



Exploring the Reasons for Government Inaction in Some Public Areas: A Qualitative Study

Mehdi Khosravi 

Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. E-mail: mehdikhosravi@modares.ac.ir

Hassan Danaeefard * 

*Corresponding Author, Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. E-mail: hdanaee@modares.ac.ir

Seyed Hossein Kazemi 

Assistant Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. E-mail: h.kazemi@modares.ac.ir

Jalil Delkhah 

Assistant Prof., Department of Planning and Management, Center for Management Studies and Technology Development, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. E-mail: j.delkhah@modares.ac.ir

Lotfollah Foruzandeh 

Associate Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. E-mail: l.forouzandeh@modares.ac.ir

Abstract

Objective

This study seeks to identify and analyze the reasons behind government inaction in certain public domains, in order to address the fundamental question: why does the government in Iran, despite recognizing public problems and facing clear societal expectations for

Citation: Khosravi, Mehdi; Danaeefard, Hassan; Kazemi, Seyed Hossein; Delkhah, Jalil & Foruzandeh, Lotfollah (2025). Exploring the Reasons for Government Inaction in Some Public Areas: A Qualitative Study. *Journal of Public Administration*, 17(4), 860-897. (in Persian)



intervention, adopt a strategy of inaction or passivity in specific areas of public policy? Understanding the roots of such inaction is vital for improving responsiveness, accountability, and the legitimacy of governance.

Methods

The research employed a qualitative content analysis method based on the approach of Elo and Kyngäs (2008). Using purposive sampling, 33 semi-structured interviews were conducted with participants including government officials, members of parliament, university professors with executive experience, and policy scholars. The analysis followed three stages—preparation, organization, and reporting. Ultimately, four main categories were extracted: structural and institutional, cognitive and behavioral, political and electoral, and environmental and contextual. Together, these categories provided a comprehensive, multidimensional framework for explaining government inaction.

Results

The analysis identified four main categories and 20 subcategories of factors contributing to policy inaction.

- Structural and institutional: Bureaucratic inefficiency, overreliance on traditional procedures, dependence on outdated administrative systems and paperwork, lack of coordination among governmental bodies, and overlapping duties all create systemic inertia. Additionally, entrenched networks of vested interests and conflicts of interest incentivize individuals and groups to resist structural reforms.
- Cognitive and behavioral: Psychological biases such as blame avoidance, risk aversion, optimism bias toward the status quo, reliance on intuitive shortcuts, and limited analytical capacity consolidate resistance to change. These dynamics generate cycles of passivity and blame-shifting among policymakers.
- Political and electoral: Short-term calculations driven by electoral pressures, populist tendencies, issue avoidance, and policy myopia push policymakers toward symbolic or performative decisions, while deterring engagement with long-term reforms and fundamental action.
- Environmental and contextual: Crises, natural disasters, climate and geopolitical conditions, as well as international and media pressures, restrict the government's ability to respond promptly to emerging issues and create external conditions that reinforce inaction.

Conclusion

The study concludes that policy inaction is a multidimensional phenomenon shaped by the interaction of structural/institutional, cognitive/behavioral, political/electoral, and environmental/contextual factors. Such inaction not only undermines the government's capacity to respond in a timely and effective manner to essential societal needs but also erodes public trust and policy legitimacy. Addressing this challenge requires reforms along several lines: revisiting and modernizing administrative procedures, enhancing analytical capacity in policymaking, strengthening inter-institutional coordination, and mitigating

conflicts of interest. Moreover, special attention must be paid to cognitive biases in decision-making, ensuring that policymakers adopt evidence-based frameworks that balance short-term risk management with long-term problem-solving. Reforming governmental processes and shifting the prevailing mindset from passivity to proactive engagement—supported by a knowledge-driven and culturally adaptive environment—can improve both efficiency and legitimacy. The findings highlight that reform strategies must prioritize internal coordination, reduce incentives for maintaining private interests, and encourage acceptance of reasonable risks. Such measures are essential not only for improving responsiveness to immediate challenges but also for preventing the long-term consequences of systemic inaction. Ultimately, the study offers an analytical framework that can help policymakers and scholars better understand the drivers of governmental passivity, providing pathways for reform in Iran and in other contexts characterized by complex governance structures and multidimensional challenges.

Keywords: Policy inaction, Functions of government, Public policy, Passive governance, Qualitative content analysis.



واکاوی دلایل انفعال دولت در برخی از عرصه‌های عمومی: یک مطالعه کیفی

مهدی خسروی

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. رایانامه: mehdikhosravi@modares.ac.ir

حسن دانایی فرد*

* نویسنده مسئول، استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. رایانامه: hdanaee@modares.ac.ir

سیدحسین کاظمی

استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. رایانامه: h.kazemi@modares.ac.ir

جلیل دلخواه

استادیار، گروه برنامه‌ریزی و مدیریت، مرکز مطالعات مدیریت و توسعه فناوری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. رایانامه: j.delkhah@modares.ac.ir

لطف‌الله فروزنده

دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. رایانامه: l.forouzandeh@modares.ac.ir

چکیده

هدف: هدف این پژوهش شناسایی و واکاوی دلایل انفعال دولت در برخی از عرصه‌های عمومی است تا به این پرسش بنیادین پاسخ داده شود که چرا دولت در ایران، در برخی حوزه‌های عمومی، با وجود شناسایی مسئله و وجود انتظار اجتماعی برای اقدام، راهبرد انفعال یا بی‌عملی را انتخاب می‌کند.

روش: روش پژوهش این مطالعه، تحلیل محتوای کیفی بر اساس رویکرد الو و کینگاس (۲۰۰۸) است. نمونه‌گیری با رویکرد هدفمند صورت گرفته و در مجموع ۳۳ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با افرادی از جمله مسئولان دولتی، نمایندگان مجلس، استادان دانشگاهی با سابقه اجرایی و دانش‌پژوهان خط‌مشی انجام شده است. فرایند تحلیل شامل سه مرحله آماده‌سازی، سازمان‌دهی و گزارش‌دهی بوده و در نهایت با استخراج چهار مقوله اصلی (ساختاری و نهادی، شناختی و رفتاری، سیاسی و انتخاباتی و محیطی و زمینه‌ای) الگوهای جامع و چندبعدی انفعال دولت تحلیل و تبیین شده است.

استناد: خسروی، مهدی؛ دانایی فرد، حسن؛ کاظمی، سیدحسین؛ دلخواه، جلیل و فروزنده، لطف‌الله (۱۴۰۴). واکاوی دلایل انفعال دولت در برخی از عرصه‌های عمومی: یک مطالعه کیفی. مدیریت دولتی، ۱۷(۴)، ۸۶۰-۸۹۷.

یافته‌ها: دلایل انفعال دولت در ۴ مقوله اصلی و ۲۰ زیرمقوله شناسایی شد. در خصوص مؤلفه‌های ساختاری و نهادی، ناکارآمدی بوروکراسی، چسبیدگی به رویه‌های سنتی، وابستگی به سیستم‌های تاریخی و کاغذبازی، ناهماهنگی بین نهادهای دولتی و تداخل وظایف، به‌عنوان مهم‌ترین عوامل دخیل در ایجاد شرایط انفعال مطرح شده است. همچنین، نظام انتفاعات و تعارض منافع در محیط‌های دولتی، انگیزه‌های فردی و گروهی برای حفظ منافع خاص و جلوگیری از تحولات ساختاری را تقویت می‌کند. در بُعد شناختی و رفتاری، سوگیری‌های روانی مانند اجتناب از سرزنش، ریسک‌گریزی، سوگیری خوش‌بینانه به وضعیت موجود، میان‌برهای شهودی و نقص در ظرفیت تحلیل مسائل، باعث تثبیت نگرش مقابل تغییر و تشکیل چرخه‌ای از پاس‌کاری در میان خطمشی‌گذاران شده است. علاوه‌براین، در سطح سیاسی و انتخاباتی، محاسبات کوتاه‌مدت به‌دلیل فشارهای انتخاباتی، پوپولیسم، موضوع‌زدایی و نزدیکی سیاسی، به اتخاذ تصمیمات نمایشی وعدم ورود به عرصه‌های بلندمدت و اقدامات بنیادی منجر شده است. در نهایت، عوامل محیطی، از جمله بحران‌ها و بلایای طبیعی، شرایط اقلیمی و ژئوپلیتیکی، فشارهای بین‌المللی و رسانه‌ای، زمینه‌ای برای ناتوانی دولت در پاسخ‌گویی سریع به تحولات ایجاد کرده است.

نتیجه‌گیری: انفعال خطمشی، یک پدیده چندبعدی و متأثر از تعامل عوامل ساختاری/نهادی، شناختی/رفتاری، سیاسی/انتخاباتی و محیطی/زمینه‌ای است. این انفعال نه تنها مانع پاسخ‌گویی به‌موقع به نیازهای اساسی جامعه می‌شود، بلکه مستلزم بررسی دقیق و بازنگری در رویه‌ها و ساختارهای اداری، بهبود قابلیت‌های تحلیلی و ارتقای هماهنگی بین نهادهای مختلف دولتی است. همچنین باید به سوگیری‌های موجود در فرایند اتخاذ تصمیم‌ها توجه ویژه شود تا سیاست‌مداران با بهره‌گیری از داده‌های دقیق و چارچوب‌های تحلیلی جامع، بتوانند علاوه‌بر کاهش ریسک‌های کوتاه‌مدت، چشم‌انداز بلندمدتی برای حل مسائل بنیادی ارائه دهند. از این رو، اصلاح روند عمل دولت و تغییر نگرش به انفعال، ضمن ایجاد فضای دانشی و فرهنگی مناسب، می‌تواند به ارتقای کارایی و مشروعیت نظام بینجامد. یافته‌ها همچنین نشان می‌دهد که طراحی استراتژی‌های اصلاحی متکی بر تقویت هماهنگی داخلی، کاهش تضاد منافع و پذیرش ریسک‌های منطقی، ضرورت دارد تا علاوه‌بر بهبود پاسخ‌گویی به مسائل فوری، بتوان از بروز پیامدهای بلندمدت ناشی از انفعال جلوگیری کرد. این پژوهش در نهایت، چارچوبی تحلیلی برای درک بهتر علل بی‌عملی دولت ارائه می‌دهد که می‌تواند راه‌گشای تحول در خطمشی‌گذاری‌های عمومی، به‌ویژه در کشورهایی با ساختارهای پیچیده و چالش‌های چندبعدی باشد.

کلیدواژه‌ها: انفعال خطمشی، کارویژه‌های دولت، خطمشی عمومی، حکمرانی منفعلانه، تحلیل محتوای کیفی.

مقدمه

وظیفه دولت‌ها «انجام دادن کارها» است. انجام کارها، به این معناست که دولت‌ها خط‌مشی‌هایی را برای رسیدگی به اهداف خاص، از کاهش فقر گرفته تا تنظیم ارزهای دیجیتال^۱ و کاهش تغییرات اقلیمی، تدوین و اجرا می‌کنند. بر این اساس، شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد شهروندان از دولت‌ها می‌خواهند که به این چالش‌ها رسیدگی کنند. شهروندان به این واقعیت عادت کرده‌اند که دولت‌ها از آن‌ها در برابر انواع آسیب‌ها، خطرهای، تهدیدها و مخاطرات^۲ محافظت می‌کنند. در این راستا، ابزار شماره یک دولت‌ها برای حل مسائل خط‌مشی‌ها هستند؛ زیرا به آن‌ها اجازه می‌دهند که با موضوعات و مسائل در صورت ظهور و بروز برخورد کنند (هینترلینتر، نیل و اشتاینباخ^۳، ۲۰۲۳). همان طور که به خاطر داریم، در تعریف خاطر انگیز دای^۴ (۲۰۱۶) خط‌مشی عمومی به هر آنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند که انجام بدهند یا ندهند اشاره دارد. طبق تعریف دای، انفعال خود شکلی از خط‌مشی عمومی است؛ انتخاب آگاهانه برای اقدام نکردن. با این حال، یک مخرج مشترک در علوم خط‌مشی (صرف نظر از مفروضات ما درباره اینکه چه چیزی خط‌مشی را تشکیل می‌دهد) این است که نوعی سوگیری به مطالعه اقدام خط‌مشی و غفلت اساسی از انفعال خط‌مشی وجود دارد (مک کانل و تی هارت^۵، ۲۰۱۹). به طور کلی یک سوگیری برای اقدام وجود دارد؛ این حس وجود دارد که بسیاری از خط‌مشی‌ها، از این ایده ناشی می‌شود که کاری باید انجام شود... ما باید اقدام کنیم (باربر^۶، ۲۰۱۶). این غفلت تأمل برانگیز است؛ زیرا تصمیم دولت برای حفظ وضع موجود یا عدم مداخله در یک مسئله عمومی، خود یک انتخاب خط‌مشی‌گذارانه است که پیامدهایی دارد و این پیامدها می‌تواند به اندازه اقدامات تأثیرگذار باشد.

از این رو، دای (۲۰۱۶) معتقد است که انفعال دولت می‌تواند به همان اندازه که اقدام دولت بر جامعه تأثیر می‌گذارد، اثرگذار باشد. در نتیجه، انفعال می‌تواند به اندازه اقدام، یک ابزار خط‌مشی مؤثر باشد (لاو و گارگ^۷، ۲۰۱۴). تصمیم دولت برای انجام هیچ کاری و فقط حفظ مسیر فعلی یا وضعیت موجود، به همان اندازه یک تصمیم خط‌مشی است که تصمیمی برای تغییر بخشی از وضعیت موجود است (هاولت و کاشور^۸، ۲۰۲۰). به طور خلاصه، انفعال خط‌مشی مفهومی است که توجه را به روش‌هایی جلب می‌کند که در آن عوامل خط‌مشی‌گذار، سازمان‌ها و شبکه‌ها می‌توانند با وجود پتانسیل برای اقدام، «هیچ کاری انجام ندهند» (براون و استارک^۹، ۲۰۲۲). به عبارت دیگر، خط‌مشی‌گذاران درباره موضوعات بحث‌انگیز اجتماعی هیچ کاری انجام نمی‌دهند (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹). با اینکه هیچ کاری نکردن دولت‌ها در مواجهه با مسائل را یک حوزه مطالعاتی حاشیه‌ای برای دانش‌پژوهان و تحلیلگران خط‌مشی عمومی معرفی کرده‌اند؛ اما این امر بسیار مهم است (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۴). در واقع، دولت‌ها با عدم تصمیم یا اقدام، انگیزه‌ها را

1. Cryptocurrencies

2. Harms, Hazards, Threats, and Risks

3. Hinterleitner, Knill & Steinebach

4. Dye

5. McConnell & t Hart

6. Barber

7. Love & Garg

8. Howlett & Cashore

9. Brown & Stark

نشان می‌دهند و اولویت‌ها را از طریق انکار دستورگذاری مدیریت می‌کنند و فعالانه بین حاکمیت و شهروندان^۱ فاصله ایجاد می‌کنند (زهاریادیس، سکولی و پتریدو^۲، ۲۰۲۱). به همین دلیل، انجام هیچ کاری در برابر نیازهای بدیهی، به راحتی به راحتی شاهدهی بر سهل انگاری، بی مسئولیتی یا ناتوانی دولت در نظر گرفته می‌شود (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹). علاوه بر این، انفعال یا اقدامات تأخیری نیز می‌تواند به خطرهای بلندمدت منجر شود که ممکن است اصلاح آن پرهزینه‌تر و احتمالاً در آینده برگشت‌ناپذیر باشد (نایر^۳، ۲۰۲۰). البته هزینه‌های انفعال اغلب ناشناخته، پراکنده و در نتیجه آسان‌تر در در میان جامعه تقسیم می‌شود (روث^۴، ۲۰۱۰). برای مثال، تغییرات اقلیمی را در نظر بگیرید. در حالی که امروزه بسیاری از سیاستمداران اذعان دارند که تغییرات اقلیمی اثرهای زیان‌باری دارد، این اثرها (هنوز) تا حد زیادی نامرئی، پراکنده و کمابیش طولانی مدت هستند. برعکس، هزینه‌های مهار تغییرات اقلیمی، اغلب مشاهده می‌شوند و مستقیم و فوری هستند (ویس^۵، ۲۰۲۴).

در این راستا، در دهه‌های اخیر، علوم خط‌مشی برای کنار آمدن با اهمیت انفعال در خط‌مشی عمومی تقلا کرده است (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹). از یک سو، انفعال ممکن است گاهی خط‌مشی خوبی باشد. ممکن است احمقانه باشد که به یک مسئله یا بحران قبل از مشخص شدن همه واقعیات و شواهد واکنش نشان دهیم. برای مثال، تحلیل‌گران توصیه می‌کنند که از واکنش‌های عجولانه به شوریدگی‌های رسانه‌ای^۶ خودداری کنید (زهاریادیس و همکاران، ۲۰۲۱). همچنین هیچ کاری نکردن را می‌توان در شرایط خاص خط‌مشی خوبی در نظر گرفت. به‌طور مثال، در برخورد با مناقشه‌های حل‌نشده، به خط‌مشی‌گذاران گفته می‌شود که قبل از تلاش برای حل تعارض، منتظر بمانند تا آن‌ها به اصطلاح پخته یا بالغ شوند و در برخورد با بحران‌ها، به آن‌ها توصیه می‌شود که از پاسخ‌های تکانشی^۷ پرهیز کنند (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹). علاوه بر این، دولت‌ها دامنه توجه محدودی دارند و زمان و مکان لازم برای توجه یکسان و پایدار به همه موضوعات بحث‌انگیز را ندارند و در نتیجه، اولویت‌زدایی از موضوعات بحث‌انگیز^۸ امر طبیعی است (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹). از این رو، انفعال گاهی اوقات راه بهینه است؛ نکته‌ای که اقتصاددانان به خوبی از آن استفاده می‌کنند (الیوت، ماساچی و ویلیامز^۹، ۲۰۱۶). در حقیقت، همان طور که رُز خاطر نشان می‌کند: هیچ کاری نکردن همیشه یک استراتژی است که خط‌مشی‌گذاران می‌توانند از آن پیروی کنند. عدم اقدام کارآمد است؛ زیرا مستلزم حداقل سرمایه‌گذاری تلاش است (اولسن^{۱۰}، ۲۰۱۷). با وجود این، باید توجه شود که انفعال خط‌مشی به‌طور کلی یک راه حل

1. Sovereign and Citizens

2. Zahariadis, Ceccoli & Petridou

3. Nair

4. Ruth

5. Vis

6. Media Frenzies

۷. پاسخ‌های تکانشی (بی‌درنگ یا زانویی (Knee-Jerk)) به عکس‌العمل غیرارادی ناگهانی ناشی از ضربه به تاندون درست زیر زانو اشاره دارد.

دارد. به عبارت دیگر، یک واکنش غیرارادی و بی‌فکرانه است. این واکنش سریع به شما فرصت نمی‌دهد تا چیزی را با دقت بررسی کنید.

8. Deprioritising Issues

9. Elliott, Massacci & Williams

10. Olsen

پایدار بلندمدت نیست (مک کانل^۱، ۲۰۲۰). از سوی دیگر، هیچ کاری نکردن به‌ندرت ایده خوبی برای سیاست‌مداری است است که می‌خواهد دوباره انتخاب شود (گوستافسون^۲، ۲۰۱۹). انفعال دولت می‌تواند به‌عنوان بازتابی از تصمیم بوروکرات‌ها یا سیاست‌مداران برای عدم اقدام باشد. در این مورد، بازیگران حکومتی ظرفیت انجام کارهای بیشتری را دارند؛ اما تصمیم می‌گیرند که انجام ندهند (بارایبار هیدالگو و دارگنت^۳، ۲۰۲۰). در نتیجه، انفعال حکومت در وهله نخست، به‌عنوان بازتابی از بی‌ظرفیتی (یا ناتوانی) حکومت درک می‌شود (مراد^۴، ۲۰۱۷).

با این اوصاف، اگرچه در ادبیات خط‌مشی، استدلال‌هایی مبنی بر عقلانی یا حتی مطلوب‌بودن انفعال در شرایط خاص (مانند فقدان شواهد کافی، مناقشات حل‌ناپذیر، یا محدودیت‌های ظرفیت توجه دولت‌ها) مطرح شده است و گاهی «هیچ کاری نکردن» راهبردی کم‌هزینه تلقی می‌شود؛ اما در عمل سیاسی و برای شهروندان، انفعال دولت‌ها، به‌ویژه در مواجهه با مسائل فوری و حیاتی، عموماً پدیده‌ای منفی و مشکل‌ساز تفسیر می‌شود. این مسئله در بافت کشور ایران از اهمیت و پیچیدگی ویژه‌ای برخوردار است. شواهد عینی مانند تعلل در واردات واکسن در دوران پاندمی کووید ۱۹ یا عدم اتخاذ خط‌مشی‌های مؤثر و به‌هنگام در مواجهه با بحران مسکن، نمونه‌های بارزی از انفعال دولت در عرصه‌های عمومی حساس هستند که پیامدهای گسترده اجتماعی و اقتصادی به همراه داشته‌اند. این موارد پرسش‌های بنیادینی را مطرح می‌کنند: چرا دولت در ایران در برخی حوزه‌های عمومی، علی‌رغم شناسایی مسئله و وجود انتظار اجتماعی برای اقدام، راهبرد هیچ کاری نکردن یا تعلل را انتخاب می‌کند؟ به همین منظور، هدف این پژوهش شناسایی و واکاوی دلایل انفعال دولت در برخی از عرصه‌های عمومی است. اینکه چرا دولت در برخی از حوزه‌های هیچ کاری نمی‌کند و سیاق از مهملکه گریختن را انتخاب می‌کند. شکاف دانشی عمیقی همچنان پس از فراخوان مک کانل و تی‌هارت در این حوزه وجود دارد. مطالعات محدود پیشین بیشتر در بستر کشورهای غربی مورد مذاقه قرار گرفته است و واکاوی دلایل انفعال دولت در کشوری مانند ایران که دارای ساختار حکمرانی چند سطحی و پیچیده و همچنین فشارهای بین‌المللی و تحریمی است می‌تواند دستاوردهای متفاوتی داشته باشد. براین اساس، با توجه به هدف پژوهش از روش تحلیل محتوای کیفی به منظور موشکافی مصاحبه‌ها استفاده شده است.

پیشینه نظری پژوهش

مفهوم «انفعال خط‌مشی» برای اولین بار به‌طور صورت‌بندی شده در سال (۲۰۱۹) در علوم خط‌مشی‌گذاری در کنار یک نقشه‌راه اولیه و آغازی برای تامل و پژوهش بیشتر توسط مک کانل و تی‌هارت ارائه شد که دانش‌پژوهان خط‌مشی را تشویق کرد تا آثاری تولید کنند که انفعال را به تصویر بکشند، توضیح دهند و ارزشیابی کنند. البته مک کانل و تی‌هارت در سال (۲۰۱۴) گونه‌شناسی اولیه و خامی را در کنفرانس سالانه انجمن مطالعات سیاسی استرالیا (دانشگاه سیدنی) ارائه

1. McConnell

2. Gustafsson

3. Baraybar Hidalgo & Dargent

4. Mourad

کرده بودند که در سال ۲۰۱۹ این گونه‌شناسی را کامل و منسجم کردند و در مجله تخصصی علوم خط‌مشی^۱ منتشر کردند. بر این اساس، گونه‌شناسی انفعال شامل ۵ نوع انفعال حساب‌شده، ایدئولوژیک، تحمیلی، اکراهی و در نهایت سهوی است.

- **انفعال حساب‌شده^۲:** انفعال می‌تواند عامدانه، راهبردی و تاکتیکی باشد. ممکن است خطر عجله کردن (هجوم بردن برای حل مسئله) قبل از اینکه یک موضوع بحث‌انگیز به اندازه کافی بالغ شود وجود داشته باشد. گاهی ممکن است بهتر باشد که تصمیم‌گیرندگان منتظر شواهد بیشتری باشند و در عین حال مقداری زمان بخرند تا بفهمند که موضوع بحث‌انگیز تا چه حد ممکن است داغ باشد. همچنین ممکن است تصمیم‌گیرندگان سعی کنند از اهداف اصلی محافظت کرده و خطرات این اهداف را به حداقل برسانند (مک‌کانل و تی‌هارت، ۲۰۱۹). در برخی موارد منطقی است که اجازه دهیم گردوخاک بنشیند، دمای مشاخره را پایین بیاوریم یا به گروه‌های متعارض اجازه دهیم تا ارزش‌ها و منافع خود را قبل از تلاش برای میانجیگری و حل تعارض بیان کنند. در موارد دیگر، رهبران دولت به دنبال منحرف کردن توجه از مسائل، به حداقل رساندن مسئولیت‌های خود در قبال موضوعات بحث‌انگیز و تلاش برای غیرسیاسی کردن چالش‌های دشوار هستند (هد^۳، ۲۰۲۲). بنابراین این یک تصمیم منطقی است که اغلب بر اساس تحلیل و مدیریت ریسک است (کتل^۴، ۲۰۲۵).
- **انفعال ایدئولوژیک^۵:** ایدئولوژی و ارزش‌ها می‌توانند انفعال هدفمند را شکل دهند. مواضع ایدئولوژیک درباره نقش حکومت در مقابل سایر سازوکارهای حل مسائل عمومی ممکن است نقش مهمی در محدود کردن دامنه و همدلی^۶ برای مداخلات دولتی و عمومی داشته باشد. همین امر درباره ایده‌هایی در مورد اینکه کجا باید مرز بین حوزه خصوصی آزادی فردی که باید از مقررات عمومی مستثنا باشد و موضوعاتی که بر منافع عمومی تأثیر می‌گذارند صدق می‌کند، جایی که اقدام دولت مناسب و مورد نیاز است (مک‌کانل و تی‌هارت، ۲۰۱۹). از این رو، این نوع انفعال می‌تواند در مورد نقش حکومت برای دخالت در زندگی افراد باشد (کتل، ۲۰۲۵). در مجموع، ترجیحات ایدئولوژیک ممکن است باعث ایجاد برخی تغییرات در استراتژی‌هایی شود که دنبال می‌شوند؛ اما آن‌ها اقدامات اساسی حکومت را تعیین نمی‌کنند (بارایبار هیدالگو و دارگنت، ۲۰۲۰).
- **انفعال تحمیلی^۷:** انفعال همچنین می‌تواند ناشی از درک این باشد که قدرت‌های سیاسی، واقعیت‌های نهادی و مراقبه‌ها و موازنه‌ها^۸ به گونه‌ای هستند که اقدام امکان‌پذیر نیست. فقدان اهرم‌های قانونی یا مالی برای اقدام ممکن است توسط ائتلاف‌های مسدود کننده قدرتمند کم رنگ شود. بن‌بست‌های اداری - سیاسی بین اداره‌ها و نهادهای درون قوه مجریه می‌تواند مانع از اقدامات دولت شود. معماری‌های نهادی برخی از نظام‌های

1. Policy Science
 2. Calculated Inaction
 3. Head
 4. Kettle
 5. Ideological Inaction
 6. Sympathy
 7. Imposed Inaction
 8. Checks and Balances

سیاسی (تفکیک قوا، سیستم‌های ائتلافی چند حزبی و...) خطرهای بن‌بست خطمشی را بیشتر از سایر نظام‌ها به همراه دارند. علاوه بر این، دستگاه‌های نهادی خاص مانند همه‌پرسی‌های اصلاحی یا رویه‌های تصمیم‌گیری برخی سازمان‌های بین‌المللی نیز فرصت‌های فراوانی برای وتو بازی^۱ مؤثر ایجاد می‌کنند (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹).

• **انفعال اکراهی^۲:** انفعال ممکن است زمانی رخ دهد که گزینه‌ها، ابزارها و منابع خطمشی مناسب برای رسیدگی به یک موضوع بحث‌انگیز خاص به‌سادگی در دسترس نباشد. به محدودیت‌های لجستیکی، نظامی و/یا دیپلماتیک انجام اقدامات مؤثر انسان دوستانه در شرایط اضطراری پیچیده فکر کنید. به همین ترتیب، فراز و نشیب‌های چرخه‌های اقتصادی و مالی گاهی اوقات طوفان‌های بی‌نظیری ایجاد می‌کنند که در آن شرایط اقتصادی بخش‌های دولتی را به انجام کارهای زیادی ملزم می‌کند؛ در حالی که موقعیت مالی آن‌ها بد و بدتر از همین شرایط است. در ادامه، ممکن است خطمشی‌گذاران اهرم‌های عملی کمی در اختیار داشته باشند یا هیچ اهرم عملی برای رسیدگی واقعی به مسئله در دست داشته باشند، از این رو منجر به عقب‌نشینی اکراهانه از اقدام هماهنگ^۳ می‌شود (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹).

• **انفعال سهوی^۴:** انفعال می‌تواند از فرایندهای شناختی خطمشی‌گذاران در مقابله با داده‌ها و اطلاعات متنوع، حجیم و مبهم که به‌طور معمول در معرض آن‌ها قرار می‌گیرند، سرچشمه بگیرد. این پدیده در روان‌شناسی شناختی، علوم اعصاب و اقتصاد رفتاری به خوبی شناخته شده است. پردازش انسانی اطلاعات پیچیده یا سیگنال‌های متناقض با تکیه بر میان‌برهای شهودی^۵ انجام می‌شود که ممکن است منجر به پردازش نامتناسب اطلاعات شود. یکی از پیامدهای احتمالی این امر این است که یک رویداد، شرایط یا روند متناقض ممکن است به اندازه کافی مهم تلقی نشود که توجه جدی را جلب کند. این امر منجر به ندیدن پدیده‌های خاص می‌شود، زیرا آن‌ها به قدر کافی اتفاق نیفتاده‌اند تا آشنا باشند، یا به این دلیل که باورها و مفروضات از پیش موجود تصمیم‌گیرندگان درباره این پدیده در برابر هرگونه ارزیابی مجدد اساسی از آن پدیده به‌عنوان یک مسئله عمل می‌کنند. نه تنها خطمشی‌گذاران فردی، بلکه کل سازمان‌ها و فرهنگ‌های نهادی می‌توانند این سوگیری‌های شناختی نفی‌کننده مسئله^۶ را نشان دهند (مک کانل و تی هارت، ۲۰۱۹).

با این حال، همان‌طور که اشاره شده است، پس از ارائه این گونه‌شناسی توجه به این مفهوم در بین دانش‌پژوهان و پژوهشگر خطمشی و حکمرانی بیشتر شده است. اینکه چرا دولت‌ها در برخی از حوزه‌ها و مسائل کاری نمی‌کنند، همچنان موضوع مهمی است که باید به آن‌ها توجه داشت. البته سیاستمداران همیشه سیاق منفعلانه بودن را در پیش نمی‌گیرند. در حقیقت، خطمشی‌گذاران و سیاستمداران به منظور مواجهه با یک مسئله و در موقعیت تصمیم‌گیری

1. Veto-Playing
2. Reluctant Inaction
3. Concerted Action
4. Inadvertent Inaction
5. Intuitive 'Shortcuts'
6. Problem-Negating

می‌توانند چهار موضع متفاوت داشته باشند که عبارت است از: انفعال و بی‌عملی، کم‌عملی، اقدام و بیش‌عملی.^۱ در ساحت انفعال و بی‌عملی، نظام حکمرانی در مواجهه با یک مسئله به دلایل مختلف هیچ اقدامی انجام نمی‌دهند؛ در ساحت کم‌عملی، خطمشی‌گذاران اقداماتی را انجام می‌دهند که درخور و مناسب حل یک مسئله نیست؛ در ساحت اقدام و عمل، اقدامات با اتکا به تحلیل دقیق و به اندازه انجام شده و مناسب‌ترین نوع ورود جهت پرداختن به یک مسئله انجام می‌گیرد؛ و در نهایت، در ساحت بیش‌عملی، نظام حکمرانی دچار اقدامات متعدد و بیش از حد شده که بعضاً موجب بدتر شدن شرایط می‌شود (دانایی‌فرد، بابایی مجرد، عبدالحمید، زینت‌بخش و خسروی، ۱۴۰۳-الف). با وجود این، به‌طور معمول توجه بیشتر بر اقدام و انفعال دولت‌ها بوده است. در واقع، اینها دو روی یک سکه هستند و می‌توانند به یکدیگر ترجمه شوند. در نتیجه، تمرکز توأمان بر اقدام و انفعال خطمشی از نظر تحلیلی ارزشمند است؛ زیرا انفعال تا حدی پیش‌شرط لازم برای اقدام است (زهاریادیس و همکاران، ۲۰۲۱) و همان‌طور که باربر اشاره می‌کند، انجام یک کار به‌معنای انجام ندادن کار دیگر است. در واقع، به‌طور انتزاعی، انفعال و اقدام دو روی یک سکه هستند؛ هرگونه امتناع از اقدام ممکن است به سرعت به‌عنوان یک تصمیم برای انجام کاری تغییر شکل دهد (لاو و گارگ، ۲۰۱۴).

بر این اساس، در جهان پیچیده خطمشی‌گذاری عمومی، انفعال نه یک بی‌عملی ساده که پدیده‌ای چندلایه و گاه هدفمند است که ریشه در ساختارهای قدرت، نادیده‌انگاری عمدی و ناتوانی نظام‌های اجتماعی - اکولوژیکی دارد. از این رو، پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهند این انفعال می‌تواند هم عمدی و هم ساختاری باشد. برای نمونه، برون و استارک (۲۰۲۲) با شناسایی چهار لحظه کلیدی از انکار تاریخچه‌های مسئله‌ساز تا واگذاری مسئولیت به دیگران بر نقش «جهل خودخواسته»^۲ در تداوم بی‌عملی تأکید می‌کنند؛ در این مورد، انفعال ناشی از تلاشی هدفمند برای ندانستن و ندیدن تاریخ‌های مسئله‌ساز بیان شده است. این نادیده‌انگاری هدفمند در اقدامات دولت بریتانیا در قبال مرگ و میر ناشی از مواد افیونی (استیونز^۳، ۲۰۱۹) و نیز در پاسخ ایالات متحده به کووید - ۱۹ (الکساندر، اونرو، کووال و لانگر^۴، ۲۰۲۲) آشکار است؛ جایی که حفظ منافع گروه‌های خاص یا چارچوب‌های ایدئولوژیک، اولویت را بر حل مسئله ترجیح می‌دهد. از سوی دیگر، موانع ساختاری نیز نقشی تعیین‌کننده دارند: مطالعه شرکت برق استرالیا توسط میشر، نیشام، کاکیل و استابز^۵ (۲۰۲۰) نشان می‌دهد چگونه ناهماهنگی بین سطوح خرد (سازمان)، میانی (صنعت) و کلان (دولت)، از شیوه‌های تجاری تا تغییر نگرش‌های فردی یا خطمشی‌های دولتی، تاب‌آوری نظام را در برابر تغییر اقلیم تضعیف می‌کند. این یافته‌ها تصویری پارادوکسیکال ارائه می‌دهند: انفعال گاه حاصل محاسباتی آگاهانه است و گاه پیامد ناخواسته نظام‌هایی که در دام وضعیت موجود گرفتار شده‌اند.

اما پیامدهای این انفعال فراتر از ناکارآمدی اداری است؛ گاه به بحران‌های حقوق بشری و بی‌اعتمادی عمومی دامن می‌زند. در بحبوحه کووید ۱۹، انفعال دولت بریتانیا نه تنها به تأخیر در قرنطینه و کمبود منابع حیاتی انجامید (فرود، داو و

1. Inaction, Under-action, Action, Over-action

2. Willful Ignorance

3. Stevens

4. Alexander, Unruh, Koval & Belanger

5. Mishra, Neesham, Coghill & Stubbs

لوری^۱، (۲۰۲۰)، بلکه با دست‌کاری روایت‌های علمی و تمرکز بر سیاست‌های نمادین، شکافی عمیق بین شهروندان و حکومت ایجاد کرد (زهاریادیس و همکاران، ۲۰۲۱). علاوه بر این، این تنش در مسکن دانشجویی استرالیا نیز مشهود است؛ جایی که خط‌مشی‌های ظاهراً بی‌طرفانه، در عمل به حاشیه‌سازی گروه‌های آسیب‌پذیر منجر شد (رامیا و همکاران^۲، ۲۰۲۲). حتی در عرصه بین‌المللی، انفعال می‌تواند به استراتژی تبدیل شود: ویج، وارنر، سانجیو مهتا و باروا^۳ (۲۰۲۴) با تحلیل مدیریت آب‌های فرامرزی نشان می‌دهند چگونه دولت‌ها با تاکتیک‌هایی مانند «انصراف»، «امتناع»، «عدم مشارکت» و «عدم اقدام» تعادل قدرت را به نفع خود تغییر می‌دهند. کتل (۲۰۲۵) این استراتژی‌ها را در چارچوبی مفهومی طبقه‌بندی می‌کند و تأکید دارد که انفعال عمدی (مانند سیاست خارجی بریتانیا در خاورمیانه پس از جنگ خلیج فارس) گاه نه ضعف که ابزاری برای حفظ نفوذ در بلندمدت است. در مجموع، بیشتر پژوهش‌ها بر یک واقعیت تأکید دارند: انفعال خط‌مشی، فارغ از زمینه و مقیاس، همواره انتخابی سیاسی است که بر بستری از قدرت، دانش و منافع شکل می‌گیرد.

روش‌شناسی پژوهش

این بخش شامل طرح پژوهش، مشارکت‌کنندگان، رویه‌های نمونه‌گیری، روش‌های جمع‌آوری داده‌ها و فرایند تجزیه و تحلیل داده‌ها است. بر این اساس، در این مطالعه از رویکرد تحلیل محتوای کیفی^۴ برای کشف و تفسیر الگوهای معنا در داده‌های متنی استفاده شده است. تحلیل محتوای کیفی روشی نظام‌مند و منعطف برای تجزیه و تحلیل داده‌های متنی، تصویری یا صوتی برای شناسایی مضامین، مقوله‌ها و مفاهیم زیربنایی است که آن را به‌ویژه برای مطالعاتی با هدف درک پدیده‌های پیچیده در زمینه مناسب می‌سازد. این روش به دلیل انعطاف‌پذیری و ظرفیت آن برای به‌دست‌آوردن درک غنی و متنی از داده‌های کیفی، در بین رشته‌های مختلف به رسمیت شناخته شده است (الو و کینگاس^۵، ۲۰۰۸).

طرح پژوهش

تحلیل محتوای کیفی می‌تواند از طریق رویکردهای استقرایی یا قیاسی انجام شود. رویکرد استقرایی شامل ترسیم مقوله‌ها و مضمون‌ها از داده‌های جمع‌آوری‌شده بدون چارچوب‌های نظری از پیش تعیین شده است. از این رو، طرح پژوهش اکتشافی و توصیفی بود که با یک رویکرد استقرایی هدایت می‌شد تا به مضامین اجازه دهد تا به‌جای محدود شدن توسط چارچوب‌های از پیش موجود، به‌صورت ارگانیک از داده‌ها پدیدار شوند (دانایی‌فرد، بابایی مجرد، خسروی، مرتب و زینت‌بخش، ۱۴۰۳).

1. Frowde, Dove & Laurie
2. Ramia et al.
3. Vij, Warner, Sanjeev Mehta & Barua
4. Qualitative Content Analysis
5. Elo & Kyngäs

مشارکت‌کنندگان

در همین راستا، از نمونه‌گیری هدفمند برای شناسایی و انتخاب مشارکت‌کنندگانی که می‌توانستند اطلاعات غنی مرتبط با سؤال‌های پژوهش ارائه دهند، استفاده شد. در حقیقت، این روش نمونه‌گیری به ما این امکان را می‌دهد تا افرادی را هدف قرار دهیم که دارای دانش و تجربه مرتبط با سؤال‌ها و اهداف پژوهش هستند. از این رو، با ۳۳ نفر مصاحبه صورت گرفته است. افراد مختلف با تخصص‌های متنوع و مکمل در بین این فهرست قرار داشتند که شامل ۱۲ مسئول دولتی، ۷ نماینده مجلس، ۱۰ استاد دانشگاهی با سابقه اجرایی و ۴ دانش‌پژوه خط‌مشی‌گذاری بوده است. اشباع داده‌ها پس از ۳۳ مصاحبه به دست آمد که کفایت حجم نمونه را تأیید کرد.

جمع‌آوری داده‌ها

داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته جمع‌آوری شده‌اند. بر این اساس، پروتکل مصاحبه با دقت طراحی شده بود تا به سؤال‌ها و اهداف پژوهش بپردازد و در عین حال به مشارکت‌کنندگان اجازه می‌داد آزادانه افکار و تجربیات خود را بیان کنند. مصاحبه‌ها با میانگین ۴۵ تا ۸۰ دقیقه بود که به صورت حضوری انجام شد و با رضایت افراد این گفت‌وگوها ضبط شده است. همه فایل‌های ضبط شده، کلمه به کلمه رونویسی شدند و رونوشت‌ها برای محافظت از هویت مشارکت‌کنندگان ناشناس باقی مانده است. علاوه بر این، یادداشت‌های میدانی نیز در طول جمع‌آوری داده‌ها نوشته شده بود تا جزئیات بافتی و بینش‌های تحلیلی اولیه را برای افزایش کیفیت کار در نظر بگیرد.

تحلیل داده‌ها

در این پژوهش رویکرد توصیه شده توسط الو و کینگاس (۲۰۰۸) اتخاذ شده است. بر این اساس، سه مرحله تحلیل محتوای کیفی شامل آماده‌سازی، سازمان‌دهی و گزارش‌دهی^۱ بود:

۱. آماده‌سازی: این مرحله با انتخاب واحد تحلیل شروع می‌شد. در ادامه رونوشت‌ها به‌طور مکرر مورد بررسی قرار گرفته بودند تا از غوطه‌ور شدن در داده‌ها اطمینان حاصل شود.
۲. سازمان‌دهی: اگر پژوهشگر استفاده از تحلیل محتوای استقرایی را انتخاب کرده باشد، گام بعدی سازمان‌دهی داده‌های کیفی است. این فرایند شامل کدگذاری باز، ایجاد مقوله‌ها و انتزاع^۲ است. بر این اساس، داده‌ها خطبه‌خط کدگذاری شدند تا واحدهای معنادار شناسایی شوند. کدهای اولیه در مقوله‌های فرعی گروه‌بندی شدند و بعداً در مضامین گسترده‌تر انتزاع شدند.
۳. گزارش‌دهی: در نهایت مضامین از طریق مقایسه تکراری اصلاح و اختلاف‌ها از طریق بحث در میان پژوهشگران برطرف شدند. نقل‌قول‌های نماینده برای نشان دادن یافته‌ها انتخاب شدند.

1. Preparation, Organizing and Reporting

2. Open Coding, Creating Categories and Abstraction

یافته‌های پژوهش

با توجه به نتایج به‌دست‌آمده، یافته‌ها به ۴ مقوله اصلی تقسیم شده‌اند. این مقوله‌ها شامل ساختاری و نهادی، شناختی و رفتاری، سیاسی و انتخاباتی و در نهایت محیطی و زمینه‌ای است. در ادامه به تفصیل به هر یک از این مقوله‌ها، ابعاد و کدهای اختصاص داده شده پرداخته می‌شود.

جدول ۱. کدها و مقوله‌های احصا شده

مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدها	واحد معنا
ساختاری و نهادی	ناکارآمدی و اختلال در بوروکراسی	اینرسی بوروکراتیک	چسبیدگی به رویه‌های اداری و فرهنگ‌های سازمانی
		تشریفات اداری	پابندی شدید به کاغذبازی
		وابستگی به مسیر	انتخاب‌های قبلی و مسیرهای تاریخی
		محدودیت‌های بودجه‌ای و منابع	حفظ منابع به منظور جلوگیری از مخاطرات
		فقدان مهارت‌های لازم کارکنان	ضعف دانشی یا عدم تسلط به فناوری‌ها و دانش روز
		ناکارآمدی راه‌حل‌ها نظام اداری	راه‌حل‌های سطحی و بخشی
		فقدان نظام ارزشیابی و پاسخ‌گویی	ارزشیابی‌های صوری و غیر واقعی
	حکمرانی تکه‌تکه‌شده و پراکنده	بن‌بست نهادی	تفکیک قوا و ساختارهای بوروکراتیک و چندلایه
		بن‌بست / فلج قانونی	گروگان قوانین بودن و ترس از پیامدهای قانونی
		هم‌پوشانی قلمروهای قدرت و تداخل مسئولیت‌ها	فراکنی و کشمکش در مسئولیت‌ها
		تقسیم امور یا تشکیل شوراهای	تفرع مسئولیت‌ها و سیلویی عمل کردن
		شکست در هماهنگی بین سطوح	ضعف هماهنگی به واسطه اختیارات پراکنده در سطوح مختلف
	نظام انتفاعات و تعارض منافع	نظام انگیرشی کارکنان	فقدان انگیزه برای در دست گرفتن ابتکار عمل
		منفعت‌طلبی شخصی	دنبال روی از منافع فردی به جای خیر عمومی
		شبکه ذی‌نفعان	سرویس‌دهی به حامیان و ذی‌نفعان خارج از سیستم
		ترس از افشا و تبعات	مخفی‌سازی توزیع منافع و انتفاعات
شناختی و رفتاری	بدبینی و کلبی‌گری خط‌مشی‌گذاران	اجتناب از سرزنش	پرهیز از اقدامات ضروری
		ریسک‌گریزی	تشدید وضعیت به سب مداخله یا فرار از شکست سیاستی احتمالی
		پارادوکس تأیید اجتماعی	تأیید گسترده عموم مردم
	سوگیری خوش‌بینانه	اعتماد بیش از حد به وضعیت موجود	تمایل به دست کم گرفتن مسائل و بیش برآورد کردن ظرفیت‌ها
		راضی شدن به حفظ وضع موجود	تمایل به روزمرگی و قانع بودن به حفظ وضع موجود
		سوگیری تأیید	گرایش به شواهد هم‌راستا با باورهای پیشین

مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدها	واحد معنا
	نقاط کور شناختی	میان‌برهای شهودی	تکیه بر اکتشاف و شهود به جای تحلیل جامع
		اتکا به اطلاعات اولیه و دسترسی‌پذیری	تمرکز بر نخستین اطلاعات دریافتی
	نقصان در تشخیص مسئله	کمبود ظرفیت تحلیل خطمشی	طبقه‌بندی مسائل پیچیده بر اساس الگوهای کلیشه‌ای
		پرداختن به شاخ و برگ به جای ریشه	مواجهه سطحی و ساده با مسائل
	نوع نگاه مسئولان	تصور نادرست از انفعال	نگاه منفی به انفعال وجود ندارد
سیاسی و انتخاباتی	منطق انتخاباتی	پوپولیسم و سیاست‌زدگی	وعده‌های غیر واقعی و حمایت‌های سیاسی
		موضوع‌زدایی	حذف موضوع از دستور کار
		فشارهای گروه‌های ذی‌نفع و لابی	انسداد توسط گروه‌های سازمان یافته
		نزدیک‌بینی سیاسی	تصمیمات کوتاه‌بینانه
	تعویق راهبردی	انتظار تاکتیکی	به تأخیر انداختن تعمدی اقدام
		سواری رایگان	کاهش هزینه و دردر
		اجتناب از خطمشی‌های زودرس یا نابالغ	جلوگیری از مداخلات اولیه بالقوه قبل از درک کامل مسئله
		تغییر تدریجی در افکار عمومی	انتظار برای رشد احساسات و حساسیت عمومی
		متقاعدسازی جامعه هدف	انتظار برای کسب سرمایه سیاسی کافی
		فشار سازمان‌های بین‌المللی	تهدید، تحمیل و تحریم خارجی
		شوریدگی‌های رسانه‌ای	دست‌کاری اولویت‌های سیاستی توسط رسانه‌ها
	قفل‌شدگی ایدئولوژیک	تابوهای خطمشی	حساسیت نسبت به موضوعات
		فرهنگ بیان مسئله به جای پیشنهاد راه‌حل	گزارش ضعف‌ها به جای ارائه راه‌کار و طرح اصلاحی
		باورها و ارزش‌های بازیگران و کنشگران	نظام ارزشی و ایدئولوژی مسئولان
		دوگان منفعت و مصلحت عمومی	انفعال به منظور خیرى بالاتر
		دولت به مثابه شر مطلق	هرچه کمتر دولت اقدام کند، احساس می‌شود مشکلی نیست
	قطبیدگی و بن‌بست حزبی	بن‌بست حزبی	افزایش فاصله ایدئولوژیک بین احزاب و جریان‌های سیاسی
		قطبی‌شدن سیاسی	تقسیم افراد به خودی‌ها و غیرخودی‌ها
	فقدان اراده سیاسی	بی‌علاقگی عموم مردم	فقدان علاقه عمومی به موضوعات و مسائل عمومی
		فقدان ابزار و امکان لازم	ابزارها و سازوکارهای اجرایی
	فقدان نظریه و قطب‌نما	نوع دولت	دولت نگهبان شب یا دولت خدمتگذار
		فقدان چشم‌انداز	تصمیم‌گیری واکنشی و کوتاه‌مدت
		عدم اجماع بر روی راه‌حل	توافق بر سر مسائل اما اختلاف نظر درباره پاسخ‌های مناسب

مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدها	واحد معنا
	برچسب‌زنی	برچسب‌زدن به جامعه هدف	نیازی به حمایت از این گروه‌ها نیست
		مسائل بغرنج	موضوعات پیچیده، چندوجهی و بدخیم
	مدیریت داده و اطلاعات	ناآگاهی و اضافه بار اطلاعاتی	عدم دسترسی و انبوه داده‌ها
		عدم تقارن داده و اطلاعات	سیلوها و پایگاه‌های اطلاعاتی متفاوت
	کاهش مقبولیت	اعتماد عمومی	کوچکترین اشتباه به ناکارآمدی کل نظام ترجمه می‌شود
محیطی و زمینه‌ای	عوامل جغرافیایی	بحران‌ها و بلایای طبیعی	تحمیل محدودیت‌های جوی
		اقلیم و شرایط ژئوپلیتیک	توجه و طمع بیگانگان
	زمینه‌های اجتماعی	درهم تنیدگی مسائل و موضوعات	فضای پیچیده و درهم اجتماع
		ظهور پدیده شهروند منتقد	منتقد بودن و عدم رضایت همیشگی

مقوله ساختاری و نهادی

مقوله نخست از دلایل انفعال دولت به عوامل ساختاری و نهادی اشاره دارد. در حقیقت، این عوامل نشان می‌دهند که چگونه معماری دولت می‌تواند مانع از اقدام و تغییر شود. از این رو، ریشه در محدودیت‌های سیستمی یا سازمانی دارد که مانع از اقدام و عمل می‌شود. مقوله فعلی، به سه مقوله فرعی ناکارآمدی و اختلال در بوروکراسی، حکمرانی تکه‌تکه‌شده و پراکنده و در نهایت نظام انتفاعات و تعارض منافع تقسیم شده است که در ادامه به آن‌ها خواهیم پرداخت.

ناکارآمدی و اختلال در بوروکراسی

در شرایطی، سنت‌های اداری و چسبندگی به رویه‌های اداری و فرهنگ سازمانی، به انفعال در بخش دولتی منجر شده است. سازمانی را تصور کنید که براساس تاریخچه خود نسبت به تکانه‌ها و موضوعات مبتلا در جامعه، دچار کرختی شده است. این وضعیت رفته‌رفته در تاروپود کارکنان حقه می‌کند و منجر به مقاومت، کندی در پردازش امور و پابندی فزاینده به رویه‌های سنتی می‌شود که دولت را در مواجهه با نیازهای جامعه ناکام می‌گذارد. نکاتی که تداعی کننده مفهوم «اینرسی بوروکراتیک یا سازمانی» است. در این راستا، در سازمان‌های دولتی دیده شده است که «تشریفات اداری» خود به عنوان هدف تبدیل می‌شوند و دولت را در دام انفعال گرفتار می‌کنند.

(م ۴): «به کرات دیده شده است که تمرکز بر رعایت قوانین و امور جاریه، جایگزین رویکرد حل مسئله

در دولت می‌شود».

در حقیقت، یکی از آثار منفی این تشریفات، تأخیر در تصمیم‌گیری و به تبع اجرای تصمیمات است. دولتی را تصور کنید که با همه پیچ‌وخم‌های اداری و دعوای سیاسی، بنای اقدام و مداخله دارد، ولی در این اثنا کاغذبازی و تشریفات زائد در طی ساختار و کالبد آن می‌تواند به مانند سرعت‌گیری، مانع و سدی برای اقدامات دولت باشد. در واقع، در بسیاری از این شرایط، چون دولت براساس چارچوب‌ها و سنت‌هایی شکل گرفته‌اند که در گذشته تعیین شده است و تغییر

این مسیر یا انحراف در آن‌ها به شدت دشوار است، خود عاملی برای شاخ و برگ دادن (در طی زمان) به این فرایندها هستند. این وضعیت همانند قفل شدن یک مسیر مشخص است که هر چه زمان بگذرد، به دلیل تکرار و تقویت روزمره رویه‌های گذشته، انعطاف‌پذیری کاهش می‌یابد و مسیر تغییر ناپذیرتر می‌شود؛ زیرا براساس عادت و رویه‌های ایجاد شده و گاه انتفاعات سازمان‌دهی شده در این مسیر، عملاً در مقابل اقدام‌ها و کارهای بدیع و جدید مقاومت می‌کنند. این «وابستگی به مسیر»، اغلب به تداوم خط‌مشی‌ها و برنامه‌هایی منجر می‌شود که در گذشته به دلایل تاریخی، سیاسی، یا اقتصادی شکل گرفته‌اند، حتی اگر این خط‌مشی‌ها امروزه ناکارآمد باشند.

(م ۱۱ و ۲۸): «در زمانی دولت تمایل به کنشگری در یک عرصه فرهنگی/اجتماعی را داشت که تصمیمات گذشته و نهادهای موجود امکان کنشگری فعال را از دولت وقت سلب کرده بود».

براین اساس، خود وابستگی به گذشته، عاملی محدودیت‌زا در موضوعات «بودجه‌ای و مالی» است. چراکه همیشه نوع نظام مالی را براساس رویکرد محافظه‌کارانه و تدریجی مبتنی بر گذشته صورت‌بندی می‌کند. در بستر محدودیت بودجه‌ای، تصمیم‌گیرندگان به شدت به حفظ منابع و اجتناب از هرگونه سرمایه‌گذاری که ممکن است به هدر رفت یا نتایج نامطلوب منجر شود، تمایل دارند. این نگرانی باعث می‌شود که اغلب به رویه‌های امتحان‌شده و سنتی تکیه کنند، حتی اگر شرایط جدید نیازمند راه‌کارهای نوین و جسورانه باشد.

عامل دیگری که در ناکارآمدی و اختلال در بوروکراسی وجود دارد، «فقدان مهارت‌های لازم کارکنان» است. مهارت‌های تخصصی نه تنها در جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات بلکه در ارائه راه‌کارهای نوین و بهبود فرایندهای کاری نقش دارند. تصور کنید آیا کارکنانی که از آموزش‌های به‌روز و مهارت‌های نوین بهره‌مند نباشند، قادر به تطبیق با تغییرات سریع محیطی و فناوری‌های جدید خواهند بود. این ناتوانی به حفظ ساختارهای قدیمی، بی‌تصمیمی در روبه‌رو شدن با چالش‌های مدرن و به اصطلاح ایستادن در جای خود منجر می‌شود. در نتیجه این نقصان به تأخیر در تصمیم‌سازی یا اتخاذ تصمیمات نادرست می‌انجامد. بنابراین در مواجهه با موضوعات نوپدید مانند امنیت سایبری نداشتن مهارت‌های لازم برای کاربست فناوری‌های جدید مانند هوش مصنوعی یا مدیریت داده، دولت را در حل چالش‌های مدرن منفعل می‌کند. از این رو، رگه‌هایی از این سرریز، در «راه‌حل‌های برخاسته از نظام اداری» خود را نمایان می‌کند. زمانی که ساختارهای اداری نتوانند از علل مسائل ریشه‌یابی دقیقی داشته باشند، راه‌حل‌ها صرفاً در سطح ظاهری باقی می‌مانند یا فقط کپی - جای‌گذاری خط‌مشی‌ها و انتقال مکانیکی بدون توجه به شرایط بومی خواهد بود. در نتیجه، دولت در چرخه‌ای گرفتار می‌شود که نه راه‌حل‌ها پاسخ‌گو هستند و نه اراده اصلاحی وجود خواهد داشت که این امر به تعلل، موکول‌سازی پی‌درپی و فقدان عملگرایی منجر می‌شود. البته ناکارآمدی راه‌حل‌ها و توصیه‌های نظام اداری دلایل متعددی دارد؛ ولی آنچه خروجی این نظام خواهد بود دولت را در به‌کارگیری تدابیر مؤثر دچار تردید و انفعال می‌کند.

(م ۲): «ذهن کانالیزه شده دولت‌مردان و فقدان قابلیت‌های لازم در کارکنان امکان تحولی فکر کردن متناسب با شرایط را نمی‌دهد».

و نکته آخر، خود «فقدان نظام ارزشیابی» هم تأثیرگذار است. اینکه ارزشیابی واقعی صورت نگیرد یا اینکه به صورت ظاهری باشد و در عمل عتاب و خطابی صورت نگیرد، زمینه را برای انفعال فراهم می‌کند؛ زیرا مسئولان فکر می‌کنند بابت انفعال‌ها کسی مورد توبیخ و سرزنش قرار نخواهد گرفت.

حکمرانی تکه‌تکه‌شده و پراکنده

یکی از دلایل بسیار مهم انفعال دولت در مقوله فرعی حکمرانی تکه‌تکه‌شده، مبحث بن‌بست نهادی است. «بن‌بست نهادی» به‌مثابه مرگ تدریجی برای نظام حکمرانی عمل می‌کند؛ زیرا تضعیف اقتدار حکومت مرکزی را به‌دنبال دارد. در حقیقت، بن‌بست‌های طولانی، مشروعیت دولت را زیر سؤال برده و فضایی برای قدرت‌گیری نهادهای غیررسمی (مانند گروه‌های شبه نظامی یا مافیای اقتصادی) ایجاد کرده است. از این رو، عدم وضوح در تفکیک اختیارات و مسئولیت‌ها موجب ایجاد سردرگمی و عدم قطعیت در بین نهادهای حکومتی شده است که خود این موضوع به‌مثابه ترمزگیر در پیشرفت ماشین دولت بوده است.

(م-۸): «در شرایطی که دولت رأی مستقیم از مردم گرفته و برای عمل به وعده‌های خود خواهان تصمیم‌گیری در موضوع مورد نظر خود است، وجود نهادها و تشکیلات موازی، شبه تشکیلاتی و مافیاهای عملاً ابتکار عمل را از مسئولان گرفته و تمام انرژی صرف نزاع ساختاری به جهت روزنه‌گشایی در سیستم می‌شود».

در این راستا، «فلج و بن‌بست قانونی» هم وجود دارد؛ موضوعی که تجلی‌گر تضاد قوانین با اختیارات نهادی قواست. در اینجا، مسئولان به‌دلیل عدم وضوح و ترس از پیامدهای قانونی اقدام جدی و مؤثر نمی‌کنند. یکی از دلایل اصلی این وضعیت، وجود قوانین و مقرراتی است که در مواجهه با تغییرات سریع اجتماعی و اقتصادی به‌روز نشده‌اند. وقتی قانون‌گذاران و مدیران دولتی مجبورند در چارچوب‌های قانونی قدیمی عمل کنند، هرگونه تلاش برای انطباق با شرایط جدید با چالش‌ها و موانع حقوقی همراه می‌شود. این موضوع باعث می‌شود تا مسئولان برای جلوگیری از برخوردهای حقوقی یا انتقادات قضایی، اقدامات ضروری را به تعویق بیندازند یا کاملاً از آن خودداری کنند. مزید بر این، ساختارهای چندلایه و بوروکراتیک در دولت‌ها موجب پیچیدگی در تفویض اختیار می‌شود. در صورتی که اختیارات به‌وضوح بین واحدهای مختلف تقسیم نشده باشد یا هر اقدام نیازمند تأیید چندین مرجع قانونی باشد، فرایند تصمیم‌گیری به‌شدت کند می‌شود و در نهایت به بن‌بست می‌انجامد. در چنین محیطی، مسئولان بیشتر به‌دنبال جلوگیری از اشتباهات حقوقی و حفظ تفسیر دقیق قوانین هستند تا اقدام به اصلاحات و بهبود عملکرد کنند؛ این رویکرد منجر به انفعال و بی‌عملی می‌شود.

(م-۱۳): «در شرایطی مشکلات قانونی به‌مثابه زندان حقوقی برای دست‌اندرکاران امور است. عموماً دولتی که در این دام گرفتار شده است به تدریج از نماینده مردم به گروگان قوانین تبدیل می‌شود».

عامل دیگر در اینجا، «همپوشانی حوزه‌های قدرت» است که غالباً هم‌زمان با ایجاد بوروکراسی‌های متعدد در داخل دولت همراه است. این ساختارهای بوروکراتیک که به دلیل تعریف‌های نامشخص و تداخل وظایف شکل می‌گیرند، به رقابت‌های داخلی میان نهادها منجر می‌شود. در نتیجه، هماهنگی میان بخش‌های مختلف کاهش یافته و فرایند تصویب و اجرای خط‌مشی‌ها به‌کندی پیش می‌رود. در مجموع، همپوشانی قلمروها و تداخل مسئولیت‌ها زمینه را برای مسئولیت‌گریزی، تردید تصمیم‌گیران، طولانی شدن فرایند هماهنگی و افزایش سیاسی بازی‌ها فراهم می‌کند. نتیجه نهایی، تأخیر در اتخاذ تصمیمات ضروری، کاهش کیفیت اجرا و در مواردی فلج کامل فعالیت‌های حکومتی است. علاوه بر این، در این شرایط همه به دنبال مقصرنمایی خواهند بود. هر کدام از بازیگران می‌کوشند در صورت ناکامی، مقصر را در حوزه دیگری جست‌وجو کنند. نتیجه این می‌شود که هیچ‌کس مسئولیت نهایی را به عهده نمی‌گیرد و همه منتظرند دیگری شروع کند یا تصمیم بگیرد که خود این موضوع مروج انفعال و بی‌عملی خواهد بود. البته، گاهی، خود رهبران سیاسی ممکن است از ابهام‌های ساختاری برای اجتناب از هزینه‌های سیاسی استفاده کنند یا دیده شده است که این همپوشانی‌ها توانسته به پُر کردن خلأهای سیاستی کمک کند؛ اما در بسیاری از موارد به تکرار، تناقض و اتلاف منابع منجر می‌شوند.

با این حال، وقتی که «مسئولیت‌ها بین چند نهاد یا شورا تقسیم می‌شود»، امکان دارد محدوده وظایف هر یک به اندازه کافی مشخص نباشد. این تفرع باعث می‌شود هیچ‌کدام از اعضا یا نهادها به‌طور واحد مسئولیتی نسبت به تصمیم نهایی احساس نکنند و تمایلی به پذیرش خطرات مرتبط با تصمیم‌گیری‌های جسورانه نداشته باشند. از سوی دیگر، در شوراهای متشکل از افراد با دیدگاه‌ها و اولویت‌های متفاوت، ایجاد توافق و اجماع فرایندی پیچیده و زمان‌بر است. بحث‌های طولانی، رقابت‌های قدرت و اختلاف نظرها می‌تواند به بن‌بست در تصمیم‌گیری منجر شود. از این رو، افراد و وزارتخانه‌ها ترجیح می‌دهند که تصمیم نهایی را به شورا واگذار کنند و خود را از پذیرش هزینه‌های سیاسی یا انتقادات دور نگه دارند. به همین جهت آنچه در نهایت اتفاق می‌افتد انسداد سیاسی در سیستم است؛ زیرا بخش‌های مختلف به‌صورت سیلویی کار می‌کنند. از سوی دیگر، تصمیم‌گیری در یک حوزه به‌صورت ایزوله، معمولاً باعث می‌شود راه‌کارهای اتخاذ شده، به حساسیت‌های بین‌بخشی پاسخ ندهند و تنها بخشی از مسئله را پوشش دهند. این رویکرد محدود، فرصت ایجاد خط‌مشی‌های جامع و همگام با چالش‌های پیچیده را از بین می‌برد و دولت را در مسیر بهبود شرایط به شکلی مؤثر زیر سؤال می‌برد. وقتی وزارتخانه‌ها به‌صورت جزیره‌ای عمل کنند، هیچ‌کس مسئولیت تصویر بزرگ را نمی‌پذیرد و دولت در مواجهه با چالش‌های فراساختاری دچار فلج تصمیمی می‌شود. جزیره‌ای بودن حوزه‌های حکومتی، دولت‌ها را در تله بوروکراسی گرفتار می‌کند که در آن انرژی صرف مدیریت تعارض‌های داخلی می‌شود، نه حل مسائل بیرونی.

در نهایت، فقدان کانال‌های مشخص و مؤثر برای تبادل اطلاعات و «هماهنگی بین سطوح» موجب شده است که اطلاعات حیاتی به موقع منتقل نشود. در واقع، شکست در هماهنگی بین سطوح حکومتی نه یک پدیده تصادفی، بلکه نتیجه مستقیم طراحی نهادی معیوب و تضاد منافع ساختاری است که در تار و پود نظام حکمرانی ما دمیده است.

نظام انتفاعات و تعارض منافع

در بسیاری از موارد، ساختار دولتی به گونه‌ای طراحی شده است که معیارهای ارزشیابی و پاداش‌دهی بر اساس معیارهای سطحی، از قبیل رعایت رویه‌ها، رسیدن به آمارهای عددی یا حتی سابقه کاری بنا شده است، در حالی که برای نوآوری و ابتکار عمل ارزش چندانی وجود ندارد. این موضوع منجر به این می‌شود که کارکنان صرفاً به دنبال تکمیل فرم‌ها و رعایت دستورات رسمی باشند و از تلاش برای بهبود یا ریسک کردن خودداری می‌کنند. در واقع، در محیط پرمخاطره کنونی و پیچیدگی‌های فزاینده، در عمل، مشوقی برای پاسخ‌دهی به این موضوعات نوظهور و بدیع وجود ندارد. بنابراین، در غیاب مشوق‌های مؤثر و «نظام انگیزشی» مناسب، فرهنگ اداری کاغذبازی غالب می‌شود؛ جایی که کارمندان ترجیح می‌دهند بر رعایت فرمالیته‌ها تمرکز کنند تا خروجی‌های ملموس و اثرگذار؛ از این رو جایی که منابع انسانی دولت به عنوان مهم‌ترین دارایی حکومت باید به موتور محرکه پیشرفت در کشور تبدیل شود، به عاملی برای تداوم رکود و انفعال تبدیل می‌شوند. در این فضای بی‌انگیزگی و روزمرگی، ما شاهد شکل‌گیری بی‌تفاوتی سازمانی هستیم.

از سوی دیگر، تعارض منافع فضای تصمیم‌گیری را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که تمرکز از منافع عمومی به «منافع شخصی» منتقل می‌شود. این جابه‌جایی موجب ایجاد بن‌بست‌های اداری، انتقال مسئولیت‌های مبهم و ترس از تغییر در میان مسئولان می‌شود. از این رو دولت‌مردان برای جلوگیری از آسیب به منافع شخصی یا گروهی، ممکن است فرایندهای اداری را طولانی کنند یا پرونده‌ها را به تاخیر بکشند. این موضوع حتی در مواقع حادثه به گرایش به تأخیر یا توقف تصمیمات زیان‌آور برای «شبکه ذی‌نفعان» منجر می‌شود. اگر سیاستی (مثلاً مالیات بیشتر بر صنایع آلاینده) منافع مالی برخی مقامات یا وابستگان‌شان را تهدید کند، آن‌ها برای حفظ منافع خود فرایند تصویب یا اجرا را کند می‌کنند. برعکس، ممکن است برای تأمین منافع شخصی، تمرکز بر پروژه‌هایی باشد که بازده مالی بالایی برای افراد ذی‌نفع دارد، حتی اگر آن پروژه‌ها از اولویت‌های مهم عمومی دور باشند. این پراکندگی منابع دولت را از اولویت‌های حیاتی بازمی‌دارد. از این رو، شبکه‌های ذی‌نفعان با انتشار گزارش‌ها، مطالعات و تحلیل‌های متناقض، دولت را در تشخیص منافع عمومی دچار سردرگمی می‌کند. این ابهام به تأخیر تصمیم‌سازی می‌انجامد.

(م-۱۶): در یکی از دولت‌های گذشته، سیاستمداران دارای املاک گسترده و برج‌ساز، از ورود تسهیل‌گر

دولت به عرصه مسکن‌سازی و تصویب قوانین محدودکننده سوداگری زمین خودداری کرده بودند.

علاوه بر این، وقتی تصمیمی ممکن است «تضاد منافع یکی از مقامات را روشن کند»، تصمیم‌گیران دیگر به دنبال آن موضوع نمی‌روند یا دستور بررسی را صادر نمی‌کنند تا به زمین‌مین‌گذاری نروند. در مجموع، تعارض منافع به مثابه سنگ زیرین آسیب حکمرانی، کیفیت عملکرد دولت را از طریق سازوکارهای پنهان تخریب می‌کند. به طور خلاصه، انفعال دولت در بسیاری از موارد نه محصول بی‌کفایتی یا بی‌ارادگی ذاتی، بلکه ناشی از بازی‌های قدرت بین گروه‌های منافع خاص و نیاز به حفظ پشتیبانی مالی و سیاسی است. بنابراین ذی‌نفعان کلیدی با تسخیر نهادی به دنبال تأثیر قرار دادن مقامات برای پیروی از منویات خودشان هستند که این موضوع گاه با استخدام مقامات سابق دولتی در شرکت‌های خصوصی برای سوءاستفاده از ارتباطات و اطلاعات داخلی دولت دنبال می‌شود.

عوامل و موانع شناختی و رفتاری

این مجموعه فرایندهای روانی و سوگیری‌های تصمیم‌گیری را که می‌تواند مانع از اقدام دولت شود را دربرمی‌گیرد. به عبارت دیگر، در اینجا مسئله این است که چگونه جریان ذهن و اطلاعات انسان می‌تواند تصمیم‌گیری‌ها را دچار سوگیری یا متوقف کند. براین اساس، دلایل انفعال در این مقوله به چهار زیر مقوله افزای می‌شود.

بدبینی / کلبی‌گری

در ساختار فعلی دولت فرهنگ سرزنش قوی وجود دارد، از این رو تصمیم‌گیران بیشتر به دنبال این هستند که از هرگونه مسئولیت ناشی از خطاها دوری کنند. این وضعیت به انتقال مسئولیت یا تأخیر در تصمیم‌گیری منجر شده است؛ زیرا هر اشتباهی می‌تواند اعتبار و جایگاه افراد را تهدید کند. در حقیقت، «اجتناب از سرزنش» به شیوه‌ای عمل می‌کند که مسئولان حتی در مواجهه با فرصت‌هایی برای اصلاح یا بهبود، از مخاطرات احتمالی آن فاصله می‌گیرند. این عدم پذیرش خطر موجب می‌شود که خطامشی‌ها به صورت محافظه کارانه و واکنشی تنظیم شوند و فرصت‌های تحول ساختاری از قلم بیفتند. از این رو، مسئولان ترجیح می‌دهند تا به جای طرح مسائل بزرگ و دشوار که ممکن است شکست یا عواقب جانبی داشته باشند، سراغ اقداماتی بروند که کمترین احتمال خطا یا نقد را دارند. در نتیجه، مشکلات ساختاری و مزمن کشور بدون رسیدگی جدی باقی می‌مانند. به تناوب، تصمیم‌های تلخ (مثل افزایش مالیات یا اصلاح یارانه) باعث خشم عمومی یا انتقاد رسانه‌ها می‌شود؛ بنابراین در عمل هیچ‌گاه به آن‌ها پرداخته نمی‌شود یا به عقب موکول می‌شوند تا شرایط بهتر بیاید؛ شرایطی که هرگز مهیا نمی‌شود. هر کس مسئولیت را به دیگری حواله می‌دهد.

(م-۱۲): «وزرا می‌گویند شما از مجلس مصوبه بگیرید، نمایندگان مجلس می‌گویند باید دولت لایحه بدهد، سازمان‌های محلی می‌گویند منتظر دستور وزارتخانه‌ایم».

این پاس‌کاری به تأخیر و عدم اقدام منجر می‌شود. نظام اداری که اشتباهات را به شدت تنبیه می‌کند، کارمندان را به سمت پاس‌کاری مسئولیت و اجتناب از تصمیم‌گیری سوق می‌دهد. در نتیجه، اجتناب از سرزنش، دولت‌ها را در دام محافظه‌کاری مفرط و واکنش‌گرایی کوتاه‌مدت گرفتار می‌کند.

در این راستا، این ترس از انتقاد و از دست دادن حمایت عمومی، باعث می‌شود که خطامشی‌گذاران به جای امتحان خطامشی‌های نوین و حل مسائل جدی، به گزینه‌های ایمن و کم‌ریسک هم متوسل شوند. در حقیقت، «ریسک‌گریزی» یعنی ترجیح پرهیز از زیان احتمالی بر کسب سود بالقوه؛ وقتی این خصیصه در تصمیم‌گیران دولتی غالب می‌شود، ساختار دولت را به انفعال و بی‌عملی می‌کشانند. دولت ممکن است به دلیل ترس از دست دادن محبوبیت یا انتقادات رسانه‌ای، از اتخاذ تصمیمات جسورانه خودداری کند.

(م-۱۹): در سیستم‌هایی که اشتباهات کارمندان به شدت جریمه می‌شود، کارگزاران ترجیح می‌دهند هیچ کاری نکنند تا ریسک خطا را کاهش دهند.

در غایت، بوروکراسی به جای حل مسئله، به سمت پاس کاری پرونده‌ها حرکت می‌کند. برای رهایی از این وضعیت، به بازتعریف مفهوم ریسک در حکمرانی نیاز داریم: گاهی بی‌عملی خود بزرگ‌ترین ریسک ممکن است. از سوی دیگر، در برخی از شرایط دولت برای اتخاذ تصمیمات مقتضی یا اصلاحی، منتظر تأیید گسترده است. این انتظار در مسائل پیچیده به تعویق طولانی اقدامات ضروری می‌انجامد؛ زیرا اجماع اجتماعی اغلب کند و متناقض شکل می‌گیرد. بر این اساس، تقریباً می‌شود بیان کرد که تأیید گسترده برای مشروعیت بخشی به مداخله دولت تنها در برخی از موضوعات و مسائل پیش می‌آید که این خود عاملی برای تعلل و انفعال دولت می‌شود. در این وضعیت دولت دچار «پارادوکس تأیید اجتماعی» می‌شود.

سوگیری خوش‌بینانه

وقتی دولت‌ها به «وضعیت موجود بیش از حد اعتماد می‌کنند»، این امر باعث بروز حس امنیت کاذب می‌شود. مسئولان بر این باورند که ساختارهای موجود به خوبی کار می‌کنند و احتمالات خطرناک ناشی از تغییرات سیاسی یا ساختاری وجود ندارد. این حس امنیت باعث می‌شود که اراده برای اجرای اصلاحات یا تغییرات اساسی کاهش یابد و به جای آن، به وضعیت فعلی ادامه دهند، حتی وقتی مسائل و نیازهای نوظهور به روزرسانی‌های اساسی را می‌طلبد. اتکای بیش از حد به وضعیت موجود ممکن است به یک چرخه خودتثبیت شونده تبدیل شود. زمانی که دولت‌ها از تغییر و نوآوری گریزان باشند، سیستم‌های مدیریتی و نظارتی اولیه را به عنوان نقطه مرجع در نظر می‌گیرند و این موضوع باعث می‌شود که اصلاحات یا تغییرات انتقادی، حتی وقتی که به طور مشخص لازم هستند، اجرا نشوند. نتیجه این چرخه، افزایش فاصله میان نیازهای جامعه و خط‌مشی‌های اجرایی، کاهش کارایی و در نهایت از دست رفتن فرصت‌های بهبود و توسعه است. به طور خلاصه، اعتماد افراطی به وضعیت موجود، دولت‌ها را در چرخه‌ای از غفلت برنامه‌ریزی شده قرار می‌دهد که در آن، اجتناب از ریسک تغییر، به ریسک بزرگ‌تر ناکارآمدی سیستم منجر می‌شود. در این راستا، «تمایل به حفظ وضع موجود» هم پدیده می‌آید. این موضوع، از یک سو در محافظه کاری سیاسی و بوروکراتیک ریشه دارد و از سوی دیگر با منافع مستقر هم‌پوشانی می‌کند.

(م-۱۳ و ۲۵): «دولت در دام روزمرگی افتاده است و وابسته به ساختارهای ناکارآمد فعلی شده است چرا

که دستگاه‌های اداری به صورت ذاتی به ثبات و پیش‌بینی‌پذیری علاقه‌مند هستند».

و در نهایت عامل نهایی، «سوگیری تأیید» است که به معنای گرایش طبیعی فرد (و در این اینجا نهادهای تصمیم‌گیرنده) به جمع‌آوری، تفسیر و به خاطر سپردن اطلاعات به گونه‌ای است که باورهای پیش فرض آن‌ها را تقویت می‌کند. در حوزه دولت و کشورداری، زمانی که مسئولان به طور عمدی یا ناخودآگاه تنها به دنبال شواهد تأییدکننده فرضیه‌ها و دیدگاه‌های موجود خود می‌شوند، شواهد و تحلیل‌های مخالف یا ناهنجار کنار گذاشته می‌شود (به تمایلات تمایلات منطق ساز فکر کنید). این روند باعث می‌شود تا سیاست‌مداران نسبت به تغییر و اصلاحات مورد نیاز بی‌حس شوند؛ زیرا اطلاعاتی که نیاز به بازنگری یا تجدیدنظر در خط‌مشی‌های جاری را نشان می‌دهند یا نادیده گرفته می‌شوند یا

به‌گونه‌ای تفسیر می‌شوند که تناقضی با باورهای موجود ایجاد نکند. به عبارت دیگر، سیاست‌مداران در محیطی که سوگیری تأیید حاکم است، به‌جای مواجهه با چالش‌های جدید یا مشکلات ساختاری، در چارچوب دیدگاه‌های قدیمی گیر می‌افتند و این امر سبب ایجاد بی‌عملی و انفعال در برابر ضرورت تغییرات اساسی می‌شود.

(م-۲۱): جلسات تصمیم‌سازی در دولت اغلب شامل تیم‌هایی از مشاوران و تحلیل‌گران نزدیک به نگرش‌های مسئولان است.

در این شرایط، اگر اعضای مجموعه تمایلی به به‌چالش کشیدن ایده‌های غالب نداشته باشند (به‌دلیل ترس از طرد شدن یا تمایل به هم‌افزایی)، دهان به انتقاد نمی‌گشایند و چشم‌اندازهای نو یا متفاوت مطرح نمی‌شوند. این تکرار یک‌سویه دیدگاه‌ها، مانع از شناسایی مسائل و راه‌حل‌های تازه می‌شود. بنابراین، سوگیری تأیید با ایجاد توهم کنترل، تحریف واقعیت و تضعیف ظرفیت نقدپذیری، دولت‌ها را در دام انفعال می‌اندازد.

نقاط کورشناختی

«میان‌برهای شهودی» یا همان استفاده از روش‌های سریع فکری برای حل مسائل، به‌عنوان ابزاری جهت کاهش پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری در محیط‌های نامشخص ظاهر می‌شود. در واقع، میان‌برهای شهودی به راه‌حل‌ها و قاعده‌های سرانگشتی ذهن انسان گفته می‌شود که برای تصمیم‌گیری سریع در مواجهه با موقعیت‌های پیچیده به‌کار می‌رود. وقتی تصمیم‌گیرندگان به‌جای تحلیل عمیق از میان‌برهای شهودی بهره می‌گیرند، ممکن است تصویری ناقص از مسئله به‌دست آورند. در نتیجه، میان‌برهای شهودی با ساده‌سازی افراطی واقعیت‌های پیچیده، دولت را به‌سمت تصمیم‌گیری‌های احساسی، کوتاه‌بینانه یا غیرمنعطف سوق می‌دهند. این روند به‌تدریج توانایی کنشگری استراتژیک را تحلیل برده و جای آن را به انفعال می‌دهد. در این راستا، حجم بالای داده‌ها و پیچیدگی مسائل جهانی (مانند تحولات فناوری یا امنیت سایبری) به ساده‌سازی افراطی یا انکار واقعیت‌ها توسط دولت منجر شده است. دولت به‌جای تدوین راه‌کارهای نوآورانه، به خط‌مشی‌های کلیشه‌ای یا بی‌عملی روی آورده است. برای مثال، ناتوانی در مقابله با چالش‌های هوش مصنوعی و تنظیم مقررات مربوط به آن که فقط شیوه از سر خود بازکنی را در پیش گرفته است و تقلیل آن به سندنویسی یا تشکیل شورا.

همچنین مسئله دیگر، «دسترسی راحت به اطلاعات دم‌دستی» است که گاهی باعث می‌شود که مسئولان به اشتباه تصور کنند این اطلاعات تکافوی نیازها است و تصویر کاملی از وضعیت موجود دارند. از این رو، هنگامی که بعدها با داده‌های دقیق‌تر و جامع‌تر مواجه می‌شوند، این تناقض ممکن است باعث ایجاد سردرگمی و احساس بی‌اطمینانی شده و از اتخاذ تصمیمات نوآورانه و ریسک‌پذیر جلوگیری کند. در حقیقت، تکیه بر داده‌های ابتدایی معمولاً باعث ایجاد چارچوب‌های فکری ثابت و غیرقابل انعطاف می‌شود. در چنین شرایطی، اصلاح دیدگاه‌ها و به‌روزرسانی تحلیل‌ها، به‌دلیل وابستگی به اطلاعات قدیمی و ناقص، فرایندی زمان‌بر و دشوار تلقی می‌شود. این موضوع موجب می‌شود که تصمیم‌گیران با استفاده از اطلاعات موجود، به تثبیت وضعیت موجود گرایش پیدا کنند تا ریسک ورود به عرصه تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر تجدید تحلیل‌های جامع.

نقصان در تشخیص مسئله

«ظرفیت تحلیل خطمشی» یکی از عوامل مهم در توانایی دولت‌ها برای مواجهه با مسائل پیچیده است. ضعف در ظرفیت تحلیلی می‌تواند مستقیماً به انفعال دولت‌ها در مواجهه با مسائل پیچیده بینجامد؛ زیرا بدون توانایی تحلیل مناسب، تصمیم‌گیری آگاهانه و مؤثر امکان‌پذیر نخواهد بود. در حقیقت، مغز انسان و فرایندهای سازمانی دولتی برای فشار شناختی ظرفیت محدودی دارند. بر این اساس، ظرفیت تحلیل خطمشی به معنای توانایی نظام حکمرانی در تولید، تفسیر و به‌کارگیری شواهد، داده‌ها و مدل‌های تحلیلی برای طراحی و ارزشیابی خطمشی‌هاست. واحدهای تحلیل خطمشی اغلب در پایین ساختار قدرت قرار دارند و دسترسی محدودی به منابع و تصمیم‌گیران ارشد دارند. خروجی‌های این واحدها دیر به دست مسئولان می‌رسد یا به دلیل تغییر مدیریت‌ها کنار گذاشته می‌شود؛ بنابراین تصمیم‌سازان در عمل، بدون پشتوانه تحلیلی اقدام می‌کنند یا اقدام نمی‌کنند. از این رو رفته رفته، ضعف در ظرفیت تحلیل خطمشی، دولت‌ها را در چرخه اطمینان نرسانی گرفتار می‌کند: عدم اطمینان از نتایج، عدم اقدام و تشدید مسائل. علاوه بر این، در عصر اطلاعات، داشتن دسترسی به فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی، تحلیل داده‌های کلان و سیستم‌های شبیه‌سازی نقش تعیین‌کننده‌ای در تحلیل دقیق مسائل دارند. بدون این ابزارها، تصمیم‌گیران مجبورند بر اساس تحلیل‌های ناقص و قدیمی عمل کنند که اغلب نمی‌تواند پیامدهای واقعی و پیچیده هر اقدام را پیش‌بینی کند.

از سوی دیگر، برخی مسائل به ظاهر ساده، ریشه در سیستم‌های پیچیده اقتصادی، اجتماعی، یا فرهنگی دارند (مثلاً افزایش جرم ممکن است ناشی از بیکاری، شکاف آموزشی، یا تبعیض ساختاری باشد). دولت گاهی به دلیل محدودیت دانش تخصصی، سوگیری‌های ایدئولوژیک، یا عدم دسترسی به داده‌های دقیق، قادر به شناسایی یا پذیرش این علل نیست. در چنین شرایطی، سیاست‌مداران به جای مواجهه با واقعیت‌های دشوار، به اقدامات ساده‌انگارانه روی می‌آورند که تنها ظاهر مسئله را می‌پوشاند. وقتی مسئولان به جای غور در عمق مسئله و اجرای اصلاحات ساختاری، تنها با علائم و نتایج مشهود سر و کار پیدا می‌کنند، پدیده‌ای رخ می‌دهد که به‌طور مداوم عوارض علائم بر جای خود باقی می‌ماند و فقط پرداختن به «شاخ و برگ جای توجه به ریشه مسائل» را می‌گیرد. این رویکرد ناتوانی در دستیابی به راه‌کارهای جامع و بلندمدت را به همراه دارد؛ زیرا ریشه‌های بنیادی که معمولاً شامل ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و فرهنگی هستند، به هیچ وجه مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

نوع نگاه مسئولان

مقوله آخر، «نوع نگاه مسئولان» به انفعال و بی‌عملی است. بسیاری از مسئولان انفعال را عمل قبیح نمی‌دانند و به عنوان معصیت از آن یاد نمی‌کنند. در حالی که براساس نگاه اسلامی، در آن دنیا نسبت به عدم اقدام‌ها هم سؤال می‌شود و فرد مورد بازخواست قرار خواهد گرفت.

پویایی و انگیزه‌های سیاسی و انتخاباتی

در اینجا عوامل منعکس‌کننده روش‌هایی هستند که محاسبات سیاسی، موضع‌گیری‌های ایدئولوژیک و حزب‌گرایی بر

تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارد. در واقع، اینکه چگونه انتخابات، رقابت احزاب و حساب کتاب منصب‌طلبی، تصمیم‌گیری را شکل می‌دهد یا منجمد می‌کند محل توجه است.

منطق انتخاباتی

سیاست‌مداران پوپولیست با وعده‌های غیرعملی رأی جمع می‌کنند، اما پس از انتخابات قادر به اجرای آن‌ها نیستند و در نتیجه به بی‌عملی متهم می‌شوند. این امر تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر واقعیت را تضعیف می‌کند و خط‌مشی‌ها را به سمت اقدامات نمایشی و غیرکارشناسی سوق می‌دهد. در نتیجه، دولت نمی‌تواند راه‌حل‌های مؤثر برای مسائل پیچیده ارائه دهد. همچنین، پوپولیسم معمولاً با بی‌اعتمادی به نهادهای تخصصی همراه است. رهبران پوپولیست تمایل دارند که به جای تکیه بر شواهد علمی، بر احساسات عمومی تکیه کنند. در نتیجه، اغلب با تقسیم جامعه به مردم پاک در مقابل نخبگان فاسد همراه است. این گفتمان، اختلاف‌های سیاسی و اجتماعی را تشدید می‌کند و فضای همکاری بین جناح‌ها را از بین می‌برد. در چنین شرایطی، دولت انرژی خود را صرف مدیریت تنش‌های داخلی یا مقابله با مخالفان می‌کند، نه حل مشکلات واقعی. این امر به بن‌بست سیاسی و انفعال می‌انجامد. علاوه بر این، ترکیب «پوپولیسم» (وعده‌های غیرواقعی و احساس محور) و «سیاست‌زدگی» (تمرکز بر رقابت‌های جناحی) موجب می‌شود دولت‌ها در دام اقدامات کوتاه‌مدت، تضعیف نهادها، کاهش اعتماد عمومی و اختلافات داخلی گرفتار شوند. در چنین شرایطی، توانایی دولت برای حل مسائل ساختاری و اجرای اصلاحات ضروری از بین می‌رود و انفعال، تنها راه باقی مانده خواهد بود. به طور خلاصه، پوپولیسم و سیاست‌زدگی، دولت را به ابزاری برای بازی قدرت تبدیل می‌کنند، نه نهادی برای حل مسئله. این دو پدیده با تضعیف نهادها، مصرف منابع در جهت اهداف غیرمولد و تخریب اعتماد عمومی، دولت را در باتلاقی از بحران‌ها رها می‌کنند که تنها خروجی آن، انفعال و روزمرگی است. یا در این راستا، مبحث نزدیک‌بینی سیاستی هم وجود دارد. دیدگاه «نزدیک‌بینی سیاستی» بر این عقیده استوار است که سیاست‌مداران با تمرکز بیش از حد بر نتایج کوتاه‌مدت، عمدتاً به دستیابی به محبوبیت سریع در میان رأی‌دهندگان می‌پردازند. این رویکرد که از فشارهای انتخاباتی و نیاز به جلب حمایت آنی ناشی می‌شود، دولت‌ها را از پرداختن به مسائل ساختاری و بلندمدت باز می‌دارد. در حقیقت، خط‌مشی‌های کوتاه‌بینانه به اقداماتی اطلاق می‌شود که با تمرکز بر منافع فوری یا حل موقت مشکلات، از توجه به پیامدهای بلندمدت غفلت می‌کنند. تمرکز بر حل مسائل کوتاه‌مدت (مانند کاهش نارضایتی عمومی با پرداخت یارانه‌های موقت) باعث می‌شود دولت‌ها در چرخه دائمی مهار بحران گرفتار شوند. از این رو، منابع و انرژی دولت صرف مسائل روزمره می‌شود و فرصتی برای برنامه‌ریزی بلندمدت یا اقدامات پیشگیرانه باقی نمی‌ماند.

عامل دیگر در اینجا وقتی است که یک مسئله «موضوع‌زدایی» می‌شود، یعنی از سطح فرد یا نهاد مشخص (سوژه) جدا و به شکل انتزاعی و کلی مطرح می‌شود. فرایند موضوع‌زدایی باعث می‌شود که مباحث مهم اجتماعی و سیاسی از جبهه‌های نقد و تعامل عمومی خارج و به بُعد فنی خشک تبدیل شوند. این تغییر چارچوب نه تنها موجب کاهش انگیزه برای پاسخ‌گویی فوری می‌شود، بلکه ساختارهای حکومتی را در بوروکراسی و روش‌های محافظه‌کارانه غرق می‌کند و در نهایت به انفعال و بی‌عملی در مواجهه با چالش‌های جامعه منجر می‌شود. بنابراین، موضوع‌زدایی در حوزه سیاست و

حکومت به فرایندی اطلاق می‌شود که در آن دولت به‌عنوان سوژه یا کنشگر اصلی در عرصه عمومی تضعیف می‌شود و نقش فعال خود در تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی‌ها را از دست می‌دهد. این پدیده می‌تواند از طریق مکانیسم‌های مختلفی به انفعال و بی‌عملی دولت‌ها بینجامد. البته یکی از روش‌های مرسوم در موضوع‌زدایی حذف موضوعات از دستور کار دولت‌ها است. در مجموع، موضوع‌زدایی دولت‌ها از طریق مکانیسم‌هایی مانند واگذاری مسئولیت، بوروکراتیزه شدن، اتکا به ایدئولوژی‌های حداقلی و فشارهای فراملی، آن‌ها را به نهادهایی منفعل تبدیل می‌کند که نه توانایی و نه اراده‌ای برای کنشگری مؤثر دارند.

از سوی دیگر، هر بار که دولت قصد دارد قانون یا مقرره‌ای را تصویب کند، گروه‌های ذی‌نفع پیشنهادها را خود را برای اصلاح متن ارائه می‌دهند. این چرخه‌های بازنگری طولانی، هر اقدام عملی را به تأخیر می‌اندازد. همچنین، «فشارهای ناشی از گروه‌های ذی‌نفع و لابی»، با ایجاد پیچیدگی‌های سیاسی، اقتصادی و بوروکراتیک، دولت را به‌گونه‌ای در قفس تعلل و انفعال گرفتار می‌کند. بنابراین، هنگامی که گروه‌های ذی‌نفع متعدد با خواسته‌های متضاد (مانند صنایع انرژی سبز در مقابل شرکت‌های سوخت فسیلی) به‌طور هم‌زمان بر دولت فشار می‌آورند، دولت ممکن است برای جلوگیری از تنش یا از دست دادن حمایت سیاسی، از اتخاذ موضع قاطع خودداری کند. همچنین لابی‌ها با ارائه حجم انبوهی از داده‌های جانب‌دارانه، گزارش‌های فنی یا پیشنهادهای قانونی، فرایند تصمیم‌گیری را به عمد پیچیده و زمان‌بر می‌کنند. این کار بوروکراسی را در گردابی از اطلاعات نامتجانس و ناسازگار غرق می‌کند و اقدام عملی را به تأخیر می‌اندازد. به‌طور خلاصه، حمایت مالی یا رأی‌دهی اعضای این گروه‌ها می‌تواند برای سیاست‌مداران حیاتی باشد. در نتیجه، ریسک‌پذیری آن‌ها کاهش یافته و به سمت خط‌مشی‌های محافظه‌کارانه و کم‌تنش گرایش پیدا می‌کنند.

تأخیر راهبردی

«تأخیر تاکتیکی (یا انتظار تاکتیکی)» زمانی رخ می‌دهد که دولت عمداً از تصمیم‌گیری یا اقدام فوری خودداری می‌کند و امیدوار است که شرایط یا اطلاعات جدیدی پدیدار شود که فشار بر آن‌ها را کاهش داده یا مسیر حل مسئله را هموارتر سازد. به عبارت دیگر، شاید امید به پیدایش بازیگران یا اتفاقات جدید دارد. البته این انتظار برای بهبود شرایط می‌تواند باعث شود که دولت تصمیم نهایی را به تأخیر اندازد و در عوض امیدوار باشد موقعیت ایدئال برای اقدام فراهم شود؛ اما اغلب این موقعیت ایدئال به وقوع نمی‌پیوندد و دولت در یک چرخه بی‌پاسخی قرار می‌گیرد. در نتیجه، هرچقدر دولت بیشتر در انتظار بماند، مسائل انباشته‌تر می‌شوند و پیچیدگی‌ها افزایش می‌یابد؛ این خود بهانه‌ای برای انتظار بیشتر می‌شود. از این رو، مسائل حل نشده اغلب پیچیده‌تر می‌شوند (مانند بدهی‌های انباشته شده یا تشدید تنش‌های اجتماعی) که اجرای راه‌حل‌ها را پرهزینه‌تر و از نظر سیاسی پرخطرتر می‌کند.

(م-۲): «دولت خرید زمان یا انتظار برای شرایط بهتر را جایگزین تصمیم‌گیری مبتنی بر دوراندیشی می‌کند».

هرچند این رویکرد ممکن است در کوتاه‌مدت به‌عنوان راهی برای اجتناب از ریسک یا خرید زمان برای جمع‌آوری

اطلاعات بیشتر استفاده شود، اما در بلندمدت می‌تواند به انفعال و بی‌عملی دولت تبدیل شود و در نهایت به کاهش سرمایه اجتماعی دولت منجر شود. یا اینکه دولت‌مردان گاهی به دنبال استراتژی حداقل هزینه، در عوض مسئولیت‌پذیری فعال در قبال جامعه هستند که تداعی‌کننده موضوع «سواری رایگان» در اقتصاد است.

«اجتناب از اتخاذ خط‌مشی‌های زودرس یا نابالغ» هم علت دیگری است و زمانی رخ می‌دهد که دولت از ارائه یا اجرای اصلاحات و اقدامات جدید خودداری می‌کند تا زمانی که تمام پیش‌شرط‌ها فراهم شوند یا اطمینان کاملی از اثرگذاری آن‌ها حاصل شود. در واقع، اجتناب از خط‌مشی‌های زودرس یا نابالغ به‌طور معمول نتیجه ترس از اشتباه، کاهش اعتبار سیاسی و تبعات منفی ناشی از تصمیمات ناپخته است. در شرایطی که اطلاعات کافی وجود ندارد و شرایط به‌سرعت در حال تغییر است، دولت ممکن است ترجیح دهد منتظر بماند تا خط‌مشی‌ها به شکلی بالغ‌تر و با دید بازتری تدوین شوند؛ اما این انتظار طولانی‌مدت اغلب باعث ایجاد چرخه‌ای از بی‌عملی و عدم تصمیم‌گیری می‌شود. براین اساس، پرهیز از خط‌مشی‌های زودرس، دولت را از تجربه‌اندوزی محروم می‌کند.

(م-۱۳): «امتناع از سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر به بهانه نابالغ بودن فناوری، کشور را در وابستگی به سوخت‌های فسیلی نگه می‌دارد».

در این راستا، برای فرار از این شرایط دور باطل مطالعات و گزارش‌ها و سوء‌مصرف گزارش‌های کارشناسی شکل می‌گیرد. به همین منظور، دولت‌مردان برای توجیه اقدام و تأخیر درخواست گزارش و مطالعات کارشناسی را می‌دهند. تهیه بیش از حد داده و گزارش، تصمیم‌گیرندگان را در مرحله تحلیل نگه می‌دارد و از انتقال به مرحله تصمیم‌سازی باز می‌دارد. در نتیجه، هیچ‌وقت گزارش نهایی و یک جمع‌بندی قاطع حاصل نمی‌شود و دولت معطل مستندات روی میز می‌ماند. در نهایت، دولتی که همواره منتظر بلوغ کامل شرایط می‌ماند، در دام وضعیت موجود گیر می‌کند و توانایی پاسخ‌گویی به تحولات پویای جهانی را از دست می‌دهد.

در مواقعی هم دیده شده که دولت به دنبال «تغییرات تدریجی در افکار عمومی» است. در این شرایط فشار از سوی رأی‌دهندگان و نهادهای مدنی کاهش پیدا می‌کند. در اینجا دولت منتظر است تا جامعه همراه با نظر دولت شود تا بتواند از قبل آن مشروعیتی برای مداخلات خود پیدا کند. البته در این فرایند مخاطراتی به وجود خواهد آمد مانند فراگیر شدن نارضایتی‌ها و بالا رفتن آستانه نارضایتی مردم. بر این اساس، تا زمانی که سطح کلی نارضایتی آشکار نشود که بسیار گسترده شده است، هیچ درخواست، جنبش یا فشاری روی دولت برای اقدام شکل نمی‌گیرد. با این حال، افکار عمومی در حال تغییر، به‌ویژه اگر غیریکپارچه یا متناقض باشد، سیاست‌مداران را در انتخاب مسیر دچار تردید می‌کند. برای مثال، اختلاف نظر بین نسلی درباره مسائلی مانند اصلاحات بازنشستگی ممکن است دولت را به انفعال سوق دهد. در این راستا، مبحث «متقاعدسازی جامعه هدف» هم وجود دارد. متقاعدسازی زمانی می‌تواند به انفعال و بی‌عملی دولت‌ها منجر شود که فرایند اقناع تصمیم‌سازان یا افکار عمومی به‌سمتی هدایت شود که انگیزه و احساس فوریت برای اقدام را تضعیف کند، یا برعکس دولت برای کسب مشروعیت برای اقدام و مداخله به دنبال متقاعد کردن جامعه است. البته، زمانی که قرار است همه طرف‌ها قانع شوند، مطالعات و گزارش‌های موشکافانه بسیاری سفارش داده می‌شود. این حجم اطلاعات باعث

می‌شود که تصمیم‌گیرندگان در مرحله تحلیل بمانند و هرگز به مرحله اجرا نرسند. از این رو، تمرکز بیش از حد بر شنیدن همه نظرها ممکن است انرژی دولت را صرف جلسات بی‌پایان کند، در حالی که اقدام عملی به حاشیه رانده می‌شود. در مجموع، فرصت دادن برای متقاعدسازی زمانی به انفعال تبدیل می‌شود که فرایند جایگزین نتیجه شود. دولتی که نتواند بین شنیدن صداها و اقدام قاطع تعادل برقرار کند، در دام بی‌عملی می‌افتد.

همچنین در مواردی «فشارهای سازمان‌های بین‌المللی» مؤید بر علت می‌شود. ترس از تحریم یا قطعنامه‌ها، دولت را از یک سری اقدامات باز نگه داشته است. به هر حال، این سازمان‌ها تحت قیمومیت کشورهای متخاصم هستند. در این اثنا، «شوریدگی‌های رسانه‌ای» یعنی موج‌های خبری پُرشور و هیجانی قرار دارد که در آن، خبری خاص به سرعت در رسانه‌ها بزرگ‌نمایی می‌شود، توجه عمومی را جلب می‌کند و اغلب به سیل مطالب انتقادی علیه دولت منجر می‌شود. در اینجا رسانه‌ها به‌طور افراطی و هیجانی روی یک موضوع خاص متمرکز می‌شوند و با بزرگ‌نمایی، تحریف یا تمرکز بر جنبه‌های جنجالی، فضای عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بر این اساس، مسئولان احساس می‌کنند این احساس نیاز به مداخله، فقط جنبه هیجانی دارد و منتظر آرام شدن طوفان رسانه‌ای می‌مانند.

قفل شدگی ایدئولوژیک

در اینجا یک سری دلایل احصا شده است که ماهیت ایدئولوژیک و هنجاری دارد. در ابتدا «تابوهای سیاستی» محل توجه قرار گرفته است. تابو در این زمینه به هر موضوع، ایده یا اقدامی گفته می‌شود که به علت حساسیت اجتماعی، فرهنگی یا امنیتی، امکان بحث یا عملی شدنش عملاً یا صوراً محدود شده است. این موضوع به خودسانسوری ختم می‌شود؛ چرا که کارشناسان و مدیران دولتی از ترس تنبیه یا برچسب خوردن، از طرح پیشنهادها خودداری می‌کنند. از این رو، تابوها نقش مهمی در محدود کردن حوزه بحث، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری دارند؛ به این معنا که برخی از موضوعات یا تغییرات به دلیل حساسیت‌های ذاتی در جامعه یا نگرانی از واکنش‌های سیاسی به آن، از رویه‌های رسمی خارج می‌شوند. شکستن تابوها اغلب با مخالفت گروه‌های قدرتمند (مانند نخبگان حاکم، لابی‌ها، یا نهادهای سنتی) روبه‌رو می‌شود. سیاستمداران ترجیح می‌دهند که برای حفظ موقعیت خود، از مواجهه با این گروه‌ها خودداری کنند و به جای اقدام، وضعیت موجود را حفظ کنند. در نتیجه، دولت با برچسب زدن به برخی موضوعات به عنوان غیرقابل بحث (مثلاً حقوق اقلیت‌ها یا اصلاحات ساختاری)، آن‌ها را از دستور کار خارج می‌کند.

در اینجا، آنچه باید خط‌مشی‌گذاران به آن توجه کنند، این است که تصمیمات بزرگ یا اصلاحات ساختاری همیشه با ریسک شکست یا واکنش منفی بخش‌هایی از افکار عمومی همراه است. جامعه ممکن است به دلیل ترس از ناشناخته‌ها یا نوستالژی برای وضعیت فعلی، از تغییر و مداخله استقبال نکند، ولی این سوگیری در دولت می‌تواند منجر به وخامت اوضاع و شرایط کشور شود.

همچنین، در بسیاری از نهادهای دولتی «فرهنگ بیان مسئله بر فرهنگ پیشنهاد راه‌حل» غلبه دارد. تمرکز صرف بر بیان مسائل بدون ارائه راه‌کار، باعث انباشت فهرستی طولانی از مسائل می‌شود که به راحتی اولویت‌بندی نمی‌شوند. دولت در مواجهه با این حجم از مسائل، دچار سردرگمی و ناتوانی در تخصیص منابع می‌شود. براین اساس، نظام

تصمیم‌گیری به‌جای تمرکز بر حل مسائل کلیدی، درگیر بررسی‌های بی‌پایان می‌شود و در عمل هیچ اقدامی انجام نمی‌دهد. البته فرهنگ بیان مسئله در شرایطی ارزشمند است، به‌ویژه زمانی که به‌عنوان گامی مقدماتی برای طراحی راه‌حل‌های کارآمد عمل می‌کند؛ اما وقتی به خود هدف تبدیل شود، دولت را در چرخه‌ای از تحلیل بی‌پایان گرفتار می‌کند و مانع تبدیل ایده‌ها به نتایج عملی و ملموس می‌شود. از سوی دیگر، در فضایی که بیان مسئله به ابزاری برای انتقاد از رقبا یا نهادهای دیگر تبدیل می‌شود، بازیگران سیاسی ترجیح می‌دهند به‌جای همکاری، یکدیگر را مقصر جلوه دهند. این امر همکاری بین قوا یا نهادهای مختلف را مختل می‌کند فلذا دولت در دام مناقشات سیاسی بی‌پایان می‌افتد.

نکته دیگر در این مقوله، «باورها و ارزش‌های بازیگران و کنشگران» است. وقتی ارزش‌های کنشگران با اولویت‌ها یا ایدئولوژی حاکمان و مسئولان نظام در تضاد قرار می‌گیرد، دولت ممکن است برای جلوگیری از تنش یا از دست دادن حمایت گروه‌های مختلف، از اقدام و مداخله طفره رود. البته این باورها و ارزش‌ها گاهی منشعب شده از «دوگان منفعت و مصلحت عمومی» است؛ زیرا گاهی خواست و منفعت عمومی به خطمشی‌گذار گزینه را پیشنهاد می‌کند که این برخلاف مصلحت عمومی است؛ از این رو سد راه اقدام و عمل می‌شود و هیچ کاری نمی‌کند، به‌واسطه دستیابی به یک خیر عمومی‌تر.

در نهایت، نگاه ایدئولوژیک شکل گرفته از نظریه‌های بازاری است که «دولت را شر مطلق می‌دانند». در این نگاه هر چه دولت کمتر ورود کند، بهتر است؛ چرا که دولت همیشه ایجاد کننده مسئله است. از این رو، خود این نوع نگاه باعث شده است که دولت سیاق از سر خود بازکنی داشته باشد و به‌طور پیش‌فرض خود را مسئول در قبال جامعه بدانند.

قطبیدگی و بن‌بست حزبی

در شرایطی که هیچ یک از جریان‌های سیاسی یا ائتلاف‌های اصلی حاضر به امتیازدهی متقابل برای تصویب برنامه‌های دولتی نمی‌شوند، «مشکل بن‌بست و انسداد» پیش می‌آید. این بن‌بست از شکاف‌های ایدئولوژیک عمیق، رقابت بر سر مقام یا منافع جناحی و یا قواعد نادرست پارلمانی نشئت می‌گیرد. وقتی احزاب و جریان‌های سیاسی در مسائل کلیدی (مثل نقش دولت در اقتصاد، آزادی‌های فردی، یا سیاست خارجی) دیدگاه‌های متضاد دارند، امکان توافق بر سر اصول حکمرانی بسیار کم می‌شود. حتی دیده شده در شرایطی، اقلیت‌های کوچک می‌توانند به‌عنوان گروه‌های تعادل‌بخش موقعیت ممتازی طلب کنند؛ زیرا با عدم همراهی این افراد، کار به انسداد می‌رسد و اکثریت نسبی به‌منظور تصویب تأمین نمی‌شود.

(م-۱۷ و ۲۱): اختلافات عمیق ایدئولوژیک و رقابت شدید سیاسی باعث عدم توافق برای رسیدن به

توافقات سازنده شده است. در این مواقع جریان‌ات بر حفظ مواضع خشک خود پافشاری می‌کنند، فلذا فرایند تصمیم‌گیری دچار فریز می‌شود.

در این راستا، در یک فضای سیاسی به‌شدت قطبی‌شده، یعنی زمانی که احزاب و جریان‌های سیاسی مواضع متضاد بسیار قاطعی اتخاذ می‌کنند و میانه‌ای برای گفت‌وگو باقی نمی‌گذارند، دولت به‌طرز چشمگیری در تصمیم‌گیری و اقدام

مؤثر ناکارآمد می‌شوند. از این رو، «قطبی‌شدن سیاسی»، یعنی تضعیف مواضع میانه و تقویت دو قطب متضاد؛ در این وضعیت، جامعه و نخبگان سیاسی به دو اردوگاه ما و آن‌ها تقسیم می‌شوند. با این اوصاف حتی همکاری بر سر مسائل فنی (بودجه یا اصلاحات اداری) از سوی پایه‌گذاران هر قطب به‌مثابه خیانت به اصول تلقی می‌شود.

(م-۱۴): «هنگامی که اظهارنظرهای مستقل کارشناسان کم‌رنگ می‌شود و هر تصمیم فنی به مناقشه ایدئولوژیک کشیده می‌شود، قوه عاقله تصمیم‌گیری به‌جای پرداختن به مسائل واقعی جامعه، به اردوگاه سیاسی و زد و خوردهای تند تبدیل می‌شود».

در نتیجه، قطبی‌شدن فضا با کنار زدن میانه‌روها و تقویت اردوگاه‌های متضاد، هزینه مصالحه و همکاری را افزایش می‌دهد و دولت را در فرایندهای قانونگذاری و اجرایی به بن‌بست می‌کشانند. وقتی مسائل به‌طور قطبی‌شده مطرح می‌شوند، هر گونه پیشنهاد یا راه‌کار حتی از دیدگاه خنثی نمی‌تواند مفید شمرده شود، بلکه به‌عنوان نشانگر وابستگی به جناح خاص تلقی می‌شود. نتیجه این فرایند، ایجاد بن‌بست‌های مکرر در دولت و مجلس و دیگر نهادهای تصمیم‌گیرنده است که در نهایت به بی‌عملی و انفعال در برابر مشکلات اساسی جامعه منجر می‌شود. از سوی دیگر، احزاب برای جذب پایگاه‌های رادیکال خود، به‌جای ارائه راه‌حل، بر تخریب رقیب و نمایش قدرت متمرکز می‌شوند. بر این اساس، رهبران پوپولیست با وعده‌های ساده‌لوحانه، اما جنجالی، از نارضایتی‌ها سوءاستفاده می‌کنند. در مجموع، قطبی‌شدن سیاسی با تبدیل حکمرانی به میدان نبرد قدرت، دولت را از انجام وظایف اساسی خود باز می‌دارد.

فقدان اراده سیاسی

در این اثنا «بی‌علاقگی عمومی»، به کاهش اراده مسئولان و مزیدی بر علت انفعال منجر شده است. هرچند این بی‌علاقگی دلایل متعددی دارد؛ از جمله، کاهش جدی انگیزه و تمایل شهروندان، سرخوردگی از ناکارآمدی‌ها، خستگی از درگیری‌ها و کشمکش‌های سیاسی، احساس بی‌تأثیر بودن و یا حتی تمرکز مردم بر مسائل شخصی. با وجود این، بی‌علاقگی عمومی باعث ایجاد چرخه‌ای می‌شود که در آن بی‌تفاوتی مردم، موجب کاهش اعتماد به نهادهای حکومتی و در نتیجه، افزایش عدم تمایل به مشارکت و مطالبه از دولت می‌شود. از این رو، حکمرانی به‌سمتی می‌رود که اصلاحات ضروری قربانی راحت‌طلبی سیاسی می‌شود.

(م-۳۱): «شهروندانی که به‌جای بازیگران فعال، صرفاً تماشاگران منفعل هستند، دولت را به قصور و کوتاهی در امور سوق می‌دهند».

و در نهایت «فقدان ابزار و سازوکارهای عملیاتی» به‌روز به‌جهت اقدام است. در بسیاری از موارد دولت ابزار لازم و کافی برای مداخله ندارد. با توجه به پیچیدگی‌های فضای اجتماعی و پیشرفت‌های فناورانه، ابزارهای سنتی دیگر پاسخ‌گوی نیازها نیستند، از این رو امکان کنشگری مطلوب از دولت سلب شده است.

نظریه دولت

یکی از مهم‌ترین دلایل برای انفعال دولت «نوع نظریه دولت» و صورت‌بندی متناسب با آن است. نظریه‌های مختلف از جمله لیبرالیسم، محافظه‌کاری، سوسیالیسم، تکنوکراسی و غیره هر کدام اولویت‌ها و مرزبندی‌های متفاوتی برای وظایف دولت ترسیم می‌کنند. به همین جهت، نظریه و نوع دولت، با تعیین مأموریت، مرز و ساختارهای تصمیم‌گیری و بازخواست، می‌تواند به صورت مستقیم و غیرمستقیم منجر به انفعال و بی‌عملی دولت شود. در دولتی که ملاک آن خدمت‌رسانی و افزایش رفاه اجتماعی بوده است، دولت خودش را مسئول تأمین رفاه می‌دانسته است. برعکس در دولتهایی که به خصوصی‌سازی و کاهش تصدیگری دولت تمایل داشتند، حل مسائل عمومی به بخش خصوصی و بازار سپرده شده بود.

(م-۳۲): «اینکه دولت خود را به عنوان نگهبان شهب معرفی کند، یا خود را حامی و مربی بداند و یا خودش را خدمتگزار بداند، نوع ورود و مداخلاتش در عرصه عمومی متفاوت است».

عامل دیگر، «فقدان چشم‌انداز» است. چشم‌انداز، نقشه راه معنابخش و انگیزه‌بخش برای کل ساختار دولت است. نبود آن به واسطه ایجاد سردرگمی در اولویت‌ها، افزایش پیچیدگی اداری، کاهش انگیزه و تضعیف پاسخ‌گویی، در نهایت به انفعال و بی‌عملی دولت منجر شده است. بدون چشم‌انداز مشخص، دولت فاقد هدف‌گذاری بلندمدت است و نمی‌داند چه مسیری را باید برای پیشرفت دنبال کند. این ابهام باعث می‌شود تصمیم‌گیری‌ها کوتاه‌مدت، پراکنده و واکنشی شود. از این رو، چشم‌انداز استراتژیک به عنوان نقشه راه و قطب‌نمای هدایت‌کننده خط‌مشی‌های دولتی عمل می‌کند و نقش حیاتی در شکل‌دهی به اقدامات و تصمیمات دولتی ایفا می‌کند. همچنین، بدون چشم‌انداز روشن، هر واحد بر اساس برداشت‌های خود عمل می‌کند و اقدامات پراکنده و ناسازگار می‌شوند. در نتیجه، به جای اینکه با طرح‌های راهبردی پیش‌دستانه وارد میدان شود، نقش ضعیف واکنش‌دهنده به بحران پیدا می‌کند و اغلب عقب‌مانده از تحولات باقی می‌ماند. به عبارت دیگر، اقدامات پراکنده و واکنشی (نه پیشگیرانه) جایگزین برنامه‌ریزی منسجم می‌شود. در مجموع، چشم‌انداز روشن به مثابه قطب‌نمای حکمرانی، می‌تواند نهادها، شهروندان و منابع را حول اهداف مشترک هم‌سو کند و دولت را از انفعال به سمت کنشگری هدایت نماید. از سوی دیگر، «عدم اجماع بر روی راه‌حل‌ها»، دولت را در چرخه‌ای معیوب از اختلافات، تأخیر و بی‌اعتمادی گرفتار کرده است. هر گروه کارشناسی از داده‌ها و تحلیل‌های خاص خود استفاده می‌کند و عموماً نتایج متضادی ارائه می‌دهد؛ از این رو، برای یکی کاهش هزینه مهم است، برای دیگری توزیع عادلانه و برای سومی حفظ محیط‌زیست. این تفاوت در معیارهای موفقیت، اجماع را دشوار کرده است. در نتیجه این مسئله منجر به کاهش اراده سیاسی خط‌مشی‌گذاران شده است. که همه اینها به دلیل فقدان داشتن نظریه واحد و اعتقاد به آن است.

برچسب‌گذاری

«برچسب‌زدن به جامعه هدف» یکی از دلایل عدم اقدام دولت است؛ یعنی نسبت دادن ویژگی‌های کلیشه‌ای، منفعل یا ناتوان به گروه‌های مشخص که عدم اقدام دولت را توجیه می‌کند. در این شرایط جامعه هدف دولت دچار حس

طردشدگی می‌شود. در نتیجه، برچسب‌زنی منجر به ساختن ما در برابر آن‌ها می‌شود و جامعه را قطبی می‌کند. دولتی که خود را نماینده یک گروه خاص می‌داند، انگیزه‌ای برای خدمت به کل جامعه ندارد.

(م-۱۹): «دولت بیکاری را به تنبلی جوانان نسبت می‌دهد و به‌جای اصلاح نظام آموزشی و یا ایجاد فرصت‌های شغلی، به شعارهای اخلاقی یا اقدامات نمایشی بسنده می‌کند، یا به‌عنوان مثال، فقر مناطق محروم را به فرهنگ عقب مانده ساکنان آن نسبت می‌دهد و می‌گوید این مردم خود نمی‌خواهند پیشرفت کنند».

در این راستا برچسب زدن به مسائل هم علتی به جهت انفعال است. اینکه به مسائل روی میز دولت برچسب بغرنج یا بدخیم زده شود، دولت را از اقدام و عمل دور می‌کند. کدام سیاست‌مداری می‌خواهد زمان و منابع را صرف مسائل حل‌نشده کند. حل «مسائل بغرنج» به تعهد بلندمدت نیازمند است؛ اما چرخه‌های انتخاباتی کوتاه‌مدت، انگیزه سیاست‌مداران را به سمت اقدامات پوپولیستی سوق می‌دهد. از این رو، دولت ترجیح می‌دهد منابع را به مسائل ساده‌تر با نتایج سریع‌تر اختصاص دهد. همچنین، در این شرایط هر راه‌حل پیشنهادی برای مسائل شریک می‌تواند مسائل جدیدی ایجاد کند و اثر سرریز سیاستی داشته باشد.

مدیریت داده و اطلاعات

دلیل نخست در مقوله مدیریت داده و اطلاعات «ناآگاهی و اضافه بار اطلاعات» است. دو عامل کلیدی در این فرایند، ناآگاهی (عدم دسترسی به دانش یا داده‌های ضروری) و اضافه بار اطلاعات (انبوه داده‌های متناقض یا غیرقابل پردازش) است. ناآگاهی، نیاز به جمع‌آوری داده‌های بیشتر را افزایش می‌دهد، اما اضافه بار اطلاعات، پردازش این داده‌ها را غیرممکن می‌کند. از یک سو، وقتی دولت به داده‌های دقیق، به روز، یا مرتبط با یک مسئله دسترسی ندارد، نمی‌تواند راه‌کارهای بدیع و مؤثر طراحی کند. از سوی دیگر، وقتی حجم عظیمی از اطلاعات به مدیران و خط‌مشی‌گذاران می‌رسد (اغلب متنوع، تناقض‌آمیز و حتی گاهی نامعتبر) توانایی آن‌ها برای پردازش و تحلیل دقیق این داده‌ها کاهش می‌یابد. این وضعیت به‌ویژه در پرونده‌های پیچیده خط‌مشی‌گذاری که ذی‌نفعان متعدد و منافع متضاد دارند، بیشتر مشهود است. بر این اساس، دولت‌ها در عصر اطلاعات با پارادوکس عجیبی مواجهند؛ از یک سو با حجم عظیمی از داده‌ها و اطلاعات روبه‌رو می‌شوند و از سوی دیگر در تصمیم‌گیری و اقدام مؤثر با چالش‌های اساسی مواجه می‌شوند. در نهایت، باید به این نکته توجه داشت که چالش اصلی دولت‌ها در عصر اطلاعات، نه کمبود اطلاعات، بلکه توانایی پردازش، تحلیل و استفاده مؤثر از اطلاعات موجود است.

در این راستا، گاهی «عدم تقارن داده و اطلاعات» هم وجود دارد. ساختارهای بوروکراتیک قطعه قطعه شده و نهادهای دولتی که اغلب در سیلوهای اطلاعاتی عمل می‌کنند به این عدم تقارن دامن زده است.

(م-۱): «در شرایطی که داده و اطلاعات به‌عنوان سوخت اصلی تصمیم‌سازی مدرن شناخته می‌شود، داده‌های متشتت، بی‌کیفیت، متناقض و بعضاً کمی به تشویش افکار خط‌مشی‌گذاران منجر شده است».

با این حال، عدم تقارن از دلایل متعددی از جمله نبود سیستم‌های یکپارچه برای جمع‌آوری، پردازش و توزیع داده‌ها بین نهادها مانند پایگاه داده‌های ملی، انگیزه‌های سیاسی برای ارائهٔ تصویر مطلوب از عملکرد دولت، قوانین ناکافی یا نامتقن حریم خصوصی که چراغ سبز پنهان کاری می‌دهد و در نهایت ترس از افشای اطلاعات حساس به دلیل نگرانی‌های امنیت ملی ناشی می‌شود.

کاهش مقبولیت

«بی‌اعتمادی عمومی» وقتی به اوج خود می‌رسد، باعث ایجاد سایه‌ای از تردید و نگرانی نسبت به اهداف و نیت‌های دولت می‌شود. در چنین شرایطی، مسئولان احساس می‌کنند که هر اقدامی که انجام دهند، حتی اگر اصلاحی و ضروری باشد، ممکن است مورد حمله و نقد شدید قرار گیرد. این حالت به احتیاط و ترس از خطر منجر می‌شود که در نهایت سبب انفعال در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود. در حقیقت، در شرایط بی‌اعتمادی، هر تصمیم یا اقدام دولت به سرعت زیر ذره‌بین افکار عمومی و رسانه‌ها قرار می‌گیرد. سیاستمداران و مدیران دولتی، از ترس اینکه اشتباه کوچک به عنوان نمونه کل ناکارآمدی قلمداد شود، به تأخیر یا انصراف از اجرای طرح‌ها تمایل پیدا می‌کنند. در فضای غبارآلود هیچ‌کس حاضر نیست خود را سپر انسانی قرار دهد. از این رو اعتماد همانند چسب اجتماعی عمل می‌کند که بدون آن، حتی بهترین خطمشی‌ها نیز محکوم به شکست خواهند بود.

محیطی و زمینه‌ای

در این مقوله بیشتر به دلایل محیطی و پیرامونی اشاره شده است که عموماً بر اساس جبر محیط بر خطمشی‌گذاران تحمیل می‌شود.

عوامل جغرافیایی

علت نخست، «بحران‌ها و بلایای طبیعی» است که برخلاف فراخوان‌های فوری برای اقدام، گاهی اوقات موجب ایجاد چالش‌هایی می‌شوند که دولت را در مسیر تصمیم‌گیری و اقدام به عمل از شتاب باز می‌دارد. عموماً دولت برای مواجهه با فراگیر شدن یک بحران یا بلای طبیعی، برنامه‌های جامع و از پیش تدوین شده ندارد. زمانی که بحران به شکل ناگهانی روی می‌دهد، ناهماهنگی بین نهادها و نبود ریسک‌پذیری در ساختار اجرایی منجر به عدم واکنش سریع می‌شود. از این رو، دولت ممکن است در مواجهه با فشار ناشی از عدم آمادگی و منابع محدود، نتواند به سرعت تصمیمات لازم را اتخاذ کنند. از سوی دیگر، بحران‌ها معمولاً مجموعه‌ای از مسائل هم‌زمان را بروز می‌دهند. در این شرایط، مدیران سیاسی و اجرایی می‌دانند که عملکرد ضعیف در بحران‌های به موقع و ملموس روی اعتماد عمومی تأثیر مستقیم دارد. بنابراین، در مراحل اولیه که بیشترین اعتراضات شکل می‌گیرد از هر اقدام بزرگی خودداری می‌کنند. در نتیجه، دولت در دام چرخه‌ای گرفتار می‌شود که در آن، انفعال، بحران را عمیق‌تر می‌کند و بحران عمیق‌تر، امکان اقدام را سخت‌تر می‌سازد. در مجموع، بی‌عملی دولت در بلایای طبیعی معمولاً نتیجه ترکیبی از محدودیت‌های ساختاری (نظیر کمبود منابع)، چالش‌های سیاسی (ترس از شکست)، و فشارهای روانی - اجتماعی است.

در این اثنا، «اقلیم و شرایط ژئوپلیتیک» هم تأثیرگذار بوده است. کم آبی، خشکسالی، یا در مقابل اقلیم بسیار سرد در برخی مناطق کشور مزید بر علت بوده است. همچنین در مناطق استراتژیکی مانند ایران که دارای منابع طبیعی (نفت، گاز و معادن) فراوان است رقابت قدرت‌های بزرگ برای تحت تأثیر قرار دادن این کشورها عامل برهم زن ابتکار عمل و ثبات بوده است. این شرایط اقلیمی و به واسطه مخاطرات بیرونی، روحیه محافظه‌کاری و احتیاط‌گری را به ایرانیان تحمیل کرده است؛ چرا که همیشه در طول تاریخ خود مورد تعرض و توجه قدرت‌های بیگانه بوده است. به‌طور خلاصه، اقلیم و شرایط ژئوپلیتیک از طریق محدودیت‌های فیزیکی (کمبود منابع یا موقعیت جغرافیایی)، فشارهای خارجی (تحریم‌ها یا نفوذ قدرت‌های بزرگ)، و شکاف‌های داخلی (قومیت‌ها یا ایدئولوژی) دولت را به‌سمت انفعال سوق داده است.

زمینه‌های اجتماعی

فضای اجتماعی با توجه به توسعه روز افزون فناوریانه و خرده سیستم‌های اجتماعی، بیش از حد درهم برهم شده است. در این شرایط ابهام‌آمیز و متشتت، دولت بیشتر واکنشی عمل می‌کند تا پیش‌دستانه. در حقیقت، «در هم‌تنیدگی مسائل و موضوعات»، به پیچیدگی مضاعف، ترس از پیامدهای ناخواسته، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ و کمبود شفافیت منجر شده است که خود این عوامل تسری‌بخش رفتار منفعلانه است. در این فضای پیچیده و آشوب‌ناک ما با «ظهور پدیده شهروند منتقد» هم مواجهیم. پدیده‌ای که با افزایش سواد عمومی و دسترسی‌های فضای مجازی تشدید شده است. بر این اساس، وقتی انتقادها شدید، تند و مستمر باشد، دولت به‌جای اقدام و مداخله، از ترس تخریب وجه یا بروز اعتراض‌ها، دست به خودسانسوری و احتیاط مفرط می‌زند. در حالت افراطی خود، اگر انتقادات صرفاً حالت تخریبی و بدبینانه داشته باشد، دولت ممکن است مردم را همراه و همدل نبیند و از مشارکت دادن آن‌ها در تصمیمات هراس داشته باشد. در این شرایط، انتظارات فزاینده و غیرواقع‌بینانه‌ای از دولت ایجاد می‌شود و گاهی تمامی اقدامات دولت دیده نمی‌شود و انگ نقد به همه کارها می‌خورد. با این اوصاف، فضای انتقادی گاه به فضایی بسیار قطبی و خصمانه تبدیل می‌شود. در این فضا، دولت ممکن است هر پیشنهاد یا اقدامی را نه بر اساس محتوا، بلکه به‌عنوان حمله یا توطئه قلمداد کند و در نتیجه در موضع تدافعی شدید فرو رفته و در کل، از تعامل سازنده و اقدام امتناع کند.

(م-۱۶ و ۹): «با این همه انتقاد مخرب و بی‌اساس، چطور می‌توان کار کرد؟ ما اگر هر کاری هم کنیم

باز هم ایراد می‌گیرند، پس بهتر است کاری نکنیم!»

خاطر نشان می‌شود که نباید در دام دوگانه‌اندیشی اشتباه افتاد: یا انتقاد به‌طور مطلق خوب و دولت همیشه مقصر

است یا انتقاد به‌طور مطلق مضر و عامل فلج شدن دولت است.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با تکیه بر روش تحلیل محتوای کیفی و مصاحبه با بازیگران کلیدی حوزه حکمرانی و خطمشی‌گذاری، به شناسایی و تبیین علل انفعال دولت در برخی از عرصه‌های عمومی پرداخته است. انفعال خطمشی در ایران، نه فقط یک

وضعیت مدیریتی، بلکه یک مسئله حکمرانی بنیادین است. برخلاف تصور رایج که آن را به بی‌توجهی یا ضعف شخصی خطمشی‌گذاران نسبت می‌دهد، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که انفعال محصول، برهم‌کنش عواملی در سه سطح تحلیل فردی، نهادی و سیستمی است. بر این اساس، یافته‌ها نشان می‌دهد که انفعال خطمشی، نه فقط محصول بی‌کفایتی یا فقدان اراده، بلکه نتیجه تعاملی پیچیده از عوامل ساختاری و نهادی، شناختی و رفتاری، سیاسی و انتخاباتی و در نهایت محیطی و زمینه‌ای است. در حقیقت، انفعال دولت، فقط معلول بی‌کفایتی اداری نیست؛ بلکه از ترکیب ناکارآمدی‌های نهادی، تعارض منافع، موانع قانونی و بوروکراتیک، کمبود ظرفیت تحلیلی، سوگیری‌های روانی و منطق انتخاباتی نشئت گرفته است. در نتیجه، دولت در مواجهه با مسائل فوری و حیاتی، نظیر بحران‌های بهداشتی یا اجتماعی، اغلب تصمیمات تأخیری یا عبور از مسئله را برگزیده و از راه کارهای جامع و بلندمدت دوری می‌کند. این امر به کاهش اعتماد عمومی و اتلاف منابع اجتماعی و اقتصادی منجر شده است.

از این رو، در بُعد ساختاری و نهادی، ناکارآمدی بوروکراسی و اختلال در سازوکارهای اداری با برچسب‌هایی همچون اینرسی بوروکراتیک، فقدان مهارت‌های لازم کارکنان و وابستگی به رویه‌های اداری قابل تبیین است. این وضعیت باعث می‌شود که دولت در مواجهه با مسائل نوظهور به‌جای ارائه راه‌حل‌های هدفمند، در چرخه‌ای از کاغذبازی و تشریفات اداری گرفتار شود و از ریشه‌یابی دقیق مسائل ناتوان بماند. همچنین، حکمرانی تکه‌تکه‌شده و پراکنده باعث وقوع بن‌بست نهادی، فلج قانونی و هم‌پوشانی حوزه‌های قدرت شده است. در این فضا، مرز اختیارات و مسئولیت‌ها میان دستگاه‌های مختلف به‌وضوح مشخص نیست؛ بنابراین هیچ نهاد یا شخصی مسئولیت نهایی را نمی‌پذیرد؛ در نتیجه تصمیمات کلیدی به تعویق می‌افتد یا به کلی متوقف می‌شود. عامل سوم، در نقش نظام انتفاعات و تعارض منافع خود را نشان می‌دهد. تمرکز بر منافع فردی یا گروهی و وابستگی برخی مقامات به شبکه‌های ذی‌نفعان باعث می‌شود که فرایند تصمیم‌گیری یا اجرای خطمشی‌هایی که برخلاف منافع آنان باشد، به‌طور عمدی کند یا متوقف شود. برای مثال، تعلل در تصویب قوانین محدودکننده سوداگری زمین، به‌خاطر منافع شخصی برخی مسئولان، به بحران مسکن منجر شده است.

در بُعد شناختی و رفتاری، سوگیری‌های روانی همچون اجتناب از سرزنش، ریسک‌گریزی، کلبی‌گری، سوگیری خوش‌بینانه به اثربخشی وضع موجود، سوگیری تأیید و میان‌برهای شهودی آشکار است. این عوامل باعث می‌شود که مسئولان در مواجهه با پیچیدگی‌های جدید و عدم قطعیت، ترجیح دهند هیچ اقدامی نکنند یا تصمیمات ظاهری و فوری را جایگزین راه‌حل‌های بلندمدت کنند. به‌طور خاص، فرهنگ پاس‌کاری مسئولیت میان نهادها (مانند ارجاع مسئولیت از دولت به مجلس و برعکس) از پیامدهای این نوع نگرش است و در عمل تصمیمات حیاتی را معطل نگه می‌دارد. در نهایت، نوع نگاه مسئولان به انفعال، به‌عنوان پدیده‌ای نه‌چندان مذموم، بلکه تا حدی طبیعی و اجتناب‌ناپذیر، مزید بر علت شده است. وقتی سیاستمداران و مدیران اجرایی، بی‌عملی را امری تحمل‌پذیر بدانند و به عواقب بلندمدت آن توجه جدی نکنند، زمینه برای ادامه انفعال بیش از پیش فراهم می‌شود.

علاوه بر آن، عوامل سیاسی و انتخاباتی نظیر پوپولیسم، نزدیک‌بینی سیاسی و موضوع‌زدایی موجب می‌شود که سیاستمداران برای کسب رأی، از تصمیمات بلندمدت ضروری صرف‌نظر کنند و به اقدامات نمایشی یا کوتاه‌مدت

متوسل شوند. بررسی نمونه‌هایی مانند تأخیر در واردات واکسن در دوران پاندمی کووید ۱۹ نشان می‌دهد که فاصله‌گرفتن از تصمیمات راهبردی، به‌خاطر ملاحظه‌ی جوّ رسانه‌ای و منافع سیاسی، چگونه انفعال دولت را تشدید کرده بود. فشارهای لابی‌ها و گروه‌های ذی‌نفع و پیچیده‌کردن فرایندهای قانونی، از دیگر عوامل توان گریز دولت از مسئولیت مستقیم در مسائل کلان است.

در نهایت، این انفعال‌ها در بستر فشارهای محیطی مانند تحریم، بحران‌های طبیعی و زمینه‌های اجتماعی مانند پیچیدگی مسائل اجتماعی - اقتصادی و ظهور شهروند منتقد تقویت می‌شوند.

در غایت، آنچه می‌شود گفت این است که همان‌طور که یافته‌ی نشان داده است، انفعال می‌تواند اشکال مختلفی به خود بگیرد؛ به عبارتی، گاه راهبردی و عامدانه است و گاه نتیجه‌ی ناتوانی در فهم مسئله یا تعارض منافع. بنابراین، تشخیص دقیق نوع انفعال، گامی اساسی در اصلاح آن است. اما مهم‌تر از نوع‌شناسی، این است که انفعال، صرف‌نظر از ماهیت آن، پیامدهای واقعی، عمیق و گاه برگشت‌ناپذیری بر زندگی شهروندان دارد. غفلت از مداخله در زمان مناسب، ممکن است هزینه‌هایی بسیار سنگین‌تر از مداخله‌ی اشتباه ایجاد کند.

منابع

- دانایی فرد، حسن؛ بابایی مجرد، حسین؛ عبدالحمید، مهدی؛ زینت‌بخش، جعفر و خسروی، مهدی (۱۴۰۳). واکاوی دلایل انفعال در استفاده از ابزارهای مشارکت عمومی در قانون‌گذاری: یک پژوهش کیفی. *حکمرانی و توسعه*، ۴(۲)، ۳-۱۸.
- دانایی فرد، حسن؛ بابایی مجرد، حسین؛ خسروی، مهدی؛ مرتب، یحیی و زینت‌بخش، جعفر (۱۴۰۳). پیشایندها و پسایندهای قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی (مدام): یک پژوهش کیفی، *سیاست‌گذاری عمومی*، ۱۰(۳)، ۷۰-۸۵.

References

- Alexander, M., Unruh, L., Koval, A. & Belanger, W. (2022). United States response to the COVID-19 pandemic, January–November 2020. *Health Economics, Policy and Law*, 17(1), 62–75. <https://doi.org/10.1017/S1744133121000116>
- Baraybar Hidalgo, V. & Dargent, E. (2020). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004–2018): The Politics of State Action (and Inaction). *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 516–537. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>
- Barber, S. (2016). *Westminster, Governance and the Politics of Policy Inaction: 'Do Nothing.'* Springer.
- Brown, P. R. & Stark, A. (2022). Policy inaction meets policy learning: four moments of non-implementation. *Policy Sciences*, 55(1), 47–63. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09446-y>
- Danaeefard, H., Babaee Mojarad, H., Khosravi, M., Morattab, Y. and Zinatbakhsh, J. (2024-b). The Antecedents and Consequences of The National Data and Information Management Law: A Qualitative Research. *Iranian Journal of Public Policy*, 10(3), 70-85. doi: 10.22059/jppolicy.2024.98675, (in Persian)

- Danaeefard, H., Babaei Mojarad, H., Abdolhamid, M., Zinatbakhsh, J. & Khosravi, M. (2024-a). Exploring the reasons for inaction in the use of public participation tools in legislation: a qualitative research. *Governance and Development Journal*, 4(2), 3–18, (in Persian)
- Dye, T. R. (2016). *Understanding public policy* (15th edition). Pearson.
- Elliott, K., Massacci, F. & Williams, J. (2016). Action, Inaction, Trust, and Cybersecurity's Common Property Problem. *IEEE Security & Privacy*, 14(1), 82–86. <https://doi.org/10.1109/MSP.2016.2>
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Frowde, R., Dove, E. S. & Laurie, G. T. (2020). Fail to Prepare and you Prepare to Fail: the Human Rights Consequences of the UK Government's Inaction during the COVID-19 Pandemic. *Asian Bioethics Review*, 12(4), 459–480. <https://doi.org/10.1007/s41649-020-00151-1>
- Gustafsson, A. (2019). Busy doing nothing: why politicians implement inefficient policies. *Constitutional Political Economy*, 30(3), 282–299. <https://doi.org/10.1007/s10602-019-09280-8>
- Head, B. (2022). Wicked Problems in Public Policy. In *Wicked Problems in Public Policy*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hinterleitner, M., Knill, C. & Steinebach, Y. (2023). The growth of policies, rules, and regulations: A review of the literature and research agenda. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12511>
- Howlett, M. & Cashore, B. (2020). Public policy: definitions and approaches. In *A Modern Guide to Public Policy* (pp. 10–21). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789904987.00007>
- Kettle, L. (2025). Can Policy Succeed through Inactivity? A Case Study of UK Foreign Policy after the Gulf War. *Foreign Policy Analysis*, 21(1). <https://doi.org/10.1093/fpa/orae036>
- Love, J. & Garg, A. (2014). Presidential inaction and the separation of powers. *Michigan Law Review*, 112(7), 1195–1250.
- McConnell, A. & t Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing.' *Policy Sciences*, 52(4), 645–661. <https://doi.org/10.1007/S11077-019-09362-2>
- McConnell, A. & t'Hart, P. (2014). Public policy as inaction: The politics of doing nothing. *Available at SSRN 2500010*.
- McConnell, A. (2020). The use of placebo policies to escape from policy traps. *Journal of European Public Policy*, 27(7), 957–976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1662827>
- Mishra, K., Neesham, C., Coghill, K. & Stubbs, W. (2020). A multilevel analysis of climate change inaction: case study of an Australian electricity company. *Australasian Journal of Environmental Management*, 27(2), 173–199. <https://doi.org/10.1080/14486563.2020.1758806>

- Mourad, L. (2017). "Standoffish" Policy-making: Inaction and Change in the Lebanese Response to the Syrian Displacement Crisis. *Middle East Law and Governance*, 9(3), 249–266. <https://doi.org/10.1163/18763375-00903005>
- Nair, S. (2020). Addressing uncertainty and ambiguity in policymaking: advancements and dilemmas. In *A Modern Guide to Public Policy* (pp. 58–77). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789904987.00011>
- Olsen, A. L. (2017). Responding to problems: actions are rewarded, regardless of the outcome. *Public Management Review*, 19(9), 1352–1364. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1281998>
- Ramia, G., Mitchell, E., Morris, A., Wilson, S., Hastings, C. & Davies, J. (2022). Explaining Government Policy Inaction on International Student Housing in Australia: The Perspectives of Stakeholders. *Higher Education Policy*, 1–19. <https://doi.org/10.1057/s41307-022-00288-8>
- Ruth, M. (2010). Economic and Social Benefits of Climate Information: Assessing the Cost of Inaction. *Procedia Environmental Sciences*, 1, 387–394. <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2010.09.026>
- Stevens, A. (2019). 'Being human' and the 'moral sidestep' in drug policy: Explaining government inaction on opioid-related deaths in the UK. *Addictive Behaviors*, 90, 444–450. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2018.08.036>
- Vij, S., Warner, J. F., Sanjeev Mehta, A. & Barua, A. (2024). Status quo in transboundary waters: Unpacking non-decision making and non-action. *Global Environmental Change*, 85. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2024.102821>
- Vis, B. (2024). Introducing a Conceptual Map of Political Elites' Responses to Different Types of Uncertain Phenomena. *Political Studies Review*, 1–9. <https://doi.org/10.1177/14789299231222847>
- Zahariadis, N., Ceccoli, S. & Petridou, E. (2021). Assessing the effects of calculated inaction on national responses to the COVID- 19 crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 12(3), 328–345. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12230>