

دوفصلنامه علمی - پژوهشی «پژوهش سیاست نظری»

شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵: ۱۴۱-۱۱۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۸/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۱/۲۵

نقش جامعه مدنی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی ارائه چارچوبی مفهومی

یحیی کمالی*

چکیده

جامعه مدنی، نهادها و عناصر آن یکی از موضوعات مورد توجه پژوهشگران اجتماعی و سیاسی است. جامعه مدنی به‌ویژه در نظام‌های دموکراتیک، تأثیر زیادی بر فرآیند سیاست‌گذاری عمومی دارد. فرآیند سیاسی، فرآیند اصلی در سیاست‌گذاری عمومی است. این فرآیند، مجموعه‌ای از قدرت و نفوذ در جامعه است که در آن بازیگران زیادی می‌کوشند تا به اهداف معینی دست یابند. فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در مراحل مختلف آن تحت تأثیر نیروهای نوینی است که بر دامنه حضور آنها و میزان قدرتشان روزبه‌روز افزوده می‌شود. شناخت این تأثیرات می‌تواند راهنمای مناسبی در تبیین و برآورد سیاست‌های عمومی در یک کشور پیش رو قرار دهد. در این مقاله، فرآیند سیاست‌گذاری به پنج مرحله شکل‌گیری مرجعیت‌ها، تنظیم دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها تفکیک شده و سپس نقش جامعه مدنی در فرآیند سیاست‌گذاری تحلیل شده است.

واژه‌های کلیدی: جامعه مدنی، سیاست‌گذاری، مرجعیت سیاست‌ها، اجرا و ارزیابی.

مقدمه

پس از جنگ جهانی دوم، مطالعات مربوط به حیات سیاسی، به‌ویژه مباحث مربوط به دولت، خصلت هنجاری یا اخلاقی خود را به تدریج از دست داد. اندیشمندان سیاسی به منظور کسب شناخت نوینی از روابط بین دولت‌ها و شهروندان که بر پایه تحلیل تجربی سیاست‌های موجود و پیوند میان نظریه و عمل سیاسی استوار بود، تلاش بارزی را آغاز کردند. این تلاش مبتنی بر مطالعهٔ نهادهای قانون‌گذاری، دادگاه‌ها و بروکراسی‌ها و به طور دقیق‌تر ساختارهای رسمی نهادهای سیاسی بود (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۵).

بدین ترتیب کانون اصلی این رویکرد جدید از جنگ جهانی دوم به بعد، معطوف به موضوعی است که دولت‌ها واقعاً انجام می‌دهند یا به صورت دیگر متوجه سیاست‌گذاری عمومی است. پیشگامان این جریان به‌ویژه «هارولد لاسول» این رویکرد را «علوم سیاست‌گذاری» نامیدند و برای آن سه صفت ممیزه «چندرشته‌ای بودن»، «به دنبال حل مشکل بودن» و «هنجاری بودن» برشمردند. از همین منظر، سیاست‌گذاری عمومی به عنوان «دولت در عمل» (مولر، ۱۳۸۷: ۱۱) به حساب می‌آید.

اما آیا دولت تنها بازیگر عرصهٔ عمومی است؟ نقش مشارکت و مشورت شهروندان در سیاست‌گذاری عمومی و حکمرانی مدرن چیست؟ در دهه‌های اخیر شاهد بروز تحولاتی در رویکردها و نظریه‌های عمومی و افزایش تعداد و دامنهٔ قدرت بازیگران غیر دولتی در عرصه سیاست‌گذاری و مدیریت مسائل عمومی هستیم. تغییر از پارادایم حکومت به سمت پارادایم حکمرانی در سطح کلان و ایجاد رویکردهای چندبخشی با حضور بازیگران بخش‌ها و منافع مختلف در سطح نظام سیاست‌گذاری کشورها از جمله رویکرد سیاست‌گذاری شبکه‌ای، بیانگر تغییراتی است که دنیای سیاست‌گذاری عمومی را به سرعت، اما با دامنه تغییرات متفاوت در کشورهای مختلف تحت تأثیر قرار داده است.

با این تغییرات چه می‌توان یا چه باید کرد؟ نادیده گرفتن این تحولات و به حساب نیاوردن بازیگران جدید و البته پر قدرت احتمالاً تأثیرات منفی بر موفقیت سیاست‌های عمومی خواهد داشت. عمومی که جامعه مدنی را نمی‌توان در آن نادیده انگاشت. عمومی که منافع گره‌خورده و درهم تنیده‌ای با هم دارند و در نتیجه به دنبال تأثیرگذاری بر فرآیند سیاست‌گذاری هستند. از این‌رو شناخت اهداف و منافع بازیگران مختلف جامعه از

سوی سیاست‌گذاران و تحلیلگران سیاست شاید یک از گام‌های مهم و اولیه فرآیند سیاست‌گذاری قلمداد شود. شناختی که می‌تواند سنگ بنای نظام سیاست‌گذاری عمومی در هر بخش باشد. امروز در بخش‌های مختلف سیاست‌گذاری شاهد پیچیدگی موضوعات، گستردگی ابعاد و دامنه وسیع ارتباطات بین بخشی هستیم. این امر بر پیچیدگی نقش تحلیلگران سیاست از یکسو و اهمیت نقش آنها از سوی دیگر می‌افزاید.

تحلیلگران و سیاست‌گذاران باید در نظام سیاست‌گذاری، محمل و گذرگاهی برای شنیدن صدای بازیگران مختلف فراهم آورند. در سطح جامعه مدنی، تشکل‌های سیاسی، احزاب، گروه‌های ذی‌نفوذ و سازمان‌های غیر دولتی در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم به عنوان محملی برای تأثیرگذاری و مشارکت شهروندان در عرصه عمومی، از اهمیتی دوچندان برخوردار شده‌اند. در این چارچوب، شهروندان منافع و ترجیحاتی درباره گزینه‌های سیاستی دارند. این ترجیحات را از طریق شرکت در انتخابات اعلام می‌کنند. این مشارکت، تعهداتی را برای سیاست‌گذاران ایجاد می‌کند تا سیاست‌های عمومی را برای ارتقای این منافع تدوین کنند. در صورتی که رابطه بین سیاست‌گذاران و مردم تنها به زمان انتخابات محدود شود، معمولاً سوءبرداشت به‌ویژه درباره گستره وسیعی از مسایل پیش می‌آید. از طرف دیگر سازوکارهای انتخاباتی به تنهایی نمی‌توانند دولت را نسبت به شهروندان، پاسخگو نگه دارند. از این رو به نظر می‌رسد که فرآیند سیاست‌گذاری عمومی به چیزی بیش از انتخاب سیاست‌گذاران توسط مردم نیاز دارد.

در بررسی فرآیند مطلوب سیاست‌گذاری عمومی، عواملی از قبیل عقلانیت و منطق در عملکرد سازمان‌های دولتی مختلف به طور خاص و عملکرد نظام سیاسی و قدرت به طور عام دخیل هستند. سیاست‌گذاری پیش از آنکه انتخابی سنجیده و کاملاً منطقی باشد، یک اقدام و عمل سیاسی نیز به شمار می‌آید. فرایند سیاسی، فرایند اصلی در سیاست‌گذاری عمومی است. این فرایند، مجموعه‌ای از قدرت و نفوذ در جامعه است که در آن بازیگران زیادی می‌کوشند تا به اهداف معینی دست یابند و در این راستا سیاست به عنوان هنر تحت نفوذ درآوردن عملکردها با مسئله قدرت در ارتباط است. سیاست عمومی مولود ائتلاف‌ها، بده‌بستان‌ها و متقاعد ساختن‌های بی‌شماری است.

در این پژوهش صرف‌نظر از میزان عقلانیت بازیگران عرصه سیاست‌گذاری عمومی با

۱۲۰ / پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵

توجه بیشتر بر تأثیر فرایند سیاسی در سیاست‌گذاری عمومی و تأکید بر عامل «قدرت»، به بررسی این مسئله می‌پردازد که جامعه مدنی چه نقشی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی دارد؟ برای پاسخ به این پرسش از طریق ارائه یک چارچوب مفهومی به تحلیل نقش جامعه مدنی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در قالب پنج مرحله اصلی پرداخته می‌شود.

تحلیل مفهومی جامعه مدنی

جامعه مدنی^۱، پدیده‌ای است که ذهن بسیاری از پژوهشگران را به خود مشغول داشته است. «جامعه مدنی ناظر بر سازمان‌ها، نیروها، اجتماعات مستقل متکثر و متنوعی است که ضمن استقلال از دولت، رابطه میان حاکمان و مردم را تنظیم، تعدیل و مشروعیت می‌دهد. این تشکل‌ها مجرای ورود شهروندان به عرصه یا حوزه سیاست هستند یا می‌تواند باشد» (ازغندی، ۱۳۸۵: ۷۱).

به طور کلی جامعه مدنی شامل بر حوزه‌هایی است که پس از تعیین و تجزیه دولت باقی می‌ماند. کارگزاران درون جامعه مدنی عبارتند از نیروها، گروه‌ها، جنبش‌های اجتماعی، نهادها، سازمان‌ها، گروه‌های فشار، انجمن‌های و نمایندگان آنها (بشیریه، ۱۳۸۵: ۳۳۲). میزان تأثیرگذاری جامعه مدنی بر سیاست‌گذاری عمومی تا حدود زیادی به کیفیت نهادهای مدنی و ابزاری که به کار می‌گیرند از یک طرف و میزان باز بودن دولت به سوی جامعه مدنی از طرف دیگر بستگی دارد. در جامعه مدنی، گروه‌های ذی‌نفوذ و فشار، اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، طبقات، رسانه‌های جمعی، احزاب و سندیکاها برای کسب قدرت و اعمال سیاست‌های مورد نظر خود باهم رقابت می‌کنند. گستردگی بازیگران و ابزار جامعه مدنی در نظام‌های سیاسی مختلف به گونه‌ای است که پرداختن به آن در مجال این پژوهش نیست. اما برای پردازش نقش جامعه مدنی در فرآیند سیاست‌گذاری، ناگزیر باید بازیگران خاص و ابزار ویژه‌ای را در این تحلیل برجسته کرد. در این زمینه بر نقش گروه‌های ذی‌نفوذ و احزاب و ابزاری مانند لابی کردن و استفاده از رسانه‌ها تأکید می‌شود. گروه‌های ذی‌نفوذ مستقیماً در فتح قدرت مشارکت نمی‌یابند، بلکه در حالی که خارج از قدرت باقی می‌مانند، قدرت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. به گفته «وینر»، مقصود

1. Civil society

از گروه فشار، هرگونه سازمان داوطلبانه بیرون از ساختار حکومتی است که می‌کوشد بر جابه‌جایی یا انتصاب مقامات حکومتی، اتخاذ سیاست عمومی و اجرا یا اصلاح آن تأثیر گذارد (عالم، ۱۳۸۹: ۳۵۹). گروه‌های ذی‌نفوذ بر قوه مجریه که سیاست عمومی را تدوین می‌کند، اعمال نفوذ می‌کنند. در شکل پارلمانی حکومت، گروه‌های فشار از راه قوه مقننه بر قوه مجریه نفوذ می‌کند. اعضای منتخب گروه‌های ذی‌نفوذ با طرح سؤال، استیضاح، تعطیل موقت جلسات مجلس، پیشنهاد رسمی توسط کمیته‌های مشورتی خود قوه مقننه بر قوه مجریه نفوذ می‌کند (همان: ۳۶۲).

ماکس وبر درباره‌ی تعریف حزب می‌نویسد: «احزاب جمعیت‌هایی اختیاری‌اند که اعضایشان می‌کوشند رهبران خود را به قدرت برسانند، تا از این راه به پاره‌ای از امتیازهای مادی و معنوی دست یابند. این امتیازها می‌تواند غیر شخصی مانند تحقق برنامه‌های سیاسی، منافع شخصی و یا هر دوی آنها باشد» (ایوبی، ۱۳۹۰: ۲۴-۲۷). احزاب سیاسی تلاش دارند تا به طور علنی و رسمی، قدرت سیاسی را مستقیماً در دست بگیرند و یا در آن شریک شوند تا بتوانند به اهداف خود که در اساس‌نامه به طور واضح و عمومی اعلام کرده‌اند، جامعه عمل ببوشانند؛ در حالی که گروه‌های ذی‌نفوذ نمی‌خواهند قدرت را در دست بگیرند یا حتی در آن مشارکت کنند. در این تحلیل به دلیل گستره عناصر جامعه مدنی، احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ به عنوان مهم‌ترین بازیگران جامعه مدنی مورد تأکید قرار می‌گیرند که در فرآیند مرحله‌ای سیاست‌گذاری عمومی به بررسی نقش آنها می‌پردازیم.

تحلیل مفهومی سیاست‌گذاری عمومی

«ویلیام جکینز»، تعریف دقیقی از سیاست‌گذاری عمومی ارائه کرده است. «مجموعه تصمیمات متعامل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی درباره‌ی اهداف و ابزار دستیابی به آنها در شرایط مشخص، به شرط آنکه این تصمیمات قانوناً در چارچوب اختیارات بازیگران اتخاذ شده باشد» (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۷). «کوچران» معتقد است که سیاست‌گذاری عمومی به فعالیت‌های حکومت و مقاصد برانگیزنده این فعالیت‌ها اشاره می‌کند (Birkland, 2005: 21). از نظر «گای پترز»، سیاست‌گذاری عمومی مجموعه

۱۲۲ / پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵
فعالیت‌های حکومتی است که تأثیر مستقیم یا غیر مستقیم بر زندگی شهروندان دارد (Peters, 2004: 21). «توماس دای» معتقد است که سیاست‌گذاری عمومی آن چیزی است

که حکومت تصمیم می‌گیرد انجام دهد یا کنار بگذارد (Dye, 2002: 1). در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که سیاست‌گذاری عمومی، فرآیند شکل‌گیری و اجرا و ارزیابی سیاست‌ها و تصمیمات گوناگونی است که تصمیم‌گیرندگان رسمی و غیررسمی اتخاذ می‌کنند و تأثیر مستقیم و غیر مستقیم بر زندگی مردم دارند. این تعاریف نشان می‌دهد که فرآیند شکل‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها در چارچوبی صورت می‌گیرد که هم نهادهای دولتی و هم غیر دولتی در آن مشارکت دارند. در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی، عواملی مختلف مانند دولت، جامعه و نظام بین‌المللی نقش ایفا می‌کنند و کارگزاران انتصابی و انتخابی، گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های پژوهشی، رسانه‌های جمعی، رأی‌دهندگان و احزاب سیاسی جزء مهم‌ترین بازیگران این عرصه محسوب می‌شود.

در تحلیل فرآیند سیاست‌گذاری نیز این سؤال مهم مطرح می‌شود که چگونه می‌توان به یک سیاست عمومی مطلوب دست یافت؟ برخی از اندیشمندان، سیاست‌گذاری را فرآیندی عقلانی می‌دانند. گروهی دیگر شیوه عقلایی سیاست‌گذاری را غیر عملی دانسته و در تعدیل و اصلاح آن مدل عقلانیت محدود را عرضه داشته‌اند. دسته سوم، سیاست‌گذاری را فرآیندی مبتنی بر قدرت تعریف کرده‌اند که بر اساس آن، سیاست‌گذاری حاصل بازی‌های قدرت است و فشارهای درونی و بیرونی، ائتلاف‌ها و سازش‌ها، اثرگذاری‌ها و اثرپذیری‌ها به آن شکل می‌دهند. از منظری دیگر، سیاست‌گذاری را می‌توان حاصل عملکرد سازمان‌های مختلف بخش عمومی در جامعه دانست (الوانی، ۱۳۷۱: ۶۲). شیوه‌های اشاره‌شده تنها بخشی از واقعیت عرصه سیاست‌گذاری عمومی را بازگو می‌کنند؛ اما تبیین عمیق و درست فرآیند سیاست‌گذاری مستلزم نگرش تلفیقی و ترکیبی و پیروی از الگوی اقتضایی و چندبعدی است.

اگر در یک فرآیند تلفیقی بخواهیم نقش جامعه مدنی را در سیاست‌گذاری نشان دهیم به این صورت است که:

۱. جامعه مدنی به همراه همه عناصر و تشکلهای خود، نقش مهمی در روی کار

آمدن دولت دارد که کارگزار رسمی سیاست‌گذاری است.

۲. با نقش گروه‌های ذی‌نفوذ و احزاب بر تدوین دستور کار برای سیاست‌گذاری عمومی، قدرت نظارت و کنترل گروه‌ها و تحلیل مسائل عمومی بر سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارد.

در این میان نقش احزاب در روی کار آمدن کارگزار رسمی مشخص‌تر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در اثرگذاری بر کارگزاران رسمی تاحدودی پوشیده است و به صورت غیر رسمی بر سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارند. در انتزاع، دولت جدا از جامعه مدنی می‌ایستد، اما در عمل از طریق فرآیندهای سیاست و عمل حکومت، دولت و جامعه مدنی دارای یک رابطه پیچیده و جدال‌آمیز و مورد منازعه هستند. بسیاری از فعالیت‌های سیاستی در رویارویی جامعه مدنی و دولت، مدیریت می‌شود و این‌طور نیست که همه امور سیاستی منجر به سازش و اجماع گردد. سیاست در این میان شامل منازعه و همکاری است و منجر به حل مشکلات از طریق تصمیم‌گیری دسته‌جمعی می‌شود (مارش و استوکر، ۱۳۸۹: ۳۰-۳۱). در ادامه در یک چارچوب مفهومی مرحله‌ای، نقش جامعه مدنی را در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی بررسی می‌کنیم.

چارچوب مفهومی نقش جامعه مدنی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی

مؤلفه‌های فرآیند سیاست‌گذاری قابل تقسیم‌بندی به بازیگران (مقامات رسمی و غیر رسمی، فردی و سازمانی، دولتی و غیر دولتی)، روابط بین آنها (متمركز و غیر متمركز، از بالا به پایین و از پایین به بالا، رسمی و غیر رسمی) و فعالیت‌ها و اقدامات آن بازیگران است (Sabatier, 1993: 171). به طور کلی جوهره فرآیند سیاست‌گذاری، انتخاب و تصمیم‌گیری است. این تصمیم‌گیری ممکن است عقلانی یا با عقلانیت محدود، بالا به پایین یا از پایین به بالا یا هر دو، رسمی یا غیر رسمی، مرحله‌ای یا نامنظم چرخشی، متمركز یا غیر متمركز و بر اساس اهداف و ارزش‌های از پیش تعیین‌شده یا بر اساس ترکیبی مبهم از ارزش‌ها باشد که بازیگران مختلف با منافع، ارزش‌ها و تلقی‌های همسو یا واگرا، با سهمی متوازن از قدرت یا با قدرت چانه‌زنی متفاوت در آن درگیر بوده و تعامل دارند (Allisons, 1971: 172). در کنار این فرآیند پیچیده و چندبعدی

۱۲۴ / پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵

سیاست‌گذاری، در طول نیم‌قرن اخیر شاهد تغییر پارادایم از حکومت به حکمرانی یا به عبارت ساده‌تر، حرکت به سمت ساختارهای غیر متمرکز و رویکردهای پایین به بالا در فرآیند سیاست‌گذاری و بروز گرایش‌های متفاوت و حتی متباین در دنیای سیاست‌گذاری هستیم (Richards, 2002: 179).

به لحاظ نظری، فرآیند سیاست‌گذاری در چند مرحله مجزا و در عین حال کاملاً مرتبط و مکمل با یکدیگر صورت می‌گیرد. «هاولت و رامش»، این فرآیند را در چهار مرحله دستورگذاری، تصمیم‌گیری، اجرای سیاست‌گذاری و ارزشیابی سیاست‌گذاری بررسی کرده‌اند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۸۹). «ویلیام دان»، فرآیند سیاست‌گذاری عمومی را به پنج مرحله تقسیم می‌کند: تهیه دستور کار، تنظیم سیاست، اقتباس سیاست، تحقق سیاست و برآورد سیاست (Dunn, 1995: 25). «لاسول»، فهم، توصیه، تجویز، دستور، به کارگیری و ارزیابی خاتمه را به عنوان مراحل سیاست‌گذاری مطرح کرده است (Lasswell, 1951: 176). «چارلز جونز و اندرسون»، مراحل تعیین مشکل، انتخاب، اجرا و ارزیابی سیاست را پیشنهاد می‌کنند. «هربرت سایمون»، مراحل سیاست‌گذاری عقلانی را فهم، تعیین راه‌حل، ارزیابی راه‌حل‌ها و انتخاب بین راه‌حل‌ها تعیین می‌کند. در حالی که لیندبلوم ضمن تلاش برای تغییر ترتیب این مراحل، پیشنهاد می‌کند که فرآیند سیاست‌گذاری عقلانی از تعریف و رتبه‌بندی ارزش‌های حاکم آغاز و سپس راه‌کارها تعیین شود (Hogwood and Gunn, 1984: 181). نظریه سیستمی دیوید ایستون نیز فرآیند سیاست‌گذاری عمومی را در قالب یک سیستم و متشکل از ورودی‌ها، فرآیند کار روی ورودی‌ها و خروجی‌ها و بازخورد در نظر می‌گیرد (وحید، ۱۳۸۳: ۲۰).

به حکم روش به‌کاررفته در مطالعه سیاست‌گذاری عمومی، هر یک از صاحب‌نظران این عرصه، سیاست‌گذاری عمومی را به مراحل مختلفی تقسیم کرده‌اند. در این پژوهش ما برای نشان دادن نقش جامعه مدنی بر سیاست‌گذاری عمومی، این فرآیند را با اقتباس از نظریه «هاولت و رامش» و اضافه کردن مرحله شکل‌گیری مرجعیت‌ها به عنوان مرحله اول آن در پنج مرحله دسته‌بندی می‌کنیم:

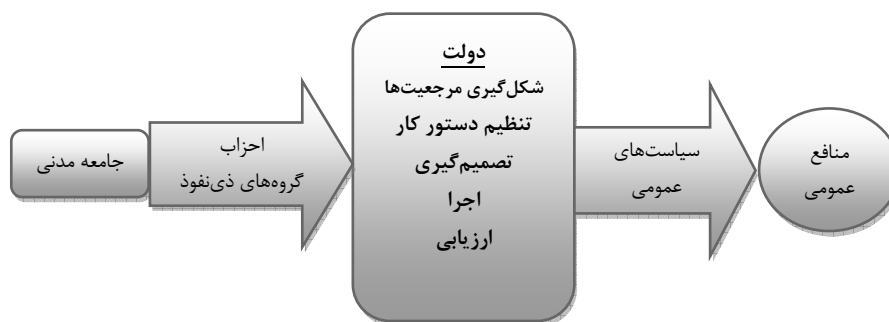
۱. شکل‌گیری مرجعیت‌ها
۲. تنظیم دستور کار سیاست‌ها

۳. تصمیم‌گیری

۴. اجرای سیاست‌ها

۵. ارزیابی سیاست‌ها

در شکل زیر، مدل مفهومی تأثیر جامعه مدنی بر سیاست‌گذاری عمومی نشان داده شده است.



شکل ۱- مدل مفهومی تأثیر جامعه مدنی بر سیاست‌گذاری عمومی

مرحله اول: شکل‌گیری مرجعیت‌ها

همان‌طور که در تبیین رویکردهای مربوط به فرآیند سیاست‌گذاری توضیح داده شد، در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی، شکل‌گیری مرجعیت‌ها را معمولاً مرحله‌ی جداگانه‌ای در نظر نمی‌گیرند، اما چگونگی شکل‌گیری مرجعیت‌ها، اهمیت زیادی دارد؛ زیرا ارزش‌ها و مرجعیت‌های شکل‌گرفته در این مرحله بر سایر مراحل سیاست‌گذاری تأثیر زیادی خواهد داشت. این تأثیر به حدی قابل تأکید است که برخی تحلیلگران سیاست‌گذاری عمومی در مطالعات خود بر نقش عوامل شناختی مانند ایده‌ها، هنجارها، ایدئولوژی، فرهنگ و توجه به تغییر در سیاست‌گذاری عمومی توجه می‌کنند (Carson et al. 2009: 12-13).

مرجعیت^۱ سیاست‌ها شامل مجموعه‌ای از هنجارهای نمایشی است که با تعریف ملاک‌های انتخاب و چگونگی تعیین اهداف به یک سیاست‌گذاری معنا می‌بخشد و

1. referential

شامل فرآیندی شناختی است که کارکرد آن، فهم واقعیت به کمک محدود کردن پیچیدگی‌های آن است (مولر، ۱۳۸۳: ۵۱). بنابراین مرجعیت‌ها به نوعی مبنای ارزشی و فکری نظام سیاسی و سیاست‌گذاری را شکل می‌دهند و این نظام در کنار عوامل دیگر، تعیین‌کننده سیاست‌های عمومی است. «مرجعیت‌ها معرف ارزش‌های بنیادین یک جمع و جایگاهی هستند که یک جمع برای خود در میان دیگران تعریف می‌کند. در کنار مرجعیت‌های بخشی، مرجعیت کلی بنیان‌های نظام سیاسی حاکم را نشان می‌دهد» (وحید، ۱۳۸۴: ۳۲۶). عواملی که ایجاد یک مرجعیت برای یک سیاست‌گذاری را ممکن می‌سازد، «واسطه» نامیده می‌شود. کار واسطه‌ها، آفرینش تصاویر شناختی است که فهم و درک یک مسئله را از طریق گروه‌های موجود و توصیف راه‌حل‌های مناسب امکان‌پذیر می‌سازد. واسطه‌ها، موقعیتی استراتژیک را در نظام تصمیم‌گیری به خود اختصاص می‌دهند؛ زیرا آنها معماران چارچوبی علمی هستند که بر اساس آن، بحث‌ها صورت می‌گیرد و منازعات یا ائتلاف‌هایی که منجر به تصمیم می‌شود، تحقق می‌یابد (مولر، ۱۳۸۳: ۷۰).

در یک گونه‌شناسی، واسطه‌ها را به سه گروه واسطه‌های حرفه‌ای، نخبگان دیوانی و برگزیدگان دسته‌بندی می‌کنند. در این بین واسطه‌های حرفه‌ای و برگزیدگان، ارتباط بیشتری با جامعه مدنی دارند. «واسطه‌های حرفه‌ای»، نمایندگان گروه‌های اجتماعی هستند که پیرامون یک کارکرد ویژه یا یک شغل ساختاربندی شده‌اند، مثل پزشکان و کشاورزان. منبع اصلی قدرت این گروه، ظرفیت آنها برای توصیف شرایط انجام یک حرفه است. مشروعیت آنها نیز به توانشان در ثبت خواسته‌های خود از یک حرفه در فضای سیاسی وسیع‌تر بستگی دارد. ویژگی «نخبگان دیوانی»، توان آنها در استفاده از پیوستگی نظام‌های تصمیم‌گیری است. یافتن تولیدکنندگان مرجعیت کلان یعنی جایی که هنجارهای مربوط به نظام اجتماعی را آشکار می‌سازند، از میان همین نخبگان است. بدین ترتیب نخبگان دیوانی، حلقه‌ای اساسی از زنجیره نخبگان برتر و رهبر هستند. گروه «برگزیدگان»، بازگشت برگزیدگان همراه با بحران مشروعیت نخبگان دیوانی و ظهور سخنگویان جدیدی است که محصول جامعه مدنی هستند و بیشتر در سطح سیاست‌های محلی فعالیت می‌کنند (همان: ۵۱).

در مجموع واسطه‌ها، تصاویری را می‌سازند که از خلال آن یک جامعه فرضی، رابطه‌اش را با جهان ارائه می‌کند. هر دسته از نخبگان، مفاهیم ویژه خود را دارند که در تعامل با جهان‌های مفهومی دیگر نخبگان است. به همین دلیل درک نخبگان از جهان، جامعه و سیاست می‌تواند تعیین‌کننده نوع تعامل آنها با یکدیگر باشد. آنان با ارائه قرائتی نوین از ساختار و کارکرد یک بخش اقتصادی، اداری یا سیاسی (مثلاً از بخش کشاورزی، حرفه روزنامه‌نگاری، ثروت، صنعت و...)، درکی نوین از نقش اجتماعی بخش‌های مزبور ارائه می‌دهند و این درک نوین را ابتدا وارد عرصه هنجاری و مرجعیت سیاست‌گذاری نموده، سپس آن را به حلقه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی وارد می‌کند (اشتریان، ۱۳۸۰: ۷-۸).

در مجموع در مرحله شکل‌گیری مرجعیت‌ها، بنیان‌های ارزشی سیاست‌های عمومی بازشناخته می‌شوند. در این مرحله، نقش جامعه مدنی در روی کار آمدن واسطه‌ها بااهمیت است. میزان تأثیرگذاری جامعه مدنی بر نوع واسطه‌ها و پایگاه اجتماعی آنها و نحوه روی کار آمدن آنها در شکل‌گیری مرجعیت‌ها، نقش مؤثری دارد. بدیهی است در جامعه‌ای که ارزش‌ها و مرجعیت‌های آن مورد توافق دولت و جامعه مدنی باشد، احتمال موفقیت سیاست‌های عمومی در دستیابی به اهداف و تأمین منافع همگانی افزایش می‌یابد. احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ از طریق تحلیل مرجعیت‌های کلان و بخشی، عرصه‌ای را برای نزدیک شدن مجامع سیاست‌گذاری به ارزش‌های مرجع و از طرفی منافع حزبی و جناحی فراهم می‌کنند. در طیف نظام‌های دمکراتیک تا اقتدارگرا طبعاً از اجماع ارزشی و مرجعیتی کاسته می‌شود. این نکته می‌تواند اختلاف و نزاع را جایگزین مصالح و گفت‌وگوی سیاستی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی نماید، باعث تأخیر در دستیابی به اهداف شود و احتمالاً فرآیند سیاست‌گذاری عمومی را پرهزینه نماید.

مرحله دوم: تنظیم دستور کار

تنظیم دستور کار مرحله‌ای نشان می‌دهد که یک مسئله چگونه در سطح جامعه مطرح شده و سازمان مسئول، آن را برای تجزیه و تحلیل و یافتن راه‌حل در اولویت بررسی قرار می‌دهد. «کوب و روس»، دستور کار را فرآیندی تعریف کرده‌اند که از طریق

آن، خواسته‌های گروه‌های مختلف جامعه به مقوله‌های متعارض تبدیل می‌شود، تا توجه جدی مقامات دولتی را به خود جلب کند. دولت‌ها با در دستور کار قرار دادن یک مسئله، هویت آن مسئله را مورد تأیید قرار داده، بر برخی دیگر از مسائل چشم می‌بندد، تا آنها را از اولویت ساقط نمایند (Moran, et al. 2006: 232). دستور کار گذاری، محصول گسترش یک موضوع از حوزه توجه و ملاحظه خاص یک گروه به حوزه‌ای گسترده‌تر از منافع یا توجه عمومی است؛ یعنی همان عمومی که درباره امور عمومی علاقه‌مند و دارای اطلاعات است و عقاید رهبران نیز در آن جای دارد (پارسونز، ۱۳۸۵ الف: ۱۹۶).

«جان کینگدان» معتقد است که منافع افراد و گروه‌ها، نقش اساسی در اهمیت یافتن «مسئله» اجتماعی ایفا می‌کند. منافع باعث می‌شود مسئله‌ای اولویت یابد و سیاست‌گذاری بر اساس آن صورت گیرد. نظر او این است که در اولویت قرار گرفتن هر پدیده بر اساس دو عامل است: نخست، شرکت‌کنندگانی که حضور فعال دارند و دوم فرآیندهایی که موضوع‌های مطرح‌شده در فهرست اولویت‌های برنامه کاری دولت‌ها را بر اساس اهمیت رتبه‌بندی می‌کنند و برخی از آنها را در دستور کار قرار می‌دهند. وی شرکت‌کنندگان را به دو دسته تقسیم می‌کند: نخست، شرکت‌کنندگان درون دولت شامل وابستگان به دستگاه اداری، رییس‌جمهور (یا رییس قوه مجریه)، کارکنان دفتر رییس‌جمهور، کارمندان متخصص و... دوم، شرکت‌کنندگان خارج از دولت شامل گروه‌های منافع، کارکنان مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی، پژوهشگران، استادان، دانشجویان و... (Kingdon, 1984: 180). چه بسیار طرح‌هایی که دستگاه‌های دولتی یا بخش خصوصی ارائه می‌کنند و در نهایت امر، منافع گروه‌ها و افراد را دنبال می‌کند. مثلاً می‌توان از طریق برخی گروه‌های نفوذ، جاروجنجال تبلیغاتی و مطبوعاتی درباره لزوم وجود سرعت‌گیر در یک شهر بزرگ به راه انداخت و در نتیجه قراردادهای کلان خرید از کارخانه‌های تولیدکننده سرعت‌گیر منعقد کرد. در حالی که احتمالاً در همان زمان نیاز مهم دیگری در زمینه ایمنی حمل‌ونقل شهری بیشتر به بوته فراموشی سپرده شده، تنها به این دلیل که گروه‌های نفوذ مربوط به تولیدکنندگان سرعت‌گیر قوی‌ترند. احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ می‌توانند دستور کار دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را نیز تغییر دهند. به عنوان نمونه در اتحادیه اروپا، که یک همکاری اقتصادی و سیاسی

منحصر به فرد بین ۲۷ کشور اروپایی است، از احزاب سبز اروپایی تأثیر پذیرفته و فعالیت‌های احزاب سبز موجب ورود برخی ملاحظات زیست‌محیطی به دستور کار سیاست‌گذاری اروپا شده است. در نتیجه اتحادیه اروپا، الزامات قانونی زیست‌محیطی برای دولت‌های عضو وضع کرده است (رحمانی‌پور، ۱۳۹۰: ۱۱).

در آمریکا نیز در تهیه پیشنهادهای سیاست‌گذاری و تنظیم دستور در سطوح عالی قوه مجریه، هر چند هر دولت شیوه کار متفاوتی دارد، در اغلب موارد با گروه‌های ذی‌نفع و متخصصان، مشاوره‌های متعددی انجام می‌شود (اولسون، ۱۳۸۲: ۱۴۰). علاوه بر این گروه‌های کنگره نیز هر کدام درصد بسط حوزه اختیارات خود برمی‌آیند. تلفیق این واقعیت با این ویژگی که هر گروه سعی دارد تا روابطش را با گروه‌های ذی‌نفوذ و کارگزاران اجرایی و احزاب سیاسی افزایش دهد، واقعیت فرایند سیاست‌گذاری در گروه‌های کنگره آمریکا را شفاف‌تر می‌کند (Walter, 1989: 15). لابی‌گیری و گروه‌های ذی‌نفوذ از طریق فشار بر کنگره و در قالب ارتباط با اعضای کنگره، نقش مهمی در تنظیم دستور کار و تدوین قوانین در آمریکا دارند.

باچ و کمان^۱ نیز در تحلیل سیاست‌گذاری بیست کشور به این نتیجه رسیدند که احزاب، تأثیر زیادی بر سیاست‌ها دارند. مطالعات هایدنهایم و هکلو^۲ نیز نشان داد که کشورهایی مانند آمریکا و انگلستان به رغم شباهت‌های ساختاری و اقتصادی و همگون بودن فشارهای اقتصادی، اجتماعی و محیطی، انتخاب‌های بسیار متفاوتی در اتخاذ سیاست‌ها در بخش‌های نظامی، رفاهی و محیط‌زیست دارند (پارسونز، ۱۳۸۵: ب: ۲۲۲).

با توجه به ساختار متفاوت اجتماعی و سیاسی کشورها، راه‌یابی مشکلات به دستور کار دولت، تابع منطق یکسانی نیست. راجر کب و همکارانش در این زمینه، سه الگو (ابتکار از خارج، بسیج و دسترسی از داخل) را ارائه کرده‌اند (وحید، ۱۳۸۳: ۲۹). در جدول زیر تنوع الگوهای دستور کار گذاری نشان داده شده است.

1. Budge and Keman
2. Heidenhimer and Hecllo

جدول ۱- الگوهای تنظیم دستورکار

الگو	نقطه آغاز	آغازگر	گروه موافقان	ارتباط با رژیم سیاسی
ابتکار بیرونی	دستورکار عمومی	گروه‌های اجتماعی و حرفه‌ای	گروه‌های حرفه‌ای، توده مردم، احزاب، گروه‌های ذی نفوذ	کثرت‌گرای لیبرال مردم‌سالار
بسیج عمومی	دستورکار رسمی	تصمیم‌گیرندگان و مقامات دولتی	دولت، تصمیم‌گیرندگان	تمامیت‌خواه سوسیالیست تک‌حزبی
ابتکار درونی	دستورکار رسمی	گروه‌های اثرگذار نزدیک به دولت	گروه‌های اجتماعی یا سیاسی نزدیک به دولت	کل‌گرا تمامیت‌خواه دیوان‌سالار

گروه‌های مختلفی بر تنظیم دستورکار عمومی تأثیر می‌گذارند. در این میان احزاب، گروه‌های سیاسی و گروه‌های ذی‌نفوذ از طریق متشکل نمودن توده مردم و بیان خواسته‌ها و نیازهای آنان، توان بالقوه تأثیرگذاری بر فرآیند دستور را دارند. آنها مسائلی را به صورت عمومی مطرح می‌کنند و افراد جامعه، آن مسائل را به صورت تحسن و اعتصاب، ترک کار، شورش و اعتراض و... یا از طریق جبهه‌گیری‌های سیاسی در هنگام رأی دادن مورد تأیید و تأکید قرار می‌دهند. توان تأثیرگذاری احزاب و گروه‌ها، تابع توان مالی و تعداد اعضای آنهاست. ممکن است با جست‌وجوی موضوعات مشترک چند حزب و گروه‌های اجتماعی، خوشه‌های قدرت شکل بدهند و منابع مشترکی ایجاد کنند و از آن طریق بر فرآیند دستورکار تأثیر بگذارند.

تأثیرگذاری جامعه مدنی بر تنظیم دستورکار در الگوهای معرفی‌شده متفاوت است و از عواملی چون فرهنگ سیاسی جامعه، نوع نظام سیاسی و میزان پاسخگویی دولت تأثیر می‌پذیرد. علاوه بر این در مرحله تنظیم دستورکار نیز به لحاظ فنی، میزان تأثیرپذیری دولت از جامعه مدنی یکنواخت نیست. «دولت‌ها گاهی بیش از هر زمان دیگری از افکار جدید استقبال می‌کنند. هنگامی که بررسی یک مسئله سیاسی در مراحل اولیه است و اندیشه‌های مربوط هنوز سیال هستند، اعمال نفوذ بر آن آسان‌تر از زمانی است که تفکرات مربوط نضج گرفته‌اند. زمانی که بررسی، مدتی و بدون دستیابی به هرگونه

نقش جامعه مدنی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی ارائه ... / ۱۳۱
پیشرفتی ادامه یافته و هیچ‌کس نمی‌داند که چه باید کرد، احتمال اثرگذاری بر اندیشه
بیشتر است» (Moran, et al. 2006: 157).

مرحله سوم: تدوین سیاست‌ها و تصمیم‌گیری

در تعریفی بسیار ساده، تصمیم‌گیری عبارت است از انتخاب یک راه‌حل از میان راه‌حل‌های مختلف. به طور کلی فرایند تصمیم‌گیری، شش مرحله دارد: تشخیص و تعیین مسئله، احصای راه‌حل‌های ممکن، انتخاب معیار سنجش، تعیین نتایج حاصل از هر راه‌حل، ارزیابی راه‌حل‌ها و اخذ تصمیم (الوانی، ۱۳۸۵: ۱۹۹ و ۲۰۱).

در مرحله تدوین سیاست‌ها، ابتدا باید تعریف و تصویری روشنی از مشکل یا مسئله مورد نظر ارائه کرد. البته این تعریف بسته به دیدگاه‌های تصمیم‌گیرندگان و سهام‌داران اصلی ممکن است متفاوت باشد. «هر دسته از نخبگان، مفاهیم و ارزش‌های ویژه خود را دارند که در تعامل با جهان‌های مفهومی دیگر نخبگان است. این درک نوین را ابتدا وارد عرصهٔ هنجاری و مرجعیت سیاست‌گذاری نموده، سپس آن را به حلقه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی وارد می‌کند» (اشترین، ۱۳۸۰: ۸).

در اینجا این سؤال پیش می‌آید که سیاست‌گذاران تا چه اندازه در تصمیم‌های خود مقید به رأی و نظر عناصر جامعه مدنی هستند و جامعه مدنی چه نقشی در روی کار آمدن این سیاست‌گذاران داشته است؟ از این لحاظ بین جوامع دموکرات تا اقتدارگرا، درجات مختلفی از تأثیرگذاری وجود دارد. جامعه مدنی مؤثر از طریق میتینگ‌ها و برنامه‌های حزبی می‌تواند نظرهای مردم را دربارهٔ سیاستی خاص منعکس کند و این خود زمینه را برای تدوین سیاست‌های مناسب فراهم می‌کند. به عبارتی خواست و انتظارات شهروندان، مبنای اساسی تدوین سیاست‌ها و تصمیم‌گیری می‌شود و تخطی از مرجعیت کلی توسط سیاست‌گذاران با واکنش جامعه مدنی روبه‌رو می‌شود در این چارچوب است که سیاست‌های تدوین‌شده، متناسب با نیازها و اهداف جامعه است.

در این مرحله، مردم مسائل را تشخیص داده، طرح‌هایی برای تغییر سیاست‌های عمومی ارائه می‌کنند و در فعالیتهای سیاسی از قبیل مبارزات انتخاباتی و لابی‌گری گروه‌های فشار وارد می‌شوند. رییس‌جمهور، اعضای کنگره، کارمندان اداری، لابی‌گران،

روزنامه‌نگاران، اساتید دانشگاه و... می‌توانند در هر یک از این فرآیندها وارد شوند. کینگدان، تأثیر جامعه مدنی را بر تدوین سیاست در آمریکا اینگونه ترسیم می‌کند: «گروه‌های ذی‌نفع به جای ساختاربندی دستورکار عمومی، اغلب تلاش می‌کنند تا هنگامی که دستورکار توسط دیگر فرایندها یا شرکت‌کنندگان تهیه شد، گزینه‌های مرجع خود را معرفی کنند. همچنین به نظر می‌رسد که اهمیت نقش رسانه‌های گروهی کمتر از میزان پیش‌بینی شده باشد. به نظر می‌رسد که آنها وقایع را گزارش می‌کنند، به جای آنکه تأثیر مستقلاً بر دستور کار دولت داشته باشند. آنها می‌توانند به شکل‌گیری و ساختاربندی یک مسئله کمک کنند، اما نمی‌توانند مسئله را خلق کنند. دانش‌گایان، محققان و مشاوران بیشتر بر گزینه‌های جایگزین به جای دستورکار و بر جهت‌گیری‌های بلندمدت به جای برون‌دادهای کوتاه‌مدت، اثرگذار هستند. به نظر می‌رسد که رییس‌جمهور، منصوبان سیاسی او و کنگره در تهیه دستورکار و با کمک کارمندانشان در تعیین جایگزین‌ها، نقشی کلیدی بازی می‌کنند (Kingdon, 1984: 46).

در مرحله تصمیم‌گیری و تصویب سیاست‌ها، حضور جامعه مدنی تأثیرگذار است. سیاست‌های تدوین‌شده در مرحله تصمیم‌گیری در معرض انتخاب جدی سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد. بسته به پارلمانی یا ریاستی بودن نظام‌ها، شاهد شیوه‌های مختلفی از تصمیم‌گیری هستیم؛ از تصمیم‌گیری فردی تا گروهی و شورایی تا تصمیم‌گیری همگانی که در قالب همه‌پرسی نمایان می‌شود. احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ در همه این شیوه‌ها مؤثر هستند، اما نقش آنها به‌ویژه گروه‌های ذی‌نفوذ در تصمیم‌گیری‌های پارلمانی، اهمیت زیادی دارد. با توجه به متداول شدن روش‌های تصمیم‌گیری جمعی در نظام‌های سیاسی فعلی، به نظر می‌رسد جامعه مدنی بیش از گذشته واجد قدرت تأثیرگذاری در مرحله تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های عمومی شده است.

در آمریکا، گروه‌های ذی‌نفوذ اغلب با کارگزاران اجرایی وارد مذاکره و تبادل نظر می‌شوند و در صورت ناکامی در مذاکره با قوه مجریه، آنها نفوذ خود را به سمت قوه مقننه جهت‌گیری می‌کنند. ویژگی خاص کنگره آمریکا، این گروه‌ها را به تأثیرگذاری بر فعالیت‌های پارلمانی تشویق می‌کند. این گروه‌ها، منافع دیگر گروه‌های مردمی را در حوزه‌های گوناگون، سازمان‌دهی و مطرح می‌کنند (Olson & Norton, 1996: 11).

در مجموع ایالات متحده، حکومت چندشاخه‌ای دارد که راه نفوذ را برای اعمال نفوذ در سیاست آن باز می‌گذارد. از این‌رو گروه‌های ذی‌نفوذ می‌توانند از راه‌های مختلف، سیاست آن را شکل دهند. از جمله این راه‌ها می‌توان به اعمال فشار بر نمایندگان انتخاب‌شده و اعضای قوه مجریه، کمک مالی، رأی دادن در انتخابات، شکل دادن به افکار عموم و... اشاره کرد. در این میان گروه‌های فشار حامی اسرائیل به‌ویژه ایپک، توان بالایی در بازیگری در عرصه سیاسی امریکا دارند (آذرگش، ۱۳۹۰: ۲).

مرحله چهارم: اجرای سیاست‌ها

اجرای سیاست شامل آن دسته از فعالیت‌های افراد یا گروه‌های عمومی و خصوصی است که در پی دستیابی به اهدافی است که در فرآیند تصمیمات سیاستی صورت‌بندی شده‌اند (Williams, 1971: 144). اجرای سیاست بیشتر بدین شکل تعریف می‌شود: «چیزی که مابین شکل‌گیری اراده بخشی از حکومت برای انجام یا توقف انجام کاری و تأثیر نهایی‌ای که بر محیط اجرا می‌گذارد، اتفاق می‌افتد» (Fischer & et al, 2007, 51).

دو دیدگاه اصلی درباره اجرای سیاست‌ها وجود دارد: دیدگاه بالا به پایین و دیدگاه پایین به بالا. این دو رویکرد مبتنی بر الگوهای دموکراسی متفاوتی هستند. رویکرد بالا به پایین، ریشه در مفاهیم سنتی و نخبه‌گرایانه از دموکراسی نمایندگی دارد. در این دیدگاه، نمایندگان منتخب تنها بازیگرانی هستند که درون جامعه برای اتخاذ تصمیم‌های محدودکننده رفتار کلیه شهروندان، مشروع شناخته می‌شوند. از این‌رو این الگو، تابع حکمرانی دموکراتیک مناسب برای تضمین این موضوع است که تصمیم‌های اخذشده تا حد ممکن به دقت انجام می‌شود. به عبارت دیگر، هرگونه انحراف از اهداف سیاست‌گذاری تعیین‌شده در دولت مرکزی، به منزله نقض معیارهای دموکراتیک تلقی می‌شود.

رویکردهای پایین به بالا، این الگوی دموکراسی را به چالش می‌کشند. آنها تأکید می‌کنند که بوروکرات‌های محلی، گروه‌های هدف و بازیگران خصوصی به برخی موضوعات مشروعیت می‌بخشند. در نتیجه آنها نیز در فرآیند اجرا به حساب آورده می‌شوند. از دیدگاه پایین به بالا، الگوی نخبه‌گرایانه این موضوعات را نادیده می‌گیرد و از این طریق منجر به تصمیمات غیرقانونی می‌شود. از این‌رو انحراف از اهداف

۱۳۴ / پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————
سیاست‌گذاری تعیین‌شده در مرکز، اصول دموکراتیک را نقض نمی‌کند. از این منظر، حکمرانی مشروع دموکراتیک تنها از طریق یک الگوی مشارکتی دموکراتیک امکان‌پذیر است و کسانی را که تحت تأثیر یک تصمیم خاص قرار می‌گیرند، از جمله کارمندان اداری سطح پایین، گروه‌های فشار، بازیگران خصوصی و... را نیز در برمی‌گیرد (Fischer, 2007: 94-95).

اجرای سیاست‌ها، فرایندی است که همیشه در حال تغییر است و به وسیله اقدامات کارگزاران، نهادها، سازمان‌ها و بازیگران آنها مشخص می‌شود و از زمینه‌ها تأثیر می‌پذیرد. گرایش به کوچک‌سازی دولت و تفویض هرچه بیشتر اختیارات به بخش خصوصی و دیدگاه‌های تئوری انتخاب عمومی، نقش دولت را به‌ویژه در آمریکا و انگلستان کاهش داده است. «جان تامپسون»، هفت موضوع عمده را به عنوان ویژگی‌های نگاه جدید برشمرده است: خصوصی‌سازی، تفویض، رقابت، مقاطعه‌کاری، مقررات‌زدایی، کیفیت خدمات و کوتاه‌سازی. این امور، تأثیر زیادی بر نحوه اجرای سیاست‌های عمومی و مطالعات مربوط به آن می‌گذارد. در چنین چشم‌اندازی، نقش دولت در اجرای سیاست‌های عمومی هرچه بیشتر کاهش می‌یابد و ارائه خدمات عمومی از مسئولیت‌های دولت خارج و به عرصه عمومی و اختیارات عمومی سپرده می‌شود. اجرای سیاست‌ها، غیر سیاسی می‌شود و نقش دولت هرچه بیشتر به سطوح کلان و قواعد کلی محدود می‌گردد. فاصله از رهیافت بالا به پایین و نگاه کنترلی و «مدیریت دولتی» بیشتر و بیشتر می‌شود و نگاه شبکه‌ای، بازاری و غیر دولتی به اجرای سیاست‌های دولتی و ارائه خدمات عمومی حاکم شده است (اشتریان، ۱۳۹۱: ۳۸).

سیر تکامل روش‌های اجرای سیاست‌های عمومی از روش بالا به پایین تا اجرای شبکه‌ای، بیانگر اهمیت نقش روزافزون مجریان غیر دولتی در اجرای سیاست‌های عمومی است. نهادهای سازمان‌یافته و حتی سازمان‌نیافته و مردمی با ظرفیت‌هایی که در اختیار دارند، می‌توانند به اجرای سیاست‌های عمومی کمک کنند. آنها به سبب ارتباط تعاملی خود با جامعه و تشویق و ترغیب مردم و گروه‌های مختلف جامعه در اجرای سیاست‌های عمومی، نقش رو به گسترشی ایفا خواهند کرد. گروه‌های ذی‌نفع نیز در اجرای سیاست‌های عمومی نقش مؤثر ایفا می‌کنند. آنها اگر منافع خود را در

اجرای صحیح و کامل سیاست ببینند، ضمن آنکه خود وارد عرصه اجرا می‌شوند، دیگران را نیز ترغیب می‌کنند. اما اگر منافع آنها در اجرا نشدن سیاست باشد، تمام تلاش خود را برای توقف و اختلال در اجرای آن به کار می‌گیرند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۱۳۱).

برخی از سیاست‌ها در عرصه اجرا، تأثیر زیادی بر گروه‌های حاشیه‌ای و فاقد قدرت دارد. این گروه‌ها، ابزار اندکی برای بیان نگرانی‌ها و اولویت‌های خود به مجریان سیاست‌ها در اختیار دارند. احزاب، گروه‌های ذی‌نفوذ و به‌ویژه سازمان‌های غیر دولتی، نقش مهمی در انتقال این پیام‌ها و انتشار اطلاعات مرتبط با اینگونه سیاست‌ها به سیاست‌گذاران ایفا می‌کنند (UNEP, 2009: 50).

گروه‌های ذی‌نفوذ در اجرای سیاست‌های عمومی مؤثر هستند و می‌توانند جلوی اجرا را بگیرند و آنها را با تأخیر، کندی و تغییر مواجه سازند. البته گروه‌های ذی‌نفوذ به عنوان یک عامل نظارتی نیز عمل می‌کنند و قادرند بر شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های عمومی کنترل اعمال کنند و در صورتی که موارد تخلفی مشاهده کردند، آنها را برملا سازند. این نقش گروه‌های ذی‌نفوذ نیز آثار اجرایی داشته و می‌تواند موجبات اصلاح، بهبود و تغییر در اجرای سیاست‌ها را فراهم آورد (الوانی، ۱۳۸۷: ۵۴).

نقش احزاب رقیب و گروه‌های ذی‌نفوذ در مرحله اجرا می‌تواند مبتنی بر توقف اجرا و ارائه سیاست‌های جایگزین نیز باشد. در مواردی که احزاب رقیب قدرت زیادی ندارند، حمایت دولت از یک سیاست می‌تواند شانس موفقیت آن را افزایش دهد. به عنوان مثال در سنگاپور، احزاب مخالف دولت حاکم، متعدد و ضعیف‌اند و کارایی و توانایی لازم را ندارند تا پیشنهاد‌های جایگزین برای سیاست‌های مصوب ارائه دهند یا بر نقاط ضعف سیاست‌های موجود متمرکز شوند. از طرفی رهبران حزب حاکم از سیاست‌های تدوین‌شده، حمایت لازم را به عمل می‌آورند و با فراهم کردن نیروی انسانی و منابع مالی لازم، موفقیت سیاست‌هایشان را تضمین می‌کنند (قلی‌پور، ۱۳۹۰: ۱۲۰).

در بیشتر کشورهای جهان سوم که دولت‌ها به تدوین و تهیه سیاست‌های گسترده و جامع گرایش دارند، بوروکراسی دولتی و اداری در اغلب موارد برای اجرای آنها کمبودها و نواقص بسیار دارد. گروه‌های ذی‌نفوذ، احزاب مخالف و افراد و گروه‌های فشار اغلب تلاش می‌کنند به جای فرآیند تدوین سیاست‌ها، فرآیند اجرا را تحت تأثیر قرار دهند (اشتریان، بی تا: ۳۰).

مرحله پنجم: ارزیابی سیاست‌ها

به عقیده «ژان لکا»، ارزیابی عبارت است از عمل جمع‌آوری، تحلیل و تفسیر اطلاعات دربارهٔ کاربست و اثر تمهیداتی که هدفشان، انجام نوعی کنش در زمینه یک موقعیت اجتماعی و همچنین فراهم آوردن تمهیداتی نوین است (مولر، ۱۳۸۷: ۱۲۹). ارزیابی سیاست‌ها نه تنها به وسیله ارائه‌کنندگان سیاست، بلکه به وسیله کسانی که تحت تأثیر آن سیاست بوده‌اند نیز صورت می‌گیرد. ارائه‌کنندگان سیاست معمولاً تحت نظر نهادهای مشخص، در جهت شناسایی نقاط ضعف و قوت سیاست‌های اجراشده به ارزیابی سیاست‌ها می‌پردازند و کسانی که تحت تأثیر سیاست بوده‌اند، از مجاری مختلف، نظرهای خود را دربارهٔ سیاست‌های انجام‌شده ابراز می‌کنند.

به طور کلی سه نوع ارزیابی فنی، دموکراتیک و کثرت‌گرایانه را می‌توان از یکدیگر تمایز داد. در ارزیابی فنی، نقش افکار عمومی خیلی مشهود و تأثیرگذار نیست. در ارزیابی دموکراتیک، زمینه برای ورود مشارکت‌کنندگان با افق‌های فکری مختلف فراهم می‌شود و موجب رویارویی دموکراتیک برای تعیین اهداف، سیاست و وسایل مناسب آن می‌شود. در ارزیابی کثرت‌گرایی، ارزیابی به عنوان روندی کثرت‌گرا درون نظام کنشگران مرتبط با سیاست تعریف می‌شود که طی آن، مشروعیت و اعتبار ملاحظات دولتی از طریق مقایسهٔ تأثیرات آن با نظام‌های ارزشی بررسی می‌شود (وحید، ۱۳۸۳: ۲۶۱).

ارزیابی کثرت‌گرایانه درون دولت، تأثیرپذیری مستقیم از جامعه مدنی ندارد؛ اما ارزیابی بر شالودهٔ کثرت‌گرایی توسط نهادهای غیر دولتی و جامعه مدنی که نزدیک‌ترین گروه‌های هدف به سیاست‌های عمومی هستند، پرسش دربارهٔ سیاست‌های عمومی را در دستور کار قرار داده و ارزیاب سیاست‌های عمومی می‌شوند. برگزیدن این روش به درستی این پنداشت را در میان شهروندان قوت می‌بخشد که به صورت واقعی در شکل‌گیری سیاست‌ها دخالت داشته‌اند (همان: ۲۷۰).

نهادهای ارزیاب در فرآیند سیاست‌گذاری، بی‌طرفانه به این مهم می‌پردازند و نتیجهٔ کار این نهادهاست که مورد توجه جامعهٔ مدنی است. نقش جامعهٔ مدنی در اینجا بسیار مهم است؛ از طریق مشارکت در ایجاد مجالس قانون‌گذاری که معمولاً نقش نظارتی قوی نیز دارند. نهادهای ارزیاب غیر دولتی بسته به میزان توسعه و تأثیرگذاری جامعه

مدنی بر فعالیت‌های دولت در این مرحله نقش مهمی خواهند داشت. بخش مهمی از ارزیابی به صورت غیر رسمی و از طریق گروه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی، مطبوعات و توده مردم انجام می‌شود. سیاست‌ها ممکن است به صورت پیش‌بینی‌نشده بر عده‌ای از مردم، تأثیرات مطلوب یا نامطلوب بر جای بگذارد و یا گروه‌های خاص را به طریق پیش‌بینی‌نشده تحت تأثیر قرار دهد. اظهار نظر سازمان‌های غیر دولتی، سازمان‌های خارجی و منطقه‌ای در ارزیابی سیاست‌ها، از نوع ارزیابی‌های غیر رسمی است. احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ با تشکیل همایش‌ها یا سمینارها با حضور گروه‌های علمی و از طریق انتشار بیانیه، ارزیابی خود را از سیاست‌ها بیان می‌دارند.

احزاب و گروه‌های سیاسی بر اساس دیدگاه‌های خود، یک سیاست را ارزیابی می‌کنند. در اینجا ارزیابی تابعی از منافع و گرایش‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی است. این رویکرد به گرایش سیاسی در ارزیابی سیاست‌های عمومی نیز مشهور است و فرصت بیشتری برای لحاظ کردن نظرهای گروه‌های مختلف شهروندان و مشارکت اجتماعی پدید می‌آورد و در عین حال این امکان را به وجود می‌آورد که افراد و گروه‌های واسطه‌ای و مستشاری به کمک افراد و گروه‌های اجتماعی آمده، آنها را در ارزیابی‌های سیاستی یاری داده و به آنها کمک‌های فنی ارائه دهند. در چنین رهیافتی، یک سیاست می‌تواند برای یک گروه کاملاً مطلوب و برای گروه دیگر کاملاً نامطلوب تلقی شود (اشتریان، ۱۳۹۱: ۲۵۰). تفاوت نگاه دو حزب جمهوری خواه و دموکرات آمریکا به مسئله مهاجرت و حزب کارگر و محافظه‌کار انگلیس به مسئله رفاه اجتماعی در همین چارچوب قابل تحلیل است.

احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ با توجه به منافع اجتماعی، حزبی و گروهی خود، نقش مثبت و منفی بر سیاست‌گذاری خواهند داشت. در نقش منفی، این گروه‌ها باعث به وجود آمدن مشکلاتی از قبیل تبعیض سیاسی و نابرابری و تبعیت منافع عمومی از منافع گروهی خاص می‌شوند. در نقش مثبت، این گروه‌ها با منافع قدرت، توانمندی و ظرفیتی که در اختیار دارند و با استفاده از توان سازمان‌یافتگی می‌توانند آثار ارزنده و مثبتی مانند تبیین انتظارات و نیازهای شهروندان، اعمال نظارت و کنترل و تحلیل مسائل عمومی به جای می‌گذارند (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۷۲-۱۷۴).

نتیجه‌گیری

در مرحله شناخت مشکلات عمومی، عواملی مانند سازمان‌های دولتی در کنار احزاب، گروه‌های ذی‌نفوذ و نهادهای مدنی از طریق مطبوعات و رسانه‌ها به طرح مشکلات و انتشار آن اقدام می‌کنند. در مرحله بعد به یافتن راه‌حل‌های مختلف کمک می‌کنند. عناصر جامعه مدنی در هنگام تصمیم‌گیری نیز بر انتخاب‌های سیاستی نفوذ و تأثیر می‌گذارند، در اجرای سیاست‌های عمومی مشارکت می‌کنند و در مواردی خود به ارزیابی سیاست‌های عمومی و آثار و پیامدهای این سیاست‌ها بر جامعه و مردم می‌پردازند.

دولت‌ها در عرصه سیاست‌گذاری عمومی با گروه‌های متعددی روبه‌رو هستند که علاقه‌مندند تا بر بخشی از برنامه‌ها و سیاست‌ها تأثیر بگذارند. تعامل بین دولت و گروه‌های مدنی خودی به شکل‌گیری شبکه‌های سیاستی منجر می‌شود. شبکه‌ها، چارچوب نهادینی هستند که درون آنها بازیگران مدنی و دولتی با یکدیگر تعامل می‌کنند. آنها نهادهای غیر رسمی هستند؛ یعنی روابطی که به صورت غیر رسمی سازمان‌دهی، دائمی و قاعده‌مند هستند. قواعدی که بر سر آنها توافق حاصل شده است، اعتماد را به وجود می‌آورند و ارتباطات را تقویت می‌کنند و در عین حال تردید را نیز کاهش می‌دهند. آنها بنیان هماهنگی غیر سلسله‌مراتبی هستند.

رویکرد حکمرانی در نگاه کلان و رویکرد شبکه‌ای در سطح سیاست‌گذاری میانی بر مدیریت و حکومت از طریق مذاکره به جای سلسله‌مراتب تأکید می‌کند. وجود احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ در جوامع امروزی برای ایجاد شفافیت و بیان خواسته‌های مردم، امری بدیهی و مسلم است. حکومت‌ها می‌توانند برای آشنایی با مسائل و مشکلات عمومی، ضمن فراهم آوردن بستر مناسب جهت فعالیت گروه‌های مدنی، آنها را در مسیر اهداف سیاست‌های عمومی قرار دهند. شاید یکی از دلایل عمده احساس نیاز حکومت‌ها به گروه‌های جامعه مدنی، ضرورت مشارکت گروه‌های مختلف در فرایند سیاست‌گذاری است. روحیه آزاداندیشی و باور مشارکت مردمی در صاحبان قدرت، ضرورت فعالیت گروه‌های ذی‌نفوذ را مشروعیت می‌دهد. به طور کلی نیاز حکومت‌های طرفدار دموکراسی به احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ، امری شناخته شده است. تئوری انتخاب عمومی و مشارکت اجتماعی، نمونه‌هایی از حرکت حکومت‌ها به سمت مشارکت همه

گروه‌ها در فرایند سیاست‌گذاری عمومی است. احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ تلاش می‌کنند از طریق بیان خواسته‌های مردم، تعداد بیشتری از آنان را به سمت خود جلب کنند. این گروه‌ها از طریق سخنرانی‌ها، جراید، مرام‌نامه‌ها، اساس‌نامه‌ها و تشکیل جلسات، سعی در انتقال دیدگاه‌ها و افکار خود به گروه‌های مختلف جامعه را دارند و مردم نیز با توجه به نوع سلیقه و علاقه خود، جذب گروه‌ها می‌شوند.

در بسیاری از موارد، افراد تنها به دلیل مسایل سیاسی، جذب گروه‌های ذی‌نفع نمی‌شوند، بلکه ممکن است علت اصلی، منافع شخصی باشد که از این گروه‌ها به دست می‌آورند. مثلاً افراد وقتی عضو اتحادیه‌های کارگری می‌شوند، در پی سیاست‌گذاری عمومی نیستند، بلکه به دنبال این هستند که از این طریق، امنیت شغلی خود را حفظ کنند. فعالیت گروه‌های ذی‌نفوذ، یکی از راه‌کارهای مؤثر دولت‌ها در حل بسیاری از مسائل عمومی است که کشورها درگیر آنها هستند. حضور گروه‌های ذی‌نفوذ موجب می‌شود که میزان پاسخگویی اجتماعی دولت‌ها بالا رفته، خود را در مقابل مردم پاسخگو بدانند.

احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ می‌توانند با نقش ویژه‌ای که دارند، مسائل عمومی را به دولت منعکس کنند. این گروه‌ها، آنچه را مردم خواستار آن هستند، به دولت‌ها منتقل می‌کنند و از این طریق از سوی مردم پشتیبانی و هدایت می‌شوند. همچنین رهبران این گروه‌ها بر تصویب قوانین تأثیر می‌گذارند. به طور مثال ممکن است در تصویب یک قانون، ده تا بیست نفر مشخص تحت شرایطی، تأثیری بر نمایندگان بگذارند که توده‌های جامعه از این تأثیرگذاری عاجز باشند.

در مجموع تغییر رویکردهای مطرح در مراحل مختلف سیاست‌گذاری از بازیگران معدود به تنوع و گسترش بازیگران از رویکرد دستوری به مشارکت گروهی و تغییر ماهیت دولت از حداکثری به دولت حداقلی و گسترش تمایلات دموکراتیک در سطح دنیا بیانگر این است که فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در مراحل مختلف آن، تحت تأثیر نیروهای نوینی است که بر دامنه حضور آنها و میزان قدرتش روزبه‌روز افزوده می‌شود. در این مقاله تلاش شد به این روندهای قابل تأمل پرداخته شود و چارچوب مفهومی مناسبی برای تحلیل نقش‌های نوظهور در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در پنج مرحله مجزا فراهم گردد.

منابع

- آذرگشبین سینا (۱۳۹۰) «نقش لابی آپیک در دستگاه سیاست‌گذاری آمریکا»، بارگزاری شده در ۷ بهمن ۱۳۹۳، قابل بازیابی در:
- <http://gozaresh-nakhande.ir/ref/۲۳/۲/index.html>
- ازغندی، علیرضا (۱۳۸۵) مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران، تهران، قومس.
- اشترینان، کیومرث (۱۳۸۰) «تدوین مسائل و تدوین راه‌حل‌ها در سیاست‌گذاری فرهنگی»، مجموعه مقالات همایش موازین توسعه و ضد توسعه فرهنگی و اجتماعی شهر تهران، تهران، فرهنگ آشنا.
- (۱۳۹۱) مقدمه‌ای بر روش سیاست‌گذاری فرهنگی، تهران، جامعه‌شناسان.
- (بی تا) اجرا پژوهشی، تهران، در دست انتشار.
- الوانی، مهدی (۱۳۷۱) مدیریت عمومی، تهران، نی.
- (۱۳۸۵) تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، سمت.
- (۱۳۸۷) «خط‌مشی عمومی و اجرا»، مجله حقوق و مصلحت، سال اول، شماره اول، صص ۴۵-۵۸.
- اولسون، دیوید ام (۱۳۸۲) نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری (دیدگاهی مقایسه‌ای)، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ایوبی، حجت‌الله (۱۳۹۰) احزاب سیاسی در فرانسه، تهران، سمت.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۵) جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، نی.
- پارسونز، وین (۱۳۸۵) مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها، جلد اول الف و ب، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- رحمانی‌پور، فائزه (۱۳۹۰) تحلیل رابطه بین فعالیت احزاب سبز و نقش آنها در سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا در زمینه محیط‌زیست، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۹) بنیادهای علم سیاست، تهران، نی.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۰) حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، تهران، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد تهران.
- مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۸۹) روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاج یوسفی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- مولر، پیتر (۱۳۸۷) سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، دادگستر.
- وحید، مجید (۱۳۸۳) سیاست‌گذاری عمومی، تهران، میزان.
- (۱۳۸۴) «نگاهی به مشکل سیاست‌گذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه

هاولت، مایکل و ام رامش (۱۳۸۰) مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

- Allisons, geraham (1971) *Essence of Decisions*, Boston, Little Brown.
- Birkland, T (2005) *An Introduction to Policy Process* (2 Ed.) new york, ME Sharp.
- Carson, Marcus, Tom R. Burns, and Dolores Calvo (2009) *paradigms in public policy: theory and practice of paradigm shift in the EU*, Peter Lang.
- Dunn, William (1995) *Public policy analysis, an introduction*, Englewood cliffs prentice hall.
- Dye, Tomas (2002) *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentic Hall.
- Fischer, Frank, Gerald J, Miller, Mara S, Sidney (2007) *Handbook of Public Policy Analysis*, Taylor & Francis.
- Hogwood, B, and Gunn, L (1984) *Policy Analysis for Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- Kingdon, Johan (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Littlebrown.
- Lasswell, Harold (1951) *The policy orientation*, Stanford, Stanford University Press.
- Moran, Michael, Rein, Martin and Goodin, Robert (2006) *the oxford handbook of public policy*, oxford, oxford university press.
- Olson, david m and Norton, Philip (1996) "legislatures in democratic transition", *the new parliaments of central and eastern Europe*.
- Peters, Gay (2004) *American Public Policy, Pomise and Performance* (7 Ed.) new yourk, CQ Press.
- Richards, Daivid (2002) *Public Policy in a Changing World, Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press.
- Sabatier, Paul (1993) *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*, Oxford, Westview Press.
- UNEP (2009) *integrated policy making for sustainable development*, UNEP publication.
- Walter j, oleszek (1989) *congressional procedures and the policy process*, third edition.
- Wiliams, walter (1971) *social policy research and analysis: the experience in the federal social agencies*. New york: elsevier.