

## مسائل سیاستی

مطالعات قدیمی‌تر تدوین سیاست توجه اندکی به ماهیت و تعریف مسائل عمومی می‌کرد، به جای آن مسائل داده‌ی مفروض تلقی می‌شدند و تحلیل از این نقطه شروع می‌شد. امروزه این قضیه به عنوان دانش مرسوم پذیرفته شده است که اگر مطالعات سیاستگذاری مشخصات و ابعاد مسائلی که طالب اقدام دولت هستند مورد توجه قرار ندهد جامع نخواهد بود. این مهم است که بدانیم چرا برخی از مسائل مورد توجه دولت قرار می‌گیرند و از برخی دیگر چشم‌پوشی می‌شود و اینکه چرا یک مسئله به یک شیوه‌ی به خصوص تعریف می‌شود. این کار به مشخص کردن اینکه قدرت در کجای نظام سیاسی قرار دارد کمک می‌کند. همچنین اینکه یک مسئله خارجی است یا داخلی، یک مورد جدید است و یا حاصل رشد یک سیاست موجود، در مقیاس مشخص و یا وسیع است، به مشخص کردن ماهیت سیاستگذاری مرتبط با آن کمک می‌کند. ارزیابی کردن یک سیاست همچنین نیازمند اطلاعات در مورد ماهیت و ابعاد مشکل مورد نظر به منظور ارزیابی کارآمدی سیاست می‌باشد.

برای هدف ما، یک مسئله سیاستی را می‌توان به عنوان یک موقعیت یا وضعیتی که به ایجاد نیاز یا نارضایتی میان مردم می‌انجامد و برای تسکین یا اصلاح آن اقدام حکومتی تقاضا می‌شود تعریف کرد. همه‌ی مسائل مسائل عمومی نیستند. چه مشخصات و کیفیت‌هایی یک مشکل را عمومی می‌کند؟ اکثر مردم در مورد اینکه تمام شدن سوخت ماشین جان اسمیت یک مشکل خصوصی است توافق خواهند کرد، هر چقدر هم که این موضوع برای اسمیت و مسافرانش آزار دهنده باشد در مقابل، کمبود مداوم و فراگیر سوخت در یک شهر یا منطقه محتمل‌تر است که به عنوان یک مشکل عمومی درک شود. چه چیز این دو وضعیت را متمایز می‌کند؟ به طور اساسی مسائل عمومی آنهایی هستند که بر روی مقدار قابل توجهی از مردم اثر می‌گذارند و تاثیرات وسیعی دارند، همچنین این مسائل برای افرادی که به طور مستقیم درگیر آن نمی‌شوند نیز پیامدهایی دارد. همچنین حل شدن آنها توسط اقدامات انفرادی سخت و یا غیرممکن است. وضعیت‌هایی مانند هوای آلوده، غذای ناسالم، سقط جنین، ترافیک شهری، افزایش شمار زندانیان و گرمایش جهانی شرایطی هستند که ممکن است تبدیل به مسائل عمومی شوند اگر که آنها اضطراب، ناراحتی و نارضایتی کافی ایجاد کنند به گونه‌ای که بسیاری از مردم از حکومت تقاضای حل آنها را نمایند.

وضعیت‌ها در جامعه فراوان هستند؛ برای اینکه این وضعیت‌ها به یک مسئله تبدیل شود لازم است که مردم برخی استانداردها و معیارهایی داشته باشند که توسط آن وضعیت مشکل‌زا به عنوان نامعقول و یا غیرقابل قبول تلقی شود و دخالت حکومت برای حل آن مناسب باشد. چیزی لازم است مردم را به این نتیجه برساند که آنها مجبور نیستند با رودخانه‌های آلوده، سگان ولگرد در سطح شهر و یا افزایش شتابان سطح قیمت‌ها

کنار بیابند. بنابراین اگر مردم باور کنند که یک وضعیت مثلا نابرابری بسیار بالای درآمد عادی، غیرقابل اجتناب و یا مطلوب است احتمالا برای مقابله به آن کاری صورت نگیرد چراکه به عنوان یک مسئله درک نشده است. بنابراین وضعیت‌ها تبدیل به مسئله نمی‌شوند مگر اینکه به عنوان مسئله تعریف شده، مفصل‌بندی بشوند و سپس مورد توجه حکومت قرار بگیرند. این عمل می‌تواند توسط مقامات عمومی که معمولا به دنبال مسائلی هستند که با حل آنها بتوانند برای خود اعتباری مهیا کنند انجام می‌گیرد. تعریف مسئله می‌تواند یک فرآیند بالا به پایین و یا پایین به بالا باشد.

همانگونه که گفته شد برای اینکه یک وضعیت به مسئله تبدیل شود باید به عنوان موضوعی مناسب برای اقدام حکومتی دیده شود و همچنین به عنوان چیزی که برای آن یک راه حل یا درمان حکومتی ممکن وجود دارد. آنهایی که مخالف اقدام حکومتی برای ممنوع کردن سیگار کشیدن در اماکن عمومی هستند ممکن است دلیل بیاورند که سیگار کشیدن ضرری ندارد و یا سیگار کشیدن مربوط به انتخاب فردی است و نباید مورد قوانین تنظیمی واقع شود. چنین استدلال‌هایی به شیوه‌های گوناگون طراحی می‌شوند تا مانع از آن شوند که وضعیت مورد بحث به عنوان یک مسئله دیده شود تا آنرا خارج از دستور کار حکومت نگه دارند یا جلوی اتخاذ یک سیاست تنظیمی در مورد آنرا بگیرند. پروفیسور آرون ویلداوسکی معتقد است که مقامات بعید است به سراغ مشکلی بروند مگر اینکه راه حلی در کنارش وجود داشته باشد. همانگونه که او می‌گوید یک مشکل زمانی مشکل است که برای حل آن بشود کاری کرد.

طوفان‌ها و زمین لرزه‌ها بعید است که تبدیل به مسائل عمومی بشوند چراکه حکومت قادر نیست برای جلوگیری از وقوع آنها کاری بکند. اگرچه وضعیت اسف بار انسان‌ها و خرابی املاک توسط طوفان جزء مسائل عمومی محسوب می‌شوند. برنامه‌های رفاهی، قوانین تنظیمی مربوط به ساخت و ساز و سامانه‌ی هشدار طراحی شده‌اند تا به جلوگیری یا کاهش پیامدهای ناگوار طوفان‌ها بینجامند. تعداد کمی از وضعیت‌ها تبدیل به مسئله نخواهد شد چراکه آنها به عنوان موضوعاتی که حکومت می‌تواند به شکل مناسب و کارآمد از پششان برآید دیده نمی‌شوند. قرار دادن یک انسان بر روی کره‌ی ماه تنها پس از آنکه از لحاظ فنی در اواخر دهه‌ی ۱۹۵۰ ممکن گردید تبدیل به مشکلی برای سیاست گذاران شد. وضعیت‌ها می‌توانند به عنوان مسائل تعریف و اصلاح آنها توسط افرادی غیر از کسانی که به طور مستقیم تحت تاثیر آنها هستند پیگیری شود. در اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰ فقر به عنوان یک مسئله‌ی عمومی شناخته شد و مدیران جانسون بیشتر به دلیل اقدامات مقامات عمومی و سیاست مداران تا خود فقیران اعلام جنگ علیه فقر کردند. قانون گذاران معمولا دنبال مشکلاتی هستند که بتوانند آنها را حل کنند و یا بهبود بخشند تا شهرت خود را بیشتر کنند و یا راه خود را برای انتخاب مجدد هموار کنند. البته همیشه امکان این وجود دارد که دیگران یک مسئله را متمایز از آنهایی که مستقیما تحت تاثیر آن قرار دارند تعریف کنند.

در واقع مسائل به طور دائم توسط افراد و گروه‌های مختلف به طور متفاوتی درک و تعریف می‌شوند. درک افراد توسط ارزش‌ها، اطلاعات و تجربه‌های آنها شکل می‌گیرد. به بیان دیگر نحوه‌ای که یک مسئله تعریف می‌شود نه تنها به ابعاد بیرونی آن بلکه به نحوه‌ی برساخته شدن اجتماعی آن هم بستگی دارد. یک فرد مرفه که هیچ وقت فاقد یک شغل مناسب نبوده است ممکن است دلیل کمی برای نگرانی در مورد افزایش نرخ بیکاری داشته باشد و در واقع ممکن است افزایش بیکاری را خوب و لازم به منظور جلوگیری از تورم که برای او عامل نگران کننده است قلمداد کند. اگرچه کارگران صنعتی که بیکاری برایشان یک ترس همیشه حاضر است ممکن است افزایش بیکاری را به عنوان یک خطر اصلی برای رفاهشان درک کنند. هیچ راه درست واحدی برای ارزیابی یک وضعیت و تعریف یک مسئله وجود ندارد اگرچه بسیاری از مردم دیدگاه‌ها و علایق شدیدی نسبت به برخی موضوعات خواهند داشت.

تعریف مسائل برای مورد قبول واقع شدن به رقابت با یکدیگر می‌پردازند. برای تاکید بر این نکته، در حال حاضر حدود ۴۰ میلیون آمریکایی تحت پوشش بیمه‌ی سلامت نیستند. این وضعیت چگونه درک می‌شود؟ بسیاری آنرا به عنوان یک مشکل خصوصی که حاصل انتخاب خود مردم در مورد نحوه‌ی خرج کردن درآمدشان است تصور می‌کنند. برخی مردم فقدان بیمه‌ی سلامت توسط اینهمه انسان را به عنوان یک مسئله‌ی عمومی می‌بینند اما در مورد علت آن اختلاف نظر دارند. توضیحات در این مورد شامل نبود بیمه‌ی سلامت ملی، تعداد کم و ناکافی شرکت‌های بیمه خصوصی، قیمت بسیار بالای مراقبت‌های پزشکی و بیمه سلامت و وجود فقر گسترده و نابرابری درآمد در جامعه آمریکا می‌شود. همچنین در مورد شکلی که یک راه حل سیاستی باید به خود بگیرد هم اختلاف نظر وجود دارد. درک‌ها یا تعاریف متضاد از یک مسئله و اختلاف نظر در مورد راه حل‌ها امکان اقدام را کاهش می‌دهد.

اگرچه بسیاری از مشکلات ثابت هستند، نحوه‌ی تعریف آنها ممکن است با تغییر ارزش‌ها و موقعیت‌ها تغییر کند. می‌توان از مثال مصرف الکل برای روشن کردن این مطلب استفاده کرد. در قرن ۱۹ اعتیاد به الکل به عنوان یک مشکل فردی که حاصل روش زندگی گناه آلود و ناپسند خود فرد بود دیده می‌شد و بنابراین خود این وضعیت مجازاتی عادلانه برای عامل به آن دانسته می‌شد. در دهه‌های اول قرن ۲۰ دیدن اعتیاد به الکل به عنوان یک مسئله‌ی اجتماعی که حاصل واکنش برخی افراد به فشارهای اجتماعی، خانوادگی و غیره بود رایج تر شد. مشاوره و دیگر خدمات اجتماعی به عنوان پاسخ مناسب به آن مورد توجه قرار گرفت. اخیر اعتیاد به الکل به عنوان یک بیماری تعریف شده است ( که یک وضعیت آسیب شناسانه می‌باشد ) که نیاز به درمان پزشکی و پوشش بیمه‌ی سلامت دارد فارغ از اینکه عوامل اجتماعی بوجود آورنده آن چه باشند. این تعریف پزشکی مسئولیت افراد و نگرش‌های منفی نسبت به این وضعیت را کاهش می‌دهد. با این وجود سیاستگذاران کاملاً خود را با تعریف مدرن مسئله وفق نداده‌اند و بسیاری از مصرف کنندگان الکل از طریق فرآیند رایج اجرای قانون مورد برخورد قرار می‌گیرند مخصوصاً اگر الکل و رانندگی را با یکدیگر ترکیب کنند. انجمن مادران مخالف رانندگی در حالت مستی ( MADD ) خواهان برخورد جدی با این مسئله هستند.

وضعیت‌هایی که در یک برهه زمانی به عنوان نظم طبیعی چیزها پذیرفته شده‌اند ممکن است بعداً به دلیل تغییر اجتماعی به عنوان مسئله شناخته بشوند. برای قرن‌ها تصور می‌شد که ضرب و شتم همسر، سوء استفاده از کودکان و دیگر شکل‌های خشونت خانوادگی موضوعات خصوصی هستند مگر زمانی که قوانین رایج جنایی برای مثال قتل نقض شوند. اما دیگر این تصورات منسوخ شده است. تغییر در نگرش عمومی، اطلاع‌رسانی رسانه‌ها، جنبش‌های زنانه و دیگر عوامل تصور ما در مورد اقدامات قابل قبول در امور خانوادگی را تغییر داده است. گونه‌های مختلفی از قوانین ایالتی و فدرال در مورد خشونت خانوادگی اکنون در اسناد حقوقی وجود دارد اگرچه هنوز در مورد میزان فراگیر بودن خشونت خانوادگی تردید وجود دارد.

تعریف مسئله‌ها اغلب یک فرآیند سیاسی است که خروجی آن به مشخص کردن راه حل مناسب کمک می‌کند. آیا دسترسی به حمل و نقل عمومی برای افراد معلول جسمی یک مسئله‌ی حمل و نقلی است و یا یک مسئله‌ی حقوق مدنی؟ تشخیص آن به عنوان یک مسئله‌ی حمل و نقل به معنای آن است که معلولان باید وسایل حمل و نقل کافی در اختیار داشته باشند، خواه به وسیله‌ی شیوه‌های رایج یا هر وسیله‌ی عملی دیگر برای مثال سرویس‌های ویژه‌ی ون. اما تعریف کردن آن به عنوان یک مسئله‌ی حقوق مدنی به معنای این است که معلولان باید دسترسی برابر به حمل و نقل عمومی را داشته باشند که ممکن است نیازمند نصب آسان‌سور در ایستگاه‌های مترو، تجهیز اتوبوس‌ها به سطح شیب دار برای صندلی‌های چرخ دار و ایجاد دیگر تغییرات پر هزینه در تاسیسات حمل و نقل عمومی می‌باشد. پس از مدتی سرگردانی میان این دو جایگزین، سیاست‌گذاران عمومی به سمت راه حل فراهم کردن حمل و نقل عمومی در دهه‌ی ۱۹۸۰ در زمان ریاست جمهوری ریگان حرکت کردند.

یک بخش مهم از تعریف مسئله فرآیند علت و معلولی است. یک وضعیت ممکن است به عنوان مسئله تعریف شود اما چه چیز منجر به آن وضعیت شده است؟ مسائل بسیاری مانند جرم، فقر، تورم و آلودگی هوا دلایل متعددی دارند. برای مثال تورم که عبارت از افزایش قیمت‌ها با سرعتی غیر قابل قبول که توسط شاخص قیمت مصرف‌کننده اندازه‌گیری می‌شود یک مسئله‌ی عمومی است اما دلیل آن چیست؟ آیا می‌تواند تولید کم کالاها و خدمات باشد؟ آیا افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات است؟ آیا دلیلش پول زیاد در چرخش است؟ یا اینکه حاصل روانشناسی تورمی است؛ یعنی مردم انتظار دارند که قیمت‌ها به افزایش خود ادامه دهند؟ برای آنکه بتوان به طور موثر با یک مسئله روبرو شد باید علت‌هایش را دریافت نه نشانه‌هایش را. برای بسیاری از مسائل پیدا کردن و ارزیابی کردن علت بوجود آورنده کار ساده‌ای نیست. مشخص کردن علت‌های بوجود آورنده‌ی یک مسئله و توافق بر سر آن ممکن است کار سختی برای سیاست‌گذاران باشد. پس تعریف مسئله خودش یک مسئله است.

ماهیت و مقیاس برخی مسائل عمومی ممکن است بسیار سخت مشخص شود چراکه آنها پراکنده و غیرقابل مشاهده هستند. بدیل آنکه اندازه‌گیری مسئله ممکن است کاملاً غیردقیق باشد، سیاست‌گذاران ممکن است درباره‌ی اندازه‌ی مسئله و نتیجتاً در مورد راه حل موثر و حتی اینکه نیاز به یک اقدام حکومتی است یا نه نامطمئن باشند. در دهه‌ی ۱۹۸۰ شاهد رشد شمار انسان‌های بی‌خانمان که در پناهگاه‌های عمومی و خصوصی، خیابان‌ها، زیر پل‌ها و دیگر مکان‌هایی که برای سکونت انسان مناسب نیستند می‌خوابیدند افزایش یافت. شمار افراد بی‌خانمان در ایالت متحده از ۲۵۰ هزار تا ۳ میلیون نفر تخمین زده می‌شد. همچنین گمان می‌رفت که حدود ۱۰ تا ۴۷ درصد آنان دچار بیماری روانی مزمن هستند. این تفاوت وسیع در آمار بیانگر سختی بدست آوردن شمار دقیق بی‌خانمان‌ها و مشخصات آنها است. همچنین دلایل بی‌خانمانی نیز به خوبی فهمیده نشد. اقدام کمک به بی‌خانمان‌های استوارت بی‌مکنی در سال ۱۹۸۷ منادی جمع‌آوری بهتر اطلاعات در مورد بی‌خانمان‌ها توسط حکومت و همچنین گسترش کمک‌های فدرالی برای خدمت‌رسانی به این گروه بود. مسائل دیگری که تعریف و اندازه‌گیری آنها دشوار است شامل سوء استفاده از کودکان، ناتوانی‌های یادگیری میان دانش‌آموزان، مهاجرت غیر قانونی و اندازه‌گیری مقدار فرار مالیاتی می‌باشد.

بعد دیگر مسائل عمومی طولانی و تدریجی بودن اثرگذاری برخی راه‌حل‌ها می‌باشد. برای نمونه برخی مسائل نیازمند تغییر رفتاری بسیار کمتری نسبت به دیگران هستند. برای مثال از بین بردن تبعیض در ثبت آراء در ایالت‌های جنوبی بر اساس اقدام حقوق رای دادن نسبتاً بسیار سریع محقق شد. اساساً چیزی که برای تصحیح مسئله لازم بود یا تغییر رفتار تعداد نسبتاً کوچکی از ثبت‌کنندگان آراء و یا جایگزین کردنشان با ماموران فدرال بود. اما پایان دادن به تفکیک نژادی مدارس بسیار دشوارتر بود چراکه انسان‌های بیشتری در آن دخیل بودند و الگوهای اجتماعی پایدار نیرومندی در حمایت از آن وجود داشت. با سیاست پایان دادن به تفکیک نژادی به سختی مقابله شد حتی در برخی اوقات توسط اقدامات خشونت‌آمیز. حدود پنج دهه پس از منع آن هنوز در برخی از مدارس جنوبی جلوه‌هایی از تبعیض نژادی قابل مشاهده است.

طولانی و تدریجی بودن برخی راه‌حل‌ها همچنین توسط اینکه آیا مسائل ملموس یا ناملموس هستند نیز تحت تاثیر قرار می‌گیرد. مشکلات ملموس مانند کم شدن اشتغال، ضعف در مدیریت پروژه‌های فراهم کردن مسکن برای عموم و وجود پرونده‌های فراوان در نظام عدالت جنایی را می‌توان توسط افزایش انگیزه در انسان‌ها و اختصاص منابع به کارگزاران مربوطه بهبود بخشید. برخی دیگر از مسائل مانند نژاد پرستی، مهارت‌های ناکافی شغلی و یا افسردگی ناملموس هستند و ارزش‌ها در آنها دخیل می‌باشند. بر اساس گفته‌ی پرفسور جیمز کیو ویلسون چنین مسئله‌هایی به سختی تنها با خرج کردن پول قابل حل هستند چراکه سفید پوست‌ها اشتیاق کمی به سرمایه‌گذاری در آنها دارند و سیاه پوست‌ها نیز احتمالاً از این فرصت‌ها استفاده نکنند.

طولانی و تدریجی بودن برخی راه حل‌های یک مسئله همچنین تحت تاثیر اندازه و پیچیدگی آن می‌باشد. تروریسم در اینجا یک مثال مناسب است. با یک دید وسیع تروریسم را می‌توان استفاده از خشونت، ویرانگری و تهدید توسط گروه‌های تندرو برای رسیدن به اهدافشان تعریف کرد. در پی حوادث حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر کابینه جرج بوش اعلام جنگ علیه تروریسم جهانی کرد. برخی سوال‌های ساده که پاسخ‌های ساده‌ای نداشتند بیانگر بزرگی مأموریت پیش رو می‌باشد. چه کسانی تروریست هستند؟ آنها کجا قرار دارند؟ چه کسانی آنها را حمایت می‌کنند؟ اهداف آنها کجا هستند؟ آنها از چه وسیله‌هایی استفاده می‌کنند؟ تروریست‌ها تا چه زمانی دست از کار خود بر نمی‌دارند؟ مسائل دیگر مانند مسئله‌ی زمین‌های زراعی و یا مسئله‌ی انرژی که برای سال‌ها سیاستگذاران را دچار مشکل کرده است در مقایسه با مسئله‌ی تروریسم جهانی بسیار ساده به نظر می‌رسند.

بسیاری از مسائلی که توسط دولت علیه آنها اقدام می‌شود در واقع مسائل خصوصی هستند. سیاست‌های سطح خرد که در فصل سیاست‌گذاران و محیطشان درباره‌ی آن بحث شد در مقیاس وسیعی بر روی مسائل خصوصی متمرکز هستند. لوایح خصوصی که توسط کنگره تصویب شده اند و فقط مربوط به افرادی که نامشان در آن آمده است می‌شود به مسائل خصوصی مثل مشکلات قانون مهاجرت می‌پردازند. اغلب اوقات نیز بسیاری از اعضای کنگره و کارکنان آنان وقت خود را صرف کارهای موردی می‌کنند. این فعالیت‌ها کمک به انسانی تر کردن حکومت توسط پاسخگو تر کردنش به مشکلات شهروندان می‌کند.

این مرور مطالب ما را به سمت این سوال می‌کشاند: چرا برخی از موضوعات جدای از مقیاس و تاثیرشان بر روی جامعه به عنوان مسائل عمومی که نیازمند اقدام حکومتی هستند دیده می‌شوند در حالی که دیگر مسائل این شانس را پیدا نمی‌کنند؟ برخی پاسخ‌ها به این سوال در مبحث بعدی که در مورد دستور کار سیاستی و فرآیند تنظیم دستور کار است فراهم آمده است.