

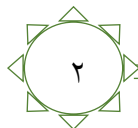
ابزارهای نرم و سخت حکمرانی

نویسنده: پاولا بلام‌وست^۱

مترجم: حسین قلی پور

Blomqvist, P. (2016). **Soft and hard governing tools**. In *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.

شناسنامه	
گروه حکمرانی و آینده‌پژوهی	
عنوان: ابزارهای نرم و سخت حکمرانی کد: ن ۱-۳-۹۹	
معرفی اجمالی: ابزارهای حکمرانی یکی از مداخل تحلیل حکمرانی در نظام‌های مختلف است. امروزه با گسترش فضای مجازی زمینه برای کاربست ابزارهای نرم هموارتر شده است و از این رو حکومت‌های مختلف تلاش می‌کنند تا با تکیه بر ابزارهای نرم که مبتنی بر مشارکت داوطلبانه است، قلمرو حکمرانی خویش را توسعه دهند. ابزارهای سخت و نرم حکمرانی را می‌توان دو سر یک پیوستار دانست که با توجه به سه متغیر (الزام‌آوری، دقت و تفویض) در این پیوستار، جایابی می‌شوند. ابزارهای سخت الزام‌آورتر، در محتوا دقیق‌تر و قدرت بیشتری را به نهادهای شخص ثالث تفویض می‌کند، در مقابل ابزارهای نرم، الزام‌آوری کمتر، محتوای تفسیرپذیرتر و روش‌های توافقی‌تر در حل اختلافات دارند. گزارش حاضر که مأخوذ از هندبوک ارزشمند انتشارات ادوار-الگار در حکمرانی است، به تبیین و تمییز ابزارهای سخت و نرم حکمرانی می‌پردازد.	
نوع	گزارش:
☒ ترویجی ☐ تحلیلی ☐ راهبردی	پیوست: ندارد
تاریخ ارائه:	
تاریخ ویرایش:	شماره ویرایش:
تهیه‌کنندگان: حسین قلی پور (دانشجوی دکتری تصمیم‌گیری و خطامشی‌گذاری عمومی، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام)	
همکاران: -	
تأییدکننده: جواد آزادی	



فهرست مطالب

۳.....	خلاصه مدیریتی
۴.....	دولت ها چگونه حکمرانی می کنند؟
۵.....	ابزارهای نرم و سخت حکمرانی چه هستند؟
۹.....	مطالعه ابزارهای حکمرانی
۱۱.....	حکمرانی نرم و سخت در اتحادیه اروپا
۱۴.....	موضوعات بحث انگیز اخیر در پژوهش بر روی ابزارهای سیاستی نرم و سخت:
۱۴.....	سبک های سیاستی ملی، ابزارهای ترکیبی و تبعیت
۱۸.....	آینده مطالعات
۲۰.....	منابع

خلاصه مدیریتی

ابزارهای حکمرانی یکی از مداخل تحلیل حکمرانی در نظام‌های مختلف است. امروزه با گسترش فضای مجازی زمینه برای کاربست ابزارهای نرم هموارتر شده است و از این رو حکومت‌های مختلف تلاش می‌کنند تا با تکیه بر ابزارهای نرم که مبتنی بر مشارکت داوطلبانه است، قلمرو حکمرانی خویش را توسعه دهند.

ابزارهای سخت و نرم حکمرانی را می‌توان دو سر یک پیوستار دانست که با توجه به سه متغیر (الزام‌آوری، دقت و تفویض) در این پیوستار، جایابی می‌شوند. ابزارهای سخت الزام‌آورتر، در محتوا دقیق‌تر و قدرت بیشتری را به نهادهای شخص ثالث تفویض می‌کند، در مقابل ابزارهای نرم، الزام‌آوری کمتر، محتوای تفسیرپذیر تر و روش‌های توافقی‌تر در حل اختلافات دارند.

گزارش حاضر که مأخوذ از هندبوک ارزشمند انتشارات ادوار- الگار در حکمرانی است، به تبیین و تمیز ابزارهای سخت و نرم حکمرانی می‌پردازد.

البته در عمل از ابزارهای ترکیبی، نیز استفاده می‌شود که از جنبه‌ای نرم و از جنبه‌ای دیگر، سخت محسوب می‌شوند. اتحادیه اروپا، تاکنون ابزارهای حکمرانی ابداعی چون «روش باز هماهنگی» (OMC) را در سایه توجه به متغیرهای فوق، به کار گرفته و تحولی در زمینه حکمرانی به وجود آورده است.

پژوهش‌های این حوزه، عمدتاً سه موضوع اصلی را تاکنون دنبال کرده‌اند: سبک‌های سیاستی ملی، ابزارهای ترکیبی و تبعیت. موضوع اول، تأثیر مناسبات تاریخی و نهادی هر کشور در انتخاب ابزارهای حکمرانی، موضوع دوم، ابزارهای ترکیبی که ویژگی‌های سخت و نرم را به نحو توأمان داشته و علت اتخاذ چنین ابزارهایی را و موضوع سوم، نحوه و علت تبعیت و تاثیرپذیری از ابزارهایی که الزام‌آور نبوده را کاوش کرده‌اند. در این بین، دو رشته روابط بین‌الملل و حقوق عمومی بین‌الملل را می‌توان ریشه مطالعات این حوزه دانست. زیرا در حوزه بین‌الملل، به سبب توزیع قدرت و نبود یک مرجع مقتدر حکمران بالا به پائین، روابط همکاری‌محور، ابزارهای غیرالزام آور و شیوه‌های حل اختلاف توافقی‌تر، اثربخش‌تر بوده‌اند.

دولت‌ها چگونه حکمرانی می‌کنند؟

یکی از روش‌های پاسخگویی به این پرسش بنیادین، این است که بین انواع مختلف ابزارها یا ابزارهای راهبری که توسط دولت‌ها برای همین هدف (حکمرانی)، استفاده می‌شوند، تمایز قائل شویم. متداول‌ترین تمایز، تمایز بین ابزارهای «سخت»، همچون قانون‌گذاری^۱ و دیگر قالب‌های تنظیم‌گری اجباری و ابزارهای «نرم» است که مبتنی بر تبعیت داوطلبانه هستند. قطعاً تمایز بین ابزارهای نرم و سخت حکمرانی، یک لنز تحلیلی قدرتمند ارائه می‌دهد که از آن طریق، می‌توان فهمی عمیق از شرایط حکمرانی، به دست آورد. با بررسی ماهیت ابزارهای مختلف حکمرانی و خصوصياتی که طبقه‌بندی آن‌ها را به سخت و نرم، ممکن می‌سازد - حتی اگر این دوگان، همان طور که خواهیم دید، غالباً نامشخص باشد - ما به تصویر کامل‌تری از روش‌هایی که در آن دولت‌ها بر جوامع اثر گذاشته و اینکه چگونه افراد، بنگاه‌ها یا دیگر شاخه‌های دولتی، به این تلاش‌های راهبرانه پاسخ می‌دهند، دست می‌یابیم.

در دهه‌های اخیر، معمولاً استدلال می‌شود که ابزارهای نرم حکمرانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند، زیرا دولت‌ها ابزارهای سختی و سخت حکمرانی مانند قانون‌گذاری را با ابزارهای غیر الزام‌آوری چون توصیه‌ها یا رهنمودها جایگزین می‌کنند. البته برخی دیگر با اشاره به اهمیت استمرار یافته قانون‌گذاری و این واقعیت که ابزارهای نرم حکمرانی اغلب متضمن وجود قانون رسمی بوده و یا وجود ابزارهای نرم را تهدیدی برای داشتن عملکرد راهبری قابل توجه می‌دانند، در مقابل این بزرگنمایی، هشدار داده‌اند (Héritier and Rhodes 2011; Jordan et al. 2013). در واقع این افراد، در مقابل پر رنگ جلوه دادن اهمیت ابزارهای نرم، دو اشکال مطرح کرده‌اند: ۱- ابزارهای نرم، ابزارهای مستقلی نبوده و برای اجرایی شدن نیازمند ابزارهای سختی چون وجود قانون رسمی هستند. ۲- ابزارهای نرم در مقایسه با ابزارهای سخت، اثربخشی چندانی در راهبری ندارند. علاوه بر این، پژوهش‌های اخیر در مورد ابزارهای حکمرانی بر روش‌هایی که در آن از ابزارهای سخت و نرم سیاستی اغلب با هم استفاده شده و مکمل همدیگر شده‌اند، تاکید می‌کنند.

در این نوشتار، نمایی کلی از پژوهش‌های پیرامون ابزارهای نرم و سخت حکمرانی، ارائه داده و نشان داده می‌شود که چگونه این کار در دهه ۱۹۷۰ با تلاش برای طبقه‌بندی ابزارهای راهبری دولت^۲ آغاز شده و پس از آن گسترش یافته است تا نظریه‌های جدید حکمرانی را درآميزد. اتخاذ اسلوب‌های حکمرانی نرم مانند روش

1. Legislation

2. government steering instruments

باز هماهنگی^۱ (OMC) در اتحادیه اروپا (EU)، تأثیر مهمی از خود برجای گذاشته و علاوه بر اینکه منجر به تجدید علاقه به تنظیم‌گری نرم شده است، شرایطی را به وجود آورده که ممکن است تکنیک‌های حکمرانی نرم نسبت به ابزارهای سخت، ترجیح داده شوند. بحث در مورد ویژگی‌های قانون سخت و نرم در رژیم‌های بین‌المللی موجب درک عمیق‌تری از ماهیت قانون و فرایندهای قانون‌گذاری شده است. از این رو، این حوزه مطالعاتی (ابزارهای سخت و نرم) نیز در سال‌های اخیر با پیشرفت در تحقیقات روابط بین‌الملل، از لحاظ نظری، غنی شده است.

ابزارهای نرم و سخت حکمرانی چه هستند؟

ابزارهای نرم و سخت حکمرانی، انواع متفاوتی از ابزارهایی هستند که توسط دولت‌ها برای دستیابی به اهداف سیاستی، به کار گرفته می‌شوند. تمایز عمده بین آن‌ها این است که ابزارهای سخت، از لحاظ قانونی الزام‌آور بوده درحالی‌که ابزارهای نرم، داوطلبانه تبعیت می‌شوند. ابزارهای سخت حکمرانی معمولاً از طریق وضع قانون مثال زده می‌شوند درحالی‌که مثال‌های ابزارهای نرم، شامل سنجه‌هایی چون توصیه‌های دولتی^۲، رهنمودهای تنظیم‌گرانه^۳، اهداف^۴، نشانگاه‌ها^۵ یا اشاعه اطلاعات^۶ می‌شود. این‌گونه تکنیک‌های راهبری^۷، در برداشت‌های افراد، نرم هستند زیرا تبعیت از آن‌ها نمی‌تواند از طریق دادگاه‌ها، اجبار شود اما در عوض به تمایل بازیگران به همکاری متکی هستند. ابزارهای نرم حکمرانی گاهی اوقات به اسلوب‌های «جدید» حکمرانی اشاره دارند درحالی‌که ابزارهای سختی چون قانون‌گذاری، بسیار سنتی در نظر گرفته می‌شوند. البته با توجه به اینکه از مدت‌ها قبل در برخی از کشورها از ابزارهای سیاستی نرم مانند توافقنامه‌های داوطلبانه با سازمان‌های خصوصی (به عنوان مثال شرکای اجتماعی در بازار کار) یا توصیه‌های غیر الزام‌آور دولت استفاده شده است، این جدید بودن نیز زیرسوال رفته است (Jordan et al. 2005).

-
1. Open Method Coordination
 2. government recommendations
 3. regulatory guidelines
 4. Objectives
 5. Targets
 6. diffusion of information
 7. steering techniques

مفاهیم ابزارهای نرم و سخت حکمرانی، ارتباطی^۱ هستند، به این معنی که وقتی در تقابل مستقیم یا غیرمستقیم با یکدیگر قرار بگیرند، بیشترین معنا را پیدا می‌کنند. ابزارهای سیاستی «نرم»، مشخصه عمده خود را از تفاوت با ابزارهای سخت، به دست می‌آورند که آن نیز عبارت است از اینکه وضع قانون یا تنظیم‌گری الزام‌آور نباشد بلکه بازنمایی از روش متفاوتی از راهبری بخشی از دولت‌ها باشد. به همین ترتیب، ممکن است یک ابزار سیاستی مانند قانون‌گذاری، از آنجا که نشان‌دهنده روش سنتی حکمرانی است، به خودی خود آن چنان قابل توجه یا جالب به نظر نرسد، اما وقتی که به عنوان «سخت» مفهوم‌سازی شده باشد، این سؤال پیش می‌آید که از چه روشی می‌توان قانون خاصی را به عنوان یک ابزار سخت در نظر گرفت و چرا این نوع از راهبری به جای بدیل‌های نرم‌تر انتخاب شده است.

مفهوم حکمرانی نرم در سال‌های اخیر عمدتاً با روش‌های جدید تنظیم‌گری تدوین شده در اتحادیه اروپا، مرتبط شده است اما ریشه اصلی آن از حقوق عمومی بین‌الملل، جایی که تمایزاتی بین قانون نرم و سخت ساخته شده، نشئت گرفته است (Peters and Pagotto 2006). با توجه به اینکه (در فضای بین‌المللی) قانون سخت، در اکثر موارد به معنای اجرای از طریق اقتدار متمرکز الزام‌آور نیست، وقتی صحبت از روابط بین دولت‌ها می‌شود، معنای حکمرانی نرم و سخت، کمی متفاوت است. قانون سخت در روابط بین‌الملل اشاره به توافق‌نامه بین دولت‌ها دارد که درجه بالایی از التزام دارد و به لحاظ محتوایی، کاملاً دقیق شده است. اختلاف از طریق سازمان‌های شخص ثالث برطرف می‌شود. مانند توافق‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی^۲ (NAFTA) یا سازمان تجارت جهانی (WTO) برای پایش تبعیت (از قوانین) و حل و فصل اختلافات. قانون نرم در مناسبات بین‌المللی از طریق توافق‌نامه‌های بین دولت‌ها که کلمه بندی آن‌ها شل‌تر بوده^۳ و سطح پائین تری از التزام موردانتظار دارند و جایی که اختلافات از طریق مذاکرات مستقیم سیاسی یا دیپلماسی و نه دادرسی از طریق سازمان‌های شخص ثالث، حل و فصل شود، مثال زده شده است (Abbott and Snidal 2000; Finnemore and Toope 2001).

علاوه بر درجه الزام‌آور بودن یا درجه تعهد (التزام)، تمایز دیگر بین ابزارهای سیاستی نرم و سخت، این است که تبعیت از ابزارهای سخت می‌تواند توسط نهادهای قضایی مطابق با رویه‌های مقرر شده؛ یعنی توسط دادگاه‌ها یا سایر سازمان‌هایی که این اختیار را به آن‌ها سپرده‌اند، تضمین اجرایی بیابد. چنین تفویضی از قدرت

1. relational

2. North American Free Trade Agreement

3. more loosely worded

تصمیم‌گیری به اشخاص ثالث نیز بیانگر این است که این‌ها می‌توانند محتوای قوانین را تفسیر و شرح دهند. درحالی‌که در مورد ابزارهای سیاستی نرم، عدم تبعیت یا اختلافات درباره محتوای یک قانون، توسط دادگاه‌ها حل نمی‌شود بلکه از طریق مذاکره مستقیم بین دولت و سایر طرف‌های درگیر حل می‌شود. تفاوت دیگر بین ابزارهای حکمرانی سخت و نرم که در ادبیات علمی مشخص شده، این است که دستورالعمل‌های عمل چقدر دقیق هستند و چه مقدار از نظرات بازیگران مجری آن‌ها، می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد. درحالی‌که ابزارهای سیاستی سخت به طور معمول در محتوا، با ارائه قوانین واضح و یکسان، در نظر گرفته می‌شوند، ابزارهای حکمرانی نرم، تمایل به انتهای باز و مبهم‌تر بودن داشته و زمینه را برای تفسیر و سازگاری توسط بازیگران مجری فراهم می‌کنند (Abbott et al. 2000؛ Franck 1990). از این نظر، ابزارهای سیاستی نرم، اغلب انعطاف پذیرتر از قانون هستند (Jordan et al. 2005؛ Héritier 2002). ویژگی انعطاف‌پذیری ابزارهای حکمرانی نرم نیز از این واقعیت ناشی می‌شود که برخلاف قانون رسمی، معمولاً لازم نیست این مصوبات توسط مجلس منتخب مانند پارلمان تصویب شود بلکه می‌تواند مستقیماً توسط دستگاه‌های دولتی یا سایر نهادهای تنظیم‌گر صادر شود. این بدان معناست که معمولاً می‌توان آن‌ها را سریع‌تر و بدون رویه‌های دست و پاگیر و مبارزات سیاسی که ممکن است با فرایندهای قانونی قانون‌گذاری مرتبط باشد، مورد تجدیدنظر قرار داد.

آخرین تمایزی که بین ابزارهای سیاستی سخت و نرم، شناخته شده است، این است که ابزارهای سختی چون قانون‌گذاری در ذات خود، اقتدارمآبانه تر بوده و نمایانگر ساختارهای قدرت سلسله مراتبی یا «بالا به پائین»^۱ هستند، درحالی‌که ابزارهای نرم حکمرانی، مشورتی‌تر یا توافقی‌تر فهم شده و نمایشگر منطق راهبری «پائین به بالا»^۲ هستند. در این برداشت، ابزارهای راهبری نرم، بیشتر، مشارکتی دیده شده و فراهم‌کننده دسترسی‌های بیشتر به بازیگرانی هستند که به دنبال اثرگذاری بر روی سیاست‌ها هستند. درعین حال، ابزارهای حکمرانی نرم نیز به عنوان تهدیدی برای ارزش‌های دموکراتیک دیده می‌شود، زیرا آن‌ها تمایل دارند که توسط نهادهای غیرانتخابی [مثل بازیگرانی از بخش خصوصی] صادر شوند، در نتیجه فرایندهای مشورت و همچنین پاسخگویی را که مشخصه تصمیم‌گیری دموکراتیک است، کنار می‌گذارند^۳ (Mörth 2009; Garsten and Jacobsson 2013).

1. top-down

2. bottom-up

۳. به عنوان مثال، وقتی چند نفر از اشخاص حقیقی و یا نمایندگان اشخاص حقوقی از طریق رایزنی با یکدیگر به یک توافق مشخص رسیده و در راستای منافع خویش، آن توافق را اجرایی می‌کنند، نه لزوماً با افراد خبره و کارشناس، مشورتی صورت می‌گیرد و نه در مقابل پیامدهای اجرایی سازی آن، پاسخگویی وجود خواهد داشت. زیرا این توافق، تصمیمی بوده است که از سوی نهادهای انتخابی (مثل نمایندگان مجلس، اعضای شورای شهر، اعضای

رایج‌ترین تفاوت‌های مشخص‌شده بین ابزارهای سیاستی نرم و سخت در ادبیات علمی در جدول زیر، خلاصه شده است.

جدول ۱: تفاوت‌های بین ابزارهای سیاستی نرم و سخت

ابزارهای سخت حکمرانی	ابزارهای نرم حکمرانی
الزام‌آور قانونی	غیر الزام‌آور
ضمانت اجرا و اجبار آن به دادگاه‌ها یا سایر اشخاص ثالث اعطاء می‌شود	نداشتن ضمانت اجرا به وسیله دادگاه‌ها و دیگر اشخاص ثالث
دقیق در محتوا	ابهام در محتوا
ثابت	منعطف
اقتدارگرایانه / فرمان‌رانه	مشورتی

حتی اگر ویژگی‌های ابزارهای سیاستی سخت و نرم اغلب به صورت دوگان^۱، صورت‌بندی شده باشد، بسیاری از محققان، اشاره کرده‌اند که در واقع، ممکن است به جای دوگان در نظر گرفتن، سؤال از مقیاسی باشد که در یک سر آن «سختی» و در طرف دیگر «نرمی» قرار دارد. (به عنوان مثال این موارد را ببینید: Falkner et al. 2005; Peters and Pagotto 2006; Trubek and Trubek 2007). تعداد کمی از ابزارهای سیاستی، کاملاً سخت به معنای الزام‌آور بودن و تجویز اقدامات کاملاً ثابت و دقیق هستند. بسیاری از مواد حقوقی، در کلمه بندی خودشان، فازی بوده و برای تفسیر، آزاد هستند. علاوه بر این، ممکن است همیشه اجرای آن‌ها با نظارت کامل یا تضمین اجرا همراه نباشد. به همین ترتیب، نمونه‌هایی از رهنمودها و توصیه‌های دولتی وجود دارند که ممکن است به طور رسمی الزام‌آور نباشد اما از درجه بالایی از دقت برخوردار بوده و برای مثال به دقت توسط دستگاه‌های دولتی پایش شوند. در همین راستا، محققان حقوقی استدلال کرده‌اند که به جای اتخاذ یک دیدگاه دوتایی از مقوله‌های «نرم» و «سخت» قانون، ماهیت یک دستورالعمل سیاستی بایستی به عنوان منعکس‌کننده ترکیب خاص

دولت محلی و...) صورت نگرفته است. حتی گاه اتفاق می‌افتد که یک شرکت خصوصی نیز به تنهایی، راهبری جوامع را به دست گرفته و آنها را به سویی هدایت می‌کند که خود می‌خواهد. به عنوان مثال شرکت تامسون رویترز که مجلات معتبر بین‌المللی را نمایه می‌سازد (ISI)، یک شرکت خصوصی است. دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌های مختلف سراسر دنیا برای اینکه بتوانند مجلات خویش را در این پایگاه، نمایه کرده و مجوز لازم را بدست بیاورند، لاجرم باید تمام هنجارها، اصول و رهنمودهای وی را بپذیرند! (م)

«سختی» و «نرمی» در امتداد ابعاد اصلی قانونی بودن باشد، به ویژه اینکه چقدر الزام‌آور است، چقدر دقیق است و تا چه اندازه قدرت مقتدرانه نظارت بر اجرای آن به سازمان‌های شخص ثالث تفویض شده است (Hart 1961; Abbott et al. 2000). با ملاحظه این موارد، می‌توان گفت که این ارزش‌ها، پیوستاری حقوقی سه بعدی را تشکیل می‌دهند. جایی که درجه بالایی از «سختی» به امتیازات بالا در هر سه بعد (یعنی التزام، دقت و تفویض) نیاز دارد. این بحث به ویژه در تحقیقات روابط بین‌الملل برجسته بوده است، جایی که به دلیل فقدان یک مرجع اجرایی متمرکز، سطح عمومی قانونی بودن از سیاست داخلی کمتر است، اما در مواردی که می‌توان گفت فرایندهای قانونی سازی زمانی اتفاق می‌افتد که توافق نامه‌های بین دولت‌ها بیشتر به قانون محدود شوند، انتظارات مربوط به تبعیت افزایش یابد و تفویض اختیار به سازمان‌های شخص ثالث رایج‌تر شود (Abbott et al. 2000; Raustiala and Slaughter 2002). علاوه بر این، قانونی شدن به عنوان تحول تدریجی گفتمان و هنجارها در روابط بین دولت‌ها شناخته شده است، جایی که ارزش‌هایی مانند عقل، دانش فنی و قضاوت توسط احزاب بی‌طرف، وزن بیشتری می‌گیرند^۱ (Abbott et al. 2000; Schauer and Wise 1996).

مطالعه ابزارهای حکمرانی

تمایزات موجود در ادبیات علمی، میان ابزارهای حکمرانی الزام‌آور و غیرالزام‌آور، بعد از دهه ۱۹۷۰، رایج‌تر شد، هنگامی که پژوهشگران ابتدا به طور نظام‌مند^۲ به بررسی استفاده از ابزارهای مختلف سیاستی پرداختند (Hood 1983; Majone 1996). موج اول پژوهش، که با عنوان /انتخاب ابزار/ سیاستی شناخته شده، تلاش‌هایی برای طبقه‌بندی انواع ابزارها یا تکنیک‌های سیاستی استفاده شده به وسیله دولت‌ها برای دستیابی به اهدافشان بود (Howlett 1991; Howlett and Ramesh 1995; Salamon 2002). در این نوع‌شناسی‌ها، انتشار دولتی اطلاعات، معمولاً به عنوان یک ابزار حکمرانی خاص، متمایز از ابزارهای اقتدارمآبانه تری مانند قانون‌گذاری، تدارک دولتی کالاها و خدمات و انگیزاننده‌های اقتصادی، شناسایی شده بود. یکی از مثال‌های خوب شناخته شده، مطالعه ریست و همکاران است (۱۹۹۸) که سه نوع عمده از ابزارهای سیاستی را شناسایی کردند: هویج‌ها، چماق‌ها و موعظه‌ها. «هویج‌ها»، اشاره به انگیزاننده‌های مالی داشته، «چماق‌ها»، اشاره به مقررات

۱. پیدایش و تقویت ابزارهای نرم در روابط بین دولت‌ها، به تدریج باورها و هنجارهای دولت‌ها را تغییر داده است. به این معنا که آنها به این نتیجه رسیده‌اند برای تبعیت از یک امر، الزامی وجود ندارد که سراغ قانون و دادگاه و عوامل سخت رفت. بلکه می‌توان از طرق دیگری که الزام‌آور نیستند نیز تبعیت را به ارمغان آورد. (م)

الزام آور و «موعظه‌ها» اشاره به هدایت اطلاعات بنیان دارد. در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ پژوهش ابزار سیاستی، تحت تأثیر روندهای سیاسی مقررات زدایی^۱، خصوصی سازی^۲ و حکمرانی بازارمحور^۳ قرار گرفت که شامل اشکال سازمانی مانند قراردادی، مدیریت عملکردمحور و طرح‌واره های خریدار/ارائه‌دهنده می‌شد (Hood 1995; Pollitt and Bouckaert 2011). در این دوره، مفاهیمی چون ابزارهای سیاستی «سخت» و «نرم» خیلی مورد استفاده نبودند حتی اگر بسیاری از تغییرات در تکنیک های راهبری سیاستی، معرفی شده به واسطه توجهات به سیاست بازاری سازی، در واقع یک فرم نرم‌تر از حکمرانی را دربرداشته باشد.

در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰، پژوهش درباره ابزارهای سیاستی به طور فزاینده‌ای تحت تأثیر آن چیزی بود که با عنوان اسلوب‌های «جدید» حکمرانی برچسب خورده بود و مشخصه آن‌ها، نقش غلبه کمتری از دولت و توسعه روابط همکاری محور بین دولت‌ها و بازیگران غیردولتی بود. گفته می‌شود چنین تحولاتی که به عنوان حکمرانی شناخته می‌شود، جهت تبدیل راهبری دولت از اقدامات سبک «دستور - کنترل»^۴ به فرایندهای هماهنگی شبکه‌محور^۵، جایی که بازیگران سیاستی مختلف با نمایندگان دولت و همچنین یکدیگر برای نحوه دستیابی به اهداف سیاستی مصرح، در تعامل هستند (Rhodes 1996; Pierre and Peters 2000). «حکمرانی»، پدیده‌ای گسترده‌تر و فراگیرتر از انتخاب نهادهای دولتی از ابزارهای سیاستی بوده و اسلوب‌های غیر سلسله مراتبی [بالا به پایین] یا همان اسلوب‌های راهبری که تبعیت از آن‌ها، داوطلبانه صورت می‌گیرد [و گاهی اوقات توسط نهادهای خصوصی، طراحی و اجرا می‌شوند] جزئی اساسی از مفهوم حکمرانی هستند (Rhodes 1996; Kjaer 2000). به هر حال، اصطلاحاتی مثل /ابزارهای نرم سیاستی یا قانون نرم، ایده اندک متفاوتی درباره راهبری را نشان می‌دهند. زیرا آن‌ها هنوز هم تمایل دارند دولت‌ها را در مرکز فرایند حکمرانی قرار دهند و این نشان می‌دهد که این‌ها پیکره‌های اقتدارمآبانه منحصر به فردی نسبت به سایر بازیگران درگیر هستند. علاوه بر این، مفهوم دولت‌ها به خاطر داشتن /انتخابی میان ابزارهای راهبری هنوز در قلب بسیاری از تحقیقات در مورد ابزارهای سیاستی است.

1. deregulation
2. privatization
3. market-based governance
4. Command and control
5. network-based

علاقه در حال رشد به ابزارهای نرم سیاستی بایستی در پرتو نقش درحال تغییر دولت و محیط پیچیده در جایی که دولت‌ها عمل می‌کنند، ملاحظه شود. اکثر ناظران موافقند که در شکل‌های داوطلبانه یا نرم آشکال حکمرانی، رشد وجود داشته است، حتی اگر هشدارهایی نیز مبنی بر اغراق‌آمیز بودن این تغییر وجود داشته باشد (Pierre and Peters 2000; Jordan et al. 2013). دلایل این امر را می‌توان در تحولاتی مانند جهانی‌سازی، ترک دولت-ملت‌های کم‌قدرت‌تر در به کارگیری اقتدار خویش در رابطه با سرمایه و بنگاه‌ها و کاهش مشروعیت راهبری سنتی از طریق قواعد بوروکراتیکی که پس از موج خروشان ایده‌های نئولیبرال و ضد دولتی در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ پیروی شد، جستجو کرد (Self 1993; Clarke and Newman 1997; Djelic 2006). علاوه بر این، استدلال شده است که ابزارهای سیاستی نرم این فرصت را به دولت‌ها می‌دهند تا با تطبیق و تعدیل مستمر محتوای سیاستی با دانش جدید یا سایر تغییرات در محیط سیاستی، در رسیدن به اهداف خود، انعطاف پذیرتر باشند. با توجه به افزایش پراکندگی و عدم اطمینان جوامع مدرن، همراه با فراوانی اطلاعات تولیدشده، این ویژگی ابزارهای سیاستی نرم آن‌ها را برای دولت‌ها جذاب می‌کند (Jordan et al. 2005). یک نمونه از این انعطاف‌پذیری، صدور گواهینامه برای محصولات سازگار با محیط‌زیست (برچسب محیط‌زیست) است که می‌تواند به راحتی تنظیم شود تا دانش جدید در مورد خطرات زیست‌محیطی را منعکس کند. مثال دیگر، رهنمودهایی برای درمان در مراقبت‌های پزشکی است که می‌تواند بدون تأخیر به‌روز شود تا با پیشرفت سریع در تحقیقات و فناوری پزشکی سازگار باشد (Sheaff et al. 2003; Fredriksson et al. 2014). در تحقیقات روابط بین‌الملل، مباحث مربوط به شایستگی‌های نسبی قانون سخت و نرم، به این واقعیت اشاره شده است که تولید قانون سخت ممکن است هزینه بیشتری داشته باشد، زیرا دستیابی به توافق‌نامه‌های بسیار الزام‌آور و دقیق بین دولت‌ها دشوارتر است، اما پس از ایجاد اولیه، هزینه‌های پایش تبعیت ممکن است کمتر باشد. قانون نرم در برخی موارد ممکن است گزینه امکان‌پذیرتری از منظر سیاسی ارائه دهد، زیرا حاکمیت دولت‌ها را از درجه بالاتری از قانون سخت حفظ می‌کند. معاهدات قانون نرم همچنین می‌توانند آسان‌تر به توافق برسند، زیرا آن‌ها به روشی شل‌تر کلمه بندی شده‌اند، در نتیجه تقاضاهای خاص کمتری برای اقدام در برابر دولت‌ها دارند (Abbott and Snidal 2000).

حکمرانی نرم و سخت در اتحادیه اروپا

به نظر نمی‌رسد اغراق‌آمیز باشد که در سال‌های اخیر، جدی‌ترین تحقیق جدید در مورد رابطه بین ابزارهای سیاستی سخت و نرم از مطالعات مربوط به حکمرانی در اتحادیه اروپا برآمده است. این نشان‌دهنده توسعه و انتشار تکنیک‌های جدید حکمرانی در اتحادیه اروپا طی دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ و نقش مهمی است که این‌ها برای

یکپارچه‌سازی دولت‌های عضو، بازی می‌کند. اهمیت ابزارهای سیاستی نرم در داخل اتحادیه اروپا به نقش محدودشده توسط مقررات سخت مربوط است. اتحادیه اروپا، حداقل در بخشی از سازمان‌های فراملی، اختیار تصویب قوانین الزام‌آور در رابطه با کشورهای عضو خود را از طریق پارلمان اروپا و شورای اروپا دارد، قانونی که می‌تواند توسط دادگاه اروپایی عدالت (ECJ) اجرا شود و به طور رسمی از طریق مجازات‌های مالی تضمین اجرایی بیابد. با این حال، کشورهای عضو حاکمیت قانونی خود را در برخی زمینه‌ها، به ویژه سیاست اجتماعی، حفظ می‌کنند، اما از نظر قانونی محدودیت‌های قانونی برای آن ایجاد شده است. در حوزه‌های دیگری چون مالیات و سیاست‌های مشترک خارجی و دفاعی، تصمیمات الزام‌آور اتحادیه اروپا فقط از طریق اتفاق آرا بین همه دولت‌های عضو قابل اتخاذ است. قدرت اتحادیه اروپا برای صدور قانون سخت یا الزام‌آور در قبال اعضای آن در سال ۲۰۰۹، هنگامی که پیمان لیسبون به اجرا درآمد، به طور قابل‌توجهی افزایش یافت، زیرا این امر حوزه‌های سیاستی را برای استفاده از رأی اکثریت واجد شرایط گسترش داد.

ابزارهای تنظیم‌گری نرم مدت‌هاست که در اتحادیه مورد استفاده قرار می‌گیرد، هم در حوزه‌هایی که صلاحیت قانونی محدود است و هم در حوزه‌هایی که این صلاحیت وجود دارد. مثال‌ها شامل اسناد راهبری و اطلاعاتی^۱ صادر شده توسط کمیسیون، شورا و پارلمان از قبیل مقالات سفید و سبز^۲، برنامه‌های اقدام^۳، اعلامیه‌ها، ارتباطات^۴ و توافق‌نامه‌های بین اتحادیه اروپا و بازیگران خصوصی (به عنوان مثال اصطلاحاً گفتگوی اجتماعی با شرکای اجتماعی) یا کشورهای عضو (به عنوان مثال منشور ۲۰۰۰ برای حقوق اساسی) است. در دهه ۱۹۹۰، پس از تکمیل بازار واحد اروپا، که مبنای قانونی برای جابجایی آزاد کالا، خدمات، سرمایه مالی و افراد در داخل اتحادیه اروپا را فراهم می‌کرد، این نگرانی مطرح شد که قانون مشترک اروپا، طرفداری از بازار را بسیار سنگین فرض کرده و ارزش‌های اجتماعی تهدید خواهند شد. با این حال، ضمیمه شدن مقررات طرفدار بازار با قوانین حمایت اجتماعی به عنوان یک گزینه عملی دیده نمی‌شد، زیرا سیاست اجتماعی حوزه‌ای بود که اعضا دارای سنت‌های کاملاً واگرایی بودند و تمایلی برای تسلیم حاکمیت خود به اتحادیه اروپا نشان نمی‌دادند (Scharpf 2002). راه حل این بن بست در تلاش‌های یکپارچه در داخل اتحادیه به نوعی شکل جدیدی

-
1. steering and information documents
 2. white and green papers
 3. action programs
 4. declarations
 5. communications

از حکمرانی در قالب هماهنگی سیاستی داوطلبانه در میان دولت‌های عضو شد. قبلاً در معاهده ۱۹۹۲ ماستریخت، به نقش هماهنگی سیاستی داوطلبانه و استفاده از رهنمودها و مرورهمتا به عنوان وسیله‌هایی برای دستیابی به این هدف اشاره شده است. در اجلاس به اصطلاح لیسبون در سال ۲۰۰۰، این شکل از حکمرانی نرم رسماً به عنوان اصلی‌ترین استراتژی شناخته شد که اتحادیه اروپا به اهداف خود برای دهه آینده برسد: رقابتی بودن اقتصاد و شمول اجتماعی (Borrás and Jacobsson 2004). روش جدید حکمرانی، که از اعمال سیاستی ایجادشده در اتحادیه اروپا با توجه به استفاده از رهنمودها^۱، محک زنی^۲ و مرور همتا^۳ به عنوان وسیله‌هایی برای هماهنگی سیاست‌های ملی استفاده می‌کند، روش هماهنگی باز (OMC) نام‌گذاری شد. اتخاذ این روش، به دلیل رسمی‌تر و نظام‌مندتر شدن استفاده قبلی از هماهنگی سیاستی داوطلبانه، نمایانگر تحول جدیدی بود درحالی‌که همزمان نقش فعالانه‌تر سازمان‌های اتحادیه مانند کمیسیون اروپا و شورای اروپا در تدوین اهداف مشترک و نظارت بر پیاده‌سازی آن‌ها فراهم شد. به این معنا، OMC به عنوان آمیزه‌ای از میان‌دولت‌گرایی و فراملی‌گرایی تفسیر شده است (Jacobsson 2004; Trubek and Trubek 2005, 2007).

OMC بر روی منطق رهنمودهای سیاستی رسمی (اما غیرالزام آور) ساخته می‌شود که توسط کمیسیون اروپایی صورت‌بندی شده، توسط دولت‌های عضو موافقت شده و به صورت رسمی در شورای اروپایی تصمیم‌گیری شده است. پس از ایجاد رهنمودها، که معمولاً شکل اهداف مشخص سیاسی، به خود می‌گیرند مانند سطح معینی از اشتغال تا یک تاریخ مشخص، شاخص‌های عملکرد مشخص‌تری توافق می‌شوند. این شاخص‌ها به طور معمول در قالب اطلاعات آماری هستند که توسط اعضا ارسال می‌شوند. پس از آن یک فرایند چرخه‌ای از گزارش دهی ملی و بررسی نظاممند عملکردها توسط کمیسیون‌ها و دولت‌های عضو شروع می‌شود.

مشخصات این فرآیند بین حوزه‌های سیاستی که فرایند OMC در آن آغاز شده است، متفاوت است (اشتغال، شامل شدن اجتماعی، بهداشت، حقوق بازنشستگی و مراقبت از سالمندان)، اما در بیشتر موارد گزارش‌ها و داده‌های مکتوب کشور وجود دارند که به طور منظم توسط اعضا ارائه شده تا پیشرفت آن‌ها توسط کمیسیون و سایر اعضا کنترل شود. عملکرد ضعیف را می‌توان با توصیه‌های مکتوب کمیسیون به افراد عضو تضمین اجرایی کرد، یک مکانسیم غیررسمی که نمونه‌های عملکرد ضعیف را شناسایی می‌کند.

-
1. guidelines
 2. benchmarking
 3. peer review

تصویب OMC بحثی پر جنب و جوش را در میان محققان حکمرانی اروپایی در مورد تأثیرات و اهمیت گسترده‌تر آن ایجاد کرده است. زیتلین در یک بررسی یادداشت می‌کند که اگرچه هنوز نمونه‌های نسبتاً کمی از همگرایی از نظر تولید سیاست وجود دارد، به عنوان مثال در قالبی که همه اعضا، اهداف بیکاری اعلام‌شده را دارند، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد این روش باعث ایجاد اصلاحات در بسیاری از کشورهای عضو شده و آن‌ها را به سمت جهت‌گیری مجدد سیاست‌ها سوق می‌دهد (Zeitlin 2009). با توجه به اینکه OMC در درجه اول در حوزه‌های سیاست اجتماعی اعمال شده است، جایی که کشورهای عضو قبلاً تمایل اندکی برای تسهیم قدرت تصمیم‌گیری با نهادهای فراملی نشان می‌دادند، این می‌تواند به عنوان شواهدی باشد بر اینکه این روش اثراتی داشته و به یکپارچگی بیشتر کمک کرده است، موضوعی که حتی منتقدان نیز به کاستی‌ها اشاره کرده‌اند (Kohler-Koch and Rittberger 2006; Tholoniati 2010; de la Porte and Pochet 2012).

موضوعات بحث‌انگیز اخیر در پژوهش بر روی ابزارهای سیاستی نرم و سخت:

سبک‌های سیاستی ملی، ابزارهای ترکیبی و تبعیت

تحقیقات در مورد ابزارهای سیاستی در حال حاضر در جهات کاملاً متفاوتی در حال توسعه بوده که منعکس‌کننده انواع سطوح حکمرانی (داخلی، اروپایی، جهانی) و گفتمان‌ها (ابزارهای حکمرانی، اروپایی سازی، یکپارچگی، قانونی شدن، نظریه رژیم، ذکر چند نمونه از ده‌ها) است. با این وجود هنوز می‌توان چند سؤال خیلی کلی دیگر را شناسایی کرد که به نظر می‌رسد بسیاری از محققان این حوزه را در حال حاضر درگیر خود کرده است.

یکی از آن‌ها، این پرسش قدیمی است که چرا دولت‌ها ابزارهای حکمرانی را انتخاب می‌کنند (Vabo and Røiseland 2012). اگرچه انتظار می‌رود چنین تصمیماتی بر اساس ملاحظات عقلایی اتخاذ شود، اما بیشتر تحقیقات تاکنون نشان می‌دهد که انتخاب بین ابزارهای سیاستی به طور معمول و موقتی انجام می‌شود و منعکس‌کننده فرآیندهایی مانند رانش سیاستی^۱ است، جایی که ابزارهای سیاستی قبلاً به منظور کارکردی متفاوت از دیگری که از ابتدا قصد شده، اتخاذ شده است یا لایه‌بندی سیاستی^۲، جایی که دولت‌ها ابزارهای

1. Policy drift

2. policy layering

جدید سیاستی را به ابزارهای قدیمی بدون توجه به عدم انسجام یا اثرات متقابل ناخواسته‌ای که ممکن است رخ دهد، اضافه می‌کنند (Howlett and Rayner 2007, 2009). علاوه بر این، مطالعات قبلی به وجود سبک‌های سیاستی ملی اشاره کرده‌اند، جایی که دولت‌های ملی الگوهای متفاوتی را در نحوه استفاده از ابزارهای سیاستی یا ترکیبات خاص آن‌ها ایجاد می‌کنند (Howlett 2000; Richardson 2012). به عنوان مثال، در یک مطالعه تطبیقی درباره استفاده از ابزارهای نرم در سیاست‌های زیست‌محیطی، جردن و همکاران (۲۰۰۳) تفاوت قابل توجهی را بین کشورهای مورد بررسی با توجه به میزان ابزارهای نرمی که جایگزین قوانین سستی شده‌اند، کشف کرده‌اند. هنگام مقایسه ابزارهای سیاستی که توسط کشورهای عضو در اجرای بخشنامه‌های اتحادیه اروپا مورد استفاده قرار می‌گرفت، یافته مشابهی توسط نیل^۱ (۲۰۰۱) به دست آمد. از آنجا که الگوهای سبک‌های سیاستی ملی به مرور زمان، تمایل به چسبندگی داشته و منعکس‌کننده فرایندهای تاریخی تکامل ابزارهای سیاستی هستند، در نتیجه وجود چنین سبک‌هایی، انتخاب‌های دولتی را محدود کرده و منجر به استفاده مکرر از همان ابزارهای سیاستی می‌شود علی‌رغم این واقعیت که دیگر ابزارها ممکن است در دستیابی به اهداف سیاستی، موثرتر باشند. خلق سبک‌های سیاستی ملی، منعکس‌کننده شرایط تاریخی و نهادی است، جایی که عوامل مهم، معتقد به توزیع قدرت بین سطوح حکمرانی محلی و مرکزی، رابطه بین قوه مجریه و اداره و وجود اختیارات رسمی مجازات از طریق نظام حقوقی هستند. به طور کلی، استفاده از ابزارهای حکمرانی نرم در کشورهایی که در آن‌ها دولت‌های محلی از درجه بالایی از استقلال برخوردار هستند، قوه مجریه متمایل است تا اختیارات قابل توجهی را به آژانس‌های اداری واگذار کند و سنت‌های قانونی ضعیف هستند، بیشتر محتمل است (Pierre and Peters 2000; Maycraft Kall 2010; Pollitt and Bouckaert 2011). بعلاوه، برخی از نویسندگان نشان داده‌اند که سنت‌های سیاست‌گذاری اجماعی یا مشورتی شرایط مساعدتری را برای استفاده از ابزارهای حکمرانی نرم ایجاد می‌کنند، درحالی‌که محیط‌های سیاستی مشخص شده با سطح بالایی از تعارض، قانون سخت را به گزینه‌ای محتمل تبدیل می‌کنند (Summa and Pollitt, 1997).

حوزه دوم علاقه جاری در پژوهش بر روی ابزارهای حکمرانی، نگرانی‌های پیرامون ابزارهای ترکیبی یا ابزارهای تنظیم‌گری هستند که هر دو کیفیت‌های نرم و سخت را نشان می‌دهد. یک نمونه، قانون‌گذاری

1. Knill

چارچوب^۱ است. سخت است از این جنبه که الزام آور بوده و نرم است به خاطر اینکه محتوای آن اغلب مبهم بوده و به جای اینکه مجموعه اقدامات را دقیق کند، اهداف و ارزش‌های برجسته را نشان می‌دهد. با قانون‌گذاری چارچوب، ابتکارات سیاستی ممکن است از نظر دقت، نرم (اگرچه به طور رسمی الزام آور باشد) شروع شود اما در طول مسیر سخت‌تر شود، زیرا سازمان‌های مجری محتوای آن را تفسیر می‌کنند و قوانین دقیق‌تری را تدوین می‌کنند. قانون‌گذاری چارچوب شناخته شده در حوزه سیاست اجتماعی رایج است، جایی که بازیگران مجری مانند مقامات محلی یا گروه‌های حرفه‌ای ممکن است برای تحقق اهداف سیاست، نیاز به تطبیق محتوای آن با شرایط مختلف محلی و فردی داشته باشند. نمونه‌های دیگر از ابزارهای ترکیبی در قوانین اتحادیه اروپا یافت می‌شود، جایی که بسیاری از دستورالعمل‌های الزام آور در مورد تفسیر و اجرای آن‌ها اختیار زیادی به کشورهای عضو و می‌گذارند (Slominski 2008). مثالی از عکس این، یعنی اینکه چگونه ابزارهایی که به طور رسمی نرم هستند ممکن است سخت‌تر شوند، توسط برندنسن^۲ و همکاران (۲۰۰۶) در مطالعه استفاده از رهنمودهای ملی غیر الزام آور برای مدیریت حوادث برای دولت‌های محلی در هلند، ارائه شده است. این مطالعه نشان داد که تبعیت از رهنمودها توسط دولت به دقت پایش می‌شود، که دولت‌های محلی را نیز تهدید به تحریم اقتصادی در صورت عدم رعایت آن‌ها می‌کند (Brandsen et al. 2006). یک مفهوم مرتبط با ابزارهای ترکیبی، آمیخته‌های سیاستی یا «بسته‌های» ابزارها است که به گرایش دولت‌ها برای ترکیب انواع مختلف ابزارها برای دستیابی به نتایج مطلوب اشاره دارد (Howlett and Rayner 2007). نمونه‌هایی از این امر به عنوان مثال در زمینه سیاست زیست‌محیطی یافت شده است، جایی که مقامات تنظیم‌گر هم در سطح ملی و هم در سطح اتحادیه اروپا شناخته شده‌اند به اینکه مقررات الزام‌آوری چون ممنوعیت را با سنج‌های داوطلبانه‌ای چون گواهینامه، توافق‌نامه‌های داوطلبانه با صنایع و کمیپین‌های دولتی به منظور محدودسازی استفاده از مواد غیر سازگار با محیط‌زیست ترکیب می‌کنند (Jordan et al. 2013).

تمایل به استفاده از ابزارهای ترکیبی ممکن است به خاطر آگاهی افزایش یافته دولت‌ها یا مقامات تنظیم‌گر از پیچیدگی محیطی که در آن فعالیت می‌کنند و نیاز به طراحی دقیق ابزارهای سیاستی یا ترکیبات برای دستیابی به نتایج مطلوب، تفسیر شود. (Pierre and Peters 2000; Howlett and Rayner 2009). جستجو برای «آمیزه‌های» بهینه

1. framework legislation

2. Brandsen

از ابزارها، همچنین می‌تواند به خاطر عمل متعادل‌سازی بین ارزش‌های مختلف در اجرای سیاست درک شود، جایی که ممکن است یک ارزش، *انعطاف‌پذیری* باشد، که ابزارهای سیاستی نرم تمایل به ارائه بیشتر از این ارزش دارند، و ارزش دیگر *تبعیت* باشد که ممکن است از طریق مقررات الزام‌آور به نحو اثربخش‌تری به دست آید. ارزش دیگری که اغلب در مباحث مربوط به کارکردهای ابزارهای سیاستی نرم و سخت به آن اشاره می‌شود، *مشروعیت* است که در برخی شرایط ممکن است از طریق ابزارهای سیاستی نرم به سهولت بیشتری تأمین شود، زیرا این‌گونه ابزارها فرصت بیشتری برای ورود بازیگران غیردولتی فراهم می‌کنند، اما در موارد دیگر از طریق قانون‌گذاری به طور موثرتری به دست می‌آید، زیرا این امر ممکن است توسط عموم مردم به عنوان ارسال پیام قوی‌تری از اقدام درک شود. شکل خاصی از تعامل بین ابزارهای سیاستی سخت و نرم، چیزی است که گاهی اوقات به عنوان «سایه سلسله‌مراتب»^۱ نیز مورد اشاره قرار می‌گیرد و این بدان معناست که قانون‌گذاری الزام‌آور به عنوان تهدیدی برای متقاعدسازی بازیگران در تبعیت از ابزارهای راهبری داوطلبانه، استفاده شده است (Scharpf 1999; Héritier 2002).

مسئله پایانی که در بین دانشجویان حکمرانی نرم و سخت در امور سیاسی داخلی و بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته، بحث پیروی و تبعیت^۲ است. از آنجا که تبعیت ضعیف یکی از رایج‌ترین ایراداتی است که معمولاً در مورد ابزارهای سیاستی نرم ذکر می‌شود، درک این نکته مهم است که با این وجود، تحت چه شرایطی این شکل از راهبری ممکن است به نتایج مطلوب منجر شود. چرا باید از قوانین غیر الزام‌آور پیروی شود؟ در مطالعات اروپایی، تعدادی از سازوکارها به عنوان ترویج‌دهنده تبعیت دولت عضو از رهنمودهای غیر الزام‌آور شناخته شده است. از جمله: اشاعه دانش، شفافیت، اقناع، ایجاد گفتمان‌های سیاستی مشترک، فشار همتایان و نام‌گذاری و شرمساری (Tallberg 2002; Borrás and Jacobsson 2004; Trubek and Trubek 2005). محققان دیگر با اشاره به عوامل سیاسی و نهادی و همچنین فرهنگی (ارزش‌ها، میراث سیاستی) به عنوان توضیحاتی برای این تنوع، تفاوت قابل‌توجهی را بین کشورهای عضو در مورد رعایت مقررات غیر الزام‌آور اتحادیه اروپا ذکر کرده‌اند (Knill 2001; Börzel 2002; Falkner et al. 2005; Zeitlin 2009). در روابط بین‌الملل، گفته شده است که سازوکارهای تبعیت غیررسمی مانند هزینه‌های آبرویی و ایجاد شرمندگی، همراه با عوامل مثبت‌تری مانند ایده‌ها و توسل به ارزش‌های هنجاری، مهم‌ترین هستند (Levy et al 1995; Keohane and Ostrom 1995; Hurrell 1995).

1. shadow of hierarchy

2. Compliance

در برخی موارد، نهادهای قضایی فراملی، مانند دیوان دادگستری اروپا، از طریق همکاری با سیستم‌های دادگاه ملی، قدرت اجرای خود را تقویت کرده‌اند (Abbott and Snidal 2000). در مورد سازمان‌های خصوصی مانند بنگاه‌های شرکتی، سازوکارهای تبعیت ممکن است به شکل اتهامات سوء عمل یا اهمال درآیند، که می‌تواند به عنوان تهدیدی برای آبرو نیز در نظر گرفته شود (Brandsen et al. 2006). علاوه بر این، در مطالعه‌ای که توسط فریدریکسون^۱ و همکاران (۲۰۱۲) انجام شده، سازوکارهای تبعیت مانند فشار همتا و شرمساری در موارد حکمرانی نرم بین سطوح مختلف دولت داخلی، مانند سطح ملی و محلی، مهم نشان داده شد. از آنجا که تحقیقات در مورد تبعیت در سال‌های اخیر گسترش یافته است، به این نکته اشاره شده است که تبعیت از راهبری سیاستی در مورد ابزارهای سیاستی سخت نیز به طور قابل توجهی متفاوت است. همانطور که توسط محققان حقوقی تأکید شده است، شرایطی وجود دارد که بر رعایت قوانین سخت نیز تأثیر می‌گذارد، مانند انگیزه‌ها و اهداف در بخشی از بازیگران درگیر، عادات و روال‌های معمول آن‌ها، ترس از تحریم‌ها و تعهدات اخلاقی (Coombs 1980; Fisman and Miguel 2007; Etienne 2011). این مشاهدات به این واقعیت اشاره دارند که تصورات قبلی در مورد تفاوت ابزارهای سخت و نرم حکمرانی، ممکن است در رابطه با تبعیت نیز بیش از حد ثابت شود.

آینده مطالعات

آینده مطالعات در مورد ابزارهای سیاستی نرم و سخت، روشن به نظر می‌رسد. این حوزه در دهه‌های اخیر دست‌خوش تحولات چشمگیری شده است. با شروع یک نگرانی نسبتاً محدود با طبقه‌بندی انواع مختلف ابزارهای تنظیم‌گری، مطالعه ابزارهای سیاستی منعکس‌کننده تحولات ساختاری و سیاسی گسترده‌تری شده است که نقش دولت‌ها و شرایط حکمرانی را که به طور کلی‌تری تصور می‌شد، دگرگون کرده است. علاقه به ابزارهای سیاستی غیر الزام‌آور افزایش یافته است، که منجر به پرسش‌های جدیدتر و عمیق‌تری در مورد ماهیت قانون نرم - و همچنین به طور ضمنی در مورد قانون سخت - هم در امور سیاسی بین‌المللی و هم داخلی شده است. در سال‌های آینده، مطالعات بیشتر در مورد چگونگی تعامل این دو اسلوب حکمرانی ممکن است ثابت شود که یکی از پربارترین راه‌ها برای اکتشاف است. با توجه به تأثیرپذیری از مطالعات روابط بین‌الملل و حقوقی و همچنین مطالعات مربوط به یکپارچگی اروپا، تحقیق در مورد ابزارهای سیاستی سخت و نرم به

1. Fredriksson

عنوان زیرمجموعه‌ای غنی‌تر و نظری‌تر توسعه یافته است. در این فرآیند، افق دید خود را از نظر جغرافیایی و همچنین آکادمیک گسترش داده است. همزمان، تحقیقات در مورد ابزارهای سیاستی شروع شده است تا به نحو عمیق‌تری به مسیرهای تاریخی که موجب اتخاذ سبک‌های سیاستی ملی توسعه‌یافته در کشورهای منفرد شده، نفوذ کرده و فهم دقیق‌تری از نیروهایی که دولت‌ها را مجبور به انتخاب ابزارهای خاصی می‌کنند به دست دهد. از آنجا که تحقیقات در حال حاضر در چندین جهت مختلف در حال گسترش است، مطالعات ابزارهای سیاستی سخت و نرم نویدبخش غنی‌سازی بیشتر هم از نظر دانش تجربی و هم بینش نظری، در سال‌های آینده است.



- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal (2000), 'Hard and soft law in international governance', *International Organization*, **54** (3), 421–456.
- Abbott, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal (2000), 'The concept of legalization', *International Organization*, **54** (3), 401–419.
- Borrás, Susana and Kerstin Jacobsson (2004), 'The Open Method of Co-ordination and new governance patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, **11** (2), 185–208.
- Börzel, Tanja A. (2002), 'Member state responses to Europeanization', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, **40** (2), 193–214.
- Brandsen, Taco, Marcel Boogers and Pieter Tops (2006), 'Soft governance, hard consequences: The ambiguous status of unofficial guidelines', *Public Administration Review*, **66** (4), 546–553.
- Clarke, John and Janet Newman (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London: Sage.
- Coombs, Fred S. (1980), 'The bases of noncompliance with a policy', *Policy Studies Journal*, **8** (6), 885–892.
- Djelic, Marie-Louise (2006), 'Marketization: From intellectual agenda to global policy-making', in M.-L. Djelic and K. Sahlin-Andersson (eds), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 53–73.
- Etienne, Julien (2011), 'Compliance theory: A goal framing approach', *Law and Policy*, **33** (3), 305–333.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp and Simone Leiber (2005), *Complying with Europe? The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Finnemore, Martha and Stephen J. Toope (2001), 'Alternatives to "legalization": Richer views of law and politics', *International Organization*, **55** (3), 743–758.
- Fisman, Raymond and Edward Miguel (2007), 'Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets', *Journal of Political Economy*, **115** (6), 1020–1048.
- Franck, Thomas M. (1990), *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford: Oxford University Press.
- Fredriksson, Mio, Paula Blomqvist and Ulrika Winblad (2012), 'Conflict and compliance in Swedish health care governance: Soft law in the "shadow of hierarchy"', *Scandinavian Political Studies*, **35** (1), 48–70.
- Fredriksson, Mio, Paula Blomqvist and Ulrika Winblad (2014), 'Recentralizing healthcare through evidence-based guidelines – Striving for national equity in Sweden', *BMC Health Services Research*, **5** (14), 509–517.
- Garsten, Christina and Kerstin Jacobsson (2013), 'Post-political regulation: Soft power and post-political visions in global governance', *Critical Sociology*, **39** (3), 421–437.
- Hart, H.L.A. (1961), *The Concept of Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne (2002), 'New modes of governance in Europe: Policy-making without legislation?', in Adrienne Héritier (ed.), *Common Goods: Reinventing European Integration Governance*, Washington, DC: Rowman & Littlefield, pp. 185–206.
- Héritier, Adrienne and Martin Rhodes (eds) (2011), *New Modes of Governance in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher (1983), 'Using bureaucracy sparingly', *Public Administration*, **61** (2), 197–208.
- Hood, Christopher (1995), 'The "new public management in the 1980s": Variations on a theme', *Accounting, Organizations and Society*, **20** (2–3), 93–109.
- Howlett, Michael (1991), 'Policy instruments, policy styles, and policy implementation', *Policy Studies Journal*, **19** (2), 1–21.
- Howlett, M. (2000), 'Managing the "hollow state": Procedural policy instruments and modern governance', *Canadian Public Administration*, **43** (4), 412–431.
- Howlett, Michael and M. Ramesh (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Howlett, Michael and Jeremy Rayner (2007), 'Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in "new governance arrangements"', *Policy and Society*, **26** (4), 1–18.

- Howlett, Michael and Jeremy Rayner (2009), 'Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution', *Policy and Society*, **28** (2), 99–109.
- Hurrell, Andrew (1995), 'International society and the study of regimes: A reflective approach', in Volker Rittberger (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, pp. 49–72.
- Jacobsson, Kerstin (2004), 'Soft regulation and the subtle transformation of states: The case of EU employment policy', *Journal of European Social Policy*, **14** (4), 355–370.
- Jordan, A., R. Wurzel, A.R. Zito and L. Brückner (2003), 'European governance and the transfer of "new" environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union', *Public Administration*, **81** (3), 555–574.
- Jordan, A., Wurzel, R.K.W. and Zito, A. (2005), 'The rise of "new" policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government?', *Political Studies*, **53** (3), 477–496.
- Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger K.W. and Zito, Anthony R. (2013), 'Still the century of "new" environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity', *Environmental Politics*, **22** (1), 155–173.
- Keohane, Robert O. and Elinor Ostrom (eds) (1995), *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, London: Sage.
- Kjaer, Anne Mette (2004), *Governance: Key Concepts*, Cambridge: Polity.
- Knill, Christoph (2001), *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, Beate and Berthold Rittberger (2006), 'Review article: The "governance turn" in EU studies', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, **44** (1), 27–49.
- Levy, Marc A., Oran R. Young and Michael Zürn (1995), 'The study of international regimes', *European Journal of International Relations*, **1** (3), 267–330.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Maycraft Kall, Wendy (2010), 'The governance gap: Central–local steering and mental health reform in Britain and Sweden', Dissertation, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala University.
- Mörth, U. (2009), 'The market turn in EU governance: The emergence of public–private collaboration', *Governance*, **22** (1), 99–120.
- Peters, Anne and Isabella Pagotto (2006), 'Soft law as a new mode of governance: A legal perspective', NEWGOV: New Modes of Governance, unpublished report, University of Basel, <http://ssrn.com/abstract=1668531> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1668531>.
- Peters, Guy (2005), 'The problem of policy problems', *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, **7** (4), 349–370.
- Pierre, Jon and Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Macmillan.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher and Hikka Summa (1997), 'Trajectories of reform: Public management change in four countries', *Public Money and Management*, **17** (1), 7–18.
- Porte, Caroline de la and Philippe Pochet (2012), 'Why and how (still) study the Open Method of Coordination (OMC)?', *Journal of European Social Policy*, **22** (3), 336–349.
- Raustiala, Kal and Anne-Marie Slaughter (2002), 'International law, international relations and compliance', Princeton Law and Public Affairs Paper no. 02-2.
- Rhodes, R.A.W. (1996), 'The new governance: Governing without government', *Political Studies*, **44** (4), 652–667.
- Richardson, Jeremy (ed.) (2012), *Policy Styles in Western Europe*, Routledge Revivals, New York: Routledge.
- Rist, Ray C., Evert Vedung and Marie-Louise Bemelmans-Videc (eds) (1998), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Salamon, Lester (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2002), 'The European social model', *Journal of Common Market Studies*, **40** (4), 645–670.
- Schauer, Frederick and Virginia L. Wise (1996), 'Legal positivism as legal information', *Cornell Law Review*, **82** (5), 1080–1110.



- Self, Peter (1993), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Basingstoke: Macmillan.
- Sheaff, Rod, Anne Rogers, Susan Pickard, Martin Marshall, Stephen Campbell, Bonnie Sibbald, Shirley Halliwell and Martin Roland (2003), 'A subtle governance: "Soft" medical leadership in English primary care', *Sociology of Health and Illness*, **25** (5), 408–428.
- Slominski, Peter (2008), 'Taking hybridity of hard and soft forms of governance seriously: Concept, choice and interaction of legal instruments in the EU', ECPR Standing Group on the European Union Pan-European Conference, Riga, 25–27 September.
- Tallberg, Jonas (2002), 'Paths to compliance: Enforcement, management and the European Union', *International Organization*, **56** (03), 609–643.
- Tholoniati, Luc (2010), 'The career of the Open Method of Coordination: Lessons from a "soft" EU instrument', *West European Politics*, **33** (1), 92–117.
- Trubek, D.M. and L.G. Trubek (2005), 'Hard and soft law in the construction of social Europe: The role of the Open Method of Co-ordination', *European Law Journal*, **11** (3), 343–364.
- Trubek, David and Louise Trubek (2007), 'New governance and legal regulation: Complementarity, rivalry, and transformation', *Columbia Journal of European Law*, **13**, 540–564.
- Vabo, Signy Irene and Asbjørn Røiseland (2012), 'Conceptualizing the tools of government in urban network governance', *International Journal of Public Administration*, **35** (14), 934–946.
- Zeitlin, Jonathan (2009), 'The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies', in Martin Heidenreich and Jonathan Zeitlin (eds), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, New York: Routledge, pp. 214–245.