فصلنامه علمی
سیاست‌پژوهی تحول در علوم انسانی

ارائه چرخه سیاستگذاری عمومی ارتقا یافته در فرآیند فهم و حل مسائل عمومی

فرزاد جهان بین[1] مسعود مطلبی[2]

۱۰
دوره ۳، شماره ۲، پیاپی ۱۰
تابستان ۱۴۰۳
مقاله پژوهشی
تاریخ دریافت:
۱۴۰۳/۰۳/۱۷
تاریخ پذیرش:
۱۴۰۳/۰۶/۳۱
صص: ۱۰۴-۷۹
شاپا چاپی: ۰۲۶۳-۲۳۸۳
رتبه علمی
ب
بررسی صحت گواهی در :
JOURNALS.MSRT.IR
DOR:

چکیده

چرخه سیاست گذاری عمومی که شامل مراحل تعیین مسأله، تدوین سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی و بازنگری است، به‌عنوان یک فرآیند ساختار یافته برای هدایت و بهبود سیاست‌های عمومی مورد بررسی قرار می گیرد. هدف از چرخه سیاست ساده تر کردن و نظم بخشیدن به فرایند سیاست گذاری در ذهن تصمیم سازان و تصمیم گیرندگان است. با کمک این چرخه می توان مراحل مختلف سیاست گذاری را به صورت بخش بخش درآورد تا تحلیل مراحل به صورت مجزا امکان پذیر شود. البته مراحل چرخه سیاست در طی زمان و با توجه به نوع نظام سیاسی به شیوه های مختلف و متفاوتی عملیاتی شده است. همچنین چرخه سیاست گذاری به رغم داشتن مزایای گوناگون، به دلیل تأکید بر مراحل متفاوت و گسسته در فرآیند سیاست گذاری هم به لحاظ تجربی و هم به لحاظ علمی مورد انتقاد قرار گرفته است. نوشتار حاضر که با بهره گیری از روش توصیفی– تحلیلی به رشته تحریر درآمده است، تلاش دارد ضمن نقد مدل های موجود به ارائه یک مدل کامل، شفاف و بهینه سازی شده از چرخه سیاست گذاری عمومی در اجرای فرایند مطلوب سیاست ها بپردازد. این چرخه جدید دارای دوازده گام است.

کلیدواژه‌ها: نظام سیاسی، الگو، چرخه سیاست گذاری عمومی، بهینه سازی.

۱. استادیار گروه معارف اسلامی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) farzad.jahanbein@gmail.com
۲. استادیار علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۱. مقدمه

سیاست گذاری عمومی به عنوان شاخه ای برآمده از علوم سیاسی و دارای ماهیتی چند رشته ای است که به تعبیر پیر مولر[1]«علم دولت در عمل» است (مولر، ۱۳۸۳: ۲۵) و تلاش می کند تا با فهم دقیق از مسائل عمومی، برای اداره بهینه جامعه، سیاست‌های کارآمدتری را تولید کند. گای پترز[2] سیاست عمومی را مجموعه فعالیت های حکومتی می‌داند که تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شـــهروندان دارد(Peters, 20004:21). از نظر توماس دای[3]سیاستگذاری عمومی آن چیزی است که حکومت تصمیم می گیرد انجام دهد یا کنار بگذارد(Dye, 2016:1). ویلیام یوان جنکینز[4]سیاستگذاری عمومی را به این شکل تعریف می کند: «مجموعه ای از تصمیمات با هم مرتبط که توسط یک نقش آفرین یا گروهی از نقش آفرینان سیاسی درباره انتخاب هدف و نحوه دستیابی به آن اتخاذ می‌شود. پیچیدگی کار آنجاست که این تصمیمات می باید در محدوده قدرت این نقش آفرینان عملی شوند»(Jenkins, 1978:12).

این شاخه علمی، جدیدالولاده محسوب می شود. در خصوص سیاستگذاری عمومی، ده‌ها تعریف ارائه شده است و از جوانب مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. اما در یک تعریف می توان، سیاست گذاری عمومی را فهم مسائل عمومی و تلاش نظام مند برای حل آنها دانست که در قالب سیاست تقنینی، اجرایی، قضایی بروز و ظهور پیدا می کند.

در سیاست گذاری عمومی، از آنجا که دولت به معنای حاکمیت، نقش محوری دارد و مسأله هم حتما باید از جنس عمومی باشد ذیل علوم سیاسی قرار گرفته است و در واقع از آن منشعب شده است اما از دهه ۱۹۸۰ به این سو، اقتدار دولت در سیاستگذاری تقسیم شده و بازیگران مختلفی نقش ایفا می‌کنند. به جهت تعدد بازیگران علاوه بر دولت، عمومی شدن مسائل خارج از اراده دولت‌ها مثل نقش فضای مجازی و پیچیدگی فهم مسائل و راه حلها و بین بخشی بودن آنها و... علوم سیاسی، توان لازم برای این کار را نداشت و انشعاب صورت گرفت(Fischer,2003: 3).

1. Pierre Muller.
2. B. Guy Peters
3. Thomas R. Dye
4. William Ieuan Jenkins

علم سیاست گذاری عمومی ریشه در آثار هارولد لاسول در دهه ۵۰ میلادی دارد اما نقطه عطف سرکشیدن آن به اواسط دهه ٦۰ برمی گردد (آرایی، ۱۳۹۳: ۱۹-۱۲). هارولد لاسول[1] اولین فردی بود که چرخه سیاستگذاری را مطرح کرد و یک مدل ۷ مرحله‌ای پیشنهاد داد که عبارتند از: آگاهی (شناخت)، اعلام (اعلام انتخاب‌های مشخص شده)، تجویز، مساعدت (کمک گرفتن از عناصر گوناگون)، به کارگیری (اجرا)، خاتمه و ارزیابی(لاسول، ۱۳۹۵). این مدل اولیه، به چارچوب بنیادی در مطالعات سیاستگذاری منجر شد که انواع گوناگونی از چرخه سیاست گذاری بر این اساس شکل گرفتند.

چرخه سیاست هدفش ساده تر کردن و نظم بخشیدن به فرایند سیاست گذاری در ذهن تصمیم سازان و تصمیم گیرندگان است (هاولت و همکاران،۱۳۹٤: ۱۵). با کمک این چرخه می توان مراحل مختلف سیاست گذاری را به صورت بخش بخش درآورد تا تحلیل مراحل به صورت مجزا امکان پذیر شود. مراحل چرخه در طی زمان به شیوه های مختلفی بیان شده اند. با توجه به نوع نظام سیاسی مدل چرخه سیاست در کشورهای مختلف ممکن است تفاوت هایی داشته باشد. اما در هرصورت ایده اصلی چرخه سیاست همچنان ثابت است. نقطه شروع چرخه زمانی است که سیاست گذاران یا بازیگران به یک موضوع خاص یا مشکل عمومی می اندیشند. سپس مراحل متعددی در پی آن می آیند. سرانجام چرخه به جایی می رسد که سیاست گذاران با موفقیت، شکست و بازخوردهای سیاستی که تصویب کرده‌اند، مواجه می شوند. آن ها فکر می کنند که در ادامه کار باید چه تصمیماتی را بگیرند. نوشتار حاضر سعی خواهد کرد ضمن نقد چرخه های موجود، چرخه ارتقایافته و بهینه ای را ارائه نماید.

۲. پیشینه پژوهش

مروری برآثار منتشره در زمینه چرخه سیاستگذاری نشان می دهد که اکثر آثار ذیل مبحث سیاستگذاری عمومی به این مهم توجه داشته اند و کمتراثری را می توان یافت که به شکل تخصصی به این مقوله توجه نداشته باشد. به عنوان مثال فیشر و ویریچ در بخش چهارم از کتاب« راهنمای تجزیه و تحلیل سیاست عمومی» به بررسی وجوه گوناگون نظریات پیرامون تئوری

1. Harold Lasswell

چرخه سیاستگذاری پرداخته اند(Fischer, Miller & Sidney, 2006:43). توسلی(۱۳۸۷) در مقاله «ارائه هشت مدل عملیاتی در چرخه سیاستگذاری برای اجرای مطلوب سیاستها» تلاش دارد این مهم را در فرایند سیاستگذاری مورد ارزیابی قرار دهد. غلامرضا توکلی و سحربابایی نیز در مقاله تدوین مدل فرآیندی سیاست گذاری عمومی در سازمان های دولتی، سعی کردند ضمن اشاره کامل به چرخه های موجود، چرخه جدیدی ارائه کنند.

۳. روش تحقیق

تحقیق حاضر با هدف طراحی و ارائه چرخه سیاستگذاری عمومی ارتقا یافته در فرآیند فهم و حل مسائل عمومی به منظور ترغیب تصمیم گیرندگان و سیاست‌گذاران به استفاده از آن انجام گرفته است. این تحقیق از لحاظ هدف و جهت گیری، توسعه ای – کاربردی، از نظر ماهیت داده ها و سبک تحلیل در گروه پژوهش های کیفی و از لحاظ روشی، توصیفی – تحلیلی با رویکرد انتقادی– مقایسه ای نسبت به چرخه های سیاستی موجود در فرایند سیاستگذاری می باشد.

٤. مروری تحلیلی، انتقادی بر چرخه های موجود

٤-١. چیستی و انواع چرخه سیاستگذاری

کلاسیک ترین روش مطالعه سیاست گذاری استفاده کردن از یک مدل مرحله ای یا چرخه ای است.

ایده مدل سازی مرحله ای یا چرخه ای در فرآیند سیاستگذاری بر حسب اولین بار توسط هارولد لاسول[1]مطرح شد. به دنبال رشد حوزه مطالعات سیاستی طی دهه های ۱۹٦۰ و ۱۹۷۰، مدل های مرحله ای نیاز اساسی به سازماندهی و نظام بندی بدنه رو به رشدی از ادبیات و تحقیقات را تأمین می کردند. نسخه هایی که برویر و دلئون(۱۹۸۳)، می و ویلداوسکی(۱۹۷۸)، اندرسون(۱۹۷۵) و جنکینز(۱۹۷۸) توسعه دادند، از جمله پرکابردترین نسخه ها هستند. امروزه تمایز تمایز بین تعیین دستورکار، تدوین خط مشی، تصمیم گیری، اجرا و ارزیابی(در نهایت منجر به خاتمه می شود) به روشی مرسوم برای توصیف مراحل و زمان بندی یک فرآیند سیاستگذاری تبدیل شده است (Howlett, Ramesh & Perl: 2009: 23-24). بیرکلند چرخه سیاستگذاری عمومی را

1. Harold Lasswell

چارچوبی مناسب برای درک پیچیدگی فرایندهای تصمیم گیری عمومی و همچنین بازیگران درگیر در چنین فرایندهایی می داند. بنابراین، فعالیتها، بازیگران و محرک های سیاست های عمومی را می توان در این چارچوب مشاهده کرد(Birkland, 2019:21).

۲-٤. انواع چرخه سیاستگذاری

در یک تقسیم بندی می‌توان چرخه های ارائه شده را به چهار، پنج، شش و هفت کرحله ای تقسیم کرد.

الف) چرخه سیاست گذاری چهار مرحله‌ای

جان و وگریچ(۲۰۰۷) مراحل سیاستگذاری را شامل چهار مرحله برشمردند: دستورگذاری (تعریف مسأله)، تنظیم سیاست‌ها و تصمیم گیری، اجرا، ارزیابی و خاتمه(Jahn & Wegrich, 2007:8). همچنین لین و همکاران(۲۰۱۰)، مدلی را پیشنهاد نموده اند که شامل چهار مرحله می باشد: تشکیل کمیته خبرگی، تعیین معیارها، ساخت یک فرمت سلسله مراتبی(سطح اهداف کلان، اهداف جزیی) وگزینه ها(Lin, .Lihchyi, Yue-mi Tsai ,2010: 863).

ب)چرخه سیاست گذاری پنج مرحله ای

مک رای و وایلد(۱۹۷۹) پنج مرحله را برای تحلیل سیاست عنوان نمودند: تشخیص مسأله، تعیین گام هایی برای انتخاب از میان سیاست ها، تولید گزینه های مختلف، انتخاب مسیر اقدام، ارزیابی سیاست پس از اجرا (MacRae & Wilde,1979: 35). کوید(۱۹۸۹) پنج مورد از مهمترین عناصر در چرخه سیاستگذاری را به صورت زیر عنوان می نماید: فرمول بندی مسأله (تعریف)، جستجو برای یافتن گزینه ها، پیش بینی محیط آینده، مدل سازی تأثیرات گزینه ها، ارزیابی(مقایسه و درجه بندی) گزینه ها (Quade, 1989:101). بارکنبوس(۱۹۹۸) پنج مرحله را برای سیاستگذاری بیان نمود: تنظیم جلسه (تعریف مسأله)، تنظیم سیاست، اجرای سیاست، ارزیابی سیاست و بازخورد (Barkenbus, 1998: 32). هاولت، رامش و پرل(۲۰۰۹) چرخه سیاستگذاری را به پنج مرحله تقسیم کردند: تعریف مسأله و دستورگذاری، تنظیم سیاست (شامل پژوهش ها، جمع آوری اطلاعات، ابزارهای سیاست، اقدامات طراحی، سیاست و توصیه ها)، تصمیم گیری (تنظیم اهداف، طرح ریزی، تصمیم گیری)، اجرای سیاست، ارزیابی (Howlett, Ramesh & Perl , 2009: 45). فریس(۲۰۱۵) نیز فرایند سیاستگذاری را دارای پنج مرحله

معرفی می کند: تنظیم مسأله، شناسایی گزینه های سیاست، سیاستگذاری بر مبنای شواهد، افزایش قابلیت ها، پایش و ارزیابی (Ferris, 2015:87). همچنین چارلز جونز استاد آمریکایی و تئورسین معروف مدل چرخه ای، فرایند سیاستگذاری را شامل مراحل پنج گانه ذیل می داند: ایجاد دستور کار و تعریف مشکل، پیشنهاد راه حل ها و سیاست ها، تصمیم گیری، اجرا و ارزیابی. بر این مبنا مدل جونز به تحلیل تنظیم دستور کار سیاستگذاری، تحلیل تصمیم، تحلیل اجرا و تحلیل ارزیابی یک سیاست متمرکز می باشد. چارلز جونز به عنوان ارائه دهنده این مدل معتقد است: تنها در صورت شناخت «چگونه بودن» عملکرد دولت است که می توان در مرحله بعد پیرامون «چگونه باید بودن» آن به ارائه نظر پرداخت (وحید، ۱۳۸۰: ۱۹٤– ۱۹۲).

ج)چرخه سیاست گذاری شش مرحله ای

بوکهولز در کتاب خود با عنوان «ملزومات سیاست عمومی برای مدیریت» چرخه سیاست را شامل شش مرحله کامل و جامع دانسته است که عبارتند از: بروز مشکل، احساس و درک مشکل، یافتن راه حل هایی برای مشکل و تنظیم سیاست، تصویب و تایید سیاست، اجرا و کاربرد سیاست(Buchholz, 1985: 39,). پیتون، ساویکی و کالرک(۲۰۱۳) فرایند تحلیل سیاست را متشکل از شش مرحله بیان نمودند: تعریف و شرح جزییات مسأله، مشخص کردن گام های ارزیابی، شناسایی سیاست های مختلف، ارزیابی سیاست های مختلف، تمیزدهی و شفاف سازی گزینه ها و انتخاب از میان آنها، اجرا، پایش و ارزیابی سیاست (Jennifer, Sawicki & Clark ,2013: 32). سکچی(۲۰۱٤) فرایند سیاستگذاری را به شش مرحله تقسیم بندی می کند: تشخیص مسأله یا مشکل، تنظیم دستورگذاری یا تنظیم جایگزین ها، تصمیم گیری، اجرای سیاست، ارزیابی سیاست و خاتمه سیاست(Secchi, 2014:19). اپکو و چرمن (۲۰۱٤) فرایند سیاستگذاری را شامل شش مرحله می دانند: شناسایی مسأله، تنظیم جلسه (تعریف مسأله)، تنظیم گزینه های سیاست، قانونی کردن و تأیید سیاست، اجرا و ارزیابی(Epko & Chairman,2014:23). دای(۲۰۱٦) چرخه سیاستگذاری را مشتمل بر شش مرحله معرفی می کند: شناخت، درک و بیان مسأله یا مشکل، ارجاع و طرح مسأله، تنظیم و تدوین سیاست، قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به سیاست، ابلاغ و اجرای سیاست، ارزیابی سیاست (Dye, 2016 : 23). پاردون و همکارانش(۲۰۰۱) چرخه سیاستگذاری را دارای شش مرحله

تعیین نمودند: تعیین مسأله، تعیین معیارها، شناسایی گزینه ها، ارزیابی و انتخاب، ارزیابی فرایند و ارزیابی پیامدها. در این مدل هر سه نوع ارزیابی پیشین، حین اجرا و پسین مورد توجه قرار گرفته است(Purdon, Carli, Woodfield & Bryson ,2001: 33).

و) چرخه سیاست گذاری هفت مرحله ای

لاسول در سال(۱۹۵٦) مدلی از فرآیند سیاستگذاری متشکل از هفت مرحله(خود آگاهی نسبت به مسأله[1] ارتقا و بهبود[2] تجویز[3] تصمیم گیری[4] به کار گیری تصمیمات[5] خاتمه[6] و ارزیابی[7] را معرفی کرد که به عنوان یک چارچوب اساسی برای حوزه مطالعات سیاستگذاری بسیار موفق بوده و به نقطه شروع انواع گونه شناسی های فرآیند سیاستگذاری تبدیل شده است.

ه) چرخه سیاست گذاری هشت مرحله ای

هتری و همکاران(۱۹۷٦) مدل هشت مرحله ایی را ارائه کرده اند که مراحل پیشنهادی به این صورت است: تشخیص مسأله، تعیین اهداف مرتبط، انتخاب معیارهای ارزیابی، تعیین گروه مشتری، تعیین گزینه ها، تخمین هزینه های هر گزینه، تعیین اثر بخشی هر گزینه، ارائه یافته ها (Hatry, Blair, Fisk& Kimmel 1976: 88). والکر(۲۰۰۰) مدلی هشت مرحله ای ارائه می دهد: تشخیص مسأله، تعیین اهداف، تصمیم راجع به معیارها، انتخاب گزینه ها، تحلیل گزینه ها، مقایسه گزینه ها، اجرای گزینه انتخاب شده، پایش و ارزیابی نتایج(walker, 2000:11). آلتائوس، بریگمن و دیویس(۲۰۱٦) سیاست گذاری استرالیایی را برای فرایند سیاستها مفهوم سازی نمودند. آن ها فرایند سیاستگذاری را به شرح ذیل و در هشت مرحله تشریح کردند: تبیین معضل یا مشکل، تحلیل سیاست کلی، تدوین سند حاوی سیاست کلی، مشاوره و مشورت در همه مراحل، هماهنگی، اتخاذ تصمیم، به اجرا گذاشتن سیاست کلی و تحلیل و ارزیابی (Althaus, Bridgman & Davis 2013: 107).

1. Intelligence
2. Promotion
3. Prescription
4. Invocation
5. Application
6. Termination
7. Appraisal

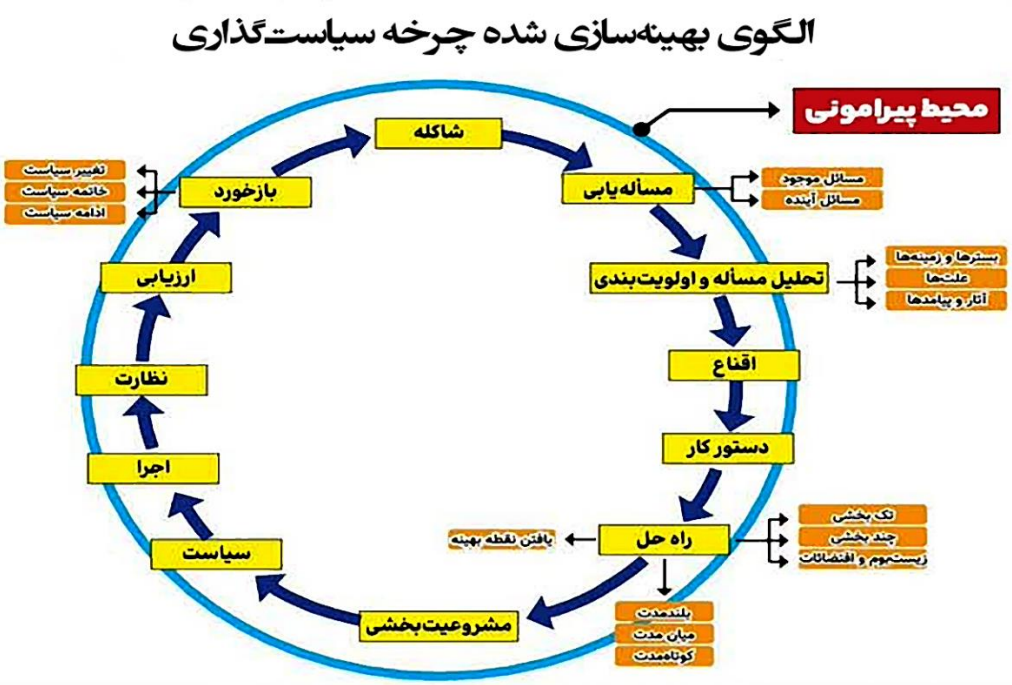
٤-٤. مزایا و انتقادات

مدل چرخه سیاست هدفش ساده تر کردن و نظم بخشیدن به فرایند سیاستگذاری در ذهن تصمیم گیرندگان، تصمیم سازمان و نیز کسانی است که از این مدل استفاده می کنند. با کمک این مدل می توان مراحل مختلف سیاستگذاری را به صورت بخش بخش درآورد تا تحلیل مراحل به صورت مجزا امکان پذیر شود. در بیانی دقیق تر چارچوب نظریه چرخه سیاستگذاری می تواند در فهم عناصر تاثیرگذار مرکزی، شرایط پیشین پیچیده و خروجی های متنوع و ارزیابی آن ها موثر باشد و آن نگاه بالا-پایین و سلسله مراتبی به فرآیند سیاستگذاری را از میان بردارد. هم چنین نقش چرخه سیاستگذاری در غنا بخشی به ادبیات سیاستگذاری قابل انکار نیست. مطالعات تجربی بسیار با توجه به این نظریه شکل گرفته است و در ارتباط با اثرات نتایج و تجزیه و تحلیل مداخلات الگویی در اختیار قرار می دهد.

با این حال هر یک از مدل‌های چرخه سیاست‌گذاری بخشی از مراحل و گام‌های سیاستگذاری را تبیین می کنند و قادر به تشریح همه ابعاد یک پدیده نیستند. علاوه بر این نمی توان گفت که در بین مدل‌های مذکور، کدام یک بهترین است و براساس مسائل و موضوعات مختلف یک مدل تناسب بیشتری با جامعه ایرانی دارد. در هیچکدام از این چرخه ها به اهمیت شاکله وادارک تصمیم گیرندگان از یک سو و اقناع در دستور کار و مشروعیت در راه حل ها از سوی دیگر توجه نشده است.

۵. الگوی بهینه سازی شده چرخه سیاست گذاری

نوشتار حاضر چنانچه در شکل شماره(۱) آمده است تلاش دارد با بهینه سازی چرخه های سیاستگذاری موجود به ارائه یک مدل کامل، شفاف از چرخه سیاستی در اجرای فرایند مطلوب سیاست ها بپردازد.



شکل شماره(۱) الگوی بهینه سازی شده چرخه سیاست گذاری عمومی

اجزای این چرخه به شرح زیر ارائه می گردد:

۱-۵. شاکله: «شاکله» از ماده «شکل» به معنای مهار کردن حیوان است(راغب اصفهانی، ۱٤۱٦، ج۱ :٤٦۲)؛ لکن به معنای ناحیه و قبیله، جهت، مذهب و خلقت نیز آمده است (ابن منظور، ۱٤۱٤ ،ج۱۱ :۳۵۷). این کلمه در اصطلاح در معانی متعددی استعمال شده است که تعبیر به «طریقه و مذهب» و «طبیعت و خلقت» غالب این معانی را تشکیل می دهد(). قرآن کریم در آیه « قُل کُلّ یعمل عَلی شاکلَته/ بگو هرکس براساس شاکله[خلق و خوی یا طبیعت] خود عمل می‌کند» (آیه٨٤، سوره اسرا)، عمل انسان را مبتنی برچیزی می‌داند که آن را شاکله می‌نامد. به عبارت دیگر، منشأ اعمال آدمی، شاکله اوست. شاکله را می توان شخصیت ثانویه نامید که به مرور زمان تحت تاثیر رسوب عوامل مختلف در انسان، شکل می گیرد(حاجی علی لالایی و همکاران، ۱۳۹۱:۳٤-۳۳). انسان در چارچوب این شاکله، کنش می کند. اجتماع پیرامونی و ساختار شخصیتی، دیدگاههای خاصی به شخص می دهد. چرا این شاکله در چرخه آمده است؟

اینکه به چه چیزی به عنوان مشکل توجه[1]شود و به چه چیزی توجه نشود و چه چیزی مسأله دانسته شود و یا دانسته نشود و یا از چه منظری به مسأله نگاه شود و چگونه مسأله صورت‌بندی شود، متأثر از همین شاکله هست. برخی مانند جان کینگ دان[2]به این موضوع اشاره کردند که ارزش ها و ایدئولوژی های شخصی و زمینه فکری اشخاص در فهم مسأله مهم است (Kingdon, 2003: 33). اما ما اینجا در چرخه برای برجسته سازی نقش آن، به آن اشاره می کنیم. اساسا سیاست گذاری از فهم مسأله شروع می شود و اگر از ابتدا، شاهد نقصی در کار باشیم تا انتها مسیر، اشتباه پیش خواهد رفت. به بیان سید مهدی الوانی در کتاب «تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی»، مسأله عمومی، یک نیاز، یک کمبود، یک محدودیت و یا نارضایتی عمومی در جامعه هست(الوانی، ۱۳۹۵: ۳۵) اما برخی وقت ها مسأله طبقه و گروه خاصی به عنوان مسأله عمومی در دستور کار قرار می گیرد. جریان حاکم در دولت و علاقه مندی آنها و.. باعث می شود که مسائلی مورد توجه قرار گیرند و چه بسا مسائل اولویت دار دیگری مورد غفلت واقع شوند. لذا چگونگی فائق آمدن بر این چالش بسیار مهم است.

۲-۵. مسأله یابی: مسأله هنگامی پدید می آید که امر خاصی در چارچوب معرفت، نظریه ها و انتظارات مفروض ما نگنجد» (پوپر، ۱۳۸٤ :۱۵۹). یکی از سخت ترین مراحل، مرحله مسأله یابی است. اگر مسأله حاصل از فهم تفاوت تصویر مطلوب و وضعیت موجود دانسته شود، تصویر از وضع موجود و وضع مطلوب، متاثر از شاکله هست. چنانکه کارل پوپر نیز معتقد بود «هر مسأله از نوعی معرفت برمی خیزد، معرفتی مسأله آفرین» (پوپر، ۱۳۸٤ :۲۸۹). پس، بدون شاکله (معرفت) مسأله ای شکل نمی گیرد؛ یا اگر به آن روی سکه نگریسته شود، «بی مسأله بودن مساوی بی علم ماندن است» (سروش، ۱۳۸۸ :۱٤).

اما تفاوت مسألهٔ[3] با مشکل[4]چیست؟ مشکل، یک قضاوت حسی و مبهم است. احساس می شود یک جای کار می‌لنگد و چیزی در جایی آن‌چنان‌که باید باشد نیست. احساس می شود باید برای رفع آن کاری کرد، اما نمی دانیم چه کاری؟ اما مسأله، شفاف است. ابعاد آن مشخص شده

1. Notice
2. Kingdon
3. Problem
4. Trouble

است و می شود روی روش و اقدام مناسب و متناسب فکر کرد. همچنین مسأله معمولاً امری سوبژکتیو[1]است و در ذهن دانشمندان شکل می‌گیرد، ولی مشکل امری ابژکتیو[2] و در افراد و جوامع انسانی وجود دارد. در مسأله، بر خلاف مشکل، وضعیت فعلی (آنجایی که هستیم) و وضعیت مطلوب (آنجایی که دلمان میخواهد باشیم) تا حدی مشخص، واضح و شفاف است. اگر بتوان مشکل را تجزیه و به مسائل قابل بحث با هر درجه ای از حل شدن تبدیل کرد، با مسأله مواجهیم. فی الواقع مشکلات ابتدا به مسأله تبدیل می شوند و بعد مسأله حل می شود. مشکل برای اینکه قابل ورود در چرخه باشد باید به صورت قابل حل یعنی مساله تبدیل شود. در برخی کشورها، در یک فرایند پیچیده، وقتی که برای مسأله یابی صرف می کنند بسیار پرحجم است(ر.ک. عالی زاد، ۱٤۰۰: ٤).

هابرماس هشدار می دهد که چطور در جامعه ای که حوزه عمومی به جای نقد حوزه خصوصی درگیر مصرف می شود و خصلت انتقادی خود را از دست می دهد، صاحبان قدرت مسأله ویژه خود را به عنوان مسأله عمومی برساخت می کنند(هابرماس، ۱۳۹۲: ۲۱۰). در حقیقت مسأله یابی چنانچه مبتنی بر تفکر نقاد در عرصه عمومی نباشد زمینه فساد در سیاستگذاری را فراهم می کند. عموم جامعه درگیر سطح سخیف از مصرف و سیاستگذار نیز بدون دردسر پاسخگویی و به چالش کشیده شدن سرگرم منافع ویژه خود شود.

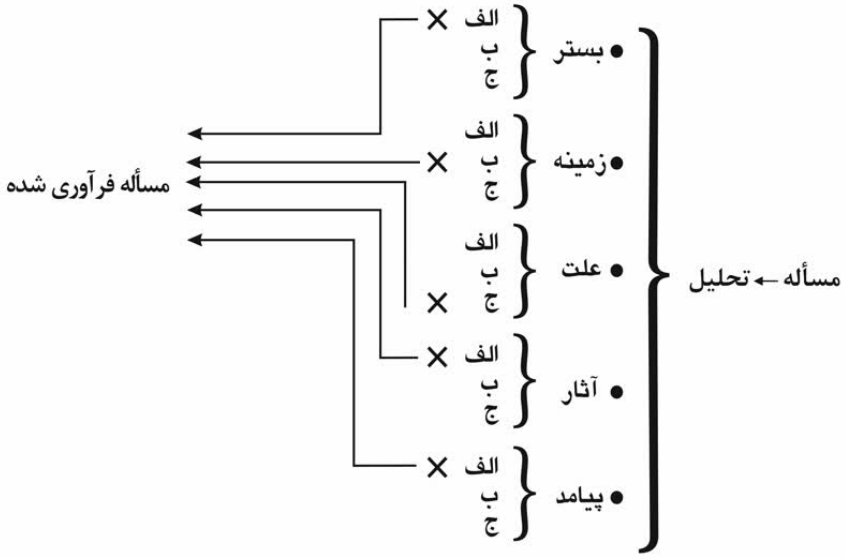
کینگ دان برای اینکه چه چیزی به عنوان مسأله مطرح شود روی سه مولفه تأکید می کند. جریان مشکل، سیاست و سیاسی. در بخش سوم از خواسته دولت برای محبوب شدن و رای آوری مجدد یاد می کند(Kingdon,2003: 151). اینکه چه چیزی در دستور کار قرار گیرد حقیقتا پیچیده هست. عدم درک و شناخت صحیح از مسأله سبب خطا رفتن کامل سیاستگذاری در مراحل می‌شود.

خشت اول چون نهد معمار، کج تا ثریا می رود دیوار کج(صائب تبریزی)

۳-۵. تحلیل مسأله و اولویت بندی: این مرحله در بسیاری از چرخه ها در همان مرحله مسأله یابی می آید. اما به نظر می رسد بعد از مسأله یابی، خود تحلیل مسأله و اولویت بندی در

1. Subjective
2. objective

درون آن مسأله، بسیار مهم است. چه بسترها و زمینه هایی موجب پیدایش مسأله شده است؟ چه علت هایی در پیدایش مسأله موثر بوده است؟ میزان تأثیر هر کدام چقدر است؟ این مسأله چه آثار کوتاه مدت و چه پیامدهای بلندمدتی دارد؟ وقتی این آنالیز انجام شد باید ببینیم چه میزان و کجا روی بسترها و زمینه ها و چه میزان و کجا روی علت ها و چه میزان و کجا روی آثار و پیامدها متمرکز شویم و اینجا مسأله، فرآوری شده و آماده ورود در چرخه می شود.شکل زیر گویای این مرحله هست.



شکل شماره (۲) مسأله و تحلیل در چرخه سیاستگذاری

٤-٥. اقناع: یکی از مسائلی که در سیاست گذاری ها باید به آن توجه داشت، اقناع است. سیاست‌گذاران نه فقط باید قادر باشند سیاست‌های درست را در زمان مناسبی به اجرا رسانند، بلکه باید قادر باشند افکار عمومی را نیز به واسطه سیاست‌های خود اقناع کنند. چنان چه دستگاه عظیم سیاستگذاری به کار آید و هزینه گزاف مصرف نماید؛ اما به حد اقناع نرسد به یقین تمامی فرایند و منابع به هدر رفته است(ساروخانی، ۱۳۸۳: ۹٤). اصولا در عمده چرخه ها به موضوع اقناع در مرحله دستور کار توجه شده است. اما در چرخه پیشنهادی به جهت اهمیت زائدالوصف

آن، به صورت مستقل مطرح شده است. واقعیت آن است که اگر جامعه و نخبگان ذی مدخل به صورت طبیعی در خصوص عمومی و اولویت دار بودن این فهم از مسأله، قانع نباشند و یا اقناع نشوند، در دستورکارقرارگیری، ناقص خواهد بود و سیاست گذاری مختل خواهد شد. باید مردم و ذی مدخلان، آن را مسأله عمومی و اولویت دار بدانند. لذا بایستی این مهم نیز با گفتگو با مردم و اهمیت به افکار عمومی و اقناع آن صورت پذیرد.

۵-۵. دستورکارگذاری: واژۀ دستورکار[1]اولین بار در سال ۱۹۷۱ توسط کاب والِدر در ادبیات سیاستگذاری مورد استفاده قرارگرفت(Cairney & Zahariadis, 2016:87). والدر دستور کار را مجموعه ای از مناقشات سیاسی می داند که دربردارندۀ دامنه ای از دغدغه های مشروع و قانونی است که موردتوجه عرصۀ سیاسی قرار می گیرد(Cobb & Ross, 1976: 126). همچنین دستورکار را می توان لیستی از چیزهایی دانست که توسط نهادها، رسانه ها و یا عموم جامعه مورد بحث قرارگرفته وگاهی در دست اقدام قرار می گیرند(Birkland, 2019). برای دستورکارها می توان ٤ سطح در نظر گرفت: سطح نخست شامل همۀ ایده ها و نظراتی است که می تواند در یک جامعه وجود داشته باشد. گرچه ممکن است درهر جامعه ای بر حسب هنجارها و ارزش های پذیرفته شده، این ایده ها و نظرات محدود شده باشند. دستور کارهای سیستماتیک بخشی از اقیانوس دستورکارها هستندکه بر حسب قدرت و اختیارات قانونی و مشروع حکومت، در سیستم سیاسی قابل پذیرش هستند. سطح بعدی، دستورکارهای نهادی هستندکه از میان تعدادی دستور کارهای سیستماتیک انتخاب شده اند. این دستورکارها آنهایی هستندکه توانسته اند توجه تصمیم گیران را به خود معطوف کنند. دستورکار نهادی شامل مشکلاتی است که قانونگذاران و مقامات رسمی به این نتیجه رسیده اند که بایددر موردآنها فکر شود. برخی مواقع یک مسأله گرچه درکانون توجه شدید افکارعمومی است، ولی نمی تواند به دستورکار نهادی تبدیل شود. به عکس ممکن است سالیان سال مسأله ای وجود داشته باشد، ولی ناگهان در دستورکار قرارگیرد. آخرین سطح مربوط به دستورکارهای تصمیم‌گیری است و به مواردی مربوط می شود که برای اتخاذ تصمیم و انتخاب راه حل‌ها به مرجع نهایی(مثلا صحن مجلس یا شورای شهر) ارجاع می شود (Kraft & Furlong, 2012: 65-66).

1. Agenda

در چرخه پیشنهادی مرحله دستورکارگذاری پس از اقناع صورت می گیرد. در این مرحله که اقناع نیز صورت گرفته است، مسأله، آماده دستورکارگذاری است. به این معنا که در مسیر ارائه طرح یا لایحه یا تدوین آیین نامه و دستورالعمل و... قرار گیرد. البته در این زمینه اختلاف نظر وجود دارد. برخی مانند دیویس، نقطه آغاز دستور کار را زمانی می دانند که مسأله به دستور کار سازمانی وارد شده باشد در حالی که کوب و روس، نقطه آغاز را طرح مسأله در دستور کار عمومی می دانند.

٦-٥. بسته راه حل و یافتن نقطه بهینه : پریچت و همکارانش در کتابی به نام «توانمندسازی حکومت» می نویسند که یافتن راه‌حل برای مسائل پیچیده مانند سفرکردن در ۲۰۰ سال قبل است(پریچت و همکاران، ۱۳۹۹ :١٦). در پاسخ به یک مسأله، ما در مقابل دوگانه هایی قرار می گیریم و همین صعوبت حل مساله را افزایش می دهد..مثلا در نظام قانونگذاری چالشی داریم که طرحها بر لوایح غلبه دارند و نگاه محلی منطقه ای بر نگاه ملی غلبه دارد.

برخی، راه را در استانی شدن انتخابات می دانند در حالی که اگر این اتفاق بیفتد راه ارتباط مردم شهرهای کوچک با سطوح بالای مسئولین قطع می شود. حال چه باید کرد؟ نقطه بهینه یعنی پاسخ دقیق به این وضعیت. برخی موارد، راه حل ها تک بخشی است اما برخی مواقع، چند بخشی است و زیست بوم محلی- منطقه ای و اقتضائات هم بسیار موثر است و در پاسخ، اینها باید لحاظ شود. راه حل ها هم بلندمدت، میان مدت و کوتاه مدت است. لذا ما نه با یک پاسخ بلکه با بسته پاسخ روبرو هستیم.

۷-۵. مشروعیت بخشی: در چرخه سیاستگذاری، مشروعیت سیاست، ابزاری برای مقبولیت اعمال قدرت در اجرای سیاست‌ها می‌باشد. در بیانی دقیق‌تر، عینی سازی مسأله سیاستی از طریق کسب مشروعیت برای آن مقدور بوده و باعث می‌شود مسأله‌ای به واقعیت بدل گردد (آرمان فر و دیگران، ١٤٠٣: ٣٦). اهمیت کسب مشروعیت در سیاستگذاری شامل نوع نگرش نهادهای قانون گذار و احزاب و گروه‌های ذینفوذ به مسأله بوده و مشروعیت سیاست باید در ابتدا و هنگام تعریف مسائل مربوط به آن تأمین شود. همچنین تعیین این که مشروعیت چگونه و با استفاده از کدام روش‌ها باید به درستی اندازه گیری و ارزیابی شود و سطح مشروعیت خط مشی به عنوان میزانی که ارزش‌ها و باورهای زیربنای محتوای خط مشی عمومی با ارزش های ایجاد

شده در بین عموم مطابقت داشته باشد توسط بسیاری از دولتها و اندیشمندان از جمله متی و سندستروم(۲۰۱۱) و راسموسن و رهر (۲۰۲۳) مورد تاکید قرار گرفته است. در این چرخه، تأکید بر آن است که بسته پاسخ ارائه شده، قبل از تبدیل به قانون، مورد پذیرش نخبگان و افکارعمومی قرار گیرد.

۸-۵. سیاست: در این مرحله، طرح یا لایحه یا آیین نامه پیشنهادی و... در مراجع قانونی ذی ربط مصوب می شود و شکل قانون می یابد.

۹-۵. اجرا: اجرای سیاست ها به عنوان مرحله ای متمایز در فرآیند سیاستگذاری عمومی اشاره دارد که نشان می دهد چگونه ایده های سیاستی، اهداف و انتظارات به اقدام و عمل برای حل مشکلات و بهبود شرایط اجتماعی تبدیل می شوند (Goggin & Lester,1988: 3).

پرسمن و ویلداوسکی(۱۹۷۳) اجرای سیاست را به عنوان مجموعه یکپارچه از فرآیند تعامل بین هدف گذاری و اقدام برای رسیدن به اهداف می دانند که اجرا نباید از تدوین جدا باشد و بزرگترین مشکل در اجرای سیاستها را بی توجه به تمهیداتی خاص در مرحله شکل گیری مطرح می کنند(Pressman & Wildavsky,1973.). مرحله اجرا می تواند منجر به شکست بهترین طراحی ها و قویترین مدیران شود و سنگین ترین هزینه های بخش عمومی را به دنبال داشته باشد(دنهارات، ۱۳۸۲ : ۲۲۳). یکی از عوامل مؤثر این است که تعریف روشنی از اجرای موفق سیاست‌های عمومی و ابعاد و معیارهای آن ارائه نشده است.

با توجه به اهمیت مرحله اجرا ضروری است برای تحلیل اجرای سیاست های عمومی در حوزه های مختلف، معیارهایی برای اجرای موفق سیاست ها احصاء گردد. شناسایی معیارها برای اجرای موفق سیاست ها می تواند راهی برای جلوگیری از تکرارهای خطاهای گذشته در شکست اجرا سیاست ها باشد و از آسیب و مشکلات اجرای سیاست های عمومی آتی جلوگیری کند و گامی برای رسیدن به اجرای موفق سیاست های عمومی باشددر چرخه سیاستگذاری پیشنهادی در مرحله اجرا به پنج متغییر بایستی توجه شود که عبارتند از: ۱. معیارهای مربوط به سیاست تدوین و اتخاذ شده؛ ۲. ساختارها و سازمان های اجرایی ؛ ۳. مجریان سیاست ها ، ٤. شرایط و محیط اجرا و ۵. منابع و ابزارهای اجرای سیاست ها. (کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۷۲-۲٦۳)

جدول شماره(۱) متغییرهای مربوط به ماهیت سیاست تدوین و اتخاذ شده

متغییر	تبیین و تفسیر علمی و کاربردی متغییر
روشن، شفاف و سازگار بودن اهداف	اهداف سیاستی روشن و بایکدیگر سازگار باشند. هرچه اهداف شفاف تر باشد شانس بیشتری برای اجرای موفق آمیز سیاست وجود دارد(khan & khandakar, 2016: 543)
اجماع بر سر اهداف	توافق بر اهداف راهبرد برای اجرای موفق راهبردها اثرگذار است.
الویت بندی اهداف بر اساس شرایط اجتماعی و اقتصادی	الویت بندی اهداف بر اساس شرایط اجتماعی و اقتصادی از شرایط اجرای موثر سیاست است.
سازگاری اهداف و ابزارهای جدید با سیاست ها	سیاست گذاران باید تلاش کنند تا در فرآیند اجرا به مطلوبترین شکل سازگاری بین اهداف و ابزار دست یابند تا به توانند با موفقیت آن هدفها را محقق سازند (هاولت و همکاران، ۱۳۹٤ : ۳۰۸).
درک روشن مجریان از نتایج مورد انتظار	برای اجرای موفقیت آمیز برنامه ها لازم است که مجریان درک روشنی از نتایج مورد انتظار برای شکل دادن فعالیت های اجرایی داشته باشند (Moulton & Sandfort, 2015: 12).
ساختار مند و جهت دار بودن سیاست ها	سیاست ها باید به روشنی جهت دار باشند تا بورکراسی ها برای اجرای آن چارچوب روشنی داشته باشند (معصومی و همکاران، ۱۳۹۸ :۱۲٦).
ارائه دستورالعمل برای سازماندهی مجریان	ارائه دستورالعمل برای سازماندهی مجریان یکی از معیارهای تاثیرگذار بر اجرای موفق سیاست ها است(کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲٦٤).

جدول شماره(۲) متغییرهای مربوط به ساختار و سازمان های اجرایی

متغییر	تبیین و تفسیر علمی و کاربردی متغییر
ساختاربندی بودن فرآیند اجرا	فرآیند اجرا به اندازه کافی ساختاربندی شود(Sabatier, 1986:26-29).
وجود نظارت و ارزیابی دقیق توسط سیاستمداران	سیاستمداران بازیگران مهمی در تصمیماتی هستند که به فرآیند اجرا منتهی می شوند و می توانند نقش فعالی در مباحث مرتبط با نظارت و ارزیابی ایفا کنند (هاولت و همکاران، ۱۳۹٤ : ۲۹۸).
وجود قوانین و مقررات	نهاد اداری خاص یا یک وزارت خانه پیش بینی میکند تا هر آن چه مقررات یا قواعد اداری که برای اجرای موفق الزم است را پیش بینی کنند تا اهداف و قوانین مورد نظر محقق شوند (کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲٦۷).

پاسخگو بودن سازمان های اجرایی	اشنایدر و اینگرام چندین تعریف قابل قبول از اجرای موفق وجود دارد: سازمانها، رهنمودهای حکومت را اجابت کنند، سازمانها برای رسیدن به موفقیت پاسخگو باشند(Ingram & Schneider, 1990: 67).

جدول شماره(۳) متغییرهای مربوط به مجریان سیاستها

متغییر	تبیین و تفسیر علمی و کاربردی متغییر
متعهد بودن مقامات اجرایی به اهداف برنامه	مقامات اجرایی به اهداف برنامه متعهد باشند (Sabatier,1986:26-29)
مهارت مجریان	مطالعات مرتبط با رویکرد پایین به بالا نشان دادند که موفقیت یا شکست اجرا بسیاری از برنامه ها به تعهد و مهارت بازیگران بستگی دارد که درگیر اجرا هستند (هاولت و همکاران، ۱۳۹٤ : ۲۹٤).
اختیارات مناسب مجریان	اختیارات مناسب مجریان به طور مثبتی بر اجرای سیاست تاثیر می گذارد (khan & khandakar, 2016: 545)
میزان علاقه، تعهد و حمایت مجریان نسبت به سیاست ها	مگ لوگین یکی از عوامل موثر بر موفقیت اجرا را میزان علاقه، تعهد و حمایت مجریان نسبت به سیاست ها می داند(کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲٦٥).
انگیزه و اراده مجریان	ظرفیت مجریان سیاست و انگیزه و اراده آنها بر نوع پاسخ آنها در اجرای سیاست ها موثر است(Bhyan et al,2020:5)
مهارت تجربه و تعهد مدیریت اجرایی	در اجرا موفق مهارت، تجربه و تعهد مدیریت اجرایی و رهبری سازمان اجرایی ضروری است(کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲٦٥).
مشارکت مدیران و مجریان و پشتیبانی سیاسی سیاستگذاران	مشارکت مدیران و مجریان و همکاری آنها با سیاست گذاران در فرآیند شکل‌گیری اعم از تدوین تا تصویب ضروری می باشد سیاستگذاران باید تا آنجا که امکان دارد در فرآیند اجرا دخالت کند و با پشتیبانی سیاسی از سیاست و مجریان راه اجرای سیاست را هموار کند(داناصفهانی و طاهر پور، ۱۳۹۱: ۳۸).
ادراک و تفسیر مجریان	یکی از متغیرهای اجرای موفق سیاست به عقیده برایناردِ ادارک و تفسیر مجریان است (کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲٦٥).
ظرفیت اداری مجریان	ظرفیت اداری مجریان برای انجام تغییرات مورد نظر یکی از معیارهای مهم اجرای سیاست هاست(Najam,1995:35).

جدول شماره(٤) متغییرهای مربوط به شرایط و محیط اجرا

متغییر	تبیین و تفسیر علمی و کاربردی متغییر
عدم تغییر در شرایط اجتماعی و سیاسی	ساباتیر یکی از معیارهای اجرای موفق سیاست ها را این نکته می داند که «هیچ تغییر زیان آوری در شرایط اجتماعی و سیاسی وجود نداشته باشد» (Sabatier, 1986: 26-29)
شرایط اجتماعی و سیاسی و اقتصادی	وون هورن و وون میتر معتقدند شرایط اجتماعی و سیاسی و اقتصادی یکی از متغیرهای مؤثر بر اجرا هستند(Van Meter & Van Horn ,1975: 445)
سازگاری و ثبات سیستم سیلسی	سازگاری و ثبات سیستم سیاسی مولفه اصلی اجرای سیاستها است(Ahlers & Schubert, 2014: 372.)
حمایت فعال از سوی نخبگان سازمان یافته و احزاب	حمایت فعال از سوی نخبگان سازمان یافته و احزاب و وجود واسطه ها یا ائتلاف های اندک از عوامل مؤثر بر اجرا می توان در نظر گرفت (لکی، ۱۳۹۷ :۱۰۱).
حامی بودن گروه های ذینفع و قوه مقننه و مجریه نسبت به اجرای برنامه	گروه های ذینفع و قوه مجریه و مقننه حامی اجرا برنامه باشند(Sabatier, 1986: 26-29)

جدول شماره(٥) متغییرهای مربوط به منابع و ابزارهای اجرا

متغییر	تبیین و تفسیر علمی و کاربردی متغییر
وجود منابع سیاسی و اقتصادی	منابع سیاسی و اقتصادی گروه های هدف بر اجرای سیاست ها تاثیر بسزایی دارد (هاولت و همکاران، ١٣٩٤ : ٢٩١).
وجود منابع مالی	سیاستها باید از پشتیبانی مالی برخوردار باشند تا بورکراسی ها برای اجرای آن چارچوب روشنی داشته باشند(کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۷۰).
استقرار متمرکز منابع	برینارد در مقاله خود به نام طراحی عومل مؤثر بر اجرای سیاست یکی از عوامل موفقیت اجرای سیاست منابع مؤثر که استقرار متمرکز منابع و مهارت است می داند(Brynrad, 2009: 559-600).
وجود مکانیزم مناسب مدیریت مالی	مکانیزم مناسب مدیریت مالی برای تخصیص بودجه یا سایر منابع الزم برای اجرای سیاست نقش مهمی در اجرای سیاست دارد(phulkerd et al, 2017: 106).

وجود شبکه های بین بخشی قدرتمند	وجود این شبکه ها به ویژه شبکه هایی با حصور ذینفعان مختلف دولتی و بخش خصوصی یکی از تسهیل کننده مهم در اجرای اثربخش سیاست هاست(Phulkerd et al, 2017: 106).
وجود فناوری مناسب و سازگاری با سیاست	یکی از عوامل مؤثر بر اجرا وجود فناوری مناسب و سازگاری با سیاست است (کمالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۷۱).
تجهیزات کافی و فناوری مناسب	تجهیزات کافی و فناوری مناسب باعث افزایش اثر بخشی عملکرد سیاست خواهد شد(khan & khandakar, 2016: 544).
وجود مکانیزم بازخورد	وجود مکانیزم دریافت بازخورد درباره پیشرفت و نتایج نهایی اجرا در اجرا موفق سیاست‌ها و اصلاح سیاست‌ها موثر است(Bhuyan et al, 2010: 7).

۱۰-۵. نظارت: در چرخه سیاستگذاری، «نظارت»، نقطه اهرمی اثربخشی سیاستگذاری است. فی الواقع سنجش اثربخشی یک سیاست مستلزم نظارت مستمر است. این موضوع چیزی بیش از نظارت بر تضاد منافع فردی بلکه نظارت بر سیاست و فرایندهای کلی است. بدون نظارت، شاهد انحراف خواهیم بود. انحراف به معنای اخلاقی و مالی لزوما نیست بلکه انحراف اصلی، انحراف از مقاصد اولیه تنظیم آن سیاست یا غلبه شکل بر روح سیاست است. طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی اولین و دومین وظیفه تعیین سیاست های کلی و نظارت بر حسن اجرای آنها برعهده ی رهبر انقلاب است. قانون اساسی به صورت هوشمندانه این دو بُعد اساسی را در کنار هم قرار داده است تا اثربخشی سیاست های کلی را تضمین کند. به طور اساسی سیاست های کلی بدون توجه به بُعد نظارتی به توصیه نامه و مجموعه ای از حرفهای خوب بدل می شود که اجرای آنها، اختیاری می شود. برای تضمین اثربخشی سیاست های کلی باید به نقش آنها در جهت دهی کلی حرکت کشور توجه نمود به نحوی که رفتار سیستم باید به گونه ای تنظیم شود که در نهایت اهداف موردنظر از اجرای سیاستها تأمین گردد. رهاسازی و عدم پیگیری اجرایی شدن و چگونگی اجرای سیاستهای کلی برخلاف اصول مدیریت است و به طور اساسی، نظارت در تمامی سطوح مدیریتی، شرط لازم برای اطمینان بخشی از حسن اجرای امور است. ضعف در نظارت و فقدان ابزارها و روش های مؤثر نظارتی از جمله مواردی است که همواره نظام را از مسیر تحقق اهداف تعیین شده باز داشته یا منحرف ساخته است.

۱۱-۵. ارزیابی: ارزیابی، محور قضاوت درباره موفقیت یا شکست سیاست های عمومی و یکی از چالش برانگیز ترین مراحل سیاستگذاری است. مفهوم ارزیابی که با عناوینی چون سنجش و ارزشیابی نیز آورده شده است در محدود ترین حالت به بررسی و قضاوت درباره نتایج و میزان موفقیت برنامه های در حال اجرا و اجراشده، از حیث رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده گفته می شود. در چرخه سیاستگذاری، ارزیابی سیاست، فرایندی است که به صورت نظام مند و هدف دار، ارتباط کارایی و اثربخشی یک برنامه یا فعالیت با توجه به اهداف آن تعیین می شود. از طرفی ارزیابی سیاست یا برنامه، به کارگیری روش های نظام مند برای پاسخگویی به سوالاتی درباره اجرای برنامه و نتایج آن شامل پایش همزمان برنامه به همراه مطالعات مقطعی و دوره ای فرایند و آثار برنامه است(کمالی، ۱٤۰۲: ۹۵-۹٤).

هاولت و همکاران با اشاره با اینکه ارزیابی سیاست فراتر از چیزی است که اغلب در متون از آن یاد می شود، تعاریف تخصصی و روزمره را با یکدیگر ترکیب کرده اند. آنها ارزیابی را به سه مقوله اداری، قضایی و سیاسی تقسیم می کنند. ارزیابی اداری، جریان مسلط در ادبیات ارزیابی است که به مسائلی چون کارایی، اثربخشی، فرایند و عملکرد سیاستگذاری می پردازد. ارزیابی قضایی به انطباق سیاست ها با قوانین و مقررات عام و در رأس آن قانون اساسی توجه دارد. ارزیابی سیاسی از قضاوت شهروندان درباره سیاست ها تا مشورت با اعضای زیر نظام سیاسی درباره مزایا و معایب آن سیاست ها نوسان دارد(هاولت و همکاران، ۱۳۹٤ : ۲۷۳).

ارزیابی در سه مفهوم قابل بکارگیری است. ارزیابی قبل از عمل، حین عمل و بعد از عمل سیاستی. پیش از آن که سیاستی اجرا شود، ارزیابی از چند و چون و پیامدهای احتمالی آن و چگونگی اجرای آن انجام می‌شود که از آن به ارزیابی پیشینی گفته می شود. در حین اجرای سیاست نیز می‌توان به پایش آن پرداخت و از چگونگی اجرای آن گزارش‌هایی منظم تهیه کرد تا نقاط قوت و ضعف آن را تحلیل و ارزیابی نمود تا بازخوردهایی را برای سیاست جمع‌آوری کرد. می‌توان پایش را در بخش اجرا مورد بررسی قرار داد. این بازخوردها در اصلاح و بازتعریف و تغییرات احتمالی سیاست تأثیرگذار است. چنین ارزیابی، پایش[1] نامیده می‌شود. اما نوع سوم ارزیابی، ارزیابی پسینی است. یعنی آنگاه که یک اقدام سیاستی اجراشده و خاتمه‌یافته است و

1. Monitoring

در صدد بررسی نتایج پیامدهای آن هستیم. تعریف ارزیابی بر این اساس عبارتست از رسیدگی، احصا و تحلیل دستاوردها و پیامدهای سیاست‌های اجرا شده. باید توجه داشت که در مواردِ قابل‌توجهی این سه مفهوم با یکدیگر همپوشانی دارند؛ بویژه از حیث روش‌ها و ارزش‌های حاکم بر ارزیابی(بابایی مجرد و همکاران، ۱٤۰۲ :۷)

با توجه به مطالب گفته شده برای موفقیت هر نظام ارزیابی در فرایند سیاستگذاری ضرورت دارد به اصول ذیل توجه شود:

۱. ارادهٔ سیاسی و تقاضای دیوانی برای انجام ارزیابی؛ ۲. ظرفیت سازی برای ارزیابی(پیش و هنگام پیاده سازی نظام ارزیابی)؛

۳. پوشش معیارهای اثربخشی، کارایی و تأثیر در نظام ارزیابی؛ ٤. استفاده از شاخص های عملکرد؛ ٥. اتخاذ سیاست های تشویقی و تنبیهی نسبت به نتایج عملکرد؛ ٦. استفادهٔ همزمان از ارزیابی درونی و بیرونی؛ ۷. وجود نهاد هماهنگ کنندهٔ نظام ارزیابی؛ ۸. احساس مالکیت مجریان نسبت به ارزیابی؛ ۹. انتشار عمومی گزارش های ارزیابی؛ ۱۰. تکامل تدریجی دامنه و روش های ارزیابی(امامی میبدی، ۱۳۹٤: ٤٥).

۱۲-٥. بازخورد: بازخورد، پسخور یا فیدبک[1]بخشی از خروجی یک فرایند یا سیستم است که به عنوان ورودی برگشت داده می شود. در بیانی دقیق تر فرایندی است که بوسیله آن یک سیستم توسط محصولات و خروجی خود تعدیل، کنترل و تغییر می کند. در چرخه سیاستگذاری این مهم به معنای ادامه سیاست، خاتمه سیاست و یا تغییر سیاست می باشد. خود این چرخه، روی شاکله سیاست گذار تاثیر می گذارد و علاوه بر چرخه حل مسأله، سیاست گذار هم دچار تغییر می گردد و این تغییر، مجددا در ادامه مسیر موثر است. یک نکته مهم آن که سیاستگذاری نه در یک محیط ایستا بلکه درون یک محیط متغیر رخ می دهد و همین امر، صعوبت کار را افزایش می دهد.

1. Feedback

نتیجه گیری

ایده چرخه سیاستی نه تنها چارچوبی جهت تأمل درباره سیاست‌ها در قالب مرحله‌ای بلکه مجموعه همبسته‌ای از مفاهیم عملی و منعطف می باشد که به سیاست‌گذار در اتخاذ و اجرای یک سیاست خوب کمک می‌کند. سیاست‌گذاری امری پیچیده است و مزیت چرخه سیاستی این است که با ایجاد فهم مرحله‌ای از سیاست‌گذاری، فهم آن را آسان می‌کند. مرحله‌ای بودن این ایده به این معنی نیست که مراحل سیاست‌گذاری صرفاً در همین مراحل خلاصه شده، بلکه هدف درک ماهیت مرحله‌ای سیاست‌گذاری هست. این ایده نه تنها برای سیاست‌گذاران کاربردی است، بلکه برای کنشگران نیز نقشه راهی فراهم می‌کند که در دنیای پیچیده سیاست‌گذاری می‌توانند راه خود را بیابند. هم چنین مجموعه‌ای از مفاهیم را فراهم می‌کند که سبب فهم سیستمی و نظام‌مند یک سیاست می‌شود. در ایده چرخه سیاستی پس از اینکه یک سیاست اجرا می‌شود، ارزیابی و استخراج نقاط قوت و ضعف آن، نقطه شروعی است برای اجرای دوباره و کم نقص‌تر آن سیاست. این نکته در عین ساده بودن در سیاست‌های کشور ما مورد توجه قرار نگرفته و سیاست‌ها با همان نقائص پیشین تکرار می‌شوند. لذا در راستای برطرف نمودن این نقصان و برخلاف چرخه های معرفی شده و متعارف، چرخه سیاستی ارائه شده تلاش دارد در فرایندی دوازه مرحله ای(شاکله، مسأله یابی، تحلیل مسأله و اولویت بندی، اقناع، دستورکارگذاری، راه حل و یافتن نقطه بهینه، مشروعیت بخشی، سیاست، اجرا، نظارت، ارزیابی، بازخور) این نقیصه را برطرف نماید.

فهرست منابع

آرایی، وحید(۱۳۹۳). سیاستگذاری عمومی، تهران: انتشارات فرهیختگان دانشگاه.

ابن منظور، محمد بن مکرم(١٤١٤ق). لسان العرب، چ۳، بیروت: دار صادر.

امامی میبدی، راضیه(١٣٩٤). اصول عام ارزیابی نظامهای ارزیابی سیاست، دانش سیاسی، ۱۱(۱)، ٨٦-١٤.

بابایی مجرد، حسین؛ خسروی، مهدی؛ زینت بخش، جعفر(١٤٠٢). ارزیابی تأثیرات قانون مدل سازی، فرایندبخشی و نهادپردازی، بررسی تاریخی روند مطالعات ارزیابی، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.

پریچت، لَنت؛ اَندروز، مِت؛ وولکاک، مایکل(۱۳۹۹). توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: انتشارات روزنه.

پوپر، کارل ریموند(١٣٨٤). اسطوره چارچوب؛ در دفاع از علم و عقلانیت، ترجمه علی پایا، تهران: طرح نو.

حاجیعلی لالانی، عبدالله؛ عبدالملکی، کریم؛ قاسم نیا، سلمان(۱۳۹۱). هندسه تعامل ادراکات و نفس در ساختار و عملکرد شاکله، انسان پژوهی دینی، ١٤(٢٨)، ٥١-٣١.

حسینی، سید عباس(١٣٩٦). ظرفیت ها و دلالت های نظریه فرهنگی برگر در عرصه سیاستگذاری فرهنگی، سیاست نامه علم و فناوری، ۷(۱۹)، ٥٤-٤٥.

دانااصفهانی، زهره؛ طاهرپور، حبیب االه(۱۳۹۱). شناسایی عوامل مؤثر بر اجرای فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری توانمندسازی کارکنان، مدریت توسعه و تحول، ۳(۱۰)، ٤٩-٣٣.

دنهارت، رابرت بی(۱۳۸۲). تئوریهای سازمانهای دولتی، ترجمه الوانی و دانایی فرد، تهران: انتشارات صفار.

راغب اصفهانی(ق١٤١٦). مفردات الفاظ القرآن، ج۱، بیروت: دارالقلم.

ساروخانی، باقر(۱۳۸۳). اقناع، غایت ارتباطات، مطالعات جامعه شناختی، ٦(٢٣)، ١١٦-٩٣.

سروش، عبدالکریم(۱۳۸۸). علم چیست، فلسفه چیست؟، چ۱۷، تهران: صراط.

کمالی، یحیی (١٤٠٢). شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)، مجلس و راهبرد، ۳۱(۱۱۵)، ۱۲۵-۹۱

کمالی، یحیی؛ شیخ زاده جوشانی، صدیقه؛ احمدی نژاد، فاطمه(۱۳۹۹). اجرای سیاستهای عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاستها، سیاستگذاری عمومی، ٦(٢)، ٢٧٥- ٢٥٢

لاسول، هارولد دوایت(۱۳۹۵). پیش درآمدی بر علوم سیاست گذاری، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق(ع).

لکی، بهمن (۱۳۹۷). بررسی نارساییهای تدوین و اجرای سیاستگذاری در سازمانهای دولتی، رویکردهای پژوهش نوین در مدیریت و حسابداری، ۲(۵)، ۱۰۹-۹۸.

معصومی، زهرا و صانعی، مهدی؛ همتیان، هادی(۱۳۹۸). ارائه الگوی اجرای مؤثر سیاست های نظام سلامت کشور، راهبردهای مدیریت در نظام سلامت، ٤(۲)، ۱۳۵ -۱۲۵.

مولر، پیر(۱۳۸۳). سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی. تهران: انتشارات دادگستر.

الوانی، سید مهدی(۱۳۹۵). تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، قم: انتشارات فرهنگی.

هابرماس، یورگن(۱۳۹۲). دگرگونی ساختاری حوزه عمومی، ترجمه جمال محمدی، تمران: نشرافکار.

هاولت، مایکل؛ رامش، ام؛ پرل، آنتونپ(۱۳۹٤). مطالعه سیاست عمومی چرخه های سیاست و زیر نظام های خط مشی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مؤسسه کتاب مهربان نشر.

Ahlers, Anna L & Schubert, Gunter (2014) "Effective Policy Implementation in china's Local state", Journals Permissions, Vol. 41, No. 4, pp.372-405.

Althaus, Catherine; Bridgman, Peter & Davis, Glyn (2013). The Australian Policy Handbook, Edition: 5th ed.; Description: Crow's Nest, N.S.W.: Allen & Unwin.

Barkenbus, Jack (1998). Expertise and the Policy Cycles, Energy, Environment and Resources Center. University of Tennessee.

Birkland, T. A. (2019). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Routledge.

Buchholz, Rogene (1985). Essentials of Public Policy for Management, Prentice hall Publication. Prentice Hall.

Bhuyan, Anita; Sharma, Suneeta & Jorgensen, Anne (2010). Taking the Pulse of Policy: The Policy. Implementation Assessment Tool. Washington, DC: Futures Group

Cairney, Paul & Zahariadis, Nikolaos (2016), Chapter 6: Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Presents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes Handbook of Public Policy Agenda Setting. Handbooks of Research on Public Policy series, Edward Elgar, 106-87.

Cobb R, Ross J, Ross M. (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process". Am Polit Sci Rev, 70(1):126–38.

Dye, Thomas R (2016). Understanding Public Policy. 15th Edition, Pearson. New Jersey, Florida State University.

Epko, Nta & Esq, Chairman (2014). Governance and the Public Policy Process: Transforming Nigeria into a Truly Modern Society, a Public lecture, Annual Inaugural Public Lecture.

Ferris, Tom (2015), "Reflections on the Public Policy Process in Ireland", Journal of Administration. Volume 62. No.4. 87–106.

Fischer, Frank (2003). Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices 1st Edition. Oxford: Oxford University Press.

Hatry, Harry; Blair, Louis; Fisk, Donald & Kimmel, Wayne (1976). Program Analysis for State and Local Governments. Washington, D.C.: The Urban Institute

Howlett, Michael, Ramesh, M., & Perl, Anthony (2009) Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford university press.

Ingram, Helen and Schneider, Anne (1990) "Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes", Public Policy, Vol. 10, No. 1, 67-88.

Jahn, Werner & Kai Wegrich (2007). "Theories of the Policy Cycle". In Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods, ed. F. Fischer, G.J. Miller, and M.S. Sidney, Boca Raton: Taylor and Francis.

Jenkins, W. I. (1978). Policy Analysis: A political and Organizational Perspective. London: M. Robertson.

Lin, Chun-hsu; Lihchyi Wen &Yue-mi Tsai (2010). "Applying Decision- Making Tools to National E-Waste Recycling Policy: An Example of Analytic Hierarchy Process," Waste Management, Vol. 30, 2010, pp. 863-869.

Khan, Anisur & Khandaker, Shahriar (2017). "A Critical Insight into Policy Implementation and Implementation Performance". Public Policy and Administration, 15(4):538–548.

Kingdon, John W. (2003). Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York, NY, & London, Longman.

MacRae, Duncan.Jr & Wilde, James A (1979). Policy Analysis for Public Decisions, North Scituate, MA: Duxbury Press.

Matti, S., Sandstrom, A. (2011). "The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs". https://onlinelibrary.wiley.com. 39(3). 385-410.

Najam, A. (1995). "Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective". IIASA Working Paper. IIASA, Laxenburg.

Patton, Carl V; Sawicki, David S. & Clark, Jennifer J. (2013). Basic Methods of Policy Analysis and Planning, (third Edition), Pearson Publication.

Peters, B. G. (2004). American Public Policy: Pomise and Performance (7 Ed) N. Y.: CQ Press.

Phulkerd, Sirinya; Sacks, Gary; Vandevijvere, Stefanie; Worsley, Anthony & Lawrence, Mark (2017). "Barriers and Potential Facilitators to the Implementation of Government Policies on front-of-pack Food Labeling and Restriction of Unhealthy Food Advertising in Thailand", Food Policy, Vol. 71, 101-110.

Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron (1973). Implementation How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland: or why it's Amazing that Federal Program Work at all. Berkeley: University of California press.

Purdon, Susan; Lessof, Carli; Woodfield, Kandy & Bryson, Caroline (2001). Research Methods for Policy Evaluation, National Centre for Social Research.

Quade, Edward S (1989). Analysis for Public Decisions, (third Edition), Pearson Publication.

Kraft Michael E. & Furlong, Scott R. (2012). Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives, Sage Publications.

Rasmussen, A. Reher, S. (2023). "Interest Group Involvement and the Legitimacy of Policy Making". British Journal of Political Science. 53(1): 45-64.

Sabatier, Paul (1986). "Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", Journal of public policy, Vol.6, 21-48.

Sandfort, Jodi & Moulton, Stephanie (2015). Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy and Management, John Wiley & Sons.

Secchi, L (2014). Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning.

Van Meter, DS, & Van Horn, CE (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". Administration & Society, 6(4), 445-488.

Walker, Warren (2000). "Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policy Making in the Public Sector", Journal of Multi-Criteria Decision Analysis, Volume 9, 11-27.