

سیاست گذاری: مفاهیم، الگوها و فرایندها

امید جلیلی قاسم آقا

دانشجوی دکتری تخصصی مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شوشتر

jalili_o@yahoo.com

چکیده

سیاست گذاری واژه‌ای است که با حکومت، دولت، جامعه، و مسائل عمومی آن گره خورده و تداعی کننده اقدام دولت در اداره صحیح امور عمومی است. از زمانی که سیاست گذاری به عنوان یک پارادایم جدید در جهان مطرح شده است، تقریباً چهار دهه می‌گذرد. تئوری سیاست گذاری مرتبط با عواملی است که در چرخه سیاست گذاری دخیل هستند. نقش سیاست گذاری جلب حمایت افکار عمومی و تبدیل تحلیل سیاسی مردم به توصیه سیاسی برای دولت است. سیاست گذاری به یاری جامعه و سیاسیون می‌آید تا حلقه ارتباطی بین جامعه و قدرت باشد. تفاوت علوم سیاسی و سیاست گذاری در مفهوم عدالت نهفته است. سیاست گذاری بر توزیع عادلانه امکانات اجتماعی تمرکز دارد ولی علوم سیاسی بر رقابت قدرت متمرکز است و بر نحوه تسلط یک گروه یا حزب سیاسی بر یک جامعه تاکید دارد. سیاست گذاری عمومی فرایندی پیچیده و چندبعدی است و عوامل متعددی بر آن تأثیر می‌گذارند. هدف تحلیل سیاست گذاری شناخت این عوامل و متغیرهاست. این رویکرد به دنبال پاسخ به این پرسش است که چگونه ایده‌ها به سیاست‌ها و قوانین رسمی تبدیل می‌شوند و در نهایت در جامعه مورد نظر به مرحله اجرا در می‌آیند. در این مقاله به معرفی سیاست گذاری پرداخته شده و فرایندها و چارچوب‌های مربوط به سیاست گذاری تشریح می‌شوند. هدف اصلی این مقاله تبیین مبانی نظری، فرایندها و الگوهای مختلف سیاست گذاری عمومی است. روش انجام این تحقیق به شکل مروری-توصیفی و از طریق بررسی مقالات و مطالعات پیشین می‌باشد. یافته‌ها بیانگر آن است که پس از چهار دهه از ظهور علم سیاست گذاری عمومی، مدلها و الگوهای مختلفی در این زمینه معرفی شده که هر یک مزایا و معایب خود را دارد.

واژگان کلیدی: علوم سیاسی، سیاست گذاری، جامعه مدنی

مقدمه

واژه‌ی Policy که در زبان فارسی به معنای سیاست یا خط‌مشی معنا شده است، وقتی در کنار واژه‌ی Public به معنای عمومی قرار گیرد، شاخه‌ای از دانش را با عنوان علم دولت در عمل تشکیل می‌دهد؛ که برخی آن را زیرمجموعه علم سیاست و برخی نیز علمی مستقل قلمداد می‌کنند. سیاست‌گذاری عمومی شاخه‌ای از علوم سیاسی است که به مطالعه مجموعه اقدامات دولتی می‌پردازد. اقدامات دولت هم به عنوان متغیر مستقل و هم به عنوان متغیر وابسته می‌تواند مورد بحث قرار گیرد. مجموعه اقدامات دولتی موضوعی است که به لحاظ تنوع بسیار وسیع است و حوزه‌هایی چون سیاست بهداشتی، سیاست کشاورزی، سیاست صنعتی و غیره را در برمی‌گیرد (کمالی، ۱۳۹۶). بعقیده هولت و همکاران (۲۰۰۹)، سیاست‌گذاری عمومی به فعالیت‌های حکومت و مقاصدی که برانگیزنده این فعالیت‌هاست اشاره می‌کند. عبارت دیگر، سیاست‌گذاری عمومی آن چیزی است که حکومت تصمیم می‌گیرد انجام دهد یا کنار بگذارد. در تعریفی دیگر، سیاست‌گذاری عمومی دربرگیرنده برنامه‌های سیاسی برای اجرای طرح‌هایی به منظور دستیابی به اهداف اجتماعی است و بیانگر مجموعه فعالیت‌های حکومتی است که تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شهروندان دارد (برکلند و همکاران، ۲۰۱۴). در حوزه سیاست‌گذاری موضوعات متنوعی چون نحوه تدوین مسائل سیاستی، چگونگی تبدیل پدیده‌ها به صورت مسئله‌های سیاستی دولت، نحوه تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات دولتی و ارزیابی عمل دولتی قابل بررسی است. چنین عرصه پرتنوعی رشته سیاست‌گذاری عمومی را گاه با چالش بحران هویت مواجه می‌کند از این رو پرداختن به آنرا با دشواری مواجه می‌کند. سیاست‌گذار نه به‌عنوان مجری روش‌ها و دستورها، بلکه در نقش تحلیلگر سیاستی عمل می‌کند. مدیریت دولتی معطوف به قدرت حاکم است و ساختار محکمی دارد، لذا در بحران‌ها یا نقاط عطف به آسانی نمی‌تواند روش‌های جایگزین را بیابد، اما سیاست‌گذاری دوام و تحرک بیشتری دارد و به موقع می‌تواند مسیرهای جایگزین یا راه‌حل‌های ابداعی ارائه دهد (باقری و همکاران، ۱۳۹۴).

به دلیل نزدیکی دو مفهوم سیاست‌گذاری عمومی و علم سیاست، در بسیاری از موارد این دو مفهوم به جای یکدیگر به کار می‌روند. این در حالی است که این دو مفهوم تعاریف متفاوتی داشته و در واقع دو حوزه مجزا می‌باشند. از سوی دیگر، آنچه در جامعه امروز کشور به چشم می‌آید این است که اغلب صاحب نظران و حتی عامه مردم با علم سیاست‌شناسی بیشتری دارند در حالی است که سیاست‌گذاری عمومی و مفاهیم مرتبط با آن تا حد زیادی برای جامعه ناآشنا است. لذا لازم است در یک مطالعه مجزا به معرفی این حوزه پرداخته شده و مبانی نظری و نحوه تکوین سیاست‌گذاری عمومی به صورت کامل تشریح شود. از سوی دیگر لازم است الگوها و مدل‌های مربوط به سیاست‌گذاری عمومی نیز توضیح داده شوند تا مشخص شود که سیاست‌گذاری عمومی بر اساس چه مبانی تئوریکی شکل گرفته است و ماهیت و نحوه به اجرا درآمدن آن به چه ترتیبی است. در مجموع بررسی ادبیات داخل کشور بیانگر آن است که مفاهیم و مبانی نظری و همچنین الگوهای اجرای سیاست‌گذاری عمومی به آن شکلی که بایسته است مورد توجه محققان قرار نگرفته است و می‌توان ادعا کرد که یک شکاف تحقیقاتی در رابطه با تشریح اصول سیاست‌گذاری عمومی به چشم می‌خورد. در راستای پر کردن این شکاف، مطالعه حاضر با هدف بررسی مفاهیم مرتبط با سیاست‌گذاری انجام شده است. در این راستا فرایندهای عمومی سیاست‌گذاری توضیح داده می‌شوند و در کنار آن، الگوها و مدل‌های ابداع شده در رابطه با سیاست‌گذاری بیان می‌شوند. در عین حال، نظریه‌ها و مبانی نظری علم سیاست‌گذاری بعنوان شاخه‌ای از علوم که قدمتی کمتر از نیم قرن دارد توضیح داده خواهد شد.

ادبیات پژوهش

مبانی نظری سیاست‌گذاری

نزدیک چهل سال از آموزشی شدن سیاست‌گذاری گذشته است. دانش سیاست‌گذاری به مرور زمان به دو شاخه کاملاً مجزا تقسیم شده است. شاخه نخست حوزه مطالعات راهبردی است که می‌کوشد از طریق تحقیق در منابع دسته اول پیرامون مسائل راهبردی مشخص به فهم و شکل‌دهی به فرایند سیاست‌گذاری بپردازد. حوزه مطالعات راهبردی معمولاً حوزه مورد توجه گروه‌های متشکل از محققان، پژوهشگران یا چهره‌های دانشگاهی فعال در حوزه سیاست‌گذاری است. دومین زیرمجموعه دانش سیاست‌گذاری، حوزه تحلیل راهبردی است. این حوزه بیش از حوزه مطالعات راهبردی، از عوامل سیاسی متأثر است و

می‌کوشد تا از طریق سیاست‌گذاری برای نهادهای دولتی مستقیماً بر برآیندهای سیاسی تأثیر بگذارد (صالحی و همکاران، ۱۳۹۵). باید توجه داشت که تصمیم‌گیرندگان و سیاستمداران در پی استفاده از اطلاعات به منظور تقویت موقعیت‌های پیشین هستند و کمتر تمایل به موضع‌گیری یا راهبردهای جدید دارند. آنان بر خلاف دانشجویان از روش‌های منظم علمی و تئوریک استفاده نمی‌کنند. یکی از راه‌های آشتی دادن تئوری و عمل در سیاست‌گذاری، توجه به این نکته است که دانش و اطلاعات علمی باید فقط به طور غیرمستقیم بر محتوای سیاست تأثیر بگذارد و نقش «روشنگری» ایفا کند. راه دیگر استفاده استراتژیک از دانش است. این دانش، به مطالعه و تحلیل عمل دولت‌ها می‌پردازد. سیاست‌گذاری‌های عمومی در واقع، تجلی اداری حکومت در عمل، است؛ که آن‌ها را می‌توان به عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمالی که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی هستند، در نظر گرفت (باقری و همکاران، ۱۳۹۴).

پیدایش سیاست‌گذاری، ریشه در آثار لاسول و لرنر داشته؛ اما گسترش و نهادینه‌شدن آن در دانشگاه‌های غربی، پانزده تا بیست سال بعد؛ یعنی در اواسط دهه‌ی شصت، به‌ویژه در اواخر این دهه، آغاز شد. در دهه‌ی هفتاد، دولت‌های غربی که در جستجوی نوعی مشروعیت علمی، برای دخالت روزافزونشان در اداره‌ی امور جامعه بودند، گرایش قابل توجهی در به‌کارگیری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در این رشته از خود نشان دادند؛ تا آن‌ها را در سیاست‌گذاری‌ها، مورد استفاده قرار دهند. سیاست‌گذاری عمومی که توسط "ماکس وبر"، زمینه‌ی ایجاد تحلیل آن فراهم و به عنوان شاخص اساسی دنیای مدرن در نظر گرفته شد، زمینه را برای ارتباط میان علوم سیاسی و دیگر رشته‌های اصلی علوم اجتماعی؛ مانند اقتصاد، جامعه‌شناسی، تاریخ، فلسفه و قوم‌شناسی، برای شناخت و بهبود خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، فراهم کرد (حسین زاده و زرگر، ۱۳۹۶). برخی پژوهشگران، در مورد ماهیت حوزه سیاست‌گذاری عمومی اینگونه می‌گویند: «هنگام ورود به حوزه سیاست‌گذاری عمومی پژوهشگر، این سؤال را که چه کسی حکومت می‌کند و چگونه»، رها می‌کند تا به این پرسش که «چگونه و به وسیله چه کسی یک خط‌مشی یا سیاست عمومی تهیه و اجرا می‌گردد»، پاسخ می‌دهد (طجرلو و همکاران، ۱۳۹۲).

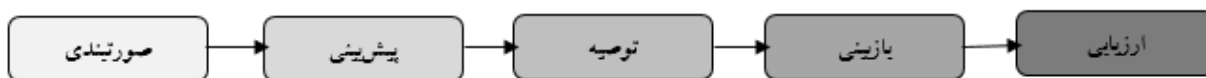
سیاست‌گذاران و مدیران دولتی برای تشخیص جایگاه و ظرفیت خود در سیاست‌گذاری عمومی باید به طور همزمان سه چشمانداز را جهت بهبود مشارکت خود در فرآیند سیاست‌گذاری اتخاذ نمایند: چشم اندازهای سازمانی، سیاسی و فنی. اگر از هر یک از این چشم اندازها غفلت شده یا به طور نابرابری با آنها برخورد شود، اثربخشی نقش و وظایف سیاست‌گذاران و مدیران دولتی کاهش خواهد یافت. چشم انداز سازمانی، بر توجه مدیران دولتی نسبت به مسائل سازمانی از جمله طراحی و ساختار سازمانی، تغییرات سازمانی، مدیریت منابع انسانی و مالی و رویه‌های اداری و... تمرکز دارد. این مسائل برای پاسخ به چالش‌های پیشروی مدیران در فرآیند سیاست‌گذاری ضروری هستند (مومنی و احسانی، ۱۳۹۶). چشم انداز فنی بر توجه مدیران دولتی به هدف سیاست‌گذاری عمومی متمرکز است. این چشم‌انداز برای مدیران جهت تفکر تحلیلی و سیستماتیک درباره دلایل و عواقب مسائل سیاستی و همچنین نتایج محتمل راه‌حل‌های سیاستی مختلف، مورد نیاز می‌باشد. به رغم این تصور گسترده که کارکنان دولت، دارای تخصص‌های فنی در حوزه کاری خود هستند، اغلب آنها حتی فاقد مهارت کلی در تحلیل سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت بوده و حتی مهارت بسیار کمی در تجزیه و تحلیل مدیریت بخشی که در آن مشغول به کار هستند، دارا می‌باشند (بابایی و توکلی، ۱۳۹۵). چشم انداز سیاسی بیانگر آن است که محتوی سیاست‌گذاری در این مورد است که چه کسی، چه چیزی را از طریق فرآیند سیاست‌گذاری به دست می‌آورد. مدیران دولتی اگر می‌خواهند موفق باشند، باید دنیای سیاست را درک نمایند. آنها به ویژه باید با تغییرات سیاسی اصلی، در فعالیت‌های سیاست‌گذاری خود هماهنگ باشند. شناسایی بازیگران اصلی، درک منافع و ایدئولوژی‌ها و همچنین روابط بین آنها، ویژگی اصلی مدیران دولتی موفق است (برکلند و همکاران، ۲۰۱۴).

سیاست‌گذاری کار ساده‌ای نیست. نیاز به منابع انسانی و سازمان خاص خود دارد. سیاست‌گذاری فاقد ابزارهای اجرایی برای عملی کردن نتایج پیشنهادها یا تصمیم‌سازی‌ها است. مراکز مطالعاتی و اتاق‌های فکر از ابزارهایی نظیر آینده‌پژوهی یا گزارش‌های سیاستی برای ترغیب و تشویق اجتماع و تصمیم‌گیران به رعایت یا مقبولیت پیشنهادها استفاده می‌کنند. افرادی که در این سازمان‌ها مشغول به کار تولید فکر و اندیشه هستند ممکن است در بزرگ‌نمایی یافته‌ها و تجویزات خود افراط به خرج دهند. به همین لحاظ، در بسیاری از دانشکده‌های سیاست‌گذاری، دوره‌هایی با عناوین ترکیبی نظیر سیاست‌گذاری و مدیریت تعریف شده‌اند. شاید همان‌طور که سیاست‌گذاری روزی از مدیریت دولتی و اقتصاد منشعب شد، یک

روز در بلوغ بهتری دوباره به هم ملحق شوند (حسین زاده و زرگر، ۱۳۹۶). در رابطه با مفهوم سیاست‌گذاری، تئوری‌های مختلفی بیان شده است. برخی محققان اعتقاد دارند که سیاست‌گذاری و یادگیری آن یک تلاش عمدی است برای تنظیم اهداف و ابزارها سیاست با توجه به پیامدهای سیاست‌های گذشته و اطلاعات جدید، به طوری که بهتر بشود به اهداف نهایی حکومت دست یافت (فاولر، ۲۰۰۰). در مقابل، برخی از محققان اعتقاد دارند که سیاست‌گذاری پاسخ دولت به برخی از محرک‌های اجتماعی یا محیط زیست است. در دیدگاه او، سیاست‌گذاری یک تغییر نسبتاً پایدار در رفتار است که حاصل تجربه است. معمولاً این چرخش در سیاست ناشی از واکنش به تغییرات رخ داده در جامعه است (ساباتیر و همکاران، ۲۰۱۴).

فرایندهای سیاست‌گذاری

فرایند سیاست‌گذاری، مجموعه‌ای از اقدامات عقلانی است که طی فرایندی به انجام رسیده‌اند که متشکل از اقدامات لزوماً سیاسی است. این اقدامات سیاسی را می‌توان به عنوان فرایند سیاست‌گذاری قلمداد نمود و آنرا همچون مجموعه‌ای از مراحل زمانبندی شده به هم مرتبط مجسم کرد: تهیه دستور کار، تدوین و تنظیم سیاست، اتخاذ سیاست، تحقق سیاست، برآورد سیاست. تحلیل‌گران سیاست ممکن است اطلاعاتی را فراهم سازند که به یک، چند یا تمام مراحل فرایند سیاست‌گذاری مرتبط باشد که خود این موضوع نیز بستگی به نوع مشکلی دارد که بهره‌ور تحلیل سیاست با آن مواجه است. در مدلی که مورد توافق اغلب محققان قرار دارد (شکل ۱)، نخستین مرحله در سیاست‌گذاری، صورتبندی مساله است. با صورتبندی مشکلات می‌توان به دانش مرتبط با سیاستی دست یافت که فرضیات اصلی تعریف مشکلات را، که از طریق تهیه دستور کار وارد فرایند سیاست‌گذاری شده‌اند، به چالش بطلبد. صورتبندی مشکل می‌تواند به آشکار سازی فرضیات مکتوم، تشخیص علت‌ها، بازنمایی اهداف ممکن، ترکیب نظرات متضاد و طرح انتخاب‌های سیاستی جدید کمک کند (هولت و همکاران، ۲۰۰۹). مرحله دوم، پیش‌بینی است. با استفاده از پیش‌بینی می‌توان به دانش سیاست‌گذاری در زمینه روند حوادث در آینده دست یافت که ممکن است در نتیجه جایگزین‌های اقتباس شده بوقوع بپیوندند؛ این جایگزین‌ها در مرحله تدوین و تنظیم سیاست مورد توجه و ملاحظه واقع خواهند شد. به کمک پیش‌بینی می‌توان آینده‌های قابل قبول، پتانسیل و تجویزی را بررسی کرد، به نتایج سیاست‌های موجود و پیشنهادی پی‌برد، محدودیت‌هایی را که ممکن است در آینده در مورد دستیابی به اهداف وجود داشته باشند، مشخص کرد و احتمالات سیاسی (حمایت و مخالفت) انتخاب‌های مختلف را حدس زد. مرحله سوم، توصیه است. توصیه دانش مرتبط با سیاستی را به بار خواهد آورد که در زمینه سود و هزینه جایگزین‌هایی است که نتایج آتی آنها از طریق پیش‌بینی برآورد شده و بدین ترتیب به سیاست‌گذاران در مرحله اقتباس سیاست کمک خواهد کرد. به کمک توصیه می‌توان به میزان حوادث ناگوار و غیر قابل پیش‌بینی پی‌برد، عوامل بیرونی و ناخواسته را تشخیص داد، معیار انجام انتخاب‌ها را مشخص نمود و مسئولیت‌های اجرایی را برای تحقق سیاست‌ها معین کرد (هیل و وارون، ۲۰۱۴).



شکل ۱: نمای شماتیک فرایند سیاست‌گذاری

بازبینی مرحله چهارم در فرایند سیاست‌گذاری است. این مرحله، دانش مرتبط با سیاستی را در زمینه نتایج سیاست‌گذاری‌های اقتباس شده پیشین، در اختیار سیاست‌گذاران قرار خواهد داد و بدین ترتیب به آنها در مرحله اجرای سیاست کمک خواهد کرد. بسیاری از سازمان‌ها به طور مرتب نتایج و تأثیرات سیاست‌ها را بازبینی و نظارت می‌کنند که این بازبینی به وسیله شاخص‌های سیاستی مختلفی در زمینه‌های سلامتی، آموزش، مسکن، رفاه، جرم و علم و فن‌آوری صورت می‌گیرد. به کمک بازبینی می‌توان به میزان پیروی پی‌برد، پیامدهای ناخواسته سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را آشکار ساخت، موانع و محدودیتهای اجرایی را تشخیص داد، و منبع مسئول انحراف سیاست‌ها را معین کرد (طبائیان، ۱۳۹۵). آخرین مرحله در سیاست‌گذاری، بازبینی است. ارزیابی، دانش مرتبط با سیاستی را در پیش‌روی سیاست‌گذاران قرار می‌دهد که در زمینه فاصله نتایج سیاست‌های مورد انتظار و واقعی است و بدینسان به آنها در مرحله برآورد سیاست فرایند سیاست‌گذاری یاری خواهد

رساند. با استفاده از ارزیابی می‌توان علاوه بر تعیین میزان کاهش مشکلات، ارزش‌های موجود در یک سیاست‌گذاری را نیز نقد و بررسی کرد (عبدالحسین زاده و همکاران، ۱۳۹۶).

سیاست‌گذاری و جامعه

سیاست‌گذاری عمومی اساساً جهت بهبود شرایط اجتماعی شکل گرفته است و لذا بدیهی است که رابطه نزدیکی با مسائل مربوط به جامعه داشته باشد. در این رابطه عنوان شده است که نظام ارزشی و مجموعه باورها و شیوه زندگی مردم رابطه‌ای متقابل با سیاست‌گذاری عمومی و تصمیم‌رابع به جهت‌گیری و تخصیص منابع دارد. سیاست‌گذاری برای هر جامعه انعکاس ارزش‌های گزینش شده برای آن است و درک هر نوع از سیاست‌گذاری بدون توجه به فرهنگ جامعه و بررسی تحول ارزشی آن میسر نیست. بررسی مناسبات دو سویه فرهنگ و سیاست‌گذاری و تعاملی که در این خصوص بوجود می‌آید معطوف به مهم‌ترین مشکلات و مسائلی است که در فرآیند توسعه و تحول جامعه ایران وجود دارد (ابراهیم بای، ۱۳۸۵). مطالعه مقولات سیاسی از چشم‌انداز جامعه‌شناختی بر وعده آنچه که میلز آن را بینش جامعه‌شناختی نامیده، جامعه عمل می‌پوشاند. از نگاه او بینش جامعه‌شناختی یعنی درک رابطه بین مشکلات به ظاهر خصوصی مانند ازدست دادن شغل و مقولاتی مثل بی‌کاری - یک مشکل جمعی. از آنجایی که ساخت اجتماعی مسائل و مشکلات عمومی یکی از جنبه‌های اصلی هر دو بحث سیاسی و اجتماعی است، جامعه‌شناسی به طور اجتناب‌ناپذیری با مسائل سیاسی در ارتباط است (فلک پور، ۱۳۹۶). در رابطه با سیاست‌گذاری و ارتباط آن با جامعه، دو مفهوم یادگیری اجتماعی و یادگیری سیاسی مطرح شده است. آنچه یادگیری اجتماعی می‌نامد، بخشی از فرآیند سیاست‌گذاری است که در آن تصمیم‌گیرندگان تلاش می‌کنند بدانند چرا برخی از سیاست‌ها ممکن است موفق شوند، در حالی که دیگران شکست خورده‌اند. اگر سیاست‌ها به‌عنوان یک نتیجه از یادگیری تغییر کنند، انگیزه این تغییر از طریق فرآیند رسمی سیاست‌های دولت‌ها آغاز می‌شود. از سوی دیگر، آنچه یادگیری سیاسی می‌نامند، فعالیتی است که سیاست‌گذاران به‌عنوان واکنش به تغییرات در محیط‌های سیاست خارجی انجام می‌دهند. همان‌گونه که محیط زیست تغییر می‌کند، اگر سیاست‌گذاران می‌خواهند سیاست‌هایشان شکست نخورد باید با جامعه سازگار شوند (شریفی، ۱۳۹۳). تعیین اینکه سیاست‌گذاری تا چه اندازه برای جامعه مفید بوده است، همیشه مشکل است. برای چنین کاری به ابزارهای اندازه‌گیری نیازمندیم. ابزارهای گوناگونی برای سیاست‌گذاری معرفی شده است. سیاست‌گذاری عمدتاً از ابزار کمی برای اندازه‌گیری اهداف خود استفاده می‌کند. نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل آمار نشانگر تفاوت‌ها و شباهت‌ها است، که براساس این نتایج تصمیم‌نهایی در سیاست‌های عمومی گرفته می‌شوند (طجرلو و همکاران، ۱۳۹۲).

سیاست‌گذاری رابطه‌ای تنگاتنگ از نقطه نظر تاریخی، بنیان‌گذاران اصلی جامعه‌شناسی از اهداف سیاسی روشن و واضحی برخوردارند و نقش اصلی را در مباحثات سیاسی عصر خودشان ایفا کرده‌اند. برای مثال، امیل دورکیم بسیار در خصوص اصلاح آموزش و پرورش تحت جمهوری سوم فرانسه قلم‌فرسایی کرد. جامعه‌شناسان برجسته، نسبت به مباحثات سیاسی عمده در مورد مقولاتی موضع‌گیری کرده‌اند که طیفی از برابری جنسی و روابط نژادی تا سیاست‌گذاری مالیات و بیمه را دربر می‌گیرد. از سوی دیگر، بسط و گسترش قدرت دولت از قرن نوزدهم به این معناست که امروزه سیاست‌گذاری به‌معنای واقعی کلمه در همه‌جا هست. از این دیدگاه، مطالعه فرایندهای اجتماعی بدون در نظر گرفتن نقش متغیر دولت و مهم‌تر از آن، بازسازی روابط بین دولت و سایر نهادهای اجتماعی غیرممکن است. دولت در تمامی ابعاد زندگی افراد دخیل است و سیاست‌گذاری جزء اصلی و ضروری «تصویر کلی» است که جامعه‌شناسان به دنبال فهم آن هستند (عشایری و همکاران، ۱۳۹۵). اجماع فزاینده و رو به رشدی درون و ورای رشته جامعه‌شناسی وجود دارد مبنی بر اینکه جهانی‌شدن نقش بالقوه دولت‌های ملی در جامعه و توسعه سیاسی را به جد تضعیف نکرده است. با وجود این، مباحث معاصر درباره جهانی‌شدن بر نیاز به مدنظر قراردادن نقش کنشگران ملی و فرایندهای سیاست‌گذاری تأکید می‌ورزند. جامعه‌شناسی در یک وضعیت خاص و ویژه‌ای برای شکل‌دادن مباحثات معاصر درباره فصل مشترک کنشگران و فرایندهای ملی و فراملی قرار دارد (بیچرانلو و همکاران، ۱۳۹۱).

مدل‌های سیاست‌گذاری

پدیده‌ها و مسائل سیاسی و اجتماعی با انسانها و روابط انسانی سروکار دارند و با توجه به پیچیده بودن سرشت انسان این پدیده‌ها و مسائل نیز ماهیتی پیچیده دارند؛ به این دلیل و به منظور شناخت بهتر موضوعات مختلف و از جمله پدیده‌های سیاسی-اجتماعی، پژوهشگران دست به ساده سازی این پدیده‌ها و ارائه مدل می‌زنند. نظریه پردازان سیاستگذاری عمومی نیز همانند محققان سایر رشته‌ها جهت تبیین مسائل و موضوعات سیاستی از مدل استفاده می‌کنند. برخی از مدلها دارای کاربرد و شهرت بیشتری هستند و برخی دیگر کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرند. 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 می‌باشد. با توجه به آنکه سیاست‌های اعلامی از سوی دولت‌ها جنبه اجباری دارد تخطی از آنها جرم شناخته شده و مجازات به‌همراه دارد و از همین روست که نهادهای عمومی و خط‌مشی‌های ارائه شده از سوی آنها اهمیت پیدا می‌کنند. به‌طور کلی در نهادگرایی تاکید بر تاثیر نهادهایی است که رفتار افراد و گروهها را تعیین می‌کنند. الگوهای باثبات رفتار فردی و گروهی بر خط‌مشیها نیز تاثیر می‌گذارد. بنابراین سیاستگذاری عمومی در این مدل حاصل ارتباط بین نهادهای مختلف و پیامد حاصل از این ارتباط است (بابایی و توکلی، ۱۳۹۵).

یکی دیگر از مدل‌های توسعه یافته در حوزه سیاست‌گذاری، مدل بی‌نظمی سازمان یافته است. طبق این مدل خط‌مشی عمومی حاصل برخورد سه جریان با یکدیگر است: مسائل، سیاستها و خط‌مشیها. جریان اول جریان مساله 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 مساله 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 می‌شوند. در تنظیم دستور کار 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 مساله تاثیر بگذارد. سومین جریان، جریان خط‌مشی است که در آن گزینه‌های مختلف وارد دستور کار شده و خط‌مشی‌گذاران از بین گزینه‌های مختلف ارائه شده به اتخاذ تصمیم مبادرت می‌ورزند. بنابراین سیاستگذاری در این مدل حاصل تلاقی این سه جریان یعنی مساله، 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 (فروزنده و همکاران، ۱۳۹۱).

یکی از پرکاربردترین مدل‌های موجود در سیاستگذاری عمومی مدل فرآیندی است. این مدل که حاصل غلبه مکتب رفتارگرایی بر علوم سیاسی است توجه خود را به کشف الگوهای فعالیتها یا فرایندها قرار می‌دهد. بسیاری از دانشمندان علوم سیاسی اشکال گوناگونی از این مدل را بر اساس مراحل مختلف فرایند ارائه کرده‌اند. حامیان این مدل بر این اعتقادند که دانشمندان علوم سیاسی باید تمرکز خود را به جای ذات خط‌مشی‌ها به فرایند خط‌مشی‌گذاری اختصاص دهند. این ایده کمک می‌کند که به نحوه اتخاذ تصمیمات و خط‌مشی‌ها پی ببریم. دانشمندان علوم سیاسی معمولاً علاقمند به شرح چگونگی تبدیل شدن یک لایحه به قانون و نحوه موفقیت یک خط‌مشی در اجرا هستند و از این رو به تغییر فرآیندها جهت بهبود اجرا می‌پردازند. با این حال باید توجه داشت تغییر هر یک از فرایندهای رسمی و غیر رسمی می‌تواند خط‌مشی را تغییر دهد یا ندهد (هیل و وارون، ۲۰۱۴).

یکی دیگر از مدل‌های سیاستگذاری، مدل گروهی است. این مدل بر این اساس مبتنی است که تعامل بین گروههای مختلف است که یک سیاست یا خط‌مشی را شکل می‌دهد. در واقع گروهها پلی بین افراد و دولت هستند و سیاست نوعی تنازع بین گروههای مختلف برای نفوذ بر خط‌مشی‌های حاکم است. نظام سیاسی نیز با استفاده از روشهایی چون برقراری قواعد بازی در منازعات، برقراری توافقات و ایجاد توازن بین گروهها، تصویب سیاستها و خط‌مشی‌های عمومی، و نهایتاً اجرای این سیاستها و توافقات این تعارض را مدیریت می‌کند. طبق این نظریه خط‌مشی عمومی در هر مرحله‌ای رسیدن به تعادل در تنازع گروهی است. این تعادل بر اساس نفوذ نسبی هریک از گروههای ذی‌نفع تعیین می‌گردد. نفوذ گروهها نیز به‌وسیله جمعیت گروه، تمکن مالی، قدرت سازمانی، رهبری، دسترسی به تصمیم‌گیران اصلی و موارد دیگر تعیین می‌شود (فاولر، ۲۰۰۰).

در مدل عقلانی، هدف از اتخاذ خطمشیها حداکثرسازی سود اجتماعی است بنابراین دولتها باید خطمشیهایی را انتخاب کنند که منافع آن بیشتر از هزینه‌هایش باشد. دو رهنمود 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 نمایند 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. 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 یک قرار دارد؛ و سوم آنکه شناخت اهداف کامل در سیاستگذاری امکان‌پذیر است (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۰).

از جمله مدل‌هایی که کاربرد وسیعی در علوم سیاسی و به‌ویژه سیاستگذاری عمومی پیدا کرده است مدل سیستمی است؛ یعنی نگاه به خطمشی به عنوان واکنش سیستم سیاسی به نیروهایی که از محیط دریافت می‌کند. در اینجا با چهار مفهوم اصلی مواجه هستیم: درونداها که به تقاضاها و حمایت‌هایی وارد شده از سوی جامعه به سیستم سیاسی گفته می‌شود؛ برونداها که مجموعه تصمیمات و سیاستهای عمومی ناشی از سیستم تعریف می‌شود؛ محیط سیاسی که به شرایط یا پیامدهای خارج از مرزهای سیستم سیاسی گفته می‌شود و سرانجام بازخورد که به تاثیر برنامه‌ها و سیاستهای سیستم سیاسی بر محیط اشاره دارد (وودشاو و همکاران، ۲۰۱۶). معمولاً تقاضاهایی که وارد سیستم سیاسی می‌شوند با یکدیگر در تعارض هستند و برای تبدیل آنها به برونداد یا خطمشی باید توافقی‌هایی شکل بگیرد که این توافق بر محوریت احزاب پیش می‌رود. خطمشیهای عمومی نیز تاثیری تعدیل‌کننده بر محیط داشته و باعث تقاضاهای جدید می‌شود. در مدل سیستمی برونداهای سیستم که همان خطمشیهای عمومی هستند را می‌توان به چهار گروه تقسیم‌بندی کرد: اول خطمشیهای استخراجی یعنی شیوه‌ای که یک نظام سیاسی منابع را از محیط خود دریافت می‌کند که متداول‌ترین شکل آن در حال حاضر دریافت مالیات و عوارض از مردم است. دوم خطمشیهای توزیعی که بر اساس آن نظام سیاسی در پی پاسخ به این سوال است که کدام پول، کالاها و خدمات بین چه کسانی و چگونه توزیع شود. سوم خطمشیهای تنظیمی است که نظام سیاسی سعی می‌کند براساس آنها رفتار افراد جامعه را کنترل نماید. این تنظیم می‌تواند از راه ترغیب یا اجبار باشد. چهارم خطمشیهای نمادین است که در راستای حفظ همبستگی ملی گسترش اخلاق در جامعه می‌باشد. این خطمشیها بیشتر به اجرا و تقویت سایر خطمشیها کمک می‌کند و همچنین بر میزان مشروعیت نظام سیاسی و مطابقت بیشتر مردم از قوانین آن می‌افزاید (شریفی، ۱۳۹۳).

بحث و نتیجه‌گیری

در این مطالعه مروری به مساله سیاست‌گذاری پرداخته شده است. تاکنون تعاریف متعددی از سیاست‌گذاری ارائه شده است. در یک تعریف، سیاست‌گذاری عمومی دربرگیرنده برنامه‌های سیاسی برای اجرای طرحهایی به منظور دستیابی به اهداف اجتماعی است و بیانگر مجموعه فعالیت‌های حکومتی است که تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شهروندان دارد (برکلند و همکاران، ۲۰۱۴). بررسی تعاریف ارائه شده مبین آن است که واژه سیاست‌گذاری (policy) متمایز از علم سیاست (politics) است. سیاست‌گذاری فرآیندی است که منجر به استفاده بهینه از کلیه منابع برای رسیدن به اهداف موردنظر می‌شود. سیاست‌گذاری، مجموعه‌ای از اقدامات عقلانی است که طی فرآیندی به انجام رسیده‌اند که متشکل از اقدامات لزوماً سیاسی است. این اقدامات سیاسی را می‌توان به عنوان فرایند سیاست‌گذاری قلمداد نمود و آن را همچون مجموعه‌ای از مراحل زمان‌بندی شده به هم مرتبط مجسم کرد: تهیه دستور کار، تدوین و تنظیم سیاست، اتخاذ سیاست، تحقق سیاست، برآورد سیاست (شریفی، ۱۳۹۳). سیاست و سیاست‌گذاری هر دو فقط در اجتماع امکان ظهور دارند. سیاست‌گذاری عمومی در مورد اجتماعی است که می‌کوشد به چیزی به نام جامعه دست پیدا کند. این تعریف به نظر عجیب می‌آید ولی اگر به تعارضات بین افراد اجتماع با اهداف جامعه توجه کنیم، تعریف درستی است. برخلاف اقتصاد که براساس نیازهای فردی شکل می‌گیرد، سیاست‌گذاری شامل نیاز و کوشش جمعی است. سیاست‌گذاری می‌تواند یکی از لایه‌های اجتماعی را مد نظر قرار دهد و درباره آن تحقیق کند و یا اینکه روابط بین طبقات و لایه‌های اجتماعی را بررسی کند (بیچرانلو و همکاران، ۱۳۹۱).

بررسی ادبیات بیانگر آن است که اگرچه نمی‌توان یک دستورالعمل کلی را برای اجرای فرایندهای سیاست‌گذاری تعیین نمود، اما در یک مدل کلی و عمومی می‌توان مراحل متوالی اجرای سیاست‌گذاری عمومی را مشخص نمود. در نخستین مرحله از سیاست‌گذاری، صورت‌بندی اتفاق می‌افتد؛ بدین معنی که مشکلات و مسائل موجود شناسایی شده و شرایط لازم برای حل این مشکلات تعیین نمود. در مرحله بعدی که پیش‌بینی نامیده می‌شود، وقایع آتی بر اساس صورت‌بندی شکل گرفته در مرحله قبل و همچنین با رصد شرایط اجتماعی، مورد پیش‌بینی قرار می‌گیرد. در سومین گام، با توجه به شرایط ناخواسته پیرامونی و همچنین با تعیین حساب شده معیارها، مسئولیتهایی برای اجرای سیاستها تعیین می‌شود. در مرحله بعدی که بازبینی نام دارد، نتایج حاصل از سیاستهای اجرا شده مورد بررسی قرار گرفته و نقص‌ها و کاستی‌های احتمالی آن برطرف می‌شود. در آخرین مرحله به بازبینی اجرای سیاستها پرداخته می‌شود. در واقع این مرحله نوعی تحلیل شکاف بین نتایج مورد انتظار و نتایج واقعی است که به سیاست‌گذاران کمک می‌کند از کم و کیف تاثیرات ناشی از اجرای سیاستهای عمومی باخبر شوند.

به اعتقاد اغلب صاحب‌نظران، سیاست‌گذاری هدف‌گرا است. سیاست عمومی به دنبال دستیابی به یک مجموعه خاص از اهداف دقیق است که نشان‌دهنده تلاش برای حل نیازی خاص در جامعه هدف است. سیاست‌گذاری معمولاً فقط یک تصمیم، اقدام یا واکنش نیست، بلکه یک رویکرد یا استراتژی مشخص است. دانش سیاست‌گذاری به مرور زمان به دو شاخه کاملاً مجزا تقسیم شده است. شاخه نخست حوزه مطالعات راهبردی است که می‌کوشد از طریق تحقیق در منابع دسته اول پیرامون مسائل راهبردی مشخص به فهم و شکل‌دهی به فرایند سیاست‌گذاری بپردازد. دومین حوزه، حوزه تحلیل راهبردی است که می‌کوشد تا از طریق سیاست‌گذاری برای نهادهای دولتی مستقیماً بر برآوردهای سیاسی تأثیر بگذارد (صالحی و همکاران، ۱۳۹۵). در مجموع باید عنوان کرد که سیاست‌گذاری‌های عمومی، اقداماتی صرفاً اتفاقی نبوده؛ بلکه رفتار معطوف به هدف هستند؛ که مبتنی بر قانون و اقتدارآمیزند؛ بدین معنی که در ضمن خود از نوعی تهدید و اعمال زور قانونی برخوردارند. تدوین این‌گونه از سیاستها که علاوه بر تصمیم‌گیری برای تصویب یک قانون، حوزه اجراء، تفسیر و اعمال قانون را نیز شامل می‌شوند، اغلب به وسیله‌ی دولت‌ها و عوامل سیاسی انجام شده و سازمان‌های خصوصی در آن نقش ندارند (حسین زاده و زرگر، ۱۳۹۶).

در مجموع نتایج حاصل از این تحقیق که از طریق مرور ادبیات داخل و خارج از کشور بدست آمده نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری عمومی حوزه‌ای متفاوت و مجز از علم سیاست و آن چیزی که politics نامیده می‌شود، است. از طرف دیگر، سیاست‌گذاری عمومی رابطه‌ای نزدیک با جامعه‌شناسی داشته و موفقیت در سیاست‌گذاری عمومی تا حد زیادی به آگاهی و اشراف دقیق از شرایط اجتماعی و فرهنگی جامعه بستگی دارد. فرایند اجرای سیاست‌گذاری عمومی یک فرایند چندمرحله‌ای است که از صورت‌بندی مسائل شروع شده و تا اجرا و ارزیابی سیاستها ادامه می‌یابد. در رابطه با سیاست‌گذاری، مدل‌های مختلفی اعم از مدل نهادی، مدل فرایندی، مدل بی‌نظمی سازمان یافته و غیره ابداع شده است. هر یک از این مدل‌ها دارای طرفداران و منتقدانی هستند و لذا نمی‌توان یک مدل را بعنوان مدل مرجع برای سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار داد.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیم بای، غلام حیدر. ۱۳۸۵. فرهنگ و سیاست‌گذاری در ایران. مطالعات فرهنگی و ارتباطات ۵. ۲۱۳.
۲. بابایی، سحر؛ غلامرضا توکلی. ۱۳۹۵. تدوین مدل فرایندی سیاست‌گذاری در سازمانهای دولتی. سیاست‌گذاری عمومی ۲۹-۵۳.
۳. باقری فرد، محمدحسین؛ عبدالله توکلی، سیدمهدی الوانی. ۱۳۹۴. سیاست‌گذاری فرهنگی در دولت دینی. حکومت اسلامی ۱. ۱۷۳-۱۹۵.
۴. بیچرانلو، عبدالله؛ دکتر علی اصغر پورعزت، دکتر مجتبی امیری، دکتر آریز قلی پور. ۱۳۹۱. بررسی سیاست‌گذاری زبانی رسانه با هدف توسعه عدالت زبانی در جامعه. جامعه، فرهنگ، رسانه ۴. ۴۳-۵۲.
۵. حسین زاده، صیاد؛ ابراهیم برزگر. ۱۳۹۶. معرفی و کاربردی نظریه عقلانیت اسنلن در سیاست‌گذاری. مطالعات راهبردی جهانی شدن ۱۱۱-۱۲۹.

۶. شریفی، زینب. ۱۳۹۳. سیاستگذاری اجتماعی در خاورمیانه. کتاب ماه علوم اجتماعی ۷۳. ۲۵-۲۸.
۷. صالحی امیری، سیدرضا؛ امیر عظیمی دولت‌آبادی. ۱۳۹۵. مبانی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی. ققنوس
۸. طبائیان، سیدکمال. ۱۳۹۵. یادگیری سیاست از فراسوی مرزها: نقش روش‌های درس‌آموزی و انتقال سیاست در سیاست‌گذاری‌های معاصر. موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی
۹. طجزلو، رضا؛ بیژن عباسی، حبیب اله مظفر. ۱۳۹۲. چگونگی اعمال سیاستگذاری عمومی در جمهوری اسلامی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد؛ دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی - دانشکده حقوق
۱۰. عبدالحسین زاده، محمد؛ مهدی ثنائی، محمد مهدی ذوالفقارزاده. ۱۳۹۶. مفهوم شناسی سیاستگذاری داده باز حاکمیتی و تبیین مزایا و فواید آن در عرصه‌های مختلف سیاستگذاری. مطالعات راهبردی جهانی شدن. ۷۴-۵۵.
۱۱. عشایری، طاها؛ سجاد حاجی حسینلو، موسی سعادت‌تی، رمضانعلی نوری. ۱۳۹۵. مکانیسم جامعه شناختی فقرزدایی از منظر سیاستگذاری اجتماعی. کنفرانس بین‌المللی نوآوری و تحقیق در علوم انسانی و مطالعات فرهنگی اجتماعی
۱۲. فروزنده، لطف اله؛ علی اصغر عیوضی حشمت. ۱۳۹۱. بررسی مدل سیاستگذاری در قانون اساسی کشورهای ایران، ایالات متحده آمریکا، انگلیس و ژاپن. اولین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، نوآوری و تولید ملی
۱۳. فلک پور، علی. ۱۳۹۶. جامعه‌شناسی و سیاست‌گذاری عمومی. شرق، ۶
۱۴. کمالی، یحیی. ۱۳۹۶. روش‌شناسی فراترکیب و کاربرد آن در سیاستگذاری عمومی. سیاست. ۷۳۶-۷۲۱.
۱۵. مصلی‌نژاد، عباس. ۱۳۹۰. بررسی تحلیلی و کارکردی مدل‌ها و فرایندهای سیاستگذاری اقتصادی. سیاست ۲. ۳۴۸-۳۲۹
۱۶. ملکی، عباس؛ حائری یزدی، آسیه. ۱۳۹۶. و باز هم سیاست‌گذاری عمومی. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، <http://www.css.ir/fa/content/112737>
۱۷. مومنی، فرشاد؛ وحید احسانی. ۱۳۹۶. سیاستگذاری عمومی مناسب برای یک اقتصاد دانش‌بنیان. مطالعات راهبردی جهانی شدن. ۲۰۹-۲۳۵.

18. Birkland, T. A. (2014). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. Routledge.
19. Ehrenberg, R. G., & Smith, R. S. (2016). *Modern labor economics: Theory and public policy*. Routledge.
20. Fowler, F. C. (2000). *Policy studies for educational leaders: An introduction*. Upper Saddle River, NJ: Merrill.
21. Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
22. Hill, M., & Varone, F. (2014). *The public policy process*. Routledge.
23. Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford University Press.
24. Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process*. Westview Press.
25. Wodschow, A., Nathan, I., & Cerutti, P. (2016). Participation, public policy-making, and legitimacy in the EU Voluntary Partnership Agreement process: The Cameroon case. *Forest Policy and Economics*, 63, 1-10.