

خلاصه کتاب نظریات فرآیند سیاستگذاری / پل ساباتیر (دانشگاه کالیفرنیا دیویس)

بخش اول: مقدمه (نیاز به نظریات بهتر)

سیدمحمدرضا دادگستر

ساده‌سازی فرآیند پیچیده سیاستگذاری

-دلایلی که فرآیند سیاستگذاری را تبدیل به مجموعه‌ای بسیار پیچیده از عناصر می‌کند که در طول زمان با هم تعامل دارند:

۱. هزاران بازیگر از گروه‌های ذی‌نفع، آژانس‌های دولتی، قانون‌گذاران در سطوح متفاوت حکومت، پژوهشگران، روزنامه‌نگران و قضات، در یک یا بیش از یک جنبه از فرآیند مداخله دارند. هر کدام از این بازیگران، چه فرد باشند چه نهاد، به صورت بالقوه ارزش‌ها، منافع، برداشت از وضعیت و ترجیحات سیاسی خود را دارند.
۲. این فرآیند معمولاً شامل بازه‌های زمانی یک دهه یا بیشتر است. این حداقل مدت زمان اکثر چرخه‌های سیاسی است؛ از ظهور یک مشکل تا کسب تجربه کافی در اجرا و ارزیابی منطقی و منصفانه از تأثیرات یک برنامه. دوره‌های بیست تا چهل ساله ممکن است برای به دست آوردن درک معقولی از تأثیر انواع شرایط اجتماعی-اقتصادی و جمع‌آوری دانش علمی در مورد یک مشکل موردنیاز باشد.
۳. در هر حوزه سیاسی معین، مانند کنترل آلودگی هوا یا سیاست سلامت، معمولاً ده‌ها برنامه مختلف در سطوح گوناگون دولت وجود دارد که یا در حال اجرا هستند یا برای اقدام پیشنهاد می‌شوند. از آنجایی که این برنامه‌ها به موضوعات مرتبط با یکدیگر می‌پردازند و بسیاری از بازیگران مشابه را در برمی‌گیرند، بسیاری از محققان استدلال می‌کنند که واحد تحلیل مناسب باید زیرسیستم یا حوزه سیاست باشد، نه یک برنامه دولتی خاص.
۴. بحث‌های سیاسی بین بازیگران در جریان جلسات قانونی، دعاوی حقوقی و مقررات اداری پیشنهادی معمولاً شامل مناقشات بسیار فنی در مورد شدت یک مشکل، علل آن و تأثیرات احتمالی راه‌حل‌های سیاسی جایگزین است. درک فرآیند سیاستگذاری مستلزم توجه به نقشی است که چنین بحث‌هایی در فرآیند کلی ایفا می‌کنند.
۵. آخرین عامل پیچیده‌کننده در فرآیند سیاستگذاری این است که بیشتر منازعات شامل ارزش‌ها/منافع عمیق، مقادیر زیادی پول و در برخی موارد، اجبار اقدارگرایانه است. با توجه به این خطرات، مناقشات سیاسی به ندرت شبیه بحث‌های آکادمیک مودبانه است. در عوض، بیشتر بازیگران با وسوسه‌های بزرگی برای ارائه شواهد به صورت گزینشی، بد جلوه دادن موقعیت مخالفان خود، اجبار و بی‌اعتبارکردن مخالفان، و عموماً تحریف موقعیت به نفع خود مواجه هستند.

اجمالاً، درک فرآیند سیاستگذاری مستلزم آگاهی از اهداف و ادراک صدها بازیگر در سراسر کشور است که احتمالاً مسائل علمی و حقوقی بسیار فنی را در بازه‌های زمانی یک دهه یا بیشتر درگیر می‌کند، در حالی که بیشتر آن بازیگران فعالانه به دنبال تبلیغ «چرخش» خاص خود در مورد رویدادها هستند.

با توجه به پیچیدگی سرسام‌آور فرآیند سیاستگذاری، تحلیلگر باید راهی برای ساده‌سازی موقعیت بیابد تا شانس برای درک آن داشته باشد. به سادگی نمی‌توان همه چیز را جست‌وجو کرد و دید. ادراکات تقریباً همیشه توسط مجموعه‌ای از پیش‌فرض‌ها میانجی‌گری می‌شوند که دو کارکرد واسطه‌ای حیاتی دارند: مشخص می‌کنند که چه عواملی مهم و چه عواملی غیر مهم‌اند و دسته‌بندی‌هایی را برای گروه‌بندی پدیده‌ها تعریف می‌کنند.

به عنوان مثال، برای درک فرآیند سیاستگذاری، اکثر رویکردهای انتخاب عقلانی نهادی به تحلیلگر می‌گویند (۱) بر روی رهبران چند نهاد مهم با اختیارات رسمی تصمیم‌گیری تمرکز کند، (۲) فرض کند که این بازیگران به دنبال منافع شخصی مادی خود، به عنوان مثال درآمد، قدرت و امنیت هستند و (۳) بازیگران را به چند دسته نهادی، به عنوان مثال، قوه مقننه، سازمان‌های اداری، و گروه‌های ذی‌نفوذ تقسیم‌بندی کند. در مقابل، چارچوب ائتلاف حامی به تحلیلگر می‌گوید که فرض کند (۱) نظام‌های باور مهم‌تر از وابستگی نهادی هستند، (۲) که بازیگران ممکن است اهداف متنوعی را دنبال کنند که باید به صورت تجربی اندازه‌گیری شوند، و (۳) اینکه باید پژوهشگران و روزنامه‌نگاران را به مجموعه بازیگران بالقوه مهم سیاستگذاری اضافه کرد. بنابراین، تحلیلگران از این دو منظر، دید متفاوتی نسبت به پدیده‌ها دارند.

چارچوب‌های نظری فرآیند سیاستگذاری

مراحل اکتشافی

تا اواسط دهه ۱۹۸۰، تأثیرگذارترین چارچوب برای درک فرآیند سیاستگذاری - به ویژه در میان محققان آمریکایی - «مراحل اکتشافی» یا همان چیزی بود که ناکامورا (۱۹۸۷) «رویکرد کتاب درسی» نامید. این چارچوب که توسط لاسول (۱۹۵۶)، جونز (۱۹۷۰)، اندرسون (۱۹۷۵)، و بروور و دلثون (۱۹۸۳) توسعه یافت، فرآیند سیاستگذاری را به یک سری مراحل تقسیم کرد - معمولاً تنظیم دستور کار، تدوین و تصویب سیاست، اجرا و ارزیابی - و برخی از عوامل مؤثر بر فرآیند را در هر مرحله مورد بحث قرار داد. رویکرد مراحل اکتشافی در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ با تقسیم فرآیند بسیار پیچیده سیاستگذاری به مراحل مجزا و با برانگیختن برخی تحقیقات عالی در مراحل خاص - به ویژه تنظیم دستور کار و اجرای سیاست هدف مفیدی داشت. با این حال از اواخر دهه ۱۹۸۰ انتقادات مختلفی به آن وارد شد:

۱. نظریه مراحل اکتشافی واقعاً یک نظریه علی نیست زیرا هرگز مجموعه‌ای از محرک‌های علی را شناسایی نمی‌کند که بر فرآیند سیاست‌گذاری در درون هر مرحله و در سراسر مراحل اثرگذارند. در عوض، کار در هر مرحله به خودی خود، تقریباً بدون ارجاع به تحقیقات در مراحل دیگر، توسعه می‌یابد. همچنین بدون محرک‌های علی، هیچ مجموعه منسجمی از فرضیه‌ها در درون و در بین مراحل وجود نخواهد داشت.
۲. توالی مراحل پیشنهادی، اغلب از نظر توصیفی نادرست است. به عنوان مثال، ارزیابی برنامه‌های موجود بر تنظیم دستورکار تأثیر می‌گذارد، و با تلاش بوروکرات‌ها برای اجرای قوانین مبهم، تدوین/تصویب سیاست رخ می‌دهد.
۳. چارچوب مراحل اکتشافی دارای سوگیری بالای قانونی و از بالا به پایین بودن است که در آن تمرکز معمولاً بر تصویب و اجرای یک بخش اصلی از قانون است. این تمرکز، از تعامل اجرا و ارزیابی قوانین متعدد - که هیچ کدام برجسته نیستند - در یک حوزه سیاستی معین غفلت می‌کند.
۴. این فرض که یک چرخه سیاست‌گذاری واحد متمرکز بر یک قانون اصلی وجود دارد، فرآیند معمول چرخه‌های متعدد و متقابل را که شامل طرح‌های سیاستی و قوانین متعدد در سطوح مختلف دولت است، بیش از حد ساده می‌کند. به عنوان مثال، فعالان سقط جنین در حال حاضر درگیر دعاوی قضایی در دادگاه‌های فدرال و اکثر دادگاه‌های ایالتی، در طرح‌های سیاستی جدید در واشنگتن و اکثر ایالت‌ها، در اجرای سایر پیشنهادات در سطوح فدرال و ایالتی و در ارزیابی انواع برنامه‌های پیشنهادی هستند. آن‌ها همچنین به طور مداوم در تلاش هستند تا بر مفهوم‌سازی مشکل تأثیر بگذارند. در چنین موقعیتی - که عادی و معمول است - تمرکز بر "یک چرخه سیاست" چندان منطقی نیست.

نتیجه‌گیری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد: مراحل اکتشافی دیگر سودمندی گذشته خود را ندارد و باید جای خود را به چارچوب‌های نظری بهتر دهد.

چارچوب‌های نظری امیدوارکننده‌تر

خوشبختانه، در ۲۰ سال گذشته شماری از چارچوب‌های نظری جدید فرآیند سیاست‌گذاری یا توسعه یافته و یا به طور گسترده اصلاح شده‌اند. معیارهای مورد توجه در انتخاب این چارچوب‌ها عبارتند از:

۱. هر چارچوبی باید کار معقول و خوبی را برای برآورده کردن معیارهای یک نظریه علمی انجام دهد؛ یعنی مفاهیم و گزاره‌های آن باید نسبتاً واضح و از نظر درونی سازگار باشد، باید محرک‌های علی آشکار را شناسایی کند، باید فرضیه‌های ابطال‌پذیر ایجاد کند و باید از نظر دامنه نسبتاً گسترده باشد. (یعنی برای اکثر فرآیندهای سیاست‌گذاری در انواع نظام‌های سیاسی قابلیت اعمال را داشته باشد)
۲. هر چارچوب باید موضوع توسعه مفهومی جدید و/یا آزمایش تجربی باشد. شماری از سیاستمداران برسرکار در حال حاضر باید آن را به عنوان راهی مناسب برای درک فرآیند سیاست‌گذاری ببینند.

۳. هر چارچوب باید یک نظریه اثبات‌گرایانه باشد که به دنبال توضیح بیشتر فرآیند سیاستگذاری است. چارچوب نظری نیز ممکن است حاوی برخی از عناصر هنجاری صریح باشد، اما وجود این عناصر ضروری نیست.
۴. هر چارچوب باید به مجموعه وسیعی از عواملی که دانشمندان علوم سیاسی در جنبه‌های مختلف سیاستگذاری عمومی به طور سنتی مهم می‌دانند، توجه داشته باشد: ارزش‌ها و منافع متعارض، جریان‌های اطلاعات، ترتیبات نهادی و تنوع در محیط اجتماعی-اقتصادی.

با بهره‌گیری از این معیارها، هفت چارچوب برای تحلیل در این کتاب برگزیده شده است:

۱. مراحل اکتشافی: اگرچه من شک دارم که مراحل اکتشافی با معیارهای اول و دوم که در بالا اشاره شد مطابقت داشته باشد، مطمئناً در مورد اینکه آیا معیار دوم را برآورده می‌کند یا خیر، جای اختلاف وجود دارد.
۲. انتخاب عقلانی نهادی: انتخاب عقلانی نهادی خانواده‌ای از چارچوب‌هاست که بر این موضوع تمرکز دارد که چگونه قوانین نهادی رفتار افراد منطقی را با انگیزه منافع شخصی مادی تغییر می‌دهد. اگرچه بسیاری از آثار در ادبیات انتخاب عقلانی نهادی بر مجموعه‌های نسبتاً خاصی از نهادها، مانند روابط بین کنگره و سازمان‌های اداری در ایالات متحده تمرکز دارد، چارچوب کلی بسیار گسترده است و برای مشکلات مهم سیاستی در ایالات متحده و سایر کشورها اعمال شده است. این چارچوب، به‌وضوح از همه چارچوب‌های موجود در این کتاب توسعه‌یافته‌تر است و بیشتر در ایالات متحده و آلمان از آن استفاده می‌شود.
۳. جریان‌های چندگانه: چارچوب جریان‌های چندگانه توسط جان کینگدان (۱۹۸۴) و بر اساس مدل رفتار سازمانی "سطل زبانه" (کوهن، مارس و اولسن، ۱۹۷۲) ایجاد شد. این چارچوب فرآیند سیاستگذاری را متشکل از سه جریان بازیگران و فرآیندها می‌بیند: یک جریان مشکل، متشکل از داده‌های مربوط به مشکلات مختلف و ارائه‌دهندگان تعاریف گوناگون مشکل؛ یک جریان سیاستی که شامل ارائه‌دهندگان راه‌حل برای مشکلات سیاستی است و یک جریان سیاسی متشکل از انتخابات‌ها و مقامات منتخب. از نظر کینگدان، جریان‌ها معمولاً مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند، به جز زمانی که «پنجره فرصت» به کارآفرینان سیاست‌گذاری اجازه می‌دهد تا جریان‌های مختلف را با هم پیوند دهند. اگر کارآفرینان موفق باشند، نتیجه تغییر سیاست اصلی است.
۴. چارچوب تعادل نقطه‌ای: چارچوب تعادل نقطه‌ای (PE) که در اصل توسط بامگارتنر و جونز (۱۹۹۳) ایجاد شد، استدلال می‌کند که سیاست‌گذاری در ایالات متحده با دوره‌های طولانی تغییرات تدریجی مشخص شده که با دوره‌های کوتاهی از تغییرات عمده سیاست نقطه‌گذاری می‌شود. دومی زمانی اتفاق می‌افتد که مخالفان موفق می‌شوند «تصاویر سیاست» جدیدی ایجاد کنند و از مکان‌های سیاست‌گذاری متعدد ایالات متحده سوء استفاده کنند. این چارچوب که در ابتدا برای توضیح تغییرات در قوانین ایجاد شد، گسترش یافته است تا شامل برخی از تحلیل‌های بسیار پیچیده از

تغییرات بلندمدت در بودجه‌های دولت فدرال باشد (جونز، بامگارتتر و ترو ۱۹۹۸). چارچوب PE به وضوح هر چهار معیار را برآورده می‌کند؛ حداقل برای نظام‌های سیاسی‌ای با مکان‌های سیاستگذاری متکثر.

۵. چارچوب ائتلاف حامی: چارچوب ائتلاف حامی (ACF) که توسط ساباتیر و جنکینز اسمیت (۱۹۸۸، ۱۹۹۳) ایجاد شد، بر تعامل ائتلاف‌های حمایتی - که هر کدام متشکل از بازیگرانی از نهادهای مختلفی هستند که مجموعه‌ای از باورهای سیاستی مشترک دارند - در یک زیرسیستم سیاستی متمرکز است. تغییر سیاست تابعی از رقابت در درون زیرسیستم و رویدادهای خارج از آن است. این چارچوب زمان زیادی را صرف نقشه‌برداری سیستم‌های باور نخبگان سیاست‌گذاری و تحلیل شرایطی می‌کند که تحت آن یادگیری سیاست‌محور در ائتلاف‌ها می‌تواند رخ دهد. این چارچوب علاقه قابل توجهی را در سراسر کشورهای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) برانگیخته است.

چارچوب‌هایی که تاکنون مورد بحث قرار گرفته‌اند، همگی بر توضیح تغییر سیاست در یک نظام سیاسی معین یا مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی (از جمله تلاش‌ها برای تغییر آن ترتیبات) متمرکز بوده‌اند. دو چارچوب بعدی به دنبال ارائه توضیحاتی در مورد تنوع در تعداد زیادی از نظام‌های سیاسی هستند.

۶. چارچوب انتشار سیاست: چارچوب انتشار سیاست توسط بری و بری (۱۹۹۰، ۱۹۹۲) برای توضیح تنوع در پذیرش نوآوری‌های سیاستی خاص، مانند لاتاری، در تعداد زیادی از ایالت‌ها (یا جوامع محلی) ایجاد شد. این چارچوب استدلال می‌کند که پذیرش، تابعی از ویژگی‌های نظام‌های سیاسی خاص و تنوع فرآیندهای انتشار است. اخیراً، میتروم و ورگاری (۱۹۹۸) این چارچوب را با ادبیات شبکه‌های سیاستی ادغام کردند. چارچوب انتشار تاکنون تقریباً منحصراً در ایالات متحده مورد استفاده قرار گرفته است. با این حال، این چارچوب باید در مورد تنوع بین کشورها یا مناطق در اتحادیه اروپا، OECD، یا هر مجموعه دیگری از سیستم‌های سیاسی اعمال شود.

۷. قیف علیت و سایر چارچوب‌ها در مطالعات مقایسه‌ای N بزرگ: ر نهایت، به چارچوب‌های مختلفی می‌پردازیم که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در ایالات متحده و در توضیح تنوع در نتایج سیاست (معمولاً هزینه‌های بودجه) در شمار بسیاری از ایالت‌ها و جوامع محلی بسیار مهم بودند. آن‌ها در ابتدا به عنوان چارچوب‌های بسیار ساده‌ای طرح شدند که به دنبال تقسیم واریانس بین شرایط اجتماعی-اقتصادی زمینه، افکار عمومی و نهادهای سیاسی بودند - اگرچه با گذشت زمان تا حدودی پیچیده‌تر شدند (مزمانیان و ساباتیر ۱۹۸۱؛ هافربرت و اوریس ۱۹۸۵). اگرچه علاقه به این رویکرد تا حدودی در ایالات متحده کاهش یافته است، هنوز در کشورهای OECD محبوب است، به ویژه برای توضیح تنوع در برنامه‌های رفاه اجتماعی.