

دکتر مجید وحید*

درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی

چکیده: «درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی»، نخستین بخش از مجموعه مطالبی است که پیرامون تحلیل سیاست‌گذاری‌های عمومی ارائه خواهند گشت. در این نوشته سخن از ظهور و ضرورت رشته سیاست‌گذاری عمومی و نیز موضوع و روش آن به میان آمده و چشم‌اندازهای نظری و عملی که در قالب‌های تئوریک و متدیک به وسیله متخصصین این رشته گشوده شده‌اند مورد بررسی قرار گرفته‌اند. سنتز ارائه شده به دنبال آشکار نمودن دو خصوصیت اساسی رشته سیاست‌گذاری عمومی می‌باشد: این رشته جدید از یک سو متخصصان علوم سیاسی را به انجام مطالعات کاربردی و عملی در خصوص دولت و عملکرد آن دعوت نموده و بدین ترتیب راه را بر تأثیرگذاری آنها بر اداره امور اجتماعی هموار می‌کند. از سوی دیگر سیاست‌گذاری عمومی زمینه ارتباط میان رشته‌های مختلف علوم اجتماعی (جامعه‌شناسی، اقتصاد، روان‌شناسی، علوم سیاسی...) را فراهم نموده و یافته‌های آنها را در ابعاد معرفت‌شناسی، نظریه و روش در قالب‌هایی جدید برای بالا بردن کارایی دولت به کار می‌بندد.

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری عمومی، دستور کار حکومت، راه‌حل‌یابی، تصمیم‌گیری، اجرا، ارزیابی.

از نیمه دوم قرن بیستم میلادی به بعد، ابتدا در ایالات متحده آمریکا و سپس در اروپای غربی، رشته جدیدی به نام سیاست‌گذاری عمومی^۱ وارد حوزه علوم سیاسی

معاصر گشته است. شاهد این گفته انتشار صدها و هزاران پژوهش و تحقیق در این زمینه به وسیله متخصصین این رشته نو(۱)، تعداد فزاینده مجلات تخصصی این رشته در آمریکا و اروپای غربی(۲) و نیز شمار بسیار بالای مدارس، کالج‌ها و دانشگاه‌های جهان می‌باشد که به تربیت متخصص در این زمینه مبادرت می‌ورزند.(۳)

بدین ترتیب شاخه‌ای بر شاخه‌های اصلی علوم سیاسی افزوده شده است، چه ما آن را با شوق بپذیریم چه نسبت به آن با فاصله و تردید نظر افکنیم.

از دیدگاه برور و دولتون سیاست‌گذاری عمومی حاصل تغییرات جزئی و تدریجی در یک رشته کلاسیک دانشگاهی نمی‌باشد بلکه ایجادکننده زمینه‌ای جدید می‌باشد که در آن می‌توان تغییرات بنیادی در چشم‌انداز، جهت و روش تحقیق را مشاهده نمود.(۴)

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 دهد.(۵)

براساس تعریف فیلیپ برو، استاد علوم سیاسی دانشگاه سوربن، سیاست‌گذاری‌های عمومی تجلی اراده حکومت در عمل (یا خودداری از عمل) می‌باشند و آنها را می‌توان به عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی هستند، در نظر گرفت.(۶)

لورنس لولول، صاحب کرسی علوم حکومتی دانشگاه هاروارد و رئیس انجمن علوم سیاسی آمریکا، از جمله اولین کسانی است که در سال ۱۹۱۰ همکاران خود را دعوت به تجربی و عملی کردن مطالعاتشان در حوزه علوم سیاسی می‌نماید. او می‌گوید:

«ما بر این اعتقادیم که آزمایشگاه علوم سیاسی و مکان اصلی برای یافتن منابع بدیع کتابخانه می‌باشد ... ولی در مجموع، کتاب‌ها دیگر منابع اصلی علوم سیاسی نیستند همان‌گونه که آنها منابع اصلی زمین‌شناسی یا ستاره‌شناسی نمی‌باشند. مهم‌ترین آزمایشگاه برای شناخت عملکرد واقعی نهادهای سیاسی کتابخانه نیست بلکه دنیای خارج و ملموس زندگی سیاسی می‌باشد. آنجاست که باید به جستجو و مطالعه پدیده‌ها

توسعه علوم باشیم» (۷)

هارولد لاسول نیز در سال ۱۹۵۱ بر ضرورت ایجاد معرفت‌هایی که براساس آن بتوان مشکلات عملی دولتی و اداری را مورد بررسی و تحلیل قرار داد تأکید می‌ورزد و برای جهات عملی مطالعات در حوزه علوم سیاسی به اندازه جهات نظری و تئوریک اهمیت قائل می‌شود. (۸)

ولی بدون آنکه بخواهیم از ارج دانشمندان فوق بکاهیم، می‌توانیم بگوییم که اولین کسی که زمینه ایجاد تحلیل سیاست‌گذاری‌های عمومی را فراهم نمود ماکس وبر می‌باشد. پاتریس دوران می‌نویسد:

«ما می‌توانیم به درستی قائل به این نظر باشیم که سیاست‌گذاری‌های عمومی جزئی از حرکت به سوی عقلانیت می‌باشند که ماکس وبر آن را به عنوان شاخص اساسی دنیای مدرن در نظر گرفته است. حرکتی که براساس آن انسان سعی می‌نماید تا دنیای خارج خود را بیشتر و بیشتر به تسلط درآورد.» (۹)

مجموعه مفاهیم و نظریه‌های ماکس وبر در زمینه دولت مدرن، مشروعیت عقلانی و قانونی و رفتار عقلانی مبتنی بر هدف که رفتار غالب شهروندان و تصمیم‌گیران در دولت مدرن می‌باشد بدون تردید بستر مناسبی را برای این رشته جدید فراهم نموده است. (۱۰) رشته سیاست‌گذاری عمومی همراه با مطالعه کاربردی، عملی و تجربی عملکرد دولتمردان زمینه را برای ایجاد ارتباط میان علوم سیاسی و دیگر رشته‌های اصلی علوم اجتماعی مانند اقتصاد، جامعه‌شناسی، تاریخ و حتی فلسفه و قوم‌شناسی (۱۱) برای شناخت و بهبود خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها فراهم می‌سازد.

برخی روش‌شناسان، مانند مادلن گراویتز، همواره بر لزوم و اهمیت ایجاد چنین ارتباطی میان شاخه‌های مختلف علوم اجتماعی تأکید داشته‌اند. (۱۲)

حوزه عمومی همچون دیگر حوزه‌های علمی دربرگیرنده دو جهت اساسی و غیرقابل تفکیک می‌باشد: ۱- موضوع^۱ ۲- روش^۲.

موضوع سیاست‌گذاری عمومی دولت می‌باشد. پس از اعمال سیاست‌های کینزی در

زمینه اقتصاد از دهه ۱۹۳۰ بدین سو و نیز توسعه دولت رفاه از دهه ۱۹۵۰ دولت بزرگتر و بزرگتر شده و کمتر زمینه‌ای از زندگی اجتماعی را می‌توان در نظر گرفت که در آن مداخله دولتی صورت نگیرد. تأمین اجتماعی و بیمارستان‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها، صنعت، انرژی، محیط زیست، راه‌های ارتباطی، اشتغال، کشاورزی، دریاها، ارتباطات مخابراتی تشکیل‌دهنده برخی از این زمینه‌ها می‌باشند.

بدین ترتیب مطالعه و تحقیق پیرامون نحوه شکل‌گیری دولت و خصوصاً دولت مدرن، طبیعت آن، ارتباط آن با پدیده سیاست (آیا دولت محدود است یا محدودکننده؟ غالب است یا تحت غلبه؟ ...) و تأثیر مداخلات آن در جامعه اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. نظریه‌های سیاست‌گذاری عمومی در زمینه دولت که متأثر از نظریه‌های اقتصادی (خردگرایی) و نظریه‌های علوم سیاسی می‌باشند را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم نمود:

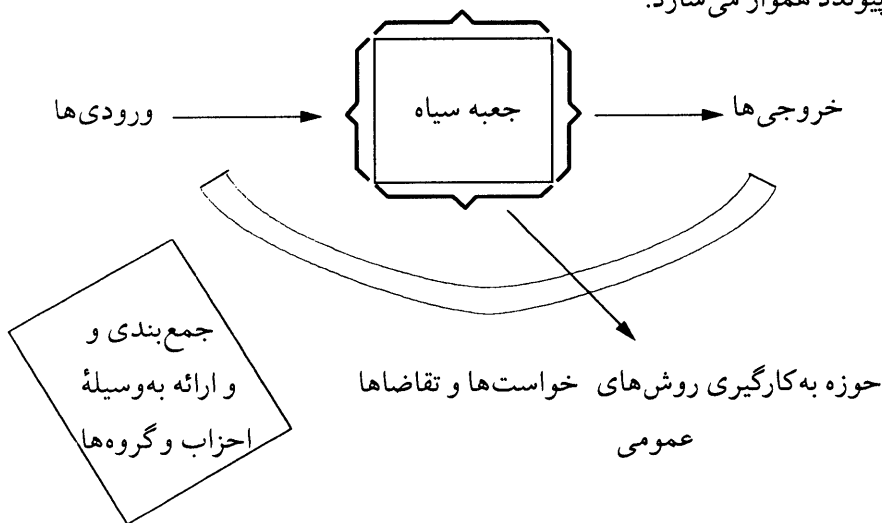
۱. نظریه‌هایی که در زمینه ارتباط میان دولت و افراد یا گروه‌ها، فرد و کثرت‌گرایی اجتماعی را مقدم می‌دارند و دولت را عاملی می‌دانند برای برآوردن نیاز افراد و گروه‌ها و محدود به این هدف. این تئوری‌ها که متأثر از تئوری‌های خردگرایانه اقتصاد سرمایه‌داری می‌باشند را می‌توان به عنوان تئوری‌های کثرت‌گرا معرفی نمود.

۲. نظریه‌هایی که دولت را ابزاری در اختیار یک طبقه یا برخی گروه‌های خاص معرفی می‌نمایند. از این منظر دولت دارای خود مختاری حاشیه‌ای بوده و یا نماینده منافع سرمایه (تئوری‌های نئومارکسیستی) می‌باشد یا نماینده منافع دیوان‌سالاران و بوروکرات‌هایی که آن را از درون کنترل می‌نمایند (تئوری‌های نئو وبری).

۳. نظریه‌هایی که سعی در برگزیدن راهی میانی دارند و برآنند تا از طریق سیاست‌گذاری عمومی به بررسی ارتباط دولت با جامعه مدنی پرداخته و تعادل‌ها یا عدم تعادل‌هایی را که میان این دو وجود دارد مورد مطالعه قرار دهند. تئوری‌های نئوکورپراتیستی و نونهادگرایی در واقع از سوی کسانی ارائه‌گشته‌اند که دولت رانه کاملاً تابع منطقی خردگرایی علمی اقتصادی می‌دانند و نه ابزاری در دست یک اقلیت برای کنترل و جهت دادن به جامعه (۱۳).

همراه با روش (متد) تحلیل‌گر سیاست‌گذاری‌های عمومی مجموعه‌ای از ابزارها را

برای شناخت اموری که در جعبه سیاه مدل سیستمیک دیوید استون (۱۴) به وقوع می‌پیوندد هموار می‌سازد.



مدل سیستمیک دیوید استون

استون، نظریه‌پرداز آمریکایی (کانادایی تبار) در مدل سیستمیک خود به بررسی ورودی‌ها و خروجی‌های سیستم سیاسی، خواست‌ها و تقاضاهای افراد و گروه‌ها که به‌صورت ورودی به سیستم حکومتی منتقل می‌گردند و نیز نقش احزاب و گروه‌ها در انتخاب، تعدیل، شکل‌دهی و قرار دادن این خواست‌ها و تقاضاها، که به حسب قاعده نامحدود هستند، در دستور کار مسئولان حکومتی می‌پردازد ولی به آنچه در درون دستگاه حکومت اتفاق می‌افتد و به چگونگی شکل‌گیری سیاست‌ها و اجرای آنها واقعی نمی‌گذارد. تحلیل‌گران سیاست‌گذاری‌های عمومی به دنبال بررسی جنبه‌های اخیر می‌باشند و روش‌های خود را بدین منظور ایجاد نموده و به کار می‌برند.

روش در سیاست‌گذاری عمومی مبین سبک تحلیل، نحوه‌های استدلال و ایجاد ارتباط دوری میان موضوعات کلی و زمینه‌های خاص عینی می‌باشد. همراه با روش تحلیل‌گر سعی در تقسیم و ساده نمودن عملکرد پیچیده دولتی و بررسی و تفسیر علمی

در حوزه سیاست‌گذاری عمومی، دو مدل تحلیل استراتژیک و تحلیل مرحله‌ای (سکانسیل) چارچوب‌های مناسبی را در زمینه روش پیش‌رو گذاشته‌اند. میشل کروزیه بنیان‌گذار جامعه‌شناسی سازمان‌ها در فرانسه و همکار او ارهارد فریدبرگ نقش به‌سزایی در ارائه و توسعه مدل تحلیل استراتژیک ایفا نموده‌اند. (۱۵)

تحلیل استراتژیک بر مبنای مفاهیمی چون بازیگر^۱، سیستم، قدرت و همکنشی^۲ استوار می‌باشد. در این قالب فرد براساس خردگرایی محدود^۳ و میزان منابع قدرتی که در دسترس دارد سعی در رسیدن به اهداف خود در درون سیستم می‌نماید. رابطه فرد با سیستم یک‌جانبه نبوده بلکه مبتنی بر همکنشی و روابط قدرت می‌باشد. بدین ترتیب در برخی مواقع سیستم بر فرد و اهداف او تأثیر می‌گذارد و در مواقعی دیگر فرد بر سیستم و جهت آن.

در این نگاه قدرت رابطه است نه خصیصه و اگر چه در رابطه قدرت میان دو فرد یا فرد و سیستم یکی در موقعیت بهتری می‌تواند باشد ولی نمی‌توان دیگری را فاقد اثر در نظر گرفت و کاملاً و دائماً منفعل. (۱۶)

مدل استراتژیک به تحلیل‌گر این امکان را می‌دهد که با مبنا قرار دادن رفتار خردگرایانه محدود بازیگران و ارتباط متقابل افراد و سیستم براساس رابطه قدرت و در اختیار داشتن منابع آن به مطالعه و بررسی سیاست‌گذاری‌های عمومی در زمینه‌های مختلفی چون پیدایش، منطقی پیدایش، نوع پاسخ به مشکلات و اهداف سیاست‌گذاری‌ها بپردازد.

مدل استراتژیک اگر چه روشی کاربردی را برای مطالعه اعمال دولتی پیش‌رو می‌گذارد و زمینه‌ساز مطالعاتی اساسی در این باره می‌گردد (۱۷) ولی راه را بر انتقاد نمی‌تواند ببندد. به اعتقاد جان لکا و برونو ژوبر، دو نظریه‌پرداز سرشناس فرانسوی در زمینه سیاست‌گذاری‌های عمومی، تحلیل استراتژیک جایگاه خاصی برای سیستم سیاسی قائل نمی‌باشد و برای آن نقشی عمده‌تر از دیگر سیستم‌ها در نظر نمی‌گیرد. این

دو این چنین می‌نویسند: «کروزیه و فریدبرگ این فرضیه را ارائه می‌دهند که لااقل در جوامع پیچیده نمی‌توان قائل به وجود مکان‌های قدرتی بود که در آنها منابع قدرت بیشتر از دیگر جاها انباشته شده باشند. بنابراین در این جوامع وجود تأثیر یک طرفه و غیرقابل اجتناب از سوی برخی بازیگران اصلی بر روی مجموعه سیستم‌ها مورد قبول نیست.» (۱۸)

لکا و ژوبر بر خلاف نظریه‌پردازان مدل استراتژیک معتقدند که در هر جامعه، سیستم سیاسی از جایگاه خاصی در تعریف منطق کلی حاکم بر اعمال اجتماعی و قواعد حاکم بر آن برخوردار می‌باشد و بایستی از این منظر مورد مطالعه قرار گیرد. به ضرورت فوق مدل مرحله‌ای با قرار دادن اعمال تصمیم‌گیران و مسئولان حکومتی در مرکز توجهات خود پاسخی مناسب می‌دهد.

مدل مذکور برای نخستین بار به وسیله چارلز جونز، استاد آمریکایی علوم سیاسی، ارائه گشته و سپس به وسیله دیگر متخصصین سیاست‌گذاری عمومی عمومیت داده شده است.

جونز در فصل اول کتاب خود، «مقدمه‌ای بر مطالعه سیاست‌گذاری عمومی» (۱۹)، به دغدغه دانشجویان سیاست‌گذاری عمومی برای داشتن سیستمی بهتر و کاراتر اشاره می‌نماید. به اعتقاد او برای این منظور ابتدا باید چارچوبی ارائه کرد تا در قالب آن بتوان عملکرد دولت را به صورت عینی و علمی مورد مطالعه قرار داد. تنها در صورت شناخت «چگونه بودن» عملکرد دولت است که می‌توان در مرحله بعد پیرامون «چگونه باید بودن» آن به ارائه نظر پرداخت. (۲۰)

مدل جونز به صورت ایده آل تپیک^۱ عملکرد دولت و تصمیم‌گیران را به پنج مرحله به هم وابسته تقسیم می‌نماید:

۱- مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن مشکل در دستور کار حکومت

۲- مرحله ارائه راه حل‌ها

۳- مرحله تصمیم‌گیری

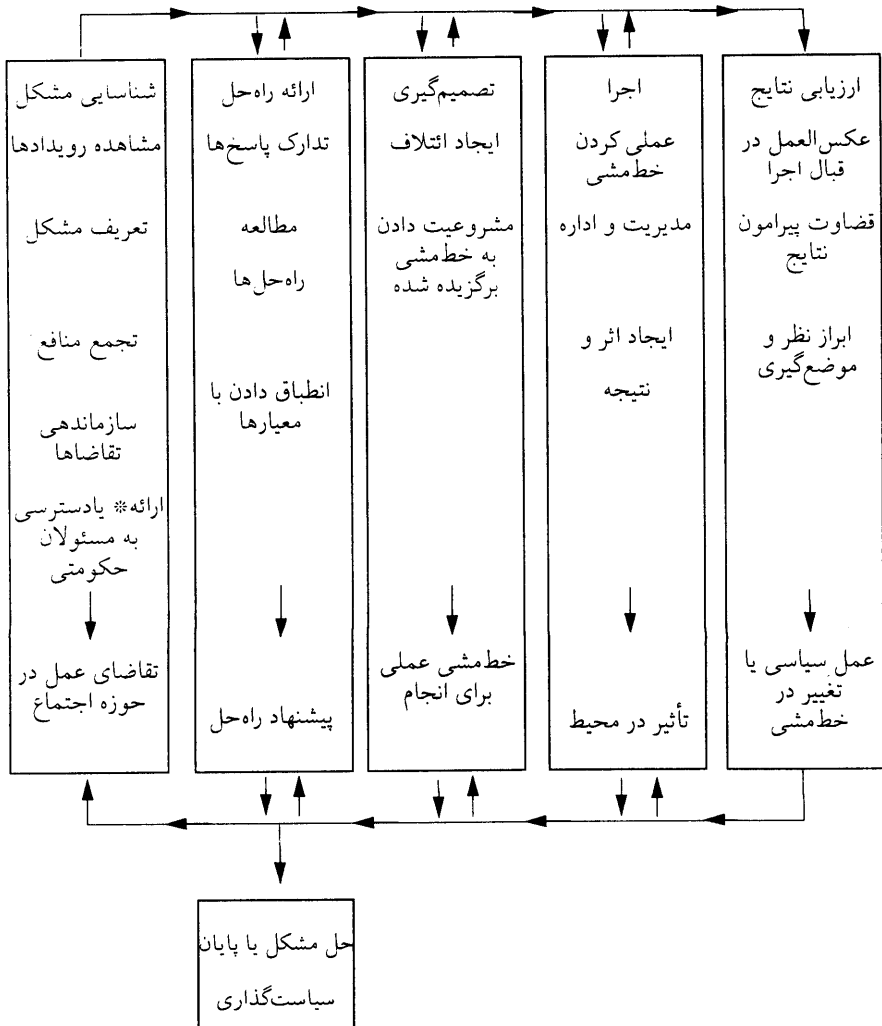
۴- مرحله اجرا

۵- مرحله ارزیابی

پیش از صحبت پیرامون مراحل فوق باید متذکر دو نکته شد. اولاً براساس نظر جونز مدل مرحله‌ای بایستی به صورت انعطاف‌پذیر مورد استفاده قرار گیرد نه به صورت خطی. طرح جونز حالت ایده‌آل تپیک دارد و در واقع نظم مرحله‌ها می‌تواند به هم خورده یا برعکس گردد؛ حتی در برخی موارد تشخیص بعضی مراحل مشکل یا ناممکن می‌باشد. به عنوان مثال، یک سیاست‌گذاری یا خط‌مشی می‌تواند به دلیل عدم اجرا جنبه وجودی خود را از دست دهد، یا اینکه اجرا گردد ولی هرگز نتایج آن مورد ارزیابی قرار نگیرد. همچنین ما می‌توانیم قائل به وجود سیاست‌گذاری‌هایی شویم که به وسیله مسئولان سیاسی اعمال می‌گردند بدون اینکه تصمیم آنها مبتنی بر انتخاب راه‌حلی خاص از میان راه‌حل‌های ارائه شده برای حل مشکل یا بر شناخت مشکل و قرار گرفتن آن در دستور کار حکومت باشد.

ایو منی و جان کلود تونیک، براساس کتاب جونز مدل او را به صورت زیر ترسیم

نموده‌اند. (۲۱)



* از سوی افرادی که به نمایندگی برگزیده شده‌اند

ثانیاً، روش جونز از دو جهت پربار می‌باشد. نخست اینکه محقق و تحلیل‌گر سیاست‌گذاری عمومی را به سوی ابعاد ط‌ر‌های، تحلیل و سنت‌ی، در ارتباط با

ترتیب محقق از نظریه پردازی نمی‌تواند صرف نظر کند و باید از تئوری‌های جامعه‌شناسی سیاسی، جامعه‌شناسی و معرفت‌شناسی بهره‌گیری کند. وی همچنین باید پذیرای یافته‌های رشته‌های مجاور مانند روان‌شناسی و اقتصاد باشد.

دوم آنکه با این مدل زمینه برای انجام مطالعات عینی و تجربی پیرامون عملکرد مسئولان حکومتی ایجاد می‌گردد. مدل مرحله‌ای تحلیل‌گر را دعوت به شناخت تجربه بازیگران در محیط اجتماعی و نحوه ظهور و جریان عملکرد تصمیم‌گیران سیاسی می‌نماید.

دو جهت فوق باعث ایجاد حرکت دوری میان تئوری و عمل، نظریات انتزاعی و مسائل عینی، مدل و نمونه می‌گردند و راه را بر توسعه رشته سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل خط‌مشی‌های دولتی هموار می‌کنند.

۱. شناخت مشکل و قرار گرفتن مشکل در دستور کار حکومت

مشکل زمانی به وجود می‌آید که افراد یا گروه‌های اجتماعی میان آنچه هست و میان آنچه می‌تواند یا باید وجود داشته باشد اختلاف و شکاف ببینند. (۲۲)

مشکل‌های مورد بررسی در سیاست‌گذاری عمومی، مشکل‌های عمومی می‌باشند. جونز تعریف زیر را برای مشکل‌های عمومی ارائه می‌دهد: «مشکل عمومی عبارت است از یک نیاز انسانی، یک محرومیت یا یک نارضایتی که به وسیله خود فرد یا دیگری شناسایی شده و برای آن راه‌حل جستجو می‌شود و در ارتباط با آن علاوه بر کسانی که به صورت مستقیم درگیر می‌باشند، افراد دیگری هم خود را درگیر می‌دانند و عکس‌العمل نشان می‌دهند». (۲۳)

برای مشکلات عمومی می‌توان مثال‌های زیر را ارائه داد: مشکل اشتغال، مشکل اعتیاد، مشکل امنیت، مشکل تأمین اجتماعی، مشکل مسکن، مشکل ترافیک، مشکل آلودگی هوا و ...

مشکلات عمومی معمولاً براساس چهار مرحله وارد صحنه اجتماعی می‌گردند:

● مشاهده؛ مشاهده در ارتباط با تمام مسائل زندگی اعم از خصوصی و اجتماعی

قرار نمی‌دهند. بدین ترتیب در مقابل پدیده‌ها یا وقایع یکسان معمولاً ما با برداشت‌های متفاوتی مواجه می‌باشیم. این برداشت‌ها مبتنی بر نظام ارزشی و باوری افراد یک اجتماع می‌باشند و همین نظام ارزشی و باوری می‌باشد که برخی پدیده‌ها یا وقایع را منبع مشکل جلوه می‌دهد و برخی را خیر و نیز به مشکل جلوه‌های گوناگون می‌دهد. به عنوان مثال سقط جنین در یک نظام فرهنگی از این جهت مشکل‌آفرین است که برخی مانع آن می‌شوند و در نظام دیگر به این علت که برخی عامل آن.

آرون ویلداوسکی^۱، متخصص معروف در زمینه سیاست‌گذاری عمومی می‌نویسد: «مشکلات ساخته‌های انسانی می‌باشند و در ارتباط با آنها ادراکات متفاوتی وجود دارد ... مشکلات فقط به یک گونه مورد برداشت قرار نمی‌گیرند» (۲۴)

بدین‌گونه مشکلات ساخته‌های اجتماعی هستند که نمایانگر برداشت‌هایی خاص از واقعیت می‌باشند. این نظریه که مورد قبول بسیاری از جامعه‌شناسان قرار دارد برای اولین بار به وسیله پتر برگر و توماس لوکمن ارائه شده است. (۲۵) این نویسندگان در کتاب خود تأکید بر نسبیت اجتماعی حقیقت و معرفت دارند. (۲۶)

● **تعریف؛** اگر مشاهده به پدیده یا واقعه رجوع دارد، تعریف به مشکل معطوف می‌شود. به عبارت دیگر وضعی پیش می‌آید، به‌گونه‌ای خاص مورد مشاهده قرار می‌گیرد و به عنوان مشکل تعریف می‌گردد. براین اساس، تعریف یک مشکل به معنی بیان برخی واقعیات و ارائه قضاوت ارزشی پیرامون آنها می‌باشد. (۲۷)

تعریف یک مشکل کار ساده‌ای نیست. به وضوح میان ادراک یک وضع غیرطبیعی یا ناخواسته و بیان طبیعت آن و عوامل ایجادکننده آن تفاوت زیادی موجود می‌باشد. به عنوان مثال میان مشاهده مشکل بیکاری از یک سو و تعریف بیکاری و بیان علل آن از سوی دیگر فرق است.

از آنجا که تعاریف مشکلات متفاوتند، اختلاف در نحوه راه‌حل‌ها نیز ایجاد می‌گردد و این موضوع زمینه‌ساز دسته‌بندی‌ها، اختلافات و کشمکش‌های سیاسی می‌شود.

● **تجمع؛** به معنی گذر از فرد به گروه. کسانی که خواهان حفظ وضع موجود یا تغییر

آن می‌باشند دست به ایجاد گروه می‌زنند و با سازماندهی منابع قدرت خود سعی در ارتباط با مسئولان حکومتی و به دست آوردن اقدام آنها می‌نمایند. از آنجا که همه مشکلات نمی‌توانند در دستور کار دولت قرار گیرند، گروه‌های صاحب نفوذ از اهمیت برخوردار می‌شوند. لابی یهودیان آمریکا به همین‌گونه سهم به‌سزایی در تعریف مشکلات و نحوه راه‌حل آنها در ایالات متحده آمریکا دارد.

● نمایندگی؛ برای ایجاد ارتباط میان گروه‌ها و مشکلاتشان از یک طرف و تصمیم‌گیران حکومتی از طرف دیگر معمولاً افراد و گروه‌ها برخی افراد و گروه‌های دیگر را به نمایندگی برمی‌گزینند.

نمایندگی معمولاً به دو صورت انجام می‌پذیرد: (۲۸)

- از طریق نخبگان اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی (احزاب، سندیکاها، ادارات، ...)

- از طریق گردانندگان حرکات اجتماعی (مثلاً مؤسسات دفاع از محیط زیست، گروه‌های فیمینیست، ...) که می‌توانند از عوامل فشاری مانند راه‌پیمایی و اعتصاب استفاده نمایند.

با توجه به ساختار متفاوت اجتماعی، سیاسی کشورها ما می‌توانیم قائل به این نظر باشیم که راه‌یابی مشکلات به دستور کار حکومت تابع منطق یکسانی نمی‌باشد.

راجرکب و همکارانش در این ارتباط سه مدل (الگو) را ارائه نموده‌اند: (۲۹)

● مدل ابتکار از خارج^۱

● مدل بسیج^۲

● مدل دسترسی از داخل^۳

مدل ابتکار از خارج، نمایانگر وضعیتی می‌باشد که در آن مشکلات ابتدا از طریق گروه‌های غیرحکومتی مطرح می‌شوند و سپس به اندازه‌ای مورد تأکید و انتشار قرار می‌گیرند که ابتدا افکار عمومی را به خود جلب کرده و سپس وارد دستور کار حکومت

می‌گردند. به عبارت دیگر، یک گروه خارج از ساختار حکومت الف) به صورت واضح خواسته‌ای را بیان می‌کند، ب) سعی در ائتلاف با دیگر گروه‌های اجتماعی برای جلب هرچه بیشتر افکار عمومی می‌نماید، ج) به اندازه کافی بر تصمیم‌گیران ایجاد فشار می‌نماید تا مشکل را در دستور کار خود قرار داده به‌طور جدی به بررسی آن بپردازند. مدل بسیج، خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌هایی را دربرمی‌گیرد که تصمیم‌گیران قصد دارند از دستور کار خود به افکار عمومی منتقل کند.

مشکلاتی که ابتکار آنها تعلق به تصمیم‌گیران یا اطرافیان آنها دارد به‌صورت مستقیم و آسان و بدون گذر از افکار عمومی وارد دستور کار حکومت می‌گردند. ولی اجرای موفق تصمیمات مستلزم این می‌باشد که افکار عمومی نیز از مشکل آگاه گردد.

بسیج وقتی لازم است که اجرای یک سیاست‌گذاری متکی بر همراهی داوطلبانه و وسیع شهروندان باشد. تصمیم‌گیران ممکن است از منابع انسانی یا مالی لازم برای اجرای برخی خط‌مشی‌ها برخوردار نباشند. در این شرایط آنها با روی آوردن به بسیج سعی در استفاده از نیروی کار یا سرمایه‌های مالی شهروندان برای رسیدن به اهداف خود می‌نمایند.

مدل دسترسی از داخل، وضعیتی را شامل می‌شود که در آن هرچه بحث و سرو صدا پیرامون مشکل کمتر باشد، مشکل آسان‌تر در دستور کار حکومت قرار گرفته و سیاست ساده‌تر اجرا می‌گردد. در این مدل، مبتکران سیاست در درون دستگاه حکومت می‌باشند یا کسانی هستند که به‌راحتی می‌توانند به تصمیم‌گیران دسترسی پیدا نمایند. بدین ترتیب در این مدل مانند مدل قبل مشکل بدون مانع وارد دستور کار حکومت می‌گردد. ولی اینجا برخلاف دو وضعیت قبل، برانگیختن توجه افکار عمومی مورد نیاز و مطلوب نیست. سیاست‌گذاری در زمینه‌هایی چون انرژی اتمی یا تجهیزات نظامی معمولاً تابع چنین مدلی می‌باشد.

راجر کب و همکارانش متذکر می‌گردند که نحوه قرار گرفتن مشکل در دستور کار حکومت ارتباط با ساختار اجتماعی جامعه دارد بدین ترتیب:

- هرچه جامعه بیشتر مبتنی بر ارزش یکسان شهروندان باشد، مدل ابتکار از خارج

- هراندازه تمرکز مقام و ثروت در جامعه بیشتر باشد، مدل دسترسی از داخل غالب‌تر خواهد بود،

- هرچه جامعه بیشتر سلسله مراتبی باشد و قدرت‌های فراطبیعی نسبت داده شده به رهبر فاصله او را با پیروان یا زیردستانش بیشتر نمایند، مدل بسیج بیشتر مشاهده خواهد شد،

- هرچه ساختار اجتماعی و نظام اقتصادی جامعه پیچیده‌تر باشند، کمتر می‌توان غلبه تنها یک الگو را شاهد بود.

پس از شناخت مشکل، قرار گرفتن آن در صحنه اجتماعی و در دستور کار حکومت چه اتفاقی روی می‌دهد؟ کارگزاران حکومتی به بررسی مشکل پرداخته، در ارتباط با جوانب آن دست به تحقیق و مطالعه می‌زنند و سعی در ارائه پیشنهادهایی برای حل مشکل می‌نمایند. آنها معمولاً در این ارتباط به رایزنی با بازیگران اجتماعی می‌پردازند و به دنبال حمایت از آنها می‌باشند. از مجموعه این فعالیت‌ها چه برمی‌آید؟ شاید هیچ. شاید در این فاصله زمانی مشکل در خارج از حوزه حکومت حل شده باشد. شاید اختلاف در تعاریف و تفسیرها پیرامون مشکل آن‌چنان عمده است که به دلیل پیچیدگی و ابهامات ایجاد شده نتوان به حل آن پرداخت. ولی این امکان نیز وجود دارد که حاصل فعالیت‌های فوق پیشنهاد مجموعه‌ای از اعمال برای حل مشکل باشد. در این صورت فعالیت‌های دیگری آغاز می‌گردد تا این مجموعه از اعمال مشروعیت یابند.

پیشنهاد مجموعه یا مجموعه‌هایی از اعمال برای حل مشکل در قالب مرحله ارائه راه‌حل‌ها و مشروعیت بخشیدن به پیشنهاد برگزیده با تصمیم‌گیری صورت می‌پذیرد.

۲. ارائه راه‌حل‌ها به تصمیم‌گیران

وظیفه اصلی ارائه‌دهندگان راه‌حل‌ها انجام تحقیق و پژوهش پیرامون مشکل و ارائه ارزیابی‌های جدی و عینی در زمینه راه‌حل‌ها، تخمین هزینه‌ها و منفعت‌هایی که از هر راه‌حل عاید می‌گردد، بررسی نتایج احتمالی اقدام حکومت در ارتباط با مشکل یا عدم اقدام آن و تقلیل دادن ابهامات مربوط به راه‌حل‌های برگزیده شده با توجه به

حوزه‌های زیر تعلق دارند: (۳۰)

● **قوه مجریه.** هیأت دولت و ادارات دولتی تشکیل دهنده اصلی‌ترین حوزه‌ای هستند که راه‌حل دهندگان بدان وابسته‌اند. با توجه به قدرت کارشناسی دولت و ادارات آن در زمینه‌هایی اساسی چون بودجه، صنعت، انرژی، ارتباطات، حمل و نقل، کشاورزی، اشتغال و ... بسیاری از راه‌حل‌ها از این حوزه بیرون می‌آیند.

● **قوه مقننه.** قانون‌گذاران نیز می‌توانند در ارائه راه‌حل‌ها دخیل باشند. به عنوان مثال در کنگره ایالات متحده آمریکا کمیسیون‌هایی وجود دارند که به مطالعه مشکلات و ارائه راه‌حل‌ها می‌پردازند. بدین‌گونه است که در زمینه مشکل اساسی آلودگی هوا، بیشتر راه‌حل‌ها از طریق کنگره ارائه شده است.

● **بخش خصوصی.** در این حوزه راه‌حل دهندگان نمایندگان منافع خاص برخی از افراد یا گروه‌ها می‌باشند. سندیکاها، لابی‌ها، گروه‌های صاحب نفوذ را باید در این بخش قرار داد.

● **هر سه حوزه یا ترکیبی از میان آنها.**

در مرحله ارائه راه‌حل‌ها عموماً بازیگران دست به ساده‌سازی^۱ مشکل زده، تمایل به تغییرات تدریجی (اینکرماتالیسم)^۲ داشته و بایستی انجام‌پذیر^۳ بودن خط‌مشی انتخاب شده را نیز مورد توجه قرار دهند.

سیستم‌های اجتماعی در عصر کنونی تشکیل دهنده مجموعه‌هایی پیچیده می‌باشند. یک سیستم اجتماعی پیچیده شامل تعداد قابل توجهی از قسمت‌ها می‌گردد که به صورت غیرخطی در کنش متقابلند. در این‌گونه سیستم، کل چیزی فراتر از جمع قسمت‌ها می‌باشد. به عبارت دیگر، برای شناخت خصوصیات کل سیستم فقط کافی نیست که خصوصیات قسمت‌های تشکیل دهنده آن و قواعد همکنشی میان آنها را شناخت.

در قبال این پیچیدگی، تحلیل‌گر سعی در ساده‌سازی پدیده می‌نماید. او بعضی از

داده‌ها را کنار می‌گذارد و روی برخی دیگر تأکید می‌نماید و بدین ترتیب کوشش در شناخت آن می‌نماید. ریچارد بلمن و روبرت کالابا بر این اعتقادند که برای شناخت پدیده‌ها ما مجبور به «دور انداختن (بخشی) از اطلاعات هستیم. ما نمی‌توانیم، لااقل در شرایط کنونی توسعه فکری خود را با چارچوب‌های بسیار پیچیده مواجه کنیم. بنابراین ما باید مبادرت به ساده‌سازی (پدیده‌ها) نماییم» (۳۱)

اینکرماتالیسم حاصل نظریات چارلز لیندبلوم پیرامون شکل‌گیری سیاست‌گذاری‌های عمومی می‌باشد. (۳۲)

لیندبلوم سیاست‌گذاری‌های عمومی را ادامه خط‌مشی‌های حکومت‌های قبل با تغییرات تدریجی می‌داند. به اعتقاد او هر سال مسئولان سیاسی مجموعه سیاست‌های موجود یا پیشنهاد شده را مورد بازنگری قرار نمی‌دهند. آنها همچنین مبادرت به تعریف دوباره اهداف، تخمین مجدد هزینه‌ها و منافع تمام راه‌حل‌های موجود، طبقه‌بندی راه‌حل‌ها براساس ترجیحات سیاسی و انتخاب یک راه‌حل براساس استفاده از تمام اطلاعات موجود نمی‌نمایند. برعکس محدودیت‌های زمانی و فکری و نیز هزینه‌ها مانع معین نمودن تمام راه‌حل‌های ممکن و شناخت آثار آنها می‌گردد.

اینکرماتالیسم نگاهی محافظه کارانه به روند سیاست‌گذاری‌های عمومی دارد. در این نگاه، برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها و هزینه‌های موجود به عنوان چارچوب اصلی و قابل قبول نظام سیاست‌گذاری پذیرفته می‌گردند و توجه سیاست‌گذار معطوف به برنامه‌های جدید و انجام اصلاح در برنامه‌های قبل می‌گردد. تصمیم‌گیران سیاسی معمولاً مشروعیت برنامه‌های موجود را می‌پذیرند و در اساس آنها را ادامه می‌دهند. بدین ترتیب به عنوان مثال قبل و بعد از انتخابات و با جایگزین شدن حکومتی با حکومت دیگر در زمینه‌هایی چون بودجه، انرژی و نظام تأمین اجتماعی تغییرات اساسی و بنیادین رخ نخواهد داد.

راه‌حل دهندگان تمام تلاش خود را معطوف به مشکلات و نحوه حل آنها نمی‌نمایند بلکه باید به انجام‌پذیری خط‌مشی‌های پیشنهادی با در نظر گرفتن واقعیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه نیز توجه داشته باشند. آنها باید نسبت به رفتار افراد و

تاحدودی دورنمای رفتاری مثبت و منفی آنها را ترسیم نمایند. اگر مشکل مسکن را در نظر بگیریم و فرض نماییم که راه‌حل آن ارائه وام با نرخ بهره پایین (بین ۵٪ تا ۸٪) به خانوارها می‌باشد، در شرایط کنونی (طرح بودجه ۱۳۸۰) تأمین اعتبار لازم از طریق استفاده از بخشی از مازاد درآمد ارزی کشور شدنی‌تر است تا از راه کاهش یارانه نان، سوخت و دارو و تخصیص درآمدهای هزینه نشده به کمک برای تأمین مسکن^۱.

۳. مشروعیت بخشیدن به یک راه‌حل و تصمیم‌گیری

پس از مرحله مطالعه و ارائه راه‌حل‌ها، مرحله مشروعیت دادن به یک راه‌حل آغاز می‌گردد. این مرحله از آنجا حایز اهمیت بسیار است که با عمل تصمیم‌گیری همراه می‌باشد. همراه با امضا یا رأی خود، تصمیم‌گیر به یک خط‌مشی رسمیت داده و آن را لازم‌الاجرا می‌نماید.

اگرچه پیرامون ارزش سمبلیک و سیاسی مشروعیت بخشیدن به یک سیاست پیشنهادی اتفاق نظر وجود دارد، ولی در ارتباط با اهمیت نقش تصمیم‌گیر در شکل‌گیری سیاست‌گذاری‌ها آراء یکسان نیستند.

تصمیم‌گیر را می‌توان فردی در نظر گرفت که انحصار انتخاب و اقتدار را در دست دارد. بنابراین او آزاد است که سیاست‌ها و خط‌مشی‌های پیشنهاد شده به وسیله مشاوران خود و متخصصان سیاسی و اداری را بپذیرد، دچار تغییر سازد یا کاملاً رد نماید.

از سوی دیگر می‌توان تصمیم‌گیر را فردی فاقد قدرت انتخاب دانست که دارای نقشی تشریفاتی بوده و فقط امضاکننده طرح‌های بوروکرات‌ها یا تکنوکرات‌ها می‌باشد. تصمیم‌گیر را هم‌چنین می‌توان نه به صورت یک بازیگر آزاد از محدودیت‌های سیستم و محیط فعالیتش در نظر گرفت و نه به صورت یک زندانی بدون هیچ‌گونه قدرت اختیار. او فردیست که براساس خصوصیات دستگاه‌های اداری، محدودیت‌های

سلسله مراتبی (در صورتی که بالاتر از او نیز تصمیم‌گیری هستند)، محدودیت‌های زمانی، اطلاعات به دست آمده و تفسیر شده به گونه‌ای خاص... مبادرت به تصمیم‌گیری می‌نماید و بر این اعتقاد است که مشاوران و متخصصانی که خط‌مشی‌ها را به او پیشنهاد می‌نمایند منافع، ارزش‌ها و ارجحیت‌های او را از نظر دور نداشته‌اند.

اهمیت نقش تصمیم‌گیر در سیاست‌گذاری در ارتباط مستقیم با میزان خردگرایی می‌باشد که ما برای او قائلیم. در زمینه خردگرایی تصمیم‌گیر سه مدل اساسی وجود دارد:

● مدل خردگرایی کامل

● مدل خردگرایی محدود

● مدل آنارشی سازمان‌دهی شده^۱

خردگرایی کامل، خردگرایی انسان اقتصادی^۲ می‌باشد. در این مدل فرض بر این است که فرد قادر به شناخت تمام ارزش‌ها بود و می‌تواند به گونه‌ای عمل کند که اگر با اتخاذ یک خط‌مشی ارزشی را در یک زمینه از دست داد، ارزش‌های بیشتری را در زمینه‌های دیگر کسب خواهد نمود. این تصویر از خردگرایی در ارتباط تنگاتنگ با مفهوم سودمندی قرار دارد. بدین ترتیب می‌توان گفت یک خط‌مشی وقتی خردگرایانه است که نسبت به دیگر خط‌مشی‌ها سوددهی بیشتری داشته باشد و هزینه‌های کمتر.

برای انتخاب یک خط‌مشی خردگرایانه، تصمیم‌گیر باید:

- تمام ارجحیت‌های جامعه و میزان اهمیت آنها را بشناسد،

- از تمام راه‌حل‌های سیاسی موجود آگاه باشد،

- تمام نتایج راه‌حل‌ها را بداند،

- میان ارزش‌های به دست آمده و ارزش‌های فداشده به وسیله هر راه حل

ارتباط ایجاد کند،

- راه‌حلی را که بیشترین سوددهی را دارد برگزیند. (۳۳)

در خردگرایی کامل یا مطلق تصور بر این است که تمام ارجحیت‌های جامعه قابل شناخت و اندازه‌گیری می‌باشند و بنابراین تنها نباید به دانستن و ارزیابی برخی از ارجحیت‌ها بسنده کرد. از سوی دیگر، در خط مشی خردگرایانه کامل، داشتن اطلاعات پیرامون تمام راه‌حل‌های ممکن، توانایی پیش‌بینی دقیق نتایج راه‌حل‌ها و برخورداری از قدرت هوشی و فکری لازم برای محاسبه صحیح رابطه سود و هزینه راه‌حل‌ها مورد فرض می‌باشد.

مدل خردگرایی محدود به وسیلهٔ هربرت سیمون و همکارش جیمز مارش (۳۴) ارائه گشته است. سیمون و مارش با انتقاد ردّ مفروضات خردگرایی کامل، تصویر دیگری از خردگرایی تصمیم‌گیر ارائه می‌نمایند.

براساس نظر آنها اعمال خردگرایی کامل لااقل به سه دلیل ممکن نمی‌باشد:

اول اینکه تصمیم‌گیر نمی‌تواند به تمام اطلاعات موجود در زمینه مشکل دسترسی پیدا کند و قابلیت بررسی نامحدود آنها را نیز ندارد. تصمیم در واقع مبتنی بر اطلاعات غیرکامل در زمینه راه‌حل‌های ممکن و نتایج آنها می‌باشد. جمع‌آوری، طبقه‌بندی و بررسی اطلاعات مستلزم هزینه است. این هزینه می‌تواند به صورت زمان صرف شده برای به دست آوردن اطلاعات ایجاد شود یا با ایجاد وابستگی به دارندگان اطلاعات. بدین ترتیب تصمیم خردمندانه تصمیمی است که در آن هزینهٔ اطلاعات با سودی که از اتخاذ تصمیم در نظر است تناسب داشته باشد.

دوم اینکه تصمیم‌گیر در ارتباط با ارجحیت‌ها صاحب نظری روشن، واضح و غیر مبهم نمی‌باشد. برعکس، ارجحیت‌های سازمان‌ها و نیز کسانی که در آنها به فعالیت مشغولند معمولاً غیر واضح می‌باشند. ارجحیت‌ها غالباً مبهم و حتی متضاد بوده و همراه با گذشت زمان و تجربیات به دست آمده متحول می‌گردند.

سوم اینکه تصمیم‌گیر قادر به تحلیل کلی و همه‌جانبه و تطبیقی تمام راه‌حل‌ها و برگزیدن بهترین گزینه نیست.

بنابراین در فرایند تصمیم‌گیری، بنابر انتخاب بهترین راه‌حل از میان تمام راه‌حل‌ها نمی‌باشد بلکه هدف برگزیدن گزینه‌ای است که برای تصمیم‌گیر ایجاد رضایت نموده و

علت است که در حوزه زندگی اجتماعی برای فرد تنها می‌تولن قائل به خردگرایی محدود شد. (۳۵)

سیمون و مارش تصریح می‌کنند که «اغلب تصمیم‌ها چه فردی باشند چه سازمانی، مبتنی بر یافتن و برگزیدن راه حل رضایت بخش می‌باشند و فقط در موارد استثنایی بنابر پیدانمودن و انتخاب بهترین راه حل گذاشته می‌شود». (۳۶)

همراه با مدل آنارشی سازماندهی شده، جیمز مارش و همکارانش (۳۷) پا را فراتر گذاشته و وجود هرگونه خردگرایی در تصمیم‌گیری را زیر سؤال می‌برند.

در نگاه مارش، اندیشه‌های ارائه شده در زمینه تصمیم‌گیری حکایت از پیچیده شدن نظریات ساده دارند. چنین است که در مقابل مفهوم ساده خردگرایی کامل، تحلیل‌هایی پیچیده و نسبی قرار می‌گیرند که تأکید بر محدودیت‌های خردگرایی دارند.

پیچیدگی تنها مشخصه تصمیم‌گیری نیست بلکه باید ابهام را نیز بدان افزود. مارش در این ارتباط چهار جهت را برمی‌شمرد:

- ابهام در ارجحیت‌ها و مقاصد. ارجحیت‌ها و مقاصد دائم، با ثبات و هماهنگ نمی‌باشند، بلکه همراه با عمل دچار تغییر می‌گردند.

- ابهام در تفسیر گذشته. گذشته سازمان‌ها و ساختار و اهداف آنها معمولاً مورد بازنگری و تفسیر جدید براساس شرایط حال آنها قرار می‌گیرد.

- ابهام در تصمیم. تصمیم تنها مبتنی بر معیارهای تکنیکی نبوده بلکه دارای جنبه‌های سمبلیک نیز می‌باشد و متأثر از اسطوره‌ها و آئین‌ها می‌گردد.

- ابهام در هدفمند و بجا بودن اعمال، رفتارها و تصمیم‌ها. به عبارت دیگر نمی‌توان میان راه‌حل‌ها و مشکلات، وسایل و اهداف و سبب‌ها و مسبب‌ها ارتباطی روشن مشاهده کرد. (۳۸)

پیچیدگی و ابهام، سازمان‌ها را وارد وضعیت آنارشی سازماندهی شده می‌نماید. در آنارشی سازماندهی شده سه خصوصیت را می‌توان مشاهده نمود:

- به دلیل ابهام در ارجحیت‌ها و عدم هماهنگی میان آنها بازیگران نمی‌دانند چه می‌خواهند یا به عبارت دیگر، خواسته‌های متعددی دارند که با هم قابل جمع نیستند. از

کشف می‌کند.

- سازمان قادر به ادامه بقای خود و تولید می‌باشد ولو اینکه اعضای آن منطبق وجودی و تغییر و تبدیلات آن را در نیابند. سازمان به کارکرد خود براساس سعی و خطا، تجربه‌های گذشته و ابداع براساس ضرورت ادامه می‌دهد.

- مشارکت در سازمان سیال می‌باشد. شرکت کنندگان میزان متفاوتی از زمان، کار و جدیت را به فعالیت‌های سازمان اختصاص می‌دهند. مرزهای سازمان باز و بی‌ثبات می‌باشند و مشارکت‌کنندگان به راحتی وارد فرایند تصمیم‌گیری شده یا از آن خارج می‌گردند. آنها برخی جنبه‌های مشکل را پررنگ کرده و از اهمیت برخی جنبه‌های دیگر می‌کاهند.

در چنین شرایطی سازمان را می‌توان به سان سبدي در نظر گرفت که در درون آن انواع مشکلات، راه‌حل‌ها، موقعیت‌های انتخاب و بازیگران بر اساس ترکیبی پیچیده و غیر منطقی با هم برخورد کرده و بر این اساس تصمیم‌هایی برای پاسخ به تقاضاهای بیرونی به وجود می‌آیند. (۳۹)

۴. اجرای خط‌مشی‌ها

با مطالعه مرحله اجرای خط‌مشی‌ها، تحلیل‌گر سعی خود را به شناخت آنچه پس از تصمیم‌گیری واقع می‌شود معطوف می‌نماید. به عبارت دیگر، وقایع بروز یافته در سیستم اداری و نیز فعالیت‌ها و تلاش‌های انجام شده برای اجرای سیاست و ایجاد تأثیر در وضعیت محیطی خاص یا گروهی خاص مورد توجه قرار می‌گیرد. به عنوان مثال سیاست‌های اعمال شده به وسیله دولت در زمینه ایجاد مترو در تهران یا حل مشکل اشتغال جوانان در ایران را می‌توان از این دیدگاه مورد مطالعه قرار داد.

دیدگاه‌های موجود در زمینه اجرای خط‌مشی‌ها را می‌توان به دو گروه کلی کلاسیک و جدید تقسیم نمود.

در مدل کلاسیک سیستم اداری به صورت یک مجموعه مکانیکی در نظر گرفته

می‌شود که دارای سه خصیصه می‌باشد: (۴۰)

مشغول فعالیت هستند. مبنای این نظر تعلیمات ماکس وبر به عنوان اولین دانشمندی می‌باشد که سعی در ارائه یک تئوری سیستماتیک در زمینه سازمان بوروکراتیک نموده است. وبر سیستم اداری بوروکراتیک را نقطه اتکاء اقتدار قانونی برای رسیدن به اهداف خود معرفی نموده و آن را به عنوان ساختاری که به وسیله رأس هرم قدرت کنترل می‌گردد معرفی می‌نماید. عناصر تشکیل دهنده رأس هرم گروه کوچک تصمیم‌گیران سیاسی هستند که سیاست‌های آنها با جدیت به وسیله عناصر اداری تابع و فرمانبر اجرا می‌گردند.

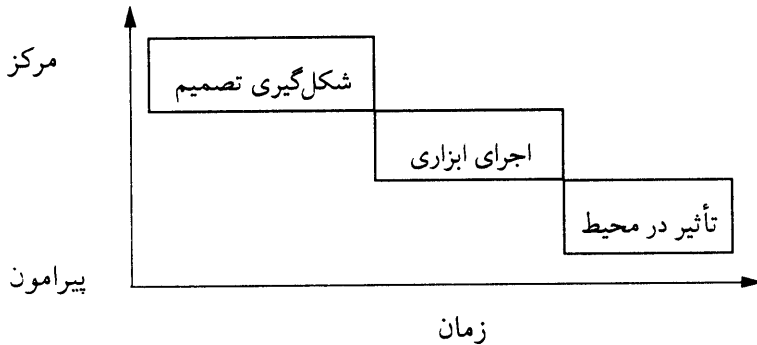
- ویژگی دوم از سوی وودرو ویلسون^۱ استاد علوم سیاسی و رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا ارائه شده است. از دیدگاه ویلسون نظام سیاسی از نظام اداری کاملاً مجزا بوده و هریک فعالیت‌های خاص خود را انجام می‌دهند بدین‌گونه که دولت طرح‌ها را ارائه داده و سیستم اداری آنها را اجرا می‌نماید. در این نگاه بوروکرات‌ها افرادی بی‌طرف، حرفه‌ای، غیرسیاسی در نظر گرفته شده‌اند.

- در مدل کلاسیک اجرا، نگاه ابزاری فردریک تایلر (۴۱) نسبت به عوامل اجرا پذیرفته می‌گردد. تایلر پیشگام در نظریه اداره علمی عامل نیروی کار در چرخه تولید بوده و تشخیص خصوصیات ارگانیسم انسانی را به سان تشخیص کارکردهای یک ماشین ممکن دانسته و در مطالعات خود به دنبال بالابردن کارایی ارگانیسم انسانی با به کارگیری او به بهترین نحو در فرایند تولید است.

در بینش کلاسیک تمایزی اساسی میان طراحی یک خط‌مشی و اجرای آن وجود دارد. به علاوه، مرحله اجرا بعد از مرحله تعیین سیاست قرار دارد. به عبارت دیگر، یک سیاست همراه با اجرا شکل نمی‌گیرد بلکه قبل از اجرا از ساختار معینی برخوردار می‌باشد.

در اینجا، بنابراین، ما با مجموعه‌ای «صدر و ذیلی»^۲ سروکار داریم که در آن مرحله اجرا به صورت خطی بعد از مرحله تصمیم‌گیری به وجود می‌آید. در این مجموعه صدر با تعریف جهت‌ها و اهداف و حفظ اقتدار حکومت می‌نماید و ذیل طبق قواعد نظام

سلسله مراتبی و با نگاهی ابزاری سیاست‌ها را اجرا می‌نماید.



مدل «صدر و ذیلی» یا سلسله‌مراتبی اجرا (۴۲)

با گذر از مرکز به سوی پیرامون اهداف جای خود را به ابزارها داده، تکنیک جایگزین سیاست‌ها می‌گردد و درگیری‌های سیاسی برای تعیین خط‌مشی‌ها پایان یافته و خردگرایی اداری مبنای عمل قرار می‌گیرد.

مدل کلاسیک اجرای سیاست‌گذاری‌های عمومی رفته رفته با انتقادهای جدی مواجه شده است و مطالعات انجام شده در خصوص سیستم اداره دولتی و رفتارهای سازمانی بر پیچیدگی مرحله اجرا تأکید نموده‌اند.

در ایالات متحده آمریکا، میلبری مک‌لوگلین با استفاده از اطلاعات جمع‌آوری شده در خصوص برنامه‌های فدرال برای ایجاد تغییر در زمینه نظام آموزشی، ارتباط میان تصمیم‌گیران و اجراکنندگان را به عنوان عامل اصلی موفقیت برنامه‌های دولتی معرفی می‌نماید. (۴۳) او با محور قرار دادن پذیرش یا عدم پذیرش تغییرات به وسیله مجریان خط‌مشی‌ها در مطالعات خود به این نتیجه دست می‌یابد که در سیستم اداری توجه، تعهد و حمایت بازیگران اصلی تأثیری اساسی در انجام موفق طرح‌های دولتی خواهد داشت.

مک‌لوگلین در مطالعه خود سه نوع وضعیت در خصوص ارتباط میان تصمیم‌گیران و اجراکنندگان را در نظر می‌گیرد:

پذیرش طرح به وسیله اجراکنندگان، سیستم اداری خود را با تغییرات مورد نظر در سیاست هماهنگ نموده و در صورت نیاز نظام خود و ترکیب بازیگران خود را با ملزومات سیاست تطبیق می‌دهد.

- همکاری. به معنی پذیرش طرح تصمیم‌گیران از سوی بدنه اجرایی ولی بدون آنکه سیستم اداری نظام خود و ترکیب بازیگران خود را دچار تغییر نماید. در این حالت خط‌مشی وارد جریان عادی سیستم بوروکراتیک شده و اهداف خود را باید با نظام موجود اجرایی دنبال نماید.

- عدم اجرا. این وضعیت نمایانگر طرح‌هایی می‌باشد که در اجرا با شکست مواجه شده‌اند چراکه مجریان برای انجام آنها اهمیتی به خرج نداده‌اند یا نخواسته‌اند آنها را اجرا نمایند.

با مطالعه مارتین رین و فرانسیس رابینوویتس (۴۴) تجدید نظر در مدل کلاسیک اجرا کامل می‌گردد. این دو در مقاله خود ارتباط خطی و یک‌جانبه میان تصمیم‌گیر و اجراکننده را زیر سؤال برده و بر وجود یک ارتباط دوری میان سیستم سیاسی و سیستم اجرایی براساس مذاکره و روابط قدرت تأکید ورزیده‌اند. بدین ترتیب بازیگر اداری دیگر فردی تابع و فرمانبردار در نظر گرفته نشده بلکه فردیست مؤثر در ساختار و شکل سیاست‌ها. تحقیقات انجام شده به وسیله «مرکز مطالعات پیرامون اشتغال» دولت فرانسه درباره نحوه اجرای سیاست‌گذاری‌های دولت در زمینه ایجاد اشتغال، درستی نظریه‌های اخیر را به اثبات می‌رساند.

این مطالعات از یک سو تأکید بر گوناگونی نحوه اجرای سیاست به وسیله مجریان در مناطق مختلف کشور فرانسه دارند؛ بدین‌گونه که در منطقه‌ای سیاست بیشتر براساس قوانین تعریف شده اجرا گشته، در منطقه‌ای دیگر با تأکید بر کمک‌های مالی دولت در صورت به‌کارگیری قشرهایی خاص از بیکاران؛ و در منطقه‌ای بر مبنای شبکه‌هایی که مجریان بادیگر بازیگران منطقه‌ای ایجاد می‌نمایند و با استفاده از ارتباطات حاصل شده سعی در کسب اطلاعات و کاریابی برای افراد فاقد شغل می‌کنند، سیاست به اجرا گذارده می‌شود. (۴۵) از سوی دیگر، مجری فردی معرفی می‌گردد که برای اجرای

کمک‌های اجتماعی که در بسیاری موارد غیرقابل جمع می‌باشند مواجه می‌گردد و اوست که برای اجرای سیاست منطقی را بر منطق دیگر ترجیح می‌دهد. (۴۶)

۵. ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی

اعمال و فعالیت‌های دولت‌ها منجر به چه نتایجی می‌گردند؟ سیاست‌گذاری‌های عمومی چه تأثیراتی در حوزه‌ای که اجرا شده‌اند باقی می‌گذارند؟ سیاست‌های دولت در زمینه مبارزه با اعتیاد، اشتغال جوانان، ایجاد مترو در تهران... که مستلزم هزینه‌های قابل توجه در بودجه ملی هستند تا چه حد انجام شده و به حل مشکل پاسخ داده‌اند؟ از دهه ۱۹۵۰ بدین سو رفته‌رفته ارزیابی عملکرد دولت‌ها و سیاست‌های عمومی به وسیله دولت‌ها یا پارلمان‌ها خصوصاً در زمینه خط‌مشی‌های اساسی به گونه‌ای سیستماتیک صورت می‌پذیرد. در ایالات متحده آمریکا، اداره حسابرسی عمومی^۱ زیر نظر کنگره به کنترل و ارزیابی کارایی دولت فدرال و دولت‌های ایالتی پرداخته و گزارش‌های این اداره به عنوان معیار تعریف بودجه برای طرح‌های مختلف دولتی به کار برده می‌شوند. (۴۷) اگرچه برخی گزارش‌های اداره حسابرسی عمومی می‌تواند تأیید کننده طرح‌ها باشد و توصیه به ادامه آنها نماید ولی غالباً کنگره گزارش‌هایی را ترجیح می‌دهد که به انتقاد از طرح‌های دولتی پرداخته یا در ارتباط با آنها نظر منفی ارائه می‌دهند تا بدین‌گونه ضعف‌های سیستم دولتی را روشن نماید. (۴۸) چنین وضعی از یک سو در تفکیک قوا تعادل ایجاد نموده و از سوی دیگر دولت‌های فدرال و ایالتی را نیز به ارزیابی سیاست‌های خود وامی‌دارد که مجموعه این فعالیت‌ها باعث بالارفتن کیفیت خط‌مشی‌ها و نیز شمار بسیار بالای ارزیابی‌ها گشته است. (۴۹)

در فرانسه از ابتدای سال ۱۹۹۰، ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی با ایجاد نهادهای زیر رسمیت یافته است: (۵۰)

- کمیته میان‌وزارتی ارزیابی^۲، به ریاست نخست‌وزیر و عضویت وزرای اصلی (وزیر

اقتصاد و دارایی، وزیر کشور، وزیر مسئول طرح‌ها، وزیر مسئول اصلاحات اداری، وزاری که دستور کار کمیته مستلزم حضور آنهاست). این کمیته مسئولیت توسعه و هماهنگی برنامه‌های دولت در زمینه ارزیابی و تعیین طرح‌های ارزیابی را به عهده دارد. - صندوق ملی توسعه ارزیابی^۱، بودجه طرح‌های ارزیابی را که به تصویب کمیته فوق رسیده تأمین می‌نماید.

- شورای ملی ارزیابی^۲، براساس فرمان ۲۲ ژانویه ۱۹۹۰ شورای علمی ارزیابی بایستی زمینه‌های توسعه روش‌های ارزیابی را هموار نموده و در خصوص ارزیابی به تعریف چارچوب‌های اصلی علمی و عملی پردازد. شورای علمی ارزیابی متشکل از ۱۱ عضو می‌باشد که به وسیله رئیس جمهور و براساس صلاحیت‌هایشان در حوزه علوم اقتصادی، اجتماعی یا اداری و نیز ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی منصوب می‌گردند. شورا در زمینه ارزیابی دو گزارش ارائه می‌دهد: گزارش اول قبل از تصویب طرح ارزیابی به وسیله کمیته میان‌وزارتی ارزیابی تهیه شده و به بحث پیرامون روش‌های ارزیابی و شرایط اجرای آن می‌پردازد. گزارش دوم که همزمان با نتایج ارزیابی منتشر می‌گردد، کیفیت مطالعات و تحقیقات انجام شده در زمینه ارزیابی را به تحلیل می‌گذارد. اگرچه متخصصان سیاست‌گذاری عمومی و اداره امور دولتی در ارتباط با ضرورت ارزیابی سیاست‌گذاری‌ها برای بهبود عملکرد دولت، افزایش کارایی آن و نیز ایجاد صرفه‌جویی در بودجه کشور هم عقیده‌اند ولی این اتفاق نظر را نمی‌توان به تعریف آنها از ارزیابی و اهداف آن تسری داد. در خصوص موضوع اخیر سه دیدگاه قابل تفکیک می‌باشند:

● دیدگاه تکنیکی نسبت به ارزیابی

نگاه تکنیکی نسبت به ارزیابی را می‌توان به وضوح در گزارش میشل دلو پیرامون

ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی که به درخواست کمیساریای عمومی طرح^۱ دولت فرانسه تهیه شده مشاهده نمود. (۵۱) براساس نظر دلو و همکارانش ارزیابی به معنای «شناخت و اندازه‌گیری تأثیرات یک سیاست‌گذاری» (۵۲) می‌باشد. آنها سپس برای ارزیابی شرایط ذیل را برمی‌شمرند:

- تعیین سیستمی که باید مورد ارزیابی قرار گیرد،

- اندازه‌گیری با اتکاء بر شاخص‌های کمی و نیز با استفاده از روش‌های

تجربی یا نیمه تجربی،

- تطبیق وضعیت مورد مشاهده با وضعیت‌های عینی و فرضی دیگر،

- توضیح به روش علت و معلولی.

دلو و همکارانش رعایت دو اصل بنیادی را در زمینه ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی لازم می‌دانند:

- اصل تفکیک، بدین معنا که «ارزیاب که مسئول ارائه نتایج ارزیابی می‌باشد بایستی

فردی مستقل از کسانی باشد که سیاست ارزیابی شده را طراحی و اجرا نموده‌اند» (۵۳) تا عینی بودن ارزیابی تضمین گردد.

- اصل بازتولید، که براساس آن نتایج ارزیابی در صورتی معتبر هستند که در صورت

انجام دوباره ارزیابی به وسیله ارزیابان دیگر، البته با روش‌های یکسان، باز قابل حصول باشند.

● دیدگاه دموکراتیک نسبت به ارزیابی

دیدگاه دموکراتیک نسبت به ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی از سوی پاتریک ویور^(۵۴) ارائه گشته و در تقابل با دیدگاه قبل می‌باشد. تعریف ویور از ارزیابی بدین‌گونه است: «ارزیابی یک سیاست عمومی به معنای قضاوت پیرامون ارزش آن عمل می‌باشد». (۵۵) با این نگاه از قضاوت واقعی باید به سوی قضاوت ارزشی رفت و با بازکردن دایره بحث زمینه روبه‌رو شدن دموکراتیک آراء و عقاید پیرامون اهداف ارزیابی

و ابزارهای انجام آن را فراهم آورد.

به اعتقاد ویور تعریف متدولوژیک و تکنیکی ارزیابی می‌تواند ارزیابی را با ریسک اثبات‌گرایی مواجه نموده و آن را به انحصار متخصصان اداری و دولتی درآورد. (۵۶) وی ارزیابی را برپایه استقلال ارزیاب، دقت علمی، شفافیت نتایج و تکثرگرایی در نهادهای ارزیابی بنا نهاده و آن را وسیله‌ای می‌داند برای توسعه دموکراسی. برای این منظور انجام ارزیابی‌ها به وسیله پارلمان ضروری می‌باشد و نیز احزاب، سندیکاها و انجمن‌ها هم باید به این کار مبادرت ورزند.

دیدگاه ویور در ارتباط با ارزیابی ملهم از مدل آمریکای می‌باشد وی خود تصریح می‌کند: «غناي ارزیابی در آمریکا تا حدود زیادی مربوط به نقش اساسی کنگره آمریکا در انجام ارزیابی‌ها و نیز تنوع و تکثر نهادهای عمومی و خصوصی می‌باشد که در این کار درگیرند». (۵۷)

● دیدگاه پلورالیستی نسبت به ارزیابی

دیدگاه کثرت‌گرایانه نسبت به ارزیابی به دنبال ایجاد سازش میان دیدگاه‌های تکنیکی و سیاسی ارزیابی می‌باشد. (۵۸) در این دیدگاه ابتدا به کارگیری روش اثبات‌گرایی و تجربی در ارتباط با ارزیابی مورد انتقاد قرار گرفته شده و بدان این خرده گرفته می‌شود که برای شناخت مسائل اجتماعی از منطق آزمایشگاهی علوم دقیقه پیروی می‌کند.

پلورالیسم در ارزیابی سپس مستلزم بحث و مناظره انتقادی در میان محققان، ارزیابان، بازیگران و مجریان سیاست‌های عمومی در زمینه مسائلی اساسی همچون پایه‌های اپیستمولوژیک و تئوریک ارزیابی‌ها می‌باشد. در این نگاه «کیفیت یک ارزیابی براساس آرای که در جامعه برمی‌انگیزد و بحث‌هایی که ایجاد می‌کند مورد قضاوت قرار می‌گیرد» (۵۹) و ارزیابی به معنی «یک مثنی کثرت‌گرایانه در درون سیستم بازیگران درگیر با آن می‌باشد که سعی در سنجش میزان درستی یک مداخله عمومی (اهداف مورد انتظار، نحوه اجرا) براساس مواجه کردن آثار آن با سیستم ارزش‌های جامعه دارد». (۶۰)

در اینجا کثرت‌گرایی بیشتر معطوف به بازیگران اجتماعی می‌باشد که در ارتباط با

بیان شد.

آراء و عقاید یورگن هابرماس در زمینه عرصه عمومی (۶۱) زمینه‌ساز پایه‌های معرفت‌شناسی نگاه کثرت‌گرایانه به ارزیابی گشته‌اند.

یادداشت‌ها:

1. Jean-Claude Thoenig, L'analyse des politiques publiques, in Madeleine Grawitz et Jean LECA, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, Tome 4, p.1.

۲. مانند:

Policy Sciences, Policy Analysis, Policy Studies Journal, Journal of Policy Analysis and Management.

۳. رجوع شود به: www.yahoo.com

4. Garry D. Brewer, Peter DeLEON, *The foundations of policy analysis*, Homewood, the Dorsey Press, 1983, p. 6.
5. Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, 2^e éd., Paris, Presses de la FNSP & Dalloz, 1993, p. 437.
6. Philippe BRAUD, *Sociologie politique*, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1998, p. 490.
7. A. Lawrence Lowell, *The physiology of politics*, *American Political Science Review*, 4, feb. 1910, p. 7.
8. Harold D. Lasswell, *The policy orientation*, in Daniel LERNER, Harold D. Lasswell (ed.) *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.
9. Patrice DURAN, *le savant et la politique: pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques*, *L'Année Sociologique*, 1995, n^o 40, p. 227.
10. cf. Max Weber, *Economie et société*, 2 tomes, Paris, Plon, 1995.
11. Jean Baudouin, *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Seuil, 1998, n. 262.

DALLOZ, 1996.

13. Yves Meny, Jean - Claude THOENIG, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 65-109.
14. David Easton, *A system analysis of political life*, (New York, John Wiley, 1965).
15. Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977. Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.
16. Michel Crozier, Erhard Friedberg, *Op.Cit.*, p. 65-69.

۱۷. مانند:

Haroun JAMOUS, *Sociologie de la décision, la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, CNRS, 1969.

Jean - G. PADIOLEAU, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

در این دو کتاب استراتژی‌های به کار گرفته شده در سیستم اجتماعی، سیاسی فرانسه برای ایجاد اصلاح در ساختار بیمارستان‌های فرانسه و نظام پزشکی در دهه ۱۹۶۰ و قانونی کردن سقط جنین (IVG) (دهه ۱۹۷۰) مورد مطالعه قرار گرفته‌اند.

18. Jean LECA, Bruno JOBERT, *le déperissement de l'Etat. A propos de l'acture et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg*, *Revue Française de Science Politique*, déc. 1980, n° 6, p. 1148.
19. Charles O. Jones, *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth Publishing, 1970.
20. *Ibid.*, p. 8-9.
21. Yves MENY, Jean - Claude THOENIG, *Op.Cit.*, p. 156.
22. Jean -G. PADIOLEAU, *Op.Cit.*, p. 25.
23. Charles O. Jones, *Op.Cit.*, p. 20.

۲۴. نقل در:

Charles Elder, Roger W. COBB, *Agenda building and the politics of aging*, in *Policy Studies Journal*, vol. 13, 1984, p. 115.

25. Peter L. Berger, Thomas Luckman, *The social construction of reality*, 2 ed., (New York, Irvington, 1980); trad.: *La construction sociale de la*

26. *Ibid.*, p. 9. از نسخه فرانسوی
27. Charles Elder, Roger W. Cobb, *Op.Cit.*, p. 123.
28. Jean - G. Padioleau, *Op.Cit.*, p. 36.
29. Roger COBB, Jennie - Keith ROSS, Marc Howard ROSS, *Agenda building as a comparative political process*, in *American Political Science Review*, vol. LXX, 1976.
30. Charles O. Jones, *Op.Cit.*, p. 47.
31. Richard Bellman, Robert Kalaba, *Dynamic programming and modern control theory*, (New York, Academic Press), 1965, p. 5.
32. Charles E. Lindblom, *The policy making process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.
33. Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972, p. 27.
34. J -G. MARCH, H. -A. SIMON, *Les organisations. Problèmes psychosociologiques* (trad. J -C. Rouchy et G. Prunier), 2^e éd., Paris, Dunod, 1991.
35. Michel Crozier, Erhard Friedberg, *Op.Cit.*, p. 96.
36. J - G. March, H - A. Simon, *Op.Cit.*, p. 138.
37. Michael D. COHEN, James G. March, John P. Olson, le modèle du "garbage can" dans les anarchies organisées, in James G. March, *Décisions et organisations* (trad. Marie Waquet), Paris, les Editions d'Organisation, 1988.
38. James G. March, *Ibid.*, p. 10-11.
39. Michael D. Cohen et al., *art.cit.*, p. 192.
40. Robert T. Nakamura, Frank Smallwood, *The politics of policy implementation*, New York, St. Martin's Press, 1980.
41. F. TAYLOR, *The principles of scientific management*, (New York, Harper & Brothers, 1911), trad: *La direction scientifique des entreprises*, Paris, Dunod, 1957.

43. Milbery Mclaughlin, Implementation as mutual adaptation, in Walter Williams and Richard Elmore, eds., Social program implementation, (New York, Academic Press, 1976).
44. Martin Rein, Francise F. Rabinovitz, Implementation: a theoretical perspective, in Walter D. Burnham, Martha W. Weinberg, eds., American politics and public policy, Cambridge, Mass., MIT Press, 1978.
45. Christian Bessy, François Eymard - Duvernay, Bernard Gomel, Bernard Simonin, Les politiques publiques d'emploi: le rôle des agents locaux, in Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, n° 34, Paris, PUF, 1995.
46. Jean Claude Barbier, Politiques publiques de l'emploi: de la production des services a leur évaluation, in Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs, *Ibid.*, p.91.
47. Luc Rouban, L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import - export institutionnel, in L'évaluation en question, Revue Française d'Administration Publique, n° 66, avril - juin 1993, p. 199.
48. Luc Rouban, Le General Accounting Office, recherche sur l'évaluation des politiques publiques aux Etats - Unis, Thèse d'Etat en droit, Paris I, 1983, p. 625.
49. Eric Monnier, Evaluations de l'action des pouvoirs publics, 2e éd., Paris, Economica, 1992, p. 22.
50. Décert du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, Journal Officiel de la République Française, 24 janvier 1990.
51. Michel Deleau (dir.), Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation, Paris, La Documentation Française, 1986.
52. *Ibid.*, p. 28.
53. *Ibid.*, p. 107.

Paris, La Documentation Française, 1989.

55. *Ibid.*, p. 25.

56. *Ibid.*, p 26 et 85.

57. *Ibid.*, p. 47.

58. Patrice Duran, Eric Monnier, Le développement de l'évaluation en France. Nécessité technique et exigences politiques, RFSP, vol. 42, no: 2, avril 1992, p. 244-245.

59. M. Conan, P. Sechet, Les fondements théoriques d'un problème pratique, in Théories et Pratiques de l'évaluation des programmes et des projets à caractère expérimental, compte-rendu du séminaire des 2 et 3 juin 1989 à Chatenay - Malabry, Paris, CSTB et Plan Urbain, avril 1989, p. 41.

60. Patrice Duran, Eric Monnier, *Op.Cit.*, p. 245.

61. Jürgen Habermas, L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise (trad. Marc. B. de Launay), Paris, Payet, 1993.