



The Interplay between “Politics” and “Public Policies”: An Opportunity for Progress or a Challenge to Distort Justice?

Hassan Danaeefard*

Professor, Public Administration Department, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

20/04/2024

Abstract:

The interplay between politics and public policy significantly influences governance and societal progress, particularly in Iran. Politics, encompassing power dynamics and ideologies, shapes public policymaking, which serves as a tool to address societal issues. Understanding this relationship is vital for advancing policymaking knowledge. This paper explores the conceptual distinction between politics, rooted in political science, and public policy, studied in policy analysis. It critiques ambiguous terms like "public policy politics" and "political policy," suggesting clearer alternatives such as "public policymaking politics" to enhance understanding. The study identifies key challenges in this interaction, including short-term political interests, inequality in policy implementation, and populism, all of which can distort justice and undermine public good. Despite these challenges, the paper highlights the potential for positive outcomes through increased transparency, accountability, and collaboration among political actors, fostering a more equitable policymaking process. Ultimately, while politics can negatively impact policy, it also provides an opportunity to create just, evidence-based, and sustainable public policies. By addressing political influences constructively, policymakers can ensure governance prioritizes fairness and long-term societal benefit over political expediency. This analysis underscores the dual nature of politics in shaping public policy—both as a challenge to justice and a potential catalyst for progress.

Keywords: Politics, Public Policy, Politics of Public Policy, Politics of Public Policy, Justice.

* Email: hdanaee@modares.ac.ir



تعامل «سیاست» و «خطمشی‌های عمومی»: فرصتی برای پیشرفت یا چالشی برای مخدوش کردن عدالت؟

حسن دانائی‌فرد*

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۱۴۰۳/۰۲/۰۱

چکیده: فهم تعامل میان سیاست (Politics) و خطمشی عمومی (Public Policy) و تأثیرات متقابل آن‌ها برای ارتقای دانش خطمشی‌گذاری عمومی در ایران حائز اهمیت است، زیرا سیاست به عنوان چارچوبی برای تعامل قدرت و ایدئولوژی‌ها، بر فرایند خطمشی‌های عمومی تأثیرگذار است، خطمشی‌هایی که به مثابه ابزارهایی عملی برای حل مسائل اجتماعی عمل می‌کنند. واکاوی تفاوت‌های مفهومی این دو حوزه که یکی ابژه مطالعاتی علم سیاست و دیگری پدیده مورد مطالعه علوم خطمشی عمومی است و نقش سیاست در تعیین اهداف، محتوای خطمشی‌ها و تأثیرگذاری بر نتایج آن‌ها، محور این نوشته است. در همین راستا، بررسی مفاهیم «سیاست خطمشی‌گذاری عمومی» و «سیاست خطمشی عمومی» به جای «سیاست سیاست‌گذاری عمومی» و «سیاست سیاست عمومی» که به نظر، انتقال معنا را قدری دشوار می‌سازد نیز محل تأمل خواهد شد. در ادامه، چالش‌هایی مانند تأثیر منافع کوتاه‌مدت سیاسی، نابرابری در اجرای خطمشی‌ها و نقش پوپولیسم در اولویت‌بندی مسائل، از جمله تبعات منفی سیاست برای خطمشی عمومی تحلیل خواهند شد. نویسنده مدعی است افزایش شفافیت، تقویت مسئولیت‌پذیری و همکاری میان بازیگران سیاسی، مسیرهایی برای بهبود فرایند خطمشی‌گذاری در سایه سیاست فراهم خواهد کرد. در پایان متذکر می‌شود که سلطه سیاست بر خطمشی می‌تواند فرصتی برای اقامه خطمشی‌های عمومی پایدار، عادلانه و مبتنی بر شواهد باشد نه چالشی برای گسترانیدن بی‌عدالتی در کشور.

واژگان کلیدی: سیاست، خطمشی عمومی، سیاست خطمشی‌گذاری عمومی، سیاست خطمشی عمومی، عدالت.

* رایانامه: hdanaee@modares.ac.ir

نوع مقاله: سخن سردبیر

DOI: 10.22034/jipas.2024.212424

شاپا چاپی: ۶۲۵۶-۲۶۷۶

شاپا الکترونیک: ۲۶۷۶-۶۰۶X

مقدمه

تعامل بین سیاست (politics) و خطمشی عمومی (public policy)، دوری یا نزدیکی آنها یکی از موضوعات بنیادین در مطالعات کشورداری (دانائی فرد، ۱۳۹۹) و تئوریزه کردن دانش اداره امور عمومی (دانگ، ۲۰۱۵) را ببینید) است. این رابطه، چگونگی اقامه تصمیم‌گیری‌ها در حوزه خطمشی عمومی ذیل سایه فرایندهای سیاسی، نحوه تأثیرگذاری خطمشی‌های عمومی بر دورنماهای سیاسی، و اثر تعاملی این دو در تعریف اولویت‌های ملی را مطالعه می‌کند. سیاست (politics) و خطمشی عمومی به طور ذاتی درهم‌تنیده‌اند، به این معنا که سیاست (politics) چارچوبی برای تصمیم‌گیری‌ها برپا می‌کند و خطمشی عمومی راه‌حل‌هایی عملی برای پاسخ به نیازها و چالش‌های عمومی ارائه می‌دهد (Bacchi, 1999; Cairney, 2016). بر این اساس، «سیاست خطمشی‌گذاری عمومی» (politics of public policy) یعنی نحوه تأثیرگذاری فرایندها، ایدئولوژی‌ها و منافع تأثیرگذار سیاسی بر طراحی و تصویب خطمشی‌های عمومی و انعکاس‌دهنده کشمکش‌های قدرت و تعارض ارزش‌ها در جامعه (Burney, 2013; Fischer, 2019). همین‌طور، مفهوم «سیاست خطمشی عمومی» (politics of public policy) به پویایی‌های اجرا و عوامل اجتماعی-سیاسی موثر بر دستاوردهای خطمشی‌های عمومی می‌پردازد (Edwards et al., 2024; Hill, 2003).

بر این اساس، فرایند سیاسی عقبه خطمشی‌گذاری عمومی نقش مهمی در اثربخش بودن، جامع نگر بودن و پایداری خطمشی‌های عمومی ایفا می‌کند. در این فرایند، سیاست (politics) تعامل ایدئولوژی‌های سیاسی، نهادهای سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع و افکار عمومی را میسر می‌سازد که به‌طور مشترک بر شکل‌گیری و اجرای خطمشی عمومی تأثیر می‌گذارند (Lasswell, 1951). در نتیجه، اگرچه که خطمشی عمومی (public policy) معمولاً به‌عنوان نوعی برنامه، یا تصمیم مبتنی بر داده‌های فنی یا شواهدی تصور می‌شود، ولی به‌طور ذاتی سیاسی است و اقامه آن مستلزم مذاکره بین طرفین و مصالحه‌های پیچیده میان آنها می‌شود (Stone, 2012). بنابراین، شکل و کیفیت خطمشی‌های عمومی تنها نتیجه تحلیل‌های عینی یا توصیه‌های کارشناسانه نیست، بلکه جلوه دست‌کاری‌های سیاسی، منافع حزبی و چانه‌زنی راهبردی است (Peters, 2018). این نوشته استدلال می‌کند که «سیاست» (politics) پشت خطمشی‌گذاری‌های عمومی به‌طور مستقیم بر شکل و کیفیت خطمشی‌های عمومی تأثیر می‌گذارد، زیرا بازیگران سیاسی، اهداف خطمشی‌ها و همچنین روش‌های تحقق آن‌ها را تعیین می‌کنند (Lindblom, 1979).

این نوشتار به این نکته می‌پردازد که: ۱-سیاست (politics) و خطمشی عمومی (public policy) دو مفهوم متفاوت و در دو رشته متفاوت (اولی ابژه مطالعاتی علم سیاست و دومی پدیده مورد مطالعه علم خطمشی عمومی است) قد علم کرده‌اند و اگر معادل متفاوتی برای آنها اقامه شود فهم پویایی‌های این دو که متعلق به دو رشته مجزا با منشأ مشترک است آسان‌تر خواهد شد و گر نه تشتت در مفاهیم، آموزش علم خطمشی عمومی را هم مشوش می‌سازد. برای مثال، اگر هر دو را سیاست ترجمه کنیم (که برخی از کتب ترجمه سیاست را معادل politics و سیاست‌گذاری را معادل policy قرار داده‌اند که به نظر می‌رسد policy مصدر نباشد بلکه اسم است و اطلاق سیاست‌گذاری چندان رسا به معنا نیست) معادل عبارات ذیل چنین می‌شود: «سیاستِ سیاست‌گذاری عمومی» معادل (politics of public policy making)، «سیاستِ سیاست عمومی معادل (politics of public policy) یا تعامل «سیاست (politics) با سیاست (policy)» که شاید چندان رسا به معنا نباشد. ۲-فهم سیاست (politics) پشت خطمشی‌گذاری‌ها حائز اهمیت هست. در این راستا به تحلیل نکات ذیل خواهد پرداخت که: چگونه فرایندهای سیاسی خطمشی‌گذاری را هدایت می‌کنند، تأثیر ایدئولوژی‌های سیاسی بر محتوای خطمشی‌ها چه خواهد بود و ساختارهای قدرت سیاسی بر کیفیت خطمشی چگونه تأثیر گذار هستند. با تأمل بر این نکات این نوشته نشان خواهد داد که چگونه نیروهای سیاسی، خطمشی‌های عمومی و نتایج آن‌ها را شکل می‌دهند، چه برای بهتر و چه برای بدتر شدن اوضاع جامعه (Sabatier, 2007). با تحلیل رابطه میان «سیاست» (politics) و «خطمشی عمومی» (public policy) و «سیاستِ خطمشی عمومی» (politics of public policy) و «سیاستِ خطمشی‌گذاری عمومی» (politics of public policy making)، می‌توانیم به بینش‌هایی دست یابیم که چگونه فرایند خطمشی‌گذاری را بهبود دهیم تا فرصتی برای پیشرفت کشور را شکار کنیم نه سفره بی‌عدالتی را در جامعه پهن کنیم.

تعامل سیاست و خطمشی عمومی

۱- تفاوت سیاست و خطمشی عمومی

سیاست و خطمشی عمومی دو حوزه مرتبط اما مجزا هستند که نقش مهمی در حکمرانی و تصمیم‌گیری‌های ملی ایفا می‌کنند. درک تفاوت‌ها و تعاملات آن‌ها برای تحلیل نحوه عملکرد دولت‌ها و پاسخ به نیازهای عمومی ضروری است. بر این اساس سیاست، فرایندی است که در آن گروه‌ها در عرصه سیاسی تصمیم‌های جمعی اتخاذ می‌کنند و محمل این تصمیم‌ها فعالیت‌هایی همچون کارزارهای انتخاباتی، قانون‌گذاری، و مدیریت تعارضات اجتماعی است. به عبارت دیگر،

سیاست عرصه‌ای برای برخورد قدرت، ایدئولوژی‌ها، و منافع مختلف است و بازیگران متعددی از جمله سیاستمداران، احزاب، گروه‌های ذی‌نفع و رأی‌دهندگان در آن نقش دارند (Lasswell, 1951). از طرف دیگر، خطمشی عمومی به اقدامات یا عدم اقدامات نهادهای دولتی (McConnell & Hart, 2019) برای حل مسائل ملی اشاره دارد. این خطمشی‌ها در قالب قوانین، مقررات، و تصمیم‌گیری‌های اداری تدوین می‌شوند و هدف آن‌ها ارائه راه‌حلی برای مسائل مختلف جامعه، از جمله سلامت، آموزش، یا محیط‌زیست و ... است (Birkland, 2019). علاوه بر این، می‌توان این دو اصطلاح را بر اساس محورهای ذیل از هم متمایز کرد:

۱. هدف و ماهیت: سیاست به رقابت برای کسب قدرت و مشروعیت می‌پردازد و اغلب تحت تأثیر چرخه‌های انتخاباتی و منافع حزبی است در حالیکه خطمشی عمومی نتیجه‌محور بوده و بر ارائه راه‌حل‌های عملی برای مسائل اجتماعی تمرکز دارد.

۲. بازیگران: سیاست حول کنش‌های سیاستمداران، احزاب، گروه‌های ذی‌نفع و شهروندان معنا پیدا می‌کند در حالیکه خطمشی عمومی بیشتر ثمره دانش فنی کارشناسان، مدیران دولتی، و بوروکرات‌ها هستند.

۳. فرایند تصمیم‌گیری: در فرایند سیاست، مذاکره، سازش، و در برخی موارد رویارویی محوریت دارند در حالیکه خطمشی عمومی به تحلیل داده‌ها، مشورت با کارشناسان، و ارزیابی راه‌حل‌ها متکی است.

۴. محدوده عمل: سیاست در سطح کلان و به بحث‌های ایدئولوژیکی و دورنماهای اجتماعی می‌پردازد در حالی که خطمشی عمومی بر مسائل خاص و ارائه راه‌حل‌های عملی و اجرایی برای آنها متمرکز است.

با این توصیف هرچند سیاست و خطمشی عمومی از نظر مفهومی متفاوت هستند، اما به شدت به یکدیگر وابسته‌اند. همانطور که اشاره شد سیاست محیطی را برای مناظره و تبادل نظر پیرامون خطمشی‌های عمومی و تصویب آن‌ها فراهم می‌کند و بر فرایند خطمشی‌گذاری سایه می‌افکند، در حالی که خطمشی عمومی می‌تواند بر اولویت‌ها و راهبردهای سیاسی تأثیر بگذارد. به سخن دیگر، سیاست عناصر فرایند خطمشی‌گذاری عمومی به شرح ذیل تأثیر می‌گذارد.

۳) تدوین خطمشی عمومی: ایدئولوژی‌ها و اولویت‌های سیاسی نقش مهمی در شکل‌دهی اهداف و محتوای خطمشی‌ها دارند. به عنوان مثال، ممکن است یک دولت اصول گرا

بر خط‌مشی‌های کاهش مقررات تأکید کند، در حالی که یک دولت اصلاح طلب ممکن است به خط‌مشی‌های تعامل بین الملل اولویت دهد.

۲. اجرای خط‌مشی عمومی: خط‌مشی‌های عمومی در مرحله اجرا اغلب تحت فشارهای سیاسی قرار می‌گیرند. گروه‌های ذی‌نفع، منابع محدود، و اولویت‌های سیاسی می‌توانند بر اجرای مؤثر خط‌مشی‌ها تأثیر بگذارند.

۳. مشروعیت خط‌مشی عمومی: سیاست‌مداران معمولاً خط‌مشی‌هایی را پیگیری می‌کنند که با افکار عمومی هم‌خوانی داشته باشد و از حمایت مردمی برخوردار شود. در مقابل، خط‌مشی‌هایی که مورد استقبال مردم قرار نگیرند می‌توانند به کاهش محبوبیت سیاسی منجر شوند.

۴. بازخورد و ارزشیابی خط‌مشی‌های عمومی: موفقیت یا شکست خط‌مشی‌ها می‌تواند سرمایه سیاسی سیاست‌مداران را تقویت یا تضعیف کند. برای مثال، مدیریت مؤثر بحران‌ها (برای مثال کرونا در ایران را ببیند) می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی کمک کند، در حالی که شکست در این زمینه به چالش‌های سیاسی منجر می‌شود.

برای فهم تأثیر سیاست بر خط‌مشی‌های عمومی می‌توان به برخی از نمونه‌های مطرح در مطالعات خط‌مشی‌گذاری عمومی در برخی از کشورها به شرح ذیل اشاره کرد:

- خط‌مشی محیط‌زیست: مذاکرات اقلیمی مانند توافق پاریس نمونه‌ای از تأثیر سیاست (politics) بر خط‌مشی عمومی هستند. این خط‌مشی‌ها اغلب تحت تأثیر تعارض میان اهداف زیست‌محیطی و رشد اقتصادی قرار می‌گیرند (Birkland, 2020).
- خط‌مشی بهداشت و درمان: تصویب قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه در ایالات متحده نشان‌دهنده تعامل شدید سیاست (politics) و خط‌مشی عمومی است. این خط‌مشی تحت تأثیر تضادهای ایدئولوژیکی و فشار گروه‌های ذی‌نفع شکل گرفت (Kingdon, 2003).

خلاصه آنکه سیاست و خط‌مشی عمومی به صورت هم‌زیستی عمل می‌کنند یعنی سیاست دستور کار مسائل مهم را تعیین می‌کند و خط‌مشی عمومی راهکارهای قابل اجرا برای این مسائل فراهم می‌آورد (Fischer & Miller, 2017). همین‌طور خط‌مشی‌های عمومی ابزاری برای اعمال قدرت سیاسی محسوب می‌شوند؛ بازیگران سیاسی از آن‌ها برای پیشبرد منافع یا ایدئولوژی‌های خود استفاده می‌کنند. به عنوان مثال، خط‌مشی‌های مرتبط با آموزش عالی و فناوری اغلب بحث‌های

ایدئولوژیکی وسیع‌تری را در مورد برابری، شایسته‌سالاری و خصوصی‌سازی منعکس می‌کند (Ball, 2008; Ball, 2012). افزون بر این، ماهیت سیاسی خط‌مشی‌گذاری عمومی نشان می‌دهد که تصمیم‌ها به ندرت خنثی هستند. آن‌ها اغلب مبتنی بر بده و بستان‌هایی هستند که گروه‌ها یا نتایج خاصی را در اولویت قرار داده و دیگران را به حاشیه می‌برند (Cairney, 2016; Burney, 2013).

۲- سیاست خط‌مشی‌گذاری عمومی (Politics of public policy making)

خط‌مشی‌گذاری عمومی فرایندی مستقیم یا صرفاً فنی نیست؛ بلکه عمیقاً در بسترهای سیاسی حیات و ممات دارد. بر این اساس، «سیاست خط‌مشی‌گذاری عمومی» این نکته را بررسی می‌کند که چگونه پویایی‌های سیاسی، طراحی و تصویب خط‌مشی‌های عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در این فرایند بازیگران سیاسی، از جمله کارگزاران منتخب، بوروکرات‌ها، گروه‌های ذی‌نفع و رسانه‌ها، همگی در شکل‌دهی خط‌مشی‌های عمومی نقش ایفا می‌کنند. این فرایند مستلزم مذاکره، ائتلاف‌سازی و گاه تعارض است (Edwards et al., 2024; Fischer, 2019). بر این اساس، طراحی خط‌مشی‌های عمومی اغلب بازتاب‌دهنده پویایی‌های قدرت یعنی سیاست در جامعه است. برای مثال، گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند می‌توانند تأثیر قابل‌توجهی بر تصمیم‌ها در مورد شکل و محتوای خط‌مشی‌های داشته باشند، گاه به قیمت منافع عمومی. نمونه‌ای از این مسئله، نقش لابی‌های شرکتی در شکل‌گیری خط‌مشی‌های زیست‌محیطی است که در آن منافع اقتصادی کوتاه‌مدت ممکن است بر اهداف پایداری بلندمدت برتری یابند (Hill, 2003; Cairney, 2016). خط‌مشی‌گذاری تولید خودرو و همین‌طور واردات برخی کالاها در کشور توجه کنید و سیاست عقبه این خط‌مشی‌گذاری را به نظاره بنشینید.

۳- سیاست خط‌مشی عمومی (Politics of public policy)

«سیاست خط‌مشی عمومی» بر نحوه اجرای خط‌مشی‌ها، ارزشیابی آن‌ها و پیامدهای اجتماعی-سیاسی گسترده‌تر آن‌ها تمرکز دارد. حتی پس از تصویب خط‌مشی‌های عمومی، نتایج آن‌ها به اراده سیاسی، ظرفیت اداری و پذیرش عمومی بستگی دارد (دانائی‌فرد، ۱۴۰۱). این مرحله اغلب شکاف بین قصد خط‌مشی عمومی و اجرای آن را آشکار می‌کند و مسائلی مانند فساد، ناکارآمدی یا عدم مشارکت ذی‌نفعان را برجسته می‌کند (Rocheftort, 1994; Schick, 2008). خط‌مشی‌های عمومی همچنین در مرحله تصویب هم تحت تأثیر روایت‌ها و گفتمان‌های سیاسی غالب در جامعه قرار می‌گیرند. برای مثال، خط‌مشی‌های بهداشت عمومی در طول بحران‌هایی مانند پاندمی COVID-19 نه تنها تحت تأثیر شواهد علمی، بلکه ایدئولوژی‌های سیاسی و

سبک‌های رهبری قرار گرفتند (Greer et al., 2021; Sundquist, 2010). به طور مشابه، خطمشی‌های مربوط به مسائل اجتماعی مانند مسکن یا بهداشت اغلب به عرصه‌ای برای منازعات ایدئولوژیکی گسترده‌تر درباره نقش دولت در مقابل نیروهای بازار تبدیل می‌شوند (Patel & Rosenbaum, 2016; Rushefsky, 2019). خطمشی حجاب و عفاف عمومی را در نظر بگیرید و خطمشی جوانی جمعیت را مد نظر قرار دهید. در مجموع، حوزه‌های «سیاست و خطمشی عمومی»، «سیاست خطمشی‌گذاری عمومی» و «سیاست خطمشی عمومی» بر ارتباط متقابل حکمرانی، ایدئولوژی و نیازهای اجتماعی تأکید دارند. سیاست، جهت‌گیری انتخاب‌های دولت از میان خطمشی‌های مختلف را شکل می‌دهد، خطمشی‌گذاری عمومی کشمکش‌های قدرت در جامعه را منعکس می‌کند، و سیاست خطمشی عمومی تعیین می‌کند که این تصمیم‌ها چه تأثیری در نهایت خواهند داشت. بررسی این پویایی‌ها به پژوهشگران و کارگزاران کمک می‌کند تا پیچیدگی‌های حکمرانی را بهتر درک کرده و به نتایج عادلانه‌تر و مؤثرتری دست یابند (Fischer, 2019; Hill, 2003; Rochefort, 1994).

۴- چالش‌های تعامل سیاست و خطمشی عمومی

تعامل سیاست و خطمشی همیشه منشأ تولید انواع نظریه‌های اداری بوده است (دانگ، ۲۰۱۵) را ببینید) و همیشه مأخذ تولید چالش‌هایی در عمل برای کشور بوده است که می‌توان به برخی از آنها به شرح ذیل اشاره کرد. برای مثال: وقتی کشور دچار بن‌بست حزبی می‌شود اختلافات سیاسی می‌توانند مانع تصویب خطمشی‌های ضروری شوند، مانند تأخیر در خطمشی‌های زیربنایی یا محیط زیست؛ یا وقتی کانون تمرکز کوتاه‌مدت بر ذهنیت سیاستمداران حاکم است چرخه‌های انتخاباتی آنها را به اتخاذ خطمشی‌هایی با نتایج فوری سوق می‌دهد، در حالی که مسائل بلندمدت ممکن است نادیده گرفته شوند؛ یا گروه‌های لابی می‌توانند فرایند خطمشی‌گذاری را به سمت منافع محدود هدایت کنند و هر سه اینها مصادیق چالش‌های تعامل سیاست و خطمشی‌های عمومی هستند.

بنابراین همان طور که گفته شد سیاست و خطمشی عمومی، با وجود چالش‌های فرارو رابطه تنگاتنگی با هم دارند. سیاست چارچوبی برای مناظره‌ها و تصمیم‌گیری‌های ملی فراهم می‌کند، در حالی که خطمشی عمومی ابزارهایی برای تحقق اهداف سیاسی و اجتماعی ارائه می‌دهد. تعامل میان این دو حوزه به شدت بر اثربخشی حکمرانی تأثیر می‌گذارد. برای بهبود این تعاملات، لازم است شفافیت در فرایندهای خطمشی‌گذاری افزایش یابد، همکاری میان احزاب سیاسی تقویت شود و خطمشی‌گذاری مبتنی بر شواهد در اولویت قرار گیرد. تنها از این طریق می‌توان اطمینان

حاصل کرد که خطمشی‌ها نه تنها مؤثر بلکه عادلانه و پاسخ‌گو به نیازهای واقعی جامعه هستند. بر این اساس فهم خطمشی عمومی متفاوت از سیاست حایز اهمیت است.

فهم خطمشی عمومی

خطمشی عمومی به مجموعه‌ای از اقدامات، تصمیم‌ها و قوانینی اطلاق می‌شود که توسط دولت برای پرداختن به مسائل عمومی و برآوردن نیازهای اجتماعی اتخاذ می‌شود (Birkland, 2020). خطمشی‌های عمومی می‌توانند اشکال مختلفی داشته باشند، از جمله خطمشی‌های اقتصادی (مانند اصلاحات مالیاتی)، خطمشی‌های اجتماعی (مانند مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و پرورش) و خطمشی‌های زیست‌محیطی (مانند مقررات تغییرات اقلیمی) (Peters, 2018). این خطمشی‌ها اغلب به دنبال حل مسائلی مانند فقر، نابرابری، بحران‌های اقتصادی یا تخریب محیط‌زیست هستند. برای مثال، خطمشی‌های اقتصادی ممکن است مستلزم مداخله دولت در بازار برای تنظیم تورم یا بیکاری باشند، در حالی که خطمشی‌های اجتماعی بهبود رفاه عمومی را هدف قرار می‌دهند، مانند برنامه‌های ابتکاری بهداشت عمومی یا برنامه‌های تأمین اجتماعی (Birkland, 2019). خطمشی‌های زیست‌محیطی به‌طور خاص برای کاهش خطرات زیست‌محیطی، تنظیم آلودگی و ترویج توسعه پایدار طراحی می‌شوند (Sabatier, 2007). تنوع در انواع مختلف خطمشی‌ها نشان‌دهنده پیچیدگی مسئولیت‌های دولت در پرداختن به طیف وسیعی از چالش‌های فراروی جامعه است.

این خطمشی عمومی از چندین جزء اصلی تشکیل می‌شود که به ساختاردهی نحوه تدوین و اقامه و اثرگذاری نهایی آن کمک می‌کنند. اولین جزء، اهداف خطمشی است که نتایج مطلوبی را که دولت قصد دارد به آن‌ها دست یابد، بیان می‌کند (Tsebelis, 2002). برای مثال، خطمشی که هدف کاهش بیکاری را دنبال می‌کند، ممکن است هدفی برای دستیابی به اشتغال کامل در یک بازه زمانی خاص داشته باشد. سپس، فرایند شکل‌گیری خطمشی قرار دارد که در آن خطمشی‌گذاران گزینه‌های مختلف را ارزیابی کرده و تصمیم می‌گیرند که کدام مسیر بهترین هم‌راستایی را با اهداف سیاسی و نیازهای اجتماعی دارد (Kingdon, 2003). این مرحله به‌طور ذاتی سیاسی است، زیرا گروه‌های ذی‌نفع مختلف و بازیگران سیاسی به دنبال خطمشی‌هایی هستند که با دستورکارهای خود همخوانی داشته باشد (Lindblom, 1979).

بعد از صورت‌بندی خطمشی، فرایند اجرا آغاز می‌شود، جایی که دستگاه‌های دولتی و نهادهای خطمشی را به اجرا در می‌آورند (Peters, 2018). با این حال، مرحله اجرای خطمشی اغلب با چالش‌های سیاسی همچون کمبود منابع، ناکارآمدی‌های بوروکراتیک یا مخالفت گروه‌های سیاسی

مواجه می‌شود (Lasswell, 1951). در نهایت، مرحله ارزشیابی قرار دارد که در آن بررسی می‌شود که آیا خطمشی به اهداف خود دست یافته است یا خیر و تغییرات لازم در صورت نیاز اعمال می‌شود (Sabatier, 2007). مرحله ارزشیابی برای درک این که خطمشی‌ها چگونه می‌توانند موفق یا ناموفق باشند بسیار مهم است، زیرا ممکن است خطمشی گذاران در واکنش به فشارهای سیاسی یا بازخورد عمومی مسیرها را تغییر دهند.

دولت‌ها در شکل‌دهی و اجرای خطمشی‌های عمومی نقش محوری دارند. کارگزاران منتخب، همچون قانون‌گذاران و مقامات اجرایی، مسئول اقامه خطمشی‌هایی هستند که ایدئولوژی‌های سیاسی و منافع حوزه انتخابی خود را منعکس می‌کنند (Birkland, 2019). از سوی دیگر، بوروکرات‌ها و کارکنان دولتی این خطمشی‌ها را اجرا می‌کنند و با فشارهای سیاسی، منابع موجود و محدودیت‌های نهادی روبه‌رو هستند (Tsebelis, 2002). در سیستم‌های دموکراتیک، مشروعیت دولت به توانایی آن در تعادل منافع سیاسی و اطمینان از اینکه خطمشی‌ها به منافع عمومی خدمت می‌کنند، بستگی دارد که این امر اغلب نیازمند مذاکره و مصالحه‌های سیاسی است (Peters, 2018). علاوه بر این، رابطه بین مقامات منتخب و بوروکرات‌های غیرمنتخب در اطمینان از قابلیت اجرایی و اثربخشی خطمشی‌ها بسیار حائز اهمیت است (Kingdon, 2003).

نقش دولت در خطمشی‌گذاری عمومی همچنین به جنبه‌های نظارتی و اجرایی مربوط به اجرای خطمشی‌ها نیز می‌پردازد. دولت‌ها ممکن است برای اطمینان از اجرای خطمشی‌ها مطابق با دستورالعمل‌ها و قوانین خاص، نهادهای نظارتی ایجاد کنند که اغلب با چالش‌هایی از جانب گروه‌های ذی‌نفع یا مخالفان سیاسی مواجه می‌شود (Schneider & Ingram, 1997). اثربخشی این نهادها به استقلال سیاسی، منابع و محیط سیاسی که در آن فعالیت می‌کنند، بستگی دارد. بنابراین رد پای سیاست (politics) در تمامی فرایند خطمشی عمومی پیدا است و گریزی از آن نیست ولی با خطمشی عمومی متفاوت است.

فرایند سیاسی خطمشی‌گذاری عمومی

- بازیگران سیاسی: فرایند خطمشی‌گذاری عمومی فرایند پیچیده‌ای است که در آن بازیگران سیاسی مختلف نقش‌های متنوعی ایفا می‌کنند. این بازیگران عبارتند از: کارگزاران منتخب (رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس خبرگان، نمایندگان مجلس، اعضای شورای شهر)، کارشناسان و کارکنان دولت، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی و افکار عمومی، که هر کدام به شکلی خاص به شرح ذیل بر دستاوردهای خطمشی‌ها تأثیر می‌گذارند (Kingdon, 2003):

- کارگزاران منتخب: این گروه شامل نمایندگان مجلس، رؤسای جمهوری، شوراهای شهر و خبرگان رهبری است که به‌طور مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند و مسئولیت تعیین اولویت‌های خط‌مشی‌ای را بر عهده دارند. کارگزاران منتخب با در نظر گرفتن منافع گروه‌های مختلف و نیازهای انتخاباتی خود، تصمیم‌های خط‌مشی‌ای را شکل می‌دهند (Stone, 2012).
- بوروکرات‌ها: کارکنان دولتی و بوروکرات‌ها مسئول اجرای خط‌مشی‌ها هستند و بسیاری از اوقات تأثیر زیادی در شکل‌دهی به خط‌مشی‌ها دارند. آن‌ها معمولاً با اطلاعات فنی و شواهد تخصصی، مشاوره می‌دهند و نقش کلیدی در فرایند تصمیم‌گیری ایفا می‌کنند. برای مثال، وزارتخانه‌های مختلف می‌توانند با پیشنهادیه‌های خط‌مشی‌های خاص (دانائی‌فرد، ۱۳۹۱)، خط‌مشی‌های عمومی را تحت تأثیر قرار دهند (Peters, 2018).
- گروه‌های ذی‌نفع: این گروه‌ها شامل نهادهای غیردولتی، شرکت‌ها، اتحادیه‌ها، و دیگر سازمان‌های جامعه مدنی هستند که منافع خاص خود را دارند و برای تأثیرگذاری بر خط‌مشی‌ها و تصمیم‌های دولتی فعالیت می‌کنند. این گروه‌ها، از طریق لابی‌گری، و ارسال پیشنهادها، تلاش می‌کنند تا بر روند خط‌مشی‌گذاری تأثیر بگذارند (Birkland, 2019).
- احزاب سیاسی: احزاب سیاسی نقش کلیدی در فرایند خط‌مشی‌گذاری دارند، زیرا برنامه‌های خط‌مشی‌ای خود را در انتخابات عمومی مطرح می‌کنند و بسیاری از تصمیم‌ها در مورد خط‌مشی‌گذاری در چارچوب ائتلاف‌های حزبی و منافع سیاسی شکل می‌گیرند (Tsebelis, 2002). احزاب سیاسی با توجه به ایدئولوژی‌های خود، تمایل دارند تا خط‌مشی‌هایی را پیگیری کنند که با خط‌مشی‌های حزبی آنها همخوانی داشته باشد.
- افکار عمومی: حمایت یا مخالفت عمومی نسبت به مسائل مختلف می‌تواند تأثیرات زیادی بر تصمیم‌های خط‌مشی‌گذاران داشته باشد. افکار عمومی می‌تواند از طریق انتخابات، نظرسنجی‌ها، یا اعتراضات و تظاهرات بر خط‌مشی‌گذاری تأثیر بگذارد (Lasswell, 1951). خط‌مشی‌گذاران به‌طور مداوم بر اساس نظرات عمومی و تحولات اجتماعی و اقتصادی، تصمیم‌های خود را تنظیم می‌کنند.

نهادهای سیاسی: در فرایند خط‌مشی‌گذاری، نهادهای سیاسی نقش‌های مختلفی (در قالب پدیده‌ای بنام سیاست: politics) ایفا می‌کنند که به سازمان‌دهی و اجرای خط‌مشی‌ها کمک

می‌کنند. علاوه بر رهبری که خطمشی‌های کلان را وضع می‌کند قوه مقننه، مجریه و قضائیه به عنوان نهادی سیاسی اصلی در مراحل مختلف فرایند خطمشی‌گذاری نقش دارند.

- قوه مقننه (مجلس): مجلس مسئول تصویب قوانین و نظارت بر دولت هستند. آن‌ها می‌توانند خطمشی‌های جدید را پیشنهاد کرده و بررسی و اصلاح طرح‌های خطمشی‌ای را انجام دهند (Kingdon, 2003). مجلس همچنین می‌تواند با تصویب قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود، خطمشی‌های عمومی را تغییر دهند.
- قوه مجریه (دولت): شاخه اجرایی شامل رئیس‌جمهور، وزرا و نهادهای دولتی است که مسئول اجرای خطمشی‌های عمومی هستند. این نهادها تصمیم‌های خطمشی را به مرحله عمل در می‌آورند و به‌طور مستقیم با بوروکرات‌ها و کارشناسان برای پیاده‌سازی خطمشی‌ها همکاری می‌کنند (Birkland, 2019).
- قوه قضائیه (دادگاه‌ها): سیستم قضائی در فرایند خطمشی‌گذاری نقش مهمی ایفا می‌کند، به‌ویژه در زمینه تفسیر قوانین و نظارت بر تطابق خطمشی‌ها با اصول قانون اساسی. در مواردی که خطمشی‌ها یا قوانین با چالش‌های قانونی مواجه شوند، دادگاه‌ها می‌توانند آن‌ها را لغو یا اصلاح کنند (Peters, 2018). این نقش نظارتی می‌تواند تأثیر زیادی بر نحوه و حدود اجرای خطمشی‌ها داشته باشد.

تنظیم دستور کار خطمشی

دستور کار خطمشی به‌عنوان مجموعه‌ای از مسائل و چالش‌هایی تعریف می‌شود که برای اقدام عمومی در اولویت قرار می‌گیرند (Stone, 2012). تصمیم‌های سیاسی تأثیر زیادی بر این دارند که کدام مسائل وارد دستور کار خطمشی‌ای می‌شوند و چه کسانی بر این مسائل تأثیر می‌گذارند.

- افکار عمومی: افکار عمومی و دغدغه‌های مردم از جمله عوامل مهم در تعیین دستور کار خطمشی‌ای هستند. نظرسنجی‌ها، اعتراضات اجتماعی، و رسانه‌ها می‌توانند مسائل خاصی را در کانون توجه عمومی قرار دهند، و این توجه می‌تواند فشار زیادی بر خطمشی‌گذاران وارد کند تا به آن مسائل پرداخته و اقدامات سیاسی را اتخاذ کنند (Kingdon, 2003).
- منافع حزبی: احزاب سیاسی و کارگزاران منتخب نیز با توجه به منافع انتخاباتی خود مسائل خاصی را در دستور کار قرار می‌دهند. برای مثال، احزاب ممکن است برای جلب

نظر گروه‌های خاصی از رأی‌دهندگان، خط‌مشی‌های خاصی را در دستور کار خود بگنجانند (Tsebelis, 2002).

- لابی‌گری و گروه‌های ذی‌نفع: گروه‌های ذی‌نفع، از جمله شرکت‌ها، اتحادیه‌ها و سازمان‌های مدنی، اغلب از طریق لابی‌گری و تبلیغات تلاش می‌کنند تا توجه خط‌مشی‌گذاران را به مسائل خاصی جلب کنند و آن‌ها را به دستور کار خط‌مشی‌ای وارد کنند (Peters, 2018). این گروه‌ها معمولاً منابع زیادی دارند که می‌توانند از آن‌ها برای تأثیرگذاری بر فرایند خط‌مشی‌گذاری استفاده کنند.

در مجموع، فرایند تنظیم دستور کار خط‌مشی به‌شدت تحت تأثیر سیاست (politics) منافع سیاسی، عمومی و گروه‌های خاص قرار دارد و این عوامل می‌توانند هم به سرعت، و هم با تأخیر مسائل مختلف را وارد دستور کار کنند.

عوامل تأثیرگذار بر خط‌مشی عمومی

ایدئولوژی سیاسی: ایدئولوژی‌های سیاسی نقش مهمی در شکل‌دهی به خط‌مشی‌های پیشنهادی و اجرایی دارند. ایدئولوژی سیاسی به مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌ها اطلاق می‌شود که اقدام‌ها و تصمیم‌های سیاسی را هدایت می‌کند. ایدئولوژی‌ها نه تنها نوع خط‌مشی‌های پیشنهادی را تحت تأثیر قرار می‌دهند، بلکه نحوه ارزشیابی و اولویت‌بندی مسائل نیز در آن‌ها منعکس می‌شود (Stone, 2012).

- ایدئولوژی لیبرال: لیبرالیسم تمایل دارد خط‌مشی‌هایی را پیشنهاد دهد که به برابری اجتماعی، مداخله اقتصادی و دخالت دولت در تنظیم بازار توجه دارد. لیبرال‌ها معمولاً از خط‌مشی‌هایی حمایت می‌کنند که به کاهش نابرابری درآمدی، گسترش دسترسی به خدمات بهداشتی، بهبود نظام‌های آموزشی و مقابله با تغییرات اقلیمی بپردازند. به عنوان مثال، خط‌مشی‌های لیبرالی ممکن است شامل مالیات‌های پیشرفته، شبکه‌های ایمنی اجتماعی و اصلاحات بهداشتی مانند مراقبت بهداشتی جهانی باشد (Peters, 2018). لیبرال‌ها معمولاً از مقرراتی حمایت می‌کنند که حقوق مدنی را حفظ کرده و تنوع و گوناگونی را ارتقا دهند.
- ایدئولوژی محافظه‌کارانه: محافظه‌کاران عموماً بر مسئولیت فردی، محدودیت مداخلات دولت و ارزش‌های سنتی تأکید دارند. آن‌ها معمولاً از خط‌مشی‌هایی حمایت می‌کنند که به بازار آزاد، کاهش مالیات‌ها، کاهش مقررات و کوچک‌سازی دولت توجه دارد.

خطمشی‌های محافظه‌کارانه ممکن است بر کاهش برنامه‌های رفاهی-اجتماعی، محدود کردن نظارت دولت بر کسب‌وکارها و تقویت دفاع ملی متمرکز شوند. برای مثال، پیشنهادیه‌های خطمشی‌ای محافظه‌کارانه ممکن است شامل کاهش مالیات‌ها برای شرکت‌ها، محدودیت‌های بیشتر برای سقط جنین یا خصوصی‌سازی خدمات عمومی مانند بهداشت و درمان باشد (Birkland, 2019).

- ایدئولوژی ترقی‌خواهانه: ترقی‌خواهان بر اصلاح و تغییر در راستای حل مسائل اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی تأکید دارد. خطمشی‌های پیشرو معمولاً بر حل بی‌عدالتی‌های اجتماعی مانند نابرابری درآمدی، تبعیض نژادی و تخریب محیط‌زیست تمرکز دارند. ایده‌های پیشرو می‌تواند شامل افزایش حداقل دستمزد، گسترش حمایت‌های حقوق مدنی یا ایجاد قوانین زیست‌محیطی سخت باشد. پیشروها اغلب با ایدئولوژی‌های لیبرالی هم‌راستا هستند اما تمایل دارند اصلاحات رادیکال‌تر و تغییرات نظامندتری را پیگیری کنند (Tsebelis, 2002).

- ایدئولوژی اسلامی: ایدئولوژی اسلامی به‌عنوان یکی از جریان‌های فکری و اعتقادی در جوامع مسلمان، نقشی کلیدی در شکل‌دهی خطمشی‌های عمومی ایفا می‌کند. این ایدئولوژی مبتنی بر ارزش‌ها و اصولی است که از تعالیم قرآن و سنت پیامبر اسلام نشأت می‌گیرد و هدف آن ایجاد جامعه‌ای مبتنی بر عدالت، برابری، و رضایت الهی است. ایدئولوژی اسلامی، برخلاف بسیاری از ایدئولوژی‌های سکولار، تأکید ویژه‌ای بر پیوند میان دین و سیاست دارد و تلاش می‌کند تا خطمشی‌گذاری‌ها را با اصول و قواعد شرعی هماهنگ سازد.

این هم‌راستایی ایدئولوژی‌های سیاسی با دستور کارهای خاص، نوع خطمشی‌های پیشنهادی و اجرای آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. دیدگاه‌های ایدئولوژیک می‌تواند موجب شکاف‌های چشمگیر در نحوه برخورد جامعه با مسائلی چون بهداشت، تغییرات اقلیمی، مالیات‌ها و حقوق مدنی شوند. برای مثال، یک دولت لیبرال ممکن است به پیشنهاد گسترش خدمات اجتماعی بپردازد، در حالی که یک دولت محافظه‌کار ممکن است پیشنهادهایی برای کاهش مالیات‌ها و کاهش مقررات ارائه دهد.

پویایی‌های قدرت و خطمشی‌گذاری عمومی: قدرت و اقتدار در شکل‌دهی به خطمشی‌های عمومی نقش اساسی دارند، زیرا مشخص می‌کنند که کدام بازیگران یا گروه‌ها می‌توانند بر تصمیم‌ها و نتایج تأثیر بگذارند. پویایی‌های قدرت در خطمشی‌گذاری (ذیلاً ببینید)

تحت تأثیر چشم‌انداز سیاسی و بازیگران کلیدی، از جمله گروه‌های ذی‌نفع، اهداکنندگان سیاسی و رسانه‌ها قرار دارد.

- گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند: گروه‌های ذی‌نفع، مانند انجمن‌های صنعتی، اتحادیه‌ها و سازمان‌های محیط‌زیستی، معمولاً منابع و سازمان‌دهی لازم برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌های خط‌مشی‌ای را دارند. این گروه‌ها ممکن است از طریق لابی‌گری، کمک‌های مالی به کارزارهای انتخاباتی یا تبلیغات عمومی برای پیشبرد دستور کار خود عمل کنند. برای مثال، شرکت‌های بزرگ، به ویژه در بخش‌هایی مانند انرژی، مالی و بهداشت، ممکن است به دنبال کاهش مقررات یا خط‌مشی‌هایی باشند که به نفع منافع مالی آن‌ها باشد، اغلب از طریق اعمال فشار بر کارگزاران منتخب (Tsebelis, 2002).
- حامیان مالی سیاسی: حامیان مالی سیاسی ثروت و گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند از طریق کمک‌های مالی به کارزارهای انتخاباتی بر خط‌مشی عمومی تأثیر بگذارند. حامیان مالی سیاسی که مبالغ قابل توجهی به کارزارها می‌پردازند، ممکن است دسترسی بیشتری به سیاست‌مداران پیدا کرده و این کارگزاران ممکن است احساس کنند که باید خط‌مشی‌هایی را به نفع این حامیان مالی حمایت کنند. تأثیر پول در سیاست (politics)، نگرانی‌هایی را درباره این موضوع که آیا تصمیم‌های خط‌مشی‌ای به نفع گروه‌های ثروتمند و قدرتمند و به ضرر عموم مردم گرفته می‌شود یا خیر، ایجاد کرده است (Birkland, 2019). این پویایی‌ها به‌ویژه در سیستم‌هایی که قوانین سختگیرانه‌ای در مورد تأمین مالی انتخابات ندارند، برجسته‌تر است.
- رسانه‌ها: رسانه‌ها نقش اساسی در شکل‌دهی به گفتمان عمومی در مورد مسائل خط‌مشی‌ای ایفا می‌کنند. از طریق پوشش خبری، مقاله‌های تحلیلی، رسانه‌ها می‌توانند بر افکار عمومی تأثیر بگذارند و خط‌مشی‌گذاران را به سمت رسیدگی به مسائل خاص سوق دهند. رسانه‌ها، به‌ویژه آن‌هایی که مواضع سیاسی دارند، ممکن است نحوه طرح مباحث خط‌مشی‌ای را شکل دهند و برخی دیدگاه‌ها را بر سایر دیدگاه‌ها ترجیح دهند. برای مثال، پوشش رسانه‌ای تغییرات ارزشی در حجاب و عفاف ملی یا نابرابری‌های اقتصادی می‌تواند بر نگرش‌های عمومی و در نتیجه بر تصمیم‌های خط‌مشی‌ای تأثیر بگذارد (Kingdon, 2003).

تمرکز قدرت در دست گروه‌های قدرتمند یا حامیان مالی سیاسی می‌تواند فرایند خط‌مشی‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهد. هنگامی که خط‌مشی‌ها تحت تأثیر نخبگان قدرتمند قرار می‌گیرد، ممکن

است نتایج به نفع طبقات ثروتمندتر یا بخش‌هایی از جامعه باشد و این می‌تواند به ضرر گروه‌های حاشیه‌ای تمام شود.

توافق سیاسی و مذاکره: توافقات سیاسی و مذاکرات جزء لاینفک فرایند خطمشی‌گذاری هستند، به‌ویژه در سیستم‌های دموکراتیک که بازیگران سیاسی مختلف با منافع متفاوت درگیر می‌شوند. این مذاکرات می‌تواند منجر به نتایجی شود که ترکیبی از دیدگاه‌ها و منافع مختلف است و اغلب باعث می‌شود خطمشی‌ها به صورت اصلاح‌شده یا تغییر یافته اجرا شوند.

- توافق در دولت‌های تقسیم‌شده: در سیستم‌های با دولت‌های تقسیم‌شده، جایی که شاخه‌های مختلف حکومت تحت کنترل احزاب سیاسی مختلف باشند (قوه مجریه: اصلاح‌طلب، مجلس: اصول‌گرا، قوه قضاییه: اصول‌گرا)، معمولاً برای تصویب قوانین توافق ضروری است. به عنوان مثال، یک رئیس‌جمهور ممکن است برای تصویب یک لایحه به همکاری با مجلسی که توسط حزب مخالف کنترل می‌شود، نیاز داشته باشد. این امر منجر به توافقاتی در محتوای خطمشی‌ها، زمان‌بندی یا دامنه آن‌ها می‌شود. در نتیجه، خطمشی‌ها ممکن است معتدل‌تر یا کمتر جامع از آنچه که ابتدا تصور می‌شد، شوند. برای مثال، قوانین حجاب و عفاف ملی کشور ممکن است به دلیل مذاکرات دولت با مجلس یا قانون‌گذاران اصول‌گرا، بندهایی به آن افزوده شود که کمتر از آنچه در ابتدا پیشنهاد شده بود، جامع باشند (Peters, 2018).

- مذاکرات بین گروه‌های ذی‌نفع: مذاکرات سیاسی همچنین میان گروه‌های ذی‌نفع رقابتی انجام می‌شود که ممکن است برای تأثیرگذاری بر مسائل خاص درگیر شوند. نتیجه چنین مذاکراتی معمولاً خطمشی‌هایی است که جنبه‌هایی از درخواست‌های گروه‌های مختلف را در بر می‌گیرد (به رویکرد وفاق ملی پزشک‌ان در خطمشی‌گذاری نگاه کنید). اگرچه این می‌تواند منجر به راه‌حلی‌هایی شود که طیف وسیع‌تری از نگرانی‌ها را در بر بگیرد، اما همچنین می‌تواند منجر به توافقاتی شود که اثرگذاری خطمشی را تضعیف کند. برای مثال، مقررات زیست‌محیطی ممکن است به دلیل لابی‌گری از سوی صنایعی که تحت تأثیر قوانین سخت‌تر قرار می‌گیرند، تضعیف شوند (Stone, 2012).

- استحاله شدن نیت عقبه خطمشی‌ها: توافقات می‌توانند نیت‌های اصلی یک خطمشی را تغییر یا استحاله کنند. چیزی که به عنوان یک پیشنهادیه قوی شروع می‌شود، مانند یک لایحه قوی در زمینه حجاب و عفاف، می‌تواند در طول مذاکرات سیاسی اصلاح شود و در نهایت به نسخه‌ای معتدل‌تر تبدیل شود. برای مثال، اصلاحات بهداشتی

پیشرفته ممکن است به دلیل لابی‌گری از طرف شرکت‌های بیمه یا صنایع دارویی ضعیف شود (Kingdon, 2003).

در نهایت، فرایند سیاسی متمرکز بر مذاکره و توافق است که می‌تواند خط‌مشی‌ها را به گونه‌ای شکل دهد که نشان‌دهنده تأثیر بازیگران قدرتمند و نیاز به همکاری سیاسی باشد. اگرچه توافق سیاسی برای دموکراسی ضروری است، اما گاهی اوقات می‌تواند منجر به خط‌مشی‌هایی شود که کمتر جسورانه یا کمتر مؤثر از آنچه که در ابتدا در نظر گرفته شده بود، هستند.

تأثیر سیاست بر کیفیت خط‌مشی‌های عمومی

صورت‌بندی‌بندی خط‌مشی عمومی: صورت‌بندی خط‌مشی‌های عمومی به شدت تحت تأثیر فرایند سیاسی قرار دارد. در حالی که شواهد مبتنی بر پژوهش و داده‌ها باید نقش اصلی را در این مرحله ایفا کنند، اغلب ملاحظات و منافع سیاسی در جهت‌گیری و دامنه خط‌مشی‌های نقش پررنگ‌تری دارند. بازیگران سیاسی، از جمله کارگزاران منتخب، احزاب سیاسی و گروه‌های ذینفع، معمولاً خط‌مشی‌هایی را که با ایدئولوژی‌ها، اهداف انتخاباتی یا منافع گروه‌های قدرتمند همسو هستند، ترجیح می‌دهند. بنابراین، در حالی که شواهد و داده‌ها باید هدایتگر خط‌مشی‌های باشند، فرایند سیاسی (ذیلاً ببینید) معمولاً آن‌ها را به سمت منافع سیاسی یا کسب دستاوردهای کوتاه‌مدت هدایت می‌کند.

- شواهد در مقابل ملاحظات سیاسی: در دنیای آرمانی علمی، صورت‌بندی خط‌مشی‌های باید به‌طور کامل بر اساس شواهد، پژوهش و داده‌های علمی باشد تا خط‌مشی‌های مؤثر، عادلانه و کارآمد باشند. با این حال، فرایند سیاسی معمولاً این ایده‌آل را زیر سؤال می‌برد. کارگزاران منتخب ممکن است به جای خط‌مشی‌های مبتنی بر داده‌ها، به خط‌مشی‌هایی که به نفع گروه‌های تأثیرگذار است یا به جمع‌آوری آرای بیشتر کمک می‌کند، تمایل پیدا کنند. برای مثال، خط‌مشی‌ای که برای مقابله با آلودگی هوای کلان شهرها طراحی شده است، ممکن است تحت فشار گروه‌های صنعتی یا حامیان مالی سیاسی تضعیف شود (Peters, 2018). یا خط‌مشی‌های مربوط به بهداشت یا آموزش و پرورش کشور ممکن است بیشتر تحت تأثیر ترجیحات سیاسی دولت حاکم قرار گیرد تا بر اساس داده‌های علمی و پژوهشات در مورد آنچه که برای رفاه عمومی مؤثر است (Birkland, 2019).

- دستورکارهای سیاسی و ملاحظات انتخاباتی: دستورکارهای سیاسی معمولاً اولویتهایی را که نتایج فوری و مشهودی دارند و بیشتر به نفع رای‌دهندگان است، ترجیح می‌دهند. برای مثال، در سال‌های انتخاباتی، خطمشی‌های که وعده منافع فوری می‌دهند (مانند کاهش مالیات‌ها یا بسته‌های تحریک اقتصادی) معمولاً بیشتر از اصلاحات بلندمدت مبتنی بر داده‌ها که نیاز به سرمایه‌گذاری و زمان دارند، مورد توجه قرار می‌گیرند، پدیده‌ای که از آن به عنوان نزدیک‌بینی در خطمشی‌های عمومی یاد می‌شود (میری و دانائی‌فرد، ۱۳۹۵). در نتیجه، فرایند سیاسی می‌تواند به خطمشی‌هایی منجر شود که بیشتر در پی کسب آرا یا خوشایند گروه‌های قدرتمند است تا پرداختن به مسائل عمیق اجتماعی (Stone, 2012). این امر می‌تواند کیفیت خطمشی‌های را از طریق کاهش پایداری و کارآمدی بلندمدت آن‌ها تضعیف کند.

اجرا و پیاده‌سازی خطمشی: پس از صورت‌بندی خطمشی‌ها، مرحله اجرا یکی دیگر از مراحل است که در آن خطمشی‌های به‌طور مستقیم تحت تأثیر سیاست (politics) قرار می‌گیرند. محیط سیاسی، میزان اراده سیاسی، منابع موجود و ساختار بوروکراسی (دانائی‌فرد، ۱۴۰۱) همگی می‌توانند به شرح ذیل بر نحوه اجرای خطمشی‌های تأثیر بگذارند.

- اراده سیاسی و رهبری: میزان اراده سیاسی نقشی حیاتی در تعیین موفقیت اجرای خطمشی‌ها دارد. هنگامی که رهبران سیاسی به یک خطمشی خاص متعهد هستند، احتمال تخصیص منابع، بسیج حمایت و غلبه بر موانع بوروکراتیک و سیاسی بیشتر است. برای مثال، دولتی که به‌طور واقعی به حفاظت از محیط زیست اهمیت می‌دهد، احتمالاً بودجه زیادی برای پروژه‌های انرژی پاک یا برنامه‌های سازگاری با تغییرات اقلیمی تخصیص خواهد داد، در حالی که دولتی که این تعهد را ندارد، ممکن است این تلاش‌ها را به تعویق بیندازد یا آن‌ها را کاهش دهد (Birkland, 2019).

- منابع و اولویت‌های سیاسی: در دسترس بودن منابع مالی، انسانی و تکنولوژیکی اغلب به اولویت‌های سیاسی رهبران بستگی دارد. سیاستمداران ممکن است منابع را به پروژه‌هایی اختصاص دهند که با اهداف سیاسی آن‌ها همسو باشد و این امر می‌تواند منجر به تخصیص نابرابر یا ناکارآمد منابع شود. برای مثال، دولتی که بر رشد اقتصادی تمرکز دارد، ممکن است منابع بیشتری به پروژه‌های زیرساختی اختصاص دهد تا به خدمات اجتماعی، که ممکن است بر کیفیت زندگی شهروندان تأثیر بگذارد (Tsebelis, 2009).

(2002). تخصیص منابع بر اساس ملاحظات سیاسی اغلب به اجرای نامتناسب یا ناکارآمد خطمشی‌های منجر می‌شود.

- تأثیر بوروکراسی: بوروکراسی، به مجموعه دستگاه‌های دولتی و مقامات اجرایی اطلاق می‌شود که مسئول اجرای خطمشی‌های هستند، می‌تواند هم اجرای مؤثر و هم موانع آن را تحت تأثیر قرار دهد. کارآمدی بوروکراتیک می‌تواند تحت تأثیر رهبری سیاسی قرار گیرد. برای مثال، دولتی که بر انتصاب‌های مبتنی بر شایستگی و تخصص حرفه‌ای تأکید دارد، ممکن است اجرای مؤثرتری داشته باشد، در حالی که دولتی که بر وفاداری سیاسی تأکید می‌کند، ممکن است با تأخیر یا ناکارآمدی مواجه شود. مقاومت بوروکراتیک در برابر تغییر یکی دیگر از چالش‌ها است، چرا که منافع مستمر یا ساختارهای بوروکراتیک کند ممکن است اجرای به‌موقع خطمشی‌های جدید را دشوار کند (Kingdon, 2003). مداخلات سیاسی در بوروکراسی نیز می‌تواند به اجرای گزینشی خطمشی‌های منجر شود، جایی که برخی گروه‌ها بیشتر از دیگران بهره‌مند می‌شوند.

کیفیت خطمشی عمومی: کیفیت خطمشی‌های عمومی اغلب به‌طور مستقیم با فرایند سیاسی (سیاست) مرتبط است. تعامل بین سیاست (politics) و نتایج آن می‌تواند منجر به نتایج مثبت یا منفی شود، بستگی به این دارد که ملاحظات سیاسی چگونه بر صورت‌بندی و اجرای خطمشی‌های تأثیر می‌گذارد.

سیاست (politics) و اثربخشی خطمشی: در برخی موارد، سیاست (politics) می‌تواند به خطمشی‌هایی منجر شود که به نیازهای عمومی پاسخ دهد. برای مثال، در سیستم‌های دموکراتیک، خطمشی‌هایی که تحت تأثیر افکار عمومی و ترجیحات رأی‌دهندگان قرار دارند، ممکن است بهتر نیازهای اکثریت را منعکس کنند. دولتی که به نگرانی‌های رأی‌دهندگان در مورد بیکاری یا بهداشت پاسخ می‌دهد، ممکن است خطمشی‌هایی طراحی کند که این مسائل را به‌طور اثربخش حل کند (Peters, 2018). با این حال، چنین پاسخ‌دهی‌هایی ممکن است سطحی باشد و بیشتر ناشی از انگیزه‌های سیاسی باشد تا توجه واقعی به رفاه عمومی. سیاست‌مداران ممکن است خطمشی‌های محبوب اما بی‌اثر را برای جلب آرای بیشتر پیگیری کنند، که در نهایت کیفیت خطمشی را تضعیف می‌کند.

سیاست (politics) و پایداری خطمشی آن: تأثیرات سیاسی همچنین می‌تواند بر دوام بلندمدت خطمشی‌ها تأثیر بگذارد. خطمشی‌هایی که بر اساس منافع حزبی یا ملاحظات سیاسی شکل می‌گیرند، ممکن است تحت تأثیر تغییرات حزبی قرار گیرند و با تغییر دولت‌ها به راحتی تغییر

یا لغو شوند. برای مثال، یک دولت ممکن است خطمشی‌ای را پیاده‌سازی کند که دولت بعدی آن را تغییر دهد یا کاملاً لغو کند (به رفتار دولت‌های ما در این چند دهه هم توجه کنید). این تغییرات مداوم می‌تواند موجب کاهش اثرگذاری و بی‌ثباتی در خدمات عمومی شود. برای مثال، اصلاحات در حوزه بهداشت و درمان کشور ممکن است به دلیل تغییرات سیاسی یا تغییرات مدیریتی دستخوش تغییرات و عدم استمرار شوند (اصلاحات دوران روحانی را ببینید).

سیاست (politics) و نابرابری: گاهی خطمشی‌ها می‌توانند نابرابری را تشدید کنند، زیرا گروه‌های خاصی نسبت به دیگران بهره‌مند می‌شوند. خطمشی‌هایی که تحت تأثیر گروه‌های ذینفع قدرتمند یا حامیان مالی سیاسی قرار دارند، ممکن است به نفع گروه‌های ثروتمند یا پرنفوذ باشند و گروه‌های حاشیه‌ای را محروم کنند. برای مثال، کاهش مالیات‌ها برای اقشار ثروتمند می‌تواند منجر به کاهش درآمدهای دولتی شود و در نتیجه خدمات عمومی که بیشتر به نفع اقشار کم‌درآمد است، کاهش یابد (Stone, 2012). در چنین مواردی، پویایی‌های سیاسی نه تنها بر کیفیت خطمشی تأثیر می‌گذارد بلکه بر عدالت و برابری آن نیز تأثیر می‌گذارد.

در نهایت، کیفیت خطمشی‌های عمومی به‌طور عمیقی تحت تأثیر فرایند سیاسی قرار دارد. صورت‌بندی، اجرا و اثربخشی نهایی خطمشی‌ها، اغلب تحت تأثیر اراده سیاسی، منافع، منابع و میزان دخالت بوروکراسی است. در حالی که خطمشی‌های عمومی گاهی می‌توانند به نیازهای عمومی پاسخ دهند، گاهی نیز تحت تأثیر ملاحظات سیاسی قرار می‌گیرند که می‌تواند به نتایج کوتاه‌مدت، ناکارآمد و ناعادلانه منجر شود. چالش اصلی این است که اطمینان حاصل کنیم که ملاحظات سیاسی مانع از اثرگذاری و عدالت بلندمدت خطمشی‌های عمومی نمی‌شود.

مطالعات موردی تأثیر سیاست بر خطمشی‌گذاری عمومی

برای درک تأثیر سیاست بر خطمشی‌گذاری عمومی، می‌توان به چندین نمونه واقعی اشاره کرد که در آن‌ها عوامل سیاسی نقش مهمی در شکل‌گیری، اثربخشی و نتیجه خطمشی‌های عمومی ایفا کرده‌اند. این مطالعات موردی نشان می‌دهند که چگونه ملاحظات سیاسی اغلب موفقیت یا شکست خطمشی‌ها را تعیین می‌کنند، بدون توجه به شایستگی فنی یا نیاز اجتماعی آن‌ها.

۱. اصلاحات در خطمشی عمومی بهداشت در ایالات متحده: قانون مراقبت

مقرون‌به‌صرفه: قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه (ACA)، که به عنوان «اوباما‌کَر» شناخته می‌شود، یکی از مهم‌ترین اصلاحات خطمشی بهداشتی در ایالات متحده در تاریخ معاصر است. هدف این خطمشی گسترش پوشش بهداشتی به میلیون‌ها آمریکایی بدون بیمه،

تنظیم صنعت بیمه و بهبود کیفیت مراقبت‌های بهداشتی بود. در حالی که هدف این قانون به‌وضوح بر رفع یک مشکل حیاتی (دسترسی به خدمات بهداشتی) متمرکز بود، تأثیرات سیاسی (به شرح ذیل) به‌طور عمیقی در شکل‌گیری آن نقش داشت.

- تأثیرات سیاسی: فرایند تصویب قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه در ایالات متحده بسیار پرتنش بود. دولت اوباما با مخالفت شدید از سوی قانون‌گذاران جمهوری‌خواه، گروه‌های ذینفع محافظه‌کار و شرکت‌های بیمه مواجه شد. این قانون توسط کنگره تحت کنترل دموکرات‌ها بدون هیچ رأی جمهوری‌خواهی تصویب شد. مخالفان قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه بر هزینه‌های اجرای آن و احتمال افزایش دخالت دولت در مراقبت‌های بهداشتی تمرکز کردند و آن را نوعی «مداخله سوسیالیستی» دانستند. در نتیجه، تعدادی از مصالحه‌ها برای جلب حمایت کافی انجام شد، از جمله گنجاندن بندهایی که به نفع بازار بیمه خصوصی بود.

- موفقیت‌ها و شکست‌ها: قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه پوشش بهداشتی را برای میلیون‌ها نفر گسترش داد، از جمله از طریق گسترش طرح مراقبت مدیریت شده (Medicaid) و ایجاد مبادلات بیمه درمانی. با این حال، اجرای آن با چالش‌هایی مانند مشکلات وب‌سایت healthcare.gov، مخالفت‌های سیاسی که منجر به تغییرات در قانون (مانند لغو الزام خرید بیمه) شد، و نارضایتی عمومی مواجه بود. قطب‌بندی سیاسی در مورد خط‌مشی‌های بهداشتی، جایی که جمهوری‌خواهان به دنبال لغو یا تضعیف قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه بودند، نشان می‌دهد که چگونه ملاحظات سیاسی می‌تواند هم بر شکل‌گیری خط‌مشی و هم بر ناپایداری آن تأثیر بگذارند (Peters, 2018).

۲. مقررات زیست‌محیطی توافق‌نامه پاریس در مورد تغییرات اقلیمی:

توافق‌نامه پاریس که در سال ۲۰۱۵ به تصویب رسید، نمایانگر تلاشی جهانی برای مقابله با تغییرات اقلیمی از طریق همکاری بین‌المللی است. هدف اصلی این توافق محدود کردن گرم شدن کره زمین به زیر ۲ درجه سلسیوس نسبت به سطوح پیش از صنعتی شدن و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای بود. با این حال، موفقیت این خط‌مشی تحت تأثیر عوامل سیاسی (ذیلاً ببینید) در سطوح ملی و بین‌المللی قرار داشت.

- تأثیرات سیاسی: توافق‌نامه پاریس نتیجه مذاکرات و مصالحه‌های میان کشورهای آلوده‌کننده عمده، از جمله ایالات متحده، چین و هند بود. ایدئولوژی‌های سیاسی نقش مهمی در تعیین میزان تعهد کشورهای مختلف ایفا کردند. برای مثال، در حالی که

کشورهای اتحادیه اروپا فشار زیادی برای اهداف کاهش انتشار و مقررات سخت‌گیرانه داشتند، ایالات متحده (در دوران دولت اوباما) تمایل بیشتری به مذاکره برای اهداف کمتر محدودکننده نشان داد که این امر ناشی از فشارهای سیاسی داخلی بود. در مقابل، تصمیم دولت ترامپ به خروج از توافق‌نامه پاریس در سال ۲۰۱۷ نشان داد که چگونه تغییرات در رهبری سیاسی می‌تواند تأثیرات مستقیمی بر اجرای خطمشی‌های بین‌المللی داشته باشد (Birkland, 2019).

- موفقیت‌ها و شکست‌ها: این توافق به‌عنوان یک موفقیت دیپلماتیک مورد تحسین قرار گرفت، زیرا اجماع گسترده‌ای بین کشورهای مختلف به دست آمد. با این حال، اثربخشی آن در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای زیر سوال رفت. بسیاری از کشورها، از جمله کشورهای در حال توسعه، نتوانسته‌اند به اهداف کاهش انتشار خود دست یابند و عدم وجود مجازات‌های اجرایی برای عدم رعایت توافق‌نامه، اعتبار آن را کاهش داد. تفاوت‌های سیاسی بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نیز منجر به انتقادهایی شد که توافق‌نامه پاریس به‌اندازه کافی پر قدرت نبود (Stone, 2012).

۳. خطمشی مالیاتی، قانون کاهش مالیات و اشتغال ۲۰۱۷ (ایالات متحده): قانون کاهش مالیات و اشتغال ۲۰۱۷ (TCJA) در ایالات متحده یک نمونه از خطمشی‌هایی است که به‌طور قابل‌توجهی تحت تأثیر ملاحظات سیاسی (ذیلاً ببینید) قرار گرفت. این قانون تحت دولت ترامپ تصویب شد و شامل کاهش شدید نرخ‌های مالیاتی برای شرکت‌ها، کاهش مالیات افراد و دیگر تدابیر با هدف تحریک رشد اقتصادی بود.

- تأثیرات سیاسی: فرایند اصلاح مالیات در درجه اول ذیل اهداف سیاسی هدایت می‌شد، از جمله اجرای وعده‌های انتخاباتی و توجه به منافع حامیان مالی سیاسی، شرکت‌ها و ثروتمندان. در حالی که این خطمشی به‌عنوان یک اقدام برای تحریک رشد اقتصادی، کاهش مقررات تجاری و ایجاد شغل‌ها مطرح شد، ملاحظات سیاسی به‌طور چشمگیری محتوای آن را شکل داد. به‌عنوان مثال، کاهش‌های بزرگ مالیاتی برای شرکت‌ها و افراد ثروتمند در مرکز این خطمشی عمومی قرار گرفت، با وجود نگرانی‌ها در مورد افزایش نابرابری درآمد. این کاهش مالیات‌ها به این بهانه بود که رشد اقتصادی و افزایش اشتغال به همراه خواهد داشت، اما منتقدان بر این باورند که این خطمشی بیشتر به نفع اقشار ثروتمند و قدرت‌مند بود و بدهی‌های فدرال را افزایش داد (Tsebelis, 2002).
- موفقیت‌ها و شکست‌ها: در کوتاه‌مدت، این قانون باعث افزایش سود شرکت‌ها و رشد بازار سهام شد و برخی از شرکت‌ها از صرفه‌جویی مالیاتی خود برای خرید سهام یا

سرمایه‌گذاری در پروژه‌های جدید استفاده کردند. با این حال، منافع بلندمدت این کاهش مالیات‌ها کمتر روشن بود. پیش‌بینی‌های رشد اقتصادی مورد انتظار محقق نشد و این خط‌مشی به دلیل تشدید نابرابری درآمد و افزایش بدهی ملی تحت انتقاد قرار گرفت. علاوه بر این، منشأ سیاسی این خط‌مشی (که منافع ثروتمندان و شرکت‌ها را برآورده می‌کرد) باعث تقسیم‌بندی شدید در میان افکار عمومی شد (Peters, 2018).

این مطالعات موردی نشان می‌دهند که پویایی‌های سیاست (مانند منافع احزاب سیاسی، اولویت‌های انتخاباتی، تأثیر گروه‌های لابی و افکار عمومی) چگونه به شرح ذیل می‌توانند خط‌مشی‌های عمومی را به طرق مختلف شکل دهند:

- صورت بندی خط‌مشی: در هر یک از این موارد، صورت بندی خط‌مشی به‌طور جدی با مذاکرات و مصالحه‌های سیاسی درگیر بود. برای مثال، در مورد قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه، نیاز به جلب حمایت از گروه‌های مختلف سیاسی منجر به اصلاحاتی شد که برخی از اهداف اصلی آن را تضعیف کرد. به‌طور مشابه، توافق‌نامه پاریس تحت تأثیر اولویت‌های سیاسی کشورهای شرکت‌کننده قرار گرفت و این توافق به مصالحه‌ای منجر شد که شاید به اندازه‌ای که حامیان محیط‌زیست انتظار داشتند، جاه‌طلبانه نبود.
- اجرای خط‌مشی: این خط‌مشی‌ها همچنین به‌شدت تحت تأثیر سیاست قرار داشتند. خروج دولت ترامپ از توافق‌نامه پاریس، چالش‌های اجرای قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه و مزایای مالیاتی که بیشتر به نفع ثروتمندان و شرکت‌ها بود، همه نشان می‌دهند که اراده سیاسی (یا فقدان آن) می‌تواند تأثیرات زیادی بر اثربخشی اجرای خط‌مشی‌ها داشته باشد.
- نتایج: موفقیت یا شکست خط‌مشی‌ها اغلب به مصالحه‌های سیاسی و محیط سیاسی وابسته است. قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه پوشش بهداشتی را گسترش داد، اما با مشکلات زیادی در زمینه پایدارسازی آن مواجه شد. توافق‌نامه پاریس یک موفقیت دیپلماتیک بود، اما در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای نتایج مختلفی داشت و قانون کاهش مالیات و اشتغال در کوتاه‌مدت باعث رونق اقتصادی شد، اما نگرانی‌هایی در مورد نابرابری و بدهی ملی ایجاد کرد.

در نهایت، این مطالعات موردی نشان می‌دهند که سیاست یعنی ملاحظات سیاسی، مانند ایدئولوژی، منافع حزبی و فشارهای لابی، به‌طور عمیق بر صورت‌بندی، اجرا و موفقیت یا شکست خط‌مشی‌های عمومی تأثیر می‌گذارند. خط‌مشی‌گذاری عمومی معمولاً شامل مصالحه‌های پیچیده‌ای است و

خطمشی‌های حاصل ممکن است همیشه با بهترین راه‌حل‌های فنی برای چالش‌های اجتماعی هم‌راستا نباشند.

چالش‌ها و انتقادات از تأثیر سیاست (politics) در خطمشی‌گذاری عمومی

نقش خطمشی در فرایند خطمشی‌گذاری عمومی بدون چالش‌ها و انتقادات نیست. در حالی که سیاست (politics) برای ایجاد خطمشی‌هایی که نیازها و ارزش‌های جامعه را منعکس می‌کند ضروری است، اما می‌تواند منجر به نتایجی شود که منافع سیاسی را به جای حکمرانی مؤثر در اولویت قرار می‌دهند. در این بخش، به برخی از چالش‌ها و انتقادات عمده در رابطه با تأثیر سیاست (politics) در خطمشی‌گذاری عمومی خواهیم پرداخت.

منافع کوتاه‌مدت در مقابل منافع بلندمدت: نزدیک‌بینی سیاسی سیاستمداران منجر به شکل‌گیری خطمشی‌های نزدیک‌بینانه می‌شود که آینده یک کشور را پیش‌خور می‌کند.

- یکی از چالش‌های اصلی در تأثیر سیاست (politics) در خطمشی‌گذاری عمومی، تنش میان اهداف کوتاه‌مدت سیاسی و منافع بلندمدت اجتماعی است. چرخه‌های سیاسی، به‌ویژه چرخه‌های انتخاباتی، اغلب انگیزه‌هایی را برای سیاستمداران ایجاد می‌کنند که بر روی خطمشی‌هایی متمرکز شوند که نتایج فوری و قابل مشاهده دارند، به‌جای پرداختن به مسائل پیچیده و بلندمدت (میری و دانائی‌فرد، ۱۳۹۵).
- تأثیر چرخه‌های انتخاباتی: در سیستم‌های دموکراتیک، سیاستمداران اغلب بیشتر نگران پیروزی در انتخابات بعدی هستند تا تأثیر بلندمدت خطمشی‌هایشان، یعنی دچار نزدیک‌بینی سیاسی می‌شوند (میری و دانائی‌فرد، ۱۳۹۵). این مسئله منجر به اولویت دادن به خطمشی‌های کوتاه‌مدتی می‌شود که نیازهای فوری رأی‌دهندگان را برآورده می‌کنند، مانند کاهش مالیات، یارانه‌ها یا برنامه‌های اجتماعی که وعده می‌دهند که فوراً به بهبود وضعیت معیشتی مردم کمک کنند. اما این خطمشی‌ها ممکن است در بلندمدت ناکافی یا حتی مضر باشند. برای مثال، وعده‌های پوپولیستی مانند مراقبت‌های بهداشتی عمومی یا کاهش مالیات می‌توانند از نظر سیاسی محبوب باشند، اما نمی‌توانند مشکلات اساسی مانند افزایش هزینه‌های مراقبت‌های بهداشتی یا نابرابری درآمدی را حل کنند.

مثال: در ایالات متحده، کاهش‌های مالیاتی که در آستانه انتخابات میان‌دوره‌ای ۲۰۱۷ تحت دولت ترامپ انجام شد، نمونه‌ای از اولویت دادن به منافع کوتاه‌مدت سیاسی بود. قانون کاهش مالیات و اشتغال به‌طور خاص برای تحریک کوتاه‌مدت اقتصاد طراحی شد، اما منتقدان معتقدند که این

خطمشی موجب افزایش کسری بودجه و نابرابری درآمدی در بلندمدت شد. محاسبات سیاسی در اینجا روشن بود: کاهش مالیات برای شرکت‌ها و افراد با درآمد بالا احتمالاً حمایت از حامیان مالی سیاسی و شرکت‌های بزرگ را به همراه داشت، حتی اگر این خطمشی‌ها به نفع ثبات مالی کشور نباشد (Birkland, 2019).

بر این اساس، سیاستمداران که بر منافع کوتاه‌مدت تمرکز دارند، ممکن است از پیاده‌سازی خطمشی‌هایی که می‌توانند چالش‌های بلندمدت مانند تغییرات اقلیمی، اصلاحات بهداشتی یا نابرابری درآمدی را حل کنند، غافل شوند. این مسائل به تلاش‌های پایدار، همکاری میان احزاب مختلف و سرمایه‌گذاری طولانی‌مدت نیاز دارند که معمولاً با انگیزه‌های سیاسی یک چرخه انتخاباتی کوتاه‌مدت هم‌خوانی ندارد.

نابرابری ناشی از اجرای خطمشی‌ها: خطمشی‌ها می‌توانند منجر به نتایجی شوند که گروه‌های خاصی را نسبت به سایرین ترجیح دهند. این امر معمولاً زمانی اتفاق می‌افتد که خطمشی‌ها تحت تأثیر گروه‌های ذینفع قدرتمند، لابی‌ها یا حامیان مالی سیاسی قرار گیرند که فشار زیادی برای شکل‌دهی به تصمیم‌های سیاسی وارد می‌کنند.

- منافع شرکت‌ها در مقابل رفاه عمومی: یکی از انتقادات اصلی از تأثیر سیاست (politics) این است که چگونه منافع شرکت‌های بزرگ می‌توانند خطمشی‌های عمومی را به نفع خود شکل دهند. معمولاً صنایع قدرتمند مانند سوخت‌های فسیلی، داروسازی یا مالی می‌توانند از طریق لابی‌گری، اهدا به کارزارهای انتخاباتی و سایر اشکال فشار سیاسی، تصمیم‌های خطمشی‌ای را به گونه‌ای تغییر دهند که به نفع خودشان باشد (به خطمشی‌های صنعتی، کنکور و خطمشی بهداشتی قاضی‌زاده هاشمی در دولت روحانی و دولت احمدی‌نژاد نگاهی بیندازید). این امر می‌تواند به خطمشی‌هایی منجر شود که به نفع این گروه‌ها است و از منافع عمومی غفلت می‌شود.

مثال: تأثیر صنعت سوخت‌های فسیلی بر خطمشی‌های تغییرات اقلیمی نمونه‌ای کلاسیک از نابرابری‌های ایجادی به وسیله خطمشی‌های متأثر از سیاست است. علی‌رغم شواهد علمی فزاینده در مورد خطرات تغییرات اقلیمی، صنعت سوخت‌های فسیلی با لابی‌گری علیه مقررات سخت‌گیرانه زیست‌محیطی، بر تصمیم‌های قانون‌گذاران تأثیر گذاشت تا خطمشی‌هایی که به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای پرداخته‌اند، به تأخیر بیفتد یا تعدیل شوند. این امر منجر به خطمشی‌هایی می‌شود که منافع اقتصادی شرکت‌ها را در اولویت قرار می‌دهد و سلامت و امنیت عمومی را به خطر می‌اندازد (Stone, 2012).

خطمشی‌هایی که منافع شرکت‌ها یا افراد ثروتمند را ترجیح می‌دهند، اغلب نیازهای گروه‌های حاشیه‌ای یا آسیب‌پذیر را نادیده می‌گیرند. به عنوان مثال، خطمشی‌های مالیاتی که به نفع ثروتمندان یا کاهش یارانه‌ها برای گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی است، معمولاً نتیجه تأثیر سیاسی گروه‌های ثروتمند و قدرتمند است. تمرکز قدرت سیاسی در دستان معدودی، می‌تواند به خطمشی‌هایی منجر شود که عدالت یا برابری را ترویج نمی‌کند و اصول دموکراسی را تضعیف می‌کند.

پوپولیسم و خطمشی‌گذاری: در سال‌های اخیر، جنبش‌های پوپولیستی در بسیاری از نقاط جهان رشد کرده‌اند و تأثیر آن‌ها بر خطمشی‌گذاری عمومی نگرانی‌های زیادی را برانگیخته است. خطمشی‌های پوپولیستی اغلب به احساسات و نارضایتی‌های عمومی پاسخ می‌دهند، اما می‌توانند منجر به خطمشی‌های ضعیف یا ناپایدار شوند که مشکلات واقعی جامعه را حل نمی‌کنند.

- پوپولیسم در خطمشی عمومی: سیاست‌مداران پوپولیست اغلب از رادیکالیسم و بی‌اعتمادی به نخبگان برای جلب حمایت عمومی استفاده می‌کنند. این خطمشی‌ها معمولاً راه‌حل‌های ساده برای مشکلات پیچیده ارائه می‌دهند. در حالی که این خطمشی‌ها ممکن است برای برخی از گروه‌های رای‌دهنده جذاب باشد، غالباً طراحی ضعیفی دارند و نمی‌توانند به طور مؤثر مسائل زیرین جامعه را حل کنند. سیاست‌مداران پوپولیست معمولاً روی مسائلی چون یارانه‌ها، اعطای وام‌های کوتاه مدت و تقسیم منابع مالی میان مردم عادی تمرکز می‌کنند، اما خطمشی‌هایی که نتیجه می‌دهند ممکن است از لحاظ اقتصادی یا اجتماعی ناپایدار باشند.

مثال: ظهور پوپولیسم در اروپا، به‌ویژه در کشورهای مجارستان، لهستان و بریتانیا (برگزیت)، نشان می‌دهد که چگونه جنبش‌های پوپولیستی می‌توانند بر خطمشی‌ها تأثیر بگذارند. به عنوان نمونه‌ای از خطمشی‌های پوپولیستی، پاسخی به افزایش احساسات ضد مهاجرت و ناامیدی از اتحادیه اروپا بود. با این حال، این خطمشی به بی‌ثباتی اقتصادی منجر شد که شامل موانع تجاری، کاهش سرمایه‌گذاری و کمبود نیروی کار بود و بیشترین آسیب را به طبقه کارگر وارد کرد که در ابتدا از برگزیت حمایت کرده بود (Tsebelis, 2002). به خطمشی‌های دوره‌ای دولت‌های کشور خودمان هم نگاهی کنید.

خطمشی‌های پوپولیستی اغلب از تضادهای سیاسی استفاده می‌کنند و ذهنیت «ما در مقابل آن‌ها» را ایجاد می‌کنند که مانع از گفت‌وگو و همکاری سازنده می‌شود. این خطمشی‌ها ممکن است برنده انتخابات شوند، اما اغلب واکنشی و مبتنی بر جذابیت‌های احساسی هستند نه راه‌حل‌های مبتنی بر

شواهد. در نتیجه، خطمشی‌های پوپولیستی ممکن است بی‌اثر، مضر برای همبستگی اجتماعی، یا حتی مضر برای رشد اقتصادی بلندمدت باشند.

به طور خلاصه در حالی که سیاست (politics) برای شکل‌دهی به خطمشی‌های عمومی ضروری است، چالش‌ها و انتقادات مرتبط با تأثیرات سیاسی در این فرایند نباید نادیده گرفته شود. چرخه‌های سیاسی کوتاه‌مدت، نابرابری خطمشی‌ها ناشی از منافع شرکت‌ها و افزایش رادیکالیسم پوپولیستی، همگی به خطمشی‌هایی منجر می‌شوند که ممکن است نتوانند به طور مؤثر به نیازهای بلندمدت جامعه پاسخ دهند یا به نتایج ناعادلانه‌ای منجر شوند. فرایند سیاسی که توسط منافع کوتاه‌مدت هدایت می‌شود، اغلب تصمیم‌های سیاسی را ایجاد می‌کند که منافع گروهی خاص را به هزینه منافع عمومی در اولویت قرار می‌دهند.

برای مقابله با این چالش‌ها، نیاز است که محیط سیاسی به گونه‌ای شکل گیرد که راه‌حل‌های مبتنی بر شواهد و بلندمدت بر منافع کوتاه‌مدت سیاسی اولویت داشته باشند، منافع گروه‌های حاشیه‌ای از تأثیر لابی‌های قدرتمند محافظت شوند و رادیکالیسم پوپولیستی با خطمشی‌گذاری دقیق، جامع و هدفمند که به دنبال حل علل واقعی مشکلات اجتماعی است، مقابله شود.

نتیجه‌گیری

درک پویایی سیاسی عقبه فرایند خطمشی‌گذاری عمومی اهمیت زیادی دارد. نخست آنکه فرایند سیاسی شکل و محتوای خطمشی‌ها را تعیین می‌کند و بر نحوه پاسخ به نیازها و ارزش‌های جامعه تأثیر می‌گذارد. بازیگران سیاسی، نهادها، ایدئولوژی‌ها و پویایی‌های قدرت، نقش‌های قابل توجهی در تعیین اولویت‌ها، انتخاب راه‌حل‌ها و نحوه اجرای خطمشی‌ها ایفا می‌کنند. همانطور که در بخش‌های قبلی بررسی شد، کیفیت خطمشی‌های عمومی می‌تواند به شدت تحت تأثیر چرخه‌های سیاسی کوتاه‌مدت، تأثیر گروه‌های ذینفع قدرتمند و توافقات سیاسی قرار گیرد. این عوامل ممکن است به خطمشی‌هایی منجر شوند که یا ناکافی‌اند یا با نیازهای بلندمدت عموم مردم هم‌خوانی ندارند. علاوه بر این، فرایند سیاسی غالباً منعطف است بین ضرورت‌های سیاسی کوتاه‌مدت و نیاز به راه‌حل‌های پایدار و مبتنی بر شواهد.

با تأمل در فرایند سیاسی و تأثیر آن بر خطمشی‌گذاری عمومی، روشن می‌شود که در حالی که سیاست (politics) برای دموکراسی ضروری است، تأثیرات آن می‌تواند گاهی به نتایج نامطلوب در خطمشی‌ها منجر شود. ایده‌آل این است که فرایند سیاسی سازوکاری برای پاسخ به چالش‌های اجتماعی، اولویت دادن به منافع بلندمدت و تضمین عدالت برای تمام گروه‌ها باشد. با این حال،

زمانی که انگیزه‌های سیاسی بیش از حد تحت تأثیر اهداف انتخاباتی کوتاه‌مدت، منافع شرکت‌های بزرگ یا رادیکالیسم پوپولیستی قرار می‌گیرند، نتیجه، غالباً خطمشی‌های شکسته‌شده یا به‌طور ضعیف طراحی‌شده است.

برای بهبود کیفیت خطمشی‌های عمومی، ضروری است که فرایند سیاسی، بیشتر به مسئولیت‌پذیری، شفافیت و تمرکز بر رفاه بلندمدت جامعه توجه کند، نه صرفاً منافع کوتاه‌مدت گروه‌های خاص. نهادهای سیاسی قوی‌تر، آگاهی بیشتر مردم و تأکید بر خطمشی‌گذاری مبتنی بر شواهد می‌توانند به فرایند خطمشی‌گذاری مؤثرتر کمک کنند. برای کاهش اثرات منفی تأثیرات سیاسی بر خطمشی‌گذاری عمومی، می‌توان اقدامات مختلفی انجام داد:

- افزایش شفافیت: دولت باید شفافیت را در فرایند خطمشی‌گذاری با ارائه اطلاعات در مورد تصمیم‌گیری‌ها، فعالیت‌های لابی‌گری و نتایج خطمشی‌ها در دسترس عموم قرار دهند. این کار می‌تواند به مردم کمک کند تا مسئولان را به‌طور مؤثری پاسخگو کنند و از تأثیر لابی‌گری‌های پشت پرده گروه‌های ذینفع ویژه بکاهد.
- تقویت مسئولیت‌پذیری دموکراتیک: اطمینان از اینکه سیاست‌مداران به مردم پاسخگو هستند، برای موفقیت هر سیستم دموکراتیک ضروری است. انتخابات منظم، مشارکت شهروندان در بحث‌های سیاسی و ایجاد مجاری بیشتر برای ورودی عمومی می‌تواند به اطمینان از هم‌راستایی خطمشی‌ها با نیازهای جمعیت وسیع‌تری کمک کند.
- بهبود آموزش خطمشی‌گذاری عمومی: داشتن یک جامعه آگاه از خطمشی‌گذاری برای اتخاذ تصمیم‌های درست ضروری است. برنامه‌های ابتکاری آموزشی که هدفشان افزایش آگاهی عمومی از فرایندهای خطمشی‌گذاری، ایدئولوژی‌های سیاسی و تأثیرات بلندمدت برخی انتخاب‌ها باشد، به مردم کمک خواهد کرد تا تصمیم‌های بهتری در صندوق رأی بگیرند. علاوه بر این، سیاست‌مداران و افراد حرفه‌ای در امر خطمشی‌گذاری باید تشویق شوند تا درک عمیق‌تری از خطمشی‌گذاری مبتنی بر شواهد پیدا کنند و پیامدهای بلندمدت تصمیم‌های خود را بهتر درک کنند.
- ترغیب به همکاری: باید سیاست‌مداران از تمام طیف‌های ایدئولوژیک به تعامل و تصمیم‌گیری مشترک تشویق شوند. اگرچه توافقات سیاسی گاهی ممکن است تأثیر خطمشی عمومی را کاهش دهد، همکاری میان گروه‌های سیاسی مختلف می‌تواند منجر به خطمشی‌هایی پایدار و مورد حمایت گسترده شود که به نفع مردم باشد.

با تمرکز بر شفافیت، مسئولیت‌پذیری، آموزش و همکاری، فرایند سیاسی می‌تواند اصلاح شود تا خط‌مشی‌های عمومی نه تنها مؤثرتر بلکه عادلانه‌تر، منصفانه‌تر و نمایانگر نیازهای واقعی جامعه باشند.



مآخذ

- دانائی فرد، حسن (۱۳۹۵). فهم شکل‌گیری خطمشی‌های رفع تکلیفی در کشور: پردازش مفهومی، پیش‌آیندها و پس‌آیندها. *سیاست علم و فناوری*، سال ۸ شماره ۲، ۷۹-۹۶.
- دانائی فرد، حسن (۱۳۹۹). چارچوبی برای تحلیل کشورداری. *پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی*، سال ۱۰، شماره ۳، ۱-۱۲.
- دانائی فرد، حسن (۱۴۰۱). سرنوشت خطمشی عمومی در فرآیند اجرا: تحلیل تعامل اراده سیاسی - ظرفیت اداری. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، سال ۴، شماره ۴، الف-ه.
- دانائی فرد، حسن، شول، حسین، آذر، عادل (۱۳۹۱). طراحی چارچوبی برای پیشنهادیه خطمشی عمومی: پژوهش ترکیبی. *مجلس و راهبرد*، سال ۱۸، شماره ۶۸، ۳۲-۲.
- دانگ، لیشنگ (۱۳۹۷). *نظریه‌های اداره امور عمومی: عقلانیت ابزاری و ارزشی*. ترجمه حسن دانائی فرد. تهران: نشر مهربان.
- میری، محسن، دانائی فرد، حسن (۱۳۹۵). تبیین چگونگی شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاستی در نظام خطمشی‌گذاری ایران با تأکید بر خطمشی‌های حوزه جمعیت. *مطالعات راهبردی بسیج*، سال ۱۹، شماره ۷۳، ۱۷۲-۱۴۳.
- Bacchi, C. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. London: SAGE Publications.
- Ball, S. J. (2008). *The education debate*. Bristol: Policy Press.
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge.
- Birkland, T. A. (2019). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: Routledge.
- Birkland, T. A. (2020). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: Routledge.
- Burney, R. (2013). *Politics and the policy process*. London: Routledge.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Danaeefard, H. (2017). "The getting rid of" public policies in Iran: Conceptual foundations, characteristics, antecedents, and consequences. *Science and Technology Policy*, 9(34), 79-98. (in Persian)

- Danaeefard, H. (2020). A Framework for Analyzing Governance. *Organizational Resources Management Researches*, 10(3), 12-1. (in Persian)
- Danaeefard, H. (2022). The Fate of Public Policies after Proclamation: An Analysis of the Interaction of Political Will and Administrative Capacity. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 4(4), pp. A-E. (in Persian)
- Danaeefard, H., Shoul, H., & Azar, A. (2012). Designing a Framework for Public Policy Proposals: A Mixed-Methods Research. *Majles and Strategy*, 18(68), 32-2. (in Persian)
- Edwards, A., Hill, M., & Fischer, F. (2024). *Theories of the policy process*. New York: Routledge.
- Fischer, F., & Miller, G. (2017). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Hill, M. (2003). *The policy process: A reader*. Harlow. England: Pearson Education.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice, and public policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: Longman.
- Lasswell, H. D. (1951). *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- McConnell, A., & 't Hart, P. (2019). In action and inaction: The failure and the success of public policies. *Journal of European Public Policy*, 26(5), 683–702.
- Miri, M., & Danaeefard, H. (2016). Explaining the Formation of Policy Myopia in Iran's Policy System with Emphasis on Population Policies. *Strategic Studies of Basij*, 19(73), 172-143. (in Persian)
- Patel, K. K., & Rushefsky, M. E. (2019). *Health care politics and policy in America*. New York: Routledge.

- Peters, B. G. (2018). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Rocheft, D. A. (1994). *Problem definition and the policy process*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Rosenbaum, A. (2016). *Policy analysis in the United States*. Bristol: Policy Press.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schick, A. (2008). *The federal budget: Politics, policy, process*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Sundquist, J. L. (2010). *The decline and resurgence of Congress*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

