

بررسی تاثیرگذاری نظام ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی ایران با تاکید بر جایگاه مرجعیت در سیاستگذاری عمومی

مهدی رمضانی^۱ - اصغر پرتوی^۲ - حسن عیوض زاده^۳ - سید فرشید جعفری^۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۲/۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۴/۱

چکیده:

در این مقاله به بررسی تاثیرگذاری نظام ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی می‌پردازیم. سیاست‌های عمومی، ارزش‌ها و منابع را توزیع می‌کنند و زندگی سیاسی و اجتماعی را شکل می‌دهند، این تعریف نشان دهنده اهمیت ارزش‌ها در حوزه سیاست و سیاستگذاری بوده و در این زمینه دانشمندان سیاستگذاری عمومی در واکنش به نظریه انتخاب عمومی، به دنبال ارائه درک بهتری از چگونگی تأثیرگذاری ایده‌ها، هنجارها، ارزش‌ها و همچنین منافع شخصی بر فرایند سیاستگذاری هستند. مفهوم مرجعیت نیز از این رهگذر به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاست‌گذاری پرداخته و شاید شاخص‌ترین رویکرد ارائه شده در این زمینه باشد. در این پژوهش به تحلیل این سه مفهوم "تغییر انگاره پیتراهال ائتلاف حامی پل ساباتیر و مفهوم مرجعیت پیر مولر بر اهمیت و نقش ارزش‌ها و ایده‌ها و تفاسیر در تحلیل سیاستگذاری عمومی تاکید شده است. این پژوهش در صدد پاسخ به این سؤال اساسی است که ارزش‌ها و منافع چگونه بر تصمیم‌ها و سیاستگذاری عمومی تأثیرگذار بوده و این الگو در سیاست‌گذاری عمومی ایران چگونه است؟ در پاسخ به این سوال مبانی نظری مرجعیت و سیاست‌گذاری مورد بحث قرار گرفته و رابطه بین مفاهیم نظام ارزش‌ها، سیاستگذاری و مرجعیت تحلیل شده و با نگاهی نقادانه به بررسی سیاستگذاری عمومی ایران در ارتباط دوسویه با این مفاهیم پرداخته خواهد شد.

واژگان کلیدی: ایران، ارزش، مرجعیت، سیاستگذاری عمومی

^۱ - دانشجوی دکتری، سیاست‌گذاری عمومی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران
ramezani204@gmail.com

^۲ - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران؛ نویسنده مسئول
asgpar@yahoo.com

^۳ - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران

^۴ - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران

بیان مسئله

ارزش‌ها در بستر چرخه سیاستگذاری قرار دارند. بنابراین به هنگام طراحی برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها به طور صریح یا تلویحی به ارزش یا ارزش‌هایی استناد می‌شود، همچنین نحوه تعریف مساله تصمیم‌گیری‌ها و گزینش از میان بدیل‌های موجود ارزیابی سیاست‌ها همگی به ارزش و تفسیر ذهنی از ارزش‌ها مربوط می‌شود. این دو تا آنجا پیش می‌روند که در تعریف سیاست-گذاری عمومی آن را به عنوان ابزاری برای تخصیص و توزیع آمرانه ارزش‌ها معرفی می‌کنند. (معینی علمداری، ۱۳۹۴: ۱۴۲) در فرایند سیاستگذاری ارزش‌ها، اولویت انتخاب‌ها را رقم می‌زند و سیاست انتخاب شده، در تعامل با ساخت ارزشی و فرهنگی جامعه قرار می‌گیرد. (دای، ۱۳۹۲: ۶۵) ایدئولوژی در مشروعیت بخشیدن، تعریف و شناسایی دیدگاه‌های خاص و همچنین در به رسمیت شناختن علایق خاص نسبت به موضوعات سیاسی و اجتماعی نقشی بی‌نهایت مهم ایفا می‌کند. (کریک، ۱۹۹۰: ۴۳) به تعبیر دیگر می‌توان گفت دولت، عرصه تقابل ارزش‌ها و منافع است. (هال، ۱۳۷۸: ۳۴) با بازتعریف مفاهیم ارزشی و با مجموعه و نظام‌مند کردن آنها ایدئولوژی خلق می‌شود که نظامی از باورهای اجتماعی است که بر طرز تفکر و نحوه انتخاب ما اثری عمیق به جای می‌گذارد. (براون، ۱۹۷۳) در این فرایند مقامات منتخب و منصوب، تصمیم‌های هنجاری و ارزشی اتخاذ می‌کنند و دانشمندان سیاست‌گذاری عمومی به دنبال ارائه درک بهتری از چگونگی تأثیرگذاری ایده‌ها، هنجارها، ارزش‌ها و همچنین منافع شخصی بر فرایند سیاستگذاری هستند. (ملک محمدی، ۱۳۹۵: ۲۸۶) مفهوم مرجعیت از این رهگذر به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاستگذاری پرداخته و شاید شاخص‌ترین رویکرد ارائه شده در این زمینه باشد. این مفهوم در قالب فرایند تحلیلی متفاوت و مبتنی بر مؤلفه-هایی، به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در نظام سیاستگذاری می‌پردازد و کارکردهای ارزش‌ها و ایده‌ها در سیاستگذاری از دیدگاه این مفهوم قابل توجه می‌باشد. در این مفهوم، اصول اساسی سیاستگذاران ارزش‌هایی تغییرناپذیر به نظر می‌رسند، اما این ارزش‌ها ازلی قلمداد نمی‌شوند و با تغییر این ارزش‌ها، منطق سیاستگذاری نیز تغییر می‌کند. با توجه به کارکردهایی که این مفهوم برای ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران قائل است، تغییر اصول اساسی بر ارزش‌های مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارهای سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد.

روش

روش مورد استفاده در این پژوهش اسنادی و تاریخی بوده و روش گردآوری اطلاعات نیز

مبتنی بر روش کتابخانه‌ای و فیش برداری می‌باشد. روش و ابزار تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز در این پژوهش توصیفی و تحلیلی می‌باشد.

تعریف مفاهیم

فرهنگ: «فرهنگ» از واژگان فارسی باستان و مرکب از دو بخش «فر» و «هنگ» می‌باشد که در معانی مختلفی چون دانش و فرزاندگی، عقل سلیم، رأی و تدبیر، تیزهوشی و خبرگی، حرفه، فن و هنر، کتاب لغت و... به کار رفته است. (نوشین، ۱۳۶۳) این کلمه معادل واژه لاتین کالچر به مفهوم جامعه شناختی با رویکردهای گوناگون تاریخی، تشریحی، روانشناختی و ساختار شناسانه تعریف شده است. (آشوری، ۱۳۸۶: ۱۵) ادوارد تایلور، مردم شناس انگلیسی، در سال ۱۸۷۱ میلادی در کتاب **فرهنگ ابتدایی**، فرهنگ را کلیتی در هم بافته شامل دانش، هنر، اخلاق، قانون، آداب و رسوم و هرگونه قابلیت و عادت که توسط انسان، به عنوان عضوی از جامعه، کسب شده است، می‌داند.

سیاستگذاری: سیاستگذاری عمومی مطالعه دولت در عمل است و قرن بیستم دولت را نیز متحول کرده و دولت در این قرن و اکنون در تمام عرصه‌های مهم زندگی اجتماعی شهروندان حضور دارد. پیدایی سیاستگذاری عمومی در بستر دموکراسی و جامعه مدنی در کشورهای توسعه یافته و اختصاص یافتن رشته‌های دانشگاهی دولت مدرن را از دیگر دولت‌ها متفاوت تر و مقتدرتر کرده است. اقتداری که به تعبیر گیدنز نه وابسته به دولت که مرتبط با کارآمدی آن است. محیط کثرات گرای نهادی و فکری که سیاست‌ها در هارچوب آن شکل می‌گیرند و دولت پاسخگو را مفهومی واجد معنا می‌سازد. با این حال جامعه ما به طور جدی با مسایل اساسی در عرصه عمومی روبه روست که موضوع بررسی‌ها و تحلیل‌های سیاستگذاری عمومی است. برخی از مهمترین این مسایل را می‌توان در بخش‌های اجتماع و فرهنگ یافت و برشمرد. (وحید، ۱۳۸۸: ۹) عملکرد دولت و تصمیم‌گیران و سیاستگذاران به پنج مرحله تقسیم می‌شود: مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن مشکل در دستور کار حکومت، مرحله ارائه راه حل - ها، مرحله تصمیم‌گیری، مرحله اجرا، مرحله ارزیابی. این مراحل به صورت انعطاف پذیر مورد استفاده قرار گیرد نه بصورت خطی، در واقع نظم مرحله‌ها می‌تواند به هم خورده و یا برعکس گردد. (وحید، ۱۳۸۸: ۲۴)

مرجعیت: سیاست‌های عمومی متأثر از بازنمایی‌ها و برداشت‌های شکل گرفته از واقعیت است

که آن را مرجعیت می‌نامند. پیرمولر، مرجعیت یک سیاست را شامل مجموعه‌های از هنجار-های نمایشی می‌داند که با تعریف ملاک‌های انتخاب و چگونگی تعیین اهداف به یک سیاست-گذاری معنا می‌بخشد. مولر اساساً سیاست‌گذاری عمومی را به معنای ایجاد نوعی قرائت یا ارائه تصویری از واقعیت می‌داند که بر آن اساس عمل می‌شود. او می‌گوید با رجوع به این تصویر شناختی بازیگران به سازماندهی دریافت‌های خویش از نظام پرداخته با راه حل‌ها مواجه می‌شوند و پیش‌نهادهای مختلف برای عمل خویش را ارائه می‌نمایند. مولر این مجموعه تصاویر را مرجع سیاست‌گذاری می‌نامد. (پیر مولر، ۱۳۸۷: ۵۲)

مبانی نظری

سیاست‌گذاری و مرجعیت به عنوان مفاهیم اصلی این مقاله هر کدام دارای مبانی و بنیان-های نظری هستند که باید مورد توجه قرار گیرد. مبانی سیاست‌گذاری مبتنی بر ۴ اصل است که عبارتند از: ارزش، اصول، دانش، منفعت.

ارزش: اندیشه‌های فلسفی در باب اموری مانند خیر، زیبایی و حقیقت حاصل از این ارزش‌داوری‌ها هستند و فلسفه سیاست‌گذاری عمومی می‌تواند به محملی برای دستیابی به اجماع بر سر یک رشته ایده‌های ارزشی تبدیل شود. اما به سختی می‌توان امور واقع را از امور ارزشی در سیاست‌گذاری تفکیک کرد و به طرز اثبات‌گرایانه گزاره‌های توصیفی و ارزشی را از یکدیگر باز شناخت. دامنه این امر به منافع نیز گسترش می‌یابد و هریک از دانشمندان علوم اجتماعی و فیلسوفان در جریان زندگی سیاسی و اجتماعی معنای خاص خود را برای منافع قائل می‌شوند. (معینی علمداری، ۱۳۹۴: ۱۴۲) اصول: اگر بپذیریم که سیاست‌گذاری عمومی را از داوری‌های ارزشی گریزی نیست آن وقت باید تایید کنیم که اصول سیاست‌گذاری عمومی و قواعد رفتاری وابسته به آن باید مورد توجه قرار گیرد. در تمامی تعاریفی که از سیاست‌گذاری ارائه شده است بر وجود اهداف کلی یا اصول رهنمون دلالت دارد. دانش: به طور کلی سیاست‌گذاری عمومی که در وجه مدرنیستی آن از دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی رشد و توسعه یافت از ابتدا به دنبال دستیابی به دانش علمی لازم برای مدیریت و کنترل بوده است. این امر به اصطلاح فوکو بیانگر سلطه قدرت/دانش در سیاست‌گذاری عمومی در دوره پس از جنگ جهانی دوم می‌باشد. (Lyotard, 1984. 37) منفعت: امروزه در بسیاری از نظام‌های سیاسی غربی دلیل بنیادین مداخله حکومت در جامعه، تامین و حداکثر کردن منافع عمومی است. در فرهنگ لیبرال به

طور عام و لیبرال دموکراسی به طور خاص دلیل بنیادین سیاستگذاری عمومی اصل منفعت است. حکومت باید در هر برنامه، سیاست و قانونی در صدد تامین و حداکثر کردن منافع عمومی باشد. هر سیاست در کلاترین سطح باید بتواند بیشترین میزان خوشبختی را برای بیشترین افراد تامین کند. این دلیل، اول بار توسط جرمی بنتام برای تدوین قوانین در انگلستان استفاده شد. از آن به بعد هر برنامه و خط مشی عمومی در کلان ترین سطح باید بتواند بیشترین منفعت را برای بیشترین افراد تأمین کند. در غیر این صورت شایستگی تبدیل شدن به قانون را ندارد. (دورانت، ۱۳۸۰، ج ۱۰: ۱۰۰۱)

در واقع سیاستگذاری عمومی به معنای ایجاد نوعی قرائت یا تصویری از واقعیت است که مبتنی بر آن عمل می‌شود با رجوع به این تصاویر شناختی است که بازیگران به سازماندهی دریافت‌های خویش از نظام پرداخته، با راه حل‌ها مواجه می‌شوند و پیشنهاد‌های مختلف را ارائه می‌دهند. این مجموعه از تصاویر را مرجع سیاستگذاری می‌نامند. (مولر، ۱۳۸۷: ۵۱) عواملی را که باعث ایجاد مرجعیت برای یک سیاستگذاری می‌شوند را واسطه می‌نامند که کار آن آفرینش تصاویر شناختی است که فهم و درک یک مسأله از طریق گروه‌های موجود توصیف و راه حل‌های مناسب را امکانپذیر می‌سازد. (مولر، ۱۳۷۸: ۶۱) چرخه خط مشی گذاری، رکن سوم را تشکیل می‌دهد که بیشترین تمرکز علم خط‌مشی گذاری عمومی نیز بر روی آن قرار دارد. این چرخه، از تشخیص و دریافت مسأله آغاز و شکل‌گیری، طراحی و اجرای خط‌مشی را نیز شامل می‌شود، ارزیابی، اصلاح، تغییر و خاتمه خط‌مشی نیز در این چرخه قرار دارند. اینکه چه موضوعاتی و چگونه وارد عرصه خط‌مشی گذاری می‌شوند و به خط‌مشی عمومی تبدیل می‌شوند، در داخل همین چرخه قابل تحلیل است. (قربانی فرد روشن، ۱۳۹۶) همچنین مرجعیت یک سیاستگذاری عمومی به عنوان ارائه کننده جایگاه و نقش یک بخش در جامعه فرضی در زمانی خاص، ممکن است که از سه عامل تشکیل شده باشد: الف) مرجعیت کلان: نوعی قرائت عمومی است که قرائت‌های مختلف بخشی و سلسله مراتبی، به دور آن جمع می‌شوند. ب) مرجعیت بخشی: تصویری از بخش و دیسپلین یا شغل است. اولین اثر این پدیده تعیین مرزهای بخش است. ج) عوامل و جریان این مبادله کسانی هستند که عملیات تطابق مرجعیت بخش در درون مرجعیت کلان را که نوعی عمل بنیانی برای سیاستگذاری عمومی است، تحقق می‌بخشند. (مولر، ۱۳۸۳: ۵۳-۵۶)

یافته‌ها

در پاسخ به این پرسش که ارزش‌ها و منافع چگونه بر تصمیم‌ها و سیاستگذاری تأثیرگذار بوده و این الگو در سیاستگذاری عمومی ایران چگونه بوده است به چهار محور دست یافته‌ایم که عبارتند از: ۱- نقش نظام ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی ۲- رابطه نظام ارزش‌ها و مرجعیت ۳- تأثیر ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی ایران ۴- مرجعیت در سیاستگذاری عمومی ایران.

۱- نقش نظام ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی

هر سیاست عمومی الزاما و به ناچار بر مجموعه‌ای از باورهای بنیادین در مورد واقعیت‌های اساسی جهان بنا می‌شود و در واقع پاسخ صحیح به یک یا چند مسئله عمومی است شاخص و (میرزمانی، ۱۳۹۶: ۴۱) دکترین، فلسفه عملیاتی حکومت درباره تدوین برنامه، اداره امور و نحوه انجام کارهاست و هر حکومتی تلاش می‌کند تا فلسفه عملیاتی خود را به رویه‌های عملیاتی استاندارد تبدیل کند. شیوه‌های گوناگونی برای ترجمه فلسفه نظام سیاسی به فلسفه‌های عملیاتی وجود دارد. احزاب، جناح‌ها و گرایش‌های سیاسی گوناگونی که در چارچوب یک نظام سیاسی فعالیت می‌کنند، قرائت‌های گوناگونی از فلسفه نظام سیاسی ارائه کرده، هر یک به شیوه‌ای، این باورها را به اصول بنیادی و ساختارهای فکری ترجمه می‌کنند. به عنوان مثال تفسیر متفاوت احزاب جمهوری خواه و دموکرات آمریکا از نظام سیاسی لیبرال، موجب تفاوت دکترین آنها با یکدیگر شده است. هر دو حزب، باورهای بنیادین لیبرالیسم درباره بهترین شیوه زندگی برای افراد و مناسب‌ترین ترتیبات نهادی برای جامعه را پذیرفته‌اند. اما در مورد نحوه ترجمه آن به برنامه یا سیاست اختلاف نظر دارند. (P.M.S.U, 2004.66) در نظام سیاسی لیبرال فقر یک مسئله است به نظر حزب دموکرات آمریکا، صحیح ترین پاسخ به این مسئله، تدوین و اجرای برنامه‌های رفاهی است. در مقابل حزب جمهوری باور دارد که پاسخ صحیح به این مسئله تدوین و اجرای برنامه‌های تشویقی مالیاتی برای تجار است زیرا نتیجه این کار افزایش استخدام و در نتیجه کاهش فقر است. همانطور که ملاحظه می‌شود اگر چه هر دو حزب، هدف واحدی را دنبال می‌کنند، اما به دلیل تفاوت دکترین، برنامه‌های متفاوتی را ارائه می‌کنند. (همان)

۲- رابطه نظام ارزش‌ها و مرجعیت

با توجه به اهمیت نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی، برای تحلیل چگونگی تأثیرگذاری ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاستگذاری عمومی بر مبنای روش تحلیلی و بر

اساس چهار مؤلفه (اصول اساسی، اصول مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارها) مفهوم مرجعیت در سیاستگذاری بررسی می‌شود: اصول اساسی یا بنیادین به معنی اصولی است که منطق و زیربنای نظام سیاستگذاری را شکل می‌دهد. مهمترین ویژگی‌های این اصول، مبنایی بودن و تغییرپذیری اندک است. اصول اساسی تعیین کننده تفاوت‌های فکری و ارزشی افراد و گروه‌ها در یک محیط سیاستگذاری هستند. اصول مشخص بر مبنای اصول اساسی طرح ریزی می‌شوند و تبیین دقیق‌تری از این اصول در یک حوزه یا بخش خاص سیاستگذاری هستند تا سیاستگذاران بتوانند اصول اساسی را در آن حوزه عملیاتی کنند. منظور از شیوه‌های اقدام، روش‌هایی است که سیاستگذاران برای عملیاتی کردن ارزش‌ها و ایده‌ها در فرایند سیاست‌گذاری استفاده می‌کنند. ابزارها نیز بیانگر ابزارهایی است که سیاستگذاران در شیوه‌های مختلف تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی به کار می‌برند. وقتی سیاست عمومی خلق می‌شوند معمولاً سه عنصر کلیدی در آنها وجود دارد: مشکل، کنشگر و سیاست. مشکل در واقع مسئله‌ای است که نیازمند توجه می‌باشد. کنشگر فرد یا گروهی است که در شکل‌گیری طرحی که برای حل مشکل مبتلا به تهیه می‌شود، نقش آفرینی می‌کند و سیاست در واقع شیوه عملی است که دولت درباره آن تصمیم گرفته است. (ملک محمدی، ۱۳۹۵: ۱۴)

در سال‌های اخیر تغییر بسیاری در تحلیل سیاستگذاری عمومی ایجاد شده است. این تغییر ناشی از گسترش رویکردهایی است که در آن تاثیر ایده‌ها، تصورها و اصول کلی بر مسایل اجتماعی و فعالیت دولت‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد. در رویکردهای مذکور بر این نکته تاکید شده است که عناصر شناختی و هنجاری نقش مهمی در چگونگی درک سیاستگذاران و توضیح و تفسیر جهان توسط آنها دارد. سیاستگذاری در یک فضا یا محیط خلأ گونه صورت نمی‌گیرد، این فضای پیچیده بر عملکرد سیاستگذاران تأثیر می‌گذارد و سیاستگذاران متناسب با ابعاد فکری و شناختی، تصویری از محیط پیرامون خود به دست می‌آورند که این تصویر، ارتباط نزدیکی با برداشت‌ها، ایده‌ها و تصورات ذهنی آنها دارد. بسیاری از تصمیمات مهم سیاستی نتیجه به کار بردن روش‌های علمی در فرایند سیاستگذاری نیستند بلکه صرفاً نتیجه تأثیر و شخصیت تصمیم گیران اصلی سیاستگذاری، مهارت‌های فردی آنها و اعتبار این کنشگران در فرایند سیاستگذاری هستند. (Fischer, 2007: 237) تحلیلگران سیاستگذاری در بررسی دلایل اتخاذ سیاست‌ها و اهداف باید علاوه بر تحلیل روش‌ها و مدل‌های تصمیم‌گیری و تأثیر محیط سیاستگذاری به تحلیل تفسیر سیاستگذاران از محیط پیرامون نیز اقدام کنند. در اینجا

ایده‌ها، ارزش‌ها و تصورات سیاستگذاران به مثابه لنزهایی است که سیاستگذاران از طریق آن محیط و واقعیت‌های سیاستگذاری را می‌بینند، پردازش کرده و براساس آن سیاستگذاری می‌کنند. بررسی لنزهای سیاستگذاران یکی از حلقه‌های مهم زنجیره تحلیل سیاستگذاری است. تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی در برگیرنده عوامل و متغیرهای مختلفی است. تعدد این عوامل بر پیچیدگی و دشواری تحلیل سیاست‌های عمومی می‌افزاید. تحلیلگران سیاست‌گذاری عمومی در مطالعات خود بر عوامل خاصی متمرکز می‌شوند. (معینی علمداری، ۱۳۹۴: ۱۴۷) در سه مفهوم تغییر انگاره پیتروال، ائتلاف حامی پل ساباتیر و مفهوم مرجعیت پیر مولر بر اهمیت و نقش ارزش‌ها و ایده‌ها و تفاسیر در تحلیل سیاستگذاری عمومی تاکید شده است. رویکردهای مذکور با وجود دسته بندی متفاوت مبانی مشترکی برای بررسی تاثیر ابعاد شناختی و ارزشی بر فعالیت‌های سیاستی دارد. ایده‌ها و ارزش‌ها دامنه تحلیل سیاست‌گذاری را از ابعاد عینی به مسائل ذهنی، از عوامل ملموس به غیرملموس و از چارچوب‌های رسمی به غیررسمی گسترش می‌دهند. (کمالی، ۱۳۹۴: ۴) تحلیل سیاست‌های عمومی بدون توجه به ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران، ناقص است. ایده‌ها و ارزش‌ها مبانی فکری سیاست‌گذاران را تعیین می‌کنند؛ شیوه پردازش آنها را از اطلاعات موجود، مسائل و محیط سیاستگذاری جهت می‌دهند؛ انتخاب‌های سیاستی را مشروعیت می‌بخشند و توجیه می‌کنند و دلیل تغییر سیاست‌ها را تبیین می‌کنند. به طور معمول مرجعیت کلی هر کشور در قانون اساسی آن کشور منعکس می‌شود و در واقع مبنا و راهنمای مرجعیت بخشی در عرصه سیاست‌گذاری است اما در یک جامعه، مرجعیت‌های بخشی فراوانی وجود دارد که گاهی با هم تعارض پیدا می‌کنند و برای رفع این تعارض، باید به تصاویر مرجع کلی مراجعه کرد و بخش‌ها را هماهنگ نمود. برای مثال ممکن است سیاست‌های گردشگری در سازمان گردشگری و وزارت امور خارجه با هم در تعارض باشند. معمولاً کنش و واکنش‌های دولتی در بستر مرجعیت صورت می‌گیرند به این معنا که واسطه‌های سیاست‌گذاری با تجزیه و تحلیل مسائل عمومی جامعه و تشخیص صحیح منفعت عمومی و مصلحت عامه، مرجعیت‌ها را پرداخت و بازپرداخت می‌نمایند. این مرجعیت‌های ساخته شده، تصاویری از واقعیت هستند که سیاست‌ها با ارجاع به آنها معنا می‌یابند و توجیه می‌شوند. سیاستگذاران برای دفاع از چرایی شکل‌گیری یک خط‌مشی، به مرجعیت آن خط‌مشی اشاره می‌نمایند. (همان منبع)

۳- تاثیر ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی ایران

با پیروزی انقلاب اسلامی و ظهور و باز تعریف ارزش‌ها و مفاهیم دینی و شدت تأثیر آن بر جنبه‌های فرهنگی و تحولات ارزشی که در جامعه ایرانی به وجود آمد، مفهوم سیاستگذاری بیش از پیش تحت تأثیر جنبه‌های ارزشی و ایدئولوژیکی قرار گرفت. مطالبات مردم بر اثر ارزش‌های دینی ناشی از اسلام و ارزش‌های اجتماعی ناشی از فرایند جنبش‌های عدالتخواهانه و سوسیالیستی دهه ۱۹۷۰ ابهامات زیادی را در فرایند سیاستگذاری‌های اقتصادی و اجتماعی برانگیخت که عملاً ارائه هرگونه برنامه منظم و منسجم را با دشواری‌های فراوانی مواجه می‌ساخت. از یک سو برخی از دانشمندان اسلامی سعی در ارائه راه‌حلهایی می‌کردند که آن را منبعث از ارزش‌ها و آموزه‌های اسلامی دانسته و بر اساس آن حفظ حرمت مالکیت خصوصی و آزادسازی اقتصادی و فعالیت بازار و رشد بخش خصوصی مشروع و مباح اعلام میشد تا آنجا که یک جریانی اصولاً برنامه ریزی اقتصادی را خلاف تعالیم اسلامی می‌دانست با آن مخالفت شدید داشت و استدلال می‌کرد اگر دولت اسلامی به دنبال برنامه ریزی باشد که بر اساس آن منابع درآمدی خود را حساب کند تا چونگی هزینه کردن آنها را هم ببانددیشد، برخلاف آیه قرآن و اسلام عمل کرده است. (احمدی امویی، ۱۳۸۳: ۳۶۲) این طرز تفکر هر نوع سیاست‌گذاری از جانب دولت را در حکم محدود کردن انسان آزاد قلمداد کرده مضر برای جامعه می‌دانست. از سوی دیگر، انقلابیون عدالتخواه تأکید بر اقتصاد دولتی و گسترش مالکیت عمومی و ملی کردن صنایع، بانک‌ها امثال آن را داشتند. از قضا مطالبات عمومی مردم و پدیده جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و سیاست‌های انقباضی مخصوص دوران جنگ برای اشاعه و نهادینه شدن تفکر اخیرعلتی مضاعف شد. (بانکی، ۱۳۶۵: ۷۵) پس از جنگ تحمیلی دولت با گزینش نوعی سیاستگذاری، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) را با استراتژی آزادسازی اقتصادی و اعلام سیاست‌های حمایت از بخش خصوصی آغاز کرد. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۷: ۱۰) با اعلام سیاست تعدیل ساختاری در سال‌های پایانی برنامه اول در عمل سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی و اختصاص منابع را به قصد عزیمت به سوی آزادی اقتصادی برگزید که این سیاستگذاری با مشکلات ساختاری، ارزشی و عدم آمادگی نهادی و سازمانی مواجه و متوقف شد. انتخاب سیاست مذکور بیش از هر چیز دیگر ارزش‌های دولت‌گرایان را به چالش کشید که با برخی از مفاهیم عدالت خواهانه منبعث از ارزش‌های دینی و با فقر و خواسته‌های توده‌های محروم درسال‌های پس از جنگ به هم آمیخته شده بود. در

تحلیل چالش فرهنگ مردم با این سیاست‌ها برای نمونه می‌توان به بحران‌های ایجاد شده در شهرهای مشهد، شیراز، زنجان، اراک و اسلام شهر اشاره کرد که عوامل فرهنگی و ارزشی در ظهور آنها مؤثر بوده است. اهداف و سیاست‌های اعلام شده در سند برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۹). در اصول مبتنی بر آزادسازی اقتصادی و خصوصی سازی است لیکن به علت فشارهای اقتصادی، ادامه روند آزادسازی امکان ناپذیر بود. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸: ۱۰) پس از شکست سیاست تعدیل توجه به عوامل فرهنگی و ارزشی و سیاست‌های فرهنگی در دستور کار سیاستگذاران برنامه‌ریزان قرار گرفت به گونه‌ای که اهداف اول تا پنجم برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۴-۱۳۷۸) به ترتیب به موضوعاتی چون عدالت اجتماعی، رشد فضایل بر اساس اخلاق اسلامی، هدایت جوانان و نوجوانان، افزایش بهره‌وری و تربیت نیروی انسانی اختصاص یافت و رشد و توسعه پایدار در جرگه اهداف ششم برنامه گنجانده شد. شکست سیاست تعدیل در برنامه اول و تدوین برنامه دوم بر مبنای اهداف عمدتاً فرهنگی، اجتماعی و ارزشی و وجود رویکردهای ضعیف توسعه‌ای در آن، حاکی از مقاومت ارزشی جامعه در مقابل سیاست‌های مبتنی بر رویکرد آزادسازی و خصوصی سازی در ایران و عدم آمادگی ساختاری، نهادی و فرهنگی برای پذیرش چنین تحولی بود. اما حداقل دستاورد طرح سیاست تعدیل این بود که، مسئله اساسی و معضل اقتصاد ایران را در مقایسه و تطبیق با اقتصاد جهانی مشخص ساخت و با چالش و تغییر نگرشی که نسبت به اقتصاد دولتی مطرح کرد دستور کار برنامه ریزان و سیاستگذاران ایرانی را برای آینده ترسیم کرد. برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) با تأکید بر فرایند خصوصی سازی و کوچک سازی دولت و با اعلام سیاست تجاری مبنی بر رقابت پذیری منطقه‌ای و جهانی و تشویق و تسهیل و کمک به شکل‌گیری مشارکت‌های ایرانی-خارجی به ویژه به صورت بیع متقابل از یک سو و با سیاست نگاه اجتماعی به مسائل اقتصادی در داخل و تنش زدایی در روابط بین‌المللی از سوی دیگر ارائه شد. تحلیل ارزش‌های نهفته در هر یک از عبارات فوق مبین این واقعیت است که آزادی اقتصادی در برنامه سوم به صورت گسترده‌تری تعقیب شد و اقدامات دیگر همانند تصویب قانون سرمایه گذاری خارجی، اصلاح قانون مالیات، یکسان سازی نرخ ارز و تأسیس حساب ذخیره ارزی به منظور حمایت از سرمایه گذاری بخش خصوصی و... همه نشانه‌ها و شواهد دیگری مبنی بر تصمیم دولت بر حرکت به سمت اقتصاد آزاد و آزادی اقتصادی است. برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) در راستای سند چشم‌انداز بیست ساله با تأکید بر رشد و توسعه دانش پایه، آزادی

اقتصادی را با شدت بیشتری در پی ریزی نهادهای توسعه‌ای براساس ارزش‌هایی چون مشارکت مردم، رقابت پذیری و شایسته سالاری (قواعد بازی) تعقیب می‌کند. (ستاریفر، ۱۳۸۵) این برنامه در مبنای نظری و عملی خود تحت تأثیر فرایند توسعه جهان و به ویژه ویژگی‌های عصر فناوری اطلاعات اهداف اصلی را بر مبنای توسعه دانش پایه، عدالت محوری و در تعامل با جهان با توجه به حفظ امنیت جامعه، صیانت از هویت و فرهنگ و حاکمیت موثر و استقرار دولت شایسته تعریف کرده است. آنچه مسلم است از مجموعه پارادایم‌ها و رویکردهای تئوریک برای تدوین سیاستگذاری و برنامه ریزی در سند چشم انداز و برنامه چهارم توسعه استفاده شده و آزادی اقتصادی و اجتماعی و تقویت و ترویج ارزش‌های آن محور اصلی است. برخی از صاحب‌نظران بر این اعتقادند که رویکرد مهم سند چشم انداز سیاست‌های کلی و برنامه چهارم را باید در پی‌ریزی نهادهای توسعه قواعد بازی لازم برای توسعه پایدار و همه جانبه کشور جستجو کرد. هر جامعه و کشوری که از نقش نهادها و توسعه‌ای کردن آن غفلت نماید، محکوم به شکست است. (همان)

۴- مرجعیت در سیاستگذاری عمومی ایران

مرجعیت‌ها متشکل از فرضیه‌هایی درباره ارزش‌ها، نگرش‌ها، هویت‌ها و سایر انتظارات مشترک و جمعی‌اند. در همین زمینه این اعتقاد وجود دارد که ارزش‌ها و هنجارهای سیاست‌گذاران از طریق تعیین سیاست‌های درست بر موقعیت آنها در سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد. برخی پژوهشگران سیاستگذاری معتقدند که سیاستگذاران متناسب با منطق تناسب اجتماعی و اخلاقی عمل می‌کنند و نه براساس منطق نتیجه گرایی. ادبیات جدید سیاستگذاری بر احتمال تأثیر متقابل ایده‌ها و منافع بر سیاستگذاری تأکید دارد به نظر می‌رسد مشخص کردن تمایز دقیق بین تأثیر ارزش‌ها و منافع بر فرایند سیاستگذاری بسیار دشوار است. علاوه بر این تحلیل چگونگی تأثیرگذاری ایده‌ها و ارزش‌ها بر فرایند سیاستگذاری آسان نیست. برای مثال ایالات متحده پس از جنگ جهانی دوم در نتیجه افزایش گفتمان علمی بین‌المللی درباره توجه به واقعیت آسیب پذیری اکوسیستم زمین، وزارت محیط زیست را تأسیس کرده است. (مایر و همکاران، ۱۹۹۷: ۶۲۳-۶۵۱) در مطالعاتی زیادی افزایش شناخت سیاستگذاران یا تغییر ارزش‌ها و ایده‌های آنها را عامل تغییر فرایند سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف می‌دانند، اما این مطالعات به اینکه چگونه این ایده‌ها موجب تفاوت‌ها و تغییراتی در سیاستگذاری شده‌اند، کمتر توجه شده است. مفهوم مرجعیت از مفاهیم بنیادین رشته سیاستگذاری عمومی است و به کار بستن آن، راه را بر

فهم چرایی اقدامات دولت‌ها بسیار می‌گشاید. وجود مرجعیت‌ها در ابعاد کلان و بخشی و هماهنگی آنها، نشان از نظام‌های زندگی انسانی کارآمد دارد و نبود یا تنوع مفاهیم نظری و رویکردهای مدیریتی و عدم تدوین الگوهای بومی کارآمد و اثربخش سیاستگذاری، منجر به از دست رفتن فرصت‌های ذی‌قیمت و بروز زمینه‌های فراوان آسیب‌رسان در حوزه‌های مختلف نظام جمهوری اسلامی ایران شده است. از سوی دیگر، نظریه‌های حکمرانی غرب چه در بُعد جهانی و چه در بُعد تعاریف و مدل‌های تحلیلی سیاست در کشوری مانند ایران که دارای فرهنگ و تمدن مذهبی است نمی‌تواند جوابگوی سیاستگذاری‌های عمومی باشد؛ به خصوص با شکل‌گیری نظام اسلامی و فرهنگ انقلاب اسلامی که الگویی فراتر از الگوهای موجود در دنیا ارائه داده و اکنون دین را در صحنه اجتماع و حکومت به عنوان یک عنصر فکری و فرهنگی مطرح کرده است، تعارض میان مرجعیت‌ها در یک جامعه انسانی، کار را بر سیاست و سیاستگذاری دشوار می‌سازد. (صالحی امیری، ۱۳۸۷) نظام اجتماعی به عنوان یک سیستم تلقی می‌شود و هر کدام از نهادها بمنزله اجزای آن سیستم در یک مجموعه به هم پیوسته‌ای در ارتباط با هم قرار گرفته‌اند حال اگر در سیستم اجتماعی دولت را به عنوان یک سازمان بزرگ در نظر آوریم درون آن، سازمان‌های متعدد دیگری وجود دارد که در بیشتر مواقع ممکن است سازمان‌های دولتی نماینگر بی‌انسجامی یا تقابل بین اجزای این سازمان باشند که ناشی از فقدان مرجعیت واحد یا مورد اجماع باشد مثلاً میان مرجعیت فرهنگی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با مرجعیت‌های سازمان تبلیغات اسلامی رابطه مند وجود ندارد فقدان یک چنین رابطه‌ای به کل سیستم سرایت نموده باعث ایجاد بی‌نظمی و مشکلات مختلف در عرصه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی خواهد بود. بسیاری از سیاستگذاری‌های ما تابع چنین وضعیتی است، به طوری که سیاستگذاری‌های جمهوری اسلامی ایران توسط نهادهای مختلف و بعضاً موازی متولی با مرجعیت‌های متعدد که ارتباط نظام‌مند بین مرجعیت‌های بخشی نیز وجود ندارد یا خیلی کمتر شاهد این چنین ارتباطی هستیم شکل می‌گیرد. تا جایی که گاهی برخی از این سیاست‌گذاری‌ها در نقطه مقابل هم قرار می‌گیرند که سبب ایجاد بی‌نظمی و در نتیجه عدم تعادل در سیستم اجتماعی می‌گردد که آثار و نتایج ناگواری به دنبال داشته است و اکنون شاهد بسیاری از مشکلات در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی هستیم به عنوان نمونه وقتی نهادهای متولی فرهنگ با مرجعیت‌های متعدد اقدام به سیاستگذاری نمایند بدون اینکه بین مرجعیت بخش‌ها هماهنگی باشد از جمله نتایج آن تناقض پرورش اجتماعی اولیه و ثانویه خواهد بود که از پیامدهای

چنین تناقضی شکاف بین نسل‌ها و گسست فرهنگی خواهد بود. سیاست‌گذاری عمومی در ایران، متأثر از تعدد مرجعیت‌ها در ساحت عمل تقریباً در تمامی بخش‌ها به شکل نقطه چین و قطعه قطعه وجود دارد. حلقه‌های بسیار استراتژیکی از این فرآیند در سطوح مختلف مفقود است و اهمیت وجود آنها نیز مغفول باقی مانده است. رابطه میان طرح‌های فرادست و فرودست در اکثریت قریب به اتفاق موارد به گونه‌ای تصنعی و شعاری برقرار می‌شود و هرگز التزامی روشمند به روابط سلسله مراتبی چشم انداز، استراتژی و برنامه توسعه، برنامه عملیاتی و بودجه وجود ندارد. تقریباً در تمامی زمینه‌های سیاست‌گذاری عمومی حداقل یکی از این مولفه‌ها به کلی وجود خارجی ندارد. انقطاع در بین چشم انداز، برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه دولت یکی از شاخص‌ترین نمونه‌های گسست میان مراحل مختلف سیاست‌گذاری است. (کریم الدینی: ۱۳۸۸)

نتیجه‌گیری

با وجود تلاش مفاهیم مذکور برای وارد کردن ابعاد شناختی و ارزشی در تحلیل سیاست‌گذاری، انتقادهایی نیز به این رویکردها وارد شده است. در این زمینه حداقل دو انتقاد مهم وجود دارد؛ اول اینکه مفهوم ایده‌ها و ارزش‌ها و در نتیجه تأثیرشان بر نتایج سیاستی به خوبی مفهوم‌سازی نشده است. به عبارتی، تعریف دقیقی از ارزش‌ها ارائه نشده است. در این زمینه باید تمایز تحلیلی مشخصی بین ایده‌ها و منافع به عنوان عوامل تعیین، تا سیاست‌ها ترسیم شود. برداشت تحلیلگران سیاستگذاری از ایده‌ها متفاوت است؛ از عقاید فرهنگی، نظام عقاید مشترک گرفته تا جهانبینی‌ها و برنامه‌های سیاستی و پارادایم‌ها هر یک برداشت متفاوتی از مفهوم ایده‌ها ارائه می‌دهند. دوم اینکه این مفاهیم، شواهد تجربی متقاعدکننده‌ای برای نشان دادن تأثیر ایده‌ها بر سیاستگذاری ارائه نمی‌دهند و مرز مشخصی بین ایده‌ها و منافع ترسیم نمی‌کنند. در انتقاد به این تکرش نیز تأکید شده که پیوند ارزش‌ها و منافع به حدی است که بعضی اعتقاد دارند این دو از هم تفکیک ناپذیرند و تأثیر یکی مرتبط با دیگری است و ساختار منافع در سطح کلان تعیین‌کننده چارچوب‌های ارزشی و هنجاری سیاستگذاران است. در پاسخ نیز برخی معتقدند که کنشگران صرفاً در سطح ابزارهای سیاستی بازیگران عقلانی عمل می‌کنند و بهینه‌سازی مربوط به سطح تخصیص منابع برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده است، اما سطح تعیین اهداف به طور اساسی به ابعاد شناختی و هنجاری مرتبط است. در

نتیجه کنشگران سیاستگذاری جهان را از طریق لنزهای متشکل از عقاید از پیش تعیین شده می‌نگرند. (Sabatier, 1998:109) در مرجعیت تأکید شده که ایده‌ها و ارزش‌ها، راه حل‌های سیاستی خاصی را برای مشکلات عمومی مطرح می‌کنند، دامنه راه حل‌های سیاستی مدنظر سیاستگذاران را محدود می‌سازند، مفاهیم و نشانه‌های مورد استفاده سیاستگذاران برای مشروعیت بخشی به راه حل‌های خود را تحت تأثیر قرار می‌دهند و نقش مهمی در مدیریت اختلافات عرصه سیاستگذاری دارد، اما صاحب نظران سیاستگذاری، دلایل و شواهد تجربی کافی برای شناخت و روش‌های پی بردن به ارزش‌های سیاستگذاران ارائه نمی‌دهند و به دلیل قابلیت محدود تعمیم پذیری یافته‌هایشان مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. در نتیجه مفهوم مرجعیت به منظور کاربرد در عرصه پژوهش‌های تجربی و نظری مشکلاتی دارند. این انتقاد نیز وجود دارد که تأکید بیش از اندازه این مفهوم بر متغیرهای ارزشی و هنجاری نمی‌تواند توضیح کاملی از تحلیل سیاست-گذاری در یک حوزه ارائه کند؛ اما به نظر می‌رسد مرجعیت با بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در سیاستگذاری به دنبال نادیده گرفتن نقش منافع در تعیین سیاست‌های عمومی نیستند. این مفهوم تحقق معیارهایی مانند سادگی، شفافیت، تناسب هنجاری و شناختی سیاست‌ها را در تحلیل سیاستگذاری شرایط لازم و نه کافی برای تحلیل دقیق سیاست‌ها در نظر می‌گیرد و به دنبال ارائه تحلیل‌هایی جدید در سیاستگذاری فراتر از تحلیل‌ها و مدل‌های مرحله‌ای است و سعی دارد زوایای پنهان و غیررسمی فرایند سیاستگذاری را تبیین کند. (ملک محمدی، ۱۳۹۵: ۲۸۸) اصول اساسی سیاستگذاران ارزش‌هایی تغییرناپذیر به نظر می‌رسند، اما این ارزش‌ها ازلی قلمداد نمی‌شوند و با تغییر این ارزش‌ها، منطق سیاستگذاری نیز تغییر می‌کند. با توجه به کارکردهایی که این مفهوم برای ایده‌ها و ارزش‌های سیاستگذاران قائل است، تغییر اصول اساسی بر ارزش‌های مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارهای سیاستگذاری تأثیر می‌گذارد. در این چارچوب هرچند تغییر اصول اساسی بعید انگاشته می‌شود، هرگاه این اصول دچار تغییر شوند، زنجیره وار بر سایر مؤلفه‌های سیاستگذاری نیز تأثیر می‌گذارند. از دیدگاه صاحب نظران این مفهوم، عامل تغییر اصول اساسی بیشتر، عاملی بیرونی و متأثر از شرایط و وضعیت محیط سیاستگذاری است. مفهوم مرجعیت از این رهگذر به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاستگذاری پرداخته و شاید شاخص‌ترین رویکرد ارائه شده در این زمینه باشد. مرجعیت البته نقش سیاستگذاران را در شکل دهی به اصول اساسی نادیده نمی‌گیرد و سیاستگذاران را واجد تأثیرگذاری در این زمینه می‌داند. مهمترین نقش سیاستگذاران منعکس کردن اصول

اساسی در قالب اصول مشخص در یک حوزه خاص سیاستگذاری است تا از طریق آن، اصول اساسی در محیط سیاستگذاری عملیاتی شوند. ارزش‌ها و اصول نهادینه شده همواره محدودیت‌هایی را فراروی سیاستگذاران قرار می‌دهند و گاهی منجر به شکست و عدم موفقیت آنها می‌شوند. در شش دهه اخیر سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها بدون توجه به موانع ارزشی و فرهنگی جامعه و تحت تاثیر فرایند سیاستگذاری‌های عمومی و بین‌المللی انجام شده است و از این رو در بستر اجتماع با محدودیت و مضایق متعددی مواجه گشته‌اند. خروج از فضای بخشی‌نگری و تعارض میان منافع بخشی و منافع ملی ساز و کار و فرآیند سیاست‌گذاری خاصی را می‌طلبد که امکان روابط و گفتگوهای میان بخشی کلان - بخشی در آن وجود داشته باشد. روشن است که فقدان این ساز و کار خود منجر به هنجار شدن رفتاری عکس آن و در جهت بخشی‌نگری و جدایی بخش‌ها از یکدیگر خواهد شد. اما روابط میان بخشی و کلان - بخشی در سازوکارهای سیاستگذاری وزارتخانه‌ها و نهادها گاه به کلی تعریف نشده و کمیته‌های کاری مشترک تنها در شرایط بحرانی، معطوف به مسئله‌های تصدی‌گرایانه دولت و با دستور رئیس جمهور تشکیل می‌شود که تعداد آنها بسیار محدود است.

با این تحلیل با چند آسیب در حوزه سیاستگذاری مواجه هستیم که برای برون رفت از آن توصیه‌های سیاستی نیز می‌تواند راهگشا باشد. با ارزیابی آسیب‌ها با چند مفروض مواجه می‌شویم نخست آنکه یا ما با فقر سیاست مواجه بوده و اساساً در حوزه سیاستگذاری با مشکل داشته و توان و دانش لازم برای سیاستگذاری را نداریم و یا اینکه با کثرت سیاست روبرو هستیم. البته با نگاهی با پیشینه سیاستگذاری فرهنگی در ایران در می‌یابیم که نه تنها فقر سیاست نداریم بلکه به کثرت سیاست بر می‌خوریم و از سویی دیگر انبوهی از سیاست‌های اجرا نشده یا غیر قابل اجرا پیش روی ماست. اما آنچه اثرگذاری سیاست‌های مدون را کاهش می‌دهد کثرت مرجعیت‌هاست، و به بیانی دقیق‌تر در کنار تکثر سیاست با تکثر مرجعیت نیز مواجهیم. آنچه مسلم است در سیاستگذاری عمومی کشور مرجعیت، واحد نبوده و کثرت مرجعیت منجر به کاهش اثرگذاری سیاست‌ها و تعارض میان سیاست‌ها شده است. همانگونه که پیشتر اشاره کردیم اتخاذ سیاست متأثر از مرجعیت‌هاست و اگر مرجعیت‌ها آرمانی بوده و صرفاً ایدئولوژیک تصویر شوند سیاست متأثر از مرجع در عالم واقع اجرایی و عملیاتی نخواهد شد و سیاست با شکست مواجه می‌شود. همچنین اگر مرجعیت‌ها کلی و مبهم باشند به طبع آنها سیاست‌های موضوعه نیز مبهم و کلی می‌شوند که در نتیجه آن تفاسیر متعدد از یک سیاست مبهم و کلی استخراج

شده و همگرایی ظرفیت‌ها و اقدامات جای خود را به تفکیک ظرفیت‌ها و اقدامات می‌دهد و در نهایت باز هم اهداف یک سیاست محقق نمی‌شود. عدم تعیین سیاست منجر به ارائه تفسیرهای چندگانه از سیاست گردیده و تعارض اقدامات برگرفته از یک سیاست را بدنبال خواهد داشت. برای خروج از این وضعیت و حل هریک از این آسیب‌ها و برای دست یابی به مرجعیت واحد در حوزه سیاستگذاری عمومی کشور توصیه‌های سیاستی زیر می‌تواند راهگشا باشد:

۱- قانونمند کردن رعایت روشمندان سلسله مراتب سیاست‌گذاری از سطح چشم‌انداز تا برنامه عملکرد و بودجه سالانه دولت.

۲- توانمندسازی کارشناسی و علمی دبیرخانه‌های شوراهای عالی و تعریف سازوکار تأمین پژوهش‌های سیاستی مورد نیاز این شوراها (در درون یا برون دبیرخانه).

۳- بازسازی و توانمندسازی ساختار برنامه‌ریزی دستگاه‌های حاکمیتی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای انجام این مسئولیت.

۴- تعریف کمیته‌های میان‌وزارتی جدید در سطوح مختلف و در وضعیت‌های مختلف دائمی و موقت برای نیل به مرجعیت واحد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع فارسی

کتاب

- آشوری، داریوش (۱۳۸۶)، *تعریف‌ها و مفهومی و فرهنگ*، تهران، نشر آگه، چاپ سوم
- دورانت، ویل (۱۳۸۰)، *تاریخ تمدن: روسو و انقلاب*، جلد ۱۰، علائی طباطبایی، ضیاء الدین، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، *مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، جلد چهارم، گزارش عملکرد کلان، تهران، نشر سازمان برنامه و بودجه
- ستاریفر، محمد، (۱۳۸۵)، *دولت و بودجه در منظر سند چشم‌انداز*، سیاست‌های کلی و قانون برنامه چهارم، اردیبهشت، بی جا
- صالحی امیری، سید رضا (۱۳۸۷)، *مبانی برنامه ریزی و سیاستگذاری فرهنگی*، تهران، انتشارات مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام
- کمالی، یحیی (۱۳۹۳)، *توسعه پایدار به مثابه مرجعیت سیاستگذاری و مدیریت توسعه*، تهران بیستمین همایش ملی انجمن متخصصان محیط زیست ایران
- مولر، پیر (۱۳۷۸)، *سیاستگذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، نشر داد-گستر
- میر زمانی، اعظم (۱۳۹۶)، *فرهنگ و درس آموزی خط مشی*، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی
- مایکل هال، جنکینز جان ام (۱۳۷۸)، *سیاستگذاری جهانگردی*، ترجمه اعرابی و ایزدی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی
- وحید، مجید (۱۳۸۳)، *سیاستگذاری عمومی*، تهران، میزان

مقالات

- حمید رضا ملک محمدی، یحیی کمالی (۱۳۹۵)، *بررسی مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی در سیاستگذاری عمومی*، فصلنامه سیاست، دوره ۴۶، بهار ۱۳۹۵ شماره ۱
- معینی علمداری، جهانگیر (۱۳۹۴)، *تاملی در فلسفه سیاستگذاری عمومی*، مجله سیاست گذاری عمومی، شماره ۳، دوره اول، پاییز

- وحید، مجید (۱۳۸۴)، نگاهی به مشکل سیاستگذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمانها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۴

خبرگزاری

- قربانی فرد روشن، حانیه (۱۳۹۶/۶/۱۲)، مفاهیم و نظریه‌های خط مشی گذاری، تهران، قابل دریافت در:

ipwna.ir

- کریم‌الدینی، امین (۱۳۸۸ /۴/۳۱)، بایسته‌های سیاست گذاری و خط مشی گذاری فرهنگی، تهران، ایسنا نیوز

English Resources

Book

- Dye, T. (1992), **Understanding Public Policy**, 7th ed., Englewood Cliffs, N. J :Prentice Hall
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (2007), **Handbook of Public Policy Analysis**, Taylor & Francis
- Hall, C. M. (1994), **Tourism and Politics: Policy, Power and Place**, London: Belhaven Press
- Hall, Peter (1989), **Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations**, Princeton University Press
- Lyotard, Jean (1984), **The post modern condition**, university of Minnesota press
- **Prime Minister Strategy Unit**(2004), Strategy Survival Guide

Articles

- **Commission Inquiry into Travel and Tourism**, Culture and Policy, Vol. 2
- Sabatier, Paul (1998), **The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe**, Journal of European Public Policy, No. 5: 9