

دکتر مجید وحید *

جستاری پیرامون مشکل سیاست‌گذاری در ایران

چکیده:

در این نوشته نگاه ما معطوف به برخی وجوه مشکل سیاست‌گذاری عمومی در ایران است که در قالب جستار به طرح آن پرداخته‌ایم. مشاهده تجربه عملی سیاست‌گذاری عمومی در کشور این برداشت را نزد نویسنده همواره راسخ‌تر کرده است که وضع و اجرای سیاست بر اساس عقلانیت سازمانی و با چشم‌داشت پایداری در بستری ممکن است که پاسخ‌های حاکی از اجماع را برای پرسش‌هایی نظیر اصول و مبانی رژیم سیاسی، چیستی، حتی هستی و ماهیت دولت، ملت، منافع ملی و مرجعیت‌های سیاست‌گذاری فراهم کرده باشد و به دنبال آن قاعده‌مندی یا چشم‌انداز راه‌حل برای مسائلی مانند گردش در سیاست‌گذاری، رادیکالیسم و روزمرگی، ارزیابی و تقابل منافع عمومی و خصوصی را پیش رو گذارد.

واژگان کلیدی:

ایران، مشکل سیاست‌گذاری عمومی.

* - استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:
«درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی»، سال ۸۰، شماره ۵۲؛ «خردگرایی و تصمیم. حدود آزادی سیاست‌گذار در تصمیم‌گیری»، سال ۸۰، شماره ۵۴؛ «بررسی فرایند شکل‌گیری و قرارگیری مشکل در عرصه عمومی و دستورکار سیاست‌گذار»، سال ۸۱، شماره ۵۷؛ «سیاست‌های اشتغال دولت فرانسه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰: منطق و جهت‌های اساسی»، سال ۸۲، شماره ۵۹؛ «گردش در سیاست‌گذاری خارجی بر اساس منافع ملی. بررسی سیاست‌های اروپایی ژنرال دوگل»، سال ۸۲، شماره ۶۱؛ «کنوانسیون جهانی تنوع فرهنگی. بررسی زمینه‌های فکری - تاریخی، موضوع و چشم‌انداز تصویب و تبعات در سیاست‌گذاری فرهنگی»، سال ۸۳، شماره ۶۳؛ «نگرشی بر سازمان و «منطق» حاکم بر آن. سه سال با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (بخش پژوهش)»، سال ۸۳، شماره ۶۵.

ایجاد و پیشرفت نگرش سیاست‌گذاری عمومی به عنوان رشته‌ای جدید در قلمرو علوم سیاسی، نگاه به «دولت» را از منظری نو برانگیخته است. در این نگاه، دولت نه امری طبیعی و به مقتضی بررسی قیاسی که ساختی اجتماعی (cf. Friedberg) و مستعد مطالعه استقرایی (ر.ش. ماززاک) قلمداد می‌شود.

چنین رویکردی راه را بر مطالعه کنش دولت در قالب «دولت در عمل» (cf. Jobert, Muller) و «دولت در واقع» (cf. Padioleau) گشوده است و عرصه را بر نگرش‌های ایدئولوژیک از دولت چه از نوع کثرت‌گرای آن و چه از گونه تئومارکسیستی آن تنگ کرده است. (cf. Meny, Thoening) در این محیط فکری عمل یا کنش دولتی به دور از پیش برداشت‌هایی که منجر به انتخاب گزینشی آن می‌شود به محک مشاهده و تحلیل گذارده می‌شود تا شناخته و منطبق آن درک شود. منطبق کنش دولتی، البته، حامل تأثیر ایدئولوژی‌ها و نظریه‌های اجتماعی در گردش است. متخصصان سیاست‌گذاری عمومی رهاورد شناخت کنش دولت و منطبق آن را، در هموار و شدن زمینه بهبود عمل دولتی و افزایش کارآمدی آن (cf. Jones) تغییر در ارکان و شرایط امکان آن (cf. Crozier, 2000) می‌بینند.

نویسنده نگرش و نگاه بالا را تا بدان حد تحوال آفرین یافته است که عرصه تخصصی خود را به آن اختصاص داده است و در شرح آن تدوین کتابی را به انجام رسانده است. (وحید، ۱۳۸۳ - ج) وی با این حال، طرح پرسش سیاست‌گذاری در ایران را از منظر فوق اگر لازم می‌داند، کافی نمی‌پندارد.

اگر نگاهی کلی، شامل و از دور به منظره سیاست‌گذاری در ایران افکنیم، به سؤال‌ها و جوهی از پیچیدگی برمی‌خوریم خاص ایران که بی‌اعتنایی و نیندیشیدن به آن، از سیاست‌گذاری همان تصویری را در ذهن مجسم خواهد کرد که ساختن بنایی استوار بر زمینی ناپایدار.

ما در این نوشته بدون ادعای جامعیت، که نادرست خواهد بود، برآنیم تا ذیل چند محور برخی وجوه مشکل سیاست‌گذاری در ایران را در معرض نظر و نقد خواننده قرار دهیم.

۱- سیاست‌گذاری و پایداری رژیم سیاسی

سیدجواد طباطبایی در تأملات خود پیرامون شرایط امتناع اندیشه سیاسی در ایران، سخن از تقدم رنسانس ایرانیان بر قرون وسطای آنان به میان آورده است (طباطبایی، ۱۳۸۳)؛ بر همین

منوال، به طرح این پرسش می‌توان خطر کرد که آیا مشکل سیاست‌گذاری در ایران برآمده از تقدم آن بر شکل‌گیری رژیم سیاسی پایدار نیست؟ اگر این سؤال را منطقی بدانیم پرسش‌های زیر را نیز می‌توانیم به دنبال آوریم: یک رژیم سیاسی پایدار بدون حمایت شهروندان چیست؟ و حمایت شهروندان به معنی مشارکت فعال در ساماندهی زندگی اجتماعی و شهروند واقعی بودن، بدون دموکراسی چگونه دست‌یافتنی است؟ اگر به ملاحظه آغازین بازگردیم، پرسش اصلی ما این است که چگونه می‌توان به سیاست‌گذاری عمومی پرداخت بدون اینکه پایه‌های یک نظام مشروع^(۱) را پی‌ریزی کرد؛ نظامی که برای مشروع بودن گریز و گزیری از دموکراتیک بودن ندارد؟ تاریخ یک قرن اخیر ایران، تاریخ پرسش‌های مکرر در نظم و سامان زندگی اجتماعی و پاسخ‌های متفاوت بدان بوده است. این پرسش‌ها همچنان ادامه دارد (کدی، ص ۸۴) و ناپایداری سیاسی حاصل از آن، ناپایداری در سیاست‌گذاری را نیز همراه داشته است.

۲- سیاست‌گذاری و واقعیت دولت

دولت مدرن و سازمان بوروکراتیک آن بدان گونه که در جامعه‌شناسی ماکس وبر شرح خصوصیات آن رفته است (cf. Weber) و در جامعه‌شناسی تاریخی نوربرت الیاس (cf. Elias) زمینه‌های شکل‌گیری آن طرح شده است، در ایران ایجاد نشده بلکه متعاقب مشروطیت به ایران «وارد» شده است.

تمایز بستر فکری و تاریخی دولت در غرب و ایران، ماهیت این پدیده را در دو محیط مذکور متفاوت کرده است. ورود دولت به ایران، در تداوم فرمانروایی و حکومتی صورت گرفته است که مشخصه آن خودکامگی و تقابل با «ملت» بوده است. (رش.به: کاتوزیان، ۱۳۸۰، طباطبایی، ۱۳۸۰، آجودانی)

شکل نیافتن ساخت اجتماعی دولت در ایران و تزریق آن در محیط عدم انقیاد حکومت به پاسخگویی و «ملت» به قانون‌پذیری، زمینه ساز فضایی شده است که چارچوب‌های آن کمتر می‌تواند پذیرای سیاست‌های عمومی پایدار باشد.

بر بنیاد سست عقلانیت عمومی، سیاست‌های عمومی پایدار هنگامی شکل‌پذیر هستند که قوام حکومت بر آن استوار باشد (تولید و توزیع فرآورده‌های نفتی) یا تعهدی به دولتی پاسخگو

در آن سوی مرزها در میان باشد (صنعت). هرچه از این دو منطق دورتر شویم به سیاست‌هایی که اساس آنها بر روزمرگی (آموزش) و ناپایداری (فرهنگ) استوارتر است، نزدیک‌تر می‌شویم. چشم انداز سیاست‌های عمومی ناپایدار و توسعه آن به عرصه‌های پایدار سیاست‌گذاری عمومی هنگامی قوت می‌گیرد که سازمان‌های دولتی خود با یکدیگر در تقابل باشند. تجلی این وضعیت را که خاص سال‌های اخیر است می‌توان در تعامل مجلس هفتم با قوه مجریه رئیس جمهور هشتم یا شورای نگهبان قانون اساسی با مجلس ششم مشاهده کرد.

۳- سیاست‌گذاری و ماهیت «ملت»

پرسش از چیستی ملت بحثی پرمعنا با نتایجی پرتأثیر را در اروپای قرن نوزدهم سبب شده است. ارنست رنان با الهام از انقلاب فرانسه و آموزه‌های اعلامیه حقوق بشر، برداشتی «ذهنی»^(۱) از مفهوم ملت را پیش‌رو می‌گذارد که براساس آن شکل‌گیری ملت حاصل اعمال ارادی انسان‌های آزاد در نظر گرفته می‌شود. نزد وی: «ملت یک روح است و اصلی است معنوی... تجمعی بزرگ از انسان‌های بهره‌مند از سرشت سالم و قلب گرم، وجدانی اخلاقی را می‌آفریند که نام ملت دارد... ملت یعنی همه‌پرسی همه‌روزه» (Renan, p. 54-56) در این تفسیر، ملت حاصل خواست با هم زیستن زنان و مردانی است که ارزش‌های مشترک دارند و نگاهی منسجم نسبت به آینده و نقش و جایگاه خود در میان ملت‌های دیگر.

فیخته، برعکس، با تکیه بر معیارهای خارج از اراده انسان، نگرشی «عینی»^(۲) از ملت را بنا می‌گذارد. مطابق این برداشت، بنیاد ملت بر معیارهایی چون تاریخ، زبان و نژاد مشترک تکیه می‌زند. چنین تفسیری، ناگزیر، جبرگرایی در مناسبات انسانی و نابرابری ذاتی میان آنها را سبب می‌شود. (cf. Chabot)

قرن بیستم، قرن تقابل این دو تفسیر بوده است و پایان آن مقارن با افول تفسیر نژادی و خونی از ملت.

در ایران، پرسش از «چیستی» ملت را باید وانهاد و از «هستی» آن سؤال به میان آورد. به دیگر سخن، اگر ملت را ماهیتی فراتر از «مجموع مردم» (آجودانی، ص ۲۰۲) بدانیم، آن‌گاه باید خود را در مقابل این پرسش تاریخی قرار دهیم که آیا ایرانیان ملت هستند یا برخوردار از هویت ملی؟

می‌دانیم که هویت ملی لزوماً منجر به شکل‌گیری دولت یا ملت، نمی‌شود. (ر.ش.به: طباطبایی، ۱۳۸۰)

هویت ملی ایرانیان از ترکیبی از عناصر ملی، مذهبی و متجدد شکل گرفته است؛ ولی ترکیبی از این عناصر ملت ایران را شکل نداده است. از این روست که هرگاه سیاست‌ها با دریافتی از میراث ملی یا تجدد شکل یافته‌اند، تمایلات مذهبی ایرانیان پررنگ شده است (ر.ش.به: اسدی و همکاران) و هرگاه بر نقش مذهب پافشاری شده است، دریافت‌های متأثر از میراث ملی یا تجدد قوت گرفته است. (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)

۴- سیاست‌گذاری در آیین مصلح عمومی و منافع ملی

وجود برداشت‌های روشن و منسجم از مصلح عمومی و منافع ملی بهترین معیار را برای تدوین سیاست‌های عمومی به دست می‌دهد. در ایران البته، قبل از تمسک به این مفاهیم باید به تعریف آن همت کرد. در اینجا این پرسش مطرح است که آیا تعریفی هماهنگ از مصلح عمومی و منافع ملی نزد تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران وجود دارد که همگی بر شالوده آن به سامان و سازمان زندگی اجتماعی بپردازند؟ نیز این سؤال پیش روست که نزد فرمان‌پذیران مصلح عمومی و منافع ملی حاوی چه معنایی است؟ آیا میان سیاست‌گذاران و اتباع کشور در این زمینه دادوستد فکر و اطلاعات برای تدوین برداشتی مشترک به وجود آمده است؟ نیل به وضعیت اخیر البته خود مستلزم بسط و توسعه اندیشه و نهادهای جامعه مدنی است.

تعریف و تدوین مصلح عمومی و منافع ملی عرصه را بر شکل‌گیری مرجعیت‌های^(۱) پایدار و هماهنگ سیاست‌های عمومی می‌گشاید. مرجعیت‌ها تصاویری هستند از واقعیت که زمینه‌سازکنش و عمل دولتی می‌شوند. (cf. Muller) پرداخت و بازپرداخت مرجعیت‌ها حاصل فعالیت واسطه‌هایی است که با درکی صحیح از مصلح عمومی و منافع ملی زمینه‌ساز سیاست‌های عمومی خردمدار و تغییرات تدریجی پایدار می‌شوند. تعلق سازمانی واسطه‌ها را در درون و نیز در بیرون دولت باید جستجو کرد.

۵- سیاست‌گذاری و مرجعیت کلی و بخشی

اقدام به عمل در بخش‌های مختلف وابسته به اقتدار عمومی و اعمال سیاست‌گذاری متأثر از بازنمایی‌ها و برداشت‌های شکل گرفته از واقعیت است که همان‌گونه که گفته شد مرجعیت نام دارند. مرجعیت، در نگاه بخشی آن، تعریفی به دست می‌دهد از جایگاه و نقش بخش در جامعه. به عنوان مثال اقدام در بخش‌های فرهنگ، آموزش، دفاع، صنعت، کشاورزی...، بر بنیان مرجعیت‌های غالب هر بخش شکل می‌پذیرد. مرجعیت‌های بخشی، زیر مجموعه مرجعیت کلی سیستم دولتی هستند. با مرجعیت کلی جایگاه و نقش جامعه در میان دیگر جوامع وضوح می‌یابد. مرجعیت کلی حاکی از ارزش‌های اساسی جامعه و ترسیمی از خود برای دیگران است. هماهنگی بخش‌ها در مرجعیت و سیاست‌گذاری، ارتباط نظام‌مند میان آنها را ایجاد می‌کند. در فقدان چنین ارتباطی فعالیت یک بخش در تعارض با اهداف بخش دیگر قرار می‌گیرد. افزایش تیراژ تولید خودرو همراه با عدم رعایت موازین زیست محیطی، بخش‌های تولید و توزیع سوخت از یک سو و محیط زیست از سوی دیگر را با شکل مواجه خواهد ساخت؛ همچنانکه، ساختن بناهای بلند بر فراز بناهای کوتاه، فرهنگ عمومی مورد نظر بخش فرهنگ را ضعیف خواهد ساخت. بی‌تردید شکل‌گیری و گسترش کابینه‌های مشورتی میان وزارتی با اختیارات بالا در فرانسه در پاسخ به امکان ایجاد و توسعه چنین تعارضاتی رخ داده است. (cf. Quermonne. Bigaut)

تعارض مرجعیت هنگامی شگفت‌آور می‌شود که در درون یک بخش مشاهده شود. نگاهی به سیاست‌های فرهنگی صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در دوران ریاست جمهوری هشتم چنین تصویری را پیش رو می‌گذارد. تصاویر مرجع کلی معیار مناسب را برای ایجاد هماهنگی در مرجعیت بخش‌ها فراهم می‌سازند. ارزش‌های دموکراسی در سیاست، سرمایه داری در اقتصاد، تکرپذیری در اجتماع و تنوع‌پذیری در فرهنگ، در حال حاضر، ارزش‌های بنیادین شکل دهنده مرجعیت کلی در بسیاری کشورها هستند یا شده‌اند. تغییر در مرجعیت کلی، به طور طبیعی، حاصل تغییر در ارزش‌های پایه‌ای جامعه است که به تدریج رخ می‌دهد.

بازتاب مرجعیت کلی و مبادی ارزشی آن در ایران معاصر را در قوانین اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی باید جستجو کرد. در خصوص این دو سند البته، اشاره به دو ملاحظه لازم به نظر می‌رسد. نخست اینکه هر دو سند اساسی کشور نتیجه فرایندی انقلابی هستند که به

مقتضای آن بخشی از نیروهای جامعه بر بخش دیگر چیره می‌شود بدون آنکه از توان حذف یا ادغام آن برخوردار باشد. سپس اینکه، به شهادت تاریخ و رئیس جمهور هشتم از تمام ظرفیت‌های هیچ یک از دو قانون اساسی بهره برداری نشده است.

اجماع در مرجعیت کلی و اقبال به آن شرط لازم تدوین سیاست‌های عمومی پایدار است ولی به دلیل گسترش و تنوع چشمگیر مناسبات جهانی وجود چنین وضعی که خود سهل‌الوصول نیست، شرط کافی نیست. سازمان ملل متحد به عنوان مکان شکل‌گیری مرجعیت‌های کلی و بخشی جهانی کشور را در سال‌های اخیر در مقابل موضوعاتی همچون حقوق بشر (اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل متحد)، تنوع فرهنگی (یونسکو، اعلامیه جهانی تنوع فرهنگی، ۲۰۰۳)، سیاست‌های هسته‌ای (آژانس بین‌المللی انرژی اتمی) قرار داده است و همراهی از سر اختیار و تمایل یا «داوطلبانه» آن را، انتظار داشته است.

۶- گردش در سیاست‌گذاری

عرصه سیاست‌گذاری را نمی‌توان خشک و در تعارض یا تغییر و تحول تصور کرد. مشاهده دولت در عمل و بررسی تأثیرات آن، از یک‌سو، و تحول زندگی اجتماعی از سوی دیگر، به طور طبیعی، تبدیل و تغییر ارزش‌های مرجع سیاست‌گذاری را به دنبال خواهد داشت و ضرورت باز تدوین سیاست‌ها را آشکار می‌سازد.

اعمال سیاست‌های اقتصادی لیبرال، کینزی و نئولیبرال در قرن بیستم و تدوین پارادایم فراتعدیل یا توسعه همه‌جانبه در پایان آن را (cf. Stiglitz) می‌توان در چنین قالبی مورد مطالعه قرار داد. همچنان‌که، فعالیت‌های گسترده یونسکو در پایان قرن بیستم برای حفظ و توسعه تنوع فرهنگی به عنوان محور توسعه پایدار (ر.ش.به: وحید ۱۳۸۳ - الف) را نیز می‌توان با چنین چارچوبی به تحلیل سپرد.

اگر یک نگرش عقلانی را به عنوان مبنای سیاست‌گذاری مورد نظر قرار دهیم، فرایند گردش در سیاست‌گذاری ناگزیر در برگیرنده مشخصه‌های زیر خواهد بود:

- خاستگاه گردش در سیاست‌گذاری نگاه به آینده است. تحول در محیط جهانی همواره پرسش از خود و جایگاه خود در میان دیگران را نو می‌کند و پاسخ به این پرسش براساس تعریفی روشن از مصالح عمومی و منافع ملی، باز تدوین مرجعیت‌های کلی و بخشی را به دنبال خواهد داشت.

- واسطه‌ها که نقشی اساسی در تعریف مرجعیت‌های سیاست‌گذاری و گردش در آن را عهده‌دار هستند، تدوین و بازتدوین سیاست‌ها را در چارچوب اصول تفکر سیاسی خود تنظیم می‌کنند نه در خارج یا در مقابل آن. به عبارت دیگر، میان سیاست‌های پیشنهادی و مبانی تفکر سیاسی گونه‌ای از هماهنگی را باید بتوان تشخیص داد.

- بازگشت به روش‌ها و سیاست‌های قبلی عموماً با تغییر در شکل و محتوای آن و ایجاد انطباق با شرایط حال و چشم اندازهای آینده همراه است.

مقایسه ترجیحات سیاست‌گذاری در مجلس‌های ششم و هفتم، به اعتقاد نویسنده، به عنوان یک مورد کلاسیک مطالعه در خصوص گردش رادیکال در سیاست‌گذاری در کشور همواره قابل استناد خواهد بود. تعارض مرجعیت‌های سیاست‌گذاری این دو دوره قانون‌گذاری در عرصه‌های کلی و بخشی آشکار است.

در این میان، به سختی می‌توان در طرح‌هایی همچون ایجاد محدودیت قانونی برای دولت در عقد قرارداد با شرکت‌های خارجی یا اصلاح قانون برنامه چهارم توسعه برای تثبیت قیمت کالاها و خدمات بخش دولتی، نگرشی پایدار نسبت به مصالح عمومی و هماهنگی با مرجعیت‌های جهانی اقتصادی را تشخیص داد. افزون بر این، واسطه‌های گردش مرجعیت به سمت اقتصاد دولتی، در گذشته واسطه‌های مرجعیت اقتصاد آزاد و خصوصی بوده‌اند. بالاخره، در گردش به سوی اقتصاد دولتی، به نظر می‌رسد که تمایلی به تکرار تجربه‌های گذشته بدون به خاطر داشتن نتایج آن و شرایط فعلی غالب بر روابط اقتصادی جهانی قابل تشخیص است. تمایل مجلس هفتم در گردش از نظارت به تصدی‌گری در بخش فرهنگ را نیز می‌توان از منظر فوق مورد تحلیل قرار داد.

۷- رادیکالیسم در کوتاه مدت، روزمرگی در بلند مدت

نویسنده که تجربه سه سال همکاری با بخش پژوهش وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (رش.به: وحید ۱۳۸۳ - ب) را پشت سر دارد در نگاهی از نزدیک به این نتیجه رسیده است که ویژگی بارز سیاست‌گذاری در این بخش ترجیح سیاست‌های کوتاه مدت بر برنامه‌های بلند مدت است. عمر کوتاه مدیریت از یک سو و چشم‌انداز گردش کلی مرجعیت در بخش (تغییر وزیر و به تبع آن منطق برنامه‌های وزارتخانه)، مدیر را ناگزیر از نگرش کوتاه مدت می‌کند. چیرگی این نگرش، رویکردی در سیاست‌گذاری را سبب می‌شود که در قالب آن از یک‌سو،

سیاست‌های کمی قابل حصول در کوتاه مدت بر اقدامات کیفی نیازمند زمان بیشتر ترجیح داده می‌شود و از سوی دیگر رادیکالیسم و تمایل به تغییر سریع بروز می‌یابد.

به نظر می‌رسد که بتوان نتایج تجربه شده بالا را به تعداد دیگری از مجموعه‌های دست‌اندر کار سیاست‌گذاری عمومی تسری داد و بر این دریافت تأکید کرد که تفکر تغییرات تدریجی که مبنایی پذیرفته شده در تدوین سیاست‌های پایدار است در چنین سازمان‌هایی حاکم نیست. پایداری، خود، البته، به اعتقاد کاتوزیان (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ص ۱۳) وجه غالب زندگی اجتماعی در ایران نبوده است.

آن دسته از سازمان‌های وابسته به اقتدار عمومی که پیرو «منطق» بالا نیستند و از ثبات در نقش و عملکرد بهره‌مند هستند بخت زیادی برای درگیر شدن در روزمرگی و عادت محوری دارند. در چنین وضعیتی اهدافی که بر بنیاد آن شالوده سازمان پی افکنده شده است کم و بیش به فراموشی سپرده می‌شوند و نظام غیر منعطف بوروکراسی و سلسله مراتب تصمیم‌گیری فقط پذیرای دگرگونی‌های سطحی و جزئی خواهد بود. تداوم نظام آموزشی حافظه محور و تولید خودرو با فناوری چند دهه پیش را می‌توان به عنوان نمونه‌هایی که در چارچوب این «منطق جایگزین» قابل بررسی هستند مورد اشاره قرار داد.

ویلیام دان در مقدمه خود بر سیاست‌گذاری عمومی، به درستی بر تأثیر متقابل نهادها و سیاست‌های عمومی در جوامع پیچیده کنونی تأکید می‌ورزد. (Dunn, p. 146) ایومنی و ژان کلود تونینگ نیز در «سیاست‌گذاری‌های عمومی»، توجه تحلیل‌گر را متوجه این نکته مهم می‌سازند که یک سیاست عمومی دارای تأثیراتی است که برخی از آنها می‌توانند نتایجی را بر با دیگر سیاست‌های عمومی مترتب سازند. (Meny, Thoenig, p. 138) تکیه بر این ملاحظات علمی، این برداشت دور از واقع نخواهد بود که از مشخصه رادیکالیسم برخی نهادهای سیاست‌گذاری و از ویژگی روزمرگی بعضی دیگر، کم و بیش همه نهادهای سیاست‌گذاری در کشور متأثر می‌شوند.

۸- سیاست‌گذاری عمومی و ارزیابی

اگر تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری عمومی بدون ارزیابی را ناقص و حتی بی‌معنی بدانیم چندان به خطا نرفته‌ایم. گستره نظارت و دخالت دولت در عرصه عمومی و اختصاص یافتن بزرگترین بخش بودجه کشور به هزینه‌های دولت، حسابرسی در کار دولت و پاسخگویی آن را اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

به بیان دیگر، دولت در قبال برنامه‌های خود و بودجه ملت باید حساب پس دهد. هر اندازه از این شیما دورتر شویم، دولت مخاطره‌انگیزتر و چشم‌انداز دموکراسی تارتر می‌شود.

اگر ارزیابی سیاست‌های عمومی را به ابتدایی‌ترین برداشت آن یعنی صرف بودجه‌های تصویب شده محدود نکنیم، آن‌گاه انجام آن را در قالب سه رویکرد می‌توان به تصویر کشید. (ر.ش.به: وحید، ۱۳۸۳ - ج) نخست، ارزیابی بر اساس تحلیل هزینه - فایده یا هزینه - کارایی. در اینجا، با فرض مناسب بودن سیاست‌های تدوین شده به وسیله دستگاه حکومت، کوشش می‌شود تا با استفاده از تکنیک‌های اندازه‌گیری علمی و عینی مقایسه‌ای میان داده‌ها و ستانده‌ها انجام شود تا زمینه برای اتخاذ تصمیم در خصوص ادامه یا تغییر سیاست فراهم آید. دوم، ارزیابی بر مبنای تکثرگرایی در درون دولت. در این نگرش، در کنار قوه مجریه، قوه مقننه و احزاب نیز تبدیل به کنش‌گران فعال ارزیابی می‌شوند تا اقدام دولتی از زوایای دید مختلف مورد نقد و بررسی قرار گیرد و در کنار حکومت یا به موازات آن و در جهت کنترل و تعادل، دستگاه‌های دیگر دولتی نیز به کار پیشنهاد و تدوین سیاست‌های عمومی و ترسیم شیوه‌های اجرای آن قصد کنند. سوم، ارزیابی بر شالوده تکثرگرایی در سطح جامعه. با این رویکرد، نهادهای غیر حکومتی وابسته به جامعه مدنی که نزدیک‌ترین مجموعه‌ها به گروه‌های هدف سیاست‌های عمومی هستند، واپرسی در زمینه سیاست‌های عمومی را در دستور کار خود قرار می‌دهند و ارزیاب سیاست‌های عمومی می‌شوند. برگزیدن این روش، به درستی این پنداشت را در میان شهروندان قوت می‌بخشد که به طور واقعی در شکل‌گیری سیاست‌ها دخالت داشته‌اند و به تبع چنین دریافتی چشم‌انداز روشنی از موفقیت اجرای سیاست‌ها نقش خواهد بست.

بهره‌مندی از هر سه رویکرد بالا که انتخاب هر یک یا ترکیبی از آن به مناسبت سیاست موضوع ارزیابی انجام خواهد شد، بهترین محیط را، به پندار نویسنده، برای اعمال ارزیابی اعمال دولتی مهیا می‌سازد.

گذری و نظری به واقعیت سیاست‌گذاری در ایران، غبار تردید را در ذهن ما نسبت به وجود نظام‌مند فرایندهای ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی می‌نشانند. نویسنده در نوشته دیگری که سخن آن در این مقاله رفته است. (وحید، ۱۳۸۳ - ب) براساس مشاهدات خود تأکید کرده است که بخش پژوهش وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مطابق هیچ قاعده‌ای از قواعد بالا، از ابتدایی تا پیشرفته، موضوع ارزیابی قرار نگرفته است. هم او در سال ۱۳۸۰ به کوششی پرامید در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران برای ایجاد دفتر ارزیابی سیاست‌های عمومی

پرداخت که البته آن تلاش بی حاصل بود و آن آرزو همچنان باقی است. به نظر می‌رسد که نگاهی از نزدیک به واقعیت سیاست‌گذاری عمومی در ایران آشکارکننده بی‌میلی دستگاه‌های عمومی نسبت به اعمال ارزیابی‌های مداوم و همه‌جانبه باشد. نظام اقتداری متکی به درآمدهای مستقل از درآمدهای عوامل اقتصادی غیردولتی قوت‌بخش چنین تمایلی می‌تواند باشد. همچنین، می‌توان پنداشت که رخنه اندیشه پیشرفت و تحول و نگاه به آینده در درک ایرانی و دولت ایرانی نسبت به زمان، مشخصه بارز دوران اخیر نبوده است؛ این خود البته از سهولت نهادینه شدن ارزیابی در عرصه عمومی به سهولت کاسته است.

۹- سیاست‌گذاری عمومی و ترجیح منافع شخصی

در رابطه میان کنش‌گر و دولت دو دسته منافع مورد توجه قرار می‌گیرد: منافع فردی و منافع عمومی.

یکی از ارزش‌های بنیادین جامعه‌شناسی سازمان‌ها (Crozier, Friedberg)، به اعتقاد نویسنده، تأکید بر چگونگی تعامل میان کنش‌گر و سازمان و ایجاد تعادل میان این دو دسته منافع است. دولت مدرن، بدون شک، دولتی است که در آن کنش‌گر به دنبال منافع خود در هماهنگی با منافع عمومی است. (cf. Crozier, 1991)

رابطه کنش‌گر و دولت در ایران، اما، از نوع دیگری است. کم‌نبوده و نیستند کارگزارانی که در درون دستگاه دولتی در جستجوی منافع فردی خود به رغم منافع عمومی و دولتی بوده‌اند. برخی نویسندگان ایرانی و غیر ایرانی چنین وضعی را غیر مرتبط با روحيات و خلیقیات ایرانیان ندانسته‌اند. ولی نویسنده بر این پندار است که در بستری از سیاست‌گذاری و اداره امور عمومی که ذکر آن در اینجا رفته است، هرکنش‌گری به حکم خرد محدود، به این سمت سو می‌گیرد. به عبارت دیگر، در تقابل منافع فردی آشکار و منافع عمومی مبهم، ترجیح‌گزینه اول بر دوم حیرت‌انگیز نیست.

کتابنامه:

الف - فارسی

- ۱ - آجودانی، ماشاءالله، (۱۳۸۳)، مشروطه ایرانی، تهران، نشر اختران.
- ۲ - اسدی، علی و همکاران، (۱۳۵۶)، گرایش‌های فرهنگی و نگرش‌های اجتماعی ایرانیان: گزارش

منتشر نشده از یک نظرخواهی ملی در سال ۱۳۵۳، تهران، پژوهشکده علوم ارتباطی و توسعه ایران.

- ۳ - طباطبایی، سید جواد، (۱۳۸۰)، دیباچه‌ای بر نظریه انحطاط ایران، تهران، نگاه معاصر.
- ۴ - طباطبایی، سید جواد، (۱۳۸۳)، سخنرانی در موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- ۵ - کاتوزیان، محمدعلی، (۱۳۸۰)، تضاد دولت و ملت. نظریه تاریخ و سیاست در ایران، تهران، نشر نی.
- ۶ - کاتوزیان، محمدعلی، (۱۳۷۹)، دولت و جامعه در ایران، تهران، نشر مرکز.
- ۷ - کدی، نیکی آر، (۱۳۸۳)، نتایج انقلاب ایران، ترجمه مهدی حقیقت خواه، تهران، نشر ققنوس.
- ۸ - مازر زاک، آن، (۱۳۷۹)، روش‌های سیاست پژوهی، تهران، نشر تبیان.
- ۹ - وحید، مجید، (۱۳۸۳)، کنوانسیون جهانی تنوع فرهنگی. بررسی زمینه‌های فکری - تاریخی، موضوع و چشم‌انداز تصویب و تبعات در سیاست‌گذاری فرهنگی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۳.
- ۱۰ - وحید، مجید، (۱۳۸۳)، نگرشی بر سازمان و «منطق» حاکم بر آن. سه سال با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (بخش پژوهش)، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۵.
- ۱۱ - وحید، مجید، (۱۳۸۳)، سیاست‌گذاری عمومی، تهران، نشر میزان.
- ۱۲ - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، (۱۳۸۰)، ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، دفتر انتشارات طرح پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌ها.

ب - لاتین

- 1 - Bigaut, Christian, (1997), *Les Cabinets ministériels*, Paris, L.G.D.J.
- 2 - Chabot, Jean-Luc, (1993), *Le nationalisme*, Paris, PUF.
- 3 - Crozier, Michel, (1991), *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Seuil.
- 4 - Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- 5 - Crozier, Michel, (2000), *Qu'est-ce que la sociologie des organisations?* Paris, Seuil.
- 6 - Dunn, William N., (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- 7 - Elias, Norbert, (1990), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket.
- 8 - Friedberg, Erhard, (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

-
- 9 - Jobert, Bruno, Muller, Pierre, (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
 - 10 - Jones, Charles O., (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth Publishing.
 - 11 - Meny, Yves, Thoenig, Jean-Cl., (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.
 - 12 - Muller, Pierre, (1994), *Les politiques publiques*, 2nd éd., Paris, PUF.
 - 13 - Padioleau, Jean-G., (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
 - 14 - Quermonne, Jean L., (1991), *L'appareil administratif de l' Etat*, Paris, Seuil.
 - 15 - Renan, Ernest, (1992), *Qu'est-ce qu'une nation?* Paris, Pocket.
 - 16 - Stiglitz, Joseph, (1997), *Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*, The World Bank, <http://www.worldbank.org>.
 - 17 - Weber, Max, (1995), *Economie et Société*, 2 Tomes, Paris, Pocket.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پرویش کا و علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی