

# Public Policy Theories

3

## SOME KEY POINTS ABOUT PUBLIC POLICY

Political scientist Charles O. Jones makes a number of observations about public policy in general that provide a good beginning point for consideration of policy analysis.\* The discussion that follows is an elaboration on 12 of Jones's "propositional assumptions":

1. *Events in society are interpreted in different ways by different people at different times.* This first point can be illustrated by considering the increase in crime as the "event." First, the facts are disputed. Official statistics show increases in reported crimes. Those who believe the crime problem is exaggerated emphasize that reporting practices have improved and that more crimes are reported than previously; hence the increase may be largely statistical. But law enforcement officials maintain that citizens do not report many crimes perpetrated against them, so the official records constitute understatement of the problem.

Interpretation of the "facts" is also different. To some, the evidence establishes the need for more and better police protection, which was the rationale behind creation of the well-funded Law Enforcement and Assistance Administration (LEAA) in the Department of Justice. Others do not question the need to apprehend law violators but believe the best long-run policy is to increase expenditures and improve programs for the elimination of poverty, slums, and other conditions that cause people to commit many crimes. In the past, a prison uprising would not have been likely to raise questions about possible brutal treatment of the inmates. The methods used in suppressing such uprisings at Attica, New York and elsewhere, have, however, caused many persons to demand assurances that the guards themselves do not commit crimes against the prisoners.

2. *Many "problems" may result from the same event.* An economic recession is a good illustration of the second of Jones's assumptions because its effects spread throughout the economy. Tax yields decrease; governments must retrench; services to the public are reduced; public and private workers are laid off; pleasure travel and entertainment expenditures decline as family budgets are strained; less expensive modes of transportation are preferred; and because of the need for jobs, there is more resistance to governmental environmental and safety standards. These are only some of the effects; there are many others because what organizations and people do depends upon their finances.

3. *People have varying degrees of access to the policy process in government.* Financial resources, strength of organization, and political power are important factors in gaining such access. Frequently cited examples of groups with restricted access are consumers (who lack organization), minorities and the poor, and "closed-off" sectors of society like prison inmates. A frequently bitter policy controversy of recent years has been the extent to which government itself should make positive efforts to help these groups obtain satisfaction of their needs, in both public and private transactions. At the same time, government continues to grapple with the question of what it should or can do to reduce the influence of overly powerful groups in an age of conglomerates and other vast concentrations of power.

4. *Not all public problems are acted on in government.* Following John Dewey's analysis, any transaction between private individuals that has *perceived* indirect consequences for others is a public problem. Whether or not it is acted upon by government depends upon the desire and ability of those indirectly affected to obtain government action.<sup>9</sup> Frequently, the policy debate is over whether government—or a particular level or instrumentality of government—should attempt to deal with the problem. This is related to point 3, because improving the access of weaker groups enables these groups to place their problems on the agenda for consideration by the policy makers.

5. *Many private problems are acted on in government.* Legislative casework, referred to in Chapter 1, is one illustration; generally, it serves a constructive purpose. But sometimes the attention to particular individuals is unfair to others, as when provisions are slipped into tax laws giving those individuals special advantages. How to structure the policy-making system to eliminate such possibilities then becomes the question.

6. *Most problems are not solved by government though many are acted on by it.* The problems with which contemporary governments must cope are so complex that often there are no complete or permanent solutions. Governments generally try to create the conditions that permit private individuals and organizations to succeed in their endeavors. In recent years, they have become increasingly involved in providing such help, but, as the experience with the antipoverty and other social programs makes clear, governments do not have all the answers.

7. *"Policymakers are not faced with a given problem."* The quotation is from Charles E. Lindblom's *The Policy-Making Process*.<sup>10</sup> Lindblom's point is that policymakers are not usually presented with a defined problem; they must determine the cause of the difficulties before they can propose solutions. As Lindblom illustrates, the "concrete observable problem is the riot itself"—but it may be only "symptomatic of the 'real' problems to be solved."<sup>11</sup> The real problems may be racial discrimination, low income, urban disorganization, alienation, disillusionment of blacks with the slow pace of reform, and similar factors.

8. *Problems and demands are constantly being defined and redefined in the policy process.* Since problems and demands emerge from the actions and wishes of different groups and individuals, when they modify their perceptions and desires—or when new groups and individuals make known their opinions—policymakers must adjust their sights accordingly. Objective events can change the reality (e.g., when a foreign government takes an unexpected action), perhaps radically changing the nature of the problem or complicating it. Also, redefinition is inherent in the policy process because original perceptions, including those of legislators and administrators, often prove faulty because of the complexity of the problem.

9. *Policy makers sometimes define problems for people who have not defined problems for themselves.* People may lack the time or analytical skills and other resources for problem definition. Sometimes they refuse to acknowledge the existence of difficulties, perhaps because to do so would mean admitting their own responsibility for the particular situation. There is the danger that the policy makers may make hasty, erroneous, superficial, or arbitrary judgments in defining the problem; safeguards should be built into the policy-making system to reduce this possibility.

10. *Much policy is made without the problem's ever having been clearly defined.* Jones gives the example of the Economic Opportunity Act of 1964: "Administrators were given broad authority in the act, in part because no one was all that sure what ought to be done. The fact is that broad legislation was passed, a new agency created, large sums appropriated, with only the vaguest definitions of the problems of poverty."<sup>12</sup>

11. *All policy systems have a bias.* The bias may be of different kinds. If policy making is dominated by the very wealthy, the lower-middle classes, or whichever is the most influential group, the policies will mostly reflect the interests of that group. Decisions may be controlled by oligarchies or some persons may have much more influence than others. The policy-making system may have been constructed to provide numerous checks and balances, as in the United States system, or it may be geared for quick action, as in Britain. It may stress objective analysis, utilizing different methods for that purpose, or it may place strong reliance on the personal experience and charisma of certain leaders.

12. *No ideal policy system exists apart from the preferences of the architect of that system.* In view of point 11, this is self-explanatory; however, large areas of agreement can still be achieved on desirable features of a good policy-making system within a particular cultural environment.

### برخی نکات کلیدی در مورد سیاست عمومی :

چارلز جونز ، یکی از کارشناسان سیاسی ، مطالعات زیادی در مورد سیاست عمومی در معنای کلی انجام داده است که از این طریق به نقطه ی شروع خوبی برای بررسی تحلیل سیاست دست یافته است .

در ادامه ی بحث جزئیات ، ۱۲ مورد از فرضیات گزاره ای جونز مطرح شده است :

(۱) حوادث رخ داده در جامعه به روش های متفاوتی توسط افراد مختلف و در زمان های مختلف ، تفسیر می شوند . این نکته ی اول می تواند توسط بررسی افزایش جرائم بعنوان یک حادثه به تصویر کشیده شود. ابتدا وقایع مورد مباحثه قرار می گیرند . آمار رسمی نشان دهنده ی افزایش در جرائم گزارش شده است. افرادی که اعتقاد دارند مشکل جرائم مورد مبالغه قرار گرفته اند ، تأکید کرده اند که اقدامات گزارش شده افزایش یافته اند ، و جرائم بیشتری نسبت به گذشته گزارش شده اند ، بنابراین این افزایش ، آمار قابل توجهی را ارائه داده است . اما مقامات اجرای قانون به این نتیجه رسیده اند که شهروندان هیچ جرمی را علیه خود گزارش نمی دهند ، پس سوابق رسمی چنین مشکلی را نشان نمی دهند . تفسیر وقایع متفاوت است در برخی موارد ، شواهد نشان می دهند که پلیس باید حراست بیشتر و بهتری را بکار گیرد که این موضوع منطق پنهان در پشت سرمایه گذاری بهتر در مورد مأموران اجرای قانون و سازمان های همکار در وزارت دادگستری است . سؤالی در مورد نیاز به دستگیر کردن نقض کنندگان قانون مطرح نشده است اما این اعتقاد وجود دارد که بهترین سیاست بکار گرفته شده است افزایش هزینه ها و بهبود برنامه ها برای حذف ضعف ، غفلت و دیگر شرایطی است که بحث می شود تا مردم مرتکب جرائم نشوند . در گذشته شورش های رخ داده در زندان ، حساسیت های موجود در مورد درمان سخت گیرانه ی زندانیان را افزایش نداده است . روش های مورد استفاده در متوقف کردن چنین شورش هایی در زندان اتیکا واقع در نیویورک و زندان های دیگر باعث شده است تا بیشتر زندانیان تقاضا کنند که نیروهای امنیتی به آنها تضمین دهند که علیه زندانیان اقدامی انجام

نخواهند داد . پلیس آ - جرائم اعلی می کند و فقط ندارد دلترس

۲) بیشتر مشکلات ناشی از یک حادثه‌ی مشابه هستند. رکود اقتصادی یکی از مواردی است که فرضیه‌ی دوم جونز را

به خوبی به تصویر می‌کشد، چون تأثیرات آن بر اقتصاد کاملاً روشن است. با کاهش میزان پرداخت مالیات، دولت‌ها باید

خدمات دولتی را متوقف کنند یا کاهش دهند، کارگران بخش‌های دولتی و خصوصی بیکار می‌شوند، سفرهای تفریحی

کاهش می‌یابند چون بودجه‌ی خانواده‌ها کاهش می‌یابد، هزینه‌های حمل و نقل افزایش می‌یابد و بدلیل نیاز به این

مشاغل، فضاها و استانداردهای امنیتی مورد مقاومت بیشتری قرار می‌گیرند. موارد فوق فقط برخی از تأثیرات

کاهش پرداخت مالیات است موارد بیشتری نیز وجود دارند که به منابع مالی سازمان‌ها و مردم بستگی دارد.

۳) مردم دارای درجات مختلفی از دستیابی به فرآیندهای سیاسی بشمار می‌روند در این زمینه بطور مکرر به مثال‌هایی

از گروه‌هایی با دستیابی محدود اشاره شده است. این گروه‌ها عبارتند از مشتریان، اقلیت‌ها، فقرا و بخش‌های محصور

جامعه مانند زندان‌ها و زندانیان موجود در آنها، در سالهای اخیر سیاست‌های تنیدی در این زمینه مطرح شده است که دولت

به منظور کمک به این گروه‌ها در کسب رضایت از نیازهایشان در بخش‌های دولتی و خصوصی چه کمکی باید انجام دهد.

در همین زمان، دولت این سؤال را مطرح کرد که به منظور کاهش تأثیر گروه‌های قدرتمند در عصر اختلاط و تمرکز

قدرت‌های دیگر چه اقداماتی را باید انجام دهد.

۴) تمامی مشکلات عمومی در دولت مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرند. بدنبال تحلیل جان دیوی، هرگونه معامله میان افراد

خصوصی دارای نتایج غیر مستقیم برای دیگری است که در نتیجه باعث ایجاد یک مشکل عمومی می‌شود. اینکه آیا این

مسئله مورد توجه دولت قرار گرفته است یا خیر مبتنی بر میل و توانایی افرادی است که به طور مستقیم تحت تأثیر این مسئله

قرار دارند این سیاست بیان می‌کند که آیا دولت یا یکی از سطوح خاص آن باید تلاش کند تا بر این مشکل غلبه کند این مسئله

مسئله با نکته ۳ مرتبط است چون بهبود دستیابی گروه‌های ضعیف‌تر، آنها را قادر می‌سازد تا حل مشکلاتشان را به عهده‌ی

یک نماینده بگذارند تا توسط یک سیاستگذار مورد بررسی قرار گیرد.

۵) بیشتر مشکلات خصوصی در دولت مورد بررسی قرار می‌گیرند مطالعات قانون گذاری که در فصل ۱ به آنها اشاره

شده است به طور کلی یکی از مواردی هستند که هدف مفیدی را به تصویر می‌کشند اما گاهی اوقات توجه به افراد خاص

غیر منصفانه است چون زمانی که قوانین در مورد مالیات مطرح می‌شوند، مزایای خاصی را به این افراد اختصاص می‌دهند

سؤال مطرح شده در این زمینه این است که چطور می توان سیستم سیاستگذاری را به منظور کاهش چنین احتمالاتی شکل داد.

(۶) بیشتر مشکلات توسط دولت حل نمی شوند با وجود این بیشتر این مشکلات مورد ارزیابی قرار می گیرند مشکلاتی که دولت های معاصر با آنها درگیر هستند و باید بر آنها غلبه کرد بسیار پیچیده هستند که اغلب راه حل کامل یا موقتی برای آنها وجود ندارد. دولت ها به طور کلی تلاش کنند که به افراد و سازمان های خصوصی اجازه دهند تا تلاش هایشان به نتیجه برسد. در سال های اخیر، دولت ها در فراهم آوردن چنین کمکی تلاش های زیادی انجام داده اند اما بعنوان یک تجربه مبارزه با فقر و دیگر برنامه های اجتماعی روشن است که دولت ها به تمامی مشکلات پاسخ نداده اند.

(۷) سیاستگذاران با مشکلات مواجه نمی شوند. این عبارت توسط چارلز لیند بلوم در مورد فرآیند سیاست گذاری مطرح شده است. نکته ی مطرح شده توسط لیند بلوم این است که سیاستگذاران معمولاً با یک مشکل تعریف شده مواجه هستند، آنها باید دلایل ایجاد این مشکلات را قبل از اینکه بتوانند راه حل هایی را برای آن ارائه دهند، تعیین کنند. همانطور

که لیند بلوم بیان کرده است، مشکلات ذاتاً دارای شورش هستند اما با مشکلات حل شده ی واقعی مطابقت دارند. مشکلات واقعی ممکن است شامل تبعیض نژادی، درآمد کم، آشفتنگی شهری، بیگانگی و موارد مشابه هستند. مشکل اصلی این است که

(۸) مشکلات و تقاضاها به طور ثابت تعریف شده اند و در فرآیند سیاست مجدداً مورد تعریف قرار گرفته اند از آنجائیکه مشکلات و تقاضاها از اقدامات و خواسته های گروه ها و افراد مختلف نشأت گرفته اند، زمانیکه تمایلاتشان را

تغییر می دهند یا زمانیکه گروه ها و افراد جدید با عقایدشان آشنا می شوند، سیاستگذاران باید دیدگاهشان را مطابق با آن تنظیم کنند. حوادث عینی می توانند واقعیت را تغییر دهند و البته ماهیت مشکل یا مقابله با آن را نیز تغییر می دهند همچنین تعریف مجدد در فرآیند سیاست ذاتی است چون درک بدلیل پیچیدگی مشکلات، ناقص است.

(۹) سیاست گذاران گاهی اوقات مشکلات را برای مردمی که مشکلات را برای خودشان تعریف کرده اند، تعریف می کنند مردم ممکن است به منظور تعریف مشکل، زمان، مهارت های تحلیلی و دیگر منابع را از دست بدهند. گاهی اوقات آنها از کسب دانش در مورد مشکلات موجود امتناع می کنند چون کسب دانش در این زمینه در شرایط خاص برای

فهرست پیش مردم

آنها ایجاد مسئولیت می کند . خطری وجود دارد که سیاستگذاران در تعریف مشکل شتاب زده ، نادرست ، سطحی یا اختیاری عمل می کنند .

(۱۰) سیاست های زیادی اتخاذ شده اند که مشکلات موجود در مورد آنها به روشنی تعریف نشده است چونز مثالی در مورد قانون فرصت اقتصادی مصوب ۱۹۶۴ مطرح کرده است مدیران باید در سطح گسترده عمل کنند چون هیچکس اطمینان ندارد که چه کاری باید انجام دهد . واقعیت این است که قانون گذاری وسیع صورت گرفته است ، یک نهاد جدید ایجاد شده است و تعاریف مبهمی از مشکلات فقر ارائه شده است .

(۱۱) تمامی سیستم های سیاسی پیشقدر هستند . پیشقدر دارای انواع متفاوتی است اگر سیاست گذاری توسط طبقه ی ثروتمندان ، متوسط وپایین جامعه یا توسط یک گروه مؤثر صورت گیرد سیاست ها اکثراً منعکس کننده ی علایق این گروه ها هستند تصمیمات توسط ثروتمندان یا برخی افراد که تأثیر بیشتری نسبت به دیگران دارند ، کنترل می شوند . سیستم سیاستگذاری به منظور فراهم آوردن کنترل ها و توازن ها ایجاد شده اند ، مانند سیستم موجود در آمریکا ، یا مورد عملکرد سریع قرار گرفته اند ، مانند سیستم موجود در انگلیس ، برای دستیابی به این هدف روش های متفاوتی مورد استفاده قرار گرفته اند یا به تجربیات شخص موجود در این زمینه تکیه شده است .

(۱۲) هیچ سیستم سیاسی ایده آلی وجود ندارد که در اولویت سیاست گذاران قرار داشته باشد از دیدگاه نکته ی ۱۱ . این مسئله یک توضیح است بنابر این حوزه های وسیعی از توافق می توانند با ویژه گی های مناسب یک سیستم سیاستگذاری خوب در یک محیط فرهنگی خاص ، به دست آیند .