



مطالعه تطبیقی و ارائه سازوکار شناسایی مسائل عمومی

خلاصه ی کوتاه سیاست نامه

سازوکار شناسایی و اولویت بندی مسائل عمومی، یکی از ملزومات خط مشی گذاری صحیح و کارآمد به شمار می آید که خط مشی گذاران را از نگاه های سطحی، تک بعدی و کوتاه مدت می رهاند و همچنین به تقاضای عمومی شکل می دهد. در این سیاست نامه، این مسئله در کشور آمریکا مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفته است. در انتها راهکارهای مورد نظر برای تنظیم این سازوکار در کشور بررسی شده و همچنین پیشنهاد تاسیس نهاد متولی شناسایی مسائل عمومی کشور مطرح گردیده است.

دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی

مدرسه حکمرانی شهید بهشتی (ره)

گروه ساختار و مدیریت

مهیار حسینی

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

فهرست

عنوان مسئله:	۳
تعاریف مسئله عمومی و مصادیق آن:	۳
تعریف توماس دای:	۴
تعریف لاسول و کاپلان:	۴
تعریف ایستون:	۴
کنشگران شناخت مسئله عمومی:	۵
رویکرد پایین به بالا:	۵
رویکرد بالا به پایین:	۶
کمیسیون ریاست جمهوری و ملی:	۷
شورای تبادلات قانونی:	۷
سازوکار اولویت‌بندی مسائل عمومی:	۸
موسسه تحقیقاتی pew:	۸
مرکز AP-NORC:	۱۰
سایر موسسات اولویت‌بندی مسائل عمومی:	۱۲
جمع بندی:	۱۳
تاریخچه و وضع موجود:	۱۵
ارائه راهکار و الزامات آن:	۱۷
منابع:	۱۸

عنوان مسئله:

عدم وجود سازوکار مشخص و مدون برای شناسایی مسائل عمومی، در عموم موارد، موجب پرداختن به مسائل کوتاه مدت و گذرا می شود. این نوع پرداختن به مسائل عمومی، صرفاً یک نگاه کوتاه مدت را طلب می کند و در ادامه شکل گیری افکار عمومی بر محور همین مسائل، سیاست گذاران و دولت مردان را به رفتارهای نمایش سوق می دهد. اما این رفتارها در قبال مسائل عمومی، با تاخیر به شکست سیاست و پیچیدگی بیشتر مشکلات می انجامد. چرا که گاهی با عدم شناخت صحیح از مسئله، به راهکارهای حل آن پرداخته می شود که این مورد یک خطای شناختی در عرصه ی خط مشی گذاری است که به آن پرش به نتیجه گفته می شود.^۱ بنابراین با طراحی یک سازوکار مشخص برای شناسایی و اولویت بندی مسائل عمومی، می توان مسئولان را از رفتارهای تک بعدی و مشکل ساز و مسئله زا بر حذر داشت. در این سیاست نامه به مطالعه تطبیقی مبانی شناخت مسئله عمومی در کشور آمریکا پرداخته خواهد شد. در همین راستا در ابتدا به تعاریف مسئله عمومی و مصادیق آن‌ها پرداخته می شود. پس از آن کنشگرانی که مسائل عمومی را شناسایی می کنند معرفی می شوند و در نهایت سازوکارهای اولویت بندی مسائل عمومی در کشور آمریکا مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

تعاریف مسئله عمومی و مصادیق آن:

رشته مدیریت دولتی از ابتدای ظهور خود، نتوانسته یک هویت مستقل برای خود تعریف نماید. در همین راستا یک تعریف یکسان از مسئله عمومی در هیچ نقطه از جهان، حتی کشور آمریکا وجود ندارد. در واقع هر یک دانشمندان بر اساس درک خود از چیستی مسئله عمومی یک تعریف از آن ارائه داده اند. اما علی رغم اینکه چندین تعریف از مسئله عمومی وجود دارد، همه ی آن‌ها حول چند مفهوم کلیدی همچون عموم مردم و نیاز به دخالت دولت صورت بندی شده اند. به صورت مصطلح به مسئله ای که به عموم مردم در یک ناحیه جغرافیایی مربوط باشد و نیاز به عمل دولت وجود داشته باشد، مسئله عمومی می گویند. سه عامل کلیدی وجود دارد که بر اساس آن یک مسئله می تواند به عنوان مسئله عمومی شناخته شود و از مسئله خصوصی تفکیک شود: اول آنکه حوزه ی اثر زیادی داشته باشد. دوم آنکه نیاز به مداخله دولت در آن و سیاست گذاری عمومی در رابطه با آن مسئله وجود داشته باشد، و آخر آنکه مجادله و بحث و اختلاف نظر درباره آن وجود داشته باشد.

^۱ Jumping to Conclusions

به اعتقاد جان دیویی اگر یک فعالیت دارای تاثیری عمیق، فراگیر و گسترده باشد، مسئله عمومی محسوب می شود و اگر گستره تاثیر آن محدود باشد، خصوصی است. از نظر وی عموم مردم همه افرادی هستند که نتیجه عملیات به طور مستقیم و غیرمستقیم بر آنان اثر می گذارد و بنابراین نسبت به نتایج آن حساس هستند.

همچنین برای تفکیک مسائل عمومی و خصوصی می توان به نقش مردم در ارتباط با مسئله اشاره نمود، به این صورت که معمولاً در مواجهه با مسائل مردم، گروهی از مردم برای حل مسئله اقداماتی را صورت می دهند. البته در برخی از مسائل نیز به دلیل اینکه تضمینی برای حل مسئله عمومی وجود ندارد، مشارکتی از سوی عامه مردم وجود ندارد. برای مثال مشکلات حوزه مسکن، انرژی، آموزش، حمل و نقل، اشتغال، محیط زیست، فقر و نابرابری و ... جزو مسائل عمومی محسوب می شوند [۱].

برخی از این موارد همچون مسئله نابرابری، گاهی با همراهی و مشارکت مردم همراه می شود. مثال معروف در این زمینه مربوط به خانم رزا پارک است که یک آفریقایی تبار در کشور آمریکا است که در سال ۱۹۵۵ به دلیل از امتناع از نشستن در انتهای اتوبوس در ایالت آلاباما، دستگیر شد. این رویداد جرقه ای بود برای راه اندازی جنبش حقوق مدنی. این مسئله بعدها به تصویب قانون حقوق مدنی در کنگره انجامید [۲].

مسئله عمومی نیاز به سیاست گذاری عمومی خواهد داشت. در ادامه به تعریف ارائه شده از سیاست گذاری عمومی از دانشمندان مطرح این حوزه پرداخته خواهد شد.

تعریف توماس دای^۳:

سیاست گذاری عمومی آن چیزی است که دولت ها تصمیم می گیرند انجام بدهند یا ندهند.

تعریف لاسول و کاپلان^۴:

سیاست عمومی یک برنامه ی پیش بینی شده از اهداف، ارزش ها و روش هاست.

تعریف ایستون^۴:

اراده و اقتدار تخصیص ارزش ها به همه ی جامعه.

^۲ Thomas Dye

^۳ Harold Lasswell and Abraham Kaplan

^۴ David Easton

بر اساس این تعاریف از مسئله عمومی، مصادیق مسائل عمومی در کشور آمریکا بررسی می‌شود. مثال‌های متعددی از اینکه چه مسائلی به مسئله عمومی تبدیل شده‌اند وجود دارد. به بیان دیگر هر موضوعی که نظر افکار عمومی را به خود جلب کند، سیاست‌گذاران را وادار به اتخاذ تصمیم کند، اعم از اینکه تصمیم به اجرا باشد یا تصمیم مبنی بر این باشد که دولت هیچ کاری نکند، در کشور آمریکا به عنوان مسئله عمومی شناخته می‌شود.

در ادامه این فصل به کنشگرانی که مسائل عمومی را شناسایی می‌کنند پرداخته می‌شود.

کنشگران شناخت مسئله عمومی:

مسئله عمومی در کشور آمریکا توسط افراد و گروه‌های مختلفی شناخته می‌شود. در کشور آمریکا اینکه چه چیزی مسئله عمومی است خیلی مهم‌تر از این است که راه حل آن چیست. بنابراین اینکه چه کسی تصمیم می‌گیرد که چه چیزی مسئله عمومی است و چه تصمیمی باید گرفته شود، مهم است.

توماس دای در کتاب خود مرحله شناخت مسئله عمومی را شامل فعالیت‌های عمومی سازی مشکلات اجتماعی و ایجاد تقاضا برای اقدام دولت می‌داند و آن را به رسانه‌های جمعی، گروه‌های ذی‌نفع، افکار عمومی و ابتکارات شهروندی نسبت می‌دهد [۳].

TABLE 3-1 Policymaking as a Process Policymaking can be seen as a process—*how* policies are made—in a step-by-step sequence; but in reality these processes overlap and intertwine.

Process	Activity	Participants
Problem Identification	Publicizing societal problems Expressing demands for government action	Mass media Interest groups Citizen initiatives Public opinion

در ادامه دو رویکرد غالب در زمینه شناخت مسئله عمومی بیان می‌شود و در ادامه سایر کنشگران معرفی می‌شوند.

رویکرد پایین به بالا:

مدل غالب سیاست‌گذاری در علوم سیاسی آمریکا، مدل تصمیم‌گیری پایین به بالاست. این مدل دموکراتیک-تکثرگرا فرض می‌کند که هر مسئله‌ای می‌تواند توسط افراد و گروه‌های مختلف، کاندیدایی که در انتخابات شرکت می‌کنند، رهبرانی که به دنبال ارتقای شهرت خود هستند، احزابی که به دنبال ارائه تصویری محبوب از خود هستند، رسانه‌هایی که اخبار را تولید می‌کنند و حتی تظاهرات کنندگانی که خواستار رسیدگی به مشکلات خود هستند، می‌تواند شناسایی

شود. البته حوادثی همچون طوفان، خشکسالی، سقوط هواپیما و ... که توجه عموم مردم را به خود جلب می‌کنند به صورت خودبه‌خود به مسئله عمومی تبدیل می‌شوند.

حوادث و گزارش رسانه‌های جمعی در رابطه با آن، می‌تواند توجه عمومی را بر روی مسئله جلب کند. برای مثال نگرانی‌های عمومی در خصوص حملات تروریستی و حمله به عراق توانست افکار عمومی را به خود جلب کند و مسئله عراق به یک مسئله عمومی در کشور آمریکا تبدیل شد، به طوری که به وسیله آن حزب دموکرات توانست در انتخابات سال ۲۰۰۶ هر دو کنگره را تسخیر کند. همچنین در زمان ریاست جمهوری باراک اوباما مسئله اشتغال و اقتصاد به اولویت‌های مسائل عمومی کشور آمریکا تبدیل شدند. دفاع در مقابل حملات تروریستی آتی اولویت دوم مسائل عمومی در این کشور بود و اولویت‌های بعدی مسائل عمومی عبارت بودند از: تامین اجتماعی، آموزش، مراقبت‌های پزشکی، کسری بودجه، فقر، جنایت، دفاع ملی و مالیت. رتبه‌های آخر اولویت هم عبارت بودند از: محیط‌زیست، مهاجرت، لابی‌گری، تجارت بین‌الملل و گرم شدن کره زمین.

همچنین افکار عمومی می‌تواند مانع از وضع یک سیاست عمومی در بلندمدت بشود، برای مثال در کشور آمریکا خرافات زیادی در مورد واکسن وجود دارد و مردم این کشور معتقدند که واکسن می‌تواند موجب عقیم‌سازی، نفوذ بیگانگان و حتی جن در زندگی مردم بشود و بر همین اساس تاکنون دولت آمریکا نتوانسته است واکسن را به صورت همگانی اجباری نماید.

رویکرد بالا به پایین:

بیشتر مردم آمریکا معتقدند شناخت مسائل عمومی و سیاست‌گذاری در واقعیت به صورت بالا به پایین انجام می‌شود. اکثر آمریکایی‌ها معتقدند که دولتمردان هیچ درکی از مسائل عمومی و مشکلات آن‌ها ندارند و دولت منافع مشخصی دارد که مانع از دیدن منافع جامعه می‌شود. این امر بدان معناست که بیشتر از اینکه افکار عمومی به سیاست‌ها شکل بدهد، این سیاست‌های عمومی است که به افکار عمومی شکل می‌دهد. این امر به سه دلیل عمده اتفاق می‌افتد:

۱- افراد کمی عقیده مشخصی در مورد مسائل عمومی دارند و آن‌ها را در مقابل دیدگان تصمیم‌گیران قرار می‌دهند.

۲- افکار عمومی بسیار ناپایدار است و می‌تواند در طی چند روز در اثر اخبار و رسانه‌ها تغییر کند.

۳- رهبران و تصمیم‌گیران درک مشخص و روشنی از افکار عمومی ندارند و بیشتر ارتباطات آن‌ها از طریق

روزنامه‌ها و گروه‌های ذی‌نفع می‌باشند نه شهروندان و عموم جامعه [۴].

در همین راستا آنتونی داوونز^۵ یک چرخه پنج مرحله‌ای از نحوه مواجهه عموم با مسئله ارائه داده است. این چرخه بر این مفهوم استوار است که توجه عمومی به ندرت بر روی یک موضوع عمومی، فارغ از سرشت عینی آن مسئله متمرکز می‌شود. این چرخه به شکل زیر می‌باشد:

- ۱- مرحله پیش از مسئله: وجود شرایط اجتماعی نامطلوب که هنوز توجه عموم را به خود جلب نکرده است.
- ۲- کشف هشداردهنده و شور و اشتیاق\رخدادی مهیج، توجه عمومی را جلب می‌کند و با نوعی اشتیاق برای حل مسئله همراه می‌گردد.
- ۳- تشخیص هزینه تغییر: عموم به تدریج درمی‌یابند که سختی اجرای تغییری معنادار چقدر زیاد است.
- ۴- کاهش منافع عمومی: مردم بی‌میل یا خسته می‌شوند یا آنکه موضوعی جدید، توجهات را به خود جلب می‌کند.
- ۵- مرحله پس از مسئله: اگرچه موضوع حل نشده است اما از تقویم ملت بیرون افتاده است [۵].

برای مثال در اولین دوره ریاست جمهوری کلینتون، اشتیاق و حمایت زیادی برای اعمال اصلاحات عمده در نظام ملی بیمه سلامت وجود داشت، اما همگام با افزایش توجه هزینه‌های مالی و مشکلات اجرایی، این موضوع از چشم افتاد. هم رهبران سیاسی و هم عموم مردم، اشتیاق خود برای پرداختن به آنچه یک مسئله عمومی بارز، حداقل برای بیمه‌نشده‌گان بود را از دست دادند.

کمیسیون ریاست جمهوری و ملی:

این کمیسیون کمیته‌ای است که از سوی رئیس‌جمهور آمریکا برای تحقیق در خصوص مسئله‌ای عمومی و ارائه توصیه‌هایی برای رفع این مسائل در کاخ سفید تشکیل می‌شود. این کنشگر شناخت مسائل عمومی به صورت تخصصی به بررسی مسئله عمومی می‌پردازد و راهکارهایی در جهت رفع این مسائل و مشکلات عمومی ارائه می‌نماید.

شورای تبادلات قانونی:

این شورا که در کنگره آمریکا به وجود آمده است، وظیفه شناخت مسئله عمومی و ملی و رصد قوانین موردنیاز در این زمینه را بر عهده دارد. این شورا به عنوان یک کنشگر شناخت مسئله عمومی، در تمام ایالات آمریکا دارای دفاتری منظور یافتن مسائل عمومی می‌باشد. گزارشات این شورا تاثیر زیادی بر رای نمایندگان کنگره در تصویب قوانین موردنیاز برای رفع مسائل عمومی کشور ایالات متحده آمریکا دارد.

^۵ Anthony Downs

سازوکار اولویت‌بندی مسائل عمومی:

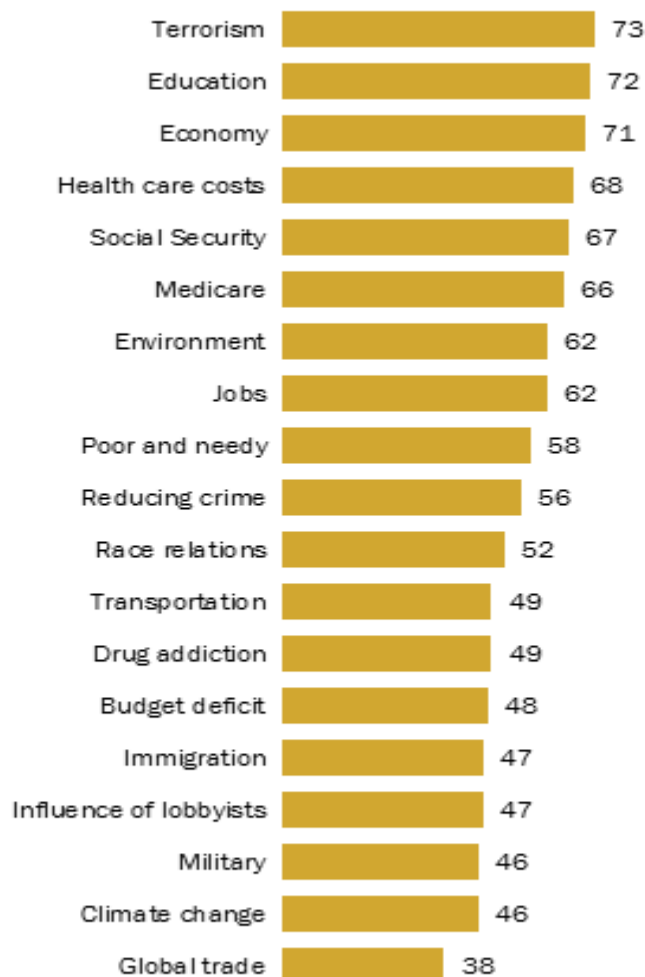
در کشور آمریکا اولویت‌بندی مسائل عمومی توسط نهادها و موسسات مختلفی اعم از دولتی و خصوصی انجام می‌شود. در میان نهادهای دولتی هر یک از وزارتخانه‌ها به شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی ایالات متحده آمریکا می‌پردازند. در این میان وزارت خارجه مسائل پیش روی خود را در سایت این وزارتخانه مشخص و اولویت‌بندی می‌کند [۱۶].

موسسه تحقیقاتی pew:

این موسسه تحقیقاتی هر ساله اولویت‌های مسائل عمومی را بر اساس افکار عمومی، نظر اعضای احزاب مختلف و سیاست‌مداران در آمریکا شناسایی می‌کند و با انتشار آن و قرار دادن آن‌ها در اختیار سیاست‌گذاران تلاش می‌کند به سیاست‌های عمومی در جهت رفع نگرانی‌ها در خصوص مسائل عمومی کشور آمریکا شکل دهد. در شکل زیر اولویت‌های مسائل عمومی در سال ۲۰۱۸ نشان داده شده است. این اولویت‌بندی بر اساس نظر مردم در این رابطه که چه چیزی باید در برای رئیس‌جمهور و کنگره در اولویت قرار داشته باشد انجام شده است [۱۷].

Public's policy priorities for 2018

% who say ____ is a top priority for Trump and Congress



Source: Survey of U.S. adults conducted Jan. 10-15, 2018

PEW RESEARCH CENTER

همچنین تغییرات اولویت‌های مسائل عمومی در طی سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۸ در شکل زیر نمایش داده شده است:

Public's policy priorities: 2010-2018

% who say ____ is a top priority for the president and Congress

	8 years ago Jan 2010 %	4 years ago Jan 2014 %	1 year ago Jan 2017 %	Now Jan 2018 %	8-year chg '10-'18	1-year chg '17-'18
Defending against terrorism	80	73	76	73	-7	-3
Improving education	65	69	69	72	+7	+3
Strengthening nation's economy	83	80	73	71	-12	-2
Reducing health care costs	57	59	66	68	+11	+2
Securing Social Security	66	66	60	67	+1	+7
Securing Medicare	63	61	59	66	+3	+7
Protecting environment	44	49	55	62	+18	+7
Improving job situation	81	74	68	62	-19	-6
Problems of poor and needy	53	49	56	58	+5	+2
Reducing crime	49	55	56	56	+7	0
Addressing race relations	--	--	56	52	--	-4
Improving transportation	--	39	36	49	--	+13
Dealing with drug addiction	--	--	36	49	--	+13
Reducing budget deficit	60	63	52	48	-12	-4
Dealing with immigration	40	40	43	47	+7	+4
Reducing lobbyist influence	36	42	43	47	+11	+4
Strengthening the military	49	43	45	46	-3	+1
Dealing with climate change	28	29	38	46	+18	+8
Dealing with global trade	32	28	40	38	+6	-2

Notes: In 2013 and earlier, the item "dealing with the issue of immigration" asked about "illegal immigration." In 2015 and earlier, the item "Dealing with global climate change" asked about "global warming." Significant changes in **bold**.

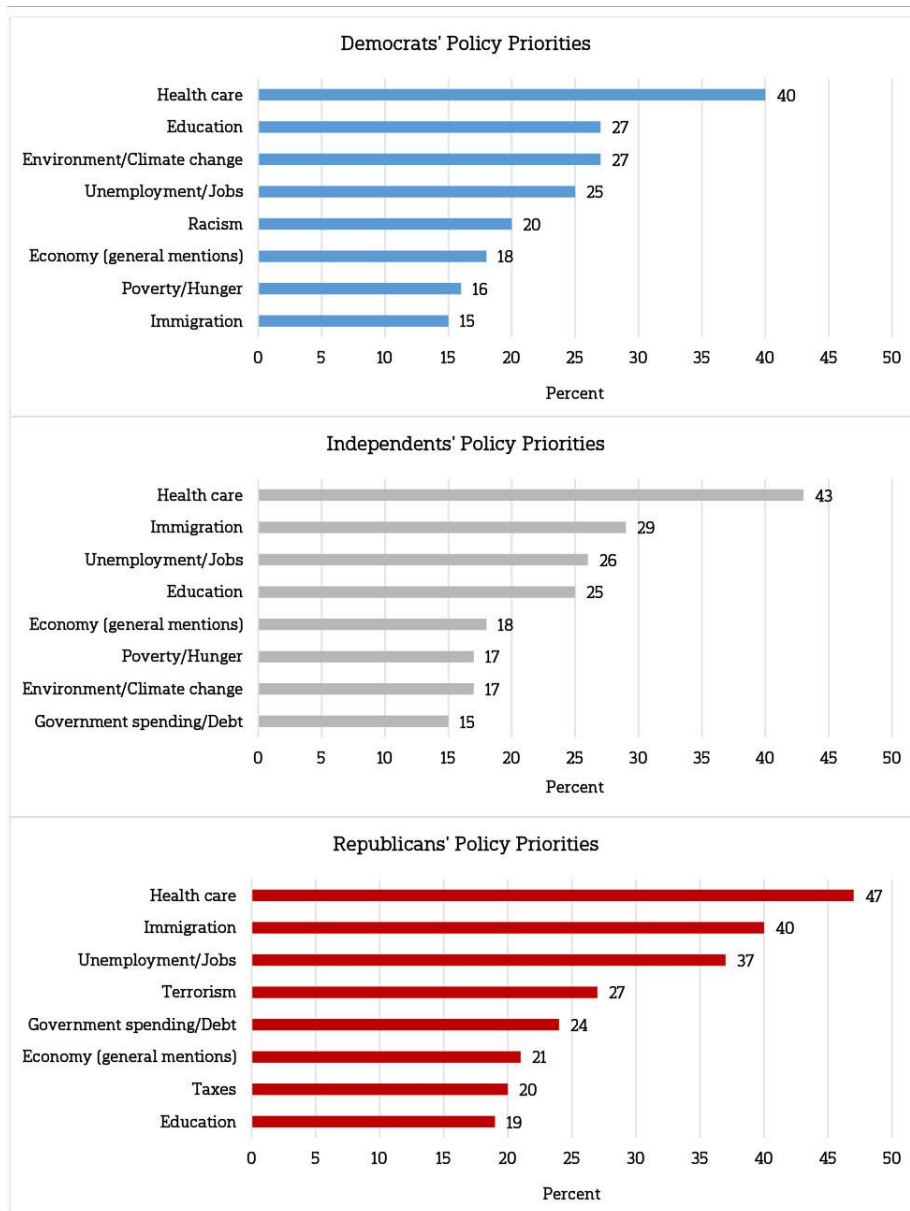
Source: Survey of U.S. adults conducted Jan. 10-15, 2018.

PEW RESEARCH CENTER

مرکز AP-NORC:

این موسسه که در دانشگاه شیکاگو در آمریکا مستقر است نیز همچون موسسه PEW به بررسی اولویت‌های مسائل عمومی از نظر مردم و سیاستمداران می‌پردازد. در شکل زیر اولویت‌های سیاستمداران از احزاب جمهوری خواه،

مستقل و دموکرات مشخص شده است. این نظرسنجی از سیاستمداران هر یک از احزاب خواسته است که نظر خود را در مورد اولویتهای مسائل عمومی در سال ۲۰۱۷ بیان کنند:

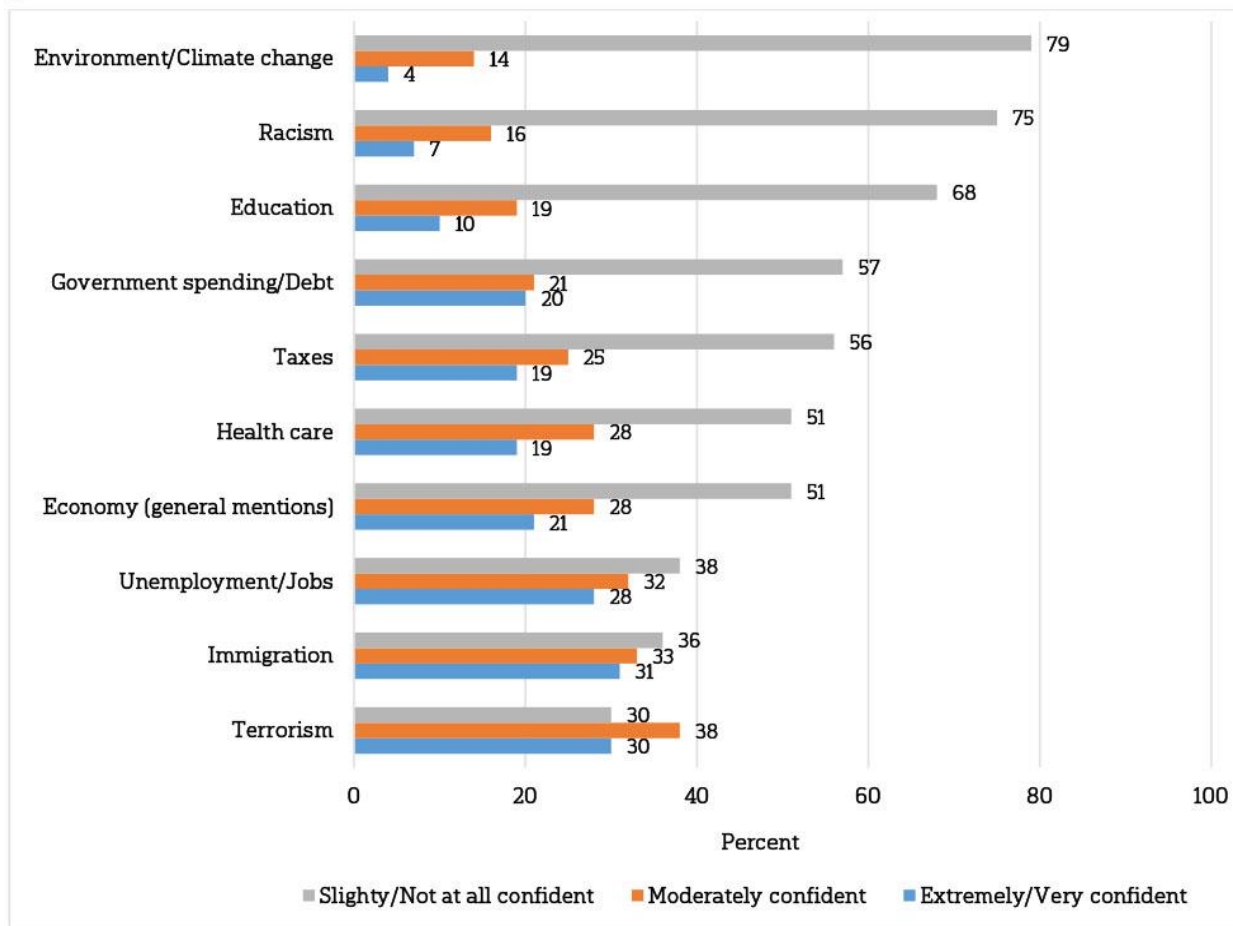


Question: Thinking about the problems facing the United States and the world today, which problems would you like the government to be working on in the year 2017? Please list up to five problems. [Percentages above among those who provided at least one problem. Issues mentioned by more than 15 percent noted above.]
Source: AP-NORC Center poll conducted Dec. 14-19, 2016, with 1,017 adults nationwide.

این موسسه در تحقیق دیگری از مردم خواسته است نظر خود را در مورد توانایی دولت در مورد رسیدگی به مسائل عمومی را در موضوعات مختلف بیان کنند که نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه برخی از مسائل عمومی شاخص و بارز می‌باشند، مردم آمریکا در مورد توانایی دولت در رفع آن‌ها دچار تردید می‌باشند و صرف وجود یک مسئله عمومی

الزامی در توانایی دولت برای رفع آن وجود ندارد و دولت در برخی از موارد از برطرف نمودن نگرانی‌ها درآورد مسائل عمومی ناتوان است [۸].

Few Americans have confidence in the government's ability to make progress on many of their policy priorities.



Question: How confident are you in the ability of the federal government to make progress on this problem in 2017? [Asked for each verbatim problem cited. Ten most-cited problems shown above.]
Source: AP-NORC Center poll conducted Dec. 14-19, 2016, with 1,017 adults nationwide.

سایر موسسات اولویت‌بندی مسائل عمومی:

موسسات دیگری نیز در زمینه‌های مختلف به اولویت‌بندی مسائل عمومی در کشور آمریکا مشغول‌اند. برخی از این موسسات همچون مرکز اولویت‌های بودجه و سیاست‌گذاری [۹] و مرکز اولویت‌های بودجه و سیاست‌گذاری ایالت واشنگتن [۱۰] به طور مشخص به از منظر بودجه و مسائل مالی به اولویت‌بندی مسائل عمومی کشور می‌پردازند.

برخی دیگر از موسسات اولویت‌بندی مسائل عمومی همچون موسسه سیاست‌گذاری فلوریدا [۱۱] و موسسه مشارکتی اولویت‌های دولتی [۱۲] که شامل شبکه‌ای از بیش از ۴۰ موسسه مستقل و غیرانتفاعی تحقیقاتی و سیاستی است،

به صورت ایالتی به اولویت بندی مسائل عمومی می پردازند و آن ها را در اختیار سیاست گذاران قرار می دهند که در سیاست گذاری های دولتی لحاظ کنند. این اولویت بندی ها در مبارزات انتخاباتی توسط احزاب و افراد مورد استفاده قرار می گیرد و برای شهروندان تاثیر گذار خواهد بود.

دسته ی دیگر این موسسات به صورت موضوعی به اولویت بندی مسائل عمومی مشغول اند. در این رابطه می توان به مرکز اولویت های سیاست گذاری عمومی [۱۳] (CPPP) اشاره کرد که در ایالت تگزاس واقع شده است و از سال ۱۹۸۵ به فعالیت مشغول است و برای وضع سیاست های مالیاتی بهتر در کشور آمریکا فعالیت می کند. همچنین موسسه APTA در زمینه ی موضوعات سلامت و بهداشت عمومی به اولویت بندی مسائل عمومی می پردازد [۱۴].

اندیشکده های مختلف نیز در کشور آمریکا با رویکرد آینده پژوهانه به اولویت بندی مسائل عمومی در کشور آمریکا مشغول اند. برای مثال اندیشکده بروکینگز مهم ترین اولویت های کشور آمریکا در ۵۰ سال آینده را بررسی نموده و گزارش آن را در اختیار دولتمردان این کشور قرار داد [۱۵].

جمع بندی:

خط مشی گذاری عمومی یک فعالیت کلیدی در این کشور به شمار می رود. کامل ترین تعریفی که می توان از سیاست گذاری عمومی ارائه داد این شکل است:

سیاست گذاری عمومی اتخاذ تصمیمی پایا از سوی نهادهای اقتدار عمومی^۶ در یک دولت^۷ است که بر یک حوزه سرزمینی و قضایی معین دارای حق حاکمیت^۸ است. این تصمیم پایا باید مستظهر به حقوق عمومی^۹ باشد که مرجعیت کلی^{۱۰} یا عالی انواع سیاست گذاری ها در مورد موضوعات جزئی^{۱۱} است. در نهایت، حکومت^{۱۲} و دستگاه بوروکراسی و اداره عمومی، سیاست ها را اجرا می کند [۱۶].

این تعریف اهمیت مسائل عمومی و پیچیدگی آن دلالت دارد و به نوعی از کنشگران عمده ی این عرصه سخن به میان می آورد. نکته قابل توجه این است که در تمام فرایند سیاست گذاری عمومی در کشور آمریکا، کنشگران هر مرحله شناسایی شده اند و یک مدل کامل و جامع از این کنشگران و روابط آن ها تنظیم و نهادینه شده است. این امر از

^۶ Public Authority

^۷ State

^۸ Sovereignty

^۹ Public law

^{۱۰} Universal

^{۱۱} Particular

^{۱۲} Government

آشفتگی‌های این عرصه جلوگیری می‌کند و کانال‌هایی که هر مرحله از این فرایند باید در آن جریان یابد مشخص شده است. مرحله شناخت مسئله عمومی که شامل فعالیت‌های عمومی سازی مسئله و ایجاد درخواست از دولت برای رسیدگی به این مسائل است، توسط کنشگران مختلفی شناسایی می‌شود. اما این سازوکار به دو صورت مطرح می‌شود. مدلی که در متون علمی و آکادمیک وجود دارد از پایین به بالا بودن شناسایی مسائل عمومی حکایت دارد. اما آنچه واقعیت دارد، بالا به پایین بودن این فرایند است و دلایل منطقی برای واقعی بودن این مدل نیز ذکر شده است.

رسانه‌ها و افرادی که به تولید خبر مبادرت می‌ورزند، در اغلب موارد نظر خود را به عنوان نظر عمومی جلوه می‌دهند و تصمیم‌گیرندگان را به سمتی که خود می‌خواهند سوق می‌دهند. تصمیم‌گیرندگان نیز دچار سو تفسیر در خصوص نظرات عمومی می‌شوند. همچنین ارتباطات تصمیم‌گیرندگان در کشور آمریکا صرفاً با طبقه نخبگانی و افراد ذی نفوذ و گروه‌های ذی‌نفع است و حتی مردمی که می‌توانند با سیاست‌گذاران ارتباط برقرار کنند، عمدتاً از طبقه بالای جامعه و اقلیت خاص می‌باشند که موجب تورش‌های فکری در سیاست‌گذاران در شناخت اینکه مسئله عمومی چیست می‌شوند.

اما این فرایند با فعالیت موسسات تحقیقاتی که به اولویت‌بندی مسائل عمومی از نگاه مردم مشغول‌اند، تعدیل می‌شود. البته ناگفته نماند که همچنان نظر و افکار عمومی تحت تاثیر رسانه‌ها شکل می‌گیرد و در این بین تلویزیون به عنوان رسانه‌ای که مردم آمریکا دوسوم اخبار خود را از طریق آن دریافت می‌کنند، تاثیر بسزایی در این امر ایفا می‌کند.

نکته قابل تاملی که از مقایسه نظر مردم و سیاست‌مداران آمریکا استخراج می‌شود، اختلاف در ترتیب اولویت‌های مسائل عمومی در نظر ایشان است. برای مثال مردم تحت تاثیر اخبار رسانه‌ها تروریسم را اولویت اول مسائل عمومی می‌دانند و بر این باورند که دولت و کنگره باید به صورت جدی به آن رسیدگی کنند. اما مسئله تروریسم در میان ۶ اولویت سیاست‌مداران حزب دموکرات و سیاست‌مداران مستقل وجود ندارد و در از نظر سیاست‌مداران جمهوری خواه نیز در اولویت چهارم مسائل عمومی قرار دارد. و یا در خصوص مسئله مهاجرت، مردم آمریکا این مورد را در اولویت ۱۵ ام خود قرار داده‌اند، اما این مسئله به عنوان یک مسئله عمومی در اولویت دولت سیاست‌مداران مستقل و جمهوری خواه قرار دارد. این امر بر این مطلب صحنه‌گذاری می‌کند که منبع اطلاعاتی مردم و سیاست‌گذاران برای اولویت‌بندی مسائل عمومی متفاوت است. سیاست‌گذاران از طریق گروه‌های ذی‌نفوذ و ذی‌نفع و نخبگان تحت تاثیر قرار می‌گیرند و مردم تحت تاثیر اخبار رسانه‌ها و به خصوص تلویزیون آمریکا قرار دارند.

از دیگر موارد قابل توجه که در این سیاست‌نامه مورد بررسی قرار گرفت، وجود موسسات مختلف در کشور آمریکا است که به اولویت‌بندی مسائل عمومی در این کشور می‌پردازند. این موسسات در وهله‌ی اول مسائل عمومی را به صورت موضوعی و یا ایالتی شناسایی می‌کنند. برخی از این موسسات به صورت گسترده در تمام ایالات آمریکا دارای موسسات همکار می‌باشند و به صورت جامع مسائل را شناسایی می‌کنند. این موسسات پس از شناسایی مسائل عمومی به اولویت‌بندی آن‌ها می‌پردازند و سپس تلاش خود را معطوف به پیگیری این مسائل برای رفع آن‌ها می‌کنند. وجود نظام شناسایی مسائل در کشور آمریکا از نقاط قوت این کشور در عرصه سیاست‌گذاری عمومی به شمار می‌رود. این امر موجب می‌گردد که منابع کشور به صورت اصولی و علمی به یک موضوع اختصاص یابد. در حقیقت سیاست‌گذاران در هنگام مواجهه با یک مسئله دقیقاً از این مطلب اطلاع دارند که مسئله عمومی چیست، راهکارهای آن باید چه نکاتی را مدنظر قرار دهد و اینکه وضع مطلوب پس از حل مسئله چیست و چه نتایجی را باید به همراه داشته باشد. در واقع دولتمردان آمریکا با مسیر واضح و روشنی در رسیدگی به مسائل عمومی مواجه هستند که آن‌ها را از دوباره‌کاری، موازی‌کاری، حیرانی و عدم ثبات می‌رهانند. اندیشکده‌های این کشور نیز با انباشته‌ی دانشی قابل توجهی که در طی سالیان طولانی شکل گرفته است مسائل آینده‌ی این کشور را تشخیص می‌دهند که در برنامه‌ریزی‌های استراتژیک و بلندمدت کشور آمریکا بسیار موثر است. در واقع کشور آمریکا در زمینه‌ی مسائل داخلی و خارجی، فارغ از اینکه چه حزبی سکان امور را در دست دارد، می‌داند که در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت دقیقاً به دنبال چه اهدافی است و آن را پیش‌روی خود قرار می‌دهد و تحقق آن را پیگیری می‌نماید. لذا وجود یک ساختار و نظام شناسایی مسائل از نکات مهمی است که کشورهای مختلف باید از آن بهره‌مند باشند تا بتوانند تخصیص منابع را به خوبی مدیریت کنند و نتیجه‌ی مطلوب را حاصل نمایند.

تاریخچه و وضع موجود:

در حال حاضر موسسات و نهادهای مختلف به شناسایی و اولویت‌بندی مشکلات کشور می‌پردازند. از جمله این موسسات می‌توان به نشریه آینده‌بان [۱۷]، مجمع عالی بسیج، مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت [۱۸]، مرکز مطالعات و پژوهش‌های بنیادی انقلاب اسلامی، مرکز همکاری‌های پیشرفت و تحول [۱۹]، اندیشکده‌ها و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری [۲۰] اشاره کرد. این نهادها و موسسات چالش‌ها و مشکلات اساسی کشور را در دسته‌بندی‌های موضوعی اعم از اقتصادی، سیاسی و امنیتی، فرهنگی-مذهبی، اجتماعی-سلامت، علمی و آموزشی، آمایش، کشاورزی و محیط زیست و عمومی، طبقه‌بندی و اولویت‌بندی می‌کنند. اما این نوع از پژوهش‌ها، با مورد مطالعه شده در این سیاست‌نامه، تفاوت بنیادین دارد که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد:

- ۱- اولین تفاوت در پرداختن به مشکل بجای مسئله است. در همه‌ی سازمان‌های ذکر شده در فوق، مشکلات و چالش‌های اساسی کشور بجای مسائل عمومی شناسایی و طبقه بندی شده اند. پرداختن به مشکلات کلان، بدون در نظر داشتن یک مسیر مشخص و ابزارهای لازم آن و عدم تبدیل آن به مسئله، موجب پیچیده تر شدن و عمیق تر شدن این مشکلات می گردد [۲۱].
- ۲- مشکلات بررسی شده، بر اساس تعاریف ارائه شده، به مسئله عمومی نمی پردازند. بنابراین بینش خاصی را در اختیار سیاست گذاران قرار نمی دهد. برخی از مواردی که توسط این نهادها بررسی شده اند به این صورت است: صادرات مواد خام، آنتروپی نهادهای اجتماعی، اصلاح ساختار بیمه های بازرگانی و ... که مسئله عمومی به شمار نمی آیند.
- ۳- در بررسی های مشکلات اساسی کشور، صرفا از روش های خبرگانی استفاده شده است. مردم به عنوان خاستگاه ایجاد تقاضای عمومی مورد توجه قرار نگرفته اند.
- ۴- در هر یک از بررسی های انجام شده توسط نهادهای مختلف، نگاه بخشی بجای نگاه سیستمی، نگاه غالب و حاکم است که این خود موجب هدر رفت منابع و عدم پرداختن به یک مسئلهی مشخص توسط دولت می شود.
- ۵- سوگیری و تورش های عمیق در انجام این پژوهش ها قابل مشاهده است. برای مثال در نظرسنجی انجام شده توسط نشریه آینده بان در فصل تابستان، بحران آب در اولویت نخست چالش های اساسی کشور قرار دارد، اما در پژوهش انجام شده توسط همین موسسه در فصل زمستان و پس از بارش نزولات الهی، این چالش اساسی به اولویت های پایین تر تنزل نموده است!
- ۶- عدم وجود داده های طولی در بازه های زمانی و همچنین عدم وجود سازوکار ارزیابی وضعیت موجود مسائل. این امر موجب می شود مشکلات و چالش های مطرح شده، صرفا تحت تاثیر ارزیابی شخصی افراد شرکت کننده در نظر سنجی باشد، که این مورد نیز تحت تاثیر وضعیت آن برهه ی زمانی، رسانه ها و ... می باشد. بنابراین این نظرات فاقد بینش عمیق و بلند مدت می باشد.
- ۷- چالش های مطرح شده به گونه ای است که نمی توان راهکار مشخصی برای آن متصور بود. این چالش ها و مشکلات به صورت مبهم بیان شده و فاقد هرگونه راهکار پیشنهادی می باشند. بنابراین فاقد هرگونه قدرت بسیج کنندگی در میان مردم و مسئولین است.

ارائه راهکار و الزامات آن:

بر اساس مطالعات انجام شده در این سیاست نامه، اعم از مطالعه ی تطبیقی و مطالعه وضع موجود کشور، فقدان یک سازمان مشخص برای شناسایی و اولویت بندی مسائل عمومی کشور به چشم می آید. بنابراین پیشنهاد می گردد سازمانی در جهت تحقق این امر تشکیل گردد.

این سازمان به عنوان مرجع شناسایی مسائل عمومی کشور، وظایف زیر را عهده دار خواهد بود:

- ❖ شناسایی مسائل عمومی کشور از نگاه مردم
 - ❖ شناسایی مسائل عمومی کشور از نگاه مسئولین
 - ❖ اولویت بندی مسائل عمومی کشور
 - ❖ رصد مداوم مسائل فعلی و نوظهور کشور
 - ❖ پیرایش فهرست مسائل عمومی کشور از سوگیری ها و تاثیرات رسانه ای و ایجاد سازوکار آگاهی بخشی
 - ❖ انتشار فهرست مسائل عمومی کشور و اولویت های آنها در بازه های زمانی مشخص
 - ❖ تجمیع و تلفیق مسائل عمومی کشور با نگاه جامع نگر و سیستمی
 - ❖ ارائه ی راهکارهای ابتدایی در جهت مواجهه اصولی با مسائل
 - ❖ تولید دانش مورد نیاز بر اساس مسائل عمومی کشور با بکارگیری نخبگان
 - ❖ ایجاد سامانه ی ارزیابی عملکرد و پیگیری مسائل عمومی کشور
 - ❖ جلب توجه مسئولین و مردم و ایجاد بسیج همگانی در جهت رفع مسائل عمومی کشور با اتکا به توان عمومی
- بر اساس کارویژه های در نظر گرفته شده برای این سازمان که وظیفه ی شناسایی، اولویت بندی، رصد و پیگیری مسائل عمومی کشور را بر عهده دارد، و همچنین با توجه به پیش نیازهای این سازمان که مهم ترین آنها نگاه جامع و حکمرانانه به مسائل عمومی کشور است، پیشنهاد می گردد این سازمان در درون مدرسه حکمرانی شهید بهشتی (ره) و به عنوان یکی از مراکز زیر مجموعه ی این مدرسه ی حکمرانی تاسیس گردد.

- [۱] Dewey, J., & Rogers, M. L. (۲۰۱۲). *The public and its problems: An essay in political inquiry*. Penn State Press.
- [۲] Shafritz, J. M., & Borick, C. P. (۲۰۰۷). *Introducing public policy*.
- [۳] Dye, Thomas R., and Thomas R. Dye. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, ۱۹۹۲.
- [۴] همان
- [۵] <http://wilkinsonpuad۶۶۰۱.wikifoundry.com/page/Issue+Attention+Cycle+-+Anthony+Downs>
- [۶] <https://www.state.gov/policy/>
- [۷] http://www.people-press.org/۲۵/۰۱/۲۰۱۸/economic-issues-decline-among-publics-policy-priorities/۰۱۲۵۱۸_/۲
- [۸] <http://www.apnorc.org/projects/Pages/americans-priorities-for-۲۰۱۷.aspx>
- [۹] <http://budgetandpolicy.org/>
- [۱۰] <https://www.cbpp.org/>
- [۱۱] <http://www.fpi.institute/>
- [۱۲] <http://statepriorities.org/>
- [۱۳] <http://forabettertexas.org/>
- [۱۴] <http://policy.apta.org/>
- [۱۵] <https://www.brookings.edu/research/governments-greatest-priorities-of-the-next-half-century/>
- [۱۶] Smith, K. B. (۲۰۱۸). *The public policy theory primer*. Routledge.
- [۱۷] www.ayandeban.ir
- [۱۸] olgou.ir
- [۱۹] cpdi.ir
- [۲۰] www.dfrc.ir
- [۲۱] Bevir, Mark.(۲۰۰۹). *Key concepts in governance*. SAGE Publications Ltd