

## مقدمه

صدای زنگ ساعت سکوت فضا را شکست و خبر از شروع یک روز دیگر داد. مرد با چشمانی نیمه باز از جا برخاست. نگاهی دوباره به صفحه ساعت انداخت و بعد از اطمینان از اینکه هنوز ده دقیقه تا هفت صبح باقی مانده است، برای خوردن صبحانه راهی آشپزخانه شد و برای شنیدن اخبار، رادیوی کوچک خود را روشن کرد. هنوز چند لقمه‌ای نخورده بود که گوینده ساعت هشت بامداد را اعلام نمود. مرد به ناگاه، سراسیمه از جایش بلند شد. تازه فهمید که دیشب بعد از بازگشت از مسافرت فراموش کرده بود ساعت زنگ‌دارش را یک ساعت جلو بکشد. بر اساس مصوبه دولت هر سال در چنین روزهایی ساعت رسمی کشور، یک ساعت جلو کشیده می‌شد.

کار از کار گذشته بود. کارمند داستان ما اگر عجله می‌کرد، شاید مجبور نمی‌شد بیشتر از یک ساعت مرخصی بگیرد. در خیابان ابتدا تصمیم گرفت مثل هر روز سوار اتوبوس شود، اما خیلی زود متوجه شد در ساعت اوج تقاضای اتوبوس شاید شانس چندانی برای سوار شدن پیدا نکند. به همین دلیل ترجیح داد تا دیرتر نشده با تاکسی، مسیر نه چندان طولانی تا محل کار را طی کند. در مقابل درب محل کار وقتی کرایه تاکسی را می‌پرداخت، راننده به او گفت: آقا، مگر خبر ندارید که شورای شهر کرایه تاکسی را 20 درصد افزایش داده... و مرد در جست‌وجوی آن 20 درصد اضافه جیب‌هایش را زیر و رو کرد تا مصوبه شورای شهر را تمام و کمال اجرا کرده باشد.

یک ساعت و چند دقیقه دیرتر به محل کار رسیدن، تعجب همکاران را برانگیخته بود، اما وقتی دلیل ماجرا را شنیدند با یک لبخند ساده از نگرانی‌شان در مورد دیر آمدن او گفتند. شاید ته دل بدشان نمی‌آمد یک روز هم که شده، آقای وقت‌شناس را دیرتر در محل کار ببینند! هنوز لبخند بر لب‌ها بود که یکی از همکاران گفت: من که فکر می‌کنم این عقب و جلو کشیدن ساعت‌ها کار بی‌ربطی است، چون نظم زندگی را به هم می‌ریزد... اما هنوز حرفش تمام نشده بود که یک نفر از دو میز آن طرف‌تر گفت: حالا خوب یا بد، فعلاً که خیلی از کشورهای دنیا برای صرفه‌جویی در انرژی این کار را می‌کنند. تازه مگر فرقی می‌کند؛ ما باید با ساعت کار کنیم... بحث‌ها در جریان بود که آبدارچی اداره با یک سینی چای و دو روزنامه وارد اتاق شد. هر روز این موقع صبح چند دقیقه‌ای هم به نوشیدن چای و رد و بدل کردن اخبار مهم می‌گذشت.

چای‌ها روی میز بود که یکی اولین خبر را خواند: «دولت اعلام کرده است از سال آینده نظام آموزشی در مدارس تغییر می‌کند». با شنیدن این خبر، یکی از کارمندان که از بقیه سن بیشتری داشت با لحنی طعنه‌آمیز گفت: «خیلی هم خوبه. ما در منزل چهار تا بچه داریم که تا حالا سه مدل نظام آموزشی را تجربه کرده‌اند. البته خیلی هم فرق ندارند». یک نفر از میز آخر پرسید: «بچه‌ها فرق ندارند یا نظام‌های آموزشی؟» در لابه‌لای سکوت ایجاد شده، خبر دوم از راه رسید. «آلودگی هوای کلان‌شهرها میزان بیماری‌های قلبی-عروقی را چند برابر کرده است». با اعلام این خبر دوباره بحث درباره خودرو، ترافیک، آلودگی و بیماری بالا گرفت. یکی می‌گفت که در شهرهای آلوده دولت به غیر از وسایل نقلیه عمومی نباید اجازه عبور و مرور به هیچ وسیله‌ای غیر از دوچرخه را بدهد. دیگری عقیده داشت دولت باید کارخانه‌های تولید خودروهای برقی را وارد کند و این

نوع خودروها را در اختیار مردم قرار دهد. یکی از کارمندان هم با صدایی نسبتاً بلندتر گفت: «دولت از تولید خودرو حمایت می‌کند تا هم اشتغال ایجاد کرده باشد و هم با گردش چرخ‌های صنعت درآمد کسب شود، اما با آلوده شدن هوا، همان‌هایی که برایشان اشتغال ایجاد شده مریض می‌شوند و بعد دولت مجبور می‌شود درآمد به‌دست آمده را صرف ساختن بیمارستان برای درمان این بیماران کند. به نظر شما، آیا این کار عاقلانه است؟».

بحث‌ها ادامه داشت که خبر بعدی خوانده شد: «یک باند سارق منازل در شمال شهر دستگیر شدند. بیشتر اعضای این باند را افراد جوان دارای سابقه بزهکاری تشکیل می‌دادند». این خبر، جو اظهارنظرها را تغییر داد. یکی گفت: «به نظر من اگر کسی بار سوم برای دزدی دستگیر شد باید او را به حبس ابد محکوم کنند». در جواب او همکارش با پوزخند گفت: «بد نیست، بالاخره یک عمر در زندان می‌خورند و می‌خواهند و هزینه نگهداری آنها را دولت باید بدهد». بحث بین دو همکار در جریان بود که کارمند مسن‌تر گفت: «بله، اگر مجازات‌ها شدیدتر شود، جرم از میان می‌رود...»؛ اما هنوز حرفش تمام نشده بود که کنار دستی‌اش گفت: «اگر قرار بود جرم فقط با مجازات از میان برود، کشورهایی که مجازات‌های شدید دارند نباید هیچ بزهکاری داشته باشند. به نظر من همه چیز به خانواده برمی‌گردد». بحث‌ها همچنان ادامه داشت که با آمدن چند پرونده کاری برای رسیدگی صحبت‌های متفرقه پایان یافت... .

هنگام عصر، همکاران پس از خداحافظی از یکدیگر جدا شدند و هر کس به سوی منزل خود رفت. کارمند داستان ما آن روز به دلیل ابری بودن هوا تصمیم گرفت مسافتی را پیاده‌روی کند و در راه خریدی هم انجام دهد... . ساعتی بعد در منزل خریدهایی را که انجام داده بود واری می‌کرد تا از بودن علامت استاندارد روی آنها مطمئن شود و بعد آنها را در محل‌هایشان قرار دهد... حالا با نوشیدن یک فنجان چای می‌توانست کمی از خستگی‌های روز را از تن به‌در کند... .

در این داستان کوتاه شاهد آن هستیم که چگونه زندگی روزمره ما در معرض تصمیمات دولت و نهادهای عمومی قرار می‌گیرد: از تغییر ساعت تا تغییر نظام آموزشی، از سیاست‌های صنعتی تا سیاست‌های زیست‌محیطی و از سیاست‌های کاهش جرم تا استاندارد کالاها. به زبانی دیگر، صبح که از منزل بیرون می‌آییم تا شامگاهان که به آنجا بازمی‌گردیم و حتی در تمام طول مدتی که در منزل هستیم، در معرض سیاست‌هایی قرار داریم که محیط زندگی ما را به گونه‌ای خاص شکل می‌دهد، از ما رفتارهایی ویژه را می‌طلبد، در قبال رفتارهایمان واکنش‌هایی را نشان می‌دهد، تعاملاتمان را با یکدیگر تنظیم می‌کند و در سطحی بالاتر، رابطه سرزمینی را که در آن زندگی می‌کنیم با جهان پیرامونی شکل می‌دهد.

اطراف ما را دریایی از سیاست‌ها احاطه کرده که از سوی دولت و نهادهای عمومی غیر دولتی در زمینه‌های مختلف وضع شده است تا زندگی روالی عادی و رو به جلو داشته باشد، بر سر راه کارکردهای زندگی مشکل و مانعی پیش نیاید و اگر هم به‌وجود آمد بدون دشواری و هزینه زیاد حل شود. اما آیا سیاست‌ها در عمل چنین هستند؟ اگرچه شمار سیاست‌هایی که قرین موفقیت بوده‌اند کم نیست، اما شمار سیاست‌های ناموفق که موجد مشکلات زیادی شده‌اند نیز قابل توجه است. گاه اتفاق می‌افتد که یک سیاست موجب رفع یک معضل یا بهبود کیفیت کار در یک بخش می‌شود، اما هم‌زمان، سبب برهم خوردن نظم در بخش‌های دیگر هم می‌گردد. گاه نیز سیاستی که زمانی برای حل یک مشکل طراحی و اجرا شده بود، مدتی بعد خود به یک مشکل تبدیل می‌شود که برایش چاره‌ای باید اندیشید. پس سیاست‌گذاران با مسائلی فراوان

و پیچیده روبه‌رو هستند. از این روست که سیاست‌گذاری عمومی به شکل پدیده‌ای دوجوهی ظاهر می‌شود که هم سهل است و هم ممتنع. سهل است از آن روی که با فرمولی ساده سروکار داریم: مشکلی عمومی در کار است، برای حل آن سیاستی طراحی می‌شود، به اجرا درمی‌آید و مشکل حل خواهد شد. اما ممتنع است بدان سبب که از کجا می‌توان مطمئن بود که مسئله یا مشکل به درستی درک شده باشد؟ چگونه می‌توان اطمینان داشت که همه راهکارهای سیاستی محتمل و ممکن روی کاغذ آمده است؟ چه کسی چگونه تضمین می‌کند که سیاست انتخاب شده بهترین انتخاب است؟ آیا شرایط برای اجرای چنین سیاستی فراهم است؟ تأثیر اجرای سیاست انتخاب شده بر بخش‌های دیگری که به شکل مستقیم و غیر مستقیم با مشکل اولیه در ارتباطاند، چیست؟ اگر در میانه راه روشن شد که سیاست نادرستی انتخاب شده یا شرایط به گونه‌ای تغییر کرد که ادامه اجرای سیاست مشکل‌آفرین شد، آیا پلکان اضطراری برای پایین آمدن از سیاست پیش‌بینی شده است؟ اینها مثنی از خروار پرسش‌هایی است که در مورد هر سیاست می‌توان در ذهن آورد؛ پرسش‌هایی که گاه آن‌قدر ترسناک جلوه می‌کند که گویی سیاست‌گذاری تیری به سوی هدف انداختن از روی یک اسب لنگ در هوای گرگ و میش در وسط یک جنگل است! اما شاید در عمل، کار نه به سادگی آن فرمول کوتاه باشد و نه به سختی این مثال اغراق‌آمیز. با وجود این، یک سیاست‌گذار هر دو وجه یاد شده را باید همواره در ذهن داشته باشد تا نه سیاست‌گذاری را ناممکن بپندارد و نه چنان ساده از آن سخن بگوید که کودکان از راه انداختن یک بازی کودکانه می‌گویند.

کار سیاست‌گذاری بسامان کردن «امور» از سوی دولت و نهادهای عمومی غیر دولتی در یک جامعه است. از آنجا که واژه امور، حوزه‌های متعدد و گسترده‌ای را در خود جای می‌دهد، سیاست‌گذاری نیز حوزه‌هایی فراوان را شامل می‌شود: دولتی که تصمیم می‌گیرد تا ساعات کاری کارمندان خود را کاهش دهد، سن بازنشستگی را افزایش دهد، تعطیلات را کم یا زیاد کند، پوشش بیمه همگانی به‌وجود آورد، آموزش رایگان را در دانشگاه‌ها ایجاد یا لغو نماید، توسعه صنعتی را بر توسعه کشاورزی اولویت بخشد، استانداردهای سلامت را ارتقا دهد، در مقابل فعالیت‌های یک دولت دیگر واکنش نشان دهد یا سکوت و بی‌عملی اختیار کند، طول دوره خدمت نظام وظیفه را افزایش یا کاهش دهد یا آن را از حالت اجباری خارج نماید، توسعه صادرات را اولویت بخشد یا به سمت واردات حرکت کند، استانداردهای زیست‌محیطی را تمام و کمال رعایت کند یا فقط در تبلیغات آن را در بوق و کرنا نماید و دهها و صدها مورد مشابه مثال‌هایی هستند که ضمن آنها دولت‌ها با انجام دادن یا ندادن کار، وضع‌کننده و اجراکننده سیاست‌ها محسوب می‌شوند.

سیاست‌های عمومی چارچوب‌های زندگی ما را در اجتماع تعیین می‌کند و به همین دلیل لازم است تا با دقت مورد کندوکاو قرار گیرد. در این حال، دانشی که این وظیفه مهم را برعهده دارد، دانش سیاست‌گذاری عمومی خوانده می‌شود. در این دانش سعی می‌شود تا دنیای سیاست‌ها پیش از تولد تا پس از مرگ یک سیاست به نقد و بررسی کشیده شود. اینکه سیاست‌ها چرا و چگونه به‌وجود می‌آیند، چه کارهایی از آنها ساخته است یا نیست، چگونه قرین کامیابی می‌شوند یا شکست را می‌پذیرند و از صحنه محو می‌گردند، مجریان سیاست‌ها چه کسانی هستند، محیط یک سیاست چیست و چگونه بر سیاست تأثیر می‌گذارد و پرسش‌هایی از این دست، همگی در دستور کار دانش سیاست‌گذاری عمومی قرار دارد. دانشگاهیان و دانشجویان شاخه‌های

مختلف سیاست‌گذاری عمومی نیز با تلاش برای یافتن پاسخ این پرسش‌ها خود را برای ورود به دنیای پر فراز و نشیب سیاست‌گذاری آماده می‌کنند.

حضور این دانش در میان دیگر شاخه‌های دانشی در دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌های جهان فرصتی برای تبادل تجارب و اطلاعات نه فقط در یک کشور، بلکه در پهنه گیتی میان افراد مرتبط با این‌گونه فعالیت‌هاست. امروزه در بخش نظری سیاست‌گذاری عمومی صدها عنوان کتاب، انبوهی از مقالات و نوشته‌ها و پایگاه‌های اینترنتی داده‌هایی متنوع را در اختیار علاقه‌مندان این حوزه قرار می‌دهد. وجود چنین حجمی از مطالب درباره سیاست‌گذاری عمومی، ضرورت شناخت بهتر آن را برای دانشگاهیان و علاقه‌مندان دوجنسان می‌کند. از این رو در کتاب حاضر سعی می‌شود تا گام به گام مفاهیم اصلی و بایسته‌های این عرصه در اختیار خوانندگان خویش قرار گیرد.

مخاطب اصلی این کتاب دانشجویان دوره کارشناسی در رشته‌هایی هستند که درس سیاست‌گذاری عمومی برای آنها به‌عنوان واحد درسی در نظر گرفته شده است؛ هرچند مراجعه به این مطالب برای بازبینی آموخته‌ها یا دسته‌بندی‌های جدید از سوی دانشجویان مقاطع بالاتر و دیگر علاقه‌مندان سودمند خواهد بود. در این کتاب بنای آن را نداریم که همه چیز را درباره سیاست‌گذاری عمومی بگوییم، زیرا سخن گفتن از همه چیز در قالب یک کتاب درسی کاری ناممکن و شاید نامعقول باشد. افزون این‌که نوشته‌های مربوط به دوره کارشناسی با هدف آشناسازی کلی مخاطبان با مسائل اصلی یک حوزه صورت می‌گیرد و مباحث تحلیلی‌تر به نوشته‌های مقاطع درسی بالاتر محول می‌شود.

این کتاب در قالب سه قسمت کلی شامل بنیان‌های سیاست‌گذاری عمومی، مروری بر برخی حوزه‌های سیاست‌گذاری عمومی، و سرانجام چشم‌اندازهای آتی و سیاست‌گذاری عمومی ارائه می‌شود و هر قسمت به تناسب عنوان دارای چند فصل است. قسمت اول کتاب حاضر متشکل از هفت فصل است. در فصل اول، سرشت سیاست‌گذاری عمومی و بنیان‌های آن بررسی می‌شود. در این فصل، چرخه سیاست‌ها و مراحل مختلف آن مورد تحلیل قرار می‌گیرد و سپس هر مرحله از این چرخه، دستمایه فصلی از فصول بعدی می‌شود؛ به گونه‌ای که در فصل دوم، دستور کار سیاست‌گذاری؛ فصل سوم، تدوین سیاست‌ها؛ فصل چهارم، اجرای سیاست‌ها، فصل پنجم، ارزیابی سیاست‌ها؛ فصل ششم، تغییر سیاست‌ها و فصل هفتم، پایان سیاست‌ها به بحث گذاشته می‌شود.

قسمت دوم کتاب، مروری بر برخی حوزه‌های مهم سیاست‌گذاری عمومی نام گرفته است. در این قسمت به همراه فصول مختلف آن کوشش می‌شود تا دانشجویان با برخی حوزه‌های اصلی در این رشته به شکلی عملی آشنا شوند. گنجانیدن بحث‌ها و مثال‌های بومی در این قسمت، مطالب را به شکلی ملموس‌تر در اختیار علاقه‌مندان قرار می‌دهد. با این وصف، فصل هشتم به بررسی سیاست‌گذاری آموزشی؛ فصل نهم، سیاست‌گذاری جنایی؛ فصل دهم، سیاست‌گذاری زیست‌محیطی؛ فصل یازدهم، سیاست‌گذاری رفاهی و فصل دوازدهم به سیاست‌گذاری اقتصادی اختصاص دارد.

در سومین قسمت کتاب، بخشی تکمیلی با عنوان چشم‌اندازهای آتی و سیاست‌گذاری عمومی مورد توجه قرار می‌گیرد. فصول این قسمت شامل سیاست‌پژوهی، پژوهش‌های سیاستی در وادی عمل و توانمندسازی دانشجویان سیاست‌گذاری عمومی است.

تقسیم‌بندی کتاب به سه قسمت مجزا با فصولی مرتبط از جمله ویژگی‌های این کتاب است که کار یادگیری مطالب را تسهیل می‌کند. هر فصل، حاوی برخی موارد مهم و مثال‌های خواندنی است که در کادری ارائه می‌شود. از سوی دیگر، در هر فصل، مطالبی با عنوان «برای بحث در کلاس» در نظر گرفته شده است که با راهنمایی استادان یک موضوع با هدف شناخت جنبه‌های مختلف آن و پخته‌تر شدن مباحث در کلاس به بحث گذاشته می‌شود. سرانجام اینکه، افزودن قسمت آخر کتاب در خصوص پژوهش‌های سیاستی ابتکاری است که اهمیت، شیوه و کاربرد پژوهش‌ها را در دنیای عمل به دانشجویان گوشزد می‌کند.