

## سرطان‌های خفته تهدید در تقویم سیاستی سیاستگذاران در ایران

علی ایمانی<sup>۱</sup>

دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۸ - پذیرش: ۱۳۹۸/۳/۲۵

### چکیده

موضوع این پژوهش، تبیین نقاط تهدیدزای خاموش در سیاستگذاری کلان ملی در ایران و چگونگی ورود این مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستی سیاستگذاران است. به نظر می‌رسد نظام سیاستگذاری ایران در بخش "تقویم سیاستی" متاثر از رویکردهای هنجاری، دموکراتیک، دستاوردهای علمی و منافع ذینفعان است. تهدیداتی تخریب‌گر در این بخش وارد سیستم می‌شود که ورود آن ممکن است توسط خود سیستم با جامعه مدنی حمایت شود. پرسش اصلی پژوهش، تبیین چگونگی فعال شدن این سرطان‌های خفته و ارائه پیشنهاد سیاستی در جهت حل آن است. چارچوب نظری این تحقیق، نظریه سیستم‌های کارکردگرا است. محقق با بهره‌گیری از روش تحقیق تبیین علی به تبیین چگونگی فعال شدن تهدیدات اجتماعی با مداخلات غیرضروری سیاستگذاران می‌پردازد. محقق با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای و با جمع‌آوری اسناد و مدارک به تبیین چگونگی ورود مسئله‌های اجتماعی تهدیدزا به تقویم سیاستی سیاستگذاران و روابط علی- معلولی مداخلات سیاستگذاران و فعال شدن پتانسیل‌های تهدید در کشور ایران می‌پردازد. استراتژی حل مشکل عبارت است از "آسیب‌شناسی مسئله و نگاه اداری حقوقی به مشکل برای ارائه راه‌حل است. راه کار مهم حل مشکل نیز پالایش نهادی است.

**واژگان کلیدی:** تهدید، نظریه سیستم‌های کارکردگرا، تقویم سیاستی، سیاستگذاری، نهاد

## مقدمه

نگاه ارگانیکی به موضوع سیاست‌گذاری، یکی از روش‌های کم‌خطا و سودمند در سیاست‌گذاری اجتماعی است. در ارگانیسم بدن انسان، اجتناب از درمان مداخله‌ای و تهاجمی، رویکرد غالب و مسلط در علم پزشکی است؛ بنابراین پزشکان (سیاست‌گذاران علم بدن انسان) در استفاده از سیاست‌گذاری تهاجمی (جراحی و مداخله در نظم طبیعی بدن)، جانب احتیاط نگه می‌دارند و پیشگیری را بر درمان مداخله‌ای ترجیح می‌دهند. مطالعه تاریخی طیفی از سیاست‌های انجام یافته در عرصه اجتماعی ایران؛ حاکی از بحران و بن‌بست در مرحله ارزیابی سیاست بوده است مانند انواع مداخلات تهاجمی در محیط زیست، صدور مجوز حفر هزاران حلقه چاه در سراسر کشور، اتوبان کشتی وسط یک دریاچه بزرگ و تاریخی و مناطق حیات وحش شمال و جنوب شرق ایران و ...

به نظر می‌رسد بخش زیادی از مشکلات سیاست‌گذاری در عرصه‌های مختلف اجتماعی به مداخله سیاست‌گذاران در عرصه‌های غیرضرور باز می‌گردد، یعنی اگر سیاست‌گذاران از مداخله سیاستی اجتناب نمایند، سیستم در وضعیت فعالیت سیستماتیک خود بوده و احتمالاً با بحران مواجه نمی‌شود. محقق، ورود این مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستی سیاست‌گذاران را متأثر از منافع ذی‌نفعان و بهره‌برداری نافعانه آنان از ایدئولوژی و هنجارهای تسهیل‌گر می‌داند و سپس با بهره‌گیری از نظریه سیستم‌های کارکردگرا، تهدیدزایی این مدل از سیاست‌گذاری مداخله‌گر را تبیین می‌نماید. نگارنده در این پژوهش با استفاده از نظریه سیستم‌های کارکردگرا، اصل را بر کارکرد متعادل سیستم قرار می‌دهد، به این ترتیب مداخلات غیرکارشناسی سیاست‌گذاران، تعادل سیستم را بهم زده و باعث بروز بحران در سیستم می‌گردد. بنابراین ابتدایی‌ترین راهکار در تقویم سیاستی در واقع "سیاست‌ناگذاری" است.

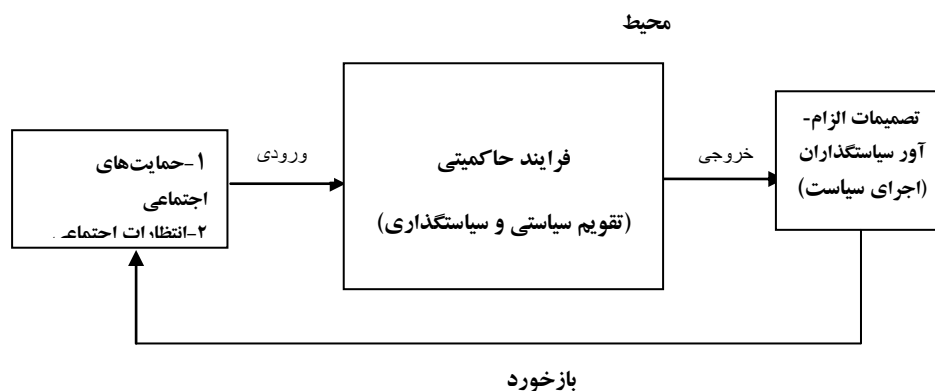
بیان مسئله پژوهش به این شرح است که آناتومی جامعه و نهاد دولت مانند آناتومی بدن انسان متأثر از تهدید است؛ در آناتومی بدن انسان، سلول‌های سرطانی حضور دارند و به حیات با ارگانیسم بدن انسان ادامه می‌دهند که پزشکان با ابتنا بر قاعده عدم مداخله در سیستم از دستکاری این سلول‌ها اجتناب می‌ورزند، زیرا این سلول‌ها به منزله کانون تهدید، پتانسیل تبدیل به سرطان فعال و نابودی کل ارگانیسم بدن انسان را دارند، آناتومی بدن انسان نقطه عزیمت و مثال مطلوبی برای ورود به بحث آناتومی جامعه و نهاد دولت است. پرسش اصلی

این پژوهش، کانون‌های تهدیدزا در آناتومی جامعه و نهاد دولت و چگونگی ورود این مسئله‌های تهدیدزا به کانون تصمیم‌گیری سیاستگذاران است. کانون‌های تهدیدزای اجتماعی از پتانسیل تبدیل شدن به تهدیدات بالفعل و برهم‌زننده تعادل سیستم اجتماعی برخوردارند. دغدغه پژوهش اینست که چگونه مسئله‌ای با ماهیت تهدیدزای اجتماعی وارد تقویم سیاستی سیاستگذاران می‌گردد. چرا سیاست‌گذاران علی‌رغم وجود انبوه مسئله‌های اجتماعی، مسائل تهدیدزا را در تقویم سیاستگذاری اجتماعی خود قرار می‌دهند. تبیین انواع مشکلات زیست‌محیطی، بحران آب، خشکی انواع دریاچه‌ها و رودخانه‌های هزارساله و انواع مداخلات بی‌ضابطه و بنیان‌فکن سیاستگذاران در طبیعت و همچنین سیاستگذاری آموزشی و بهداشتی تهدیدزا در این چارچوب قابل تحلیل است. به نظر می‌رسد ورود مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستی سیاستگذاران، تمدن ایرانی را در معرض تهدید قرار داده است؛ بنابراین محقق به چگونگی ورود مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستی سیاستگذاران و تبیین آن در چارچوب روش‌های تبدیل پدیده به مسئله سیاستی و تبیین تهدیدزایی این مسئله با نظریه سیستمی کارکردگرا می‌پردازد.

اهمیت و ضرورت نظری تحقیق از آنجاست که این پژوهش منجر به انباشت ادبیات نظری در حوزه ورود پدیده‌های تهدیدزا به تقویم سیاستگذاری اجتماعی در ایران می‌گردد. پدیده تهدیدزا به مثابه فساد است، فساد در یک شبکه صورت می‌گیرد و اثر آن تخریب و پیامدش "سرطان‌مانند" است و به تدریج این سرطان فراگیر و ویرانگر سیستم می‌شود و سیستم به خودتخریبی می‌رسد. زیرا فرایند خودتخریبی سیستم به یک هنجار و گفتمان فراگیر تبدیل می‌شود، این فرهنگ و هنجار خود یک مقیاس تولید می‌کند که مبنایی برای قیاس می‌گردد و سیستم‌های مشابه در آن مسیر به مسابقه می‌پردازند تا از هم سبقت بگیرند (رفیع‌پور، ۱۳۸۶: ۱۷). از آنجا که دانش سیاستگذاری به مفهوم روشمند در مراکز دانشگاهی ایران جوان است، بنابراین خلاء ادبیات نظری در این حوزه پوشش داده می‌شود. اهمیت و ضرورت عملی تحقیق از آنجاست که پژوهش حاضر مدخلی بر آسیب‌شناسی ورود مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستی و تبیین خودتخریبی سیستمی در ج.ا.ایران است. تقویم سیاستی مدخل سیاستگذاری در ایران است و هرگونه خطا منجر به هزینه‌های جبران‌ناپذیر در عرصه ملی می‌گردد.

### روش تحقیق

هدف پژوهش، تبیین روند ورود مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستگذاری و فرایند خودتخریبی سیستمی در ایران و ارائه راهکار حل آن است. از آنجا که این پژوهش به تبیین چگونگی ورود مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستگذاری و تبدیل آنها به آسیب‌های بزرگتر اجتماعی می‌پردازد، بنابراین پژوهش از نوع کاربردی است. روش گردآوری مطالب کتابخانه‌ای و ابزار گردآوری اسناد، مدارک و کتب مرتبط با موضوع پژوهش است. روش تحقیق تبیین علی است و محقق، چارچوب نظری نظریه سیستم‌های کارکردگرا را مبنای تحلیل در پژوهش قرار می‌دهد. مطابق این نظریه، ارگان‌های سیستمی بسته نبوده بلکه باز است؛ سیستمی را بسته می‌گویند که ورود و خروجی در آن صورت نگیرد (برتالنی، ۱۳۶۶: ۴۵)؛ سیستم به شرح نمودار سیستمی، باز است. این مدل برای تحلیل سیستم‌های طبیعی و تجربی کاربرد دارد. تاکنون ده‌ها گونه سیستمی از طبیعت تا انسان و نهایتاً سیستم‌های مکانیکی و ارگانیکی شناسایی شده است.



نمودار ۱

این مدل تحلیل بر گرفته از نظریه دیوید ایستون می‌باشد. مطابق نظریه دیوید ایستون؛ یک سیستم از پنج مولفه مهم ورودی سیستم، خروجی سیستم، فرآیند درونی سیستم، محیط پیرامونی و در نهایت بازخورد تشکیل شده است (ایمانی، ۱۳۹۶: ۲۶). در این پژوهش در

مرحله ماقبل خروجی سیستم، تقویم سیاستی روی میز سیاستگذاران است و در این مرحله سلسله رویدادهایی منجر به اولویت‌یابی یک مسئله و ورود آن به چرخه راه‌حل و اجرای راه‌حل می‌گردد که بسیار مهم و حیاتی است. مطابق مدل بالا تقویم سیاستی هم متأثر از مرحله ورودی (انتظارات و حمایت‌های اجتماعی و دستاوردهای علمی) و هم مرحله فرایندی (منافع ذینفعان و رویکردهای ایدئولوژیک نخبگان موثر در سیاستگذاری) است. تاکید این تحقیق بنا به تاثیرپذیری ذوجهی تقویم سیاستی از دو مرحله مهم ورودی و فرایند سیستم و تاثیر آن بر محیط سیستم است.

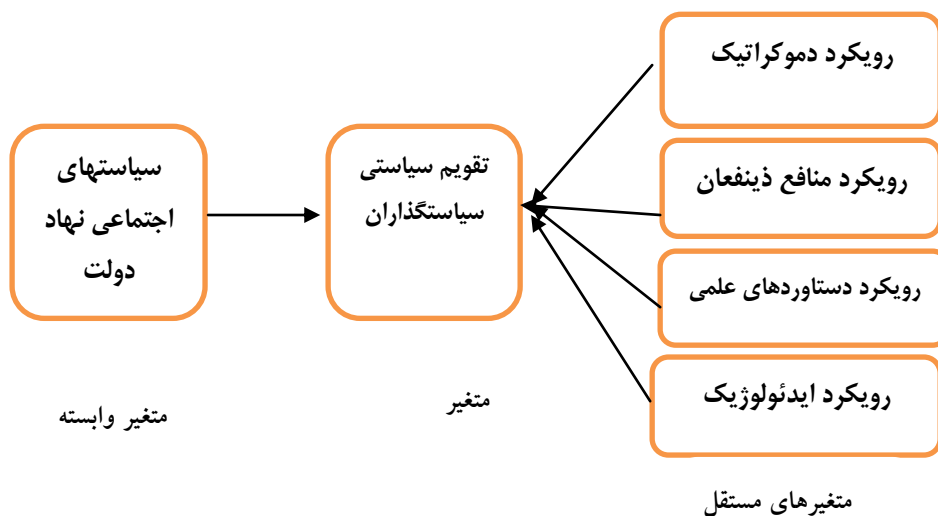
### طرح مفهومی پژوهش

طرح مفهومی پژوهش مبتنی بر متغیرهای پژوهش می‌باشد، بنابراین مدل مفهومی به شرح ذیل تبیین می‌گردد:

متغیر مستقل: سرطان‌های خفته تهدید؛ سرطان خفته تهدید از وجه نمادین و اشاره‌ای برخوردار است و محقق این واژه را برای معرفی نقاط تهدیدزا در عرصه سیاستگذاری مورد استفاده قرار داده است.

متغیر مداخله‌گر: تقویم سیاستی؛ در این پژوهش رابطه بین سرطان‌های خفته تهدید و سیاست‌های اجتماعی، یک رابطه ساده نیست و متغیر مداخله‌گر تقویم سیاستی در این رابطه علت - معلولی مداخله می‌کند.

متغیر وابسته: سیاست‌های اجتماعی نهاد دولت؛ مطابق مدل مفهومی، هرگونه تغییر در متغیرهای مستقل جزء تحقیق از طریق متغیر مداخله‌گر باعث تغییر در متغیر وابسته می‌گردد.

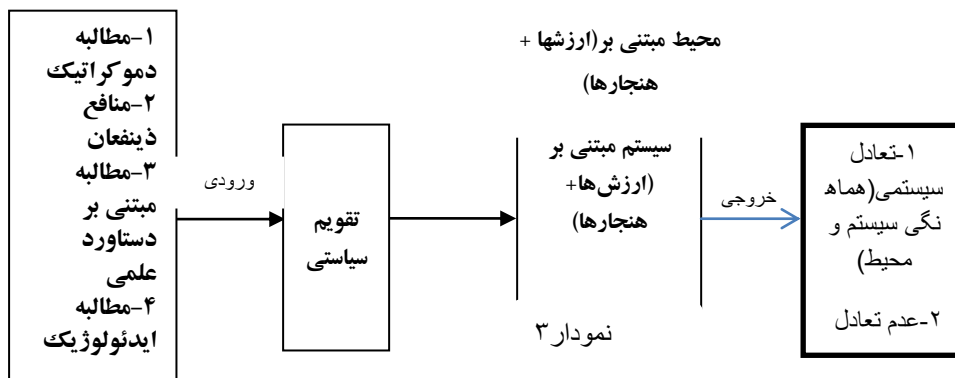


### پیشینه پژوهش

ادبیات پژوهش حاضر در سه بخش مهم تنظیم می‌گردد: ابتدا نظریه کارکردگرای سیستمی به عنوان چارچوب نظری پژوهش تبیین می‌گردد، سپس مفهوم نظری تقویم سیاستی تبیین می‌شود و سپس چهار رویکرد مهم ورود مسئله به تقویم سیاستی در ایران تبیین می‌شود.

### نظریه کارکردگرای سیستمی

نظریه کارکردگرای بر اساس نمودار زیر مبنای تحلیل قرار می‌گیرد؛



کارکرد در منطق کارکردگرایی، اثر یا پیامدی است که یک پدیده در ثبات، بقا و انسجام نظام اجتماعی دارد. این معنا از همان دو معنای ریاضی و زیستی مشتق گردیده و حاوی مفاهیم کل، جز و رابطه است (اسکیدمور، ۱۳۷۲: ۱۴۳). از نظر کارکردگرایی برخورداری از نظم و وابستگی متقابل کارکردی اجزا، گرایش به حفظ خودبه‌خودی نظم و توازن، برخورداری از بعد ایستایی و پویایی، تفکیک میان خود، محیط و تمایز، انسجام و گرایش به حفظ خود از طریق حفظ مرزهای روابط اجزا با کل، مهم‌ترین ویژگی‌های نظام است (ریتزر، ۱۳۹۰: ۱۳۵). مهم‌ترین گزاره کارکردگرایی نسبت به ماهیت جامعه، تلاش در جهت حفظ و توجیه نظم در مقابل ایجاد تغییر و دگرگونی در جامعه است. از نظر کارکردگرایان معاصر، «عدم تعادل نظام» به مثابه مهم‌ترین مصداق کجروی؛ هنگامی فعلیت می‌یابد که افراد در انجام وظایف‌شان کوتاهی نمایند و انتظارات دیگران را بر اساس ارزش‌های فرهنگ‌شان برآورده نسازند (گولدنر، ۱۳۸۳: ۴۶۷). بنابراین سیاستگذاران اجتماعی در چارچوب قاعده ذینفعان و بهره‌گیری از رویکردهای دموکراتیک و ایدئولوژیک با ادخال پدیده‌های تهدیدزا به تقویم سیاستی، تعادل سیستم را بهم زده و هزینه‌های جبران‌ناپذیر تحمیل می‌نمایند.

بنیان و اساس نظریه کارکردگرایی، تلقی جامعه به مثابه نظامی یکپارچه از اجزای وابسته به یکدیگر است. یکپارچگی نظام به معنی میزان سازگاری متقابل اجزای نظام با یکدیگر است؛ زیرا کل یکپارچه، کلی است که تمام واحدهای ساختی در آن دست‌کم با حداقلی از سازگاری، متقابل با یکدیگر هماهنگ باشند که این حالت از طریق اثرهای یک جزء بر اجزای دیگر حاصل می‌شود.

کارکردگرایی؛<sup>۱</sup> مکتب مبتنی بر مفهوم نیازمندی است. از نظر این مکتب، مجموعه نهادهای اجتماعی، انگیزه‌های اولیه بشر را تنظیم می‌کنند و آنرا در معرض ارضا شدن قرار می‌دهند. مثلاً خانواده به عنوان یک پایگاه در جامعه فرد را از لحاظ تمامی آموخته‌های فرهنگی تغذیه می‌کند و به زندگی او جهت می‌دهد (محسنی، ۱۳۸۳: ۵۳). جامعه‌شناسی کارکردی به مفهوم پدیده‌های اجتماعی توجه کرده و در مقام پاسخ دادن به چرایی صورت‌بندی این پدیده‌ها است و اینکه بگوید این پدیده‌های اجتماعی چیست (محسنی، ۱۳۸۳: ۱۲۳). در واقع امر، تحلیل کارکردگرایانه در جامعه‌شناسی غالباً با رویکرد

## 1. Functionalism

وفاق یکی است. از این منظر، جامعه متضمن اصول اخلاقی، هنجارها، قواعد و تفاهم‌های مشترک است. به بیان دیگر سازمان و نظم اهداف جامعه، ناشی از ساختارهای اجتماعی جهان همان جامعه است و در هر جامعه‌ای باید میزانی از توافق عمومی در مورد ارزش‌ها بین اعضا وجود داشته باشد. چنین انسجامی در ارکان و اجزای سیستم اجتماعی ضروری است و نبود آن بقای جامعه را با خطر مواجه می‌سازد. البته تالکوت پارسونز<sup>۱</sup> کارکردگرایی متأخر، با نگاهی نسبتاً متفاوت از متقدمین ادعا دارد که نظام اجتماعی شامل اجزای متمایزی است که هر یک مکمل دیگری است و به نوعی در فعالیت‌های مستمر کل جامعه دخالت دارد. چون این اجزای متفاوت و متمایز، همگی رو به سوی ارزش‌های واحدی دارند، میان آنها تضادی وجود ندارد و سازگاری برقرار است. هر نوع تغییری که در ساختار یکی از نهادهای اجتماعی روی می‌دهد، منجر به بی‌نظمی در ارتباط متقابل آنها با سایر نهادها می‌شود. اما سیستم، خودتنظیم جدیدی در روابط این نهادها ایجاد خواهد کرد تا بدین وسیله نهادهای منحرف شده مجدداً به محور ارزش‌های اساسی باز گردند. به دلیل وجود نهادهایی مانند مذهب که حافظ ارزش‌هاست و افراد را به وفاداری نسبت به آنها تشویق می‌کند و همچنین به دلیل وجود اشکال سازمان‌یافته‌ای مانند خانواده و نظام‌های آموزشی و پرورشی که ارزش‌های استقرار یافته را به اعضای جدید جامعه القا می‌کنند در هر جامعه ارزش‌ها رو به ثبات دارند. چون افراد در ارتباط‌های خصوصی خود با دیگران در صورت کج رفتاری، مجازات می‌شوند و چون سازمان‌های ویژه‌ای مثل پلیس و دستگاه قضایی در جامعه وجود دارند که بازوهای کنترل اجتماعی محسوب می‌شوند و کسانی را که از قوانین اجتماعی سرپیچی می‌کنند مجازات می‌کنند؛ بنابراین افراد بر طبق ارزش‌ها رفتار خواهند کرد (سروستانی، ۱۳۸۵: ۲۲۳).

فونکسیونالیست‌ها معتقدند قشربندی اجتماعی برای این وجود دارد که نیازهای جامعه بهتر برآورده گردد. آنها بر این باورند که پاداش‌هایی چون درآمد، قدرت و منزلت باید در میان اعضای جامعه نابرابر توزیع شوند تا مهمترین پایگاه‌ها در اختیار شایسته‌ترین افراد قرار گیرند (کونن، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

به طور کلی دیدگاه عمومی کارکردگرایی بر این استوار است که جامعه یک ارگان

1. Talcott Parsons



زیستی بزرگ است که اعضا و جوارح مختلف آن هر کدام وظیفه و کار معینی انجام می‌دهد و در رابطه با کار و وظیفه سایر اعضا و اجزا به انجام کل بدن کمک می‌کند و وظایف هر کدام به نوبه خود ضروری و اجتناب‌ناپذیر است چرا که به کلیت نظام و حفظ آن کمک می‌کند (توسلی، ۱۳۸۵: ۲۳۶).

در درون یک نظام اجتماعی متعادل ممکن است تغییراتی پدید آید و در نتیجه، تعادل نظام به هم بخورد. تغییر اساسا چهار منبع دارد (جانسون، ۱۳۸۹: ۱۳۲):

\* منابع خارجی تغییر در ارزش‌ها؛ مانند ورود عقاید و ایدئولوژی‌های خارجی به درون جامعه متعادل؛

\* منابع داخلی تغییر در ارزش‌ها؛ مثل پیدایش عقاید و یا مصلحان در درون نظام؛

\* منابع خارجی تغییر در محیط؛ مانند تأثیری که انقلاب صنعتی بر جوامع گوناگون گذاشت؛

\* منابع داخلی تغییر در محیط؛ مانند رشد جمعیت و یا پیدایش گروه‌های جدید.

جانسون با این تعاریف به ۴ شرط انهدام یا خاتمه یک نظام اجتماعی از دیدگاه برخی نظریه پردازان اشاره می‌کند:

نابودی بیولوژیکی یا پراکندگی افراد جامعه، از بین رفتن علاقه افراد نسبت به جامعه خود، بروز خشونت مهار نشده، جذب و انحلال جامعه در جامعه‌ای دیگر (جانسون، ۱۳۸۹: ۶۱).

وظیفه اصلی نخبگان، سازگاری ساخت ارزشی جامعه با شرایط زمانی و محیطی و ایجاد قواعد رفتاری است. تحقق موفق اصلاحات تدریجی در گروی ۲ عامل است:

الف- آشنایی حکام با شرایط اجتماعی؛

ب- قابلیت آنها در تشخیص اینکه کدام عنصر ساخت ارزشی برای تداوم فرهنگ موجود ضرورت دارد (جانسون، ۱۳۸۹: ۹۹).

انعطاف‌ناپذیری نخبگان بصورت تبعیت از سیاست‌های ارتجاعی ظهور می‌کند. سیاست‌هایی که این عدم تعادل را وخیم‌تر می‌سازد. مثلا هیات منصفه جورجیا دو عضو فرقه کوکلس کلان را که متهم به قتل یک افسر سیاه‌پوست بودند آزاد کردند (جانسون، ۱۳۸۹: ۱۰۰).

نکته قابل توجه در نظریه چالمرز جانسون؛ تغییر در هنجارها و ارزش‌های جامعه به علت

ورود عوامل خارجی منشا تغییر یا عوامل داخلی ایجادکننده تغییر است. نوع سیاستگذاری و عوامل موثر بر شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی، بستر اصلی شکل‌گیری این عوامل تغییر است. ایدئولوژی، منافع ذینفعان و مطالبات اجتماعی که تبدیل به اراده جمعی می‌گردد در بر هم زدن تعادل اجتماعی موثر می‌باشند. تداخل نهادهای ساختارنیافته در نهادهای ساختاریافته، چندکارگی و چندمنظوری نهادی، ناهماهنگی سیکل سیاسی و سیاستی و انحراف نهادی از جمله عوامل بر هم‌زننده تعادل سیستمی است. همچنین ورود غیرضرور پدیده‌های اجتماعی به تقویم سیاستی، عاملی در بهم‌ریزی هنجارها و ارزش‌های اجتماعی است و تعادل و نظم اجتماعی را آشفته می‌نماید. این آشفستگی در نظم طبیعی و زیست‌بوم جامعه به علت سیاستگذاری نامتعادل زیست‌محیطی نیز کاملاً روشن است. بنابراین ضرورت دارد که سیاستگذاران با شرایط اجتماعی موضوع سیاستگذاری کاملاً آشنا باشند، آنان باید از ورود پدیده‌های بر هم‌زننده تعادل اجتماعی در تقویم سیاستی پرهیز نمایند. به عبارتی حفظ تعادل سیستم در حوزه اجتماعی، زیست‌محیطی و روابط بین‌الملل یک اصل خدشه‌ناپذیر برای سیاستگذاران است.

آنچه در این پژوهش واجد توجه و اهمیت است، عدم مداخله در وضعیت متعادل سیستم است. ضرورت دارد که سیاستگذاران از مداخلات غیرضرور در سیستم اعم از اجتماعی، بین‌المللی و زیست‌محیطی پرهیز نمایند. سیاستگذاران از طرح مباحث بر هم‌زننده سیستم در روابط بین‌الملل پرهیز نمایند. ممکن است سخنرانی یک رییس‌جمهور از یک تریبون بین‌المللی و طرح یک موضوع غیرضرور اما هزینه‌زا تحریم‌هایی برای کشور متبوع وی به دنبال داشته باشد که جبران ضررهای آن دشوار باشد.

### تقویم سیاستی<sup>۱</sup>

سیاستگذاری اجتماعی بصورت سنتی مبتنی بر مدل چرخه‌ای است، برنامه‌ریزی سیاستی در مدل چرخه‌ای مبتنی بر هشت گام ذیل است:

مسئله‌شناسی؛ تبیین مدل‌های نظری حل مسئله و راه‌حل‌های آنها؛ تحلیل حقوقی مسئله اعم از حقوق اداری و حقوق اساسی؛ تعیین مدل اجرای سیاست و استفاده از مجموعه ابزارهای

#### 1. Agenda Setting

اجرایی؛ تحلیل و برآورد هزینه/ فایده اجرای سیاست؛ ملاحظات مربوط به ذینفعان اجرای سیاست؛ تحلیل ملاحظات مربوط به آثار اجتماعی/ فرهنگی اجرای سیاست و تهیه پیوست‌های مربوط و در گام هشتم باید مدل پایش و ارزیابی اجرای سیاست طراحی گردد، بنابراین مدل‌ها و شاخص‌های ارزیابی در اینجا تعیین می‌گردد.

نهاد سیاستگذار با هزاران پدیده روبروست که واجد تبدیل شدن به مسئله سیاستی هستند اما یک پدیده باید دارای ویژگی‌های زیر باشد تا وارد تقویم سیاستگذاری گردد (ملک‌محمدی، ۱۳۹۱: ۲۲):

- \* موضوع باید به حالت بحران رسیده باشد و عبور از آن ممکن نباشد مانند دندان‌درد؛
- \* پدیده باید منحصر بفرد باشد مانند نازک شدن لایه اوزون؛
- \* حالتی تحریک‌کننده و برانگیزاننده داشته باشد یعنی منافع انسان را درگیر خود نماید؛
- \* دارای اثرات گسترده باشد؛
- \* موجب طرح سوال درباره قدرت و مشروعیت در جامعه گردد؛
- \* باید موضوع روز یا جدید باشد.

ممکن است یک پدیده اجتماعی در حالت‌های شش‌گانه بالا به یک مسئله سیاستی تبدیل گردد. ویژگی‌های پدیده‌های اجتماعی<sup>۱</sup> که به مسئله<sup>۲</sup> تبدیل می‌گردند از اهمیت برخوردار است، گاهی پدیده یک مسئله موضوعی است یعنی بالنسبه گسترده بوده و حوزه‌های نسبتاً وسیعی را در بر می‌گیرد مانند آلودگی هوا؛ گاهی پدیده یک مسئله سیاستی بوده و نیازمند قانونگذاری است مانند حذف موتور سیکلت‌های دوزمانه از سبد مصرف‌شهروندان؛ گاهی پدیده، یک مسئله پروژه‌ای است و به یک پروژه خاص و یک محل خاص مربوط است؛ گاهی پدیده، مرتبط با یک مسئله جدید و نوظهور است؛ گاهی پدیده مرتبط با مسئله‌های ادواری و مسئله‌های پس‌فرستاده شده است.

مسئله‌شناسی و تشخیص مسئله اولویت‌دار از میان پدیده‌های مختلف اجتماعی از اهمیت بی‌بدیلی برخوردار است، در فضای مسئله‌شناسی نسبیست حاکم است و این موضوعی کاملاً معرفت‌شناختی است و این نسبیست‌گرایی مورد تاکید ویلیام داون است (اشتریان، ۱۳۹۲: ۳۲).

1. Issues  
2. Problem

همچنین عرصه اجتماعی جولانگاه مبارزه برای منافع است و انسان‌ها در جامعه دچار و درگیر معاملات و تعاملات اجتماعی هستند و بر اساس منافع خود دارای مسائل خاصی می‌باشند. نسبی‌گرایی معرفتی در حوزه اجتماعی بیداد می‌کند و غلبه یک فرمول و علم قطعی در سیاستگذاری اجتماعی محل تردید جدی است، به عبارتی مسئله‌های اجتماعی برساخته ذهن ذینفعان است.

مسئله‌شناسی تحلیلی عبارت است از توصیف و تحلیل یک مشکل اجتماعی، شناسایی ابعاد گوناگون آن و تحلیل علل و عوامل بوجود آورنده آن مشکل. مسئله‌شناسی عبارت است از مشاهده و توصیف ابعاد جغرافیایی، جنسیتی، مذهبی، قومی، اقتصادی و ... یک مشکل تا راه برای بررسی و تحلیل علل و عوامل بوجود آورنده آن هموار شود. بدین‌سان در مسئله‌شناسی تحلیلی بایستی به چند عنوان اصلی اشاره شود: قانون مقرر در پاسخ به چه مشکل اجتماعی - سیاسی پدید آمده است؛ برای اجرای این قانون چه مشکلاتی وجود دارد و علت مشکل مورد نظر چیست (اشتریان، ۱۳۹۷: ۳۳).

در مرحله تقویم سیاسی، امکان اولویت‌یابی مسئله‌هایی فراهم می‌شود که الزاماً تامین‌کننده منافع سیاست‌پذیران (جامعه) نیست اما تحقیقاً تامین‌کننده منافع ذینفعان اجرای آن سیاست خاص می‌باشد. بنابراین تقویم سیاستگذاری و چگونگی ورود پدیده‌های اجتماعی و تبدیل شدن آنها به مسئله سیاسی از اهمیت برخوردار است. در این پژوهش، چهار رویکرد مهم که مبنای تبدیل شدن پدیده‌های اجتماعی به مسئله سیاسی در تقویم سیاستگذاری می‌گردد تبیین می‌شود:

### رویکرد دموکراتیک

در این رویکرد، براساس آرای (انتظارات و حمایت‌های) شهروندان پدیده به مسئله تبدیل می‌گردد و بالعکس؛ در اینجا پدیده از طریق تقویم سیستمی موضوع تصمیم‌گیری تصمیم‌گیران قرار می‌گیرد. تقویم سیستماتیک شامل موضوعاتی می‌باشد که قرار است موضوع یک تصمیم‌گیری قرار گیرد و در حال حاضر در نوبت تصمیم‌گیری بوده و هنوز ارائه جدی برای سیاستگذاری آن وجود ندارد. جان کینگ دان<sup>۱</sup> بر جریان‌سازی سیاسی با

1. Jon Kingdon

تکیه بر افکار عمومی تاکید دارد، او ابتدا بر جریان مسئله‌ای تاکید دارد که باید پدیده را به یک مسئله عمومی تبدیل کرد تا مورد توجه افکار عمومی قرار گیرد. توصیف مسئله در اینجا اهمیت دارد و باید به گونه‌ای باشد که توجه افکار عمومی را جلب کند. رئیس‌جمهور اسلامی ایران (۹۲-۱۳۸۴) تبحری ویژه در این عرصه داشت، او واژه «مردم» را کانون مرکزی نظام معنایی تحرکات اجتماعی قرار داد و سیاستگذاری اعطای یارانه به شهروندان را اجرایی نمود. حامیان توسعه انرژی هسته‌ای نیز به این ترتیب با خیابانی نمودن بحث تخصصی و کاملاً فنی انرژی هسته‌ای و ایجاد دیوار انسانی در کنار مراکز فعالیت هسته‌ای، از افکار عمومی برای ورود پدیده به تقویم سیاسی بهره می‌بردند.

به این ترتیب مسئله وارد جریان سیاسی می‌گردد یعنی امکان‌سنجی حل مسئله از نظر فنی و تکنیکی به افکار عمومی واگذار شود تا مورد پذیرش مردم قرار گیرد؛ بنابراین در دسترس بودن فناوری برای حل مسئله به افکار عمومی قبولانده می‌شود و سیاست‌های انتخاباتی در خدمت جریان‌سازی سیاسی قرار می‌گیرد. تقریباً غالب سیاست‌های تبلیغاتی در ایام انتخابات بر محور تبدیل پدیده‌های اجتماعی به مسئله سیاسی طراحی و اجرا می‌گردد. مهمترین نقدها که بر رویکرد دموکراتیک در «تبدیل پدیده اجتماعی به مسئله سیاسی» وارد است ضعف پشتوانه علمی و نظری و در واقع خیابانی شدن سیاستگذاری اجتماعی است. برای مثال به علت خیابانی شدن مسئله اعطای یارانه به شهروندان، دولت‌ها (۱۴۰۰-۱۳۹۲) توان ورود به بررسی آن را تاکنون نداشته‌اند. مهمترین مزیت رویکرد دموکراتیک برخورداری سیاست از پشتوانه دموکراتیک است. رویکرد دموکراتیک در جوامع با طبقه متوسط قدرتمند، امکان موفقیت دارد. نکته پراهمیت دیگر؛ تاثیر فرهنگ اجتماعی و سیاسی جامعه بر شکل‌گیری سیاست‌ها و صورت‌بندی تقویم سیاسی است. الگوهای بنیادین فرهنگ اجتماعی بستر مناسب شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی است.

ویژگی‌ها و الگوهای بنیادین تعامل در جامعه ایران از دیدگاه ویلیام بی‌من عبارتند از (بی‌من، ۱۳۹۳: ۴۹):

- تحلیل طیفی ظاهر/باطن درباره شخصیت افراد وجود دارد، ظاهر عرصه ظرایف و احساسات بیرونی فرد است و فرد باید ظاهر خود را حفظ کند و مهم باطن افراد است و گروه‌های اجتماعی، گروه مقابل خود را باطل می‌دانند؛

- روابط سلسله‌مراتب در برابر روابط برابر؛  
- جهان‌شناختی ایرانیان حوزه تقابل حق/باطل است. در ذهن ایرانیان، مطلق‌انگاری از شناخت وجود دارد، حقیقت در دست آنهاست و هر کس با آنها نباشد Label می‌خورد؛  
- جهان اجتماعی ایران حوزه اندرونی/بیرونی است؛  
- تعارف به حد متزجرکننده از دیگر خصایل ایرانیان است.  
جمع خصلت‌های نامبرده شده در حوزه سیاستگذاری در ایران موثر است و زمینه فرهنگی و اجتماعی لازم را برای طماعان و ذینفعان در راستای مصادره به مطلوب افکار عمومی در راستای تبدیل پدیده‌های اجتماعی به سیاست آماده می‌نماید.  
وقتی که "منافع ملی"، "افکار عمومی"، "سیاست‌های انتخاباتی" و "گروه‌های ذینفع" در یک نقطه تلاقی نمایند آنگاه پنجره‌های سیاست باز می‌گردد؛ البته این تلاقی به پیش‌نیاز اجتماعی نیازمند است یعنی ارزش‌ها و فرهنگ سیاسی باید محیط مساعد تلاقی را فراهم نماید تا پدیده در تقویم سیاستگذاری قرار گیرد.  
آسیب‌های دیرپای فرهنگی و اجتماعی و فقدان طبقه متوسط قدرتمند در ایران، خیابانی شدن سیاستگذاری‌های اجتماعی را به یک تهدید در حوزه سیاستگذاری تبدیل نموده است. سیاستگذاران بنا به نیاز و ضرورت امر سیاسی اقدام به بسیج اجتماعی در راستای سیاست‌های موردنظر خود می‌نمایند؛ بهره‌گیری از افکار عمومی در مراحل مختلف سیاستگذاری از تقویم سیاسی تا اجرای آن محتمل است اما مهمترین بخش سیاستگذاری که با استخدام افکار عمومی انجام می‌گیرد، تبدیل پدیده اجتماعی به مسئله سیاسی در تقویم سیاستگذاری است.

### رویکرد منافع ذینفعان

مطابق این رویکرد، بر اساس تامین منافع اشخاص و گروه‌ها، یک پدیده به مسئله اجتماعی تبدیل می‌گردد. بر اساس رویکرد ذینفعان و اینکه یک شخص و یا گروهی خاص در نظر دارد منافع خود را تامین کند، پدیده‌هایی چون استخدام فرزند بجای پدر در یک اداره و سازمانی خاص، خرید سربازی مشمولان و یا ضرورت مدیریت دانش در کشور را به مسئله تبدیل نموده و قانون برای آن مصوب می‌نمایند. خوگ‌های دانشگاهی<sup>۱</sup> در تبدیل پدیده به

1. Academic Pork

مسئله اجتماعی تاثیرگذار هستند. آنان در اندیشه کسب درآمد و تامین منافع خود هستند و در راستای منافع فردی، یک پدیده اجتماعی فاقد اولویت را به مسئله سیاستی تبدیل نموده و به تقویم سیاستی وارد می‌کنند.

در این رویکرد عقیده بر اینست که ذینفع ممکن است یک مجموعه از نخبگان باشند که قدرت را در دست داشته و در واقع تنظیم‌کنندگان تقویم سیاستگذاری هستند. ذینفعان که ممکن است گروه‌های مختلف و متکثری باشند مسئله را شناسایی کرده و فشارهای لازم را برای ورود آن مسئله به تقویم سیاستگذاری به انجام می‌رسانند (اشتریان، ۱۳۹۱: ۳۱).

سه گروه از بازیگران وجود دارند که موجب شکل‌گیری تقویم سیاستگذاری می‌گردند، اول نمایندگان مجلس و کمیسیون‌های کاری آنها؛ دوم کارمندان دستگاه دیوانی که با موضوع مورد نظر در ارتباط هستند، سوم افرادی که به نوعی با موضوع ارتباط دارند مانند فعالان بخش خصوصی و اقتصادی.

اصطلاح خرده‌دولتی توسط *داگلاس کارتر*<sup>۱</sup> درباره اینها به کار برده شده و در برخی متون و پژوهش‌ها به مثلث آهنین (نمایندگان مجلس - بوروکرات‌ها - افراد عادی قدرتمند) اشتها دارند (اشتریان، ۱۳۹۱: ۳۱). گروه سوم بر اساس میزان فعالیتی که در کشورهای مختلف انجام می‌دهند نقش‌های متفاوتی را در تبدیل یک پدیده به مسئله اجتماعی ایفا می‌کنند.

در مدل بانک جهانی چهار گام برای تحلیل ذینفعان ارائه شده است که عبارتند از: الف - شناسایی ذینفعان، ب - ارزیابی منافع (علاقه) ذینفعان و تاثیر بالقوه پروژه بر روی این منافع؛ پ - ارزیابی اهمیت و نفوذ ذینفعان و طرح مشارکت ذینفعان با توجه به منافع و ت - اهمیت و تاثیر گروه ذینفعان.<sup>۲</sup>

نوع فرهنگ سیاسی اجتماعی و نظام سیاسی حاکم، در شکل‌گیری گروه‌های ذینفع موثر است. در نظام سیاسی پلورالیستی آمریکا، گروه‌های ذینفع نقش قابل توجهی بر عهده دارند. در این مرحله آنها با روش‌هایی چون گفتگو<sup>۳</sup>، چانه‌زنی<sup>۴</sup> و مصالحه<sup>۵</sup> میان گروه‌های مختلف ذی‌نفوذ در آمریکا توافق حاصل می‌کنند. بنابراین بررسی سیاستگذاری در آمریکا نیازمند

1. Daggles Carter

2. Fontaine ch, Haarman A. Schmid S, (2006), The Stakeholder Theory, 2006, Available at: <http://www.edalys.fr/documents/stakeholders%20theory.pdf>.

3. Negotiation

4. Bargaining

5. Compromise

شناخت گروه‌های ذی نفوذ است. در این کشور، لابی صنایع تسلیحاتی تاثیری مسلم بر سیاست‌گذاری‌های دفاعی و امنیتی دارد (احمدی لفورکی، ۱۳۸۷: ۲۶۹). بنابراین لابی ذینفع صنایع تسلیحاتی در آمریکا نقشی موثر در افزایش تنش این کشور و متحدان خاورمیانه‌ای آن با ج.ا.ا. دارد. طی دهه اخیر همه تولیدکننده‌های بزرگ سلاح در آمریکا به سرمایه‌گذاران سیگنال داده‌اند که جنگ با ایران می‌تواند برای کسب و کار آن‌ها خوب باشد. توماس کنسلی مدیر شرکت دفاعی ریتون در کنفرانس هوافضای کوون برای سرمایه‌گذاران شرح داد که جنگ با ایران چگونه می‌تواند درآمد شرکتش را افزایش دهد.

در ایران دریافت رشوه توسط ذینفعان از مدخل‌های مهم سیاست‌گذاری در ایران بوده است. سرجان ملکم بالغ بر ۲۷۳ هزار لیره طلا هزینه نمود و موفق شد یک معاهده سیاسی در پنج ماده و یک معاهده تجارتي با ملحقاتی چند با ایران ببندد که تمامش به ضرر ایران و به نفع انگلستان بود. سه ماه و اندی پس از انعقاد معاهده، حاج/ابراهیم کلانتر که از دیگر نخبگان هم عصر خود خبیرتر و دقیق‌النظرتر در مسائل سیاسی بود به این جهات و بنا بر دسایسی که دشمنانش (نخبگان رقیب) بکار بردند توسط فتحعلی شاه به همراه جمیع خانواده قتل عام گردید و میرزا شفیع مازندرانی سهل‌الموونه و اهل ساخت و پاخت جایگزین وی گردید (سرجان ملکم، ۱۳۸۰: ۱۳). دریافت رشوه توسط وثوق‌الدوله و سه نفر از وزرا در قرارداد ۱۹۱۹ از انگلستان نیز از موارد مرتبط با دریافت رشوه توسط ذینفعان برای سیاست‌گذاری در ایران است. منافع ذینفعان از جمله مدخل‌های مهم و موثر سیاست‌گذاری در ایران است و در ورود پدیده‌های تهدیدزا به تقویم سیاست‌گذاری در ایران موثر است. طیفی از سیاست‌گذاری‌های کلان مانند «ساخت سد گتوند»، «توبان‌کشی در دریاچه ارومیه» و انواعی از قراردادهای تجاری و هیولای واردات، «احداث سد بر روی رودخانه هلیل‌رود و خشک نمودن تالاب جازموریان در دوران ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی»، «انتقال آب زاینده‌رود به یزد در دوران ریاست جمهوری خاتمی» و «زمزمه انتقال آب دریای خزر به سمنان در دوران دو رییس جمهور سمنانی (احمدی‌نژاد و روحانی)» طی سه دهه اخیر اگر با تحلیل دقیق ذینفعان سیاست‌گذاری می‌شد احتمالاً این سیاست‌ها مسیری کم‌ضررتر و دقیق‌تر طی می‌نمودند.<sup>۱</sup> در

۱. ذکر این موارد صرفاً از منظر تدقیق در تقویم سیاست‌گذاری است و نقد سیاستی این سیاست‌ها فرصتی و مقالی دیگر می‌طلبد.



بخش محیط زیست و طبیعت که بستر حیات یک ملت است، سرطان تهدید در تقویم سیاستگذاری ممکن است به زوال تمدنی ختم گردد.

از این رو مهمترین اقدام سیاست‌سازان،<sup>۱</sup> نشان دادن بازیگران قدرت و یا همان ذینفعان است. افراد و دستگاه‌های دخیل در مسئله باید شناسایی و تحلیل ذینفعان دقیقاً انجام شده و شبکه‌های ارتباطی ذینفعان می‌بایست از طریق دستگاه‌ها کشف، ارتباطات میان‌دستگاهی ایضاح و مرکزیت قدرت کشف شود. پس از تحلیل دستگاه‌ها و افراد ذینفع، آیین‌نامه اجرا تعیین گردد. تحلیل ذینفعان در مرحله تقویم سیاستی از اهمیت برخوردار است و در مراحل توازن منافع ملی و منافع ذی‌نفعان، منافع ملی بلندمدت نباید قربانی منافع ذینفعان گردد.

### رویکرد دستاوردهای علمی

در این رویکرد «تحلیل سیاستی تلاش می‌کند تا تعارض را کاهش دهد و با استخراج دانشی تعمیم‌پذیر و اصولی مشتمل، به نیاز به ثبات پاسخ گوید، اصولی که به دستیابی به اهداف سیاستی مدد رساند» (مایکل مورن و دیگران، ۱۳۹۳: ۳۱۹). دستاوردهای علمی جدید که مبنای تجربی قوی دارد یک پدیده مانند سوراخ شدن لایه اوزون را به مسئله اجتماعی تبدیل می‌کند. نظریه سیاستی در اینجا اهمیت می‌یابد، سیاستگذاری وقتی وارد فاز عملیاتی شدن می‌گردد ممکن است باعث تغییر نظریه سیاستی گردد. وقتی سند سیاستی تنظیم می‌شود ابتدا تحلیل مسئله انجام می‌گردد. اولین گام مسئله‌شناسی است، گام بعدی توصیف مسئله است و ارائه مدل‌هایی برای توصیف مسئله، انجام می‌شود. برای مسئله‌شناسی باید توصیف و تحلیل داشت و توصیف و تحلیل هم مبنای نظری و مدل نیاز دارد. از این رو مسئله از نظریه و مدل قابل تفکیک نیست. سپس برای حل مسئله، نظریه سیاستی داده می‌شود و پس از ابراز نظریه سیاستی اقدام سیاستی بر اساس همین نظریه پیشنهاد و آنگاه تحلیل حقوقی انجام می‌شود.

دستاوردهای علمی که منجر به تبدیل یک پدیده اجتماعی به مسئله سیاستی می‌گردد از جمله رویکردهای دقیق و کم‌اشتباه سیاستگذاری است؛ زیرا آن را از آسیب‌خیابانی شدن سیاست و همچنین آسیب‌ایدئولوژیک شدن سیاست حفظ می‌نماید. بر اساس رویکرد علمی،

تبدیل پدیده اجتماعی به مسئله سیاستی ممکن است چندین سال طول بکشد.<sup>۱</sup> نهادهای پژوهشی و دانشگاهی بستر اصلی شکل‌گیری سیاست اجتماعی با رویکرد علمی هستند. کتاب «پیدایش استقلال بوروکراتیک» (Carpenter, 2001) نمونه مطلوبی از دستاوردهای علمی است که مبنای سیاست‌گذاری اجتماعی قرار گرفته است؛ این دستاورد علمی روابط میان قانونگذاران و بوروکرات‌ها را که ریشه در نظریه کارفرما/کارگزار دارد نقد می‌کند (پل پیرسون، ۱۳۹۲: ۱۹). در جوامع با پتانسیل جنبشی و ضعف طبقه متوسط سیاست‌گذاری، رویکرد علمی از اقبال اجتماعی برخوردار نیست. نخبگان عجول و کم‌حوصله عموماً تاب صبوری برای سیاست‌گذاری اجتماعی با رویکرد علمی را ندارند و به سیاست‌های پوپولیستی و مردم‌پسند روی می‌آورند. برای مثال سیاست بنگاه‌های اقتصادی کوچک و زودبازده در دهه هشتاد خورشیدی در ایران از جمله این سیاست‌های مردم‌پسند بود که به بیکاری بیشتر جامعه منتهی گردید.

تجربیات متعدد تاریخی یک قرن اخیر ایران مبین ضعف رویکرد علمی در تبدیل یک پدیده به مسئله سیاستی در ایران و از جمله تهدیدهای «سرطان خفته» در سیاست‌گذاری ایران است.

### رویکرد ایدئولوژیک

قدرت و ملاحظات ایدئولوژیک و هنجارها، ارزش‌ها در صورت‌بندی مسئله و تبدیل یک پدیده به مسئله اجتماعی موثر می‌باشند. پیترو دلئون<sup>۲</sup> بر تاثیرگذاری عناصر ایدئولوژی و ارزش‌های سیاسی در تبدیل پدیده اجتماعی به مسئله سیاستی تاکید دارد. او دوران رونالد ریگان را مثال می‌زند که در این دوره بجای تحلیل‌های دقیق یا ارزیابی‌های واقعی که منجر به ورود پدیده اجتماعی به تقویم سیاستی می‌شود، از دخالت ایدئولوژی و ارزش‌های سیاسی سخن می‌گوید.

مطابق این رویکرد، درکی از جهان و انسان یا توحید یا مبنایی ارزشی کلان‌شناسایی شده و بر اساس آن ادراک، یک سری ارزش‌ها شناسایی می‌شوند و آن ارزش‌ها مبنای

۱. بر اساس مصاحبه محقق با مهندس شاغل در سد دز، مطالعات این سد در جنوب ایران توسط تیم طراح سال‌ها طول کشیده است، اما در جنگ تحمیلی هیچگاه مورد حمله هواپیماهای دشمن قرار نگرفت.

2. Peter Deleon

سیاستگذاری قرار می‌گیرند. برای مثال لیبرالیسم یک نظریه هنجاری است و لذت‌گرایی و بهره‌طلبی را مطلوب می‌داند و بر اساس نظریه هنجاری؛ اقتصاد، جامعه و سیاست ساماندهی می‌گردد. ورود پدیده‌ها به تقویم سیاستی در جمهوری اسلامی با رویکرد هنجاری قابل تحلیل است. رویکرد ایدئولوژیک از توان گفتمان‌سازی قدرتمندی برخوردار است و اگر یک ایدئولوژی به گفتمان مسلط اجتماعی تبدیل گردد، روند تبدیل آن به سیاست تسهیل می‌شود. گفتمان؛ نوعی پیوستگی بین برخی مفاهیم برقرار می‌کند و اعمال فرهنگی را در یک چارچوب شبه‌ایدئولوژیک معنادار می‌کند. گفتمان بین رفتارهای گوناگون انسان‌ها در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی نوعی معنی خاص ایجاد می‌کند و جنبه‌های مختلف رفتار را به یک مفهوم مرکزی (دال گفتمانی) ارجاع می‌دهد. مثلاً در یک جنگ با خلق مفهوم حق/ باطل یک دال مرکز به نام حق ایجاد می‌کند (اشتریان، ۱۳۸۹: ۵۲). بر اساس رویکرد ایدئولوژیک، یک نظام معنایی با تقسیم‌بندی خیر/ شر در پس تقویم سیاستی قرار دارد. دوران جنگ سرد (۱۹۹۱-۱۹۴۵) مهمترین دوران غلبه رویکرد ایدئولوژیک در سیاستگذاری جهانی است. تصویر آمریکا به عنوان شیطان بزرگ در ایستار ذهنی سیاستگذاران ایرانی طی دهه‌های اخیر نیز راهنمای مناسبی برای اتخاذ سیاست‌های با رویکرد ایدئولوژیک است.

ایدئولوژی در سیاستگذاری اجتماعی همواره شمشیری دولبه است زیرا رقیب، حزب مقابل یا دولت متخاصم را به ورطه رویارویی ایدئولوژیک دعوت می‌نماید. برای مثال رویارویی دولت ایالات متحده طی دهه‌های اخیر با جمهوری اسلامی همواره ایدئولوژیک بوده است. سیاستگذاری با رویکرد ایدئولوژیک دارای مزایا و منافی است. در این رویکرد، بسیج اجتماعی به سرعت انجام می‌گیرد و استخدام واژگان ایدئولوژیک حول مفاهیم متعالی چون ارزش‌های دینی، مذهبی، ملی و اسطوره‌ای، سازماندهی اجتماعی برای مواجهه با خطر را تسهیل می‌نماید. سخنان بنیانگذار جمهوری اسلامی در دوران دفاع هشت‌ساله، مصداق دقیقی برای این مدل سازماندهی و سیاستگذاری اجتماعی در مواقع خطر است.

نوع مواجهه سیاستگذاران نهاد آموزش عالی طی دهه‌های اخیر با نظام سهمیه‌بندی کنکور در ایران نیز متأثر از رویکرد ایدئولوژیک است. تصویب سهمیه ۴۰ درصدی رزمندگان برای ورود به دانشگاه‌ها در زمستان ۱۳۶۷ در مجلس با این رویکرد به انجام رسید. اعمال

سه‌میه‌های خاص برای اقشار خاص جهت ورود به دانشگاه دارای مبانی ایدئولوژیک صعب‌النقد است. سیاست‌گذاران نهاد آموزش عالی بدون لحاظ نمودن روش‌های خاص جهت توانمندسازی جامعه هدف و بدون سنجش شاخص توانمندی آنان با تصویب یک قانون یا مصوبه، فرمان گسیل به پشت میزهای دانشگاه صادر می‌کنند. واگذاری کرسی تحصیل به مثابه یک فرصت به جامعه هدف و سپس ورود آنان به بازار کار بدون داشتن توانمندی در عرصه مورد نظر، ناکارآمدی را به همه آنانومی جامعه گسترش می‌دهد. غلبه فضای گفتمانی ایدئولوژیک نیز فرصت نقد این سیاستگذاری تهدیدزا را به تهدید تبدیل می‌کند.

نقد وارده بر این رویکرد در تبدیل یک پدیده به سیاست اجتماعی، نقدناپذیری سیاست اجتماعی بخاطر پشتوانه ایدئولوژیک آن است، در صورتی که یک سیاست اجتماعی در آخرین مرحله باید نقد و ارزیابی گردد و در صورت پرهزینه بودن باید اصلاح شود. اما سیاست ایدئولوژیک اساساً نقدپذیر نیست. نقد دیگر وارده بر این رویکرد، پتانسیل این سیاست اجتماعی برای دستاویز قرار گرفتن توسط نخبگان ذینفع است. نخبگان ذینفع می‌توانند با نقاب ارزش‌های ایدئولوژیک، سیاست مطلوب خود را اجرایی نمایند.

### تحلیل داده‌ها

رویکردهای چهارگانه مندرج در پیشینه تحقیق در تبدیل پدیده‌های اجتماعی به مسئله سیاستی موثرند، اما برخی از رویکردها سیستم اجتماعی را در مسیر تعادل قرار می‌دهند ولی برخی دیگر با توجه به وضعیت فرهنگی اجتماعی جامعه هدف، اساساً تعادل سیستم اجتماعی را بهم می‌ریزند. نظریه کارکردگرایی، تعادل و عدم تعادل اجتماعی در صورت سیاستگذاری اجتماعی را مورد تبیین و تحلیل قرار می‌دهد. برخی پدیده‌ها از پتانسیل تهدیدزا برخوردارند و رویکردهای چهارگانه پیش گفته در تبدیل این پدیده‌ها به مسئله اجتماعی موثر است. برای حل مسئله ابتدا باید آسیب‌های سیستمی این تهدیدات نهادی شناسایی گردد. تدقیق در سیکل سیاستی و سیکل سیاستگذاری در ایران و تداوم و تکرار ورود مسئله‌های تهدیدزا به تقویم سیاستگذاری مخصوصاً در بعد سیاست‌های مبتنی بر منافع ذینفعان و سیاست‌های مبتنی بر ایدئولوژی، ناظر بر وجود آسیب‌های ذیل است:

یکم- سوء مصرف نهادی که همان تعدد نهادها و فراوانی نهادهای سیاست‌گذار در ایران

است که آسیب سیستمی است. همچنین تولید قانون و قواعد زیاد نیز نوعی سوء مصرف نهادی است. به این ترتیب تعدد نهاد قانونگذار و همچنین قواعد تصویب شده، ورود مسائل تهدیدزا به تقویم سیاستی را تسهیل می‌نماید.

دوم- انحراف نهادی یک تهدید در تقویم سیاستی است. برای مثال مجمع تشخیص مصلحت نظام برای داوری و حل مسئله بین مجلس و شورای نگهبان ایجاد شد اما این نهاد اکنون به قانونگذاری می‌پردازد. همچنین فعالیت اقتصادی نهادهای نظامی یک انحراف نهادی دیگر است. از سوی دیگر بیکار شدن نهادی پارلمان و تبدیل شدن آن به بنگاه کارچاق‌کنی نمایندگان مجلس و دخالت آنان در امور اجرایی و انتصاب مقامات استانی بجای تقنین دقیق و کم‌اشتباه، حکایت از انحراف نهادی به مثابه یک تهدید در تقویم سیاستی است.

سوم- پوکی استخوان نهادی یک تهدید در تقویم سیاستی است، به نظر می‌رسد شیوه نظارت اعمالی بر قوه مقننه از بررسی صلاحیت داوطلبان تا پایان دوره نمایندگی، مجلس را دچار پوکی استخوان نهادی کرده است.

چهارم- چندکاری و چندمنظوری نهادی یک تهدید در تقویم سیاستی است، برای مثال شورای عالی انقلاب فرهنگی در یک گستره فراگیر و چندمنظوره هم به قانونگذاری و سیاستگذاری اقدام می‌نماید و هم به اجرای قانون و عمل به سیاست ابلاغی می‌پردازد.

پنجم- تداخل نهادهای ساختارنیافته در نهادهای ساختاریافته یک تهدید در تقویم سیاستگذاری است، برای مثال دخالت شیوخ محلی و متنفذان صاحب تریبون در کار نهادهای ساختاریافته آشوب سیستمی به همراه دارد. نهادهای ساختارنیافته و غیرمسئول به راحتی و بدون دغدغه پاسخگویی از تریبونی رسمی به اظهارنظر درباره پیچیده‌ترین مسئله‌های سیاستگذاری خارجی که منافع ملی و منافع آحاد ایرانیان را در بر می‌گیرد می‌پردازند و این تهدیدی در تقویم سیاستگذاری در ایران است.

ششم- ناهماهنگی سیکل سیاسی و سیکل سیاستی نیز تهدیدی مهم در تقویم سیاستگذاری در ایران است. نظام برنامه‌ریزی در ایران به یک مناسک تبدیل شده است، تصویب یک آیین‌نامه ممکن است به دو سال زمان نیازمند باشد اما با تغییر رییس جمهور و استقرار دولت بعدی به طاق نسیان سپرده می‌شود (عدم انطباق سیکل سیاسی و سیکل سیاستی) و عدم انطباق این دو سیکل بالطبع عدم مشروعیت فرایندی را بدنال دارد.

مناسک نهادی و فرایندهای طولانی اداری و همچنین سوء مصرف فرایندی و عبور سیاست اتخاذ شده از دالان‌های مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از دیگر آسیب‌های سیاستگذاری در ایران است. به این ترتیب، پویایی برای خودتخریبی درونی در نظام سیاستگذاری در ایران آماده است و سفره خودتخریبی پهن است. وقتی همه عناصر کنار تخریب کنار یکدیگر قرار گیرند، خودبخود سفره تخریب آماده است. برای مثال نهادهای تقنینی متفاوت نشانه سوء مصرف نهادی است و فقط پنج نهاد برای قانونگذاری در ایران کنونی وجود دارد.

از آنجا که این مسئله‌ها متعلق به جغرافیا و جمعیت و فرهنگ جامعه هدف است و به عنوان یک تهدید بالقوه اجتماعی وجود دارند، بنابراین در قامت یک هیولای سرطانی ویرانگر نظام بروز و ظهور می‌کند و زمینه خودتخریبی نظام را فراهم می‌کنند.

این پژوهش با بهره‌گیری از نظریه کارکردگرایی سیستمی تبیین می‌گردد که چگونه ورود پدیده‌های اجتماعی از طریق رویکرد ایدئولوژیک و قاعده ذینفعان، عوامل تعادل سیستمی را بر هم می‌زند و به مثابه سرطان، سیستم را از پای در می‌آورد.

بنابراین بر اساس مفروض اصلی مقاله در طیفی از شرایط، بهترین گزینه برای سیاستگذار "سیاست‌ناگذاری" است، این طیف از شرایط در واقع شرایط تهدیدزا و آستن سرطان تهدید برای سیستم است. سرطان تهدید فقط خاص آناتومی بدن انسان نیست بلکه سرطان یک تهدید سیستمی است و همه سیستم‌های بین‌المللی، زیست‌محیطی و اجتماعی سرطان تهدید خاص خود را دارند.

### نتیجه‌گیری

این پژوهش بر موضوع سرطان تهدید در تقویم سیاستی سیاستگذاران در ایران تاکید دارد. بر اساس این پژوهش، نگاه کارکردگرایانه به سیستم‌های اجتماعی وجود دارد. بنابراین سیستم‌های اجتماعی و زیست‌محیطی از تعادل برخوردار هستند و اصل بر تعادل سیستمی است مگر اینکه عوامل برهم‌زننده تعادل وارد سیستم گردد. این عوامل بر هم‌زننده تعادل ممکن است به مثابه یک سرطان سیستم را از پای درآورد. از این‌رو بهتر است سیاستگذاران از دخالت غیرضرور در سیستم پرهیز نمایند. از آنجا که راه ورود سرطان تهدید و برهم‌زننده

تعداد سیستم، ورود علمی و کارشناسانه مسئله به تقویم سیاستی سیاست‌های اجتماعی است، بنابراین این پژوهش، تمرکز بر تقویم سیاستی را دنبال نموده است و اینکه چگونه پدیده‌های اجتماعی با ورود به تقویم سیاستی به مسئله سیاستی تبدیل شده و سمت و سوی اجرایی پیدا می‌کنند. محقق چهار معبر اصلی تبدیل پدیده‌های اجتماعی به مسئله سیاستی را شناسایی نموده است، این معبرها عبارتند از: مطالبات اجتماعی گسترده (رویکرد دموکراتیک)، دغدغه‌های ایدئولوژیک قدرت مسلط، منافع ذینفعان و دستاوردهای علمی.

رویکرد دستاوردهای علمی کم‌هزینه‌ترین روش تبدیل پدیده اجتماعی به مسئله سیاستی است، اما رویکردهای سه‌گانه دیگر دارای مزایا و مضار خاص خود است. بنابراین نیازمند پایش علمی مجدانه هستند.

بنابراین پیشنهاد می‌گردد:

- سطوحی برای انواع سیاستگذاری لحاظ گردد و با توجه به نوع پدیده اجتماعی از یکی از رویکردهای تبدیل پدیده به مسئله اجتماعی بهره‌برداری گردد. برای مثال مسئله‌های دارای ماهیت استراتژیک و مرتبط با منافع حیاتی کشور از معبر سیاستگذاری پوپولیستی عبور داده نشود؛

- تحلیل منافع ذینفعان برای همه سیاستگذاری‌های سیستمی اعم از اجتماعی، سیاست خارجی و روابط بین‌الملل و زیست‌محیطی و تجاری به انجام برسد؛

- تحلیل حقوقی همه انواع سیاستگذاری به انجام برسد. تحلیل حقوقی از انسجام برخوردار است و راه دخالت غیرضرور و غیرکارشناسانه ذینفعان را سد می‌کند؛

- نهادهای موازی سیاستگذاری در یکدیگر ادغام و به حیات نهادهای ناکارآمد و هزینه‌زا خاتمه و نهادهای موثر سیاستگذاری تقویت گردد (پالایش نهادی)؛

- فرایندهای طولانی قانونگذاری و آیین‌نامه‌نویسی و اجرای سیاست کوتاه گردد؛

- هر یک از انواع تحلیل‌ها در قالب پیوست برای هر یک از انواع سیاستگذاری مربوطه ضمیمه گردد؛

- سیاستگذاران از تبدیل پدیده‌های غیرضرور اجتماعی به مسئله سیاستی پرهیز نمایند.

منابع

الف- فارسی

- احمدی لفورکی، بهزاد، (۱۳۸۷)، *لابی و لابی‌گری در آمریکا؛ تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر*
- اسکیدمور، ویلیام، (۱۳۷۲)، *تفکر نظری در جامعه‌شناسی، جمع مترجمان، تهران: سفیر.*
- اشتریان، کیومرث، (۱۳۹۷)، *راهنمای برنامه‌ریزی دولتی و سیاستگذاری عمومی، تهران: نشر سیاست‌گذار (در دست چاپ).*
- اشتریان، کیومرث، (۱۳۹۲)، *جزوه درسی دکتری سیاستگذاری فرهنگی، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.*
- اشتریان، کیومرث، (۱۳۸۹)، *متغیرهای استراتژیک در سیاست‌گذاری فرهنگی، تهران: نشر میزان.*
- ایمانی، علی، (۱۳۹۶)، *تحلیل جامعه‌شناختی ریشه‌های انقلاب اسلامی، چاپ سوم، تهران: انتشارات پردیس دانش.*
- بست، جان، (۱۳۶۹)، *روش‌های تحقیق در علوم تربیتی و رفتاری، ترجمه: حسن پاشایی شریفی و نرگس طالقانی، تهران: انتشارات رشد.*
- بی‌من، ویلیام، (۱۳۹۳)، *زبان، منزلت، قدرت در ایران، ترجمه رضا مقدم کیا، تهران: نشر نی.*
- پیروسون، پل، (۱۳۹۲)، *سیاست در بستر زمان، ترجمه محمد فاضلی، تهران: نشر نی.*
- توسلی، غلام عباس، (۱۳۷۶)، *نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران: سمت.*
- جانسون، چالمرز، (۱۳۶۳)، *تحول انقلابی؛ بررسی نظری پدیده انقلاب، ترجمه: حمید الیاسی، تهران: امیرکبیر.*
- صدیق سروستانی، رحمت‌الله، (۱۳۹۰)، *آسیب‌شناسی اجتماعی، تهران: انتشارات سمت.*
- رفیع‌پور، فرامرز، (۱۳۸۶)، *سرطان اجتماعی فساد، تهران: شرکت سهامی انتشار.*
- ریتزر، جورج، (۱۳۸۰)، *نظریه‌های معاصر در جامعه‌شناسی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی.*
- گولدنر، آلوین، (۱۳۸۳)، *بحران جامعه‌شناسی غرب، ترجمه فریده ممتاز، تهران: انتشارات علمی.*
- فون برتالنفی، لودویگ، (۱۳۶۶)، *نظریه عمومی سیستم‌ها، ترجمه کیومرث پریانی،*



تهران: نشر تندر.

- محسنی، منوچهر، (۱۳۹۴)، *مقدمات جامعه‌شناسی؛ تهران: نشر دوران*
- مورن، مایکل و دیگران، (۱۳۹۳)، *دانشنامه سیاستگذاری عمومی*، ترجمه محمد صفار، به سفارش موسسه مطالعات سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران، تهران: نشر میزان.
- ملک‌محمدی، حمیدرضا، (۱۳۹۱)، *جزوه درسی دوره دکتری سیاستگذاری عمومی*، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.
- ملکم، سرجان، (۱۳۷۹)، *تاریخ کامل ایران*، ترجمه میرزا اسماعیل حیرت، تهران: نشر افسون.
- کوئن، بروس، (۱۳۷۴)، *درآمدی به جامعه‌شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر توتیا.

#### ب- انگلیسی

- Deleo, Peter, (1997), *Democracy and the Policy Sciences*, SUNY Series in Public Policy.
- kingdom, (1995), *Agenda Alternatives and Public Policy*, 2 end Edition New York: HarperCollins College Publishers.
- Handbook of Public Policy Analysis, Executive by Jack Robin, CRC Press, USA.
- Parsons, Talcott, (1975), "The Present Status of 'Structural-Functional' Theory in Sociology", *Social Systems and The Evolution of Action Theory*, New York: The Free Press.
- Fontaine ch, Haarman A. Schmid S, (2006), *The Stakeholder Theory*, 2006, Available at: <http://www.edalys.fr/documents/stakeholders%20theory.pdf>.

