

مدخلی بر شناخت‌شناسی تحلیل سیاست‌ها و تحلیل‌گران سیاست‌ها در سیاست‌گذاران

دکتر حمیدرضا ملک محمدی

مقدمه

چندی است که سیاست‌گذاری عمومی به عنوان "علم دولت در عمل" در سطح محافل علمی، اندیشمندان و کارگزاران سیاست‌ها در ایران مورد توجه قرار گرفته است. دانش بادشده از مجموعه علوم نوینی است که از چند دهه گذشته به شکلی جدی در محافل آکادمیک کشورهای توسعه یافته به‌کمند چالش‌های علمی و عملی کشیده شده و از این رو، تجارب قابل تأملی در این زمینه به چشم می‌خورد. این رشته علمی جذاب و در عین حال قدرتمند در حالی که ویژگی‌های میان‌رشته‌ای و چندرشته‌ای بودن خود را با مسائل علمی زندگی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی دنیای واقعی در هم می‌آمیزد، امید به یافتن راه‌حل‌های مسائل قدیمی و بهبود روش‌ها و راه‌حل‌های پیشین را به عنوان یکی از چشم‌اندازهای خود مطرح می‌نماید. از این رهگذر، بحث تحلیل سیاست‌ها و تحلیل‌گران سیاست‌ها جایگاهی ویژه را در مجموعه مباحث سیاست‌گذاری عمومی به خود اختصاص می‌دهد. آنچه در پی می‌آید تلاشی است برای شناساندن پدیده تحلیل سیاست از منظر شناخت این پدیده و آشنایی با شناختی که این

پدیده در زمینه سیاست‌های گوناگون در اختیار متخصصان و علاقه‌مدان این حوزه قرار می‌دهد.

نخست: تحلیل سیاست‌ها

معمولاً هنگامی که سخن از سیاست‌گذاری عمومی به میان می‌آید، تحلیل سیاست‌ها نیز به عنوان پدیده‌ای مکمل در کنار این نام، مورد توجه قرار می‌گیرد. از این دیدگاه، تحلیل سیاست‌ها با فرایند سیاست‌گذاری مرتبط می‌شود. بسیاری از نویسندگان عرصه سیاست‌گذاری عمومی نه تنها "مسائل" این عرصه را مورد بررسی قرار می‌دهند بلکه "انتخاب‌ها"، "گزینه‌ها" و "راه‌حل‌ها" را نیز در دایره توجه خود آورده و آنها را نیز به دایره آزمون تحلیل می‌کشاند. از این روست که تحلیل سیاست‌ها با گستره‌ای از فعالیت‌ها همراه است که فقط محوریت آنها را آگاهی و دانش تشکیل می‌دهد و این آگاهی شامل دانش و آگاهی موجود در فرایند سیاست‌گذاری، دانش و آگاهی برای فرایند سیاست‌گذاری و دانش و آگاهی درباره فرایند سیاست‌گذاری می‌شود.^(۱) فهم بهتری آنچه بیان گردید ما را به سوی پیوستار ارائه شده از سوی گوردن و همکاران می‌کشد که ضمن آن، در دو سوی پیوستار، تحلیل‌های یاد شده به چشم می‌خورند.^(۲)

I	II	III
تحلیل سیاست‌ها	نمایش و ارزیابی سیاست‌ها	تحلیل برای سیاست‌ها
محتوای سیاست‌ها	تعیین سیاست‌ها	اطلاعات برای سیاست‌ها
	ارزیابی	سیاست‌ها

پیوستار گوردن از سه بخش اصلی تشکیل می‌شود:

۱- تحلیل سیاست‌ها

این بخش شامل موارد زیر است:

- تعیین سیاست‌ها: اینگونه تحلیل در ارتباط با پرسش‌هایی چندگانه است: یک سیاست، چگونه، چرا، چه هنگام و برای چه کسانی به وجود می‌آید؟
- محتوای سیاست‌ها: این نوع تحلیل، معمولاً به بررسی یک سیاست خاص می‌پردازد و چگونگی پیدایش آن سیاست و ارتباط آن با سیاست‌های پیشین را مورد توجه قرار می‌دهد.

۲- تمایش و ارزیابی سیاست‌ها

نقطه اصلی تمرکز چنین تحلیلی، بررسی چگونگی اجرای سیاست‌ها یا توجه به اهداف از پیش تعیین شده و میزان تأثیرات یک سیاست بر روی یک مسأله خاص است.

۳- تحلیل برای سیاست‌ها

این بخش از پیوستار گوردن شامل موارد زیر می‌باشد:

- حمایت و پشتیبانی از سیاست‌ها: این گونه تحلیل در پی تحقیقات و بحث‌هایی است که تأثیرگذاری بر تفویض سیاست‌گذاری در درون یا بیرون از دولت را بر عهده دارد.
- اطلاعات برای سیاست‌ها: این نوع تحلیل، گونه‌ای تحلیل اطلاعاتی است که به درون فعالیت‌های سیاست‌گذاری، تزریق می‌شود. این نوع تحلیل می‌تواند چهره تحقیقات و بررسی‌های گوناگون در زمینه‌های مورد نظر را به خود بگیرد یا به صورت توصیه‌ها یا قضاوت‌هایی ظاهر شود که به کار انتخاب سیاست‌ها یا پیشنهاد برای انتخاب آنها بیاید.
- سخن گفتن از تحلیل سیاست‌ها به معنای طرح فنون و روش‌هایی است که فرایند تصمیم‌گیری در عرصه سیاست‌گذاری را به سوی عقلانیت بیشتر، سوق می‌دهد. "کواد" از تحلیل سیاست‌ها به عنوان شبودای یاد می‌کند که تصمیم‌گیران را در اتخاذ تصمیمات بهتر، باری می‌رساند.^(۳) او انجام چنین تحلیلی را نیازمند عبور از سه مرحله کشف، پذیرش و اجرا می‌داند.^(۴) کشف عبارنت از تلاش برای یافتن شیوه‌های جایگزین در میان شیوه‌های ممکن، پذیرش شامل قول یافته‌ها در زمینه یک سیاست یا یک تصمیم، و سرانجام، اجرا به

معنای اجرای آنچه مورد قبول قرار گرفته می‌باشد. از سوی دیگر "جنکینز" بر این باورست که در تحلیل سیاست‌ها باید از روش‌هایی بهره جست که ضمن آن از دانش‌هایی همچون اقتصاد، ریاضیات، آمار، پژوهش در عملیات و پویایی سیستم‌ها استفاده می‌شود. او اعتقاد دارد که دانش‌های یادشده را می‌توان در روش تحلیل مزینه - فایده مورد توجه قرار داد. او استفاده از علومی همچون جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، حقوق، فیزیک، علوم زیستی و دانش‌های دیگر را در تحلیل سیاست‌ها حائز اهمیت می‌داند.^(۵)

بنابراین تحلیل سیاست‌ها را در یک نگاه می‌توان به کارگیری روش‌هایی دانست که ب کمک آنها، مسائل، شناسایی و تعریف می‌شوند، اهداف مشخص می‌گردند، راه‌های جایگزین، سنجیده می‌شوند، گزینه‌های مطلوب، انتخاب می‌گردند و اجرای سیاست‌ها مورد سنجش و اندازه‌گیری قرار می‌گیرند. مجموعه این فرایند از نگاه "بابو" و "دریزک" با عنوان "دخالتهی دانایی محور در سیاست‌گذاری عمومی" مورد توجه قرار گرفته است.^(۶) اما به کارگیری این اصطلاح از سوی نویسندگان یادشده، خود، مورد نوعی مسأله معرفتی یا شناختی است و آن اینکه دانایی یا دانش یادشده دارای چه ویژگی‌هایی است. اگر پدیده تحلیل سیاست‌ها، پدیده‌ای دانایی محور است و دانش، نقشی محوری را در آن ایفا می‌کند، سرشت این دانایی، خود نیازمند بررسی و شناخت است که ترجمان آن را در چارچوب پرسش‌هایی با واژگان "چه کسی"، "چه چیزی"، "چه موقع" و "چگونه"، شبیه آنجاگوردن نیز در پیوستار خویش تا اندازه‌ای مورد توجه قرار داده بود، می‌توان یافت.

پرسش‌های حوزه "چه کسی" از جمله مهم‌ترین پرسش‌های معرفتی حوزه تحلیل سیاست‌هاست. در اینجا، اساسی‌ترین پرسش، آن است که از دانش یا دانایی چه کسی درباره باورها یا ارزش‌های مربوطه به تحلیل سیاست‌ها استفاده شده است؟ آیا دانایی برخاسته از کار محققان و منحصمان است؟ از دستگاه دیوانی نشأت می‌گیرد؟ یا محصول کارگروه‌های تحقیقاتی است؟ سپس باید پرسید که چه کسی از این دانش استفاده می‌کند؟ و براساس استفاده از این دانش، تفاسیر، باورها و ارزش‌های چه کسانی را وارد و کدام‌ها را خارج می‌سازند؟ گروه دوم از پرسش‌های شناختی به عرصه "چه چیزی" باز می‌گردند. در اینجا باید پرسید

که دانایی مورد نظر در تحلیل سیاست‌ها، چیست؟ آیا دانش علمی است؟ آیا کمتی است یا کیفی؟ چه نوع ارزش‌ها، باورها و اندیشه‌هایی در ایجاد آن دخیل بوده‌اند؟ و فرضیه‌های مورد نظر آن کدام‌ها هستند؟

سومین گروه از پرسش‌ها با واژه "چه هنگام" آغاز می‌شود این دانایی با آگاهی مورد نظر در تحلیل سیاست‌ها، چه هنگام به وجود می‌آید؟ به بیان دیگر، دانایی مربوط به یک مسأله، چه زمان ایجاد می‌شود؟ یک مسأله، چه هنگام "کشف" می‌نماید؟ چه هنگام به یک دانش و آگاهی عمومی تبدیل می‌گردد؟ و چه زمانی بر افکار عمومی تأثیر می‌گذارد؟ سرانجام نوبت به پرسش از "چگونگی"‌ها می‌رسد. چگونه از دانش و آگاهی در فرایند سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌ها استفاده می‌شود؟ این دانش چگونه به وجود می‌آید؟ چگونه سازمان می‌یابد؟ و چگونه بر افکار عمومی تأثیر می‌گذارد؟

در واقع چهار گروه از پرسش‌های مورد بحث یعنی ارزش‌های چه کسانی؛ ارزش‌های غالب هستند؛ کدام ارزش‌ها، ارزش‌های غالب‌اند؛ چه هنگام، مجموعه‌ای از ارزش‌ها به ارزش‌های غالب تبدیل می‌شوند و چگونه مجموعه‌ای از ارزش‌ها، بر دیگر ارزش‌ها غلبه می‌یابند، مجموعه پرسش‌های شناختی هستند که برای دستیابی به یک تحلیل مناسب از سیاست‌ها باید مورد توجه جدی و دقیق قرار گیرند. کوتاه‌سخن آنکه در کنار تحلیل سیاست‌ها، نکته اساسی و محورین، فهم و شناخت‌سازی چارچوب‌هایی است که به مسائل، محتوا و فرایندهای مربوط به سیاست‌ها، ساختار می‌بخشد و به آنها شکل می‌دهند.

دوم: تحلیل‌گران سیاست‌ها

امروزه "تحلیل سیاست‌ها و مسائل" به شکلی فزاینده، چهره‌ی چندوجهی یا چندرشته‌ای به خود گرفته است. چنانکه پیشتر نیز اشاره شد، علوم سیاسی، فلسفه، اقتصاد، روانشناسی و جامعه‌شناسی در کنار لزوم فهم تاریخی، حقوقی، انسان‌شناختی و جغرافیایی چارچوب سیاست‌های عمومی، از جمله رهیافت‌های اساسی و ضروری سیاست‌گذاری عمومی تلقی می‌شوند. از این رهگذر است که "والد اوسکی، تحلیل سیاست‌ها را عرصه‌ای کاربردی

می‌داند که محتوای آن را نمی‌توان با مرزبندی‌های معمول و متداول میان رشته‌ها تعیین نمود بلکه باید به تطابق و تناسب شرایط زمانی و سرشت مسائل توجه کرد تا به نتیجه‌ای درست رسید.^(۷۱) از این روست که تحلیل سیاست‌ها، نیازمند یک رهیافت "چند چارچوبی" است. این مسأله تا حدود زیادی ویژگی‌های مورد نیاز برای تحلیل‌گران سیاست‌ها را روشن می‌سازد.

تحلیل‌گران سیاست‌ها، افرادی هستند که در حوزه‌های مختلف به کار مشغولند. ز آنجایی که سیاست‌گذاری عمومی، عرصه‌های گوناگونی همچون بهداشت، آموزش، محیط زیست، حمل و نقل، مسکن و نظایر آن به خود اختصاص می‌دهد، تحلیل‌گران سیاست‌ها نیز به فراخور هر یک از عرصه‌های یادشده در شبکه‌ها و اجتماعات تخصصی در سطوحی مختلف به فعالیت می‌پردازند. از سوی دیگر در هر یک از حوزه‌های خاص، تحلیل‌گران سیاست‌ها ممکن است بر روی مراحل خاصی از چرخه سیاست‌گذاری متمرکز شوند. برخی علاقه‌مند به چگونگی شکل‌گیری مسائل هستند؛ برخی دیگر اجرای سیاست‌ها را مد نظر قرار می‌دهند، گروهی به ارزیابی‌ها توجه می‌کنند و شماری نیز به تغییر سیاست‌ها متسائل می‌شوند.

تحلیل‌گران سیاست‌ها را در محیط‌های مختلف می‌توان یافت. جمعی از آنان که به حوزه‌های نظری علاقه‌مند هستند در دانشگاه‌ها فعالیت می‌کنند. گروهی دیگر در مؤسسات تحقیقاتی مشغول به کارند. جمعی دیگر در گروه‌های فشار، لابی‌ها و احزاب سیاسی به چشم می‌خورند و برخی دیگر نیز به صورت آزاد به کار می‌پردازند.

تحلیل‌گران سیاست‌ها، هر جا که باشند و به هر حوزه‌ای از حوزه‌های سیاست‌گذاری که علاقه نشان دهند، دارای ملاحظاتاتی هستند که میان همگی آنها مشترک است:

- آنها به مسائل جامعه و ارتباط میان سیاست‌های عمومی و این مسائل توجه می‌کنند.
- آنها به محتوای سیاست‌های عمومی توجه می‌کنند.
- آنها به آنچه تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران انجام می‌دهند یا انجام نمی‌دهند توجه می‌کنند و به ورودی‌ها و فرایندهای حوزه سیاست‌گذاری علاقه‌مند هستند.
- آنها به پیامدهای یک سیاست در قالب خروجی‌ها و نتایج توجه دارند.
- در کنار آنچه از ویژگی‌های مشترک تحلیل‌گران سیاست‌ها بیان شد، شاره بدین نکته حائز

اهمیت است که تحلیل‌گر سیاست‌ها به نوعی، شناسندهٔ سیاست‌هاست. اوست که سیاست‌ها را چه در چارچوب چرخهٔ سیاست‌گذاری و چه در قالب‌های دیگر مورد بررسی، تحلیل و تفسیر قرار می‌دهد. از این منظر، کار او، یک کارشناختی است. اما شناخت این کارشناختی، خود، در دو سطح، قابل واریسی است. نخست در سطح ویژگی‌های فردی و دوم در سطح ویژگی‌های روشی. در سطح ویژگی‌های فردی، دلیل مابیت خاص رشته سیاست‌گذاری عمومی به‌ویژه از نظر چندرشته‌ای و میان‌رشته‌ای بودن، تحلیل‌گر سیاست‌ها باید به مجموعه‌ای متنوع از ابزارهای دانشی مجهز باشد تا ضمن اختلاط آن با دیگر ویژگی‌های مورد نیاز حوزهٔ تحلیل، از استاندارد ویژگی‌های فردی در این زمینه برخوردار شود. اما در سطح ویژگی‌های روشی، تحلیل‌گر سیاست‌ها باید پرسش‌گری زبردست باشد. این زبردستی، محصول ایمان پرسش‌گر به لزوم پرسش‌های چهارگانه شناختی است که پیشتر به آنها اشاره شد و به‌کارگیری ماهرانه آنها برای دستیابی به پاسخ‌هایی مستقل از علایق و سلیق اوست. روشی را که تحلیل‌گر سیاست‌ها یرمی‌گزیند باید روشی کاملاً علمی باشد. هرچند که در تعیین سیاست‌ها و تنظیم رویکردها و رهیافت‌ها، متناسب با شرایط زمانی و مکانی، ممکن است عناصری بسیار متفاوت حاضر باشند که جنبه‌های علمی برخی از آنها کمتر از ملاحظات غیرعلمی باشد اما روش تحلیل آنها باید بر مبنای روش علمی استوار گردد تا پاسخ‌های به دست آمده در تحلیل سیاست‌ها از ضریب دقت علمی کافی برخوردار باشد.

ویژگی‌های فردی و ویژگی‌های روشی، ویژگی‌هایی مکمل یکدیگر در شناخت تحلیل‌گر سیاست‌ها محسوب می‌شوند که بدون وجود تعادلی مناسب میان آنها، احتمال وجود فردی توانا اما بدون ابزار و روش یا فردی کم‌توان با ده‌راه پیش‌روی، احتمالی دور از ذهن نیست.

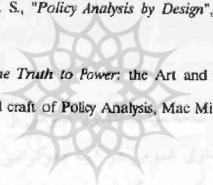
پایان سخن

نویسندگان عرصهٔ سیاست‌گذاری عمومی همچون گوردن، کواد، جنکینز، بابرو و دیزک اهمیت خاصی را برای پدیده تحلیل سیاست‌ها قائل هستند. آنها بر این باورند که تحلیل

سیاست‌ها، ابزاری است ساختی که نه تنها واقعیت‌های موجود مربوط به سیاست‌ها را آشکار می‌سازد بلکه زمینه‌ای مناسب برای بهینه‌سازی راه‌حل‌ها را نیز در اختیار می‌گذارد. ژاگزو نویستگان یادشده، بخش مهمی از فعالیت‌های خویش را به پژوهش‌های پدیدینه تحلیل سیاست‌ها اختصاص می‌دهند. اما از آنجایی که سیاست‌گذاری عمومی، دانشی چندرشته‌ای و میان‌رشته‌ای است، تحلیل سیاست‌ها نیز به تناسب، نیازمند طرح پرسش‌هایی چندسویه و قیاس پاسخ‌ها از سوی تحلیل‌گرانی است که خود، دریند ضرورت دارا بودن دانش و ابزار چندوجهی می‌باشند. کوتاهی در هر یک از حوزه‌های یادشده، تحلیلی ناقص، معیوب و گاه بی‌ارتباط با مسائل اصلی را به دست خواهد داد. پژوهش‌های لوازم شناخت حاصل از تحب سیاست‌ها، علاقه‌مندان این حوزه را در معرض به روز کردن نیازمندی‌ها و کاستن از میزان انحراف در سنجش سیاست‌ها قرار می‌دهد. تحلیل سیاست‌ها و تحلیل‌گران سیاست‌ها، پیش‌نیازهایی اساسی دارند که بدون دستیابی به آنها، کارشناخت سیاست، از دقت و صحت برخوردار نخواهد بود و زنجیره سیاست‌های آتی بر مبنایی ناصواب بنا خواهد شد.

پانوشته‌ها

1. *knowledge infor/about the Policy Process*
2. Gordon, I., Lewis J., Young K., *Perspectives on Policy Analysis*, "Public Administration Bulletin", No. 25, 1977, PP. 26-35.
3. Quade, E. S., *Analysis for Public Decisions*", Elsevier, New York, 1976, P. 21.
4. Ibid, P. 254.
5. Jenkins _ Smith, H., *"Democratic Politics and Policy Analysis"*, Brooks/cole, cal., 1990, P. 11.
6. Bohrow, D. B., Dryczek, J. S., *"Policy Analysis by Design"*, University of Pittsburgh press, 1987, P. 16.
7. Wildavsky. A., *"Speaking the Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis"*, published in uk as the Art and craft of Policy Analysis, Mac Millan, London, 1980, P. 15.



روزنامه‌نگار و محقق اجتماعی
مجله علمی و مطالعات فرهنگی
مجله علمی و مطالعات فرهنگی
مجله علمی و مطالعات فرهنگی

چنین است که با سیاست‌گذاری شود...
درست در دستور نظام دموکراتیک...
در ایران، از اینجا که هر یک...
توانید و ضمن حفظ آن قدرت...
اطمینان از سود نهایی...
نگرش نسبت به ارزش علم به عمل...
میرشود، نگرش اول به تفاوت...
می‌نیاید...
سیاست‌گذاری عمومی و علم...
با دولت، در