

سیاستگذاری عمومی چیست؟

دکتر لطف اله فروزنده - عضو هیأت علمی دانشگاه پیام نور
فؤاد وجدانی - دانشجوی دکتری مدیریت استراتژیک بازرگانی دانشگاه پیام نور

۱- چکیده

از يك سو، دست دولتمردان و مدیران جامعه از دامن اندیشه‌های بلند جامعه‌شناسانه و حکیمانه سیاست‌دانان کوتاه است، یا به سبب بضاعت اندک فکری مدیران در تفسیر عینی افکار مجرد سیاست‌دانان یا به خاطر پایین نیامدن حکیمان سیاسی از آسمان بلند اندیشه‌های مجرد و نپرداختن به مشکلات چشمگیر مادی و عملی جامعه و تدبیر و تسهیل امور خلاق و از سوی دیگر، دو دولت با ایدئولوژیهای حزبی و گرایشهای سیاسی متفاوت در عمل می‌توانند یا مجبورند که از يك سیاست خاص پیروی کنند و واژه‌های چپ و راست که در برهه‌های مختلف زمانی و بسترهای گوناگون مکانی، معانی متفاوت دارند ارزش علمی و عینی ثابتی ندارند. دولتها بیش از آن که سیاسی باشند کاربردی و اداری هستند. دولتمردان ندانی شرایط است و نه حاکم بر وقایع؛ گرایشهای کلی سیاسی وی، او را در یارگیری سیاسی کمک می‌کنند و نه در یادگیری سیاستگذاری یا راهنمایی در اداره و عمل (اشتریان، ۱۳۸۵).

ایجاد و پیشرفت نگرش سیاستگذاری عمومی بعنوان 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 و مستعد مطالعه استقرایی قلمداد می‌شود. چنین رویکردی راه را بر مطالعه کنش دولت

در قالب «دولت در عمل» و «دولت در واقع» گشوده است و عرصه را بر نگرشهای ایدئولوژیک از دولت چه از نوع کثرت‌گرا و چه از گونه نئومارکسیستی آن تنگ کرده است (وحید، ۱۳۸۶).

در این محیط فکری عمل یا کنش دولتی به دور از پیش برداشت‌هایی که منجر به انتخاب‌گزینشی آن می‌شود به محک مشاهده و تحلیل گذاشته می‌شود تا شناخته و منطبق آن درک شود. منطق کنش دولتی، البته، حامل تأثیر ایدئولوژیها و نظریه‌های اجتماعی در جریان است. متخصصان سیاستگذاری عمومی ره‌آورد شناخت کنش دولت و منطق آن را، در هموار شدن زمینه بهبود عمل دولتی و افزایش کارآمدی آن، تغییر در ارکان و شرایط امکان آن می‌بینند.

اگر نگاهی کلی، شامل و از دور به منظره سیاستگذاری در ایران بیافکنیم، سؤال‌ها و جوهی از پیچیدگی خاص ایران پیش می‌آید که بی‌اعتنایی و نیاندیشیدن به آن، از سیاستگذاری همان تصویری را در ذهن مجسم خواهد کرد که ساختن بنایی استوار بر زمینی ناپایدار. در مجموعه حاضر سعی می‌شود ذیل چند محور اساسی، برخی وجوه مشکلات سیاستگذاری در ایران نیز به نظر خوانندگان عرضه شود (وحید، ۱۳۸۶).

لازم به ذکر است علم سیاستگذاری دانش جدیدی است که از بطن علوم سیاسی برون آمده و از عمر آن بیش از چند دهه نمی‌گذرد ولی طی همین مدت اندک

سیاستگذاری را به کاربرد واژه‌های گوناگون برای نامیدن این رشته واداشته که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- Policy analyses ,
- Policy research ,
- Public policy ,
- since des politiques ,
- Analise des politiques Analyse ,
- stratiqu ,
- Administratiation du secteurpublic ,

در زبان انگلیسی دو واژه "politic" و "policy"، اولی به مفهوم علم سیاست (چه نبرد قدرت و چه علم دولت) و دیگری به مفهوم یک سیاست ویژه، تمایز این دو مفهوم را سهل می‌نماید. اما در زبان فرانسه از آنجا که واژه‌ای در برابر policy وجود ندارد و برای هر دو مفهوم فوق، واژه "politique" به کار می‌رود، و این امر محققان را وادار به بکارگیری واژه "politique publique" یا ترکیبات مشابه آن کرده است (اشتریان، ۱۳۸۵).

سیاستگذاری (Policy) در معنای ساده «شیوه مشخص شکل دادن به عمل» تعریف می‌شود، سیاستگذاری بیشتر تلاشی آگاهانه و هدفمند است تا نامنظم یا تصادفی (Colebatch, 2002). سیاستگذاری در اصل تنها به تلاش در بخش عمومی منحصر نمی‌شود اما تأکید این نوشتار اساساً بر سیاستگذاری عمومی است.

این شاخه جدید علوم که از بطن علوم سیاسی تولد یافته کمابیش در ایران ناشناخته بود ولی گسترش علوم سیاستگذاری در غرب به مرور پای پژوهشگران علوم سیاسی را در ایران، بسان دیگر کشورهای که این رشته در آنها توسعه یافته، به تحقیقات کاربردی و امور اداری دولتی باز کرد و علوم سیاسی را به نیازهای واضح و روزمره جامعه متصل کرد. چرا که پژوهشگر علوم سیاستگذاری می‌تواند در زدودن ابهام از برخی اندیشه‌ها در ایران امروز و طرح مباحث واضح اجرایی کشور مؤثر واقع شود.

علوم سیاستگذاری عکس‌العملی است به تقاضاهای روزافزون جامعه و نهادهای عمومی آن از سوی سیاست‌دانان برای حل مشکلات و بحرانهای

بدلیل شمول آثار مثبت آن بر سطوح مختلف جامعه مورد توجه پژوهشگران و دانشمندان غربی قرار گرفته و آثار و نوشته‌های فراوانی درباره آن منتشر شده است. هرچند این آثار بعضاً به فارسی ترجمه شده‌اند ولی بدلیل چندرشته‌ای بودن این علم و فقدان زمینه‌های قبلی، اغلب از سلاست و روانی کافی برخوردار نیستند و بدلیل تعهد و وفاداری مترجمین محترم به متن اصلی و نبود معادل فارسی برای واژه‌ها و اصطلاحات بکار رفته، درک متون ترجمه شده برای بسیاری خوانندگان با مشکل همراه است و بسیار پسندیده است دستاوردهای احتمالی آن برای جامعه ایران توسط پژوهشگران باز نویسی شود.

۲- اصطلاح «علوم سیاستگذاری» و تاریخچه آن

سیاستگذاری عمومی از جمله حوزه‌های مطالعاتی مرتبط با مطالعات استراتژیک و امنیتی به‌شمار می‌آید. سیاستگذاری عمومی عرضه‌کننده الگویی تحلیلی-راهبردی در مقام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است. بنابراین امروزه «مطالعات سیاستگذاری»، به جنبه‌ای پر اهمیت از صنعت نشر دانشگاهی تبدیل شده است. بدین سان سیاستگذاری، بخش مهمی از دروس و برنامه‌های تحصیلی در بسیاری از رشته‌ها را به خود اختصاص داده است. سرعت گسترش این رشته چنان بوده که بسیاری از دست‌اندرکاران تدریس و تحقیق، آنرا بیش از پیش، خارج از کنترل می‌یابند. از این روی، یکی از دلایل ظهور سیاستگذاری عمومی را با چنین هیبتی می‌توان هم توانایی و هم ناتوانی همگان دانست، زیرا رشته‌های مختلف در پی آنند که از طریق حد و مرزهای قدیمی خود، سیاستگذاری عمومی را درک کنند.

در واقع، این ویژگی میان رشته‌ای بودن سیاستگذاری است که آنرا به پدیده‌ای جذاب برای دانشجویان و استادان تبدیل کرده است. اما روی دیگر چنین بازار با شکوه اندیشه‌ها و ففونی که مرزهای رشته‌ها و زیر رشته‌ها را در هم می‌نوردد، تمایل دایمی این رشته به تقسیم شدن و جزء جزء شدن است! (پارسونز، ۱۳۸۵)

اقتضا یا اجبار موضوع پژوهش، محققان علوم

سیاسی، اجتماعی و اداری. به نظر برخی از اندیشمندان، علوم سیاسی با محدود کردن خود به بحث‌های کلی، کمتر به حل مشکلات واضح، عینی و روزمره جامعه همت گماشته است؛ اما با ابداع علوم سیاستگذاری در بطن علوم سیاسی این مهم جامعه عمل خواهد پوشید (اشتریان، ۱۳۸۵).

فرایند سیاست ترکیبی از سه نوع فعالیت به هم مرتبط است (که الزاماً مرحله‌ای و بطور آشکار مجزا نیستند). این فعالیتها عبارتند از تحلیل سیاستی یا سیاستگذاری، اجرای سیاست و ارزیابی سیاست. با این حال فرایند سیاست نه لزوماً تلاشی برای بهینه‌سازی است (Lindblom, 1959)، نه منحصر آنگاه فرایند متمرکز و بالا به پایین. بطور کلی جوهره فرایند سیاست انتخاب و تصمیم‌گیری است خواه در سیاستگذاری یا فعالیت‌های اجرا یا ارزیابی (آلیسون، ۱۹۷۱). بنابراین، این فعالیت‌های تصمیم‌گیری ممکن است عقلانی یا با عقلانیت محدود؛ بالا به پایین (Top-Down) یا از پایین به بالا (Bottom-Up) یا هر دو؛ رسمی یا غیررسمی؛ مرحله‌ای یا نامنظم چرخشی؛ متمرکز یا نامتمرکز؛ بر اساس اهداف و ارزشهای از پیش تعیین شده یا بر اساس ترکیبی مبهم از ارزشها باشد که بازیگران مختلف (رسمی و یا غیررسمی، دولتی و یا غیردولتی با منافع، ارزشها و تلقی‌های همسو یا واگرا، با سهمی متوازن از قدرت یا با قدرت چانه‌زنی متفاوت) در آن درگیر بوده و تعامل دارند (چه به شیوه بالا به پایین و چه به صورت از پایین به بالا). این فرایند (مستقیم یا غیرمستقیم) از قوانین، رویه‌ها، ارزشها، نهادها و حتی خط‌مشی‌های قبلی (رسمی یا غیررسمی) تأثیر می‌پذیرد (آلیسون، ۱۹۷۱).

پیدایش علوم سیاستگذاری ریشه در آثار «لاسل و لرنر» در اوایل دهه پنجاه قرن بیستم میلادی دارد (Lasswell & Lerner, 1951)، ولی نهادینه شدن و گسترش این رشته در دانشگاه‌های غربی پانزده الی بیست سال بعد، یعنی در اواسط دهه شصت و بویژه در اواخر این دهه، آغاز شد. این امر دو دلیل عمده داشت: نخست، فشارهای روزافزون سیاسی-اجتماعی برای

استفاده کاربردی از علوم اجتماعی در حل مسائل روزمره‌ای چون فقر، تبعیض نژادی، آلودگی محیط زیست و... و دوم، ظهور و بروز این نظریه که نقش عوامل اقتصادی-اجتماعی از قبیل درآمد، تعلیم و تربیت، سطح بیکاری و... در تصمیم‌گیریهای دولتی و در سیاستگذاریها بیش از عوامل سنتی مانند گرایشهای حزبی و ایدئولوژیهای سیاسی مؤثر است. (Sabatier 1991) در دهه هفتاد برخی دولتها، بویژه دولت آمریکا، گرایش قابل توجهی در بکارگیری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در این رشته از خود نشان دادند تا این فارغ‌التحصیلان آنها را در سیاستگذاریها یاری دهند. این امر بویژه در اداره امور بهداشتی، حمل و نقل، تعلیم و تربیت آشکارتر است. یکی از دلایل این گرایش را می‌توان به تکاپوی دولتهای غربی در جستجوی نوعی «مشروعیت علمی» برای دخالت‌های روزافزونشان در اداره امور جامعه نسبت داد (اشتریان، ۱۳۸۵).

از دهه هفتاد به این سو میزان آثار منتشره در زمینه علوم سیاستگذاری تنوع و گسترش بسیار یافته است. با پذیرش نظر «پل سبتیه» می‌توان این فعالیتها را به چهار دسته تقسیم کرد (Sabatier, 1991):

۱- تحلیل حوزه‌های مشخص سیاستگذاری مانند بهداشت، حمل و نقل، منابع طبیعی، سیاستگذاری در امور خارجی و...

۲- ارزیابی سیاستها و مطالعه نتایج آنها.

۳- فرایند سیاستگذاریها و عواملی که بر تنظیم و اعمال سیاستها تأثیر می‌گذارد و

۴- پیش‌بینی سیاستهای جایگزین و مطالعه کارایی انواع ابزارهای ممکن در عرصه عمل سیاسی.

برخی از پژوهشگران علوم سیاستگذاری بر آن هستند که این رشته می‌تواند بی‌طرفانه به تعیین جهت سیاستگذاران بپردازد و «چه باید کرد» و «چگونه باید کرد» را ارائه دهد که از تأثیر گرایشهای گروهی و حزبی در امان اند (اشتریان، ۱۳۸۵).

۳- علوم سیاستگذاری؛ اهداف، تعریف‌ها و روش‌ها

چنان که اشاره شد علوم سیاستگذاری یکی از

را به طور عینی و خرد تحلیل و بر پایه آن توصیه‌هایی کاربردی به سیاستمداران ارائه نماید و بدین سان دولتمردان را در جهت انتخاب بهترین راه‌حل‌های یاری کند (اشتریان، ۱۳۸۵).

«لاسلو» یکی از پایه‌گذاران علوم سیاستگذاری، سه ویژگی زیر را برای این رشته برمی‌شمرد (Lasswell, 1951):

- چندرشته‌ای (Multi disciplinary): مقصود وی از چند رشته‌ای یا چند جانبه بودن علوم سیاستگذاری آن است که علوم سیاستگذاری بایستی خود را از قید و بند مطالعات محدود نهادها و ساختارهای سیاسی رها سازد و به جای آن خود را به شاخه‌های دیگری چون جامعه‌شناسی، اقتصاد و حقوق پیوندزند.

- راه‌حل‌یاب (Problem - solving): ویژگی راه‌حل‌یاب بودن را برای پیوند زدن علوم سیاسی با مسائل واقعی جهان (Real world objectivity) و نه فقط باقی ماندن آن در حصارهای آکادمیک وضع می‌کند.

- به وضوح هنجاری - ارزشی (Explicitly normative): با به وضوح هنجاری خواندن علوم سیاستگذاری، «لاسلو» بر آن است که سیاستگذاری نباید بر عینیت علمی (Scientifitic objectivity) پای فشارد، بلکه بایستی بپذیرد که جدا کردن اهداف از ابزارها، یا ارزشها از تکنیکها در مطالعه فعالیت‌های دولتی امکان‌پذیر نیست.

وی معتقد است که علوم سیاستگذاری به همگونی و ایجاد پیوند بین تخصص‌های گوناگون گرایش دارد. از سویی، با بکارگیری روش‌های علوم اجتماعی و روانشناسی به مطالعه فرایند تصمیم‌گیری می‌پردازد و از سوی دیگر، با هدف بهبود محتوای اطلاعات و تفاسیر فنی سیاستگذاران و دولتمردان، پای خود را از مرزهای علوم اجتماعی و روانشناسی فراتر می‌گذارد.

به مرور علوم سیاستگذاری از علوم سیاسی سنتی فاصله می‌گیرد هم به لحاظ تعاریف و روشها و هم به لحاظ مسائلی که مورد مطالعه قرار می‌دهد. از لحاظ تعاریف، علوم سیاستگذاری از تعریف سیاست بعنوان «علم قدرت» یا «دولت» به تعریف سیاست بعنوان «علم

شاخه‌های علوم سیاسی است که به مطالعه سیاستها و عملکردهای مشخص دولت در زمینه‌های گوناگون چون سیاست کشاورزی، سیاست تکنولوژیک، سیاست بهداشتی و... و همچنین زیرمجموعه‌های گوناگون هر یک از این موارد می‌پردازد.

علوم سیاستگذاری می‌کوشد شناخت عملی ما را در زمینه سیاستهای بخش عمومی گسترش دهد؛ محتوا و جوهره حرکات و دخالت‌های دولتی در امور جامعه را باز شناسد؛ و در یک کلام، از فعالیت‌های بخش عمومی به صورت خرد سخن گوید و طرح سئوالاتی نظیر اینکه: دولت چه جنبه‌هایی از امور عمومی را به عهده گرفته است؟ سیاسی یا اداری؟ منطقه‌ای یا ملی؟ چگونه؟ در پاسخ به چه مسئله‌ای؟ با چه ابزاری؟ با چه نتایجی؟ و برای کی؟ علوم سیاستگذاری از امنیت عمومی، آموزش کادرهای دولتی، پیش‌بینی فعالیت‌های دولت، امور مالی، حمل و نقل، برنامه‌ریزی شهری و خلاصه، از تدبیر امور جامعه سخن به میان می‌آورد (Grawitz, 1985).

علوم سیاستگذاری بخشی از جنبش عقلایی کردن زندگی بشری و عقلایی عمل کردن بشر است که به کمک آن انسان سعی می‌کند به تسلط روزافزونی بر زندگی اجتماعی خویش دست یابد. «تحلیل سیاستهای عمومی» حلقه مفقوده‌ای است که پژوهشگران را در شناخت تجربی پیچیدگی قانونگذاری حکومتی و ماهیت آن یاری می‌دهد (Duran, 1990) و بالاخره، به بیانی فنی‌تر، علوم سیاستگذاری عبارت است از ترکیبی از علم، مهارت، هنر به این ترتیب که:

علم: بدنهٔ تئوریک، مفاهیم و روشهای اساسی آن است؛

مهارت: مجموعه‌ای است از تکنیک‌های کاربردی، قواعد عملی و روشهای عملیاتی استاندارد؛

و هنر: عبارت است از مشی، سبک و حالتی که کاری انجام می‌شود (Majchrzuk, 1948).

بر اساس آنچه گذشت یکی از وظایف پژوهشگر علوم سیاستگذاری می‌تواند آن باشد که مسائل جامعه

کمر همت می‌بندد؛ چرا که از این دیدگاه، سیاست، علم یا فن تصمیم‌گیری است.

در این رهگذر، یکی از وظایف اساسی سیاستگذاری، جمع‌بندی و طبقه‌بندی علمی تجربه‌های روزمره دولتمردان و مدیران است تا بتوان این تجارب از هم گسیخته و پراکنده در بستر مکان و گذر زمان را به سیستمی تبدیل کرد که تجارت آن به سهولت قابل انتقال به دیگران باشد و از سلسله‌سعی و خطای دائمی کارگزاران حکومتی پرهیز نمود و به جای آن فرایند سعی و خطا را در مجموعه‌ای منظم قرار داد تا آزموده‌ها را دوباره نیاز ماییم و تجربه‌های اجرایی را به مدیران جدید انتقال دهیم. تنها در این صورت است که دستگاه اجرایی به کارگاه آموزش ضمن خدمت مدیران بی‌تجربه تبدیل نمی‌شود و دولتمردان و برنامه‌ریزان تازه کار با نشستن بر سر خوان تجربه‌های تلخ و شیرین پیشینیان تجربه را با نوگرایی در هم می‌آمیزند و این همه، نیازمند ضبط و ثبت و نگارش و طبقه‌بندی علمی تجربیات حکومت‌گری است که علوم سیاستگذاری می‌تواند ادعای به انجام رسانیدن آن را داشته باشد. بدین ترتیب، علوم سیاستگذاری پای خود را از حوزه سنتی قدرت فراتر می‌گذارد و به شکل جالب توجهی خود را به بسیاری از حوزه‌های اجتماعی و اداری پیوند می‌زند و بالمال و بالاجبار با بسیاری از شاخه‌های علوم رابطه برقرار می‌کند (Duran, 1990). در این دیدگاه، نقش بخش عمومی بیشتر در ترکیب و سازماندهی اعمال و عقول انسانها تبلور می‌یابد؛ چرا که تمدن فنی بشری حاصل و ترکیبی از عقول متوسط انسانها و مدیریت بهینه استعدادهايشان است و نه نتیجه مستقیم نبوغ نخبگان (اشتریان، ۱۳۸۵).

و اما روش علوم سیاستگذاری علوم سیاسی را از آسمان کلیات به زمین جزئیات فرود می‌آورد؛ از این رو، الزاماً جزئی‌نگر و محدودیت‌گرا و در عین حال چندجانبه و چندبعدی است. محدود است از این لحاظ که حوزه‌های مشخصی را در جامعه مطالعه می‌کند و چندبعدی است از این بابت که در همین حوزه مشخص و محدود، به جنبه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی،

یا هنر اداره جامعه» عدول می‌کند. اولی به فرایندهای قدرت سیاسی و دومی به سیاستهایی می‌پردازد که قدرت سیاسی در پیش می‌گیرد. هر چند پیوستگی و درهم تنیدگی این دو به اندازه‌ای است که نمی‌توان مرز روشنی بین این دو متصور شد. اما در عرصه پژوهش، این تمایز بسیار کار است. علوم سیاسی به مباحث کلی و مجردی چون آزادی، جنگ و صلح، نظریات سیاسی و... می‌پردازد؛ ولی علوم سیاستگذاری ما را به عرصه فعالیت‌های خرد و اداری دولت که نمود عینی تری دارند می‌کشاند (Windoff, 1983).

به نظر «پاتریس دیوران» علوم سیاستگذاری با ارجحیت دادن به مطالعه مسائل عمومی که در درون خود حضور بسیاری از متغیرهای جامعه‌شناختی را (که با ساخت اجتماعی یا فرهنگ یا باروشهای برهانی پیوسته‌اند) همگون می‌کند به وضوح از علوم سیاسی که با چشم‌اندازی کاملاً نهادی تعریف می‌شود فاصله می‌گیرد و خود را بعنوان بستر ویژه‌ای در جامعه‌شناسی مطرح می‌کند (Duran, 1990).

علوم سیاستگذاری می‌تواند پادزهری برای تکنوکراسی باشد. فعالیت‌های دولتی در چارچوب فنون، تکنیکها و تخصص‌ها شکل می‌گیرد و از این رو، چنین می‌نماید که عمل دولتی بایستی در بند تکنوکراسی باشد. دانشور فنی با داشتن تخصص در یک زمینه خاص مدعی مشروعیت سیاستگذاری در آن زمینه است، اما مشروعیت سیاستگذاری برآمد تخصص‌ها در مجموعه‌ای از فنون است که با هم در یک سیاستگذاری دخیلند.

مدیریت، ریاست و وزارت در حیطه تخصص محض نیست، بلکه مقوله‌ای است که مجموعه‌ای از تخصص‌ها را با خود به کار می‌گیرد. تخصص و جهی ویژه و خرد از یک مقوله را می‌نماید، ولی اقتضای مدیریت، چندوجهی و کلان بودن منظر است. از این رو، دولتمرد و کارپرداز سیاسی از مجموعه‌ای از مشاوره‌های تخصصی بهره می‌گیرد تا کار سیاستگذاری و سیاستمداری خویش را پیش ببرد و این خود کاری تخصصی است که علوم سیاستگذاری بر آن

نیازسنجی اقسام و گونه‌های مختلفی دارد. شرح مختصری از نیازسنجی خواننده‌ها در شناخت هر چه بیشتر نیازسنجی و تفکیک نیازسنجی معطوف به مسئله از نیازسنجی آرمان‌گرایانه یا منفعت‌گرایانه که متعاقباً آورده می‌شود یاری می‌دهد:

الف. نیازسنجی کمی

این گونه نیازسنجی‌ها بر مبنای متغیرهایی چون جمعیت و درآمد صورت می‌گیرند. سیاستگذار معمولاً نیازهای عینی و فیزیکی را به تناسب نرخ رشد جمعیت، درآمد و مانند آن محاسبه می‌کند و نتیجه می‌گیرد که به نسبت جمعیت موجود چه تعداد مثلاً سالن سینما، بیمارستان و یا خدمات و کالاهای اقتصادی و... دیگر مورد نیاز است. نیازسنجی‌های کمی راه می‌تواند به صورتی کلی و در مقیاس ملی و بادر نظر گرفتن شاخص‌های کلان (کل جمعیت، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی و...) انجام داد و هم براساس مطالعات محدود و اخذ گزارش‌های تحقیقی - توصیفی ماموران نهادهای عمومی از مناطق خاص. چنین نیازسنجی‌های خاصی مبنای برنامه‌ریزی‌های استقرایی را تشکیل می‌دهد. لازم به ذکر است آنچه که در ایران به نام برنامه‌ریزی انجام می‌شود، بیشتر تخصیص بودجه جاری کشور و هزینه‌های نگهداری سازمانهای دولتی و پرسنل آنها است و نه تدوین سیاستهایی که بتوان براساس آن به برنامه‌ریزی عملیاتی پرداخت. در نتیجه دولت در جهت‌دهی جدی روابط اجتماعی و تغییر ماهیت جامعه در اداره خویش و کاربست اقتدار اداری کم توان جلوه می‌کند.

ب. نیازسنجی سازمانی

نیازسنجی‌های سازمانی از معمول‌ترین نیازسنجی‌های دیوان‌سالاری‌های عمومی است که براساس اهداف، وظایف و شاخصهای سازمانی و ابزارهای ویژه هر سازمان انجام می‌شود. شرح وظایف سازمانها توجه آنها را به حوزه‌های خاصی از جامعه جلب و هدایت می‌کند. مسائل و معضلات اجتماعی از دریچه وظایف سازمانی نگرینسته می‌شود و معمولاً متغیرهای

اداری، حقوقی و... می‌پردازد. از آنجا که بسیاری از عوامل در یک پدیده اجتماعی و در یک سیاستگذاری خاص مؤثرند، علوم سیاستگذاری توجه خود را به‌شمار وسیع‌تری از عوامل که در تصمیم‌گیری یک سیاستمدار دخیل هستند معطوف می‌کند که «بوروکراسی» قانون‌گذاری، گروه‌های فشار، تخصص‌های حرفه‌ای و محدودیت‌های فنی از آن جمله‌اند (Sabatier, 1991).

۶- انواع سیاستگذاری عمومی

سه گونه مختلف سیاستگذاری قابل تشخیص است، سیاستگذاری عینیت‌گرا، آرمان‌گرا و ذهنیت‌گرا (اشتریان، ۱۳۸۶):

نخست سیاستگذاری عینیت‌گرا (یا معطوف به مسئله) است که به قصد پاسخگویی به بحران، مشکل یا نقیصه‌ای مطرح می‌شود. در چنین حالتی شرط اساسی، مشاهده و تجزیه و تحلیل حتی الامکان عینی مشکل یا معضل اجتماعی است. به عبارت دیگر موضوعی که در دستور کار سیاستگذاران قرار می‌گیرد، یا به تعبیر دیگر صورت مسئله سیاستگذاری، مشکل یا نقیصه‌ای است که از قبل بوجود آمده و هم‌اکنون نیز وجود دارد. در سیاستگذاری معطوف به مسئله، کار از تحلیل و علت‌یابی مشکل یا معضلی عینی شروع می‌شود و سپس به اتخاذ سیاستهایی برای حل آن مشکل می‌پردازند. حُسن این روش آن است که اولاً، سیاستگذار دچار پراکندگی فکر و ابهام نمی‌شود و ثانیاً از اختلاط اهداف و سیاستها پرهیز می‌شود، ثالثاً محدوده متغیرهایی را که باید دستکاری شوند، مشخص می‌کند و رابعاً به انطباق سیاستها با اهداف با سهولت بیشتری دست می‌یابد. یکی از مهمترین ابزارهایی که زمینه‌ساز سیاستگذاری معطوف به مسئله قرار می‌گیرد، نیازسنجی است. نیازسنجی بر مبنای واقعیات موجود، دردها و آلام عینی و ضرورتها و حساسیتها انجام می‌شود. این امر سیاستگذار را از ذهنی‌گرایی و فاصله گرفتن از واقعیات می‌رهاند.

مهم جلوه دادن گزارش کار برخی مدیران کار را به جایی رسانده که بعضی از این همایش‌ها محل طرح مقاله‌های تکراری شده و هیچ‌گونه تعامل فکری نیز در آنها مشاهده نمی‌شود و سخنرانان صرفاً طرح ناقصی از مقاله‌های خود ارائه می‌دهند.

ج. نیازسنجی مشتری مدار

در نیازسنجی مشتری مدار، که در تقابل با نیازسنجی سازمانی است، اصل را بر نیازها و رفتارهای جمعیت هدف قرار می‌دهند و حتی الامکان از تحمیل آمال و آرزوهای تصمیم‌گیران بر جامعه خودداری می‌کنند. اصطلاح «مشتری» نمایانگر این نکته مهم نیز هست که ملاحظات اقتصادی و سود و زیان مالی ممکن است بر رابطه تصمیم‌گیران و جامعه حاکم شود، بویژه در نظامی که تصمیم‌گیران و دولتمردان قدرتی در حد کارمندان عالی رتبه اداری دارند و قدرت اصلی در دست صاحبان سرمایه است. تحولات مدیریتی بویژه در کشورهای پیشرفته صنعتی با این تمایل صورت گرفته که نظام مدیریتی عمومی را به سوی رفع نیاز مشتریان و سرعت بخشیدن به عمل‌آرایه خدمات به آنان سوق دهد. این امر تا بدین حد نیز پیش رفته است که مشتری یا ارباب رجوع در فرایند امور اداری نیز مشارکت داده می‌شود. بنیان نظری مشتری‌مداری از آموزه‌های نظریه اختیار عمومی سرچشمه می‌گیرد که از مدلهای و قواعد علم اقتصاد در تصمیم‌گیری دولتی و مدیریت دولتی استفاده می‌کند و اختیار عمومی را در مقابل اختیارات دولتی گسترش می‌دهد.

د. نیازسنجی براساس جهان‌شناسی روز

بررسی تحولات فرهنگی جهان در حال دگرگونی و اطلاع از آنچه که روز به روز به جریان حیات بشری می‌گذرد و تحلیل جامعه‌شناختی-فرهنگی این تحولات زمینه‌ساز شناخت نیازهای جدید است. تکرر روزافزون متغیرهای تأثیرگذار بر فرهنگ کلان‌شهرهایی همچون تهران و بروز پدیده‌ای که می‌توان آن را سیالیت فرهنگی نامید، ضرورت توجه به چنین نیازسنجی‌هایی را بیش از پیش نشان می‌دهد.

خاصی نیز که برای سازمان شناخته شده است، به قصد ایجاد تغییرات اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد و دست‌کاری می‌شود. «سبد قیمت‌ها»، ابزار سازمانی وزارت امور اقتصاد و دارایی برای اندازه‌گیری نرخ تورم است. شمارگان کتابهای منتشر شده و تعداد کتابهای جدید ابزاری است که با آن رشد فرهنگی را اندازه می‌گیرند. ثبات اداری و تداوم زمانی مسئولیت‌ها و وظایف سازمانی نوعی رکود و انجماد در نیازسنجی‌های سازمانی پدید می‌آورد. دیوان‌سالاران و بدنه کارشناسی سازمانها، به ابزارها، متغیرها و شاخصهای خاصی خو می‌گیرند و به تدریج توان تطبیق با شرایط و مسائل جدیدی را که در عرصه اجتماعی رخ می‌دهد، از دست می‌دهند. ایجاد تغییر در چنین سازمانهایی به‌کندی صورت می‌گیرد و نوآوری در آنها بسیار محدود است. وانگهی، نیازسنجی‌های سازمانی گاه بر اساس منافع دیوان‌سالاران و توجیه مسئولیت‌ها و مقامهای سازمانی و حفظ یا ارتقای موقعیت شغلی آنها صورت می‌گیرد. نیازسنجی سازمانی ماهیتاً غیر دموکراتیک است، چرا که دیوان‌سالاری سازمانی و تخصص‌های آن راه ورود نیازهای عمومی را به عرصه تصمیمات دولتی محدود می‌کند. هنگامی که تنها برخی متخصصان می‌توانند برخی امور را بفهمند چگونه می‌توان منافع، خواسته‌ها و مطالبات عمومی را نمایندگی کرد؟ (این پرسش محور مبادلات تکنوکراسی و دموکراسی را تشکیل می‌دهد). نکته ظریف و مورد تأکید این است که سازمانها، وظایف و ابزارهای ویژه آنها بر فرایند فهم دیوان‌سالاران و سیاستگذاران از امور نیز تأثیر می‌گذارند و آنان را به تلقی‌های خاص از مسائل رهنمون می‌شوند. فعالیتهای روزمره و تکراری سازمانها و انجام دادن برخی امور بر اساس وظیفه، عادت یا رسوم اداری موجود، گاه به کلی آنها را از نیازهای واقعی و حتمی اهداف اصلی فعالیتها دور می‌کند. برگزاری همایش در کشور ما نمونه بسیار جالبی از این پدیده است. بی‌تردید یکی از اهداف همایش‌ها برقراری تعامل علمی بین اندیشمندان و آرایه راه‌حل برای معضلات موجود در زمینه‌ای خاص است. در صورتی که تکراری شدن این همایش‌ها برای

در کی هستی‌شناسانه است. هندسه شهری و ساختارها و ساز و کارهای سیاستگذاری به گونه‌ای سلسله‌مراتبی از نظمی هستی‌شناسانه (Ontologic) پیروی می‌کنند. این نظم هستی‌شناسانه ممکن است مذهبی، فلسفی، عرفانی و... باشد که سرچشمه جهان‌بینی و عمل اجتماعی است. باید و نبایدهایی که در جهان‌بینی مطرح می‌شود پایه اهداف سیاستگذاری قرار می‌گیرد.

معمولاً سیاستگذاری عمومی بر اساس کمیات اجرا می‌شود و این مبنای کمی خود ضرورتاً به تحقق اهداف کیفی منجر نمی‌شود، از این رو ایجاد ربط منطقی بین زیربنای سیاستگذاری و ابزارهای عینی با ارزشهای کلی، کیفی و کلان از اساسی‌ترین مراحل سیاستگذاری هدف‌گرا و معطوف به ارزشهاست. صورت‌بندی مسائل معطوف به ارزشها تا حدودی از ابهام و کلی‌گویی‌های معمول در سیاست‌گذارهای ارزشی جلوگیری می‌کند. درست برعکس ذهنی بودن بسیاری از ارزشها، سیاستگذاران را به خطاهای زیادی رهنمون می‌شود؛ چرا که ذهنی‌گرایی، عامل کلی‌گویی، گنگی و ابهام است. چه بسیارند مدیران و تصمیم‌گیرانی که تصورات کلی، مبهم و ذهنی خود را از ارزشها مبنای سیاستگذاری قرار می‌دهند و حتماً آن ارزشها را سیاست تلقی می‌کنند. مثلاً عباراتی چون «گسترش ارزشها در جامعه»، «رشد و تعالی انسانها» و... را سیاست می‌پندارند.

نیازسنجی قیاسی در سیاستگذاری آرمانی

در سیاستگذاری معطوف به اهداف آرمانی نیازسنجی بر مبنای نظریات فرهنگی یا آرمانها و ارزشهای خاص و به روش قیاسی صورت می‌گیرد. سیاستگذار، توسعه و توسعه فرهنگی را در چشم‌انداز کلان نظری مدنظر قرار می‌دهد. این چشم‌انداز معمولاً با تحلیل مقوله‌های فرهنگی و ارزیابی نظری آنها شکل می‌گیرد؛ مثلاً می‌توان بر اساس تحلیلی فلسفی از رابطه انسان و طبیعت، انسان را بخشی از طبیعت و در تعامل با آن و تأثیرپذیر از قانون‌مندی حاکم بر آن دانست. بر اساس این نظر همانند فلاسفه یونان باستان، قوانین اجتماعی و فرهنگی را متأثر از قوانین حاکم بر طبیعت

تأثیر ماهواره‌های تلویزیونی بر شکل‌گیری فرهنگی جدید و جهان‌شمول، کاهش تأثیر فرهنگ بومی بر شکل‌گیری قدرت سیاسی، کاهش نقش تاریخ در شکل‌گیری فرهنگ و... از جمله مواردی است که سیاستگذاران باید با توجه و دقت، درک و تحلیل کنند تا توانایی کشف نیازهای زندگی مدرن و صورت‌بندی مسائل سیاستگذاری ملی را داشته باشند.

دوم سیاست‌گذاری آرمان (یا هدف) گراست که برای تحقق يك آرمان یا ذهنیت مطرح می‌شود. در این حالت در واقع سیاستگذار برای دستیابی به هدفی آرمانی یا ارزشی بر نامه‌ای راهبردی تهیه و تدارک می‌بیند. سیاستگذاری معطوف به هدف، برای تحقق اهداف کلی انجام می‌شود. سیاست‌گذار، چشم‌اندازها و اهداف کلان را مدنظر قرار می‌دهد و بنا دارد که به آن اهداف نایل شود؛ اما مشکل اینجاست که معمولاً تصمیم‌گیران به بیان اهداف کلی اکتفا نموده و تصور می‌کنند که آن اهداف به خودی خود سیاست هستند. در حالی که سیاستگذاری مشخص کردن خط‌مشی‌های عینی‌تر برای رسیدن به اهداف است.

سؤال اصلی، چگونگی دستیابی به آن اهداف و ساز و کارهای مناسب این کار است. مثلاً اگر هدف کلی دستگاه سیاستگذاری دستیابی به امنیت اجتماعی است یکی از راههای دستیابی به آن، تأمین امنیت جانی انسان‌هاست. با عنایت به این که امنیت اجتماعی هدف سیاستگذار است و نه خود سیاستگذاری، سیاست‌اتخاذ شده برای نایل شدن به این هدف بسته به شرایط جامعه مورد نظر می‌تواند یکی از دو سیاست زیر باشد:

- افزایش نیروهای انتظامی برای تأمین امنیت جانی شهروندان؛

- افزایش اقدامات تأمینی و حفاظتی برای جلوگیری از افزایش تلفات رانندگی در جاده‌ها.

این دو سیاست می‌توانند موضوع برنامه‌ریزی دولتی در زمینه‌های مورد نظر قرار گیرند. در این نوع سیاستگذاری، تصمیم‌گیران درک نظری خود را از جهان، انسان، جامعه و فرهنگ مبنای تصمیم‌قرار می‌دهند. از این منظر سیاستگذاری در واقع مبتنی بر

- در برداشت دوم سیاست عبارتست از تدوین راه حل عملی برای حل مشکل خاص اجتماعی یا برای دستیابی به هدفی ویژه. این راه حل عملی می تواند مبنایی برای برنامه ریزی دستگاههای اجرایی باشد. چنین برداشتی ضرورتاً موجب توجه به مسائل و مشکلات خاص و تحلیل و ارزیابی آنها می شود. تحلیل، ریشه یابی و شناسایی علل و عوامل به وجود آورنده مشکلات در تدوین سیاستها بازتاب می یابد و متغیرهای مشخصی تحت عنوان سیاست، سامان داده می شود. بدین سان کارهای کلیشه ای و تکرار مکررات یا تکرار فعالیتهایی که در جوامع دیگر انجام می شود، کافی نخواهد بود و اتخاذ سیاست مستلزم توجه ویژه به زمینه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی خاص یک کشور معین می شود که مسئله را به وجود آورده است.

تفکیک نکردن این دو برداشت از سیاست، معضلات فراوانی برای دستگاه سیاستگذاری فراهم می آورد. نخستین مشکل این است که سیاستگذاران اهداف آرمانی خود را در قالب جملاتی بیان می کنند و آن را سیاست (به معنای برنامه عمل) می پندارند؛ مثلاً می توان به مواردی نظیر «دستیابی به کمال مطلوب انسانی» یا «ایجاد زمینه مساعد برای ارتقای فرهنگ شهروندی» یا «تقویت قانون گرایی» یا «تقلیل تأثیرات منفی هویت های فراملی» و... اشاره کرد. سیاستگذاری در این حد عقیم است و بهتر آن است که این مقولات «هدف گذاری» نامیده شوند. این «هدف گذاری»، مبنای برداشتهای متفاوت و تفسیرهای متضاد مدیران اجرایی می شود و این امر هنگامی شدت می یابد که مدیران، فرهنگ مشترکی نداشته باشند. چرا که هر یک به فراخور آنچه می فهمند و آنچه تجربه کرده اند به موضوعهایی چون کمال مطلوب انسانی و تقویت قانون گرایی می نگرند. وانگهی، این اهداف آنچنان کلان اند که بسیاری از اعمال را می توان در قالب آنها تفسیر کرد. از این رو، مدیران اجرایی معمولاً اعمال تکراری و ساده تر را برمی گزینند و آنها را در جهت «سیاستهای» کلان فوق قلمداد می کنند. با توجه به این که عرصه عمل بسیار وسیع و

فرض می کنند. جدایی انسان از طبیعت، جدایی از اصل و نسب اوست. شهرسازی و زندگی شهری با توجه به این اصل سامان می گیرد و نیازهای فرهنگی بر همین اساس صورت بندی می شوند. تخریب طبیعت بر اثر فعالیتهای شهرسازی، عملی ضد فرهنگی و ضد انسان قلمداد و چنین مطرح می شود که وجود فضای سبز مناسب اطراف محل زندگی انسان «نیازی طبیعی» است و فقدان آن انسانهایی به لحاظ فرهنگی نابهنجار پدید می آورد.

در نوع سوم که سیاستگذاری ذهنیت گراست، سیاستگذار به دنبال امری ذهنی و گاه خیالی است که نه آرمانی است و نه مبتنی بر داده های عینی. در واقع این نامناسب ترین نوع سیاست گذاری است، چرا که در این نوع سیاستگذاری، سیاستگذار بر اساس ذهنیات مبهم و غیر دقیق و آرزوهای گنگ و اندیشه های تقلیدی که کاملاً فهمیده نشده اند عمل می کند. در این نوع سیاستگذاری هدفها غیر دقیق، روشها ناشناخته و ناقص، منافع به صورت پنهان بر فضای سیاستگذاری سایه افکننده و جامعه و نیازهای آن شناخته نشده است. در چنین فضایی روزمرگی و بی نظمی سرسام آوری بر عرصه سیاستگذاری حاکم است و حوادث، عنان اختیار سیاستگذار را در عرصه سیال و پرتلاطم حوادث و وقایع در اختیار دارد و وی را به هر سو که اندک نسیمی بوزد، می برد.

خلط اهداف کلان با سیاستها (هدف گذاری یا سیاستگذاری)

دو برداشت کاملاً متفاوت از سیاست (به معنی اداره امور) وجود دارد:

- در یک برداشت، سیاست عبارتست از اهداف کلان دستگاه اجرایی. این برداشت نمی تواند مبنای عمل قرار گیرد، مگر آن که شفافیت یابد و به مجموعه ای از اهداف عینی و مشخص شکسته شود. در صورتی که نتوان چنین اهدافی را در قالب مقاصد عینی تری عملیاتی کرد دسترسی به چنین اهدافی ناممکن خواهد بود.

ج- مرحله ارزیابی پیشنهادهای مختلف برای راه حل یابی (فرموله کردن): در سیاستگذاری عمومی یک سیاست گذار به دنبال راه حل برای حل معضلات سیاستی است. یک سیاست گذار منطقاً باید راه حل های مختلفی را در مواجهه با یک مسئله واحد بررسی کند. و اینکه در کنار راه حل انتخاب شده، چه راه حل های دیگری ممکن است وجود داشته باشد؛

د- مرحله انتخاب (تصمیم گیری): فرایند رسمی و قانونی اخذ تصمیم در یک نظام چیست؟ در این مرحله بسیاری از لایه های پنهان تصمیم گیری گشوده می شود تا آنجا که اساساً فهم تفکیک وظایف و نقش ها در نظام سیاستگذاری عمومی بویژه در نظام اداری نسبتاً پیچیده نظیر ایران آسان شود. بعنوان مثال در نظام سیاسی ایران شناخت سطح دخالت مجمع تشخیص مصلحت، تفکیک سیاستگذاری از قانون گذاری، تفاوت و میزان اختیارات وزارت خارجه از شورای عالی امنیت ملی و... ضروری است؛

ه- مرحله اتخاذ یک سیاست: اتخاذ یک تصمیم مرجح از بین سایر گزینه ها برای اجرا؛

و- مرحله اجرا و اخذ باز خورد: یعنی اجرای سیاست؛ قوانین، مقررات و انتظاماتی که دولت تدوین نموده و در پیش می گیرد؛ در این مرحله سیاستهای دولتی اجرا و موانع و مشکلات آن که در ادبیات سیاستگذاری عمومی به تفصیل تأکید شده مورد بررسی قرار می گیرد و در چارچوب نظری سیاستگذاری عمومی، شفاف سازی سیاستها، هماهنگی و اجماع بین سیاستگذاران از طریق گسترش گفتگوهای تخصصی در عرصه عمومی و... انجام می شود. اخذ باز خورد های روزمره از سیاستهای در حال اجرا، چیزی است که هم پژوهشگران و هم دستگاههای اجرایی به علل گوناگون فرصت امکانات و زمینه انجام آن را ندارند.

ز- مرحله ارزیابی نتایج سیاست اجرا شده: مرحله ارزیابی سیاستگذاری عمومی مرحله ای فنی و پیچیده است که به ارزیابی تأثیرات سیاستهای اجرا شده بر جمعیت هدف، سیاستها و دیگر بخشهای جامعه

مبهم است اتخاذ «هدف گذاری» به جای «سیاست گذاری»، زمینه دوباره کاریها و تداخل وظایف و مسئولیتها را فراهم می آورد. این امر بویژه در حوزه نظری مثل فرهنگ نمود بیشتری می یابد، چرا که مفهوم فرهنگ سیال است و این سیال بودن کلی گویی و ابهام را مضاعف می کند (اشتریان، ۱۳۸۶).

۵- راهبردها:

از آنجا که «سیاستها و برنامه عمل دولتها»، واحد تحلیل علوم سیاستگذاری است، تنوع و تعدد این برنامه ها از زمینه پژوهش و پژوهشگری را در علوم سیاستگذاری بسیار وسیع و گسترده می نمایند و همین گستردگی است که راه پیوند سیاست و دیگر رشته های علمی نظیر فیزیک، شیمی، مکانیک، تعلیم و تربیت، اقتصاد، حقوق و کشاورزی را هموار می کند. راهبردهای مطالعه سیاستهای دولتی توسط علوم سیاستگذاری جنبه های مدیریتی، اداری، و سازماندهی را در بر می گیرد. در انجام این امر از راهبردهای مختلفی استفاده شده است که به سبب ضیق وقت در اینجا تنها به راهبردهای فرایندهای سیاستگذاری (policy process) اشاره می شود. سیاستگذاری عمومی مربوط به «تدوین مسأله»، «شناخت مسأله»، «راه حل»، «تصمیم گیری»، «اجرا»، «باز خورد»، «ارزیابی» و... است. برخی فرایندها را پنج مرحله و برخی دیگر ۹ مرحله ذکر کرده اند. «جیمز اندرسون» و همکارانش هفت مرحله مختلف زیر را در فرایند سیاستگذاری بازشناسی کرده اند (Anderson, 1948):

الف- مرحله طرح مسئله: وضعیتی که در آن نیازی، محرومیتی یا نارضایتی ای ایجاد می شود و هدف راه حل یابی قرار می گیرد؛ این که چگونه فرایند تبدیل یک پدیده به مسئله سیاستی طی می شود؟ و یا تحت تأثیر چه عواملی یک پدیده تبدیل به یک مسئله عمومی شده و وارد دستور کار دولت و مقامات تصمیم گیرنده می شود؟ و این فرایند در نوع راه حل ها نیز تأثیر گذار خواهد بود؛

ب- تشکیل فهرستی از مسائل که لازم است دولت برای آن چاره جویی کند (دستور کار دولت)؛

می‌پردازد.

مراحل فوق با تفاوت‌هایی توسط دیگر پژوهشگران نیز مورد استفاده قرار گرفته است. برخی نیز چون «کینگ‌دان» راهی معکوس در پیش گرفته و معتقدند سیاستگذاران در ابتدا منافع خاص خود را (اصطلاحی که وی به کار می‌برد «راه حل») است و نه «منافع خاص» شناسایی می‌کنند و سپس برای آن، مسئله‌ای شکل می‌دهند و به اجرای سیاست‌گذاری برای دستیابی به آن منافع مبادرت می‌ورزند (Kingdon, 1995).

۶- شرایط موفقیت در اجرای مؤثر سیاست‌ها:

راهنمایی برای تحقق اهداف در سیاست‌گذاری عمومی

اگر چه اکثر مطالعات مربوط به اجرای سیاستها درباره قابلیت قوانین مهم در نیل واقعی به اهداف خود، دارد. در اینجا پنج شرطی را که موجب موفقیت در اجرای مؤثر يك سیاست می‌شوند مشخص و سپس برخی از راهبردهای قابل استفاده برای قانونگذاری و سایر سیاستگذاران به منظور رفع نقایص موجود در هر يك از این شرایط پیشنهاد می‌شود (ساباتیر و مازمانیان، ۱۳۸۶).

قابلیت سیاستگذاری عمومی جهت تغییر رفتار اجتماعی فرایند پیچیده‌ای است که باید از منظر تاریخی مورد بررسی قرار گیرد. در هر حوزه خاص سیاستی، وجود تغییرات اندک ناشی از اصلاحاتی که به وسیله دستگاههای ذیربط، گروههای ذینفع و کمیته‌های قانونگذاری صورت می‌پذیرد، جهت گیری اصلی سیاستی اغلب در بلندمدت پایدار می‌ماند. با این همه در اینجا شرایطی بررسی می‌شود که تحت آنها يك قانون یا اقدام سیاستی مهم دیگری (نظیر تصمیم دادگاه استیناف) که به دنبال تغییر عمده در تحول تاریخی سیاستگذاری است، بتواند عملاً به اهداف خود برسد.

بخش عمده ادبیات فرایند اجرای سیاستها که طی دهه گذشته توسعه یافته به طور کلی راجع به قابلیت ابتکارات مهم سیاستی تأثیرگذار بر تحولات مطلوب اجتماعی، نگرش کاملاً بدبینانه‌ای دارد. یقیناً برخی

برنامه‌ها در اجرای اختیارات قانونی خود توانایی بیشتری نسبت به بقیه دارند. هدف این بخش، تبیین و تشریح مجموعه‌ای از پنج شرط (کافی و قاعدتاً لازم) است که به موجب آن تصمیم‌سیاستی - که در پی طرح شیوه‌ای جدید و اساساً متفاوت با وضع موجود است - می‌تواند به اهداف سیاستی خود دست یابد. با وجود این در عمل تمامی این شرایط احتمالاً به ندرت با هم جمع می‌شوند. لذا برخی راهبردهای قابل استفاده برای قانونگذاران و سایر سیاستگذاران جهت رفع نقایص و کمبودها نیز پیشنهاد می‌شود. هدف این بخش، به حداکثر رساندن سازگاری میان اهداف سیاستی، تصمیمات دستگاههای اجرایی، و آثار واقعی تصمیمات است (هدف به حداکثر رساندن دستیابی به اهداف سیاستی است).

این مقوله دو قشر متفاوت را مخاطب قرار می‌دهد: محققان علاقه‌مند به توسعه نظریه کلی یا چارچوبی مفهومی از فرایند اجرای سیاستها و سیاستگذاران (نظیر قانون‌گذاران) و کارکنان آنان که مایلند قابلیت اجرایی جایگزین‌های سیاستی مختلف را تخمین زده و به درک رفتاری بپردازند که با آن بتوانند فرایند اجرای سیاستها را به منظور بالا بردن میزان احتمال دستیابی به اهداف قانونی سازمان دهند. بنابراین بسیار حائز اهمیت است که ساختار پیشنهادی نه تنها درک صریحی از آنچه مهم است را ارائه کنند، بلکه عوامل تحت کنترل سیاستگذاران را از سایر عواملی که تحت تأثیر بسیار اندک این افراد هستند متمایز نمایند.

بعنوان آخرین نکته باید افزود: ادبیات مربوط به اجرای سیاستها به شکل بی‌رویه‌ای قطعه‌قطعه و پراکنده شده است. از يك سو این ادبیات بر اساس انواع سیاستها تفکیک شده است (برخی نویسندگان خود را به برنامه‌های اجتماعی «توزیعی» محدود کرده‌اند؛ در حالی که برخی دیگر به جنبه‌های تنظیمی و مقرراتی سیاستها پرداخته‌اند). از سوی دیگر این ادبیات بر اساس گونه‌های مختلف نهادهای سیاست‌سازی تقسیم شده‌اند و فاقد پیوستگی میان مطالعات مربوط به اجرای سیاستهای قضایی و تقنینی می‌باشد. اگر چه می‌توان

ب- وجود يك قانون (یا هر تصمیم سیاستی مهم دیگری) که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاستی و بدون ابهام باشد و به منظور بهبود عملکرد گروه‌های مورد نظر، فرایند اجرا را سازمان بخشد:

چنین شرطی بیشتر تحت کنترل و نظارت سیاستگذاران عمومی (نظیر قانون‌گذاران) است. متأسفانه دانشمندان اجتماعی رفتار گرا اغلب اهمیت شرط مزبور را نادیده می‌گیرند. بنابراین با توجه به این دلایل، به طور مختصر به بررسی بخش‌های اصلی پرداخته می‌شود:

- اهداف سیاسی شفاف به دقت تعیین شده و اولویت‌بندی شوند؛ هم در عرصه درونی (درون يك قانون) و هم در درون دستگاه‌های اجرایی. این اهداف قانونی دقیق اساساً بعنوان يك وسیله کمکی ضروری در ارزیابی يك برنامه و به منزله دستورالعمل‌های صریح و بدون ابهام برای مقامات اجرایی و نیز به مثابه منبعی قابل استفاده برای حامیان این اهداف، چه در داخل و چه در خارج دستگاه‌های اجرایی بسیار حائز اهمیت هستند.

- منابع مالی که در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد نه تنها باید برای حقوق کارمندان آن کافی باشد، بلکه برای انجام تحلیل‌های فنی مرتبط با توسعه مقررات، اداره برنامه‌های ارائه خدمات و نظارت بر میزان رضایت گروه هدف نیز کافی باشد.

- اجرا به نمایندگی‌هایی داده شود که اهداف قانونی را دنبال نموده و برنامه جدید را در اولویت قرار می‌دهند. هر برنامه جدید نیازمند مقامات اجرایی است که نه تنها صرفاً بی طرف هستند، بلکه کاملاً متعهد بوده و بر توسعه مقررات جدید و رویه‌های کاری استاندارد اصرار می‌ورزند و آنها را علی‌رغم مقاومت در برابر گروه‌های هدف و مقامات دولتی که هیچ‌گونه تمایلی به ایجاد تغییر و تحولات قانونی ندارند، به مورد اجرا درمی‌آورند. از این رو، بسیار حائز اهمیت است که اجرا به دستگاه‌هایی داده شود که گرایش سیاستی آنها منطبق بر قانونی است که برنامه جدید را در اولویت قرار می‌دهد. چنین امری زمانی اهمیت بیشتر می‌یابد که به دنبال تلاش سیاسی گسترده‌ای، دستگاه جدیدی با حکم صریحی شکل

چنین پراکندگی را تا حدودی به احتیاط سنتی محققان درباره تصمیم‌پذیری نتایج نسبت داد، اما این امر برای ارزش علمی مطالعات مقایسه‌ای و کاربرد و به کارگیری تئوری‌ها بر دامنه تا حد امکان وسیعتری از پدیده‌ها مضر است.

اعتقاد بر این است که يك قانون یا سایر تصمیمات عمده سیاستی، که در پی ارائه شیوه‌ای اساسی و متفاوت با وضع موجود است، می‌تواند به موجب هر يك از شروط ذیل به اهداف خود نائل شود:

الف- وجود برنامه‌ای (Program) که مبتنی بر يك نظریه منطقی و مربوط به تغییر رفتار گروه هدف و در جهت تحقق اهداف مطلوب باشد:

مهمترین تصمیمات سیاستی بر مبنای يك نظریه علمی اخذ می‌شوند که می‌توانند به دو مؤلفه تقسیم شوند:

- مؤلفه نخست درباره تحقق اهداف مطلوب است و به تغییر رفتار گروه هدف اطلاق می‌شود.

- دومین مؤلفه، ابزاری که به وسیله آن رضایت گروه هدف جلب می‌شود را مشخص می‌نماید.

این مؤلفه‌ها (فنی و مطلوبیت) هر دو برای دستیابی به اهداف سیاستی باید قانونی باشند. در این راستا، با وجودی که صرفاً مؤلفه «فنی» مورد نظر است. اما چهار شرط دیگر این ساختار اساساً به مؤلفه «مطلوبیت» مربوط می‌شوند. بویژه تأکید بر جلب رضایت گروه هدف و هزینه‌مربوط به دستیابی به آن - که ممکن است در صورت مرتبط نبودن آن با اهداف مطلوب هدر رود - می‌باشد. به طور خلاصه يك مؤلفه غیر معتبر «فنی» بر تحقق یا عدم تحقق اهداف سیاستی آثار مستقیم و غیرمستقیم دارد. با وجود این قابل ذکر است که برنامه‌هایی وجود دارند که موافقت گروه هدف را بعنوان هدفی سیاسی تعبیر می‌نمایند. در چنین نمونه‌هایی، عدم وجود هرگونه تلاشی آشکار به منظور مرتبط ساختن رفتار گروه هدف با برخی اهداف، بدین معناست که نخستین شرط از آن پنج شرط نمی‌تواند (به عنوان مؤلفه «فنی») اساسی که مستقیماً مرتبط با برقراری ارتباط مزبور است) به کار رود.

انگیزه کافی برای جلب رضایت، یک قانون (یا هر گونه تصمیم سیاستی مهم دیگری) می تواند با تصریح قواعد تصمیم گیری دستگاههای اجرایی، به فرایند اجرا جهت دهد.

- قانون (یا هر تصمیم سیاستی مهم دیگر) فرصت کافی را در اختیار گروههای ذینفع حوزههای انتخاباتی و رؤسای قوای مقننه و مجریه که حامی اهداف قانونی هستند، قرار می دهد تا در فرایند اجرا از طریق اصول لیبرال حامی دستگاه و شرایط و اقدامات قضایی لازم برای ارزیابی عملکرد متناوب آن دستگاه و گروههای هدف مداخله نمایند. یک قانون (یا هر تصمیم سیاستی مهم دیگری) می تواند به منظور بالا بردن امکان چنین نظارت و مداخله ای برخی گامها را بردارد.

ج- مقامات دستگاههای اجرایی از مهارت سیاستی و مدیریتی خاصی برخوردار بوده و به اهداف قانونی نیز متعهد باشند.

د- وجود برنامه ای که به طور جدی از سوی گروههای سازمان یافته حوزههای انتخاباتی و برخی قانون گذاران اصلی (یا رئیس قوه مجریه) و نیز دادگاههای حامی یا بی طرف حمایت شود.

ه- وجود اولویت نسبی در اهداف قانونی به شکلی که با ظهور سیاستهای عمومی متعارض یا تغییر در شرایط اجتماعی-اقتصادی مربوطه (که به تدریج از معنای حقوقی و قانونی آن نظریه فنی یا حمایت سیاسی می کاهد) طی گذشت زمان به نحو چشمگیری تضعیف نشود.

چارچوب مفهومی که این مجموعه شروط را دربرمی گیرد براساس نظریه ای درباره برخی دستگاههای دولتی است که آنها را بعنوان بوروکراسی هایی تلقی می نمایند که دارای اهداف متعددی بوده و در تعامل با گروههای ذینفع (حوزههای انتخاباتی، سایر دستگاهها، و رؤسای قوای مقننه و مجریه) در زیر مجموعه سیاستی آنها دارای حاکمیت هستند. در چنین چارچوبی، مجموعه این پنج شرط همواره باید جهت دستیابی به اهداف سیاستی کافی باشند. گذشته از این، احتمال می رود که هر یک از

گرفته باشد. در آن زمان است که این برنامه لزوماً در اولویت قرار می گیرد و شرایط به وجود آمده جدید نیز راه گشایی برای نفوذ گسترش حامیان قانونی خواهد بود. با وجود این، در عمل، اغلب انتخاب دستگاههای اجرایی و مقامات رسمی به شدت با محدودیت روبه روست. در بسیاری از حوزههای سیاستی (مانند آموزش) حق انتخاب کمی وجود دارد مگر در مواردی که بخواهند اجرای یک برنامه را برعهده دستگاههایی بگذارند که ممکن است مخالف برنامه بوده یا پرسنل آنها آنچنان سرگرم برنامه های موجود باشند که هر نوع دستور جدیدی را در اثر طنز رفتن از اجرای آن، بی نتیجه بگذارند.

- قانون مزبور (یا هر تصمیم سیاستی عمده دیگری) با به حداقل رساندن تعداد موارد رد یا تصویب و نیز با گرد آوردن حامیانی برای اهداف قانونی به وسیله تشویق ها و مجازات هایی که برای کسب اطمینان رضایت آنها می که امکان مخالفت را دارند، موجبات هماهنگی (به لحاظ رعایت سلسله مراتب) را در میان دستگاههای اجرایی به وجود می آورد. یقیناً یکی از موضوعات مهم و برجسته در ادبیات اجرا، مشکل دستیابی به عملکرد هماهنگ در هر دستگاه خاص و در میان بسیاری از دستگاههای نیمه خودمختاری است که درگیر امور اجرایی هستند. به این ترتیب، یکی از مهمترین ویژگیهای هر قانون (یا هر تصمیم سیاستی مهم) عبارتست از میزان هماهنگی که از لحاظ سلسله مراتبی در میان دستگاههای اجرایی ایجاد می کند. هر اندازه که این سیستم ناهماهنگ عمل کند، در میزان رضایت رفتاری مقامات اجرایی و گروههای هدف اختلاف نظر به وجود می آید (به گونه ای که هر یک از آنها نسبت به انگیزه ایجاد تغییر در موقعیت محلی از خود واکنش نشان می دهند) و به این ترتیب به وضوح می توان به توسعه نسبتاً مطلوب اهداف قانونی بی برد.

- قواعد تصمیم گیری دستگاههای اجرایی، پشتیبان اهداف قانونی هستند. گذشته از این به منظور ارائه اهداف بدون ابهام، که عموماً از حمایت مقامات اجرایی برخوردار بوده و موارد مخالف با آن کم و نیز دارای

عمومی به‌شمار می‌رود. در حوزه سیاستگذاری عمومی، مدل‌های مفهومی (Conceptual models) کاربرد بیشتری دارند (الوانی، ۱۳۸۷).

در سیاستگذاری عمومی نیز همانند سایر رشته‌های علمی برخی از مدل‌ها دارای کاربرد و شهرت بیشتری هستند و برخی دیگر کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرند. به منظور آشنایی علاقمندان و محققان سیاستگذاری عمومی چند مدل مشهور در زیر معرفی می‌شوند. هر یک از این مدل‌ها، بخشی از پدیده‌های سیاستی را تبیین می‌کنند و قادر به تشریح همه ابعاد آن نیستند. لازم به ذکر است که برخی از این مدل‌ها در برخی رشته‌های دیگر نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند. فزون بر این نمی‌توان گفت که در بین مدل‌های مذکور، کدام یک بهترین است و بر اساس مسائل و موضوعات مختلف یک مدل تناسب بیشتری پیدا می‌کند. در بسیاری از موارد نیز معمولاً ترکیبی از این مدل‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. تصمیم‌گیرندگان و خط‌مشی‌گذاران می‌توانند با استفاده از این مدل‌ها - با سنجش شرایط و موقعیت‌های تصمیم‌گیری - به بهترین نتیجه دست یابند، در واقع باید با توجه به اقتضاها و شرایط تصمیم، از مدل‌های مناسب استفاده شود و هیچ‌گاه نباید یک مدل را به طور مطلق، «بهترین الگو» تلقی کرد (حق شناس، ۱۳۸۸):

۱-۷- مدل نهادی

مدل نهادی از جمله مدل‌های سنتی مورد استفاده در علوم سیاسی و سیاستگذاری عمومی است. این مدل بر چارت سازمانی دولت تمرکز دارد. با توجه به آنکه سیاستها و خط‌مشیها توسط نهاد‌های دولتی اتخاذ و اجرا می‌شود، بررسی رابطه بین این نهادها و خط‌مشی‌ها از دیرباز در کانون توجه محققان سیاسی قرار داشته است. این نهادها شامل مجلس، ریاست جمهوری، دادگاهها، نظام اداری، شهرداریها و غیره می‌باشند. با توجه به آنکه سیاستهای اعلامی از سوی دولت‌ها جنبه اجباری دارد تخطی از آنها جرم شناخته شده و مجازات به همراه دارد و از همین روست که نهاد‌های عمومی و خط‌مشیهای ارائه شده از سوی آنها اهمیت پیدا می‌کنند.

شروط ضروری باشند. مشروط بر این که این تغییر اساسی بوده و نیازمند پنج تا ده سال تلاش باشند. با وجود این، در وضعیت‌های مناسب‌تر، امکان حذف یکی از سه شرط آخر وجود دارد.

۷- مروری کاربردی بر مدل‌های

سیاست‌گذاری عمومی

نظریه پردازان سیاستگذاری عمومی نیز همانند محققان سایر رشته‌ها جهت تبیین مسائل و موضوعات سیاستی از مدل استفاده می‌کنند. یک مدل تعریفی آزمایشی است که با داده‌های موجود در مورد موضوعی مشخص سازگاری دارد و به عبارت دیگر مدل، نمایش ساده شده بعضی از جنبه‌های دنیای واقعی است. این نمایش ساده به ما کمک می‌کند که بتوانیم موضوعات پیچیده را بهتر درک کنیم. مدل‌ها به انواع گوناگونی تقسیم‌بندی می‌شوند اما مدل‌هایی که در سیاستگذاری عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند اغلب از نوع قیاسی هستند. یک مدل معمولاً دارای این ویژگی‌هاست (حق شناس، ۱۳۸۸):

- ساده‌سازی و نمایش ذهنیت ما درباره سیاستها و

خط‌مشیها؛

- تعیین جنبه‌های مهم یک پدیده سیاستی؛

- کمک به برقراری ارتباط بین سیاستگذاران از

طریق تأکید بر مشخصه‌های مهم یک پدیده؛

- ارائه توضیحات درباره یک خط‌مشی و پیش‌بینی

پیامدهای آن.

مدل یک چارچوب مفهومی ایستا یا پویا تلقی

می‌شود که می‌تواند ما را در تشریح، پیش‌بینی، تجویز و

بازسازی واقعیت یاری دهد. بدین ترتیب طراحی مدل،

عملی خلاق بوده و ذهنی آفرینش‌گر و نوآوری

می‌طلبد. مدل‌ساز باید بر اساس الگو برداری از اجزاء

یک پدیده در دنیای واقعی، مدل خود را خلق کند.

خلاصه بودن، ساده بودن و گویا بودن مدل‌ها،

خط‌مشی‌گذاران را یاری داده و آنها را در اتخاذ

تصمیمات بهتر و ارزیابی آن کمک می‌کند و به همین

دلیل مبحث مدل‌ها، مقوله مهمی در رشته سیاستگذاری

يك خط مشی در اجرا هستند و از این رو به تغییر فرایندها جهت بهبود اجرا می پردازند. با این حال باید توجه داشت تغییر هر يك از فرایندهای رسمی و غیررسمی می تواند خط مشی را تغییر دهد یا ندهد.

۳-۷- مدل گروهی

این مدل بر این اساس مبتنی است که تعامل بین گروههای مختلف است که يك سیاست یا خط مشی را شکل می دهد. در واقع گروهها پلی بین افراد و دولت هستند و سیاست نوعی تنازع بین گروههای مختلف برای نفوذ بر خط مشی های حاکم است. نظام سیاسی نیز با استفاده از روشهای زیر این تعارض را مدیریت می کند:

- برقراری توافقات و ایجاد توازن بین گروهها
- تصویب سیاستها و خط مشیهای عمومی
- و نهایتاً اجرای این سیاستها و توافقات.

طبق این نظریه خط مشی عمومی در هر مرحله ای رسیدن به تعادل در تنازع گروهی است. این تعادل بر اساس نفوذ نسبی هر يك از گروههای ذینفع تعیین می گردد. نفوذ گروهها نیز بوسیله جمعیت گروه، تمکن مالی، قدرت سازمانی، رهبری، دسترسی به تصمیم گیران اصلی و موارد دیگر تعیین می شود.

مدل گروهی عموماً به جای بوروکراسی با قانونگذاری در ارتباط است اما اندیشمندان شاخه اجرایی دولت نیز به این مدل و تأثیر گروههای نفوذ توجه دارند. این مدل بر این اعتقاد است که مؤسسات دولتی را در نهایت يك گروه تسخیر می کند و خط مشی هایی که وضع می شود به نفع آن گروه و نه لزوماً همه مردم است.

۴-۷- مدل نخبگان:

سیاستها و خط مشیها ممکن است به صورت ترجیحات و ارزشهای نخبگان حاکم مورد بررسی قرار گیرد. هر چند بسیاری از مواقع گفته می شود در دموکراسی این خواسته های مردم است که به شکل سیاستها بروز پیدا می کند. اما واقعیت شاید متفاوت باشد؛ یعنی این نخبگان جامعه باشند که افکار عمومی را به سمت تأمین منافع خود سوق دهند. بر طبق این نظریه

با توجه به اینکه نهادها هستند که به تولید و اعمال خط مشیها می پردازند، هر گونه تغییری در آنها موجب تغییر در خط مشیها نیز می شود. از آنجا که بسیاری گمان می کنند تغییر سیاستها لزوماً وابسته به تغییر نهادهاست باید با این موضوع برخورد محتاط تری داشت؛ نهادها و خط مشیها هر دو به طور وسیعی توسط نیروهای اجتماعی و اقتصادی تعیین می شوند و به همین دلیل در صورت ثابت ماندن این نیروها، ترتیبات نهادی تأثیر کمی بر خط مشیها می گذارد.

به طور کلی در نهادگرایی تأکید بر تأثیر نهادهایی است که رفتار افراد و گروهها را تعیین می کنند. الگوهای باثبات رفتار فردی و گروهی بر خط مشیها نیز تأثیر می گذارد. بنابراین سیاستگذاری عمومی در این مدل حاصل ارتباط بین نهادهای مختلف و پیامد حاصل از این ارتباط است.

۲-۷- مدل فرایندی

یکی از پرکاربردترین مدل های موجود در سیاستگذاری عمومی مدل فرایندی است. این مدل که حاصل سلطه مکتب رفتارگرایی بر علوم سیاسی است توجه خود را به کشف الگوهای فعالیتها یا فرایندها قرار می دهد. بسیاری از دانشمندان علوم سیاسی اشکال گوناگونی از این مدل را بر اساس مراحل مختلف فرایند ارائه کرده اند که در شکل کلی شامل این مراحل می شود:

- تعیین مساله
- ارائه راه حل های مختلف
- مشروعیت بخشی به يك راه حل
- اجرا
- ارزیابی

حامیان این مدل بر این اعتقادند که دانشمندان علوم سیاسی باید تمرکز خود را به جای ذات خط مشیها به فرایند خط مشی گذاری اختصاص دهند. این ایده کمک می کند که به نحوه اتخاذ تصمیمات و خط مشیها پی ببریم.

دانشمندان علوم سیاسی معمولاً علاقمند به شرح چگونگی تبدیل شدن يك لایحه به قانون و نحوه موفقیت

۵-۷. مدل عقلانی

در این مدل هدف از اتخاذ خط مشیها حداکثر سازی سود اجتماعی است بنابراین دولت‌ها باید خط‌مشی‌هایی را انتخاب کنند که منافع آن بیشتر از هزینه‌هایش باشد. دورهنمود اصلی این مدل آن است که اولاً از انتخاب خط‌مشی‌هایی که هزینه‌اش بیشتر از منافع است باید اجتناب شود و ثانیاً از بین خط‌مشی‌های مختلف، تصمیم‌گیرندگان باید آن خط‌مشی‌ای را انتخاب کنند که بیشترین سود را با توجه به هزینه‌هایش داشته باشد. بنابراین سیاستی بهترین است که تفاوت بین ارزش‌هایی که به دست می‌آورد با ارزش‌هایی که قربانی می‌کند مثبت باشد و از هر بدیل دیگری نیز بهتر باشد. با این حال ارزش‌ها صرفاً مادی نیست و شامل محاسبه همه ارزش‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی می‌شود. در این مدل سیاستگذاران برای انتخاب يك خط‌مشی باید به موارد زیر تسلط داشته باشند:

- همه ارزش‌های جامعه و وزن نسبی آنها را بدانند؛
 - همه سیاست‌های جایگزین ممکن را بدانند؛
 - از پیامد حاصل از اتخاذ هر يك از سیاست‌های موجود اطلاع داشته باشند؛
 - در مورد هر سیاست، نسبت منافع به هزینه‌ها را محاسبه کنند؛
 - بهترین خط‌مشی ممکن را از حیث کارآمدی و اثربخشی انتخاب نمایند.
- از این رو می‌توان گفت این مدل مبتنی بر چند پیش‌فرض است: اول آنکه شناخت همه ترجیحات جامعه و تعیین وزن آنها ممکن است؛ دوم آنکه این مدل بر اساس وجود اطلاعات کامل در مورد خط‌مشی‌ها، پیامدهای آنها و توان محاسبه هزینه و فایده هر يك قرار دارد؛ و سوم آنکه شناخت اهداف کامل در سیاست‌گذاری امکان‌پذیر است. برخی از متفکران موانع پیش روی این مدل را به این صورت برشمرده‌اند:
- هیچ سودمندی اجتماعی وجود ندارد که بر روی آن توافق وجود داشته باشد.
 - بسیاری از سودمندی‌ها و هزینه‌ها با یکدیگر در تعارض هستند و امکان مقایسه آنها با یکدیگر وجود

مردم نه تنها در نظام‌های سیاسی گوناگون اغلب بی تفاوت هستند بلکه نسبت به سیاست‌گذاری عمومی اطلاعات ضعیفی دارند و این نخبگان هستند که آراء و افکار آنها را شکل می‌دهند. بنابراین نظریه نخبگان نگاهی از بالا به پایین دارد و معتقد است خط‌مشی‌های عمومی در جهت منافع نخبگان اتخاذ می‌شود و نه مردم. برخی ویژگی‌های کلی این نظریه شامل این موارد است:

- جامعه به دو بخش شامل عده‌ای اندک که قدرت را در اختیار دارند و توده مردم که قدرت ندارند، تقسیم می‌شود. همین عده اندک هستند که ارزش‌های جامعه را به صورت خط‌مشی تعیین می‌کنند.

- گروهی که خط‌مشی‌ها را تعیین می‌کنند از توده مردم نبوده و از طبقات مختلف اجتماعی-اقتصادی هستند.

- حرکت غیر نخبگان به موقعیت نخبگان آرام بوده تا ثبات نظام سیاسی تهدید نشود. تنها غیر نخبگانی که توافقات نخبگان را پذیرفته‌اند مجاز به ورود به دایره نخبگان هستند.

- نخبگان درباره ارزش‌های اصلی سیستم اجتماعی و محافظت از سیستم سیاسی دارای وفاق هستند. این وفاق بعنوان مثال می‌تواند پیرامون ارزش‌هایی مثل تقدیس مالکیت خصوصی و آزادی فردی باشد.

- سیاستها منعکس کننده تقاضای توده نیست بلکه مروج ارزش‌های نخبگان است. وقوع تغییرات در سیاستها نیز تدریجی است و نه انقلابی.

- این نخبگان هستند که توده مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهند و نه بالعکس. دلیل آن نیز ناآگاهی توده‌های مردم و بی تفاوتی‌شان نسبت به مسائل عمومی است.

طبق نظریه نخبگان زمانی که سیستم سیاسی مورد تهدید است نخبگان برای حفظ سیستم و جایگاه خود تغییراتی در آن اعمال می‌کنند. اما به طور کلی به دلیل محافظه کاری نخبگان که دلیل آن نفع آنها در حفظ سیستم است، وقوع تغییر در خط‌مشی‌ها تدریجی است. با این حال نخبه گرایی بدین معنا نیست که اعضای گروه نخبه با یکدیگر اختلاف نداشته باشند و هرگز با یکدیگر رقابت نکنند اما این رقابت پیرامون حوزه محدودی از مسائل دور می‌زند.

ندارد.

- سیاستگذاران بیشتر در پی منافع خود هستند و نه اخذ تصمیم بر مبنای اهداف اجتماعی.
- سیاستگذاران بیش از آنکه به دنبال بهترین راه حل باشند در پی راه حل رضایت بخش می گردند.
- جمع آوری اطلاعات کامل مستلزم هزینه های مالی و زمانی زیادی است که در عمل غیر ممکن است.
- محاسبه کامل سود و زیانهای خط مشیها نیز در عمل بسیار مشکل می باشد.

۶-۷- مدل تغییرات تدریجی

این مدل خط مشی عمومی را بعنوان تداوم فعالیت های گذشته دولت با تعدیلی جزئی می داند. مدل تغییرات تدریجی برگرفته از نظریات لیندبلوم است. وی با انتقاد از مدل عقلانی تصمیم گیری که در بالا توصیف شد بر این اعتقاد است که تصمیم گیران هر ساله به بررسی همه خط مشیهای موجود و پیشنهاد شده نمی پردازند؛ یعنی همه اهداف اجتماعی را مشخص نمی کنند، کل فایده ها و خط مشیهای بدیل را در رسیدن به این اهداف جستجو نمی کنند و تمامی ترجیحات هر بدیل را بررسی نمی کنند؛ دلیل آن موانع زمان، اطلاعات و هزینه است.

به این دلیل مدل تغییرات تدریجی مدلی محافظه کارانه در سیاستگذاری عمومی تلقی می شود و متمرکز بر برنامه ها و سیاستهای گذشته است و بر اساس این برنامه ها به طراحی خط مشی های جدید اقدام می کند. به طور کلی در این مدل فرض می شود که سیاستگذاران، مشروعیت برنامه های تعیین شده را می پذیرند و به طور ضمنی با ادامه خط مشیهای پیشین موافق هستند؛ دلایل آن نیز به این قرار است:

- نخست آنکه سیاستگذاران، اطلاعات یا پول برای تحقیق پیرامون همه بدیل های خط مشی موجود را در اختیار ندارند؛ هزینه گردآوری همه اطلاعات در مورد خط مشیهای گوناگون زیاد است و حتا در عصر کامپیوتر نیز این امکان به طور کامل وجود ندارد. بنابراین از آنجا که زمان و هزینه مورد نیاز برای استفاده از سیاستگذاری عقلانی بیش از اندازه است بهتر است از این مدل استفاده

شود.

- دوم اینکه سیاستگذاران به دلیل نامشخص بودن پیامدهای خط مشی های کاملاً جدید، مشروعیت خط مشیهای قبلی را می پذیرند. یعنی در شرایط نامشخص بودن اوضاع، سیاستگذاران برنامه ها یا خط مشی های گذشته را ادامه می دهند خواه مؤثر بودن آنها ثابت شده و یا نشده باشد.

- سوم آنکه ممکن است سرمایه گذاری زیادی در برنامه های موجود شده باشد که جلوی تغییرات اساسی را بگیرد. بنابراین نمی توان همه خط مشیها را پذیرفت بلکه تنها امکان پذیرفتن خط مشی هایی وجود دارد که مستلزم تغییرات کمی باشند.

- چهارم اینکه تغییرات تدریجی از نظر سیاسی الگویی مناسب و به مصلحت است. زیرا زمانی که تنها بحث بر سر افزایش یا کاهش بودجه یا تعدیل برنامه های موجود است توافق زودتر حاصل می شود. اما تصمیماتی که مستلزم تغییرات زیاد است باعث بالا رفتن تعارض می شود. لذا شیوه تغییرات تدریجی در کاهش تعارض، حفظ ثبات و نگهداری سیستم سیاسی مهم است.

- فزون بر موارد مذکور ویژگیهای شخصیتی سیاستگذاران نیز به مطلوبیت این مدل کمک می کند زیرا آنها اغلب عملگرا بوده و کمتر به دنبال بهترین راه حل هستند و در عوض در پی راه حل های عملی می گردند.

۷-۷- مدل بی نظمی سازمان یافته

طبق این مدل خط مشی عمومی حاصل برخورد سه جریان با یکدیگر است: مسائل، سیاستها و خط مشیها. جریان اول جریان مسئله است به این معنی که موضوع و پدیده ای باید در بین گروهی از مردم به صورت یک مشکل مطرح شود و توجه عامه را به خود جلب کند. در این جریان همچنین باید مسئله تعریف شده و راهکارهای حل آن ارائه شود.

جریان دوم، جریان سیاسی است. در جریان سیاسی موضوع مهم دستور کار دولتی است که مسائل مختلف وارد این دستور کار می شوند. در تنظیم دستور کار

پرستیژ و اختیار بیشتر و بسط قدرت خود می‌باشد. اما در بسیاری از موارد آنها از تقاضاهای واقعی رأی‌دهندگان آگاهی ندارند و همین امر منجر به شکست آنها می‌شود.

نظریه انتخاب عمومی به تبیین رفتار گروه‌های ذی‌نفع و تأثیر آن بر خط‌مشی عمومی نیز می‌پردازد. اغلب سیاست‌های دولتی باعث شکل‌گیری کالاهای شبه‌عمومی می‌شود یعنی کالاها و خدماتی که بعضی گروه‌ها در جامعه بیشتر از سایرین از آن سود می‌برند. بنابراین برای افراد عقلانی است که به دنبال منافع و امتیازات خاص، یارانه‌ها و یا حمایت‌هایی باشند تا بتوانند خودشان را برای اعمال فشار بر اقدامات دولت سازماندهی کنند. گروهی که سازماندهی بیشتری دارند قادر خواهند بود با اعمال فشار از امکانات دولتی به نحو بهتری استفاده کنند. در مجموع مدل انتخاب عمومی خط‌مشی و سیاست‌های دولتی را نتیجه تصمیم‌گیری جمعی توسط اشخاص ذی‌نفع می‌داند که در آن کسب سود و منافع فردی اولویت هر گونه فعالیت سیاسی محسوب می‌شود.

۹-۷- مدل سیستمی:

از جمله مدل‌هایی که کاربرد وسیعی در علوم سیاسی و بویژه سیاست‌گذاری عمومی پیدا کرده است مدل سیستمی است؛ یعنی نگاه به خط‌مشی بعنوان واکنش سیستم سیاسی به نیروهایی که از محیط دریافت می‌کند. در اینجا با چهار مفهوم اصلی مواجه هستیم: درون‌دادها که به تقاضاها و حمایت‌هایی وارد شده از سوی جامعه به سیستم سیاسی گفته می‌شود؛ برون‌دادها که مجموعه تصمیمات و سیاست‌های عمومی ناشی از سیستم تعریف می‌شود؛ محیط سیاسی که به شرایط یا پیشامدهای خارج از مرزهای سیستم سیاسی گفته می‌شود و سرانجام بازخورد که به تأثیر بر نامه‌ها و سیاست‌های سیستم سیاسی بر محیط اشاره دارد.

بنابراین در این مدل، خط‌مشی بعنوان برون‌داد سیستم سیاسی تلقی می‌شود. اما درون‌دادها که شامل دو گروه تقاضاها و حمایت‌ها هستند هر یک در چهار گروه قابل تفکیک است. تقاضاها شامل این موارد است: تقاضا

موضوعاتی از قبیل روحیه ملی، دیدگاه مشارکت‌کنندگان، ویژگی‌های دولت و مسائلی از این قبیل مطرح می‌شود که هر یک از آنها می‌تواند بر نحوه نگاه به یک مسئله تأثیر بگذارد.

سومین جریان، جریان خط‌مشی است که در آن گزینه‌های مختلف وارد دستور کار شده و خط‌مشی گذاران از بین گزینه‌های مختلف ارائه شده به اتخاذ تصمیم مبادرت می‌ورزند.

بنابراین سیاست‌گذاری در این مدل حاصل تلاقی این سه جریان یعنی مسئله، سیاست و خط‌مشی است. این مدل را با توجه به پیش‌فرض‌هایش شاید بتوان یکی از مناسب‌ترین مدل‌ها در مورد خط‌مشی‌گذاری در کشورهای در حال توسعه دانست.

۸-۷ مدل انتخاب عمومی:

مدل انتخاب عمومی مطالعه اقتصادی تصمیم‌گیری خارج از بازار است. به طور سنتی اقتصاد، رفتار را در مکان‌های بازاری مطالعه می‌کند و فرض می‌کند که افراد منافع خصوصی‌شان را تعقیب می‌کنند در حالی که در علوم سیاسی به مطالعه رفتار در عرصه عمومی می‌پردازیم و پیش‌فرض، این است که افراد در تعقیب منافع عمومی هستند. اما نظریه انتخاب عمومی با زیر سؤال بردن این فرض بر این اعتقاد است که همه بازیگران در عرصه سیاست همانند بازار در جستجوی حداکثر نمودن منافع فردی خود هستند.

طبق این مدل دولت باید وظایف مشخصی را که بازار قادر به انجام آن نیست انجام دهد. مثلاً دولت باید کالاهای عمومی (مثل دفاع ملی و حفظ محیط زیست) را که بازار ناتوان از تأمین آنهاست فراهم کند. تأمین این کالاها به دلیل آنکه هزینه تولیدشان برای یک خریدار منفرد بسیار بالاست نیازمند دخالت دولت است.

این مدل رفتار رأی‌دهندگان و کاندیداها را به خوبی توصیف می‌کند. بر این اساس، احزاب و نامزدهای انتخاباتی دست به تدوین خط‌مشی جهت پیروزی در انتخابات و جذب آرای بیشتر رأی‌دهندگان می‌زنند. منافع سیاستمداران و بوروکرات‌ها شامل پیروزی مجدد در انتخابات، توسعه بودجه دستگاه‌ها، به دست آوردن

و اینکه این خط مشیها رفتار چه گروههایی را در جامعه تنظیم می کنند.

چهارم خط مشیهای نمادین است که در راستای حفظ همبستگی ملی گسترش اخلاق در جامعه می باشد. این خط مشیها بیشتر به اجرا و تقویت سایر خط مشیها کمک می کند و همچنین بر میزان مشروعیت نظام سیاسی و متابعت بیشتر مردم از قوانین آن می افزاید. قابلیت های نمادین هر نظام سیاسی بر پایه ارتباط دادن تصمیمات و استراتژیهای آن به فرهنگ و ارزشهای جامعه مورد ارزیابی قرار می گیرد.

۷-۱۰- مدل تصمیم گیری اجتماعی

تصمیم گیری اجتماعی به اجتماع دو نفر یا بیشتر از شهروندان جامعه جهت اخذ تصمیمی که از آن منتفع می شوند را گویند. این جامعه می تواند از يك شورای كوچك تا يك سازمان همکاری بین المللی را دربربگیرد.

فرایند تصمیم گیری اجتماعی شامل سه نوع می شود:

- ۱- فرایند انتخاب مستقیم شهروندان،
- ۲- فرایند تصمیم گیری غیر مستقیم،
- ۳- فرایند انتخاب ترکیبی.

در روش مستقیم شهروندان نظر خود را در موضوع خاصی به طور مستقیم به صندوق رای می ریزند. نمونه متداول آن همه پرسی است که در کشورهای مختلف در موارد متعدد انجام می گیرد. با این وجود استفاده از این روش مستلزم هزینه های زیاد و نیازمند بلوغ سیاسی و اجتماعی افراد جامعه است. بدیهی است هر چه میزان آموزش در يك جامعه وسیع تر باشد امکان به کار گیری این روش بیشتر است.

با توجه به مشکلاتی که روش انتخاب مستقیم دارد از روش تصمیم گیری غیر مستقیم استفاده زیادی می شود. امروزه آنچه سیستم نمایندگی نامیده می شود رایج ترین شیوه تصمیم گیری در تقریباً تمامی کشورهاست. در این شیوه، نمایندگان که از طرف مردم انتخاب شده اند به تصمیم گیری از سوی آنها می پردازند. اما این روش نیز دارای برخی مشکلات است، اول اینکه اگر نماینده

برای استفاده از امکانات و منابع اجتماعی، تقاضای مربوط به تنظیم رفتار افراد و گروههای مختلف جامعه، تقاضای مربوط به مشارکت در نظام سیاسی و روند تصمیم گیری جامعه و تقاضای کسب اطلاعات و اخبار درست در زمینه های گوناگون از حکومت.

حمایتها نیز این موارد را شامل می شود: حمایتها مادی مثل پرداخت مالیات، حمایت از طریق اطاعت از قوانین اجتماعی، حمایتها مشارکتی مانند شرکت در انتخابات و حمایت از طریق ابراز تمکین از اقتدار عمومی و آداب و رسوم اجتماعی.

معمولاً تقاضاهایی که وارد سیستم سیاسی می شوند با یکدیگر در تعارض هستند و برای تبدیل آنها به برون داد یا خط مشی باید توافق هایی شکل بگیرد که این توافق بر محوریت احزاب پیش می رود. خط مشیهای عمومی نیز تأثیری تعدیل کننده بر محیط داشته و باعث تقاضاهای جدید می شود.

در مدل سیستمی برون دادهای سیستم که همان خط مشیهای عمومی هستند را می توان به چهار گروه تقسیم بندی کرد: اول خط مشیهای استخراجی یعنی شیوه ای که يك نظام سیاسی منابع را از محیط خود دریافت می کند که متداول ترین شکل آن در حال حاضر دریافت مالیات و عوارض از مردم است با این حال يك نظام سیاسی ممکن است از طریق روشهای دموکراتیک به استخراج منابع و امکانات مبادرت ورزد و یا بالعکس از ابزارهای زور و سرکوب در این زمینه استفاده کند.

دوم خط مشیهای توزیعی که بر اساس آن نظام سیاسی در پی پاسخ به این سؤال است که کدام پول، کالاها و خدمات بین چه کسانی و چگونه توزیع شود. در این زمینه باید دید آیا در فرایند توزیع به کل طبقات اجتماعی توجه شده است یا خیر؟ و آیا عدالت اجتماعی رعایت شده یا تنها عده کمی منتفع شده اند.

سوم خط مشیهای تنظیمی است که نظام سیاسی سعی می کند بر اساس آنها رفتار افراد جامعه را کنترل نماید. این تنظیم می تواند از راه ترغیب یا اجبار باشد. در این مورد باید دید که این خط مشیها چه جنبه هایی از رفتار افراد را تنظیم می کنند؟ برای تنظیم رفتار شهروندان از چه ضمانت های اجرایی استفاده می شود؟

امتناع اندیشه سیاسی در ایران، سخن از تقدم رنسانس ایرانیان بر قرون وسطای به میان آورده است (طباطبایی، ۱۳۸۳)؛ بر همین منوال، با طرح این پرسش می توان خطر کرد که آیا مشکل سیاستگذاری در ایران برآمده از تقدم آن بر شکل گیری رژیم سیاسی پایدار نیست؟ اگر این سوال را منطقی بدانیم پرسش های زیر را نیز می توانیم به دنبال آن بیاوریم: یک رژیم سیاسی پایدار بدون حمایت شهروندان چیست؟ و حمایت شهروندان به معنی مشارکت فعال در ساماندهی زندگی اجتماعی و شهروندی واقعی بودن، بدون دموکراسی چگونه دست یافتنی است؟ اگر به ملاحظه آغازین بازگردیم، پرسش اصلی ما این است که چگونه می توان به سیاستگذاری عمومی پرداخت بدون این که پایه های یک نظام مشروع (Légitime) را بی ریزی کرد؛ نظامی که برای مشروع بودن گریز و گزیری از دموکراتیک بودن ندارد؟ تاریخ یک قرن اخیر ایران، تاریخ پرسش های مکرر در نظم و سامان زندگی اجتماعی و پاسخ های متفاوت بدان بوده است. این پرسش ها همچنان ادامه دارد (کدیف، ۱۳۸۴) و ناپایداری سیاسی حاصل از آن، ناپایداری در سیاستگذاری را نیز همراه داشته است.

۲-۸- سیاستگذاری و واقعیت دولت

دولت مدرن و سازمان بوروکراتیک آن بدان گونه که در جامعه شناسی ماکس وبر (Max Weber, 1995) شرح خصوصیات آن رفته و در جامعه شناسی تاریخی نوربرت الیاس (Elias, 1990) زمینه های شکل گیری 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 (ر. ش. به: کاتوزیان، ۱۳۸۰ و طباطبایی، ۱۳۸۰ و آجودانی، ۱۳۸۳). شکل نیافتن ساخت اجتماعی دولت در ایران و تزریق آن، در محیط عدم انقیاد حکومت به پاسخگویی و «ملت» به قانون پذیری، زمینه ساز فضایی شده است که چارچوب های آن کمتر می تواند پذیرای

منتخب نماینده واقعی جامعه نباشد قطعاً قوانینی که به تصویب می رسند پوشش دهنده تقاضای جامعه نیست. دوم آنکه گروه اقلیتی که نتوانسته اند نماینده ای به مراکز قانون گذاری وارد کنند نادیده گرفته می شوند. سوم اینکه زمانی که از کل جامعه یک نمونه انتخاب می شود باید منتظر تفاوتهایی باشیم. چهارم آنکه اعمال نظرات موکلین با توجه به نظرات گوناگون آنها کاری بسیار مشکل است.

روش دیگری که در مدل تصمیم گیری اجتماعی به کار می رود روش انتخاب ترکیبی است. حکومتها بعضی وقتها جهت تصمیم گیری و انتخاب به همه پرسشی مراجعه می کنند و در سایر موارد تصمیمات را به روش غیرمستقیم اتخاذ می نمایند. این روش امروزه بسیار زیاد مورد استفاده قرار می گیرد.

۸- علوم سیاست گذاری و دستاوردهای آن

برای جامعه ایران

دولت مفهومی گسترده و تعاریف مختلفی دارد. در کشورهای مختلف، دولت و گستره دخالت آن به شکل های گوناگون تبیین می شود. در واقع، تعیین این مفهوم و از آن پس، پاسخ به پرسش اصلی اقتصاد بخش عمومی، «دولت چه باید بکند و چگونه بکند؟»، بدون رجوع به ایدئولوژی و فلسفه سیاسی حاکم مقدور نیست؛ چرا که قدم اول در پاسخگویی به این پرسش، تعیین اهداف دولت است که این کار بدون رجوع به ارزشهای مورد قبول جامعه ممکن نیست و خواه ناخواه از جهان بینی جامعه تأثیر می پذیرد. توضیح اینکه حیطه و چگونگی دخالت دولت، متأثر از بینش عموم جامعه درباره ارتباط فرد و دولت است و این ارتباط در مکاتب سیاسی و ادیان مختلف به طرق متفاوتی تبیین شده است (توکلی، ۱۳۸۶).

در این نوشته بدون ادعای جامعیت، که نادرست خواهد بود، ذیل چند محور برخی وجوه مشکل سیاستگذاری در ایران بررسی می شود (وحید، ۱۳۸۶):

۱-۸- سیاست گذاری و پایداری رژیم سیاسی

سید جواد طباطبایی در تأملات خود پیرامون شرایط

سیاستهای عمومی پایدار باشد.

بر بنیاد سست عقلانیت عمومی، سیاستهای عمومی پایدار هنگامی شکل پذیر هستند که قوام حکومت بر آن استوار باشد (مثل تولید و توزیع فرآورده‌های نفتی) یا تعهدی به دولتی پاسخگو در آن سوی مرزها در میان باشد (صنعت). هر چه از این دو منطق دور تر شویم به سیاستهایی که اساس آنها بر روزمرگی (آموزش) و ناپایداری (فرهنگ) استوارتر است، نزدیک تر می شویم. چشم انداز سیاستهای عمومی ناپایدار و توسعه آن به عرصه‌های پایدار سیاستگذاری عمومی هنگامی قوت می گیرد که سازمانهای دولتی خود با یکدیگر در تقابل باشند. تجلی این وضعیت را که خاص سالهای اخیر است می توان در تعامل مجلس هفتم با قوه مجریه (رئیس جمهور هشتم) یا شورای نگهبان قانون اساسی با مجلس ششم مشاهده کرد (وحید، ۱۳۸۶).

۳-۸- سیاستگذاری و ماهیت ملت

پرسش از چیستی ملت، بحثی پر معنا 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 (Subjective) از مفهوم ملت را پیش رو می گذارد که بر اساس آن شکل گیری ملت حاصل اعمال ارادی انسانهای آزاد در نظر گرفته می شود. نزد وی: «ملت یک روح است و اصلی است معنوی...، تجمعی بزرگ از انسانهای بهره مند از سرشت سالم و قلب گرم، وجدانی اخلاقی را می آفریند که نام ملت دارد... ملت یعنی همه پرسی همه روزه» (Renan, 1992). 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، بر عکس، با تکیه بر معیارهای خارج از اراده انسان، نگرشی عینی (Objective) از ملت را بنا می گذارد. مطابق این برداشت، بنیاد ملت بر معیارهایی چون تاریخ، زبان و نژاد مشترک تکیه می زند. چنین تفسیری، ناگزیر، جبرگرایی در مناسبات انسانی و

نابرابری ذاتی میان آنها را سبب می شود (Chabot, 1993). قرن بیستم، قرن تقابل این دو تفسیر بود و پایان آن مقارن با افول تفسیر نژادی و خونی از ملت. در ایران، پرسش از «چیستی ملت» را باید و انهاد و از «هستی» آن سؤال به میان آورد. به دیگر سخن، اگر ملت را ماهیتی فراتر از «مجموع مردم» (آجودانی، ۱۳۸۳) بدانیم، آن گاه باید خود را در مقابل این پرسش تاریخی قرار دهیم که آیا ایرانیان ملت هستند یا بر خوردار از هویت ملی؟

می دانیم که هویت ملی لزوماً منجر به شکل گیری دولت یا ملت، نمی شود (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 هر گاه سیاستها در یافتی از میراث ملی یا تجدید شکل یافته اند، تمایلات مذهبی ایرانیان پررنگ شده است (اسدی و همکاران، ۱۳۵۶) و هر گاه بر نقش مذهب پافشاری شده، دریافت‌های متأثر از میراث ملی یا تجدید قوت گرفته است. (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰).

۴-۸- 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 می دهد. در ایران البته، قبل از تمسک به این مفاهیم باید به تعریف آن همت گماشت. در این جا این پرسش مطرح می شود که آیا تعریفی هماهنگ از مصلح عمومی و منافع ملی نزد تصمیم گیران و سیاستگذاران وجود دارد که همگی بر شالوده آن، به سامان و سازمان زندگی اجتماعی بپردازند؟ و نیز این سؤال پیش روست که نزد فرمان پذیران مصلح عمومی و منافع ملی حاوی چه معنایی است؟ آیا میان سیاستگذاران و اتباع کشور در این زمینه داد و ستد 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

ایجاد هماهنگی در مرجعیت بخشها فراهم می‌سازند. ارزشهای دموکراسی در سیاست، سرمایه‌داری در اقتصاد، تکثرپذیری 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، به‌طور 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 جست‌وجو کرد. در خصوص این دو سند البته، اشاره به دو ملاحظه لازم به نظر می‌رسد، نخست این که هر دو سند اساسی کشور نتیجه فرایندی انقلابی هستند که به مقتضای آن بخشی از نیروهای جامعه بر بخش دیگر چیره می‌شوند بدون آن که از توان حذف یا ادغام آن برخوردار باشند. سپس این که، به شهادت تاریخ و رئیس‌جمهور هشتم از تمام ظرفیت‌های هیچ یک از دو قانون اساسی بهره‌برداری 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 سهول الوصول نیست شرط کافی نیست. سازمان ملل متحد بعنوان 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) قسرار داده است و همراهی از سر اختیار و تمایل یا «داوطلبانه» آن را، انتظار داشته است.

۶۸- 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 یک سو و تحول زندگی اجتماعی از سوی دیگر، به‌طور طبیعی، تبدیل و تغییر ارزشهای مرجع سیاستگذاری را به دنبال خواهد داشت و ضرورت باز تدوین سیاستها را آشکار می‌سازد. اعمال

شکل‌گیری مرجعیت‌های (Referentiels) پایدار و هماهنگ سیاستهای عمومی می‌گشاید. مرجعیت‌ها تصاویری هستند از واقعیت که زمینه‌ساز کنش و عمل دولتی می‌شوند (Muller, 1994). پرداخت و بازپرداخت مرجعیت‌ها حاصل فعالیت واسطه‌هایی است که با درکی صحیح از مصالح عمومی و منافع ملی زمینه‌ساز سیاستهای عمومی خردمدار و تغییرات تدریجی پایدار می‌شوند. تعلق سازمانی واسطه‌ها را در درون و نیز بیرون دولت باید جست‌وجو کرد.

۵۸- 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 همان گونه که گفته شد مرجعیت نام دارند. مرجعیت، در نگاه بخشی آن، تعریفی به دست می‌دهد از جایگاه و نقش بخش در جامعه. بعنوان مثال اقدام در بخشهای فرهنگ، آموزش، دفاع، صنعت، کشاورزی و... بر بنیان مرجعیت‌های غالب هر بخش شکل می‌پذیرد. مرجعیت‌های بخشی، زیرمجموعه 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 ترسیم از خود برای دیگران است. هماهنگی بخش‌ها در مرجعیت و سیاستگذاری، ارتباط نظام‌مند میان آنها را ایجاد می‌کند. در فقدان چنین ارتباطی فعالیت بخش در تعارض با اهداف بخش دیگر قرار می‌گیرد. بعنوان مثال 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 مشکل مواجه خواهد ساخت؛ همچنان که، ساختن بناهای بلند بر فرازهای 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 (Quermonne, 1991 & Big-aut, 1997). تصاویر مرجع کلی معیار مناسب را برای

اقتصاد 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 به‌خاطر 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 (وحید، ۱۳۸۶).

۷۸- رادیکالیسم در کوتاه مدت، روزمرگی در بلندمدت

تجربه پژوهش در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (وحید، ۱۳۸۳) از نزدیک این نتیجه را عاید می‌کند که ویژگی بارز سیاستگذاری در این بخش ترجیح سیاستهای کوتاه مدت بر برنامه‌های بلندمدت 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 یک سو، 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 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) وجه غالب زندگی اجتماعی در ایران نبوده است.

۷۸- سیاستگذاری عمومی و ارزیابی

اگر تصمیم‌سازی و سیاستگذاری عمومی بدون ارزیابی را ناقص و حتّی بی‌معنی بدانیم چندان به خطا نرفته‌ایم. گستره نظارت و دخالت دولت در عرصه عمومی و اختصاص یافتن بزرگترین بخش بودجه

سیاستهای اقتصادی لیبرال، کینزی و نئولیبرال در قرن بیستم و تدوین پارادایم فراتعدیل یا توسعه همه‌جانبه در پایان آن را (Stiglitz, 1997) می‌توان در چنین قالبی مورد مطالعه قرار داد. همچنان که، فعالیت‌های گسترده یونسکو در پایان قرن بیستم برای حفظ و توسعه تنوع فرهنگی بعنوان محور توسعه پایدار (وحید، ۱۳۸۳) را نیز می‌توان با چنین چارچوبی به تحلیل سپرد. اگر یک نگرش عقلانی را بعنوان 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 بر اساس 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 باز تدوین سیاستها را در چارچوب اصول تفکر سیاسی خود تنظیم می‌کنند، نه در خارج یا در مقابل آن، به عبارت دیگر، میان سیاستهای پیشنهادی و مبنای 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 چشم‌اندازهای آینده همراه است.

مقایسه ترجیحات سیاستگذاری در مجلس‌های ششم و هفتم، بعنوان 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

دولتی مهیای سازد.

گذری و نظری به واقعیت سیاستگذاری در ایران، غبار تردید را در ذهن ما نسبت به وجود نظام مند فرایندهای ارزیابی سیاستگذاری های عمومی می نشانند. به نظر می رسد که نگاهی از نزدیک به واقعیت سیاستگذاری عمومی در ایران آشکار کننده بی میلی دستگاههای عمومی نسبت به اعمال ارزیابی های مداوم و همه جانبه باشد. نظام اقتدار می متکی به درآمدهای مستقل از درآمدهای عوامل اقتصادی غیر دولتی می تواند قوت بخش چنین تمایلی باشد. همچنین، می توان 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.

۹-۸- سیاستگذاری عمومی

و ترجیح منافع شخصی

در رابطه میان کنشگر و دولت دو دسته منافع مورد توجه قرار می گیرد: منافع فردی و منافع عمومی. یکی از ارزشهای بنیادین جامعه شناسی سازمانها (Crozier & Friedberg, 1977)، 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 (Crozier, 1991).

رابطه کنشگر و دولت در ایران، اما، از نوع دیگری است. کم نبوده و نیستند کارگزارانی که در درون دستگاه دولتی در جستجوی منافع فردی خود به رغم منافع عمومی و دولتی بوده اند. برخی نویسندگان ایرانی و غیر ایرانی چنین وضعی را غیر مرتبط با روحیات و خلیات ایرانیان ندانسته اند. ولی در بستری از سیاستگذاری و اداره امور عمومی که ذکر آن در اینجا رفت، هر کنشگری به حکم خرد محدود، به این سمت، سو می گیرد. به عبارت دیگر، در تقابل منافع فردی آشکار و منافع عمومی مبهم، ترجیح گزینه اول بر دوم حیرت انگیز نیست.

کشور به هزینه های دولت، حسابرسی در کار دولت و پاسخ گویی آن را اجتناب ناپذیر می کند. به بیان دیگر، دولت در قبال برنامه های خود و بودجه ملت باید حساب پس بدهد. هر اندازه از این شما دورتر شویم، دولت مخاطره انگیزتر و چشم انداز دموکراسی تارتر می شود. اگر ارزیابی سیاستهای عمومی را به ابتدایی ترین برداشت آن یعنی صرف بودجه های تصویب شده محدود نکنیم، آنگاه انجام آنرا در قالب سه رویکرد می توان به تصویر کشید (وحید، ۱۳۸۳):

- نخست، ارزیابی بر اساس تحلیل هزینه-فایده یا هزینه-کارایی. در اینجا، با فرض مناسب بودن سیاستهای تدوین شده به وسیله دستگاه حکومت، کوشش می شود تا با استفاده از تکنیک های اندازه گیری علمی و عینی مقایسه ای میان داده ها و ستاندها انجام شود تا زمینه برای اتخاذ تصمیم در خصوص ادامه یا تغییر سیاست فراهم آید.

- دوم، ارزیابی بر مبنای تکثیرگرایی در درون دولت، در این نگرش، در کنار قوه مجریه، قوه مقننه و احزاب نیز تبدیل به کنشگران فعال ارزیابی می شوند 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 شیوه های اجرای آن قصد کنند.

- سوم، ارزیابی بر شالوده تکثیرگرایی در سطح جامعه. با این رویکرد، نهادهای غیر حکومتی وابسته به جامعه مدنی که نزدیکترین مجموعه ها به گروههای هدف سیاستهای عمومی هستند، واپرسی در زمینه سیاستهای عمومی را در دستور کار خود قرار می دهند و ارزیاب سیاستهای عمومی می شوند. برگزیدن این روش، به درستی این پنداشت را در میان شهر و ندان قوت می بخشد که به طور واقعی در شکل گیری سیاستها دخالت داشته اند و به تبع چنین دریافتی چشم انداز روشنی از موفقیت اجرای سیاستها نقش خواهد بست. بهره مندی از هر سه رویکرد بالا که انتخاب هر یک یا ترکیبی از آن به مناسبت سیاست موضوع ارزیابی انجام خواهد شد، بهترین محیط را، برای اعمال ارزیابی اعمال

صلاحیت علوم سیاستگذاری است. ارتقای سطح علمی خیل بیکاران کشور از دیپلم متوسطه به کارشناسی از طریق دانشگاه آزاد نه یک حرکت آموزشی محض و در حیطه صلاحیت یک گروه ویژه تخصصی یا خودسری و تکروی یک مجموعه آموزشی، بلکه یک انتخاب سیاسی است که علوم سیاستگذاری در تعیین عواقب سیاسی-اجتماعی آن به صورت علمی نقش حیاتی می تواند داشته باشد.

بدین سان، پژوهشگر علوم سیاستگذاری خود را در مواجهه با خیل عظیمی از خواسته های جامعه می بیند که نیاز به مطالعه هوشمند و علمی دارند. تذکر یک نکته در اینجا بسیار ضروری است و آن این که پژوهشگر نباید متوقع باشد که نهادهای عمومی جامعه و بویژه دولت برای نشستن آنان بر سر خوان این نیازها دعوت به عمل آورد. مدیران جامعه عموماً از تأخیر و کندی پژوهش و پژوهشگران شاکی اند و از این رو، عطای توصیه های علمی را به لقایش بخشیده اند؛ امری که شاید در دنیای سریع تحولات و بحرانهای معقول به نظر می آید. اما بخشی از این نقصان به پژوهشگران نیز برمی گردد که نتوانسته اند خود را با سرعت تحولات و وضع نیازهای جامعه تطبیق دهند و در مسکن کندی عمل و ابهام تئوریک مأوا گزیده اند. شاید این پژوهشگر علوم انسانی است که باید عیاری کند و از خود کارآیی نشان دهد و این جز با آمیزگاری علمی با زندگی روزمره و تجربه اندوزی از کوی و برزن های باریک و پر غوغا و آشوب زندگی اجتماعی ممکن نیست. کارایی و حل مشکل های عینی کهن به گرایش روزافزون نهادهای دولتی و خصوصی به همکاری با پژوهشگران علوم سیاسی می انجامد که این خود بزرگترین پشتوانه مادی و معنوی برای این رشته از دانش است.

ب- دستاورد دیگری که علوم سیاستگذاری می تواند در ایران داشته باشد زودن غبار ابهام از اندیشه های سیاسی گرایشها و جناح های فکری جامعه است. مطالعه علمی و تا حد امکان بی طرفانه سیاستهای جاری دولتمردان و پیش بینی تبعات سیاستهای مدعیان و رقبای آنان از یکسو و سوق دادن خود جناحها و گروههای سیاسی به سوی بیان واضح، عینی و علمی

شاید بتوان گفت در ایران چیزی به نام مطالعات سیاستگذاری عمومی نداریم. چند سالی است که بحث های مدیریت استراتژیک در کشور ما مطرح شده که به نظر می آید خوب فهمیده نشده باشد. مدیریت استراتژیک نیز خود محل مناقشه است و پاسخ به این پرسش که آیا می توان مدیریت استراتژیک را در سیاستگذاری دولتی استفاده کرد؟، نیز محل مناقشه است.

سیاستگذاری عمومی مشکلات خاصی در ایران دارد. بعنوان نمونه کلی گویی و فرار از جزئیات در ایران بسیار شایع است، در صورتی که سیاستگذاری عمومی وارد مسائل عملی می شود و باید در آن مثال های اجرایی و مشخص زد و نمی توان به حرف های کلی اکتفا کرد؛ ماندن در کلیات اتفاقاً افت مدیریت استراتژیک است؛ در حالی که سیاستگذاری با مثال های عینی سروکار دارد. اهم نکات راجع به سیاستگذاری در ایران به شرح ذیل قابل جمع بندی است:

الف- برای نشان دادن عرصه های کاربردی شدن علوم سیاسی در ایران و زمینه هایی که یک پژوهشگر ورزیده علوم سیاستگذاری می تواند در آن مثمر ثمر باشد مثال های زیر قابل توجه اند. تکنولوژی و توسعه صنعتی و فرایند ابتکار و خلاقیت تنها در آزمایشگاه های مهندسان صورت نمی گیرد، بلکه این امر ریشه در فرایندی اجتماعی، فرهنگی و سیاسی دارد. از این رو، نقش نهادهای سیاسی و اجتماعی در توسعه ابتکارات تکنولوژیک و صنعتی می تواند حیاتی باشد. این امر زمینه ای وسیع برای علوم سیاسی و بویژه علوم سیاستگذاری فراهم می کند تا به گونه واضح، عینی و علمی به تجزیه و تحلیل روشهای مختلف نهادهای سیاسی در جهت توسعه صنعتی و ابتکارات تکنولوژیک بپردازد و توصیه هایی کاربردی به نهادهای عمومی جامعه ارائه نماید. تغییر الگوی مصرف سوخت از هیزم به نفت و از نفت به گاز و از گاز به انرژی خورشیدی یا دیگر اشکال انرژی و گاه ترسیم خطوط کلی جوانب فنی آن، اساساً یک انتخاب سیاسی است که به وسیله دولتمردان و با توجه به «مجموعه ای عوامل» صورت می گیرد که مطالعه علمی این «انتخاب مجموعه ای» در

تعریفی از سیاست به مفهوم «فنی آن» نداریم. اگر تعریف فنی از سیاست داشته باشیم می‌توان راهکارهای اجرا را هم در آن ببینیم. از همین روست که گاه سیاست اعلام شده، تنها یک هدف گذاری یا کلی گویی غیر قابل اجرا است که معمولاً هیچگاه به برنامه عملیاتی (Action plan) منجر نمی‌شود.

۴- نبود دستورالعمل‌های صریح سیاستی

باید قانون و یا سیاستهایی داشته باشیم که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاستی باشند. سند چشم‌انداز، سیاستهای کلی، قانون برنامه، سندهای توسعه بخشی و فرابخشی همه وجود دارند، اما آنگاه که می‌خواهیم آنها را عملیاتی کنیم، دستورالعمل صریح سیاستی در دست نداریم. اگر چه موافقتنامه‌های امضاء شده بین سازمان مدیریت و دستگاههای اجرایی می‌توانند چنین نقشی داشته باشند، اما آنها هم ناقصند. در سطح دستگاهها نیز چنین سازوکاری وجود ندارد. «مقام معظم رهبری» در پایان سند چشم‌انداز اضافه کرده‌اند که باید در قوانین و در بودجه‌های سنواتی سیاستهای کلی پیش‌بینی گردد. این نکته «اجرایی» مهمی است؛ اما ما دانش فنی چگونگی تبدیل سیاستهای کلان به سیاستهای خرد و به برنامه‌های مشخص را نداریم، این دانش فنی در بدنه دیوان‌سالاری، سیاستگذاری، مجمع تشخیص مصلحت و سازمان مدیریت هم وجود ندارد. بنابراین در مقوله دستورالعمل‌های صریح سیاستی، که تکلیف اجرا را مشخص بکند ضعف داریم؛ به‌طور مثال برای استراتژی توسعه صنعتی هنوز هیچ برنامه عملیاتی نداریم. ما سیاستگذاری می‌کنیم، اما تعریفی فنی از سیاست نداریم.

۵- اولویت در ارزشها مطرح نیست

«اولویت» در ارزشها مطرح نیست. ما می‌خواهیم ارزشهای متفاوتی (نه متعارض) مثل عدالت، اشتغال، تورم، امنیت، آزادی و... را با هم داشته باشیم. این اصلاً شدنی نیست؛ زیرا تجمیع این ارزشها در یکدیگر بسیار مشکل است. در سیاست دولتی لحظات بحرانی و حساسی فرامی‌رسد که به ناچار باید اولویت‌بندی کرد.

نقطه نظر اشنان و پرهیز از شعار دادن و کلی‌گویی از سوی دیگر، خدمتی به رشد و سلامت سیاسی جامعه فعلی است که می‌تواند در زمره وظایف علوم سیاستگذاری قرار گیرد. ابهام اندیشه‌های سیاسی و خط‌مشی‌های اجرایی (و گاه فقدان آنها) در بین گروه‌های جامعه زمینه این امر را فراهم می‌کند که آنها همچون «عشیره‌های» سیاسی جز در بستر مکان و گذر زمان قابل تعریف و شناسایی نباشند. عدم تدوین ایدئولوژی سیاسی و خط‌مشی اجرایی مدون از سوی جناح‌های موجود جامعه راه را برای تقسیم‌بندی آنان تحت عناوین کلی و بی‌اساسی فراهم می‌کند که نه تنها به شناخت جامعه سیاسی ایران کمکی نخواهد کرد، بلکه ابهام و پیچیدگی بیشتر امور را در پی خواهد داشت.

در زیر به آسیب‌هایی که بویژه در بخش «اجرای سیاستها» وجود داشته و باید مدنظر قرار گیرند اشاره می‌شود (اشتریان، ۱۳۸۷):

۱- بی‌توجهی به مطالعه «اجرای» سیاستها

اولین و مهمترین مسأله این است که به «مطالعه اجرای سیاستها» در ایران بی‌توجهی شده است و به دلیل عدم وجود مطالعه اجرا، «کلیات» و کلی‌گویی حرف اول را می‌زند. ما نحوه اجرای سیاستگذاری را مطالعه نمی‌کنیم، به همین علت «کلی‌گویی» می‌کنیم و گاه شکل آکادمیک نیز به آن می‌دهیم. بنابراین اولین آسیب این است که اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران به صورت سیستمی «مطالعه» نمی‌شود.

۲- نبود چارچوب نظری مشخص در

سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرا معمولاً بر یک مدار و چارچوب نظری خاص و مشخص استوار نیستیم. گاه نیز در حد رفع تکلیف چندین نظریه متفاوت و متعارض را در هم می‌آمیزیم، اما آن را کاربردی نمی‌کنیم. لذا در برنامه‌های ما «نظریه» وجود ندارد. حتی نظریه‌های موجود در حوزه سیاست نیز منقح شده نیستند.

۳- نبود تعریف فنی از سیاست

مشکل دیگر در اجرای سیاستها این است که

مهمترین مشخصه ژورنالیسم سیاستی این است که با استفاده از متدها و روشهای سیاستگذاری عمومی به مطالعه سیاست و عمل دولتی می‌پردازد. بویژه این روش بر مدل مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی متمرکز است. این مدل به سادگی عبارت است از تفکیک سیاستهای دولتی به پنج مرحله: تحلیل مسأله سیاستی، راه‌حلیابی و شناسایی گزینه‌های ممکن، تصمیم‌گیری، اجرا، بازخوردها و در نهایت ارزیابی سیاستهای اجرا شده.

کتاب‌نامه:

۱. اشتریان، کیومرث، علوم سیاستگذاری و دستاوردهای آن برای ایران، خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، گروه مسائل راهبردی ایران، تهران، ۱۳۸۵.
۲. وحید، مجید، جستاری پیرامون مشکل سیاستگذاری در ایران، خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، گروه مسائل راهبردی ایران، تهران، ۱۳۸۶.
۳. پارسونز، واین، مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاستها، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، پژوهشکده مطالعات کاربردی، تهران، ۱۳۸۵، ص ۹.
4. Colebatch, H. K. (2002). "What's the Alternative?" in *Policy*, Open University Press. 1: 67-81.
5. Lindblom, C.E. (1959). "The science of muddling through". *Public Administration Review* 19: 78-88.
6. Allisons, G. T. (1971). *Essence of Decisions*. Boston, Little Brown.
7. Lasswell. H. and D. Lerner (eds.), *The Policy Sciences* (Stanford: Stanford University Press, 1951).
8. Sabatier Paul. "Political Science and Public Policy", *Political Science & Politics*, VXXIV, n.2 (June 1991), pp. 144-156.
9. Grawitz M. et J. Leca, *Traite de science politique* (Paris: PUF., 1985), p.IX.
10. Duran Patrice, "Le Savant et la politique", in *L'annee sociologique*, 1990, 40, pp. 227-34.
11. Majchrzuk Ann, *Methods for Policy Research* (London: Sage Publications, 1948), p. 11.
12. Lasswell H.D., "The Policy Orientation", in H. D. Lasswell, and D. Lerner, *The Policy Sciences* (Stanford: Stanford University Press, 1951), pp. 3-15.
13. Windhoff Heritier, "Policy" et "Politics" orientations et fausses route d'une theorie de science politique la "policy", *Politische Vier*

لذا باید سلسله مراتبی وجود داشته باشد. ما نمی‌توانیم هم سرمایه‌گذاری را رواج دهیم، هم عدالت اجتماعی را مستقر کنیم و هم اشتغال ایجاد کنیم، به هر حال یکی دیگری را نقض می‌کند.

۶- نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای سیاستها

برای اجرای سیاستها «بدنه کارشناسی» دولتی ای که مجهز به مهارت‌های لازم باشد، نداریم. آیا سازمان اداری و بخش اجرایی، ظرفیت مهارتی انجام سند چشم‌انداز را دارد؟ برای تغییر، به انسانهایی نیاز است که بتوانند «تغییر» ایجاد کنند. بهترین سازمان برای این کار، ظاهراً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است که اتفاقاً برای این کار آماده نیست.

۷- نبود هماهنگی بدنه دیوان‌سالاری از منظر مدیریت دانش

«هماهنگی بدنه دیوان‌سالاری» موضوع دیگری است که در این زمینه می‌توان به آن اشاره کرد. هماهنگی از منظر دانش سازمانی یا مدیریت دانش، حدود یک دهه است که در غرب اوج گرفته و اخیراً وارد ایران شده است. بحث بسیار شورانگیزی است. یکی از بحث‌های مدیریت دانش این است که اطلاعات و تحلیل‌های کارمندان اداری می‌تواند به صورت یک واحد اطلاعات، در یک جا جمع شوند و به یک کل واحد تبدیل گردند؛ اما برعکس در دستگاه دولتی ما، افراد هر کدام دارای اطلاعات مجزایی هستند که می‌بایست از طریق مدیریت دانش این اطلاعات پراکنده به یک دانش سازمانی تبدیل شود.

۸- نبود عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرا سیاستها

نکته آخر، «عرصه عمومی حرفه‌ای»، برای بحث در اجرای سیاستهاست که فعلاً وجود خارجی ندارد. بخصوص مطبوعات ما به صورت سیستماتیک، اجرای سیاستها را دنبال نمی‌کنند. لذا این گونه بحث‌ها به صورت پراکنده مطرح می‌شود. ژورنالیسم سیاستی روشی برای پوشش خبری سیاستهای دولتی است.

- اختران، ص. ۲۰۲.
29. Renan, Ernest, (1992), *Qu'est-ce qu'une nation?* Paris, Pocket.
30. Chabot, Jean-luc, (1993), *Le nationalisme*, Paris, PUF.
۳۱. اسدی، علی و همکاران، گرایشهای فرهنگی و نگرشهای اجتماعی ایرانیان: گزارش منتشر نشده از يك نظرخواهی ملی در سال ۱۳۵۳، پژوهشکده علوم ارتباطی و توسعه ایران، تهران، ۱۳۵۶.
۳۲. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ارزشها و نگرشهای ایرانیان، دفتر انتشارات طرح پیمایش ملی ارزشها و نگرشها، ۱۳۸۰.
33. Muller, Pierre, (1994), *Les Politiques publiques*, 2nd ed., Paris, PUF.
34. Quermonne, Jean L., (1991), *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil.
35. Bigaut, Christian, (1997), *Lew Cabinets Ministeriels*, Paris, L.G.D.J.
۳۶. وحید، مجید، کنوانسیون جهانی تنوع فرهنگی، بررسی زمینه‌های فکری-تاریخی، موضوع و چشم‌انداز تصویب تبعات در سیاستگذاری فرهنگی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۳، ۱۳۸۳.
37. Stiglitz, Joseph, (1997), *Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*, The World Bank, [http// www. worldbank. org](http://www.worldbank.org).
۳۸. وحید، مجید، 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، ۱۳۸۳.
۳۹. کاتوزیان. محمد علی، دولت و جامعه در ایران، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۹.
40. Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, (1977), *L'acteur et le systeme*, Paris, Seuil.
41. Crozier, Michel, (1991), *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Seuil.
۴۲. اشتریان، کیومرث، آسیب شناسی فرایند سیاستگذاری در ایران، وب سایت دانشجویان دکتر کیومرث اشتریان، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.
- teliakaresschrf, 24 (4) (dec. 1983), pp. 347-360.
۱۴. اشتریان، کیومرث، روش سیاستگذاری فرهنگی، دفتر مطالعات و پژوهشهای فرهنگی هنری شهرداری تهران، ۱۳۸۶.
15. Anderson James, *Public Policy and Politics in America* (Monterey: Books/Cole, 1948), p.5.
16. Kingdon W. John, *Agendas Alternatives and Public Policies* (Boston: Little Brown, 1995).
۱۷. ساباتیئر، پل و دانیل مازمانیان، شرایط موفقیت در اجرای مؤثر سیاستها: راهنمایی برای تحقق اهداف در سیاستگذاری عمومی، ترجمه محمد عادل پناهی و سارا قاسمی نراقی، مجله فرهنگ و اندیشه، شماره ۱۸، ۱۳۸۶.
۱۸. حق شناس، محمد جواد، مدلهای سیاستگذاری عمومی، خیرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، گروه مسائل راهبردی ایران، تهران، ۱۳۸۸.
۱۹. الوانی، سید مهدی و فتاح شریف‌زاده، فرایند خط‌مشی گذاری عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ ششم، ۱۳۸۷، صص. ۱۷-۱۹.
۲۰. وحید، مجید، نگاهی به مشکل سیاستگذاری عمومی در ایران در قالب جامعه شناسی سازمانها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۹، ۱۳۸۳.
۲۱. توکلی، احمد، مالیه عمومی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ هفتم، ۱۳۸۶، ص. ۱۰.
۲۲. طباطبایی، سید جواد، شرایط امتناع اندیشه سیاسی در ایران، سخنرانی در مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳.
۲۳. کدیف، نیکی آر، نتایج انقلاب ایران، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران، ۱۳۸۳، نشر ققنوس.
24. Weber, Max, (1995), *Economie et Societe*, 2 Tomes, Paris, Pocket.
25. Elias, Norbert, (1990), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket.
۲۶. کاتوزیان، محمد علی، تضاد دولت و ملت، نظریه تاریخ و سیاست در ایران، تهران، ۱۳۸۰، نگاه معاصر.
۲۷. طباطبایی، سید جواد، دیباچه‌ای بر نظریه انحطاط ایران، تهران، ۱۳۸۰، نگاه معاصر.
۲۸. آجودانی، ماشاء‌الله، مشروطه ایرانی، تهران، ۱۳۸۳، نشر