارد، درآمیختگی عناصر قدیمی و مدرن را پدید می‌آورد» (همان: ۶۵).

صبوری نیز می‌نویسد: «به دلیل تأثیر برخی ارزش‌های سنتی که هنوز در جامعه آن زمان وجود دارد و نیز تأثیر عوامل سیاسی، از جمله تأثیر نظام سیاسی بر نظام اداری، این بوروکراسی ویژگی‌های خاص خود را دارد» (صبوری کاشانی، ۱۳۷۴: ۱۶۰).

تمرکزگرایی شدید، شکاف فرهنگی بین مقامات بوروکراسی و مردم، عدم نظارت واقعی از سوی مجلس، عدم استقلال مدیران در تصمیم‌گیری، رواج ظاهرسازی، تملق و چاپلوسی، نفوذپذیری بوروکراسی از جانب گروه‌های متنفذ در جهت منافع خود، اشغال سطوح بالای مدیریتی توسط اشراف، اعیان و صاحبان قدرت، تفاوت فاحش بین حقوق و دستمزد مقامات بالا و کارکنان سطوح پایین در بوروکراسی، تلقی کارگزاران بوروکراسی به عنوان نوکران دولت و نگرش پدرسالارانه بوروکراسی نسبت به مردم، همه حاصل تأثیر ارزش‌های سنتی و سیاسی بر بوروکراسی است که این خصوصیات به همراه افزایش سرسام‌آور هزینه‌های عمومی و تورم بوروکراسی دولت و رواج فساد اداری در شکل گسترده آن در دوره سوم رشد بوروکراسی اداری ایران، یعنی دوران پهلوی دوم، قابل مشاهده است (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۲۰).

۲-۴ بوروکراسی پس از انقلاب اسلامی

۲-۴-۱ دوره اول (۱۳۶۸-۱۳۵۷)

با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ ه. ش نظام پادشاهی پهلوی فرو ریخت و نظام سیاسی کشور تغییر کرد. پس از وقوع انقلاب، یکی از نظام‌هایی که مورد مذمت و حمله قرار گرفت، نظام دیوان‌سالاری و بوروکراسی حاکم بود. در دوران اولیه پس از انقلاب مقامات بالای بوروکراسی با اجرای برنامه‌های پاک‌سازی برکنار شدند و با تقدم تعهد بر تخصص، بوروکراسی ایران وارد مرحله جدیدی از حیات سیاسی خود شد.

نیازهای برخاسته از اوضاع ابتدای انقلاب به گونه‌ای بود که سازمان‌های چالاک، منعطف و سریع را می‌طلبید تا بتواند آرمان‌ها و اهداف یک انقلاب نوپا را، نظیر رفع تبعیض و یاری رساندن به مناطق محروم و بعد از آن موضوع جنگ و دفاع را سامان

بخشیده و مدیریت کند. بدون شک چنین آمادگی‌ها و خصوصیتی در بوروکراسی حاکم وجود نداشت و انقلاب نیز نمی‌توانست با سرعت نسبت به بازسازی و اصلاح سازمان اداری کشور اقدام کند، لذا به‌ناچار سازمان‌ها و نهادهای انقلابی جدیدی به‌وجود آمد تا نه تنها معایب بوروکراسی و دیوان‌سالاری حاکم را نداشته باشد و بتواند پاسخ‌گوی نیازها و مطالبات انقلابی باشد بلکه به‌عنوان الگویی در اصلاح نظام‌های اداری معمول مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین بر حجم بوروکراسی کشور افزوده شد، ضمن اینکه ملی کردن صنایع بزرگ و نگاه مثبتی که به حکومت و اداره امور دولتی وجود داشت اندازه دولت را گسترش داد. در مجموع به‌نظر می‌رسد نظام نوپای سیاسی پس از انقلاب که برای رفع نیازهای فوری خود نهادهای انقلابی را به‌وجود آورده بود با شروع و ادامه جنگ فرصت و مجال پرداختن به مهار بوروکراسی و اصلاح سازمان اداری کشور را پیدا نکرد و اگر اوضاع مناسب‌تری پیش رو بود شاید انرژی متراکم حاصل از انقلاب می‌توانست مشکلات و موانع سنتی و ریشه‌ای بوروکراسی ایران را از میان برداشته و داربست‌ها و بنیان‌های نوینی را متناسب با شرایط نوین ایران و جهان‌پیریزی نماید ولی این فرصت نیز از بین رفت و دگرگونی اساسی در بوروکراسی ایران پدید نیامد.

به‌عنوان مثال به‌رغم اینکه پس از انقلاب بعضی از پدیده‌های قبلی نظیر فساد اداری به‌شدت کاهش پیدا کرده بود ولی بوروکراسی اداری ایران همچنان متمرکز باقی ماند و عوارضی نظیر خویشاوندگرایی و ارتباطات غیررسمی و تشریفات زاید اداری مجدداً مجال این را پیدا کرد تا اوج بگیرد. البته سال‌های اولیه پس از انقلاب تا سال ۱۳۶۸ که پایان جنگ ایران و عراق می‌باشد دارای خصوصیات ویژه‌ای است که ناشی از التهابات پس از وقوع انقلاب و شروع و ادامه یک جنگ تمام‌عیار است که شرایط مذکور و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی حاکم بر آن دوره تأثیر خاص خود را بر بوروکراسی و سازمان اداری و اجرایی کشور داشت که دولتی کردن امور و گسترش حیطه وظایف و فعالیت‌های دولت از مهم‌ترین آنهاست.

۲-۴ دوره دوم، چرخش از الگوی سنتی به رویکرد مدیریت دولتی نوین در ایران (۱۳۶۸ به بعد)

از سال ۱۳۶۸ با پایان جنگ و روی کار آمدن دولت آقای هاشمی رفسنجانی چرخش

چشمگیری در سیاست‌های اقتصادی و رویکردهای اداره امور دولتی به‌وجود آمد. برخلاف دوره‌های قبلی که همواره مداخله دولت در شئون اقتصادی و اجتماعی جامعه گسترده‌تر شده بود و حجم و اندازه دولت به‌صورت مستمر در یک مسیر صعودی قرار گرفته بود به یکباره سیاست‌هایی معکوس مبنی بر کوچک‌سازی دولت، کاهش مداخله در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه، واگذاری شرکت‌ها، انحلال مراکز دولتی تهیه و توزیع کالاها، خصوصی‌سازی، کاهش تصدی‌ها و تمرکز بر امور حاکمیتی به‌عنوان اصلاحات نوین، محور سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های کشور قرار گرفت.

به‌نظر می‌رسد آنچه امروزه مدیریت دولتی نوین یاد می‌کنیم در آن سال‌ها با تأخیری چندساله نسبت به خاستگاه فکری آن، همانند یک موج وارد فضای برنامه‌ریزی و مدیریت کشور شد و مبنای تدوین برنامه‌های پنج‌ساله قرار گرفت. بنابراین از این دوره به بعد است که اصولی نظیر واگذاری اختیارات دولتی، ایجاد شرایط رقابت و رفع انحصار، پاسخ‌گویی، مشتری‌مداری، عملکردمحوری و تمرکز بر کارایی و نظایر آن که آموزه‌های مدیریت دولتی نوین هستند به‌شدت ترویج شده و مورد حمایت قرار می‌گیرند و تغییر قانون اداری و استخدامی ایران و تدوین قانون جدید مدیریت خدمات کشوری نیز بر پایه این رویکردها انجام می‌شود.

در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور همواره جهت‌گیری‌ها و سیاست‌هایی مبنی بر ایجاد نظم و انضباط اداری، تمرکززدایی، بهبود هرم نیروی انسانی دولت، مبارزه با فساد اداری، تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی، دادن اختیار به مسئولان محلی، حذف، ادغام و کوچک‌سازی تشکیلات دولتی، استقرار نظام ارزیابی عملکرد، شایسته‌سالاری، بهبود نظام برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تصمیم‌گیری مورد تأکید قرار گرفت و فعالیت‌ها و برنامه‌هایی نیز تحت عنوان برنامه تحول اداری در دولت‌های مختلفی که پس از سال‌ها ۱۳۶۸ روی کار آمدند همواره در دستور کار بود ولی با همه تلاش‌ها و فعالیت‌های انجام شده، متأسفانه بسیاری از ویژگی‌های منفی بوروکراسی ایران به قوت خود باقی ماند.

صبوری (۱۳۷۴) معتقد است با وجودی که پس از انقلاب اسلامی بوروکراسی سعی کرد فعالیت‌های خود را در جهت فرهنگ سیاسی و ایدئولوژی سوق دهد ولی هیچ

دگرگونی اساسی در آن به وجود نیامد و خصلت‌هایی همچون موازی‌کاری، تمرکز، فساد اداری، قدرت زیاد بوروکراسی، نقش مسلط دولت در اقتصاد، بی‌توجهی به شایسته‌سالاری، تزلزل و محافظه‌کاری، پاسخ‌گو نبودن به خواسته‌های مردم و گسترش اندازه دولت به قوت خود باقی ماند (همان: ۲۰۵-۲۰۳).

البته تلاش‌هایی که در این دوره تاریخی برای اصلاح و تعدیل نظام بوروکراسی ایران صورت گرفت، گذشته از میزان موفقیت یا شکست آنها، را می‌توان در راستای رفع کاستی‌ها و معایب سنتی نظام بوروکراسی و هم در راستای اجرای اندیشه‌ها و رویکردهای مطرح شده در حوزه مدیریت دولتی، یعنی مدیریت دولتی نوین ارزیابی کرد. به عبارت دیگر، هرچند از سال ۱۳۶۸ و پس از پایان جنگ، ماهیت و جوهره الگوی حاکم بر سازمان اداری ایران همچنان الگوی سنتی اداره امور است ولی تمامی سیاست‌ها و رویکردهای رسمی و قانونی را می‌توان برگرفته از دیدگاه‌های مدیریت‌گرایی و مدیریت دولتی نوین دانست.

۳-۴ آیا استقرار دولت مدرن در ایران موفقیت‌آمیز بود؟

همان‌طور که در صفحات قبل گفته شد، فرایند دولت‌سازی به شکل نوین آن را در ایران می‌توان از حدود سال‌های ۱۲۵۰ هـ. ش با فراز و نشیب‌های متعدد دنبال کرد. استقرار دولت مدرن با تأسیس و توسعه سازمان‌ها و نهادهای جدید و در قالب بوروکراسی به عنوان یک الگوی وارداتی صورت گرفت و البته بسترهای چنین رشدی را تغییرات شرایط اجتماعی و اقتصادی ایران در طول سده اخیر فراهم نمود و شتاب تحولات تکنولوژیکی و تمدنی دنیای پیرامون بر شدت آن افزود. از نظر آبراهامیان (۱۳۸۹) در سده بیستم تقریباً تغییرات عمیقی در همه ابعاد زندگی ایرانیان به وجود آمد به طوری که جمعیت ایران در ابتدای سده کمتر از ۱۲ میلیون نفر شامل ۶۰ درصد روستایی، ۳۰-۲۵ درصد جمعیت ایلاتی و کمتر از ۱۵ درصد جمعیت شهری بود و نرخ مرگ‌ومیر نوزادان ۵۰۰ مورد به ازای هر ۱۰۰۰ نفر بوده است. اما در پایان سده، شمار جمعیت به ۶۹ میلیون نفر رسید. درصد جمعیت ایلات و عشایر به کمتر از ۳ درصد رسیده و بخش شهری آن به بیش از ۶۶ درصد رشد یافته است و درصد مرگ‌ومیر نوزادان به ۲۸ نفر در هزار نفر کاهش یافته است.

میزان باسوادان کشور در ابتدای سده حدود ۵ درصد بود که عمدتاً به دانش‌آموختگان حوزه‌های دینی، مکتب‌خانه‌ها و مراکز وابسته به میسیونرهای خارجی محدود می‌شد. کمتر از ۵۰ درصد جمعیت به درک زبان فارسی قادر بودند و سایرین به گویش‌های کردی، لری، بلوچی و نظایر آن سخن می‌گفتند. اما در پایان سده، نرخ باسوادی به ۸۴ درصد، دانشجویان مراکز آموزش عالی به ۱/۶ میلیون نفر و شمار دانش‌آموزان به ۱۹ میلیون نفر رسید.

در ابتدای سده، مجموعه جاده‌های هموار و راه‌آهن به ۳۴۰ کیلومتر نمی‌رسید و افتخار داشتن تنها خودروی موتوری در ایران از آن شاه بود و پیمودن فاصله تهران تا تبریز ۱۷ روز، تهران تا مشهد ۱۴ روز و تهران تا بوشهر ۳۷ روز آن هم در شرایط مطلوب طول می‌کشید، اما در اواخر سده، جای‌جای کشور از طریق جاده‌ها، شبکه برق و گازرسانی در قالب یک اقتصاد ملی به هم پیوست. بسیاری از خانه‌ها و حتی کشتزارهای خانوادگی، آب و برق و یخچال دارند. در حال حاضر در کشور ده هزار کیلومتر راه‌آهن، ۹۴ هزار کیلومتر راه اصلی و حدود ۲/۹ میلیون خودرو وجود دارد که بخش اعظم آن در داخل تولید و مونتاژ شده است ... ایران با گاو و خیش قدم به قرن بیستم گذاشت و با کارخانه‌های فولاد، یکی از بالاترین نرخ‌های تصادف خودرو و در کمال ناباوری و حیرت بسیار، یک برنامه هسته‌ای از آن خارج شد ... اگر یک ایرانی در سال ۱۹۰۰ به خواب رود و در سال ۲۰۰۰ از خواب بیدار شود، به‌سختی می‌تواند شرایط جدید را درک کند.

در این میان جالب‌ترین تحول در ساختار دولت ایجاد شده است. دولت در ابتدای سده بیستم، اگر بتوان نام دولت بر آن اطلاق کرد، صرفاً شامل شاه و ملازمان اندک‌شمار شخصی وی - وزراء، خانواده و اشراف می‌شد. حاکمیت پادشاه بر کشور نه به‌علت نوعی نظام اداری و لشگری پادرجا (که عملاً وجود نداشت) بلکه از طریق متنفذان محلی مانند رؤسای قبایل، زمین‌داران، روحانیان عالی‌رتبه، تجار ثروتمند اعمال می‌شد. اما تا پایان سده، دولت بر همه اقشار و مناطق کشور حکم‌فرما شد.

در حال حاضر تقریباً ۶۰ درصد از اقتصاد ملی در دست ۲۰ وزارتخانه عظیم و ۲۰ درصد دیگر نیز در اختیار نهادهای شبه‌دولتی قرار دارد ... رشد دولت چنان جهشی بوده که اکنون ابزارهای اعمال قدرت سازمان‌یافته و همچنین دستگاه گردآوری مالیات، اداره

نظام قضایی و توزیع خدمات اجتماعی را کاملاً در اختیار خود دارد. در ایران چنین دولتی هرگز وجود نداشته است. واژه دولت طی سده‌های متوالی به معنای دولت شاهی بوده، اما این واژه هم‌اکنون به دولت به مفهوم کاملاً مدرن آن تبدیل شده است (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۱-۱۷).

چنان‌که از توصیف بالا برمی‌آید با رشد و توسعه مدرنیسم و آثار و ظواهر آن در ایران، یکی از مهم‌ترین محصولات آن یعنی نظام بوروکراسی و دولت مدرن نیز به‌تدریج توسعه و تکامل پیدا کرد و به‌عنوان یک نظام مسلط و تأثیرگذار در عرصه حکمرانی و رشد و توسعه کشور ایفای نقش نمود. البته به عقیده بسیاری از پژوهشگران و صاحب‌نظران ساختار بوروکراسی ایران کاملاً وارداتی و تقلیدی بود و به لحاظ وجود تفاوت ماهوی در جامعه میزبان (ایران) با جوامع غربی که منشأ و خاستگاه اصلی الگوی بوروکراسی بودند هیچ‌گاه تأثیرات مثبت و سازنده الگوی مزبور آن‌طور که باید و شاید نصیب کشور ایران نگردید ولی اکثر تبعات منفی آن برجا ماند و در سازمان اداری و اجرایی کشور نهادینه شد.

به‌عبارت دیگر، الگوی بوروکراسی یا همان الگویی که امروز از آن تحت عنوان الگوی سنتی اداره امور یاد می‌کنیم بنابر شرایط و نیازهای آن روز کشورهای زادگاه خود متولد شده بود و هم‌راستا و هم‌ردیف با جریان تغییر و تکامل سایر نظام‌های اجتماعی و سیاسی آن جوامع رشد و توسعه پیدا کرد و به همین لحاظ ظهور این الگو در جوامع غربی آثار و پیامدهای شگفت‌انگیزی را برجا گذاشت ولی به لحاظ عدم آمادگی سایر زیرنظام‌های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، این مدل نتوانست کارکردهای طبیعی خود را داشته باشد و بعضاً به‌عنوان عاملی بازدارنده در مسیر توسعه نیز محسوب شد.

بنابراین هرچند فرایند دولت‌سازی در ایران طی مدتی بیش از یک قرن به‌صورت مستمر دنبال شد و شاکله و اسکلت یک دولت مدرن قبل از دوران پهلوی بنیان گذاشته شد و در آن دوران به‌شدت رشد و گسترش پیدا کرد و پس از انقلاب اسلامی نیز در قالب نظام سیاسی جدید و به شیوه دیگری تکمیل شد، ولی عدم هم‌نوایی نظام‌های پیرامونی، نقش دولت‌های استعمارگر در دوران پهلوی و ناسازگاری پدیده بوروکراسی با

_____ فصل چهارم الگوی به کارگیری تفکر شبکه‌ای در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران ۱۶۵

ارزش‌ها و سنت‌های فرهنگی و اجتماعی غالب در جامعه ایران، مانع از ایجاد یک سازمان اداری با جوهره و ماهیت ایرانی و اسلامی شد. میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) در این باره می‌نویسند: «کم‌کاری، رئیس‌محوری، اولویت روابط بر ضوابط، قانون‌گریزی، محافظه‌کاری و گرایش به حفظ وضع موجود، اهمیت قائل نبودن برای ارباب‌رجوع و شهروندان، عدم شایسته‌سالاری و شایسته‌پروری، خودمحوری مدیران و نداشتن روحیه مشارکت‌پذیری، بی‌برنامگی، فساد اداری، تمرکزگرایی، تورم بوروکراسی، بخشی‌گرایی، تداخل و تکرار وظایف و موازی‌کاری، خودباختگی زیردستان در برابر فرادستان از جمله مشکلات رفتاری و کارکردی نظام اداری ایران است که ریشه در رفتارها، تجارب و باورهای فرهنگی دارند» (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۵۲). بنابراین علی‌رغم همه تلاش‌های گسترده‌ای که به منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی کشور پس از انقلاب اسلامی صورت پذیرفته است، ولی هنوز نظام اداری به عنوان یکی از معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸).

۴-۴ الگوهای فعلی: در آمیختگی کهنه و نو

الگوی سنتی اداره امور عمومی با ریشه‌های وبری که در مقابل شیوه‌های امروزی از آن تحت عنوان الگوی سلسله‌مراتبی نیز یاد می‌شود، متناسب نظریه‌های حاکمیت سلطه‌گران و شرایط دنیای مدرن پس از انقلاب صنعتی در جوامع توسعه‌یافته و استعمارگر عمل گردید و از طریق آنها به کشورهای تحت سلطه نیز منتقل شد. در بعضی کشورهای دیگر نظیر ایران نیز که تحت استعمار مستقیم قرار نگرفتند این الگو تقلید و عیناً کپی‌برداری شد.

سیر تطور و تحول بوروکراسی ایران که طی سال‌های ۱۲۵۰ تا ۱۳۶۸ ه. ش. در قالب چهار دوره مشخص در صفحات قبلی مرور گردید مبین این واقعیت بود که اگرچه نوسازی‌ها و تغییرات مداوم در سازمان اداری ایران طی این سال‌های متمادی نتوانست تغییرات عمیق محتوایی و مؤثر در جوهره نظام حکمرانی و اداری ایران متناسب با فرهنگ و ارزش‌های زمینه‌ای جامعه و هم‌وزن با تحولات و پیامدهای آن در جوامع مدرن و توسعه‌یافته به وجود آورد، ولی در هر صورت سامان جدیدی به نظام اداره امور

عمومی و خدمات‌رسانی دولتی در ایران بخشید و کاستی‌های زیادی را نیز جبران کرد و البته مانند اکثر کشورها و جوامع دنیا نظام بوروکراسی وارداتی در ایران چنان در تار و پود اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه ریشه دوانید که به امری بدیهی و معمول بدل شد و حتی در بسیاری موارد می‌توان گفت حکمرانان، کارگزاران و مردم نیز با زشت و زیبا، کم و کسری و خصیصه‌های منفی آن خو گرفته و عادت کردند.

با این حال الگوی سنتی یا همان سلسله‌مراتب در جوامع غربی در برابر تلاطم و تغییرات فنی و اجتماعی حاصل شده در سال‌های پایانی قرن بیستم تاب نیاورد و به چالش کشیده شد و از ورای تغییرات جهانی در دهه‌های مذکور نظام جدیدی در عرصه مدیریت دولتی در جهان غرب ظهور کرد که آن را مدیریت دولتی نوین یاد می‌کنند.

این پارادایم جدید پشتوانه نظری لازم برای طراحی بخش دولتی بر مبنای بازار (بخش خصوصی) را فراهم کرد و توجه به اصولی نظیر کوچک‌سازی دولت، ارزیابی عملکرد، مشتری‌گرایی، توجه به هدف به جای فرایند و دیگر فنون اداری و عملیاتی از مدل‌های مدیریت بنگاه‌ها و بخش خصوصی وارد فضای مدیریت دولتی شد. در الگوی مدیریت دولتی نوین تلاش شد تا رؤسا به مدیران تبدیل شوند. در الگوی سنتی، رئیس یا بوروکرات کسی بود که در جایگاهی از سلسله‌مراتب اداری قرار داشت و بر زیردستان خود ریاست می‌کرد و به افراد بالادست خود گزارش می‌داد و همانند یک مهره بی‌اختیار در حصار از قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های اداری به‌عنوان مأموری معذور عمل می‌کرد. ولی در الگوی مدیریت دولتی نوین مدیران کسانی هستند که از طریق آشنایی با دانش مدیریت و اقتصاد، حوزه‌های از مأموریت‌ها را از طریق تدوین چشم‌انداز، خلق استراتژی‌های اثربخش و تنظیم برنامه‌های کارآمد، ارزیابی و بازنگری مستمر مدیریت می‌کنند. به استعدادها و خلاقیت‌ها فرصت ظهور و بروز می‌دهد و تغییرات را برنامه‌ریزی و پیگیری می‌کند.

اگر چرخش از الگوی سنتی به مدیریت دولتی نوین در ایران را مقارن با تنظیم برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی (۱۳۶۸) پس از انقلاب اسلامی بدانیم، ورود این اندیشه و راهکارهای آن نظیر خصوصی‌سازی، برون‌سپاری و کوچک‌سازی دولت با تأخیری چندساله نسبت به رواج آن در کشورهای غربی بوده است.

بنابراین رویکردهای جدیدی که در بسترهای کهنه سلسله‌مراتبی نظام اداری و

مدیریت دولتی ایران وارد می‌شود تلفیقی از الگوهای سنتی و نوین را به هم آمیخته است که نه مصداق کاملی از الگوی مدیریت‌گرایی مدیریت دولتی نوین است و نه منطبق بر مشخصات الگوی وبری و سلسله‌مراتبی. به‌عنوان مثال با اینکه رویکرد کوچک‌سازی دولت، خصوصی‌سازی، شایسته‌سالاری و روش‌های قیمت تمام شده خدمات و امثال آن که ملهم از رویکرد مدیریت دولتی نوین است در قانون مدیریت خدمات کشوری به شکل پررنگ در سال‌های اخیر به تصویب رسیده است، ولی بعضی از رویکردهای دیگر الگوی مدیریت دولتی نوین نظیر عدم تمرکز مورد توجه نبوده است. ضمن اینکه جهت‌گیری‌های مزبور در بستری از فضای سلسله‌مراتبی و نظام اداری سنتی به اجرا درمی‌آید که از تأثیرگذاری آنها می‌کاهد. بنابراین در یک ارزیابی کلی می‌توان الگوی فعلی اداره امور عمومی در ایران را تلفیقی از الگوی سنتی و مدیریت دولتی نوین دانست.

۴-۵ نقاط ضعف مدیریت دولتی نوین

دیدگاه مدیریت‌گرایی که از حدود سال‌های ۱۹۷۵ میلادی در عرصه مدیریت دولتی رواج پیدا کرده بود در اواخر دهه هشتاد با انتقادهای جدی نیز مواجه شد. منتقدان این نظریه، زیرساخت‌های نظری آن را در تضاد با دموکراسی ارزیابی می‌کردند و معتقد بودند واضعان این نظریه به تفاوت‌های کلیدی بین حکومت و بخش خصوصی توجه نکرده‌اند و این پیش‌فرض بنیادی را نادیده گرفته‌اند که حکومت براساس حاکمیت قانون استوار است نه سازوکارهای بازار و انگیزه‌های مربوط به آن. به عقیده منتقدان، در هر نظام حکومتی، رئیس‌جمهور و وزرا مسئول حراست و حفاظت از قوانین هستند و کارکنان دولتی نیز باید پاسخ‌گوی مقامات مافوق خود باشند و نه ارباب‌رجوع دستگاه‌های دولتی.

انتقاد دیگری که بر مدیریت دولتی نوین وارد شد این بود که همه مسائل بخش عمومی و دولت با روش‌های اقتصادی قابل حل نیست و اصولاً دانش اقتصاد، نمی‌تواند بنیان مناسب و دقیقی برای نظریه دولت باشد (Monro, 1991). همچنین ادعان شد که مدیریت دولتی نوین فاقد یک مدل شفاف و مشخص و البته فراگیر است، به این معنی که پاسخ‌های بزرگ در آن یافت نمی‌شود و رویکردی همه‌جانبه و فراگیر برای بخش دولتی نیست (Wilson, 1989).

به لحاظ کاستی‌های موجود در الگوی مدیریت دولتی نوین و انتقادهایی که بر آن وارد شد زمینه برای نظریات بعدی فراهم شد. نظریه خدمات دولتی نوین^۱ و مدیریت ارزش همگانی^۲ از جمله نظریاتی است که با الگوی سنتی از جهت تفاوت بخش دولتی با بخش خصوصی هم عقیده هستند و می‌گویند خلق و ایجاد ارزش همگانی، هدف غایی برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش دولتی است و مدیران بخش دولتی برای ایجاد ارزش همگانی باید سه زمینه اساسی را شامل تأمین خدمات با کیفیت و اثربخشی بالا، دستیابی به نتایج مطلوب و اعتماد بین شهروندان و دولت را تبیین کنند (Moor, 2000: 183-204).

۴-۶ ظهور نظریات جدید اداره امور عمومی و تقویت شبکه‌های خط‌مشی

همان‌طور که گفته شد، سیر تطور و تحول الگوهای اداره امور عمومی را می‌توان با گذر از الگوی سنتی، (که دولت‌های رفاه را پس از جنگ جهانی دوم متبلور ساخته بود) به رویکرد مدیریت دولتی نوین (دولت‌های نئولیبرال) و پس از آن در قالب خدمات دولتی نوین و مدیریت ارزش‌های همگانی (دولت‌های جامعه‌مدار) مشاهده کرد. تفاوت الگوهای مذکور در جدول ذیل نشان داده شده است.

جدول ۴-۱ تفاوت الگوهای مدیریت دولتی

رویکرد	الگوی اداره امور عمومی سنتی	الگوی مدیریت دولتی نوین	مدیریت ارزش همگانی
مبانی نظری	نظریه سیاسی	نظریه اقتصادی	نظریه دموکراسی
عقلانیت حاکم	انسان اداری	انسان اقتصادی	انسان اقتصادی، سیاسی و سازمانی
مفهوم منافع عمومی	تعریف سیاسی و قانون‌گرا	تجمع منافع فردی	ارزش‌های توافقی مشترک
مخاطبان	ارباب رجوع و نمایندگان مجلس	مشتریان	شهروندان

1. New Public Service (NPS)

2. Public Value Management (PVM)

جدول ۴-۱ تفاوت الگوهای مدیریت دولتی

عامل	رویکرد	الگوی اداره امور عمومی سنتی	الگوی مدیریت دولتی نوین	مدیریت ارزش همگانی
نقش دولت		پاروزنی	هدایت	میانجیگری
سازوکارهای نیل به هدف		برنامه‌های اداری	نهادهای خصوصی و غیردولتی	ائتلافی از نهادهای دولتی، غیردولتی و خصوصی (شبکه‌ها)
پاسخ‌گویی		سلسله‌مراتبی	مشتریان	چندوجهی
ساختار سازمانی		سازمان‌های بوروکراتیک	ساختارهای غیرمتمرکز	ساختارهای شبکه‌ای

منبع: فرج‌الله رهنورد (۱۳۸۸). «مدیریت دولتی برای پیاده‌سازی حاکمیت متناظر با چشم‌انداز ۱۴۰۴»، جزوه منتشر نشده.

براساس نظریات جدید، فعالیت‌های بخش دولتی بایستی تحت قیمومیت قانونی، بیانیه‌های چشم‌انداز و مأموریت سازمانی و خواسته‌های عمومی و سیاسی قرار داشته باشد و بخش دولتی با حکومت کردن کمتر اما حاکمیت بیشتر با راهبری و جهت دادن بیشتر تغییر شکل می‌یابد و در این راستا نقش شبکه‌ها، بسیار اهمیت دارد و جدی گرفته شده است (Rhodes, 2000).

شبکه‌ها معمولاً از افراد و سازمان‌هایی تشکیل شده‌اند که برای حصول به اهدافشان به تبادل منابع همانند پول، اطلاعات و دانش نیازمندند و امروزه گفته می‌شود که بحث حاکمیت، چیزی بیشتر از مدیریت شبکه‌ها، نیست (Ibid.: 658).

به نظر ماینتز موضوع حاکمیت هم حکومت کردن و هم حاکمیت را شامل می‌شود و بین این دو تفاوت وجود دارد. او حکومت کردن را همه فعالیت‌های اجتماعی، سیاسی و اداری بازیگرانی تعریف می‌کند که به‌ظاهر هدفمندانه می‌کوشند بخش‌ها یا سطوحی از جامعه را هدایت، راهبری، کنترل و یا اداره کنند و حاکمیت را الگوهایی می‌داند که از فعالیت‌های حکومتی بازیگران اجتماعی، سیاسی و اداری ناشی می‌شود. بنابراین حکومت کردن متضمن یک فاعل (یک بازیگر) است حال آنکه حاکمیت نتیجه اقدامات انجام شده و خود یک سبک همکاری اجتماعی است (کایر، ۱۳۸۶: ۱۱).

بنابراین حاکمیت بر ایند تعامل همه بازیگرانی است که در قالب شبکه‌های مختلف و با سازوکارهای متفاوت ایفای نقش می‌کنند و حکومت بایستی تعامل، کار مشترک و تعدیل‌های دوجانبه وضع کند و یا اگر لازم شد به‌عنوان یک بازیگر مؤثر در سطح شبکه‌ها ایفای نقش نماید. از این جهت به‌تدریج در فرایندهای حاکمیتی، بازیگران غیرحکومتی هم وارد می‌شوند و ممکن است قالب شبکه‌ها و هم‌زیستی مسالمت‌آمیز با سلسله‌مراتب و بازار نیز در تعامل مثبت و سازنده قرار گیرند. حتی در شرایطی که موقعیت خودتنظیمی درون شبکه‌ها وجود داشته باشد نیازی به حضور دولت برای مدیریت شبکه یا ساختاردهی به آن وجود ندارد ولی در موقعیتی که بازیگران به هماهنگی نرسند دولت به‌عنوان یک اراده خارجی و در قالب شکلی از مدیریت شبکه می‌تواند نقش‌آفرینی کند، شکلی که صرفاً متضمن مذاکره و هماهنگی باشد.

با این وصف مشاهده می‌شود که این نقش جدید حاکمیت، با الگوی مدیریت دولتی نوین به‌کلی متفاوت است. در الگوی مدیریت دولتی نوین، رابطه میان بخش خصوصی و دولت یک رابطه تجارت‌گونه است و بخش عمومی بر کنترل اداری مرکزی اتکا دارد ولی حاکمیت در شبکه‌های خط‌مشی، وجود سیاست را در شبکه‌ها نیز به رسمیت می‌شناسد و حکومت دیگر تنها بازیگر مسلطی نیست که بتواند به‌صورت یک‌جانبه خواسته خود را تحمیل کند (Ostrom, 1991 و کایر، ۱۳۸۶). بلکه باید شرایطی را به‌وجود آورد که با مدیریت غیرمستقیم خود، جامعه و شهروندان توانمند شده و توانایی خدمات‌رسانی کارآمد را به‌دست آورند. مدیران دولتی، بدون اینکه بخواهند نقش خود را در جایگاه بالاتری تعریف کنند، باید مهارت و هنر کمک به شکل‌گیری شبکه‌ها را داشته باشند و حتی بازی کردن به‌عنوان یک عضو شبکه را هم‌ردیف با سایر اعضا تمرین کنند.

۴-۷ حکمرانی مبتنی بر هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی

رویکردهای سنتی خط‌مشی‌گذاری دولتی بر این فرض مبتنی بودند که فرایندهای خط‌مشی‌گذاری می‌بایست متمرکز و سلسله‌مراتبی باشد. این دیدگاه‌ها با نیازهای رو به رشد حکومت‌های پیشرفته امروزی به مشارکت دادن افراد، گروه‌ها و سازمان‌های ذی‌نفع در فرایند خط‌مشی‌گذاری در تعارض است. از نظر برخی نویسندگان روندهای مختلفی

موجب تغییرات سریع و بنیادی در زندگی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جوامع مختلف شده و ضرورت ایجاد دگرگونی در نظام‌های سنتی خط‌مشی‌گذاری را گوشزد می‌نماید. مواردی چون افزایش انتظارات شهروندان، کاهش ظرفیت و توانایی حکومت‌ها در دستیابی به نتایج مورد انتظار و از میان رفتن انتظارات و انگاره‌های سنتی درباره مفاهیمی چون حاکمیت ملی و منطقه‌ای از جمله موضوعاتی است که ضرورت چنین تغییر رویکردهایی را نمایان می‌سازد. در این خصوص موارد چندی می‌بایست در خط‌مشی‌گذاری مدنظر قرار گیرد (Hazlehurst, 2001: 2).

۴-۷-۱ افزایش گوناگونی اجتماعی و سیاسی

تنوع نیازها و خواسته‌ها، ظرفیت دولت‌ها را برای انسجام بخشیدن به ارزش‌ها و منافع متعدد شهروندان به آزمون گذاشته است. گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته خواهان مشارکت در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری‌اند. ضمن اینکه، دولت‌ها نیز دریافته‌اند که مشروعیت بخشیدن به فعالیت‌ها، بدون مشارکت فعال روزبه‌روز مشکل‌تر می‌شود.

۴-۷-۲ بخشی شدن دولت‌ها، خط‌مشی‌گذاری‌های درهم‌پیچیده و افزایش بار سیاسی

بخشی شدن دولت و تخصصی کردن با هدف حمایت از دولت برای مدیریت پیچیدگی‌هایی که ناشی از فشارهای روزافزون است، صورت می‌گیرد. بخشی شدن، منابع را بسیج کرده و به رشد خط‌مشی‌گذاری در هر بخش منجر می‌شود و این امر بر حجم مسائلی که محتاج سیاست‌گذاری است افزوده و حکومت‌داری تحت فشار^۱ را تشدید کرده است.

۴-۷-۳ مسائلی که کمتر چانه‌زنی‌پذیرند

بسیاری از مسائلی که پیش روی دولت‌ها قرار دارد، از قابلیت چانه‌زنی پایینی برخوردار است. در مسائلی که خصوصاً ارزش‌های فرامادی است و یا مقولاتی که به مسائل نژادی، جنسی یا برابری مربوط می‌شوند این امر صادق است.

۴-۷-۴ محدودیت‌های تک‌تک خط‌مشی‌گذاران

ثابت شده که اتخاذ تصمیمات مهم بدون مشارکت عمومی، اطلاعات مربوطه را از تصمیم‌گیرندگان (یا حوزه‌های تصمیم‌گیری) سلب می‌کند. از این نظر، تمام بازیگران سیاستگذاری چه خصوصی و چه دولتی به‌صورت انفرادی فاقد اطلاعات و دانش لازم برای حل مشکلات متنوع، پویا و پیچیده‌اند. دگرگونی‌های دیگری نیز قابل بررسی است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۱. جهانی شدن، تغییر ماهیت و مفهوم فضا که سبب شده بسیاری از تغییرات به‌راحتی بین همه جوامع و ملت‌ها به‌وقوع بپیوندد؛
 ۲. شتاب نرخ تغییرات بر اثر پیشرفت‌های سریع فناوری که چالش‌های دشواری را فراروی شیوه‌های سنتی و بوروکراتیک خط‌مشی‌گذاری قرار می‌دهند؛
 ۳. پیدایش حوزه‌های موضوعی پیچیده و به هم مرتبط (مثل تجارت و محیط زیست)؛
 ۴. تأکید بیشتر بر مفهوم برابری نسل‌ها در تصمیمات خط‌مشی‌گذاری؛
 ۵. ظهور جهانی که در آن فعالان و اثرگذاران متعددی حضور دارند و اغلب هم نقش فعالان غیردولتی بسیار مهم‌تر و پررنگ‌تر شده است (Reinicke and et al., 2000).
- با وجود چنین دگرگونی‌هایی دیگر نمی‌توان مدعی شد که خط‌مشی‌گذاری از طریق ساختارهای سلسله‌مراتبی به بهترین نتایج منجر خواهد شد. به‌ویژه آنکه در بخش خصوصی نیز بسیاری از ساختارهای خشک بوروکراتیک جای خود را به شبکه‌های خودگردان داده‌اند تا پیچیدگی‌های ناشی از وابستگی‌های متقابل را اداره کنند. رویکرد عقلایی با توجه به فشارهایی که گفته شد دیگر کارایی نخواهد داشت.
- امروزه دولت‌های مختلف دریافته‌اند که رویکردهای مورد استفاده آنها در برخورد با مسائل اجتماعی و موضوعات خط‌مشی‌گذاری دچار محدودیت‌های زیاد و توأم با محدوداندیشی و بخشی‌نگری بوده است. مسائل مذکور چالش‌هایی را به‌وجود می‌آورد که نمی‌توان با تقسیم و تجزیه آن مسائل به موضوعات جداگانه و ساده‌تر به مقابله با آنها پرداخت. براساس این پاسخ مؤثر به مسائلی نظیر نابرابری، بیکاری، تبعیض و نظایر آن مستلزم یک رویکرد بین‌بخشی^۱ است که در آن دولت از طریق همکاری با

بخش سوم و نهادهای مدنی به تدوین خط‌مشی‌های مناسب پردازد (Walker, 2000). در همه سطوح حکومت‌داری، از سطح جهانی (نظیر یکپارچه‌سازی و اتحاد کشورهای اروپایی) گرفته تا شبکه‌های بخشی و ترتیبات منطقه‌ای، شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شیوه‌ای برای یکپارچه‌سازی و ایجاد اتحاد بین بازیگران مختلف و نیز سازوکاری برای برخورد با مسائل و مشکلاتی مورد توجه قرار گرفته‌اند که با ابزارها و شیوه‌های رسمی و ترتیبات نهادی موجود نمی‌توان به مقابله با آنها پرداخت (Kenis and Raab, 2003: 3). در این رویکرد، شبکه‌های خط‌مشی، الگوی جایگزین حکومت‌داری محسوب می‌شود. الگویی که موفقیت آن تا حدی ناشی از نقایص و نارسایی‌های دو الگوی قبلی و تا حدی نیز ناشی از پیچیدگی فزاینده مسائل خط‌مشی‌گذاری در جوامع مدرن امروزی است (Kickert and Koppenjan, 1999). در نتیجه امروزه، موضوع همکاری بخش اول (دولت) با بخش سوم جامعه (جامعه مدنی) مبتنی بر شبکه‌سازی و ساختاردهی به شبکه‌های خط‌مشی در کانون توجه قرار گرفته و نقش دولت نه به‌عنوان یک قدرت فائده و مسلط و نه به‌عنوان پارو زدن و یا سکان‌داری بلکه به‌عنوان یک میانجی در شبکه‌های ذی‌نفعان تعریف شده است.

۴-۸ چارچوب کاربرد تفکر شبکه‌ای در نظام خط‌مشی‌گذاری

در عصر کنونی مجموعه‌ای از عوامل و تحولات محیطی موجبات گسترش عدم اطمینان محیطی و افزایش پیچیدگی و ساخت‌نیافتگی مسائل و موضوع‌های خط‌مشی‌گذاری را فراهم کرده است. مهم‌ترین چالش‌های موجود عبارت‌اند از:

- تنوع خواست‌ها، نیازها و انتظارات شهروندان که ظرفیت دولت‌ها را در پاسخ‌گویی به آنها به چالش طلبیده است؛
- روند فزاینده جهانی شدن و ضرورت دگرگونی در ساختارها، نگرش‌ها و نحوه تفکر مدیران و آثار آن بر نحوه اداره سازمان‌های دولتی؛
- تغییرات سریع ترکیب جمعیت و تنوع و تعدد فرهنگی در جوامع مختلف و چالش‌های ناشی از مدیریت در یک جامعه مرکب؛
- شتاب نرخ تغییرات بر اثر پیشرفت‌های سریع فناوری که چالش‌های دشواری را فراروی

شیوه‌های سنتی و بوروکراتیک مدیریت قرار داده است (Reinicke and et al., 2000):

- تغییر ترکیب و میزان اهمیت منابع قدرت در عصر کنونی و برجسته شدن قدرت دانش و اطلاعات و انحصارزدایی از دانش که موجب دگرگونی نظام خطمشی‌گذاری عمومی شده و توسعه دموکراسی را در پی دارد؛
- تغییر ماهیت مسائل و موضوعات مبتلا به جوامع مختلف به گونه‌ای که مشکلات کنونی بیشتر ماهیت فرابخشی و چندرشته‌ای داشته و برخورد مؤثر با آنها مستلزم نگاه چندبعدی و تفکر نظامی است (Hazlehurst, 2001)؛
- کاهش اعتماد شهروندان به نهادهای سنتی دولت و بی‌اعتمادی نسبت به حکومت‌ها؛

• افزایش تدریجی بازیگران، فعالان و ذی‌نفعان در حوزه‌های مختلف خطمشی که عمده آنها شکل سازمان‌یافته پیدا کرده و با گذشت زمان نقش بازیگران غیردولتی نیز به تدریج بسیار مهم‌تر و پررنگ‌تر شده و مرزهای بین بخش دولتی و غیردولتی به تدریج کم‌رنگ‌تر می‌شود (Reinicke and et al., 2000).

موارد فوق که نمونه‌ای از مهم‌ترین چالش‌های موجود بر سر راه مدیریت دولتی در جوامع مختلف به‌شمار می‌رود به تدریج منجر به ایجاد دو نوع شکاف مختلف در عرصه خطمشی‌گذاری دولتی شده است.

اولین شکاف که می‌توان آن را شکاف عملیاتی^۱ نامید بیانگر محدودیت نظام‌های خطمشی‌گذاری در شناسایی و تعریف دقیق مسائل، گردآوری اطلاعات، دانش و تخصص، ابزار و امکانات و منابع مالی، فیزیکی و انسانی مورد نیاز برای مواجهه با حوزه‌های بسیار پیچیده خطمشی‌گذاری است. دومین شکافی که در اثر چالش‌های فوق به‌وقوع پیوسته، شکاف مشارکت^۲ نامیده می‌شود که در نتیجه عدم توانایی نهادهای بوروکراتیک در مشارکت دادن تعداد روزافزون فعالان غیردولتی در فرایند خطمشی‌گذاری و محدودیت نظام‌های خطمشی‌گذاری در ایجاد مقبولیت و مشروعیت لازم به‌وجود می‌آید. این شکاف‌ها موجبات ناکارآمدی رویکردهای مبتنی بر سلسله‌مراتب و ترتیبات مبتنی بر بازار به‌عنوان دو رویکرد جایگزین در نظام‌های خطمشی‌گذاری را فراهم آورده‌اند (Ibid.).

1. Operational Gap

2. Participatory Gap



منبع: ابوالحسن فقیهی و حبیب‌اله رعنائی (۱۳۸۵). «طراحی مدل امکان‌سنجی ایجاد شبکه‌های خط‌مشی در نظام‌های سیاست‌گذاری»، فصلنامه علمی - پژوهشی علوم مدیریت / ایران، ش ۳.

شکل ۴-۱ عوامل و زمینه‌های استفاده از رویکرد شبکه‌ای در نظام خط‌مشی‌گذاری

با اثبات ناکارآمدی ترتیبات مبتنی بر سلسله‌مراتب و بازار، تفکر شبکه‌ای به‌عنوان آلترناتیوی که محدودیت‌های موجود در دو رویکرد پیشین را ندارد و درضمن با روند تحولات حاکم بر نظریه‌های مدیریت دولتی نظیر گرایش به‌سمت مدیریت دمکراتیک، مشارکت، مردمی کردن نظام اداری و نظایر آن نیز سازگار است، مورد توجه قرار می‌گیرد. به این ترتیب شبکه‌ها تنها شکل حکمرانی است که قادر به برخورد مناسب با مسائل پیچیده جوامع امروزی است که با ساختارهای سلسله‌مراتبی بوروکراسی‌های دولتی نمی‌توان به مقابله با آنها برخاست (Milward and Raab, 2002: 6). این روند در شکل ۴-۱ نشان داده شده است.

براساس آنچه گفته شد، شبکه‌های خط‌مشی یکی از رویکردهایی است که با مشارکت دادن ذی‌نفعان و بازیگران اصلی در هر حوزه می‌کوشد تا با مسائل پیچیده جوامع کنونی که ساختارهای رسمی و بوروکراتیک قادر به پاسخ‌گویی به آنها نیست، مقابله کنند (Ibid.). نظام‌های خط‌مشی‌گذاری موفق، کوشیده‌اند تا با بهره‌گیری از رویکردهای تکثرگرایانه و مشارکت دادن ذی‌نفعان اصلی در فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها، کاستی‌های موجود در نظام‌های سنتی خط‌مشی‌گذاری را جبران کرده و از این طریق مشروعیت لازم را برای خط‌مشی‌های تدوین شده کسب نمایند. شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان شکل خاصی از حکمرانی، در مقایسه با دو الگوی رایج دیگر یعنی سلسله‌مراتب و بازار مزیت‌های بیشتری از خود به نمایش گذاشته‌اند (Bradach and Eccles, 1989).

۴-۹ الگوی مناسب برای شرایط ایران

بسیاری از نویسندگان و پژوهشگران اعتقاد دارند که ورود الگوی سنتی اداره عمومی یا همان بوروکراسی به ایران، همخوانی چندانی با شرایط اجتماعی و اقتصادی ایران در اوایل قرن بیستم میلادی نداشته و نتوانسته است کارکردهای متناظر با آنچه در زادگاه خود (دنیای غرب) داشته است در ایران برجای گذارد و مشکلات ناشی از این عدم تطبیق پس از گذشت یک قرن همچنان پابرجا و قابل مشاهده است. به‌نظر می‌رسد ورود الگوی دوم یا همان مدیریت دولتی نوین نیز از حدود سال‌های ۱۳۶۸ ه. ش که

هم‌اکنون به‌عنوان یک الگوی کاملاً مسلط در حوزه اقتصادی و اداری ایران درآمده است، فرایندی کاملاً آگاهانه و همراه با جامعه‌نگری نبوده است. هرچند مطالعات و پژوهش‌های کافی در این حوزه به چشم نمی‌خورد، ولی گرته‌برداری و اقتباس مدل‌های غربی در کشور، سابقه دیرینه‌ای دارد، که البته نفس این موضوع قابل سرزنش نبوده و نیست و ورود روندهای علمی و جهانی طبیعی و قابل پذیرش است ولی آنچه غیرطبیعی می‌نماید بی‌توجهی به شرایط متفاوت بستر تاریخی و اجتماعی ایران و عدم متناسب‌سازی الگوهای وارداتی با شرایط و مقتضیات کشور می‌باشد.

مطالعات انجام شده حاکی از آن است که حدود ۹۵ درصد از بررسی‌های نظام‌مند در حوزه‌های نهادی در کشورهای توسعه‌یافته بوده و صرفاً بخش اندکی از این مطالعات (حدود ۵ درصد) در ۱۵۶ کشور در حال توسعه بوده است (Farashahi and et al., 2005: 1-24).

این واقعیت نشان‌دهنده آن است که در دنیای قدیم، مدل‌های مدیریت غربی از راه استثمار و به‌صورت مستقیم در کشورهای مستعمره مستقر شده است و در دنیای معاصر از طریق شیب نامتوازن و غلبه مطالعات اجتماعی و مدل‌سازی در کشورهای غربی است که این کار صورت می‌گیرد. در اینجا بحث در مورد نیت سیاسی و یا قصد مثبت و منفی کشورهای غربی پیشرو در عرصه نظریه‌پردازی نیست، بلکه موضوع مهم، تفاوت اساسی در بستر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه با توسعه‌یافته است که ایجاب می‌کند کشورهای پذیرنده، الگوها و مدل‌های وارداتی را با شرایط و مقتضیات خود متناسب‌سازی کرده و سپس به اجرای آنها مبادرت ورزند، کاری که به‌نظر می‌رسد با ورود اندیشه مدیریت دولتی نوین به ایران صورت نگرفته است.

علاوه بر این، کشورهای نظیر انگلستان، آمریکا، نیوزیلند و استرالیا که از پیشگامان اجرای دیدگاه‌های مدیریت دولتی نوین به‌شمار می‌آیند، پس از گذشت مدتی درصدد برآمده‌اند تا نواقص مدل مدیریت دولتی نوین را با بسط و گسترش الگوی سوم که مبتنی بر جامعه مدنی و ساختاردهی به شبکه‌های خط‌مشی است جبران نمایند، ولی در فضای سیاسی و اداری ایران چنین تغییر جهت‌هایی نیز به چشم نمی‌خورد و این در حالی است که حتی اندیشمندان غربی، خود بر عدم تطابق الگوهای غربی با شرایط دیگر کشورها اذعان دارند، که نمونه‌هایی از آنها در پی می‌آید.

پیش‌بینی‌ناپذیری بالا، مشکلات اقتصادی و اجتماعی، بخش دولتی مسلط، نقش برجسته گروه‌های قدرتمند، جهت‌گیری مسلط خانواده و روابط قومی و فAMILI، احترام به مسئولان بیش از قوانین، بازارهای ضعیف سرمایه، غلبه تفکر انتزاعی و تقدیرگرایی از خصوصیات کشورهای در حال توسعه محسوب شده و در چنین شرایطی یک رهبر و مدیر ایدئال بایستی از ویژگی‌هایی نظیر توانمندساز، مشارکت‌جو، قاطع، قابل اعتماد، با دانش، دارای مهارت، توانمند در اجرا، منصف، عادل، دارای رویکردی پدران‌برخوردار بوده و دارای خصوصیت دیپلماتیک، آگاه از تفاوت اوضاع، ملایم، متواضع و انسجام‌دهنده باشد (Hartog and et al., 1999; Aycan, 2002).

در نیمه دوم قرن بیستم کشورهای در حال توسعه دچار افزایش تنش و تقاضاهای متناقض شدند (Polidano, 1999; Monteiro, 2002). بسیاری از این کشورها، چارچوب‌های اداری و فنونی را از دنیای غرب برگزیدند که با فرهنگ و موقعیت محلی آنها سازگاری نداشت. آنها نمی‌توانستند بین تشکیلات دولتی نوین و شکل سنتی آن پیوند مناسب برقرار کنند و این ناسازگاری موجب افزایش مقاومت مردم و سازمان‌هایی شد که ریشه در سنت داشتند. تغییرات مدیریت دولتی نوین در کشورهای در حال توسعه مورد حمایت کمک‌کنندگان بیرونی، مانند بانک جهانی نیز بود که با مشروط ساختن تأمین مالی دولت‌ها به انجام تعدیل اقتصادی ساختاری مانند تجارت آزاد، رقابت، خصوصی‌سازی و مداخله مجدد دولت به اعمال فشار بر این دولت‌ها می‌پرداختند (Schacter, 2002; Hopper and et al., 2003).

آندسته از شیوه‌ها و فنون مبتنی بر آخرین پیشرفت‌ها که در حال حاضر در سازمان‌های دنیای غرب به کار گرفته می‌شوند، بی‌تردید می‌تواند برای سازمان‌ها در کشورهای در حال توسعه نیز بسیار سودمند باشد، اما این فنون و شیوه‌ها در بافت دنیای غرب تکوین یافته‌اند و نمی‌توان انتظار داشت که بتوان آنها را به همین سادگی، به محیط فرهنگی - اجتماعی متفاوت کشورهای در حال توسعه پیوند زد (Waal, 2007).

بدون شک اوضاع کشور ما اعم از میزان بلوغ و آمادگی بخش خصوصی در پذیرش مسئولیت‌های جدید و وضعیت اقتصادی و اجتماعی پیرامون بوروکراسی دولتی و یا حتی قابلیت و توانمندی مدیریت دولتی در اداره نقش‌های جدید حاکمیتی و یا امکان

استقرار نظام‌های غیرمتمرکز، همگی حکایت از فضای متفاوتی دارد که می‌طلبد در به کارگیری الگوهای مدیریت دولتی نوین انطباق زمینه‌ای صورت پذیرد.

حال اگر الگوی مدیریت دولتی نوین را با اصلاحات و تعدیل‌هایی که در انطباق با شرایط کشور ما نیاز دارد به عنوان یک نسخه اجتناب‌ناپذیر و راهبرد میان‌بر بپذیریم، قطعاً بایستی به نواقص ذاتی آن که برای کشورهای عمل‌کننده محرز گردیده نیز توجه داشته و جایگزین‌ها و مکمل‌های جدید آن را نیز مورد بررسی و کنکاش قرار دهیم.

به نظر مؤلفان، الگوی حکمرانی مبتنی بر هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی که ایجاد و بسط شبکه‌های خط‌مشی جزء لاینفک آن محسوب می‌گردد الگوی مناسب برای شرایط ایران بوده و می‌تواند اشکالات و نواقص الگوی سلسله‌مراتب و همچنین الگوی بازار (مدیریت دولتی نوین) را تا حد زیادی در الگوی اداره امور عمومی ایران از بین برده و یا کاهش دهد. البته همان‌طور که در صفحات قبل به صورت مکرر ذکر آن رفت هیچ‌گویی، بدون متناسب‌سازی با شرایط و مقتضیات نظام‌های اقتصادی و اجتماعی حاکم مؤثر و کارساز نخواهد بود.

با توجه به قابلیت‌ها و مزیت‌های بالقوه‌ای که استفاده از رویکرد شبکه‌ای در فرایند خط‌مشی‌گذاری به همراه دارد، به نظر می‌رسد ایجاد شبکه‌های خط‌مشی بتواند بخشی از نارسایی‌ها و کاستی‌های موجود در فرایند تدوین، اجرا و به‌ویژه ارزیابی خط‌مشی‌ها را در سطوح مختلف آن در کشور کاهش داده یا از بین ببرد. طبیعتاً ایجاد این شبکه‌ها در نظام خط‌مشی‌گذاری و بهره‌گیری از مزایای آن مستلزم وجود بسترها و شرایط مناسبی است که امکان ایجاد، راه‌اندازی، فعالیت و مدیریت مؤثر آنها را فراهم آورد. بدیهی است در صورتی که شرایط مساعد و مناسبی برای فعالیت این شبکه‌ها وجود نداشته باشد ایجاد چنین شبکه‌هایی نمی‌تواند کارکرد مناسب و مورد انتظار را به دنبال داشته باشد. بر مبنای چارچوب فوق، ضرورت و اهمیت استفاده از رویکرد شبکه‌ای در نظام سیاست‌گذاری ایران را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

الف) یکی از معضلات عمده نظام‌های خط‌مشی‌گذاری متمرکز، محدودیت‌های عملیاتی این نظام‌ها از حیث شناخت نیازها، خواست‌ها و انتظارات موجود در حوزه‌های مختلف، نارسایی در تعریف مسائل عمومی، گردآوری و تأمین اطلاعات مورد نیاز برای

خط‌مشی‌گذاری، برخورداری از نیروهای انسانی متخصص، تأمین منابع مالی مورد نیاز، برخورداری از تجهیزات و فناوری‌های اطلاعاتی و عملیاتی مورد نیاز و مواردی از این قبیل است که ایجاد شبکه‌های خط‌مشی برای تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها کمک مؤثری به نهادهای ذی‌ربط در رفع این محدودیت‌ها و تنگناها می‌کند.

ب) یکی دیگر از مشکلات موجود در نظام‌های خط‌مشی‌گذاری متمرکز، عدم مشارکت ذی‌نفعان مختلف در فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌هاست. این امر همواره نظام‌های خط‌مشی‌گذاری را با بحران مشروعیت و مقبولیت در زمینه خط‌مشی‌های تدوین شده مواجه می‌سازد. به نظر می‌رسد ایجاد شبکه‌های خط‌مشی بتواند از طریق مشارکت ذی‌نفعان در فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها در رفع این محدودیت‌ها و تنگناها نقش مؤثری ایفا نماید.

ج) مشارکت مؤثر همه ذی‌نفعان در قالب شبکه‌های خط‌مشی، در فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی در همه سطوح و لایه‌های نظام خط‌مشی‌گذاری نقش تعیین‌کننده‌ای در کارآمدسازی فرایند خط‌مشی‌گذاری، ایجاد مشروعیت و مقبولیت خط‌مشی‌های تدوین شده، اجرای بهتر و کامل‌تر خط‌مشی‌ها در عمل و نیز ارزیابی بهتر آنها خواهد داشت. به نظر می‌رسد این امر بتواند زمینه مناسبی برای توسعه و تحکیم جامعه مدنی در ایران فراهم نماید.

د) در اصول مختلف قانون اساسی (به‌ویژه اصل ۶) و نیز سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های مختلف اعلام شده در برنامه‌های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، توسعه و نهادینه‌سازی مشارکت‌ها همواره مورد تأکید قرار گرفته است، ولی با وجود این تأکیدات، این اصول و سیاست‌ها در عمل به‌طور کامل به مرحله اجرا درنیامده و اهداف تعیین شده تحقق نیافته‌اند. استقرار شبکه‌های خط‌مشی در حوزه‌های مختلف می‌تواند بستر مناسبی برای نهادینه‌سازی مشارکت گروه‌های سازمان‌یافته و تحقق سیاست‌های فوق، ایجاد نماید.

ه) در نهایت پرداختن به موضوعات مربوط به شبکه‌های خط‌مشی می‌تواند نقش ارزنده‌ای در طرح مباحث نظری این موضوع در محافل آکادمیک داشته و درعین حال مدیران، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان را در کشور نسبت به این موضوع حساس نماید.

۴-۱۰ نمونه‌های بالقوه برای سامان‌دهی شبکه‌های خط‌مشی در ایران

حاکمیت، حدود و شرایط آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان گردیده و بر ارزش‌هایی نظیر عدالت‌گرایی، قانون‌گرایی، توسعه‌گرایی، پاسخ‌گویی و مشارکت شهروندان در اسناد بالادستی کشور به‌خصوص سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ توسعه، تأکید مؤکد شده است. تجارب عملی در مدیریت کشور در دوران پس از انقلاب اسلامی و به‌خصوص در شرایط جنگ هشت‌ساله نیز موضوع مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری را به‌عنوان بعد مهمی از مدیریت ایرانی به ثبت رسانده است. آخرین دیدگاه‌ها و نظریات علمی در حوزه الگوهای اداره امور عمومی نیز بر توانمندسازی شهروندان، شکل‌دهی به شبکه‌های ذی‌نفعان و مدل‌های خودسازمان‌ده تأکید دارد. لذا در این بخش از کتاب مؤلفان نمونه‌ها و یا زمینه‌هایی مناسب برای سازمان‌دهی و استقرار شبکه‌های خط‌مشی در بخش‌های مختلف کشور را یادآوری و پیشنهاد می‌کنند.

۴-۱۰-۱ بخش آموزش عالی کشور

سابقه آموزش و دانشگاه به سبک جدید در ایران به حدود ۹۰ سال قبل برمی‌گردد. از آن زمان تاکنون، آموزش‌های دانشگاهی به‌شدت در حال توسعه و گسترش بوده است و به‌خصوص پس از انقلاب اسلامی و در سال‌های اخیر به رشد حیرت‌آوری دست یافته است. در ابتدای قرن بیستم میلادی جمعیت شهری ایران کمتر از ۱۵ درصد و تعداد باسوادان کشور کمتر از ۵ درصد بوده است، ولی در انتهای قرن مذکور شمار جمعیت شهری به حدود ۷۰ درصد و نرخ باسوادی حدود ۹۰ درصد و شمار دانشجویان کشور به چند میلیون نفر رسید (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۴-۱۷).

البته هنوز جمعیت زیادی از دانشجویان کشور در کشورهای آمریکا، اروپا، آسیای جنوب شرقی و یا آسیای میانه در حال تحصیل‌اند. دانشگاه‌های غیردولتی و خصوصی نیز در سال‌های اخیر به‌شدت توسعه و گسترش پیدا کرده‌اند و ظرفیت چشمگیری در زمینه تحصیلات عالی در کشور به‌وجود آمده است. رشد و گسترش فناوری‌های جدید و قابلیت‌های علمی اعم از زیرساخت‌های فیزیکی، نرم‌افزاری و توانمندی‌های اساتید نیز شرایطی را فراهم کرده است که بخش آموزش عالی کشور می‌تواند علاوه بر پاسخ‌گویی

به نیازهای داخلی، با بین‌المللی کردن فضاهای خود نسبت به جذب و پذیرش دانشجویان خارجی نیز اقدام کند.

با این حال هنوز مدیریت دانشگاهی و ساختار مدیریتی حاکم بر بخش آموزش عالی کشور از قالب سنتی و چارچوب‌های کهنه خود خارج نشده است، هرچند تصویب قوانین و مقررات ویژه در سال‌های اخیر، زمینه را بر جهش و نوسازی ساختارهای آموزش عالی مساعد کرده است، ولی بهره‌برداری از این فرصت‌های قانونی، نیازمند الگوپردازی و تدوین مدل‌های جدید برای حکمرانی در حیطه‌های دانشگاهی است.

ایجاد و گسترش شبکه‌های خط‌مشی در نظام آموزش عالی کشور می‌تواند به‌عنوان یک تغییر کلیدی و نقطه اهرمی نظام مذکور به حساب آید. رویکرد مذکور بدین معنا خواهد بود که بخش آموزش عالی کشور که مجموعه‌ای از نخبگان و فرهیختگان جامعه را در خود جای داده است می‌تواند به‌عنوان یک بخش پیشگام، الگوهای سنتی و سلسله‌مراتبی را کنار زده و با شکل بخشیدن به روابط ذی‌نفعان و بازیگران این حوزه، سامانه‌های خودسازمان‌ده و خودکنترل را به‌وجود آورد. بدیهی است با توسعه بلوغ چنین شبکه‌هایی و به فراخور پیشرفت آنها، می‌توان از حاکمیت مستقیم دولت در این بخش کاست و اداره بسیاری از امور را به تدبیر و جهت‌دهی بازیگران و نقش‌آفرینان شبکه‌های مزبور سپرد.

دولت در بخش آموزش عالی کشور هنوز به‌عنوان تنها بازیگر مسلط و غالب به ایفای نقش می‌پردازد و علاوه بر حوزه‌های سیاست‌گذاری، استانداردسازی، مقررات‌گذاری و تأمین و تخصیص منابع، اداره عملیات را نیز به نوعی در اختیار خود دارد. در صورتی که با پذیرش تکثر و تنوع در بازیگران و به‌خصوص با ورود بازیگران خصوصی به این عرصه و شکل‌دهی به ساختارهای شبکه‌ای و غیرسلسله‌مراتبی، دولت می‌تواند صرفاً به‌عنوان یک میانجی و هماهنگ‌کننده در شبکه‌های مذکور حضور داشته باشد.

نمونه‌ای از شکل‌گیری شبکه‌های خط‌مشی در حوزه آموزش عالی کشورهای مختلف و به‌ویژه در کشور انگلستان در حال ظهور است و پیدایش شبکه‌های محلی و موضوعی در آموزش عالی انگلستان توانسته است ذهنیت جدیدی از جامعه خط‌مشی را در این کشور به‌وجود آورد و این تغییر روابط بین دولت و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات مذکور با یکدیگر امروزه توانسته تأثیر عمیقی بر فرایند تدوین خط‌مشی‌های

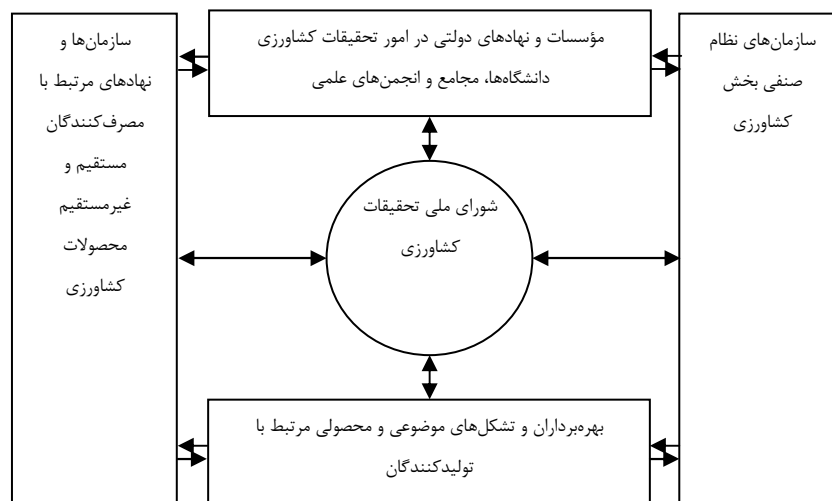
فصل چهارم الگوی به کارگیری تفکر شبکه‌ای در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران ۱۸۳

آموزش عالی انگلستان داشته باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸).

۲-۱۰-۴ بخش کشاورزی

بخش کشاورزی یکی از بخش‌های زیربنایی در توسعه پایدار کشور است. حدود ۴/۵ میلیون بهره‌بردار مستقیم به‌عنوان مشتریان و مخاطبان این بخش به‌حساب می‌آیند و مابقی جمعیت کشور نیز به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در نقش فراوری‌کننده محصولات و یا اموری نظیر خدمات، تجارت و مصرف مواد غذایی به‌عنوان ذی‌نفعان این بخش به‌حساب می‌آیند. هم‌اکنون مأموریت‌های مهم و کلیدی در حوزه امنیت غذایی، حفظ منابع پایه و توسعه روستایی در این بخش برعهده دولت گذاشته شده است و تشکلهای زیادی در سطوح محلی، استانی و ملی شریک دولت و حاکمیت در اداره این بخش است. یکی از زیربخش‌های مهم دولت در بخش کشاورزی، زیربخش آموزش و تحقیقات کشاورزی است. در یکی از پژوهش‌های میدانی که مؤلفان در زیربخش مذکور انجام داده‌اند ظرفیت‌های نهادی فعال در این حوزه شناسایی و فهرست شدند. ظرفیت‌های موجود در فرایند ایجاد، توسعه و انتقال فناوری و دانش در بخش کشاورزی، هم شامل مؤسسات و نهادهای دولتی است و هم در خارج از مجموعه دولت به‌صورت فراگیر وجود دارد. در اینجا در قالب یک مثال، امکان ایجاد شبکه خط‌مشی در بخش تحقیقات کشاورزی را نشان می‌دهیم.

ظرفیت‌های دولتی در تحقیقات کشاورزی	ظرفیت‌های غیردولتی مرتبط با تحقیقات کشاورزی
- ۲۳ مؤسسه و پژوهشکده تحقیقاتی	- پژوهشکده‌ها، مراکز و مؤسسات تحقیقاتی وابسته
- مراکز تحقیقات ملی	- به دانشگاه‌ها و دستگاه‌های اجرایی
- مراکز تحقیقات منطقه‌ای	- دانشکده‌های کشاورزی، دامپزشکی و منابع طبیعی
- مراکز تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی استان‌ها	- دانشگاه‌های دولتی و آزاد
- مؤسسه جهاد تحقیقات	- انجمن‌ها و مجامع علمی و حرفه‌ای مرتبط با کشاورزی
- سازمان تحقیقات و آموزش کشاورزی	- سازمان‌ها، اتحادیه‌ها و تشکلهای صنفی و تولیدی کشاورزی
- مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی	- ...
- ...	



شکل ۲-۴ اجزا و بازیگران شبکه خط‌مشی در تحقیقات کشاورزی

همان‌طور که مشاهده می‌شود اکثر ظرفیت‌های موجود در بخش تحقیقات کشاورزی به‌صورت جدا افتاده و جدای از یکدیگر فعالیت می‌کنند و نظامی برای تقسیم کار ملی و یا استفاده از خاصیت هم‌افزایی این ظرفیت‌ها وجود ندارد. اضافه شدن بازیگران جدیدی نظیر سازمان نظام مهندسی کشاورزی و سازمان نظام دام‌پزشکی در سال‌های اخیر می‌تواند ظرفیت شبکه‌سازی در این حوزه را افزایش داده و شکل حکمرانی را مبتنی بر توسعه و گسترش شبکه‌های خط‌مشی متحول نماید. شبکه مذکور می‌تواند با بهره‌برداری از خاصیت هم‌افزایی و با استفاده از فرصت‌های همکاری و ائتلاف در فرایندهای سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری درون شبکه و خارج از آن دخالت نموده و فرایندهای مذکور را بهبود بخشد.

۳-۱۰-۴ حمایت از بازپروری معتادین

در همه عرصه‌های دولتی و غیردولتی، الگوی شبکه‌سازی می‌تواند کارساز و تسهیل‌کننده باشد. به‌عنوان مثال از مجموع ذی‌نفعان و فعالان مرتبط با حوزه بازپروری معتادان می‌توان شبکه خط‌مشی حمایت از بازپروری معتادان را سامان‌دهی کرد.

عمده سازمان‌های متولی دولتی مرتبط با این حوزه عبارت‌اند از وزارت کشور (ستاد مبارزه با مواد مخدر)، سازمان بهزیستی کشور، وزارت بهداشت و درمان و مرکز ملی مطالعات اعتیاد، همچنین انجمن‌ها، مؤسسات و نهادهای خیریه متعددی از بخش سوم جامعه (جامعه مدنی) و پزشکان و مشاوران متعددی در این امر مشارکت دارند، خانواده معتادان نیز به عنوان یکی از ذی‌نفعان مؤثر و متقاضی دریافت خدمات می‌باشند. در صورت ساختاردهی به شبکه خط‌مشی حامی بازپروری معتادان کشور می‌توان نقش‌های متعددی را به این شبکه سپرد و با استفاده از نقش‌آفرینی بازیگران جدید نظیر شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و تشکل‌های مردمی مسئول در سطوح محلی، ضمن حضور مؤثر و سازنده در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری از دخالت و عملیات مستقیم دولت در این حوزه کاست و اثربخشی عملیات بازپروری را افزایش داد.

۴-۱۰-۴ شبکه امدادگران کشور

هم‌اکنون مجموعه‌ای از سازمان‌های دولتی، نیمه‌دولتی، عمومی غیردولتی و نهادهای خیریه مردم نهاد و حتی ظرفیت‌هایی همچون مساجد و اماکن مذهبی و حتی تجاری، به صورت مستقیم و غیرمستقیم درگیر در موضوع امداد رسانی، در خصوص اقشار خاص و یا موضوع خاص و با نیت‌ها و ابزارها و روش‌های متنوع هستند.

وزارت رفاه و امور اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، سازمان هلال احمر، بنیاد پانزده خرداد و ده‌ها سازمان و نهاد دیگر از طرف حاکمیت و صدها انجمن و سازمان مردم‌نهاد و حتی اشخاص حقیقی متمکن به صورت جداگانه و پراکنده، در حال فعالیت در این زمینه‌ها هستند. گسیختگی و عدم انسجام در سطوح سیاست‌گذاری و مدیریت و موازی‌کاری و دوباره‌کاری در سطوح فعالیت‌های عملیاتی سالیانه حجم زیادی از اتلاف‌ها را اعم از اتلاف در منابع مالی، انسانی، اطلاعاتی، فیزیکی و زمان و هزینه‌های سربار و در نهایت ناکارآمدی را بر این عرصه تحمیل می‌نماید و هر ساله دولت ناچار است بودجه‌های عملیاتی، نظیر بودجه کمیته امداد را افزایش دهد و این در حالی است که هم‌زمان، هزاران شخص حقیقی و حقوقی آماده امداد رسانی و کمک، نمی‌دانند در قالب چه نقشی و چگونه می‌توانند در این حوزه یاریگر باشند.

شکل‌دهی به یک شبکه گسترده و فراگیر، علاوه بر کاستن از حجم عملیات و درگیری مستقیم دولت و حاکمیت می‌تواند به افزایش فرهنگ مشارکت، خودسازمان‌دهی اجتماعی و بهبود سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در این حوزه منجر شود. ده‌ها نمونه و مصداق دیگر از کاربرد و کارکرد مثبت این‌گونه شبکه‌ها برای بهبود و اصلاح الگوی حاکمیت و اداره امور عمومی می‌توان مثال آورد که در جای خود نیازمند بحث و بررسی تفصیلی هستند، ولی باین‌حال نباید از نظر دور داشت که الگوهای حکومت و حاکمیت در فضای اجتماعی و سیاسی ایران، برای سال‌های متمادی، مبتنی بر مناسبات سلسله‌مراتبی و روابط بالادست و فرودست جاری بوده و در متن باورها و هنجارهای اجتماعی نهادینه شده است. لذا حرکت در راستای الگوهای افقی، غیرمتمرکز، تخت، ایجاد و پذیرش هم‌ردیفی در قدرت که عنصر ذاتی و اساسی در سامان‌دهی به شبکه‌های خط‌مشی هستند، نیازمند پذیرشی آگاهانه و هدفمند و البته طی کردن مسیری تدریجی و مرحله‌ای است.

منابع و مأخذ

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹). *تاریخ ایران مدرن*، چاپ دوم، تهران، نشر نی.
- آشوری، داریوش (۱۳۵۷). *فرهنگ سیاسی*، نشر مروارید، تهران.
- دنه‌پارت، رابرت (۱۳۸۰). *تئوری‌های سازمان دولتی*، ترجمه سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، نشر صفار.
- رعنائی، حبیب‌اله (۱۳۸۵). «امکان‌سنجی استقرار شبکه‌های خط‌مشی در نظام‌های سیاستگذاری: پژوهشی در نظام سیاستگذاری تحقیقات کشاورزی ایران»، رساله دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- رعنائی، حبیب‌اله، مهدی مرتضوی و علی‌اکبر مهرابی (۱۳۸۵). «استقرار و نهادینه‌سازی نظام ملی نوآوری کشاورزی در ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی *اقتصاد کشاورزی و توسعه*، ش ۵۶، ۱۳۸۵.
- ره‌نورد، فرج‌اله (۱۳۸۵). *درس‌نامه مدیریت دولتی نوین*، تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- _____ (۱۳۸۸). «مدیریت دولتی برای پیاده‌سازی حاکمیت متناظر با چشم‌انداز ۱۴۰۴»، جزوه منتشر نشده.
- صبوری کاشانی، منوچهر (۱۳۷۴). *جامعه‌شناسی سازمان‌ها*، تهران، نشر شب‌تاب.
- فقیهی، ابوالحسن و حبیب‌اله رعنائی (۱۳۸۵). «طراحی مدل امکان‌سنجی ایجاد شبکه‌های خط‌مشی در نظام‌های سیاستگذاری»، فصلنامه علمی - پژوهشی *علوم مدیریت ایران*، ش ۳.
- فقیهی، ابوالحسن و حسن دانایی‌فرد (۱۳۸۵). *بوروکراسی و توسعه در ایران* (نگاهی تاریخی - تطبیقی)، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کایر، آنه‌مته (۱۳۸۶)، *حاکمیت: مفاهیم کلیدی*، ترجمه ابراهیم گلشن و علی آدوسی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش، مدیریت و برنامه‌ریزی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸). «حاکمیت آموزش عالی انگلستان»، تهران.
- _____ (۱۳۸۹). «بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه، فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت»، تهران.

میرسپاسی، ناصر و اکبر اعتباریان (۱۳۸۷). *اصلاح و تحول در نظام اداری: براساس الگوی توازن قدرت*، تهران، مؤسسه نشر میر.

الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۱). «آینده مدیریت دولتی در عرصه جهانی»، *فصلنامه مطالعات مدیریت*، ش ۳۵-۳۶.

الوانی، سیدمهدی و حسن دانایی‌فرد (۱۳۸۰). *گفتارهایی در فلسفه تئوری‌های سازمان دولتی*، نشر صفار. هیوز، آون (۱۳۸۴). *مدیریت دولتی نوین*، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده تهرانی، تهران، چاپ ششم، نشر مروارید.

Acevedo B. and R. Common (2004). "Governance and the Management of Networks in the Public Sector: UK Drugs Policy Science 1995", University of Hull.

Agndal, H. and U. Nilsson (2009). "Inter Organizational Cost Management in the Exchange Process, Management Accounting Research, No. 20.

Alter, C. and J. Hage (1993). *Organizations Working Together*, SAGE Publications, Newbury Park, CA.

Andre de Waal (2007). "Strategic Performance Management, A Managerial and Behavioural Approach", Palgrave MACMillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG 21 6XS and 175 Fifth Avenue, Newyork, N,y. 10010.

Atkinson, M. M y W. D. Coleman (1992). "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", en *Governance*, Vol. 5, No. 2.

Atkinson, Michael M. y William D. Coleman (1989). "Strong States y Weak States: Sectorial Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *En British Journal of Political Science* 19.

Atler, C. and J. Hage (1993). *Organizations Working Together*, SAGE Publications, Newbury Park, CA.

Axelrod, R., W. Mitchell, R. E. Thomas, D. S. Bennett and E. Bruderer (1995). *Coalition Formation in Standard-setting Alliances. Management Science* 41.

Aycan, Z. (2002). *Leadership and Teamwork in Developing Countries: Challenges and Opportunities*, In: W. J. Lonner, D. L. Dinnel, S. A. Hayes and D. N. Sattler (eds.), *Online Reading in Psychology and Culture*, Unit 5, Chapter 8. Bellingham, Washington Center for Cross-cultural Research, Western Washington University.

Babiak, K. M. (2009). "Criteria of Effectiveness in Multiple Cross-sectoral Interorganizational Relationships, Evaluation and Program Planning, No. 32.

Barney, J. (1991). "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management* 171.

_____ (1995). "Looking Inside for Competitive Advantage", *Academy of Management Executive* 94.

Barringer, B. and J. Harrison (2000). "Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships", *Journal of Management*, Vol. 26, No. 3.

- Baumard, Philippe and Ibert Jerome (2001). "What Approach With Which DATA" In *Doing Management Research: A Comprehensive Guide*, London, Sage.
- Bell, S. (1980). "Institutionalism: Old and New", *Administrative Science Quarterly*, 41.
- Bizpro (2004). "From Philosophy to Action: Training in Coalition Building", available at: www.bizpro.org.ua/clients/bizpro/bpuaen.nsf0/a76b1eb21b717a66c2256bd6002d12cc?OpenDocument.
- Bleicher, J. (1996). Stages of Enterprise Development Cited in Zimmermann, Hans-Dieter (2004), *Emergence of Networks*, Universität Münster; available at: www.wi.unimuenster.de/wi/studieren/izi/ss04/2004_02_emergence%20networks.pdf
- Blom-Hansen, J. (1997). "New Institutional Perspective on Policy Networks", *Public Administration*, 75.
- Börzel T. (1997). "What is so Special About Policy Networks?-an Exploration of the Concept and its Usefulness In Studying European Countries", Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
- _____ (1997). *Policy Networks: a New Paradigm for European Governance?*, EUI Working Paper RSC ; No. 97/19. Badia Fiesolana, San Domenico: European University Institute Robert Schuman Centre.
- Boudourides Moses A. (2002). "A Review of Network Theories on The Formation of Public Opinion", Department of Mathematics University of Patras, available at: <http://www.math.upatras.gr/~mboudour>.
- Bruun H. (2002). "Building Policy Networks; A Comparative Study of Public Attempts to Create, Coordinate, and Stimulate High Technology in Turku, Finland and in Trondheim, Norway", Stockholm.
- Busenberg George (2000). "Innovation, Learning, and Policy Evolution in Hazardous Systems", *American Behavioral Scientist*, Vol. 44, No. 4.
- Caker M. (2008). Intertwined Coordination Mechanisms in Interorganizational Relationships with Dominated Suppliers, *Management Accounting Research*, No. 19.
- Carpenter D. and et al., (2003). "A Model of Contact-making in Policy Networks with Evidence from U. S. Health Politics".
- Castanias, R. P. and C. E. Helfat (1991). "Managerial Resources and Rents", *Journal of Management* 17.
- Cheung, M. S., M. B. Myers and J. T. Mentzer (2010). Does Relationship Learning Lead to Relationship Value? A Cross-national Supply Chain Investigation, *Journal of Operations Management*, In Press.
- Child, J. and D. Faulkner (1998). *Strategies of Cooperation: Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*, Oxford University Press, Oxford, England.
- Chisholm, Rupert F. (1996). "On the Meaning of Networks" *Group and Organization Management* 21(2).
- _____ (1998). *Developing Network Organizations: Learning from Practice and Theory*, USA: Addison Wesley Longman Inc.
- Choe J. M. (2008). "Inter-organizational Relationships and the Flow of

- Information Through Value chains", *Information and Management*, No. 45.
- Cockrel J. (1997). "Public Policymaking in America", University of Kentucky Cooperative Extension Service, www.cdc.gov/cvh/library/heart_stroke_guide/chapter_two.htm.
- Cohen, W. M. and D. A. Levinthal (1990). "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation", *Administrative Science Quarterly* 35.
- Coleman W. and A. Perl (1999). "Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis", available at: www.politicalstudies.org/mainjournal/contents/abstract.asp?vid=47&iid=4&aid=225.
- Coleman W. D. and G. Skogstad (1990). *Policy Community and Public Policy in Canada*, Toronto, Canada: Copp Clark Pitman.
- Collier, Paul M. (2000). "Isomorphism, Policy Networks and Epistemic Communities: a Comparison of Reforms to Local Financial Management in the United Kingdom, Germany and South Africa", Aston Business School, Aston University, Birmingham.
- Cornish, E. (1977). *The Study of the Future*, World Future Society: Washington D. C.
- Dedrick, J. and K. L. Kraemer (2010). "Impacts of Internal and Interorganizational Information Systems on the Outsourcing of Manufacturing", *Journal of Strategic Information Systems*, No 19.
- Deeds, D. L. and Hill, C. W. L., (1996). Strategic Alliances and the Rate of New Product Development: An Empirical Study of Entrepreneurial Biotechnology Firms, *Journal of Business Venturing* 11.
- Delbecq, A. L., A. H. Van de Ven and D. H. Gustafson (1986). *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes*, Middleton, WI: Green Briar Press.
- Dickson, P. H. and K. M. Weaver (1997). "Environmental Determinants and Individual-level Moderators of Alliance Use", *Academy of Management Journal* 40.
- DiMaggio, P. and W. Powell (1983). "The Iron Cage REvisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48.
- Donaldson, T. and L. E. Preston (1995). "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications", *Academy of Management Review* 20.
- Dorrenbacher, C. and J. Gammelgaard (2010). "Multinational Corporations, Inter-Organizational Networks and Subsidiary Charter Removals", *Journal of World Business*, No. 45.
- Dowding, K. (1997). "The Theory of Policy Communities and Policy Networks"; Available at: www.psa.ac.uk/cps/1994/dowd1.pdf.
- _____ (1995). "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach" en *Political Studies* XLIII.
- _____ (2000). "There Must be end to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities", *En Political Studies*, Vol. 49.

- Doz, Y. L. (1996). "The Evolution of Cooperation in Strategic Alliances: Initial Conditions of Learning Processes", *Strategic Management Journal* 17.
- Doz, Y. L. and G. Hamel (1998). *Alliance Advantage*, Harvard Business School Press, Boston.
- Dyer, J. H. and H. Singh (1998). "The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage", *Academy of Management Review* 23.
- Ebers, M. (1997). *The Formation of Inter-organizational Networks*. NY: Oxford University Press.
- Ernest Forman and Kirti Peniwati (1998). "Aggregating Individual Judgment and Priorities With the Analytic Hierarchy Process", *European Journal of Operation Research*, 108.
- Farashahi, M., T. Hafso and R. Molz (2005). "Institutionalized Norms of Conducting Research and Social Realities: A Research Synthesis of Empirical Works From 1983 to 2002". *International Journal of Management Review*, 7 (1).
- Faulkner, D. O., 1995. *International Strategic Alliances: Co-operating to Compete*, McGraw-Hill, Maidenhead, UK.
- Filtenborg M. and et al. (2002). "An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy", *Network Governance and the Case of the Northern Dimension Initiative, Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 37(4).
- Fisher, L. M. (1996). *How Strategic Alliances Work in Biotech*. Strategy and Business First Quarter.
- Fowles, J. (1978). *Handbook of Futures Research*, Greenwood Press: London.
- Freeman, R. E. (1994). *Ethical Theory and Business*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Freeman, R. E. and D. R. Gilbert Jr (1988). *Corporate Strategy and the Search for Ethics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Gattinger M. (2003). "Creative Pique: On Governance and Engagement in the Cultural Sector", University of Ottawa.
- Gordon, T. J. and H. Hayward (1968). Initial Experiments with the Cross-impact Matrix Method of Forecasting, *Futures*, December, (1968). 1(2).
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multi-party Problems*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hamel, G. (1991). "Competition for Competence and Inter-partner Learning Within International Strategic Alliances", *Strategic Management Journal* 12.
- Han, S. L., D. T. Wilson and S. P. Dant (1993). "Buyer-supplier Relationships Today", *Industrial Marketing Management* 22, pp. 331–338.
- Harnisch A. (2002). "Global Public Policy Networks and International forest Management-A Case Study", 20 February 2002 <http://www.globalpublicpolicy.net>.
- Harrigan, K. R. (1988). "Joint Ventures and Competitive Strategy", *Strategic Management Journal* 9.

- _____ (1988). "Strategic Alliances and Partner Asymmetries", Lexington Books, In F. Contractor and P. Lorange (Eds.), *Cooperative Strategies in International Business* (pp. 205–226), Lexington, MA.
- Harrison, J. S. and St. John, C. H. (1996). Managing and Partnering with External Stakeholders, *Academy of Management Executive* 10 2.
- Hartog, D. N., R. J. House and P. J. Hanges (1999). "Culture Specific and Cross Culturally Generalizable Implicit Leadership Theories: are Attributes of Charismatic/transformational Leadership Universally Endorsed?", *Leadership Quarterly*, 10 (2).
- Hartono, E., X. Li, K. S. Na, J. Simpsonc (2010). "The Role of the Quality of Shared Information in Inter Organizational Systems Use", *International Journal of Information Management*, No. 30.
- Hasson, F., S. Keeney and H. McKenna (2000). Research Guidelines for the Delphi Survey Technique, *Journal of Advanced Nursing*, 32(4).
- Hazlehurst D. (2001). "Networks and Policy Making: from Theory to Practice in Australian Social Policy", [http://www. insna.org/INSNA/PNBiblio graphy. htm](http://www.insna.org/INSNA/PNBiblio graphy. htm).
- Helmer, O. (1977). Problems in Futures Research: Delphi and Causal Crossimpact Analysis. Futures.
- Hoffmann, W. H. and R. Schlosser (2001). "Success Factors of Strategic Alliances in Small and Mediumsized Enterprise", *Long Range Planning*, Vol. 34.
- Hopper, T, D. Wickramasinghe, M. Tsamenyi and S. Uddin (2003). "The state they're in, Financial Management", June, 16-19.
- Hwang, C. L and K. P. Yoon (1995). "Multiple Attribute Decision Making: An Inttroduction", London, Sage Publications, Interorganizational Relationships, *Journal of Management*, 26, 3, May.
- Ireland, R. D. and M. A. Hitt and D. Vaidyanath (2002). "Alliance Management as Source of Competitive Advantage". *Journal of Management* 28(3).
- Jarillo, J. C. (1988). "On Strategic Networks", *Strategic Management Journal* 9.
- _____ (1989). "Entrepreneurship and Growth: The Strategic Use of External Resources, *Journal of Business Venturing* 4.
- Jensen, M. and W. Meckling (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics* 3.
- John P. and Alistair Cole (2000). "When Do Institutions, Policy Sectors and Cities Master? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France".
- John, Peter (2000). "Policy Networks" en K. Nash y A. Scot, Blackwell Companion to Political Sociology, Blackwell.
- John, Peter y Alistair Cole (1995). "Models of Local Decision-making, Networks in Britain and France", en *Policy and Politics*, Vol. 23, pp. 303-312.
- Jordan, G. (1990). "Sub-governments, Policy Communities and Networks, Refilling the old bottles?", en *Journal of Theoretical Politics* 2(3).
- Jordan, G. Y and Klaus Schubert (1992). "A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels", en *European Journal of Political Research* 21/1.

- Kenis and Schneider (1989). "The New Paradigm for the Architecture of Complexity", eiop. or. at/eiop/texte/1997-016. htm.
- Kenis P. and J. Raab (2003). "What Do Policy Networks Do?", the Conference on Democratic Network Governance, Copenhagen, Denmark.
- Kenis, Patrick and Jorg Raab (2003). "Wanted: A Good Network Theory of Policy Making", Paper Prepared for the 7th National Public Management Conference, Washington D. C.
- Kent, D. H. (1991). Joint Ventures vs. Non-joint Ventures: An Empirical Investigation, *Strategic Management Journal* 12.
- Kickert, W. J. M., Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks*, Strategies for the Public Sector, London: Sage.
- Kim, Dong Won (2001). "Intelligent Transportation Systems: A Multilevel Policy Network", Scholar. lib. vt. edu/theses/ available/etd-06202001-162624.
- Kim, K. K, S. H. Park, S. Y. Ryoo and S. K. Park (2010), "Inter-organizational Cooperation in Buyer-supplier Relationships: Both Perspectives", *Journal of Business Research*, No. 63.
- Klein, Stefan (2006). "Emergence of Networks and Organizational Theory", USDA and Duke University's Nicholas School of the Environment.
- Klijn E. and J. F. M. Koppenjan (2000). "Public Management and Policy Networks- Foundations of a Network approach to Governance", *Public Management*, Vol. 2, Issue 2, 135-158, available at : <http://www.tandf.co.uk/journals>.
- Klijn, Erik-Hans and et al. (1995). "Managing Networks in the Public Sector : a Theoretical study of Management Strategies in Policy Networks", en *Public Administration*, Vol. 73#3.
- Klijn, Erik-Hans y Geert R. Teisman (2000). "Managing Public-private Partnerships: Influencing Processes and Institutional Context of Public-private Partnerships", en O. va Heffen et al. (eds), *Governance in Modern Society*, Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Klijn, Erik-Hans y J. F. M. Koppenjan (2000a). "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers", *Public Administratio*, Vol. 78.
- Klijn, Erik-Hans y J. F. M. Koppenjan (2000b). "Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance", en *Public Management*, Vol. 2, Issue 2.
- Klijn, Erik-Hans. "Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks: a Theoretical Examination of the Concept Policy Network and its Problems" en *Administration and Society*, Newbury Park, Vol. 28, pp. 90-119
- Knack, Stephen (2000). "Aid Dependence and Quality of Governance: A Cross-Contry Empirical Analysis", World Bank.org.
- Knoppen, D., E. Christiaanse and M. Huysman (2010). "Supply Chain Relationships: Exploring the Linkage Between Inter-organizational Adaptation and Learning", *Journal of Purchasing and Supply Management*, No. 16.
- Kogut, B. (1988). Joint Ventures: Theoretical and Empirical Perspectives, *Strategic Management Journal* 9.

- Koh, J. and N. Venkatraman (1991). "Joint Venture Formations and Stock Market Reactions: An Assessment in the Information Technology Sector", *Academy of Management Journal* 34.
- Kok, G., and L. Wildeman (1999). *High Touch Partnering: Beyond Traditional Selection Perspectives*, White Paper Published by KPMG, Amsterdam, The Netherlands.
- Kraatz, M. S. (1998). Learning by Association? Interorganizational Networks and Adaptation to Environmental Change, *Academy of Management Journal* 41.
- Kruiter, Anje (1996). "Good Governance for Africa: Whose Governance?", Maastricht, ECDPM.
- Kumar, R. and K. O. Nti (1998). "Differential Learning and Interaction in Alliance Dynamics: A Process and Outcome Discrepancy Model", *Organization Science* 9.
- Lando, A. A., N. G. Boyd and S. C. Hanlon. Competition, Cooperation and the Search for Economic Rents: A Syncretic Model, *Academy of Management Review*, 22.
- Lane, P. J. and Lubatkin, M. (1998). "Relative Absorptive Capacity and Interorganizational Learning", *Strategic Management Journal* 19.
- Larson, Andrea (1992). "Network Dyads in Entrepreneurial Settings: a Study of the Governance Exchange Relationships- includes Appendix", *Administrative Science Quarterly*.
- Laumann, Eduard y David Knoke (1987). *The Organizational State*, Estados Unidos: The University of Wisconsin Press.
- Lavee, Yoav (1988). "Linear Structural Relationship (lisrel) in Family Research", *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 50, Iss. 40.
- Lee ,Tsuey-Ping (2000). "Bridging Systems Thinking to Policy Networks:Improving Network Learning for Network Accountability Development of Contracting Out System", Department of Public Administration, Tunghai University.
- Levinthal, D. and March, J. G. (1993). The Myopia of Learning, *Strategic Management Journal*, Winter Special Issue, 14, pp. 95–112. J. G. March, 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science* 2.
- Listone, H. A. and M. Turoff (2002). *The Delphi Method: Techniques and Applications*, [www. is. njit. edu/pubs/delphibook](http://www.is.njit.edu/pubs/delphibook).
- Lobina E. (2003)."Interest Groupe theory: A Literature Review"; [www. watertime. net /Docs/WP1/D4 _Analytical _Framework. Doc](http://www.watertime.net/Docs/WP1/D4_Analytical_Framework.Doc).
- Lovseth, Toini (2000). "Informal Networks-What Matters? On Policy Networks and the New Institutionalism in Organization Theory", Documento Preparado Para ECPR Joint Sessions 2000, Copenhagen, Panel 15: Clientelism, Informal Networks and Political Entrepreneurship in the European Union.
- Maloney K. and L. Maguire (1996). "Conditions Facilitating Collaboration: A Quallitative Analysis of Two Forest Management Partnerships".
- March, J. G. (1995). The Future, Disposable Organizations and the Rigidities of Imagination. *Organization* 2, pp. 427–440. Mattila, 199.
- Marin, Bernd and Renate Mayntz, (eds). (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt; Boulder: Campus Verlag; Westview Press.

- Marsh D. y R. A. W. Rhodes (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- Marsh, D. and M. Smith (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach, *Political Studies* 48 (1).
- Marsh, David (ed.) (1998). *Comparing Policy Networks, Public policy and Management*, Buckingham; Philadelphia, PA: Open University Press.
- Marsh, David y Martin J. Smith (2001). "There is More Than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks", *Political Studies*, Vol. 49.
- Matanda, M. J. and S. Freeman (2009). "Effect of Perceived Environmental Uncertainty on Exporter-Importer Inter-organizational Relationships and Export Performance Improvement", *International Business Review*, No. 18.
- Mattila M. (1999). "Structure of Policy Networks. An Analysis of Political Decision Making Network in Finland"; University of Helsinki.
- Mcgregor S. (2004). "Modeling the Evolution of a Policy Network Using Network Analysis", *Family and Consumer Sciences Research Journal*, Vol. 32, No. 4.
- Mills M. and M. Saward (1997). "Policy Communities: Theoretical Issues", *Revista-Redes*. rediris. es /webredes/textos/policynet. doc.
- Milward, H. Brinton y Jörg Raab (2002) "Dark Networks: The Structure, Operation and Performance of International Drug, Terror and Arms. Trafficking Networks".
- Mitchell, W. and K. Singh (1996). "Survival of Businesses Using Collaborative Relationships to Commercialize Complex Goods", *Strategic Management Journal* 17.
- Mody, A. (1993). "Learning Through Alliances", *Journal of Economic Behavior and Organization* 20.
- Monge, P. R (1998). *Emergence of Communication Networks*, Annenberg School for Communication, University of Southern California; Los Angeles.
- Monro, K. R. (ed.). (1991). *The Economic Approach to Politics: A Critical Assessment of The Theory of Rational Action*, N, Y. Harper Collins.
- Monteiro, J. O. (2002). *Public Administration and Management Innovation in Developing Countries: Institutional and Organisational Restructuring of the Civil Service in Developing Countries*, Working Paper, Maputo.
- Montpetit Éric (2003). *A Policy Network Perspective on the Quebec Model: Moving Beyond Simple Causation and Fights Over Numbers*, the School of Policy Studies Queen's University, Kingston, Ontario.
- _____ (2002). Policy Networks, Federal Arrangements, and the Development of Environmental Regulations: A Comparison of the Canadian and American Agricultural Sectors. En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 1.
- Moor, M. H. (2000). "Managing for Value Organizational Strategy in for Profit, Non Profit, and Governmental Organizations", *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, No. 1.
- Morren, Tatiana (2001). "Conceptualizing Civil Society within Good Governance and Social Capital Policies", DA HO-USIE University Canada.

- Mowery, D. C., J. E. Oxley and B. S. Silverman (1996). Strategic Alliances and Interfirm Knowledge Transfer, *Strategic Management Journal* 17.
- Neumann, K. (2010). "Ex Ante Governance Decision Sinister- Organizational Relationships: A case Study in the Airline Industry", *Management Accounting Research*, In Press.
- North D. (2000). "The Transformation of the State in the Digital Age" [www. uni-konstanz. de/FuF/ Verwiss/Schneider/Akpt/panels. Html](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Schneider/Akpt/panels.Html).
- Northrop, Alana (2002). "Lessons for Managing Information Technology in the Public Sector", *Social Science Computer Review* 20(2).
- Ogden, S., and R. Watson (1999). Corporate Performance and Stakeholder Management: Balancing Shareholder and Customer Interests in the U. K. Privatized Water Industry, *Academy of Management Journal*, 42: in Press.
- Ohchr (2000). "Human Rights in Development", Office if United Nations High Commissioner for Human Rights-Geneva, OHCHR Home.
- Okoli, Chitu and S. Pawlowski (2004). The Delphi Method as a Research too: an. Example, Design Considerations and Applications, *Information and Management* , 42, 1.
- Oliver, C. (1990). "Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions", *Academy of Management Review* 15.
- Olowu D. (2002). "Governance and Public Administration in the 21st Century: a Research and Training Prospectus".
- Osborn, R. N. and J. Hagedoorn (1997). The Institutional and Evolutionary Dynamics of Interorganizational Alliances and Networks, *Academy of Management Journal* 40 2.
- Ostrom, Elinor (1991). "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity", *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1.
- Owen G. (1997). "Policy Networks in a Changing World", [www. ne-cf. org/library. asp? section =000100040006&profile=000100070004&andid=625](http://www.ne-cf.org/library.asp?section=000100040006&profile=000100070004&andid=625).
- Parto, S. (2003). "Technological Change and Institutions: A Case Study"; Maastricht Economic Research, Institute on Innovation and Technology.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*, McGraw-Hill, New York.
- Peter J. Katzenstein (1978). "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy," in *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, (ed.) Peter J. Katzenstein (Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press), 308.
- _____ (1984). "Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy," in *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, (ed.) Peter J. Katzenstein (Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press), 4.
- _____ (ed.) (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press).
- Peter John (1999). "Policy Networks", available at: [website. lineone. net /~peter. john /polnet2. html](http://website.lineone.net/~peter.john/polnet2.html).
- Peters, G. B. "Networks as Institutions, Institutions in Networks"; available at:

- <www.demnetgov.ruc.dk/activities/Guy_Peters_110603.pdf>
- _____ (2000). "Institutional Theory: Problems and Prospects" ; Institute for Advanced Studies, Vienna, available at: <http://www>.
- _____ (1999). *Institutional Theory in Political Science, The New Institutionalism*, London, Continuum.
- Pfeffer, J. and G. R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations*, Harper and Row, New York.
- Polidano, C. (1999). "The New Public Management in Developing Countries". *IDPM Public Policy and Management Working Paper No. 13*, November.
- Poulymenakou A, E.Prasopoulou (2004). "Using a Network Management Agenda To shape the Management Agenda of a Organizational Network Under Development", Athens University of Economics and Business Department of Anagement Science and Technology.
- Powell, C. (2003) The Delphi Technique: Myths and realities. *Journal of Advanced Nursing*, 414.
- Powell, W. W. (1990). "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior* 12.
- Powell, W. W., K. W. Koput and L. Smith-Doerr (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. *Administrative Science Quarterly* 41.
- Pross, P (1990). "Pressure Groups", Toronto; Canada, Nelson.
- Raab, C. D. (2001). Understanding Policy Networks: a Comment on Marsh and Smith. *Political Studies* 49 (3).
- Raab, Jörg (2001) "Where Do Policy Networks Come From?", Paper to be Presented at the 6th National Public Management Research Conference.
- Ramírez R. (1997). "Cultivating Peace Chapter 5_ Stakeholder Analysis and Conflict Management"[http://www.iirr.org/PTD/Readings/General/RAAKS/Stakeholder %20 analysis%20an %20conflict%20management.htm](http://www.iirr.org/PTD/Readings/General/RAAKS/Stakeholder%20analysis%20an%20conflict%20management.htm)>.
- Ranaei, H., A. Zareei and F. Alikhani (2010). "Inter-organizational Relationship Management: A Theoretical Model", *International Bulletin of Business Administration*, Issue 9.
- Reinicke W. et. al (2000). "Critical Choices: Global Public Policy Networks and the Future of Global Governance", Available at:< [http:// www.ceip.org/files/events/reinicke.asp?andEventID=176](http://www.ceip.org/files/events/reinicke.asp?andEventID=176)<.
- Reinicke, Wolfgang H. (1999). "Trilateral networks of governments, business and civil society: the role of International Organizations in Global Public Policy", en <http://globalpublicpolicy/TrilateralNetworks.html>.
- Remenyi, Dan, Brian Williams , Arthur Money, Ethne Swartz August (1998) *Doing Research in Business and Management: an Introduction to Process and Method*. Londo: Sage.
- Rhodes, R. A. W. (1999). "Control and Power in Central-Local Relations", Ashgate, Aldershot, Hampshire.
- _____ (1990). "Policy networks: a British Perspective", *Journal of Theoretical Politics* 2.

- _____ (1997). Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration, in Jon Pierre (ed.).
- Rhodes, R. A. W. Y and David Marsh (1992). "New Directions in the Study of Policy Networks, *en European Journal of Political Research* (Policy Sciences).
- _____ (1992). Policy Networks in British Politics: a Critique of Existing Approaches, In Policy Networks in British Government, Edited by D. Marsh and R. A. W. Rhodes, Oxford: Oxford University Press.
- Ring, P. S. and A. H. Van de Ven (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships, *Academy of Management Review* 19.
- Robert N. Watt (1997). "Policy Networks in Theoretical Perspective"; available at: <www.psa.ac.uk/cps/1997%5Cwatt.pdf>.
- Robinson, N. (1997). "Policy Studies: Theory and Practice - Empirically Suspect and a Methodological Mess? Policy Networks as a tool to study Agenda Setting" ; available at: www.psa.ac.uk/cps/1997%5Crobi.pdf.
- Rockwood, A. (1983). "The Impact of Joint Ventures on the Market for OCS Oil and Gas Leases", *Journal of Industrial Economics* 31.
- Rose, Richard (2000). "Policy Networks in Globalization: From Local to Cosmopolitan Networking", *NIRA Review*.
- Ryder M. (2003). "Actor Network Theory", Carbon. Cudenver. edu/~mryder/itc_data/act_net. Html.
- Sabatier, P and S. Jenkins (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment"http://www.odi.org.uk/RAPID/Projects/R0040a/Abstracts/Bridging_RandPAbst_084.html.
- Sabatier, P. (1990). "Policy Making and Learning: an Advocacy Coalition Approach", Boulder, CO: Westview.
- _____ (ed.) (1999). Theories of the Policy Process, Theoretical Lenses on Public Policy, Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and A. Daniel A. Mazmanian (1981). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, in: Mazmanian and Sabatier, (eds.).
- Sabatier, Paul and Hank C. Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. Theories of the Policy Process", (ed.) Paul Sabatier, Boulder: Westview Press.
- Schaaf K. A., Shoma R. Broussard and William L. Hoover (2004). "Private Lands in the Midwest: Exploring Landowner Views on Collaboration, Community, and Social Capital", Department of Forestry and Natural Resources, Purdue University.
- Schacter, M. (2002). *Public Sector Reform in Developing Countries: Issues, Lessons and Future Directions*, Ottawa, Institute on Governance, www.iog.ca.
- Scharpf, F. W. (1989). "Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices", *en Journal of Theoretical Politics* 1(2) Londres: Sage.
- _____ (1993). *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt: Verlag.

- _____ (1994): "Efficient Self-Coordination in Policy Networks", A Simulation Study". Max-Planck institute: Discussion Work Paper 94/1.
- _____ (1998): *Interdependence and Democratic Legitimation*, Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Schermerhorn, J. R. and L. E. Shirland (1981). "Hospital Administrator Felt Needs for Interorganizational Cooperation and Actual Cooperative Outcomes by Their Hospitals", *Decision Sciences* 12.
- Scott, J. (1987). *Organizations*, Simon and Schuster, Englewoods Cliffs, NJ.
- _____ (1979). *Corporations, Classes, and Capitalism*. New York: St. Martin's.
- Scott, W. R. and J. W. Meyer (1983). The Organization of Societal Sectors. In: Meyer, J. W. and W. R. Scott, (Editors) (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Sage, Beverly Hills, CA.
- Shan, W. (1990). "An Empirical Analysis of Organizational Strategies by Entrepreneurial Hightechnology Firms", *Strategic Management Journal* 11.
- Shan, W. and W. Hamilton (1991). "Country-specific Advantage and International cooperation", *Strategic Management Journal* 12.
- Simonin, B. L. (1997). The Importance of Collaborative Know-how: An Empirical Test of the Learning Organization, *Academy of Management Journal* 40.
- Smith M. (2001). "Actor Network Theory, Coping with Complexity and the Hindmarsh Island Affair"; Conference, The University of Sydney, 13–15 December 2001.
- Story, V., L. Hurdley, G. Smith and J. Saker (2001). Methodological and Practical Implications of the Delphi Technique in Marketing Decision-Making: A re-assessment, *The Marketing Review* 1.
- Stowe, Kenneth (1992). "Good Piano Wont Play Bad Music: Administrative Reform And Good Governance", *Public Administration*, Vol. 70.
- Thomas A. Schwandt (2000). "Three Epistemological Stances For Qualitative Inquiry", in *Handbook of Qualitative Research*, Edited by N. K. Denzin and Y. S. Lincoln, 2nd ed. Sage Publication.
- Toini Lovseth (2000). "Informal Networks-What matters? On policy networks and the new institutionalism in organization theory"; www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws15/lovseth.PDF.
- Tyson, J. (2000). "Experiences Implementing Inspections", Tyson Consulting, Southern California.
- UNESCAP, "What is Good Governance?", UN ESCAP, at <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.html>.
- USAID (2000). "Agency Objectives of USAID (The United States Agency for International Development)", at <http://www.usaid.gov/democracy/office/sa.html>.
- Vaccaro, A., R. Parente and F. M. Veloso (2010). Knowledge Management Tools, Inter-organizational Relationships, Innovation and Firm Performance, *Technological Forecasting and Social Change*, No. 77, pp. 1076–1089.
- Van Waarden F. (1992). "The Historical Institutionalization of Typical National

- Patterns in Policy Networks Between State and Industry, A Comparison of the USA and the Netherlands", *European Journal of Political Research*, Vol. 21.
- _____ (1992). "Dimensions and types of Policy Networks", *en European Journal of Political Research*, 21 (1).
- Vanessa J. M. (1996). "Factors Facilitating Interorganizational Collaboration" University of Minnesota.
- Vertinsky I. (1998). "Sustainable Forest Management Network", available at: <sfm-1. biology. ualberta. ca /english/pubs/en_pubsipa. htm>.
- Voets, J. and F. Rynck (2004). " Policy Networks and Legitimacy: The Role of Institutional Design, Lessons from the Case of Ghent, Belgium"; Workshop No. 25: Policy Networks in Sub National Governance: Understanding Power Relations ;Policy Research Centre Governmental Organization in Flanders
- Wagenaar, H. (2003). "Democracy and Prostitution: Deliberating the legislation of brothels in the Netherlands", Paper Presented at the Conference on Democratic Network Governance, May-22-23, Copenhagen, Denmark; available at: http://www.demnetgov.ruc.dk /conference/papers /Democracy_and_Prostitution _Copenhagen. Pdf.
- Waal, Andrede (2007). "Strategic Performance Management: A Managerial and Behavioural Approach", Palgrave MacMillan, New York.
- Walker, W. E. (2000). "Uncertainty: the Challenge for Policy Analysis in the 21st Century", Delft: Delft University Of Technology.
- Watt, Robert N. (1997). "Policy Networks in Theoretical Perspective"; available at: www.psa.ac.uk /cps/1997%5Cwatt.pdf.
- Weck M., K. Blomqvist (2008). "The Role of Inter-organizational Relationships in the Development of Patents: A Knowledge-based Approach", *Research Policy*, No. 37.
- Wiewel, W. and A. Hunter (1985). "The Interorganizational Network as a resource: A Comparative case Study on Organizational Genesis", *Administrative Science Quarterly* 30.
- Wilks and Wright (2000). "Policy Networks in a Changing World", available at: <www.directory.co.uk / Political_Networks.htm>.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.
- _____ (1985). *The Economic Institution of Capitalism*, Free Press, New York.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureacracy: What Government Agencies do and Why They do it?*, N. Y: Basic Book.
- Woudenberg, Fred (1991). "An Evaluation of Delphi, Technological Forecasting and Social Change", Vol. 40, No. 2.
- Zimmermann, Hans-Dieter (2004). "Emergence of Networks", Universität Münster, available at: www.wi.uni-muenster.de/wi/studieren/izi/ss04 /2004_02_emergence %20networks.Pdf.
- Zucker, L. G. (1977). "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", *American Sociological Review* 42.