

دکتر مجید وحید*

بررسی فرآیند شکل‌گیری و قرارگیری مشکل در عرصه عمومی و دستور کار سیاستگذار

چکیده:

این مقاله بر دو محور استوار است. محور نخست به بررسی مشکل حوزه سیاست‌گذاری عمومی در ابعاد مفهوم و خصوصیات و نیز چگونگی شکل‌گیری آن در عرصه اجتماعی اختصاص یافته است. محور دوم، به بحث دستور کار و چگونگی ثبت مشکلات عمومی در دستور کار می‌پردازد. دو مبحث فوق‌الذکر حلقه ارتباط میان مشارکت سیاسی و تصمیم‌گیری سیاسی را که از موضوعات اساسی علوم سیاسی در قرن بیستم بوده‌اند را فراهم می‌نمایند. از دیگر سو، مدل‌های ثبت مشکلات در دستور کار که در این مقاله ارائه شده‌اند چارچوب مناسبی را برای شناخت سیستم سیاسی (تمایل به دموکراسی یا تمایل به الیگارشی) و کارایی آن (بر اساس نوع و ترکیب مدل‌ها در هر سیستم) پیش‌رو می‌گذارند.

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری عمومی، مشکل عمومی، دستور کار، مدل‌های دستور کار

ادیات سیاست‌گذاری عمومی چه در کشور ایالات متحده آمریکا و چه در فرانسه غالباً نظر تحلیل‌گر سیاست‌گذاری‌های عمومی را به اهمیت مشکلاتی که پایه و اساس خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌های دولتمردان و تصمیم‌گیران را تشکیل می‌دهد جلب می‌نماید.

در واقع، شکل و ساختار مشکل تعیین‌کننده روش راه‌حل‌یابی و تصمیم‌گیری در خصوص مواجهه با آن می‌باشد و از اینرو پرداختن و جهت‌دادن به آنها از فعالیت‌های اساسی دست‌اندرکاران و متخصصان سیاست‌گذاری محسوب می‌شود. (۱)

در این نوشته ابتدا مشکل در بعد مفهومی مورد بررسی قرار گرفته، سپس چگونگی شکل‌گیری آن در صحنه اجتماعی مطرح شده و در پایان مکانیسم‌های دستور کار و شیوه‌های ثبت مشکلات در آن به بحث گذارده می‌شود.

مفهوم مشکل (۲)

استفاده از مفاهیم به‌عنوان ابزارهای معرفت و عناصر سازنده مدل‌ها و نظریه‌ها امری غیرقابل اجتناب به نظر می‌رسد ولی باید تأکید نمود که در حوزه‌ها و قلمروهای متفاوت علمی، مفاهیم نیز معناهای متفاوتی را حمل می‌نمایند. برای پرهیز از ابهام که نتیجه گسترش دایره به‌کارگیری مفهوم می‌باشد باید اشاره کرد که در اینجا مشکلات حوزه سیاست‌گذاری عمومی که دارای خصوصیت «عمومی» هستند مورد نظر و بررسی می‌باشند.

در نگاه چارلز جونز، مشکل به‌عنوان «یک نیاز انسانی، یک محرومیت یا یک نارضایتی که به وسیله خود شخص یا دیگری تشخیص داده شده و برای آن راه‌حل جستجو می‌گردد» تعریف می‌شود. (۳) به اعتقاد ژان پادیولو، دیگر متخصص سیاست‌گذاری‌های عمومی، «مشکل وقتی وجود دارد که بازیگران اجتماعی میان آنچه هست و میان آنچه می‌تواند یا باید باشد شکاف و فاصله ببینند.» (۴)

برای تمایز میان مشکل عمومی و مشکل خصوصی، جونز ابتدا ما را به تفکیکی که جان دوی میان مفاهیم «عمومی» و «خصوصی» قائل می‌شود ارجاع می‌دهد. دوی این چنین می‌نویسد:

«ما بحث را از این واقعیت عینی آغاز می‌کنیم که اعمال انسان‌ها دارای تأثیراتی بر دیگران می‌باشند، برخی از این تأثیرات مورد مشاهده قرار می‌گیرند و مشاهده آنها به تلاش برای کنترل عمل منجر می‌شود تا برخی نتایج آن حفظ گردند و از برخی اجتناب صورت پذیرد. حال با این توضیح باید گفت که نتایج دوگونه‌اند: نتایجی که تأثیر بر افرادی که به صورت مستقیم درگیر یک رابطه هستند می‌گذارند و نتایجی که دامنه تأثیر آنها فراتر از افرادی می‌باشد که فوراً درگیر تبادل و تعامل می‌گردند. در این تفکیک ما منشأ تمایز میان خصوصی و عمومی را می‌یابیم.» (۵)

با توجه به توضیحات فوق می‌توان یک مشکل را عمومی بدین صورت تعریف نمود: «یک نیاز انسانی، یک محرومیت یا یک نارضایتی که به وسیله خود شخص یا دیگری تشخیص داده شده و برای آن راه‌حل جستجو می‌گردد به گونه‌ای که افرادی هم که فوراً درگیر مشکل نیستند وضعیت خود را متأثر از آن می‌دانند و در نتیجه عکس‌العمل نشان می‌دهند.» (۶)

اگر مطالعه دولت و کارکرد آن به عنوان موضوع اساسی رشته سیاست‌گذاری عمومی معرفی شود، بررسی مشکلات عمومی پایه این حوزه جدید علوم اجتماعی را تشکیل می‌دهد.

کشف یک مشکل عمومی معمولاً همراه با فرایندهایی می‌باشد که آن را به حوزه اقتدار عمومی مربوط نموده و اقدام برای حل آن را به این حوزه نسبت می‌دهند. (۷) نسبت دادن یک مشکل به حوزه وظیفه اقتدار عمومی و تصمیم‌گیران دولتی حاصل تلاش بازیگرانی است که حرفه آنها سیاسی کردن مشکلات عمومی می‌باشد. آنها می‌دانند چگونه به یک تقاضا شکل و محتوا دهند تا قابل شنیدن و بررسی به وسیله تصمیم‌گیران باشد. (۸) میزان تأثیرگذاری این بازیگران در ارتباط مستقیم با منابع قدرتی می‌باشد که در اختیار دارند. (۹)

در مطالعه مشکلات عمومی، بنابراین، دو مرحله اساسی را می‌توان از یکدیگر تفکیک نمود:

۱- مرحله کشف مشکل یا مشکل‌یابی. (۱۰) در این مرحله مطالعات جنبه مفهومی و نظری داشته و مرتبط با طبیعت مشکل می‌باشد. در اینجا تحلیل‌گر سعی در شناخت صحیح مشکل می‌نماید.

۲- مرحله حل مشکل. (۱۱) این مرحله شامل اجرای مجموعه‌ای از اعمال برای پاسخ به مشکل در چارچوب زمانی معین می‌باشد. بنابراین، اینجا بحث در خصوص طبیعت مشکل صورت نمی‌پذیرد بلکه تلاش می‌گردد تا راه‌حلی برگزیده و اجرا گردد. سیاست‌گذاری‌ها در صورتی با موفقیت مواجه می‌گردند که راه‌حلی درست برای مشکلی که صحیح شناخته شده برگزیده شود. معمولاً سیاست‌گذاری‌ها از اینرو با شکست مواجه نمی‌شوند که راه‌حل غلطی را برای مشکل روشنی به کار بسته‌اند بلکه بدین سبب با ناکامی برخورد می‌کنند که پاسخی بوده‌اند به مشکلی که به درستی مورد شناخت واقع نشده است. (۱۲) بدین ترتیب، قبل از ساختن باید شناخت. معمولاً راه‌حل‌ها با در نظر گرفتن تمام جوانب به بحث و بررسی گذاشته می‌شوند در حالی که مشکلات هنوز مبهم می‌باشند.

مشکلات عمومی که به وسیله سیاست‌گذاران مورد بررسی قرار می‌گیرند، معمولاً دارای ویژگی‌های زیر می‌باشند:

● ارتباط و وابستگی متقابل مشکلات

مشکلات عمومی در یک حوزه اجتماعی بر مشکلات عمومی دیگر حوزه‌ها تأثیر گذارند و از آنها تأثیرپذیر نیز می‌باشند. مشکلات عمومی را باید جزیی از سیستم‌های مشکل (۱۳) دانست که در حوزه‌های مختلف اجتماعی ایجاد نارضایتی می‌نمایند. برای بررسی این سیستم‌ها استفاده از یک روش تحلیلی یعنی تقسیم مشکلات به اجزا یا قسمت‌های مستقل، مشکل‌آفرین یا حتی غیرممکن می‌باشد زیرا مشکلاتی که به صورت مستقل از دیگر مشکلات قابل تعریف و حل می‌باشند، نادرند. برعکس، بایستی روش کلیتی (۱۴) را برگزید که مشکلات را به عنوان عناصر به یکدیگر وابسته و جدایی‌ناپذیر از سیستم کلی که بدان تعلق دارند معرفی می‌نماید.

اگر مشکل بیکاری را در نظر بگیریم، باید بگوییم که عمل دولت در حوزه‌های مختلف مداخله خود بر وضع اشتغال تأثیرگذار می‌باشد. علاوه بر سیاست‌های کلان اقتصادی که تأثیر آنها بر سطح عمومی اشتغال مبرز می‌باشد، سیاست‌های صنعتی (مثلاً از طریق پشتیبانی بخش‌هایی که در خطر حذف از رقابت اقتصادی هستند)، سیاست‌های مربوط به روابط کار (سیاست‌های مربوط به دستمزد یا اخراج نیروی کار)، سیاست آمایش سرزمین، سیاست‌های اجتماعی، سیاست‌های آموزشی هر یک به گونه‌ای بر سطح اشتغال یا بیکاری تأثیر می‌گذارند.

● ذهنی بودن مشکلات عمومی

شرایط خارجی که زمینه ایجاد مشکل را فراهم می‌سازند به گونه‌ای گزینشی مورد تعریف، طبقه‌بندی، توضیح و ارزیابی قرار می‌گیرند. بنابراین، مشکل با مفهومی خاص عینیت می‌یابد. اطلاعات یکسان، مثلاً نرخ بیکاری، تفاسیر مختلفی را پیرامون طبیعت مشکل و نحوه برخورد با آن بر می‌انگیزد.

در واقع مشکلات عمومی حاصل تفکر و برداشت ما در خصوص شرایط اجتماعی می‌باشند؛ مشکلات عناصر وضعیت‌های مشکل‌دار هستند که از این وضعیت‌ها به وسیله تحلیل‌گر منتزع می‌گردند. به عبارت دیگر، مشکلات ساخته‌های ذهنی هستند که از تبدیل تجربه به قضاوت انسانی پدید می‌آیند.

● ساختگی بودن مشکلات عمومی

مشکلات عمومی وقتی پدید می‌آیند که برخی افراد پیرامون فواید اصلاح و تغییر وضعیت‌های مشکل‌دار دست به قضاوت می‌زنند. آنها حاصل قضاوت‌های ذهنی انسانی می‌باشند. از دیگر سو، آنها به عنوان تعریف‌هایی مشروع از شرایط عینی اجتماعی در نظر گرفته می‌شوند. بنابراین مشکلات عمومی ساخته‌های اجتماعی هستند، وجود آنها به هیچ‌وجه طبیعی نیست بلکه به افراد یا گروه‌هایی که آنها را تعریف می‌نمایند بستگی دارد. (۱۵)

● تغییر‌پذیر و پایدار بودن مشکلات عمومی

تعاریف متعددی که در خصوص مشکلات ارائه می‌گردند، منطقاً موجب فراوانی راه‌حل‌هایی می‌گردند که برای آنها ارائه می‌شوند. مشکلات و راه‌حل‌ها دائماً دچار تغییر و اصلاح هستند. به علاوه، بسیاری راه‌حل‌ها در طول زمان عدم کارایی خود را نشان می‌دهند، در حالی که مشکل همچنان در دستور کار حکومت قرار دارد. مشکلات حفظ فرهنگ دینی و اعتیاد در ایران، به عنوان مثال، همچنان مشکلات روز هستند ولی در دهه ۱۳۸۰ راه‌حل‌های دهه ۱۳۶۰ برای پاسخ به آنها در نظر گرفته نمی‌شوند.

شکل‌گیری مشکل در صحنه اجتماعی

از آنجا که مشکلات بی‌شمارند، تصمیم‌گیر مجبور به انتخاب شمار محدودی از آنها برای بررسی و پاسخ می‌باشد. چنین وضعی سبب فرایندی رقابتی می‌گردد که در قالب آن مشکلات به دنبال تحمیل خود به سیاست‌گذار می‌باشند. از آنجا که مشکلات ورودی‌های اساسی سیستم تصمیم‌گیری را تشکیل می‌دهند و تقاضاهای برآمده از آنها مبنای کار دستگاه حکومتی می‌باشند، فرایندهایی که به وسیله آنها برخی مشکلات وارد صحنه اجتماعی شده و برخی از آن حذف می‌گردند از اهمیتی قابل ملاحظه برخوردار می‌شوند. در یک نگاه ایده‌آل تپیک می‌توان این فرایندها را در چارچوب چهار مرحله ترتیبی ادراک، تعریف، تجمع و نمایندگی مورد بررسی قرار داد.

● ادراک

در تحلیل سیاست‌گذاری‌های عمومی شاید اغراق نباشد اگر بگوئیم که همه چیز با ادراک آغاز می‌گردد. پرداختن به نحوه ادراک یک مشکل روشن‌کننده علت مشکل و محتوایی است که با آن مشکل در دستور کار حکومت قرار می‌گیرد. از دیگر سو، ادراک تعیین‌کننده تعریف مشکل می‌باشد.

تأکید بر اهمیت ادراک چندان مشکل نمی‌باشد وقتی می‌دانیم که وجود بدون برداشت‌های ادراکی قابل تصور نمی‌باشد. فقط باید اضافه نمود که افراد از پدیده‌ها و وقایع ادراک یکسانی ندارند؛ پس در مقابل پدیده‌ها و وقایع تفاسیر مختلفی ارائه

می‌گردند. بر این اساس می‌توان گفت که قلمداد شدن یک موقعیت به خصوص یا مجموعه‌ای از وضعیت‌ها به عنوان منبع مشکل یا مشکلات بیشتر مرتبط با سیستم ارزش‌ها و باورهای افراد می‌باشد تا پدیده‌ها و وقایع. از این‌رو مشکلات ساخته‌های اجتماعی می‌باشند که بیانگر ادراکات خاصی از واقعیت هستند. (۱۶)

مجموعه بازنمایی‌ها و تصویرهای واقعیت را که زمینه‌ساز یک سیاست‌گذاری عمومی هستند پیر مولر «رفرانسیل» آن سیاست می‌نامد (۱۷) که در فارسی «مرجعیت» (۱۸) ترجمه شده است. رفرانسیل را پیر مولر فرایندی معرفتی تعریف می‌کند که کارکرد آن قابل فهم نمودن واقع با محدود کردن پیچیدگی‌های آن می‌باشد. (۱۹)

فرآیند شکل‌گیری رفرانسیل تابع دو عملیات است. - عملیات کدیابی (۲۰) یا رمزگشایی واقع که به وسیله بازیگران فعال برای کاستن از ابهام آن صورت می‌پذیرد و حوزه‌های عمل را معین می‌کند. - عملیات کدگذاری (۲۱) واقع براساس تعریف آن و برای طراحی برنامه حکومتی و یا سیاست‌گذاری عمومی. (۲۲)

رفرانسیل‌ها، بنابراین، حاصل فعالیت‌های بازیگران فعالی هستند که مولر آنها را «واسطه» می‌نامد. واسطه‌ها عوام‌لی هستند که رفرانسیل یک سیاست را پدید می‌آورند. به عبارت دیگر، آنها دست به ایجاد تصاویری معرفتی می‌زنند که در خصوص مشکل، ادراکی خاص را پدید آورده و تعریف خاصی از راه‌حل‌های مناسب را نیز پیش‌رو می‌گذارند. (۲۳)

اگر ما فرضیه‌های بالا را بپذیریم، منطقی‌اً باید نتیجه بگیریم که واسطه‌ها در ساختار اجتماعی واقعیت دخیل‌اند و از این‌رو از نقش مهمی در ایجاد سیاست‌گذاری‌های عمومی و محتوای آنها برخوردارند. از دیگر سو، واسطه‌ها مسئولیت بالایی را نیز به عهده دارند چرا که در صورت ارائه دیدگاه خطا در خصوص واقعیت، سیاست‌گذاری‌هایی را بنیان می‌نهند که برای حل مشکلات مناسب نیستند. به عنوان مثال، در بدو دهه ۱۹۸۰ مشکل بیکاری در فرانسه مشکلی رویه‌ای در نظر گرفته شد که قاعدتاً بایستی با به‌کارگیری سیاست‌های اقتصادی کینزی برطرف می‌گشت. در سال ۱۹۸۳ دولت سوسیالیستی فرانسوا میتران به این نتیجه رسید که مشکل بیکاری مشکلی ساختاری می‌باشد که با به‌کارگیری اقتصاد کینزی قابل حل نمی‌باشد (۲۴) و در صورت

ادامه سیاست‌های قبل دولت به دلیل فشار کسر بودجه و وجود کسری در مبادلات تجاری و بازرگانی مجبور به توسل به صندوق بین‌المللی پول خواهد گشت. (۲۵) سال ۱۹۸۳، سال گردش در سیاست‌های اقتصادی دولت فرانسه براساس تجربیات دو سال اول ریاست جمهوری میتران (۱۹۸۳-۱۹۸۱) می‌باشد. از این تاریخ مبناء کنترل کسر بودجه و حمایت پول ملی گشته و رفرانسیل اقتصاد، اقتصاد بازار بر محور دیدگاه‌های نئولیبرال می‌گردد. (۲۶)

● تعریف

اگر ادراک به واقعه ارجاع پیدا می‌کند، تعریف به مشکل مرتبط می‌شود. به عبارت دیگر، اتفاقی پیش می‌آید، فرد یا گروهی آن را به گونه‌ای خاص ادراک کرده و به عنوان مشکل تعریف می‌نمایند. تعریف یک مشکل، بدین ترتیب، عبارت است از بیان برخی واقعیات و انجام قضاوت ارزشی در خصوص آن. (۲۷) تعریف باید به گونه‌ای ارائه گردد که به تبع آن بتوان راه‌حل‌های عملی برای حل مشکل در نظر گرفت؛ ارائه راه‌حل‌های غیرقابل اعمال یا غیرقابل قبول باعث حذف مشکل از ترجیحات سیاست‌گذاری تصمیم‌گیران می‌گردد. هم‌چنین، مشکل باید به گونه‌ای تعریف گردد که علاوه بر ایجاد تلقی وجود راه‌حلهای ممکن، حل مشکل را به دایره مسئولیت‌های اقتدار عمومی مربوط نماید.

ارائه تعریف در خصوص مشکلات کار ساده‌ای نمی‌باشد. بدیهی است که میان ادراک یک ناهنجاری و تعیین طبیعت و علل آن باید تمایز قائل شد.

اگر مثال کلاسیک بودجه را در نظر گیریم، این سؤال می‌تواند وجود داشته باشد که مشکل بودجه چیست؟ اگر گفته شود که مشکل نتیجه زیاد بودن هزینه‌های دولت و عدم هماهنگی میان هزینه‌ها و درآمدهاست، در این صورت باید از هزینه‌های دولت کاست. در صورتی که مشکل حاصل ناکافی بودن درآمدها تلقی گردد، دولت می‌بایست مالیات‌ها را افزایش دهد. اگر سطح بالای هزینه‌ها و درآمدها مشکل را به وجود آورده بایستی با کاهش سقف آنها بودجه را متعادل نمود. برعکس، در صورتی که سطح پایین هزینه‌ها و درآمدها مشکل‌آفرین است، می‌بایست آن را افزایش داد. بدین ترتیب، هر

برداشت خاصی راه‌حل خاصی را نیز به دنبال خواهد داشت که از دیگر راه‌حل‌ها متمایز می‌باشد. تفاوت در برداشت‌ها و طبعاً راه‌حل‌ها قاعداً منجر به کشمکش و تضاد سیاسی میان گروه‌ها و احزاب می‌گردد.

مرحله تعریف مشکل در سیاست‌گذاری‌های عمومی را، به‌طور کلی، از دو رو می‌توان مهم دانست:

- تعریف مشکل تا حدود زیادی روشن‌کننده نهادها و سازمان‌هایی است که بایستی نسبت به حل آن اقدام نمایند و نیز مبین روش‌هایی می‌باشد که بایستی مورد استفاده قرار گیرند. از این‌روست که تعریف یک مشکل اهمیت سیاسی داشته و مشکلات همواره مورد تعریف مجدد قرار می‌گیرند. «به‌طور کلی، به ندرت تعریف آغازین یک مشکل ثابت و بدون تغییر باقی می‌ماند. معمولاً به مرور زمان تعریف در محتوا و گزاره دچار اصلاح و تعدیل می‌گردد چرا که تعریف خود تشکیل‌دهنده یک موضوع عمده فعالیت سیاسی می‌باشد.» (۲۸)

- هر اندازه توافق بر تعریف یک مشکل بیشتر باشد و حوزه مشکل گسترده‌تر معرفی گردد، امکان قرار گرفتن مشکل در دستور کار حکومت و بررسی جدی آن بیشتر می‌گردد و عدم اهتمام به آن تصمیم‌گیر را در شرایط سیاسی نامناسبی قرار می‌دهد.

● تجمع

در اینجا تجمع به معنای گذر از فرد به گروه در نظر گرفته می‌شود. در خصوص سیاست‌گذاری‌ها، برخی افراد به دنبال حفظ برخی تأثیرات هستند و برخی دیگر می‌خواهند از آنها اجتناب نمایند. برای این منظور افراد دست به تشکیل تجمع یا گروه می‌زنند. میزان موفقیت گروه‌ها در تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاری‌ها در ارتباط مستقیم با سازماندهی و منابع آنها می‌باشد. سازماندهی و منابع باعث تسهیل ارتباط با حکمرانان و تأثیرگذاری بر تصمیمات آنها می‌گردند. بدون این دو عنصر هیچ مشکلی توان جلب توجه اقتدار عمومی و قرار گرفتن در دستور کار آن را نخواهد داشت. همان‌گونه که گوسفیلد اشاره می‌کند: «عرصه عمومی حوزه‌ای نیست که در آن همه در موقعیت یکسانی قرار داشته باشند. برخی از دسترسی بیشتر و قدرت فراتری برای شکل‌دهی به

تعریف مشکلات عمومی برخوردار می‌باشند.» (۲۹)

● نمایندگی

با مفهوم نمایندگی میان وقایع اجتماعی و اعمالی که در پاسخ به آنها به وسیله سیاست‌گذاران انجام می‌پذیرد ارتباط برقرار می‌شود. در حوزه سیاست‌گذاری عمومی، منظور از نمایندگی وسیله دسترسی به حکومت به وسیله افراد یا گروه‌هایی می‌باشد که درگیر مشکلات عمومی هستند. به عبارت دیگر، نمایندگی عامل ارتباط است میان جمعیت‌ها و مشکلاتشان از یک سو و تصمیم‌گیران دولتی از سوی دیگر.

با معنای فوق مفهوم نمایندگی به مفهوم پیمانکاری سیاسی (۳۰) نزدیک می‌شود. پیمانکاران سیاسی؛ افراد، گروه‌ها، حرکات و ائتلافاتی هستند که در بازار سیاسی منابعی را بسیج نموده و استراتژی‌هایی را به کار می‌بندند تا اقتدار عمومی را به در نظر گرفتن و بررسی موضوع یا مشکل جدیدی وادارند.» (۳۱)

در صحنه سیاسی پیمانکاران را می‌توان به دو دسته تقسیم نمود:

- طبقه نخبگان اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی که با تکیه بر سرمایه‌های اقتصادی، فرهنگی و سمبلیک خود و در چارچوب احزاب سیاسی، سندیکاها، شرکت‌های بزرگ اقتصادی، تکنوکراسی و بوروکراسی مشکلات خاصی را وارد صحنه اجتماعی نموده و مورد توجه افکار عمومی قرار می‌دهند.

- گردانندگان حرکات اجتماعی

یک حرکت اجتماعی را با مشخصه‌های زیر می‌توان معرفی نمود:

۱- در درون یک اجتماع بازیگرانی که در خارج یا در حاشیه دستگاه دولتی قرار

دارند؛

۲- خواهان تغییرات اجتماعی بوده؛

۳- و برای این منظور دست به تحرکات جمعی می‌زنند. (۳۲)

نبود سرمایه نخبه‌ای در حرکات اجتماعی با عمل‌گرایی، جنجال، ایجاد تجمع و

رادیکالیسم جبران می‌گردد.

معمولاً حرکات اجتماعی سبب تشکیل انجمن‌هایی می‌گردند که حول محور

مطالبه‌ای خاص شکل می‌گیرند. حرکات اجتماعی و انجمن‌هایی که در فرانسه دهه ۱۹۷۰ برای قانونی نمودن سقط جنین ایجاد گشتند مثالی کلاسیک در خصوص نحوه تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیران از پایه هرم قدرت گشته است. (۳۳)

راجرکب و همکارانش در مقاله‌ای که به چگونگی شکل‌گیری دستور کار دولتمردان (۳۴) اختصاص داده‌اند، نگاهی مشابه آنچه در این بخش آمده را ارائه می‌نمایند. براساس نظر آنها، فرآیند شکل‌گیری مشکل در صحنه اجتماعی را در چهار مرحله می‌توان مورد بررسی قرار داد.

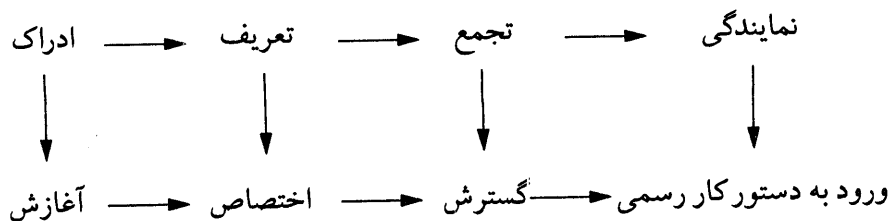
● **آغازش.** به معنی اتصال میان یک موضوع نارضایتی یا درخواست و یک گروه خارج از (یا داخل در) ساختار رسمی حکومتی.

● **اختصاص.** با این مرحله موضوع نارضایتی یا درخواست تبدیل به مطالباتی خاص از حوزه حکومتی می‌گردد.

● **گسترش.** برای دسترسی موفقیت‌آمیز به دستور کار حکومت، گروه‌ها نیاز به ایجاد فشار کافی بر تصمیم‌گیران یا منافع برای آنان دارند. بدین منظور، معمولاً، مشکل به گروه‌های دیگر اجتماعی بسط داده شده و سعی در استفاده از حمایت آنان می‌گردد و یا به مشکلات اساسی موجود ارتباط داده می‌شود.

● **ورود به دستور کار رسمی.** ورود به دستور کار تصمیم‌گیران به معنی موفقیت مرحله قبلی و بررسی جدی مشکل به وسیله دولتمردان می‌باشد.

برای ایجاد ارتباط میان روش کب و آنچه در این مقاله آمده می‌توان مراحل کب را نتیجه مراحل دانست که در اینجا بدان پرداخته شده است. به عبارت دیگر:



دستور کار (۳۵)

از دهه ۱۹۵۰ دو موضوع متمایز در علوم سیاسی، خصوصاً نوع آمریکایی آن، مورد توجه خاص قرار گرفته است. موضوع اول به مسائل مشارکت سیاسی و تحلیل رفتار انتخاباتی مربوط می‌گردد. پارادایم معروف میشیگان که در دهه ۱۹۶۰ به وسیله گروهی از محققان دانشگاه میشیگان پیرامون رفتار انتخاباتی آمریکایی‌ها ارائه گشت، مثال بارزی از این محور جدید پژوهش و تحقیق می‌باشد. (۳۶) موضوع دوم بررسی مسائل مربوط به تصمیم‌گیری دولتی را شامل می‌گردد. (۳۷) اگرچه این دو حوزه بر غنای علوم سیاسی در دهه‌های اخیر بسیار افزوده‌اند ولی میان آنها خلایی وجود دارد که چندان پر نگشته چرا که متخصصان علوم سیاسی به ندرت به بحث پیرامون ارتباط میان این دو پرداخته‌اند.

موضوع دستور کار، در واقع، توجه ما را به این ارتباط و اتصال اساسی جلب نموده و ما را بر آن می‌کند که نحوه گذر از مشارکت به تصمیم‌گیری و حلقه ارتباط آنها را مورد بررسی قرار دهیم. در اینجا، مکانیسم‌هایی که موجب می‌گردند یک مشکل به وسیله اقتدار عمومی مورد مطالعه و تحلیل قرار گیرد و برای پاسخ به آن برنامه‌های اجرایی در نظر گرفته شود مورد توجه قرار می‌گیرند.

قبل از ورود به این بحث باید اشاره نمود که همانند موضوع مشکلات عمومی، بحث دستور کار در سیاست‌گذاری عمومی چندان مورد کاوش قرار نگرفته است. در فرانسه کتب و مقالات معدودی موضوع را به تحلیل و کنکاش گذارده‌اند (۳۸) و همه آنها منبع الهام خود را در تحقیقات انجام شده در ایالات متحده آمریکا یافته‌اند که آنها نیز کم‌شمارند. (۳۹)

در این بخش ما به تعریف دستور کار، شناسایی انواع دستور کار و مکانیسم‌های راه‌یابی مشکلات به دستور کار می‌پردازیم.

● تعریف دستور کار

کسی که به کامل‌ترین نحو مفهوم دستور کار را در فرانسه به بیان کشیده ژان گوستاو پادیولو می‌باشد. (۴۰) وی دستور کار را به بدین‌گونه تعریف می‌نماید: «دستور کار

سیاسی، چه مربوط به دولت - ملت‌ها باشد و چه مربوط به اقتدارهای محلی، شامل مجموعه مشکلاتی می‌باشد که در خصوص آنها بحث و مناظره عمومی و حتی مداخله اقتدارهای مشروع سیاسی لازم به نظر می‌رسد». (۴۱)

از سوی دیگر، فیلیپ گارو که مقاله معروفی را در زمینه دستور کار به رشته نگارش آورده است (۴۲) می‌نویسد: «ما می‌توانیم در نگاهی کلی دستور کار سیاسی را به عنوان مجموعه‌ای از مشکلات که موضوع رسیدگی، به هر شکل ممکن، به وسیله اقتدارهای عمومی هستند و در نتیجه می‌توانند موضوع یک یا چند تصمیم قرار گیرند تعریف نماییم؛ چه تعارض سیاسی، استفاده از رسانه‌ها، بسیج یا تقاضای اجتماعی و قرار گرفتن در «بازار» سیاسی وجود داشته باشد و چه وجود نداشته باشد». (۴۳) چرا که وی معتقد است که «ممکن است تصمیماتی اتخاذ شوند و راه‌حل‌ها، و حتی سیاست‌گذاری‌هایی اعمال گردند، بدون آنکه مشکل به صورت سیاسی شالوده گرفته و در دستور کار حکومت قرار داده شود». (۴۴)

● انواع دستور کار

در یک نگاه کلی، دستور کار سیاسی را می‌توان به دو نوع تقسیم نمود: دستور کار سیستمیک و دستور کار نهادی. (۴۵)

دستور کار سیستمیک شامل مشکلاتی می‌شود که به وسیله سیاست‌گذاران به عنوان موضوعاتی که بایستی مورد توجه اقتدار عمومی قرار گیرند و مربوط به حوزه مسئولیت تصمیم‌گیران سیاسی می‌گردند در نظر گرفته می‌شوند. این دستور کار نمایانگر مشکلاتی است که برانگیزنده منافع یا حساسیت افکار عمومی می‌باشند.

در این دستور کار مشکلات نوپا و موضوعات بارزی قرار می‌گیرند که معمولاً در ارتباط با تعریف آنها مجادلات سیاسی صورت می‌پذیرد.

دسترسی مشکلات به دستور کار سیستمیک تابع سه شرط اساسی می‌باشد:

- توجه و دقت افکار عمومی یا لاقابل آگاهی آن نسبت به مشکل وجود داشته باشد.

برای اینکه یک مشکل مورد پذیرش اقتدار عمومی قرار گیرد، مطرح‌کنندگان آن باید

به وسایل ارتباط جمعی دسترسی داشته و از منابع مالی و انسانی مورد نیاز برخوردار

باشند تا بتوانند نظر افکار عمومی را نسبت به مشکل جلب نمایند. معمولاً، در اینجا، بهره‌وری از اعمال و گفتارهای سمبلیک لازم می‌باشد.

- بخش قابل توجهی از افکار عمومی دخالت مسئولان سیاسی را لازم می‌شمرد. به عبارت دیگر، نه تنها عمل حکومتی ممکن است که اجتناب‌ناپذیر قلمداد می‌شود. برای به وجود آوردن چنین برداشتی در اجتماع، تعداد قابل توجهی از افراد یا گروه‌ها بایستی بسیج شده و نظرها را به این نیاز معطوف دارند.

- اعتقاد مشترک افکار عمومی در خصوص تعلق مشکل به حوزه صلاحیت اقتدار عمومی وجود داشته باشد.

ثبت مشکل در دستور کار منوط به وابسته بودن آن به دایره عمل حکومتی می‌باشد. یکی از تاکتیک‌های رایج سیاست‌گذاران، در واقع، انکار مسئولیت حکومت در حل مشکل می‌باشد تا از دسترسی آن به دستور کار ممانعت به عمل آورند.

دستور کار نهادی دربرگیرنده مجموعه موضوعات و مشکلاتی می‌شود که صریحاً بررسی جدی آنها به وسیله اقتدار عمومی پیش‌نگری شده است.

تعداد بسیاری مشکل در دستور کار نهادهای قدرت قبل از اینکه یک رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر یا وزیر پیشه خود را آغاز نمایند و به وظایف خود رسیدگی کنند ثبت شده‌اند.

در یک نمای کلی، مسائل دستور کار نهادی را می‌توان به دو نوع مسائل قدیمی و مسائل جدید تقسیم نمود.

مسائل قدیمی، عموماً، مسائلی هستند که از قبل به وسیله نهادها تعریف شده‌اند. این مسائل را به نوبه خود می‌توان در دو زیرگروه مسائل همیشگی و مسائل متناوب جای داد. مسائل همیشگی، مسائلی هستند که به صورت منظم در دستور کار قرار می‌گیرند. مثال کلاسیک این نوع مسائل، بودجه می‌باشد. مسائل متناوب، مسائلی را در برمی‌گیرند که هرچند وقت یک‌بار، و نه به صورت منظم، در دستور کار ثبت می‌گردند. اصلاح سیستم مالیاتی یا اصلاح نظام تأمین اجتماعی را می‌توان از این‌گونه مسائل برشمرد.

مسائل جدید، مسائلی هستند که از قبل تعاریف مشخصی در قبال آنها وجود ندارد. این مسائل رفته، رفته و به حسب شرایط اجتماعی و محیطی در دستور کار اقتدار

عمومی قرار می‌گیرند. جرج ادواردز و ایرا شارکانسکی تعدادی از این مسائل را برمی‌شمرند (۴۶):

- بلاهای طبیعی؛
- تغییرات تکنولوژیک در محیط؛
- تحولات جمعیتی؛
- در دسترس بودن یک کمک مالی از سوی اقتدار محلی یا ملی؛
- نوآوری در زمینه صنایع نظامی؛
- تقاضاهایی که از دیگر کشورها سرچشمه می‌گیرند؛
- رقابت در زمینه تجارت جهانی؛
- تحولات سیاسی در صحنه بین‌المللی.

افزودن ملاحظات زیر به توضیحات فوق لازم به نظر می‌رسد:

اول اینکه، پیش شرط‌های لازم برای ورود مشکلات در دستور کار سیستمیک (بسیج افراد و گروه‌ها، طرح مشکل در رسانه‌ها...) سبب قرار گرفتن منابع اطلاعاتی مفیدی در دسترس پژوهشگرانی می‌گردد که به مطالعه چگونگی ثبت مشکل در دستور کار می‌پردازند. برعکس، هرچه منشأ تعریف مشکل و قرار گرفتن آن بیشتر مربوط به درون سیستم سیاسی باشد، امکان دسترسی به آرشیوهای وزارتی و اداری کمتر، و حتی ناممکن گشته و در نتیجه مطالعه دقیق مکانیسم دستور کار دشوارتر می‌گردد.

دوم اینکه، طبیعت دستور کار سیستمیک متفاوت از دستور کار نهادی می‌باشد. در دستور کار سیستمیک مسائل جنبه عمومی و انتزاعی داشته و غالباً فقط حوزه‌ای را که مشکل بدان تعلق دارد معین می‌نمایند. مسائل دستور کار نهادی در عوض، محدود، تخصصی و عینی می‌باشند. در اینجا، لاقلاً به‌طور ضمنی، جنبه‌هایی از مشکل که بایستی مورد توجه جدی تصمیم‌گیران قرار گیرند مشخص شده‌اند.

سوم اینکه، این دو نوع دستور کار به صورت ایده‌آل تپییک تعریف شده‌اند و در واقع نمی‌توان آنها را کاملاً از یکدیگر متمایز نمود. در نتیجه، آنچه در نهایت متمایزکننده و مشخصه دستور کار می‌باشد میزان توافق یا تعارضی می‌باشد که در خصوص مشکل میان گروه‌های مختلف وجود دارد. (۴۷)

● فرایندهای قرارگیری مشکل در دستور کار

در هر سیستم سیاسی، از ساده‌ترین تا پیچیده‌ترین آن، مشکلات با اشکال و ساختارهای مختلف و متغیر در دستور کار ثبت می‌گردند. چنین وضعی تحلیل‌گر سیاست‌گذاری‌های عمومی را به مدل‌سازی و امی دارد تا استفاده سنجیده از آن به مطالعات شکل داده و باعث ارتقای معرفت گردد. مدل‌ها از اینرو مفیدند که به وسیله آنها می‌توان دانسته‌های پیرامون واقعیت‌ها را نظم داده و به آنها عمومیت بخشید. همچنین مدل‌ها وسیله مناسبی جهت تبیین روابط علت و معلولی میان پدیده‌ها می‌باشند.

در ارتباط با حوزه مورد مطالعه ما، تا آنجا که می‌دانیم، فقط در دو مطالعه برای مدل‌سازی پیرامون نحوه ثبت مشکل در دستور کار تلاش صورت پذیرفته است. کار اول که مبنای دومین کار می‌باشد به وسیله راجر کب و همکارانش (۴۸) ارائه گشته که ما در مقاله‌ای دیگر به معرفی آن پرداخته‌ایم. (۴۹) مدل‌پردازی فیلیپ گارو، (۵۰) در واقع، تلاشی است برای توسعه و بسط کار قبلی.

وی بر اساس ترکیب‌های متفاوت متغیرهای زیر:

- نقش گروه‌های سازماندهی شده حول خواسته‌ها یا منافع خاص،

- وجود یا عدم وجود تقاضای اجتماعی،

- وجود یا عدم وجود تعارضات عمومی و پدیده‌های بسیج،

- استراتژی‌های رجوع به افکار عمومی،

- نقش عرضه سیاسی،

- به‌کارگیری رسانه‌ها برای افزایش تأثیر و رسایی مشکل،

- بعد واقعه‌ای مربوط به حوادث و تصادفات که مشکل را در انتظار قرار می‌دهد و

رسایی آن را بیشتر می‌نماید.

پنج مدل زیر را در خصوص قرارگیری مشکل در دستور کار ارائه می‌دهد:

- مدل بسیج

- مدل عرضه سیاسی

- مدل استفاده از رسانه‌ها

- مدل پیشدستی در عمل
 - مدل عمل خاموش کور پراتیستی
 تابلوی زیر ترکیب متغیرها را در هر مدل نشان می‌دهد:

متغیر	مدل				
	پیشدستی در عمل	عمل خاموش کور پراتیستی	استفاده از رسانه‌ها	عرضه سیاسی	بسیج
گروه‌های سازماندهی شده	اقتدارهای عمومی	رسانه‌ها	سازمان‌های سیاسی	گروه‌های سازماندهی شده	کارگزار آغازین
تقاضای اجتماعی	+	-	-	+	تقاضای اجتماعی
مداخله رسانه‌ها	±	+	+	+	مداخله رسانه‌ها
تعارضات عمومی	-	+	+	+	تعارضات عمومی
استراتژی‌های رجوع	+	+	+	+	استراتژی‌های رجوع
به افکار عمومی	-	-	-	-	به افکار عمومی
بهره‌گیری حزبی	-	±	±	±	بهره‌گیری حزبی
رسایی مشکل	-	+	+	+	رسایی مشکل

- مدل بسیج

این مدل، کلاسیک‌ترین و مشروع‌ترین مدل ثبت مشکلات در دستور کار تصمیم‌گیران می‌باشد. مبنای این مدل، عمل گروه‌های سازماندهی شده می‌باشد که به دنبال دفاع یا توسعه منافع اجتماعی - حرفه‌ای خود و یا هدفی ایدئولوژیک هستند. برای این مدل می‌توان مشخصه‌های زیر را برشمرد:

- وجود یک تقاضای اجتماعی شکل گرفته و نسبتاً قوی؛
- وجود تعارض میان تصمیم‌گیران دولتی و گروه‌های سازماندهی شده پیرامون طبیعت راه‌حل‌هایی که باید برای حل مشکل به کار برده شوند؛
- ایجاد عمدی وقایع کم و بیش مهیج (اعتصاب، راه‌پیمایی، خشونت و...) برای

برانگیختن توجه دولتمردان و نیز وسایل اطلاع‌رسانی؛

- استفاده از افکار عمومی برای ایجاد فشار بر اقتدار عمومی و نیز مشروعیت بخشیدن به خواسته‌ها؛

- وجود تعارضات عمومی همراه با نقشی جانبی از سوی احزاب. در اینجا ممکن است احزاب سعی در استفاده از حرکات به‌وجود آمده نمایند ولی نقش اصلی را در به دنبال‌گیری اهداف به عهده ندارند.

مدل بسیج بیانگر خصوصیات و شیوه عمل حرکات اجتماعی می‌باشد. دفاع از محیط‌زیست، مقابله با نژادپرستی، دفاع از حقوق زنان و... در قالب این حرکات قابل بررسی هستند همچنان که حرکات‌های حرفه‌ای، صنفی مانند حرکت کامیونداران، کشاورزان، دامداران و... که به دنبال حفظ و توسعه منافع خود هستند را در این قالب و با این مدل می‌توان تشریح نمود. (۵۱)

- مدل عرضه سیاسی

این مدل مبین فعالیت‌های سازمان‌های سیاسی (احزاب، گروه‌های ذینفوذ و...) می‌باشد. برخی سازمان‌های سیاسی مسئله‌ای خاص را محور فعالیت‌های خود قرار می‌دهند تا از عواید سیاسی آن بهره‌جسته و بر اعتبار خود بیافزایند. هدف از این فعالیت‌ها قرار گرفتن در وضعیت رقابتی مناسب‌تر در «بازار سیاسی» و جذب آراء بیشتر رأی‌دهندگان می‌باشد. در اینجا، بنابراین، محرک اصلی عرضه سیاسی می‌باشد نه تقاضای اجتماعی.

برای این مدل، شاخصه‌های زیر را می‌توان برشمرد:

- عدم وجود یک تقاضای واقعی اجتماعی در ابتدا. به عبارت دقیق‌تر، تقاضای اجتماعی حاصل فعالیت سازمان‌های سیاسی و وسایل ارتباط جمعی می‌باشد؛

- وجود تعارض عمومی میان سازمان‌ها و گروه‌های سیاسی در ابتدا و توسعه آن به دیگر محیط‌ها در صورت مقتضی؛

- پرداختن قوی رسانه‌ها به موضوع که نمایانگر دسترسی برتر احزاب سیاسی به

وسایل اطلاع‌رسانی می‌باشد؛

- وجود استراتژی رجوع به افکار عمومی برای بهره‌گیری و ائتلاف؛
- وجود تعارض سیاسی با اقتدار عمومی.

تأکید بر مشکلات عدم امنیت و مهاجرت به وسیله حزب جبهه ملی (FN) در فرانسه، از یک سو برای این حزب، جایگاه مستحکمی در رقابت‌های انتخاباتی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ فراهم نموده و از سوی دیگر، سبب ثبت مشکل در دستور کار حکومت‌های چپ و راست فرانسه گشته است. همچنین فعالیت‌های حزب مشارکت در خصوص آزادی بیان و آزادی مطبوعات در سال‌های اخیر در جمهوری اسلامی ایران را می‌توان در قالب این مدل مورد بررسی قرار داد.

- مدل استفاده از رسانه‌ها

این مدل توجه ما را به اهمیت استراتژیک روزافزون وسایل ارتباط جمعی در شکل‌گیری سیاست‌گذاری‌های عمومی جلب می‌نماید. این وضع ناشی از توسعه آزاد و سریع رادیو، تلویزیون، مطبوعات و ... دو دهه اخیر می‌باشد که امکان تحلیل و انتقال اطلاعات را به صورت زنده فراهم نموده است. بدین ترتیب، ما می‌توانیم قائل به وجود دستور کاری رسانه‌ای باشیم که با قرار دادن برخی وقایع در مرکز توجه افکار عمومی و تأثیرگذاری بر آن، اقتدار حکومتی را وادار به سیاست‌گذاری و عمل سیاسی می‌نماید. انعکاس قتل‌های سیاسی سال ۱۳۷۸ به صورت گسترده در بخشی از وسایل ارتباط جمعی تأثیرگذار جمهوری اسلامی ایران، منجر به اصلاحاتی جامع در ساختار و سیاست‌گذاری‌های وزارت اطلاعات گردید همچنان که پرداختن روزنامه‌ها در سال ۱۳۸۰ به موضوع تخریب کاخ احمد شاهی، مشکل را در دستور کار دولت و مجلس قرار داده بود.

مدل رسانه‌ای دستور کار را می‌توان با خصوصیات زیر از دیگر مدل‌ها متمایز نمود:
- عدم وجود تقاضای اجتماعی شکل گرفته؛

- وجود تعارض عمومی پیرامون نقش اقتدار حکومتی یا اداری در پیدایش یا اداره

مشکل؛

- وجود ممکن نه ضروری نقش تقویت‌کننده گروه‌های سازماندهی شده؛

- بهره‌گیری سیاسی نقطه‌ای و تاکتیکی (به وسیله احزاب، گروه‌ها و...).

- مدل پیشدستی در عمل

در این مدل ابتکار عمل متعلق به حوزه اقتدار عمومی و تصمیم‌گیران دولتی می‌باشد. مسئولان سیاسی طبیعتاً قادر به کشف عدم تعادل‌های واقعی یا بالقوه بوده که موجب مشکل بوده یا خواهند بود و بایستی برای آنها راه‌حل در نظر گرفته شود. در اینجا بسیج برای عمل از مرکز و نه از پیرامون شکل گرفته و در آن اراده‌گرایی سیاسی بارز می‌باشد. این مدل خود را عموماً با عدم وجود تعارض عمومی، مجادله سیاسی، بهره‌گیری رسانه‌ای یا حزبی و... در بسیاری موارد، تقاضای اجتماعی منتج از فعالیت گروه‌های سازماندهی شده از مدل‌های قبلی متمایز می‌نماید. در واقع، هدف اقتدار عمومی از پیشدستی در عمل اجتناب از اختلال و وضعیت‌های فوق می‌باشد.

مدل پیشگرایانه برای دریافت شیوه برخورد با مشکلاتی که هزینه جمعی بالایی داشته ولی تأثیر مستقیم بر وضعیت‌های فردی نداشته یا در صحنه اجتماعی لزوماً در معرض دید و توجه نیستند، مناسب می‌باشد. سیاست‌گذاری در زمینه امنیت راه‌ها (لزوم استفاده از کمربند ایمنی، محدودیت سرعت، ایمن‌سازی راه‌ها و جاده‌ها و...)، سیاست‌های بهداشتی (مبارزه با استعمال دخانیات، الکل و...) و سیاست‌گذاری در زمینه محیط‌زیست را می‌توان در قالب این مدل مورد تحلیل قرار داد.

- مدل عمل خاموش کورپراتیستی

این مدل بیانگر شیوه عمل لابی‌ها می‌باشد. (۵۲) در اینجا یک تقاضای قوی اجتماعی ولی مربوط به طبقه یا گروهی خاص که به وسیله سازمان‌های قوی و به رسمیت شناخته شده حمایت می‌گردد با روشی خاموش ولی کارآمد در دستور کار تصمیم‌گیر سیاسی قرار می‌گیرد. در چنین وضعیتی تعارضات و مجادلات اجتماعی، سیاسی، دخالت رسانه‌ها و تقابل‌های حزبی مطلوب نبوده و مورد اجتناب واقع می‌گردند. بدین ترتیب، در این مدل از یک سو فرض بر این می‌باشد که نوعی دسترسی منحصر به فرد (سازمانی یا رابطه‌ای) و ارتباط مستقیم با اقتدار عمومی وجود دارد و از سوی دیگر، تلاش

می‌گردد تا موضوع دستور کار مورد توجه افکار عمومی قرار نگرفته و پیرامون آن تعارضات عمومی و مخالفت‌های ناخواسته ایجاد نگردد. به عبارت دیگر، مبنای سیاست‌گذاری مذاکره در پشت درهای بسته می‌باشد.

سیاست‌گذاری در زمینه‌های انرژی (انرژی اتمی، نفت و...) و صنایع نظامی (دفاع اتمی، تولید و خرید و فروش تسلیحات کلاسیک و غیرکلاسیک) قاعداً در قالب این مدل قابل بررسی می‌باشد.

گارو، به درستی تأکید می‌نماید که مدل‌هایی که در خصوص مکانیسم‌های قرارگیری مشکل در دستور کار ارائه شده‌اند ایده‌آل تئوریک بوده و در واقع ترکیبی از مدل‌ها به صورت ترتیبی یا هم‌زمان می‌توانند باعث ثبت مشکل در دستور کار گردند. همچنین امکان گذر از یک مدل به مدل دیگر کاملاً موجود می‌باشد. سیاست‌های نفتی جمهوری اسلامی ایران را عمدتاً در قالب مدل کورپراتیسم خاموش بایستی مورد بررسی قرار داد با این حال در تابستان ۱۳۸۰ قرارداد بیع متقابل میان شرکت نفت جمهوری اسلامی ایران و کمپانی نفتی انی موضوع مجادلات سیاسی در سطوح بالای اقتدار سیاسی و بهره‌برداری‌های رسانه‌ای گشته است.

نتیجه‌گیری

تحلیل ساخت مشکل در سیاست‌گذاری عمومی در نگاهی کلی روشن‌کننده رویکرد استقرایی و تجربی به عنوان مبنای اپیستمولوژیک مفهوم‌سازی، نظریه‌پردازی و مدل‌سازی در مطالعات رشته سیاست‌گذاری عمومی می‌باشد. الگوها و مدل‌های موجود در خصوص مشکلات عمومی جنبه ایده‌آل تئوریک داشته و بیشتر کاشفی از واقعیت هستند تا بیانی همه‌جانبه از آن. آنها با این وجود، می‌توانند نشانگر فرایندهایی باشند که میان مشارکت سیاسی و تصمیم‌گیری سیاسی در یک سیستم سیاسی به وقوع می‌پیوندند. وجود تمام مراحل شکل‌گیری مشکل (ادارک، تعریف، تجمع، نمایندگی) و ترکیبی خاص از مدل‌های دستور کار (بسیج، عرضه سیاسی، استفاده از رسانه‌ها) معرف یک سیستم سیاسی دموکراتیک با مشارکت فعال می‌باشد؛ همچنان‌که حذف تجمع و نمایندگی از فرآیند شکل‌گیری مشکل و غلبه و بسط مدل‌های پیشدستی در عمل و عمل

خاموش کوریراتیستی سیستمی الیگارشیکی یا اقتداری با مشارکت منفعل را به تصویر می‌کشد.

یادداشت‌ها:

1. DUNN (William N.), *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nded., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1994, P.138.
2. Problem, Problème.
3. JONES (Charles O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth Publishing, 1970, P.17.
4. PADIOLEAU (Jean - G.), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, P.25.
5. DEWEY, (John), *The Public and its Problems*, Denver: Alan Swallow, 1927, P.12. Cité in Charles O. JONES, *Op.Cit.*, P.19.
6. JONES (Charles O.), *Op.Cit.*, P.20.
7. PADIOLEAU (Jean - G.), *Op.Cit.*, P.25.
8. MENY (Yves), THOENIG (Jean - C.), *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, P.182-183.
9. CROZIER (Michel), FRIEDBERG (Erhard), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, P.83 et Suiv.
10. Problem finding.
11. Problem solving.
12. DUNN (William N.), *Op.Cit.*, P.137.
13. Messes.
14. Holistic approach, Approche holistique.
15. cf. BERGER (Peter L.), LUCKMANN (Thomas), *The Social Construction of Reality*, 2nded., New York, Irvington, 1980; trad: *La construction sociale de la réalité*, Paris, Meridiens Klincksieck, 1989.
16. cf. *Ibid.*
17. Référentiel, cf. JOBERT (Bruno), MULLER (Pierre), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987. MULLER (Pierre), *Les politiques publiques*, 2^e éd., Paris, PUF, 1994.

۱۸. رجوع شود به: مولر (پیر)، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، نشر دادگستر،

۱۳۷۸.

19. MULLER (Pierre), *Op.Cit.*, P.42.
20. Décodage du réel.
21. Recodage du réel.
22. *Ibid.*, P.43-44.
23. *Ibid.*, P.50.
24. cf. BOUILLAGUET (Patricia), Fondements et évolution des politiques menées en France depuis dix ans. Stratégies et contraintes, in BOUILLAGUET (Patricia), GUITTON (Christophe) (dir.), Le chômage de longue durée: comprendre, agir, évaluer, Paris, Syros / Alternatives, 1992. GENEUREUX (Jacques), Introduction à la politique économique, Paris, Seuil, 1999.
25. cf. JOBERT (Bruno), THERET (Bruno), France: La consécration républicaine du néo-libéralisme, in JOBERT (Bruno) (dir.), Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales, Paris, L'Harmattan, 1994.
26. *Ibid.*
27. COBB (Roger W.), ELDER (Charles), Agenda Building and the Politics of Aging, in *Policy Studies Journal*, vol.13, 1984, P.122.
28. MENY (Yves), THOENIG (Jean - C.), *Op.Cit.*, P.178.
29. GUSFIELD (Joseph), *The Culture of Public Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, P.8.
30. Entrepreneurship politique.
31. MENY (Yves), THOENIG (Jenn - C.), *Op.Cit.*, P.171.
32. PADIOLEAU (Jean - G.), *Op.Cit.*, P.36.
33. cf. *Ibid.*
34. COBB (Roger), ROSS (Jennie - Keith), ROSS (Marc Howard), Agenda Building as a Comparative Political Process, in *American Political Science Review*, vol. LXX, 1976.

35. Agenda.
36. BAUDOUIN (Jean), Introduction à la sociologie politique, Paris, Seuil, 1998, P.202.
۳۷. رجوع شود به: مجید وحید، خردگرایی و تصمیم، حدود آزادی تصمیم‌گیر در سیاست‌گذاری، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۵۴، زمستان ۱۳۸۰.
38. cf. PADIOLEAU (Jean - G.), *Op.Cit.* THOENIG (Jean - C.), L'analyse des politiques publiques, in GRAWITZ (Madeleine), LECA (Jean) (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985. MENY (Yves), THOENIG (Jean - C.), *Op.Cit.* GARRAUD (Philippe), Politiques nationales: Elaboration de l'agenda, *L'Année Sociologique*, 1990.
39. cf. COBB (Roger W.), ELDER (Charles D.), Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1976. COBB (Roger), Ross (Jennie - Keith), ROSS (Marc Howard), *Op.Cit.* COBB (Roger W.), ELDER (Charles D.), Agenda Building and the Politics of Aging, *Op.Cit.*
40. MULLER (Pierre), *Op.Cit.*, P.36.
41. PADIOLEAU (Jenn - G.), *Op.Cit.*, P.25.
42. GARRAUD (Philippe), *Op.Cit.*
43. *Ibid.*, P.27.
44. *Ibid.*
45. COBB (Roger W.), ELDER (Charles D.), Participation in American politics: The Dynamics of Agenda Building, *Op.Cit.*, P.85-89.
46. EDWARDS (George C.), SHARKANSKY (Ira), Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre, Paris, Les Editions d'Organisation, 1981, P.86-87.
47. MENY (Yves), THOENIG (Jean-C.), *Op.Cit.*, P.168.
48. cf. COBB (Roger), Ross (Jennie-Keith), Ross (Marc Howard), *Op.Cit.*
۴۹. رجوع شود به: مجید وحید، درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۰.
50. cf. GARRAUD (Philippe), *Op.Cit.*

۵۱. مدل بسیج در نوشته گارو را باید به مدل ابتکار از خارج کب و همکارانش نزدیک نمود و مدل بسیج کب را به مدل پیشدستی در عمل گارو. رجوع شود به: مجید وحید، پیشین.

52. BAUDOUIN (Jean), *Op.Cit.*, P.284.