




REVIEW ARTICLE

Wicked Problems in Public Policy: Origins, Concepts and Critiques

Seyed Hamed Rastegar 

PhD of Public Policy, Faculty of Management, University of Tehran, College of Farabi, Qom, Iran

Corresponding Author's Email: hamedrastegar@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98289>

Received: 29 February 2024

Accepted: 12 April 2024

ABSTRACT

In recent years, the concept of wicked problems (in contrast to tame problems) is under scrutiny in different disciplines. However, it is usually applied with no attention to its characteristics, fundamental definitions and functions. Its vast use for different kinds of problems fragments views in definition and identification of this sort of problems. In this article origins and roots of wicked problems are identified first. A change in public problems stream, crisis in scope of science, government and economy and encountering these events creates the notion of wicked problems. Although someone out of the policymaking discipline introduced them, they existed in the realm of policy and were dealt with. Wicked-tame dichotomy rationale criticized and a spectrum of wickedness degree of problems is accepted among scholars. Wicked-tame Taxonomy of problems according to creators of this notion, resembles to existing problem taxonomy in public policy which divide problems to ill structured or well-structured ones. Nevertheless, different and various combination of complexity, uncertainty, amount of players and actors, tools and instruments can represent different kind of wicked problems. Meanwhile concept of wicked problems and its plausible functions receives serious criticisms, such as insufficient definition, wrong application, ignorance of reflexivity and inability to trickle down to public policy main stream.

Keywords: Wicked Problems, Public Policy, Crisis, Public Problem, Social Sciences.

Citation: Rastegar, Seyed Hamed (2024). Wicked Problems in Public Policy: Origins, Concepts and Critiques. *Iranian Journal of Public Policy*, 10 (2), 155-172.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98289>

Published by University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله مروری

مسائل بدخیم در سیاستگذاری عمومی؛ خاستگاه، مفاهیم و انتقادات*

سید حامد رستگار 

دکتری خط‌مشی‌گذاری، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، دانشکده‌گان فارابی، قم، ایران

رایانامه نویسنده مسئول: hamedrastegar@ut.ac.ir

* این مقاله برگرفته از طرح مطالعاتی است که با حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است.

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98289>

تاریخ دریافت: ۱۰ اسفند ۱۴۰۲
تاریخ پذیرش: ۲۴ فروردین ۱۴۰۳

چکیده

مفهوم مسائل بدخیم (در مقابل مسائل رام) طی سالیان اخیر در حوزه‌های مختلف علوم مورد توجه قرار گرفته است. با این حال کاربرد این مفهوم در بسیاری از اوقات بدون دقت به مشخصه‌ها و تعاریف زمینه‌ای و کارکردهای آن بوده و گستردگی استفاده از آن برای انواع مسائل باعث تفرق دیدگاه‌ها در شناسایی و تعریف مسائل بدخیم (سرکش) شده است. در این مقاله ابتدا خاستگاه‌ها و ریشه‌های مسائل بدخیم مورد بررسی قرار می‌گیرند. تغییر در جریان مسائل عمومی و ایجاد بحران‌ها در ۳ حوزه علوم، دولت و اقتصاد و تلاقی این جریان‌ها به خلق مفهوم مسئله بدخیم منجر شد. اگرچه معرفی کلاسیک مسائل بدخیم توسط افرادی خارج از عرصه سیاستگذاری انجام گرفت اما این مسائل پیش از آن در سیاستگذاری وجود داشتند و به آنها پرداخته می‌شد. پذیرش منطق دوگانه رام-بدخیم مورد انتقاد واقع شده و وجود یک طیف از میزان بدخیم بودن مسائل بیشتر مقبول صاحب‌نظران افتاده است. گونه‌بندی مسائل به بدخیم و رام بر حسب نظریات وضع‌کنندگان اصطلاح مسئله بدخیم، تا حد زیادی به انواع دسته‌بندی‌های موجود در سیاستگذاری عمومی که مسائل را به بدساختار بندی شده و با ساختار بندی مناسب تقسیم می‌کند شبیه است. با این حال ترکیبات متغیر و مختلفی از پیچیدگی، عدم قطعیت، تعدد کنش‌گران و ذینفعان، ابزارها و راه‌حل‌ها می‌تواند انواع متفاوتی از مسائل بدخیم را نمایندگی کند. همزمان انتقادات جدی به مفهوم مسائل بدخیم و کارکردهای احتمالی آن نیز مطرح گردیده که از آن جمله می‌توان به نقض در تعریف، استفاده نادرست، عدم توجه به بازاریابی و ناتوانی آن در نفوذ در جریان اصلی در عرصه علم سیاستگذاری اشاره کرد.

واژگان کلیدی: مسائل بدخیم (سرکش)، سیاستگذاری عمومی، بحران، مسئله عمومی، علوم اجتماعی.

استناد: رستگار، سید حامد (۱۴۰۳). مسائل بدخیم در سیاستگذاری عمومی؛ خاستگاه، مفاهیم و انتقادات. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۰ (۲)، ۱۷۲-۱۵۵.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.98289>



ناشر: دانشگاه تهران.

مسائل بدخیم؛ خاستگاه‌ها و ریشه‌ها

خلق مفهوم مسائل بدخیم در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ میلادی، ریشه در تحولاتی داشت که متأثر از کلان‌روندهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بودند. در حالی که به مدت تقریباً دو دهه پس از جنگ جهانی دوم دیدگاه‌های تکامل‌گرا و کارکردی در حوزه علوم اجتماعی در حوزه‌های مختلف دست بالا را داشتند، مجموعه‌ای از بحران‌ها در اقتصاد و سیاست و اجتماع و تغییراتی شبه پارادیمی در علوم اجتماعی منجر به شناسایی و رسمیت‌بخشی به مسائلی شدند که نام بدخیم بر آنها نهاده شد. برنامه جامعه بزرگ لیندون جانسون^۱ در دهه ۱۹۶۰ نمونه مجسمی از مشکلات فراروی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان برای پرداختن به این دست مشکلات بود (Peters & Fontaine, 2022: 14). خلق مسائل بدخیم ناشی از تغییرات در ماهیت مسائل، جنبش‌های معرفت‌شناختی و روش‌شناختی در علوم اجتماعی، نفوذ مفهوم و ادبیات پایداری در توسعه و بسترهای مرتبط با بحران‌ها در نظام سرمایه‌داری بود.

تغییر در مسائل

هر مسئله‌ای دارای وجوه و حدود و ثغوری است که جابجایی در این پارامترها سبب تغییر در مسئله می‌شود. با گذشت زمان مسائل عمومی دستخوش تغییر و تحول گردیده‌اند. این تغییرات علاوه بر تأثیری که در زندگی روزمره انسان داشته‌اند، راه‌حل‌های موجود را نیز به چالش کشیده و ابزارهای سنتی هدایت و کنترل جامعه را نیز ناکارآمد کرده‌اند. پس از اجرای برنامه‌های اصلاحی در پی جنگ جهانی دوم و از اواسط قرن بیستم به بعد دوران طلایی برنامه‌ریزی متمرکز تحت نظریه نوسازی فرا رسید. نظریه روستو^۲، مشاور رییس جمهور آمریکا در سال ۱۹۶۰ در بیانیه‌ای تحت عنوان *مراحل رشد اقتصادی: یک بیانیه غیر کمونیستی*^۳ که بعدها در قالب یک کتاب با همین عنوان به چاپ رسید، نمود بارزی از این رویکرد است. بر اساس نظر روستو که نمونه تمام عیار دیدگاه مدرنیزاسیون به شمار می‌رود، سبوری خطی و تکاملی برای دستیابی به توسعه وجود دارد. اجرای توصیه‌ها و الگوهای نظریه نوسازی برای پاسخ به مسائلی که قبلاً وجود داشت، خود به ایجاد مسائل جدید انجامید و هم‌زمان چهره جامعه نیز در پی تحولات اجتماعی و فناورانه در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ دستخوش تغییر شد. یکی از مهمترین این چالش‌ها، پیچیده‌تر شدن مسائل عمومی بود که در ۲ عامل اصلی ریشه داشت: افزایش جمعیت شهرنشین و اضافه‌شدن مسائل عمومی به یکدیگر. به تبع از نظریه نوسازی، توسعه قطبی^۴ به عنوان سیاستی که کارایی و رشد اقتصادی را به بار می‌آورد مورد اقبال بیشتری قرار گرفت. توسعه قطبی بر این امر اشعار دارد که تمرکز اقدامات توسعه بر روی چند بخش محدود و کلیدی سبب تحرک کل اقتصاد خواهد شد (Sarraf, 2000: 30). در این رویکرد با تمرکز بر مفهوم رخنه^۵ روستاها و شهرهای کوچک تا حد زیادی مورد بی‌مهری قرار داشتند و نتیجه آن کوچ روستانشینان و ساکنین شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ برای به دست‌آوردن فرصت‌های شغلی بهتر و بیشتر بود. علاوه بر این پیشرفت در بهداشت عمومی، کاهش نرخ مرگ و میر نوزادان و مادران و افزایش امید به زندگی باعث افزایش نرخ رشد جمعیت شد. هر دو این پیشران‌ها منجر به این شدند که در جوامع مختلف نرخ رشد شهرنشینی شتابان شود. این افزایش جمعیت هم به صورت کیفی و هم کمی بر تغییر مسائل عمومی اثر گذارد. اثر افزایش جمعیت ایجاد نقصان در ارائه بهینه خدمات و فشار بر زیرساخت‌ها و تشدید منازعات بود. بیشتر شدن تعداد ساکنان شهرها که با وسعت یافتن فیزیکی آنها شدت یافت، نیاز به زیرساخت‌ها و تأمین خدمات را بیش از پیش نمایان ساخت. این در حالی است که تأمین چنین زیرساخت و خدماتی به راحتی میسر نبود. بدین ترتیب مناقشه برای کسب سهم بیشتر از منابع بین گروه‌ها و ذینفعان شدیدتر گردید. تنها افزایش کمی جمعیت

1. The Great Society

2. Rostow

3. The Stages of Economic Growth: A Non-Communists Manifesto

4. Polarized Development

۵. رخنه Trickle down مفهومی است در نظریه توسعه روستو که بر اساس آن توسعه در یک بخش یا منطقه موجب نفوذ آن در قسمتهای دیگر می‌شود

نیست که باعث تغییر در مسائل عمومی شد، بلکه متنوع شدن جمعیت و گوناگونی آن به لحاظ فرهنگی و قومی و نژادی نیز به مسائل جدید منتهی شده یا مسائل موجود را پیچیده تر کرد. تنوع فرهنگی و قومی و نژادی به ایجاد تفرق میان هنجارها و ارزش‌ها و دیدگاه‌های بازیگران می‌انجامد. چنین تغییر دیدگاهی نسبت به حوزه ارزشی از یک سو موجب می‌شود مجموعه‌ای جدید از مسائل که پیشتر مسئله به حساب نمی‌آمدند در کانون توجه قرار گیرند. در واقع بازخوانی مجددی از مسائل بر اساس نگرش‌های جدید و نخواست‌ها صورت می‌گیرد و طی آن مسائل نوینی صورت‌بندی شده و در دستور کار قرار می‌گیرند. از سوی دیگر، ابزارهای حل مسائل قدیمی مورد پرسش و بازنگری واقع می‌شوند و روش‌های مرسوم حل مسائل با معیارهای ارزشی و هنجاری جدید بازبینی می‌گردند. پایداری^۱ به عنوان عاملی تعیین‌کننده در تعریف مسائل عمومی و تعیین و انتخاب راه‌حل‌های متناظر با آنها و لزوم توجه به آن در حل همه مسائل، موضوع دیگری بود که ماهیت و نگاه به مسائل و راه‌حل‌ها را دستخوش تغییر نمود. در حالی که معمولاً سیاستگذاران به دنبال دستاوردهای فوری و ملموس و قابل عرضه هستند (Head, 2008: 107)، پایداری نیازمند اتخاذ تصمیمات بلندمدت و دارای اثرات نامحسوس در بازه زمانی کوتاه است. پایداری به عنوان رکن اصلی توسعه، متضمن حقوق نسل‌های آتی بوده و ناظر بر «حاکمیت قانونی» است که آیندگان را از نظر دور نداشته است. همچنین «اجماع‌گونی» شرط لازم برای پایداری است تا تصمیمات و برنامه‌ها دارای ضمانت اجرایی در بلندمدت باشند. پایداری خود به معنای تغییر مسئله است. بسیاری از مسائل عمومی که دارای راه‌حل یک‌باره و کوتاه‌مدت با صرف مقادیر عظیمی از سرمایه‌های فعلی در نظر گرفته می‌شدند، در چارچوب مفهوم پایداری و پذیرش آن و اثرات آتی بر نسل‌های آینده، دوباره مورد بازبینی و بررسی قرار گرفتند. همچنین اهداف خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها نیز با معیار پایداری سنجیده می‌شوند که تغییر هدف خود به تغییر ابزارها می‌انجامد. ابزارها نیز به صورت جداگانه با معیار پایداری سنجیده شدند و از طرف دیگر لزوم پایدار بودن سیاست‌ها منجر به بلندتر شدن افق‌های سیاستگذاری شد. بدین ترتیب در چارچوب ادبیات پایداری پاره‌ای از مسائل که چندان مهم قلمداد نمی‌شدند موضعی برجسته یافتند.

بحران‌ها

بحران‌ها الگوهای کلی هستند که ممکن است در دولت، علوم یا نظام سرمایه‌داری رخ دهند. ایجاد بحران در علوم سخت به تعبیر کوهن، به انقلاب علمی منجر می‌شود. اما مفهوم انقلاب ناشی از بحران در علوم رفتاری به سختی قابل استفاده است. بحران جزء جدایی‌ناپذیر نظام سرمایه‌داری است و ایجاد بحران‌ها در زمان‌های مختلف موجب طرح مسائل جدید و تغییر الگوهای نظام انباشت سرمایه و تولید می‌گردند. بحران در دولت هم به ناکارآمدی سیاست‌هایی اشاره دارد که برای حل بحران در سرمایه‌داری تدوین شده‌اند. یک پای مسائل بدخیم در بحران‌هایی است که از اواخر دهه ۶۰ میلادی شروع شدند و برخی از آنها همچنان ادامه دارند.

بحران در علوم اجتماعی

اگر چه به نظر می‌رسد اطلاق اصطلاح انقلاب علمی قابل تسری به حوزه علوم رفتاری نباشد^۲ اما تغییر در گفتمان و رویکردهای علوم اجتماعی هم بر شکل‌گیری و شناخت مفهوم مسائل بدخیم اثر داشته است. علوم رفتاری از یک سو متأثر از جریان تغییر مسائل بودند و در پی انباشت مسائل حل نشده، برای یافتن راه‌حلی برای این مشکلات دستخوش تحول شدند. از طرف دیگر تکوین این علوم و الگوهای آن، پرسش‌های جدیدی را فرا روی مسائل و مشکلات عمومی گذارد و دیالکتیک و رفت و برگشت میان علوم اجتماعی و مسائل عمومی بر موجودیت مسائل بدخیم صحنه گذاشت. سیر کلان‌تحولات در زمینه علوم رفتاری بر ۴

1. Sustainability

۲. علوم رفتاری نه مانند علوم جا افتاده‌اند (Mature Science)، نه مرز جامعه علمی و تخصصی آنها برای پذیرش پارادیم جدید معلوم است، نه نظریه‌ها از برتری مطلق برخوردارند و نه نظریه‌های جدید به حل قطعی مشکلاتی که نظریه‌های قبلی از حل آنها ناتوان بودند پرداخته‌اند. این ۴ ویژگی که کوهن به صورت ضمنی برای پارادایم‌ها در نظر گرفته در علوم رفتاری و خصوصاً سیاستگذاری کمتر به چشم می‌خورد.

رکن استوار است: هستی‌شناسی، معرفت‌شناسی، انسان‌شناسی و روش‌شناسی. شناسایی و رسمیت بخشی به وجود مسائل بدخیم ناشی از تحولاتی است که در نگرش به این ۴ رکن ایجاد گردید. در عرصه هستی‌شناسی رفته‌رفته اهمیت ذهنی‌گرایی ملموس شد و توانست در مقابل عینی‌گرایی و اندیشه مبتنی بر وجود عینی واقعیت قد علم کند. تأکید بر اینکه واقعیت یک امر درونی است و در بیرون وجود ندارد تأثیر مستقیمی بر نقش سوژه به عنوان فاعل شناسا دارد. روش کسب معرفت و آگاهی نیز که در پارادایم اثبات‌گرا به کمک تجربه بود، به چالش کشیده شده و رویکرد عقل‌گرایی به عنوان جایگزین آن مطرح گردید. ناکافی بودن حواس برای کسب شناخت و لزوم توجه به آگاهی پیشین و اثرگذار بر کسب معرفت محور اصلی عقل‌گرایی قلمداد می‌شود. همراه با این دو تغییر توجه به ماهیت انسان هم از انسان مجبور و بلا اراده به اختیار بشری معطوف شد. انسان دارای اختیار خود به ساختن دنیا می‌پردازد نه آن که صرفاً تحت تأثیر نیروهای بیرونی و ساختارها باشد. این موارد همه به چرخشی در مبانی روش‌شناسی منتهی می‌شود. گسترده شدن روش‌های کیفی و نقد جدی بر رویکردهای آماری از جمله تغییرات در روش‌شناسی بود. این ۴ کلان روند که بر ۴ پارادایم مختلف در علوم اجتماعی تأثیر گذارده مقدمه‌ای بر تشخیص ماهیت و ویژگی‌های مسائل بدخیم بودند. تلفیق این ۴ عنصر به ۴ رویکرد عمده در علوم رفتاری منتهی می‌شود که هر کدام به نوبه خود سهمی در تعیین نظام مسائل عمومی و راه‌حل‌های آن داشته‌اند. تکامل‌گرایی و کارکردگرایی، رویکرد تفسیری، رویکرد مارکسیستی و نهایتاً دیدگاه ساختارگرا. هر کدام از این ۴ نگرش به نوعی مسئله عمومی را باز نمود کرده‌اند و خلق مفهوم مسائل بدخیم در خلال حرکت از تکامل‌گرایی و کارکردگرایی به ساختارگرایی و رویکرد تفسیری صورت پذیرفته است. چارچوب کارکردگرایی با تأکید بر عینی‌بودن حقیقت، اثبات‌گرایی و روش‌های علمی برای کسب دانش، تا سالیان متمادی به عنوان چارچوب غالب در علم‌الاجتماع شناخته می‌شد. از منظر جامعه‌شناسان کارکردگرا روش اثباتی که قبلاً در علوم طبیعی به موفقیت رسیده بود می‌توانست در جامعه‌شناسی هم به کار برده شود. در کارکردگرایی ساختاری ۴ ضرورت کارکردی که برای بقای جامعه ضروری هستند عبارت‌اند از سازگاری، تحقق هدف، انسجام و حفظ الگو (Morgan & Burrell, 1979: 78). از نظر هستی‌شناسی، معرفت‌شناسی و روش‌شناسی کارکردگرایی ساختاری مبتنی بر مدل‌هایی است که از علوم طبیعی گرفته شده است. این امر تا حد زیادی دیدگاهی نسبتاً جبر‌باور درباره ماهیت انسان به همراه دارد (Ibid: 82). رویکرد کارکردگرایی مسائل را از اساس نوعی عدم کارکرد در جریان کارکرد یک جامعه به مثابه یک سیستم می‌داند. از این نگاه مسائل با توجه به ریشه‌هایشان در شرایط اجتماعی قابل تحلیل بودند. سیاست‌گذاران با شناسایی شرایطی که منجر به عدم کارکرد می‌شود قادر بودند با مسائل آشکار و نهان ارتباط برقرار کنند (Parsons, 1995: 148). چارچوب تفسیری متأثر از آرای وبر و دیلتای در قرن بیستم شکل گرفت. دو ایراد عمده اثبات‌گرایی به تحکیم و گسترش رویکرد تفسیری منجر شد. اول آنکه تحقیق علمی آن‌گونه که اثبات‌گرایان استدلال می‌کردند، جدای از ارزش نبود و شیوه کسب دانش وابسته به وضعیت ذهنی پژوهشگر بود. دوم، حوزه انسان‌شناختی بود که با روش‌های علوم طبیعی دسترسی به دانش معتبر در آن غیرممکن می‌نمود. تفسیرگرایان بر اختیار انسان تأکید دارند و واقعیت را حاصل آگاهی و تجربه ذهنی انسان می‌دانند. آنچه دانش علمی قلمداد می‌شود بر مجموعه‌ای از پیش‌فرض‌ها، باورها و سنت‌های بیان نشده استوار است. سوم، انسان‌گرایی بنیادی است که اصولاً متکی بر بازخوانی آرای مارکس جوان است؛ یعنی تأکید بر نقش انسان جهت تحول و نقد ماتریالیسم تاریخی یا به عبارتی مارکسیسم فلسفی. لوکاج، گرامشی و اعضای مکتب فرانکفورت پایه‌گذاران رویکرد انسان‌گرایی بنیادی‌اند. رهروان این چارچوب بر ضرورت تحول اشاره می‌کنند که تنها با شکسته شدن سلطه ایدئولوژیک امکان‌پذیر می‌شود (Razavi, Et al, 2017: 205). از منظر نحل‌های مختلف این چارچوب، واقعیت به صورت اجتماعی ایجاد شده و پایدار می‌ماند. علم و منطق، فناوری، زبان و ... وسایل سلطه «شناختی» تعبیر می‌گردند و انسان را از خود بیگانه می‌سازند. پارادایم چهارم هم ساخت‌گرایی بنیادی است که مشخصاً حاصل گسست معرفت‌شناخت مارکس است. مارکسیسم مدیترانه‌ای آلتوسر از مهم‌ترین رویکردها در این چارچوب است. در این دیدگاه تغییر در جامعه نیازمند تحول در ساختارهاست که به میل خود فرو نریخته و دستخوش تغییر نمی‌شوند. ساختار در اثر بحران تغییر می‌کند که موجب تضادهای شدید شده و وضع موجود را متلاشی کرده و اشکال اجتماعی متفاوتی جای آن را

می‌گیرد. چارچوب ساختارگرایی بر ۴ اصل استوار است: نخست آنکه کل‌گرا است و تمامیت صورت‌بندی‌های اجتماعی را در نظر می‌گیرد. دوم، تأکید بر ساختارهایی است که وجود عینی داشته و از دوام و بقای نسبی برخوردارند. سوم، صحنه گذاشتن بر وجود تضادهاست که میان ساختارهای مختلف وجود دارد مثل تضاد میان روابط تولید و ابزار تولید، ارزش مازاد و ارزش مبادله‌ای و سرمایه و نیروی کار و سایر مواردی که اصولاً در مکاتب مارکسیستی وجود دارد. اصل چهارم، بحران است که غیرقابل اجتناب بوده و مرحله گذار از یک تمامیت ساختاری به شکل ساختاری جدید است.

بحران در نظام سرمایه‌داری

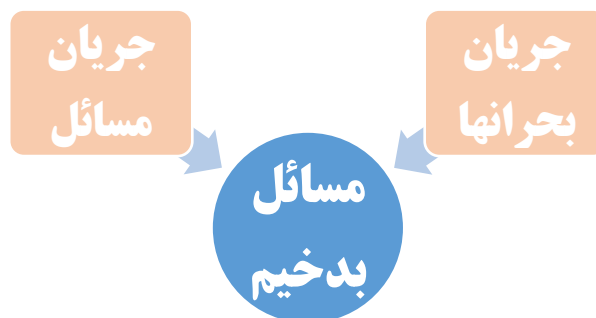
سرمایه‌داری دارای تناقضات درونی است. این تناقضات فشارهایی ساختاری هستند که گروهها را مجبور می‌سازند در یک زمان در دو جهت مخالف حرکت کنند. چون گروهها دارای رفتار عقلایی هستند و دنبال کسب منفعت هر چه بیشتر می‌باشند، تنها توجیه برای این رفتار را می‌توان در تضاد میان منافع بلندمدت و کوتاه‌مدت جستجو کرد. برای حل این مسائل، گروهها رفتارهایی را در پیش می‌گیرند که به نوبه خود کارایی نظام را تضعیف می‌کند. تناقضها اجتناب‌ناپذیرند، پس در گذر زمان سرمایه‌داری توانایی خود را برای بقا از دست می‌دهد. هنگامی که تناقضات به حد معینی برسند می‌توان گفت که نظام سرمایه‌داری وارد بحران شده است. یعنی ادامه توسعه نظام در راستای خطوط قبلی برای مدت زیادی امکان‌پذیر نیست. (Wallerstein, 1997: 163). مفهوم چرخه کوندراتیف^۱ که در اوایل قرن بیستم مطرح شده بود، به‌صورت استقرایی نشان می‌داد که چرخه‌هایی از بحران و نوسازی در نظام سرمایه‌داری ایجاد می‌شود. قوت این نظریه زمانی تأیید گردید که این چرخه‌ها در دهه ۷۰ میلادی تکرار شد. اضمحلال و افول رژیم فوردیستی دارای نشانه‌هایی چند بود که از آن جمله می‌توان کاهش سطح اشتغال، رکود تورمی و بحران مالی در دهه ۷۰ را نام برد. با اشباع شدن بازارهای مصرف حکومتها دیگر قادر به اصلاح عدم توازنها نبودند و نتوانستند به تعهدات خود در برنامه‌های رفاهی از پیش اعلام شده عمل نمایند (Waters, 2000: 86).

بحران در دولت

پس از بحران دهه ۳۰ میلادی و حاکم شدن رژیم انباشت فوردیستی، دولت‌های رفاهی بر سر کار آمدند. در این دوره، در اکثر کشورها خط‌مشی‌گذاری عمومی متأثر از برنامه نیو‌دیل^۲ روزولت و متعاقب آن «جامعه بزرگ» لیندون جانسون بود. در این زمان اولویت با دخالت دولت بود. برای دخالت دولت‌ها چند عامل و دلیل اصلی وجود داشت: ناتوانی بازار در ارائه خدمات عمومی، وجود پدیده عوارض جانبی (مثل آلودگی)، انحصارهای طبیعی (مانند برق و مخابرات و...) و اطلاعات نامتقارن (Danaeifard, 2016:26). سیاست‌گذاری عمومی در دول رفاهی دارای چند ویژگی عمده بود: این سیاست‌ها یک تور ایمنی اقتصادی داشتند که با مقررات دولتی در زمینه تجارت همراه می‌گشت. خط‌مشی‌های مالیاتی مبتنی بر اخذ مالیات بالا تنظیم می‌شدند و قوانین ضد تراست (انحصار چندجانبه) و حمایت از مصرف‌کننده در دست‌ورکار سیاست‌های عمومی قرار داشت (Shafritz & Borick, 2008: 324). حجیم‌شدن دولت برای اجرای برنامه‌های رفاهی اثرات معکوسی به بار آورد و روند انباشت سرمایه را مختل نمود. مالیات‌دهندگان خواهان تجدیدنظر در فعالیت‌ها و دخالت دولت شدند. بنابراین مسئله عمومی عوض شد و کاهش بوروکراسی و کوچک شدن دولت در دهه ۷۰ به‌عنوان یک هدف مطرح گردید. پس از آن، بازگشت به سنت لیبرالیسم و دخالت حداقلی دولت با مشکلاتی همراه گشت که مهم‌ترین آن‌ها مسئله مشروعیت بود. در واقع حوزه بحران در سرمایه‌داری از محور سرمایه‌داری و اقتصادی خارج شده و به حوزه مشروعیت رسید. از این جهت، بوروکراسی و بحران مشروعیت یکی از عوامل ایجاد مفهوم مسائل بدخیم به شمار می‌رود. مسائل بدخیم ماحصل تجمع بحران‌های اقتصادی، بحران در دولت و بحران در علوم

1. Kondratiev
2. New Deal

رفتاری بودند. بحران اقتصادی قادر نبود بر لهیب مسائل سرپوش گذارد و علوم رفتاری هم در ارائه راه‌حل‌ها ناتوان شده بود. دولت نیز نمی‌توانست منابع لازم برای ایجاد تغییرات مورد نیاز را تأمین کند. از این حیث، در دهه ۷۰ هم در زمینه اقتصاد و هم در زمینه علوم اجتماعی و هم در عرصه دولت تحولات شگرفی پدید آمد. انقلاب دیجیتال و فناوری ارتباطات و اطلاعات به همراهی تخصص‌گرایی منعطف دریچه‌ای را به روی بحران‌های سرمایه‌داری گشود و همزمان، رویکردهای کارکردی و تکاملی علوم رفتاری جای خود را به دیدگاه‌های بیشتر تفسیری داد تا راه‌حل‌های جدیدی برای مسائل بدون پاسخ پیشنهاد شود. حکومت نیز از ساختار سلسله‌مراتبی و متمرکز فاصله گرفته و فضای بیشتری برای دیگر کنش‌گران و ذینفعان فراهم شد. ترکیب بحران‌ها با جریان مسائل، به تولد مفهوم مسائل بدخیم منتهی شد. (شکل ۱).



شکل ۱. برهم‌کنش جریان مسائل و جریان بحران‌ها در ساخت مسائل بدخیم.

گونه‌بندی مسائل عمومی

دسته‌بندی مسائل در حوزه سیاستگذاری عمومی تاریخچه‌ای طولانی داشته و برخی تعاریف این حوزه با مفهوم مسائل بدخیم همپوشانی و قرابت دارند. یکی از اولین و مهمترین کارها در این زمینه تعریف مسائل بدساختار بندی شده در مقابل مسائل با ساختار بندی مناسب توسط سایمون بود. از نظر سایمون بیشتر مسائلی که پیش روی حل‌کنندگان مسئله قرار می‌گیرند از نوع بدساختار بندی شده هستند و باید آنها را به نحو صحیح ساختار بندی کرد تا برای حل‌کنندگان مسئله آماده شود (Simon, 1973: 186). با این حال اگر چه سایمون در مقاله "ساختار مسائل بدساختار بندی شده" به معرفی معیارهای مسائل درست ساختار بندی شده می‌پردازد اما او با یک نگاه بسیار خوش‌بینانه مدعی است که همه مسائل بدساختار بندی شده را می‌توان از این طریق حل کرد. مفاهیم بدساختار بندی شده و درست‌ساختار بندی شده تا حد زیادی نسبی‌اند و نمی‌توان همه مسائل عمومی را ذیل این دو جای داد. از این حیث مفهوم نیمه‌ساختارمند نیز به این طیف اضافه شد. در مسائل با ساختار بندی مناسب تعداد تصمیم‌گیران واحد یا کم است و گزینه‌های اندکی برای تصمیم‌گیری و انتخاب وجود دارد. چنین اولویت‌ها بر اساس ترجیحات تصمیم‌گیران مشخص بوده و نتیجه و پیامد اتخاذ تصمیم و انتخاب هرگزینه با قطعیت زیاد یا با مقادیر قابل قبولی از خطا معلوم است. در مسائل نیمه‌ساختارمند اگر چه تعداد تصمیم‌گیران بیشتر می‌شود اما همچنان گزینه‌ها محدودند و عدم توافق در خصوص منافع و ارزش‌ها با چانه‌زنی و تطبیق متقابل قابل مدیریت شدن است. با این حال پیامد اتخاذ گزینه‌های مختلف قطعی نیست. مسائل بدساختار بندی شده متشکل از تعداد زیادی تصمیم‌گیر با ارزش‌ها و منافع نامعلوم است که نمی‌توان آنها را اولویت بندی کرد. همچنین برعکس مسائل نیمه‌ساختارمند که در آنها امکان چانه‌زنی وجود داشت، در این دسته از مسائل تعارض بین اهداف بسیار برجسته است. گزینه‌های انتخابی و پیامدهای آنها چندان مشخص نیستند و سنجش تخمینی آنها مبتنی بر احتمالات، مخاطره‌آمیز خواهد بود. در مسائل بدساختار بندی شده ترجیحات خطی نبوده و برتری گزینه ۱ به ۲ و گزینه ۲ به ۳، الزاماً به معنای برتری گزینه ۱ به ۳ نیست. جدول ۱ دسته‌بندی مسائل عمومی را نشان می‌دهد.

جدول ۱. گونه‌شناسی مسائل عمومی (Dunn, 2018: 75)

ساختار مسئله			مؤلفه‌های دخیل در تصمیم‌گیری
ساختار بندی مناسب	نیمه ساختار مند	بد ساختار بندی شده	
واحد	تعداد اندک	تعداد زیاد	تعداد تصمیم‌گیران
کاملاً مشخص	محدود	نامحدود	گزینه‌ها
اجماعی	قابل مذاکره و چانه‌زنی	متعارض	ارزش‌ها
قطعی	نامعین	مخاطره‌آمیز	پیامدها
حتمی	تخمینی	تخمینی	احتمالات

تقسیم‌بندی دیگری از مسائل عمومی را هم می‌توان در نظر گرفت که بر مبنای ماهیت مسئله و ابزارهای حول آن باشد. اولین پرسش درباره مسئله این است که آیا قابل حل است یا اینکه در گذر زمان دوباره رخ می‌نماید؟ مسئله‌ای که قابلیت حل آن پایین باشد نیازمند تلاش‌های مستمر و مداوم برای تصمیم‌گیری در طی زمان است. ابزارهای انتخابی هم باید با ماهیت تداوم‌دار مسئله هم‌خوانی داشته باشند. پیچیدگی مؤلفه دیگری از مسئله است که باید مورد توجه قرار گیرد. این پیچیدگی هم سیاسی و هم در اجرا و برنامه‌ریزی است که می‌تواند شکل فنی یا علی به خود بگیرد. پرداختن به پیچیدگی سیاسی نیازمند فهم مشترک از مسئله است در حالی که پیچیدگی فنی به دانش و پژوهش نیاز دارد. پیچیدگی سیاسی و فنی هر دو بر فرایند متمرکزند که اولی بر مشارکت سیاسی تأکید داشته و دومی خواهان تخصص و دانش است. مقیاس سومین پارامتر در ماهیت مسئله است. تصمیم‌گیران علاقه دارند از راه‌حل‌های بزرگ و فوری متناسب با مسئله استفاده کنند. استفاده تدریجی از ابزارهای سیاست مورد هدف برای مسائل کوچک مناسب است اما برای مسائل با مقیاس بزرگ کارایی ندارد. در کنار ماهیت مسئله، ابزار حل مسئله هم می‌تواند در تقسیم‌بندی مسائل نقش ایفا کند. پارامترهای مهم در خصوص ابزارها عبارتند از تقسیم‌پذیری ابزارها، مبتنی بر پول بودن راه‌حل، کنشگران دخیل در مسئله و وابستگی متقابل. مسائلی که راه‌حل آنها قابل تقسیم نیست نیازمند اقدام جمعی جدی‌تری هستند و راه‌حل‌های مورد نیاز توسط بهره‌گیران آن سیاست هم باید مورد حمایت واقع شود. اگر مسئله‌ای با پول قابل حل باشد، تدوین راه‌حل‌ها حول هزینه‌ها می‌چرخد و تأکید بر میزان تناسب هزینه‌کرد به عنوان یک ابزار سیاستی جهت حل مسئله است. تعداد و تنوع افراد و کنشگران دخیل در ایجاد مسئله ممکن است به فشار و تنش بر ظرفیت دولت و پیچیدگی سیاستگذاری منتهی گردد. در مقایسه با مسائلی با گستره بیشتر، مشکلاتی که گستره آنها کمتر است نوعاً از آمادگی بیشتری برای استفاده از مقررات برای حل شدن برخوردارند. نهایتاً وابستگی متقابل به این پرسش می‌پردازد که آیا مسئله توسط یک سازمان و نهاد قابل حل است یا نه. با شلوغ‌تر شدن فضای سیاستگذاری، وابستگی‌های متقابل موجب تشدید مشکلات سیاستگذاری می‌شود. در صورتی که پرداختن به مسئله فقط در یک نهاد و بازیگر باشد انتخاب ابزار حل مسئله بر اساس تجربیات و ترجیحات مربوط به آن بازیگر تسهیل می‌شود. برعکس، برای حل مسائلی که تحت وابستگی متقابل میان نهادها و سازمان‌ها هستند باید به گزینه مشترک میان ابزارهای انتخابی رضایت داد. جدول ۲ این گونه‌شناسی را نشان می‌دهد.

جدول ۲. دسته‌بندی مسائل عمومی بر اساس ماهیت مسئله و ابزار (Hoornbeek & Peters, 2017: 367)

کاربردهای سیاستی		پرسش تعریف‌کننده مشخصه	مشخصه‌های مسائل سیاستی	
برای انتخاب ابزارهای سیاستی	برای سیاستگذاری		راه‌حل‌پذیری	مشخصه‌های اصلی
ابزارهای انتخاب شده برای حل مسائل با راه‌حل‌پذیری اندک، باید با ماهیت ممتد مسئله هماهنگ باشد	اگر راه‌حل‌پذیری بالا باشد یک بار مداخله کافی است در غیر این صورت اقدامات باید در طی زمان ادامه‌دار باشد	ایا مسئله قابل حل است یا به مرور زمان باز می‌گردد؟	راه‌حل‌پذیری	مشخصه‌های اصلی

پیچیدگی سیاسی و فنی هر دو متمرکز بر فرایند هستند اما اولی بر مشارکت سیاسی و دومی بر تخصص‌گرایی اشاره دارد	پیچیدگی سیاسی مستلزم فهم مشترک و پیچیدگی فنی مستلزم تخصص است	مسئله تا چه میزان پیچیده است؟	سیاسی	پیچیدگی
			فنی	
برای مسائل بزرگ مقیاس امکان استفاده تدریجی از ابزارهای سیاستی هدف‌گذاری شده وجود ندارد	سرمایه‌گذاری بر روی راه‌حل‌های بزرگ دم دستی و فوری متناسب با مسئله	ایا مسئله آنقدر بزرگ است که نتوان آن را تفکیک کرد؟	مقیاس	
برای حل مسائل قابل تقسیم می‌توان از ابزارهایی بهره گرفت که مورد حمایت بهره‌برداران از آن سیاست باشد.	راه‌حل‌های سیاستی که قابل تقسیم نباشند از کمبود اقدامات جمعی رنج برده و کسب حمایت برای آنها سخت است.	ایا راه‌حل‌های سیاستی قابل تقسیم هستند؟	تقسیم‌پذیری	
میزانی که می‌توان از پول و هزینه‌کرد به عنوان ابزار سیاستی مناسب برای پرداختن به مسائل استفاده کرد.	مسائلی که با پول حل شوند سیاست‌گذاری را به سمت هزینه سوق می‌دهند.	ایا می‌توان مشکل را بر اساس پول تعریف و یا حل کرد؟	مبتنی بر پول بودن ابزار	
راه‌حل‌های مبتنی بر تنظیم‌گری بر مسائل با گستره محدود قابل اعمال تر اند تا مسائل با گستره وسیع.	مسائل دارای گستره وسیعتر به فرایند پیچیده‌تر در سیاست‌گذاری ختم می‌شوند.	ایا افراد و نهادها و اقدامات زیادی در ایجاد مسئله دخیل بوده‌اند؟	گستره	
با کاهش تعداد سازمان‌ها و نهادهای دخیل در حل مسئله، انتخاب ابزار متناسب و مورد توافق با ترجیحات آنها ساده‌تر می‌شود.	پرداختن به مسائل با وابستگی متقابل کمتر در مقایسه با مسائل با وابستگی متقابل بیشتر، آسان‌تر است.	ایا یک سازمان یا نهاد می‌تواند مستقلاً به مسئله بپردازد؟	وابستگی متقابل	

مسائل بدخیم: تولد یک مفهوم

سرآغاز معرفی مفهوم مسائل بدخیم با پروفیسور وست چرچمن بود. او در سال ۱۹۶۷ برای این موضوع مجموعه سمینارهایی را در دانشگاه کالیفرنیا تدارک دید که در یکی از آن جلسات، هورست ریتل اقدام به معرفی مسائل بدخیم کرد (Skaburskis, 2008: 277). اصطلاح مسئله بدخیم به صورت مکتوب نخستین بار توسط چرچمن در اشاره به سخنرانی ریتل استفاده شد و به مجموعه‌ای از مشکلات سیستم اجتماعی اشاره داشت که به صورت نادرست تنظیم‌بندی شده‌اند و تعداد زیادی ذینفع و سیاستگذار با هنجارها و ارزش‌های متعارض در آن حضور دارند و چند دستگی و تفرق در سیستم کاملاً سردرگم کننده است (Churchman, 1967: B-141). مقاله معتبر و برجسته ریتل و وبر اولین و مهمترین کار علمی بود که برای تعریف و شناسایی مفهوم مسائل بدخیم انجام شد. این دو در سال ۱۹۷۳ مقاله‌ای را منتشر کردند و طی آن ویژگی‌ها ۱۰ گانه مسائل بدخیم را برشمردند. این خصوصیات عبارت بودند از:

- هیچ صورت‌بندی معینی از مسئله بدخیم وجود ندارد. هر پرسشی برای حل مسئله بدخیم منوط به این است که درباره راه‌حل‌های ممکن اطلاعاتی وجود داشته باشد. ارتباط متقابلی میان راه‌حل‌ها و تعریف مسئله بدخیم وجود دارد و صورت‌بندی مسئله بدخیم خود یک مسئله است.
- مسائل بدخیم توقف‌ناپذیرند. نمی‌توان مشخص کرد چه زمانی مسئله حل شده است و تغییر در دیدگاه‌ها و تعریف مسئله، به جستجوی راه‌حل‌های بهتر ختم می‌شود. توقف حل مسئله به پایان یافتن خود مسئله مربوط نیست بلکه به عوامل بیرونی همچون اتمام منابع و زمان بستگی دارد و مبتنی بر رضایت‌مندی از اهداف و دستاوردهای حاصله است.
- راه‌حل‌های متناظر با مسائل بدخیم، درست و غلط نیستند بلکه هنجاری و ارزشی بوده و در قالب خوب و بد جای می‌گیرند. برعکس مسائل فنی که افراد مستقل و متخصص می‌توانند پاسخها را به بوته آزمون گذارند، در مسائل بدخیم همه کنشگران

- و ذینفعان قادرند مدعی صلاحیت سنجش راه‌حل‌ها باشند بی‌آنکه هیچ کدام بتوانند معیار صحت ارزیابی این راه‌حل‌ها را در قالب قواعد رسمی تصمیم‌گیری تعیین کنند. بنابراین قضاوت‌های آنان بر حسب علایق فردی و گروهی، مبانی ارزشی و تمایلات ایدئولوژیک تفاوت‌های وسیعی خواهد داشت.
- هیچ آزمون فوری و نهایی برای سنجش راه‌حل‌های مسائل بدخیم وجود ندارد. هر راه‌حلی موجی از پیامدها دارد که در طی بازه زمانی وسیعی مشخص می‌شود. این پیامدها ممکن است دستاوردهای مورد نظر یا به دست آمده را تحت تأثیر قرار دهند.
 - برای حل مسائل بدخیم، فرصتی برای آزمون و خطا نیست. در حل مسائل بدخیم حجم زیادی از منابع صرف می‌شود که بسیاری از آنها غیر قابل بازگشتند. اشتباه در حل مسئله بدخیم غیر قابل جبران است.
 - مسائل بدخیم تعداد معینی راه حل ممکن ندارند. هیچ معیاری وجود ندارد که ثابت کند تمام راه‌حل‌های مسئله بدخیم احصا شده و مدنظر قرار گرفته‌اند.
 - هر مسئله بدخیمی الزاماً منحصر به فرد است. نمی‌توان مسائل بدخیم را در قالب طبقات مختلف جای داد و بر اساس مشابهت‌های موجود در هر دسته راه‌حلی اندیشید. در دنیای پیچیده برنامه‌ریزی سیاست‌های اجتماعی، هر وضعیتی در نوع خود یکتا است و مشابهی ندارد. اقتباس رویکردها از علوم فنی و مهندسی برای استفاده از راه‌حل‌های مشابه برای مسائلی که در ظاهر به هم شبیه‌اند، نه تنها غیرکارکردی است که حتی ممکن است آسیب‌زا باشد.
 - مسائل بدخیم خود علامتی از یک مسئله دیگر هستند. انتخاب سطح مسئله به تغییر ساختار بندی آن می‌انجامد و به تحلیل‌گر بستگی دارد.
 - انتخاب تبیین مسئله تعیین‌کننده ماهیت راه‌حل‌ها است. هر توضیحی درباره مسئله به معنای پذیرش پیش‌فرض‌های مختص به آن است که تعیین‌کننده راه‌حل‌ها خواهند بود. مردم تبیینی از مسئله را قبول خواهند کرد که برای ایشان پذیرفتنی بوده و با تمایلاتشان سازگار باشد.
 - برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران حق اشتباه ندارند. در دنیای سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان هدف نیل به حقیقت نیست بلکه بهبود وضعیت دنیایی است که مردمان در آن زندگی می‌کنند (Rittel & Weber, 1973: 161-176).
- این‌گونه بود که مفهوم مسائل بدخیم در دهه ۷۰ و با انتقاد از رویکردهای فنی-عقلایی و مهندسی‌گونه به مسائل پیچیده برنامه‌ریزی اجتماعی و سیاستگذاری به وجود آمد که ریشه در شکست برنامه‌های مبارزه با فقر، بیکاری و تهیه مسکن در مناطق محروم شهری داشت که ناشی از عدم شفافیت اهداف برنامه‌ها و سیاست‌ها، نیاز به هماهنگی و اطلاعات عملکردی بیشتر و بی‌توجهی به تجربه‌زیسته و چشم‌اندازهای ذینفعان و تأمین‌کنندگان خدمات بود (Alford & Head, 2017: 2; Head, 2008: 101).
- مسائل محدودی که با ابزار علم اثبات‌گرایانه و نگاه مهندسی به آن‌ها پرداخته می‌شد، از آنجایی که عناصر قابل تعریف و راه‌حل‌های قابل تأیید داشتند، رام یا خوش‌خیم نامیده می‌شدند. در نقطه مقابل مسائل اجتماعی مدرن معمولاً بدتعریف شده هستند و در برابر راه‌حلهای مورد توافق مقاومت می‌کنند. این مسائل مبتنی بر قضاوت‌های سیاسی هستند و نه یقین و اطمینان علمی، پس از این رو بدخیم به حساب می‌آیند. از سوی دیگر این دیدگاه وجود دارد که مشکلات بدتعریف‌شده و سطح تعارض بالای ذینفعان خود دال بر وجود مشکلات آشفته و درهم‌ریخته است. از این منظر مشکلات بدخیم، بدساختار بندی شده‌اند و تعدد ذینفعان و رویکردهای سیاسی ناهمگون و تعارض اهداف و ... الزاماً به بدخیم شدن یک مسئله منتهی نمی‌شود. بنا به این تعریف می‌توان مسائل بدخیم را مسائل مزمن فراروی سیاست‌های عمومی دانست که مبتنی بر ارزش‌ها بوده و مورد مناقشه هستند و درک و تعریف کامل ماهیت و دلالت‌های آنها چالش برانگیز است (Danken et al, 2016: 28).
- به طور خلاصه ۳ ویژگی عام مسائل بدخیم را از تعریف ریتل و وبر می‌توان یافت: حل‌ناپذیری این مشکلات، چند کنشگری بودن و مشکل در تعریف مسئله بدخیم. عدم قطعیت شناختی و پیچیدگی به تعریف‌ناپذیری مسئله می‌انجامد. کمبود دانش و اطلاعات در خصوص خود مشکل و یا راه حل‌ها و سخت بودن تشخیص روابط علت و معلولی ریشه

عدم قطعیت است. راه‌حل ناپذیری مشکلات بدخیم هم ناشی از ماهیت مزمن بودن آنها است. در پرداختن به مسائل بدخیم، توجه اصلی همچنان معطوف به بهبود وضعیت پیچیده و مشکل‌ساز است و نه حل این مسائل که این مهم از طریق فرایند اجماع بازیگران و کنشگران بر روی گزینه‌ها حاصل می‌شود و الزاماً راه حل بهینه مسئله نیست (Markowska et al, 2020: 3). بسیاری از تلاش‌ها برای حل یک مسئله بدخیم به ایجاد مسائل جدید منجر شده و یا اثرات مخرب و تشدیدکننده بر آن گذارده‌اند. مسائل بدخیم در محیط‌هایی با تعدد بازیگران رخ می‌نمایند که همان پیچیدگی اجتماعی است و می‌تواند به صورت کمی (تعداد افراد دخیل) و کیفی (تنوع ارزش‌ها، هنجارها، جهان‌بینی‌ها) باشد. ویژگی‌هایی که ریتل و وبر برای مسائل بدخیم برشمرده‌اند را می‌توان در ۴ دسته قرار داد. نبود تعریف معین از مسئله بدخیم، منحصر به فرد بودن آن و اینکه هر مسئله بدخیم نشانه و علامتی از یک مسئله دیگر است اشاره به خصوصیات هستی‌شناختی مسائل بدخیم دارد. عدم وجود راه‌حل معین و اثرپذیری راه‌حل‌ها از نحوه تعریف مسئله ناظر بر بعد معرفت‌شناختی مسائل بدخیم است. جنبه روش‌شناختی مسائل بدخیم دربردارنده غیرقابل آزمون بودن روش‌های حل مسئله در کوتاه‌مدت و توقف ناپذیری این مسائل است. بعد اخلاقی مسائل سرکش نیز مشتمل بر هنجاری بودن راه‌حل‌ها و جبران ناپذیری اقدامات انجام شده برای مواجهه با آنها است (Ruhl & Salzman, 2020: 1571). با گذشت زمان تغییرات مختلفی در این تعریف پدید آمد، اگرچه اکثر تعاریف جدید مبتنی بر برداشت‌هایی از این توصیف اولیه ریتل و وبر از مسائل بدخیم بودند. ویژگی‌های مسائل بدخیم را در دو دسته کلی می‌توان جای داد: ویژگی‌های مرتبط با مسئله و مرتبط با راه‌حل. بدین ترتیب ابعاد کلی مسائل بدخیم محدود به اجماع ناپذیری در تعریف مسئله و اجماع ناپذیری در راه‌حل‌ها هستند (Termeer et al, 2019: 170). به طریقی دیگر، می‌توان ۵ خصوصیت عمومی و کلی را برشمرد که ویژگی‌های ۱۰ گانه مسائل بدخیم منبث از آنها هستند. نخست بالاتکلیفی صورت‌بندی مسئله که ناشی از تعارض و تنوع منافع و ارزش‌ها و هنجارهای بازیگران و ذینفعان است که در طی زمان و نسل‌ها هم ممکن است دچار تغییر شود. دوم عدم قطعیت در راه‌حل‌ها و عواقب ناشی از آنها است. دو ویژگی اول خالق ویژگی سوم هستند: مسائل بدخیم غیر قابل حل اند. چهارم، غیر قابل بازگشت بودن تبعات راه‌حل‌ها است. نهایتاً منحصر به فرد بودن مسائل بدخیم در نوع خود است که پنجمین ویژگی به شمار می‌رود (Xiang, 2013: 1). یکی از موارد مهم در توجه به فائق آمدن بر مسائل بدخیم، تمرکز به تغییر رفتار است. مسائل بدخیم بین سازمانی هستند، چه از لحاظ گستره افقی و چه عمودی بخش‌های مختلف دولتی در آنها درگیرند. همچنین بسیاری از مسائل بدخیم با شکست مزمن سیاست‌ها عجین شده‌اند. یک مسئله بدخیم حالت ثابت و پایدار ندارد و همزمان با اینکه سیاست‌گذاران در حال پرداختن به یک مسئله بدخیم هستند، محدودیت‌ها و شواهدی که برای درک آن مورد استفاده‌اند دستخوش تغییر می‌شوند. مسائل بدخیم به یکدیگر وابسته بوده و چند علت‌ه هستند و نمی‌توان برای یک مشکل بدخیم فقط یک عامل را معرفی کرد (APSC, 2007: 4).

ویژگی‌ها و روش‌های طبقه‌بندی مسائل بدخیم

ویژگی‌های ۱۰ گانه ریتل و وبر سنگ بنایی بود بر تقسیم‌بندی مسائل به بدخیم و رام. این دوگانه نمی‌توانست همه مشکلات مختلف در عرصه سیاست‌گذاری عمومی را در خود جای دهد. از این رو دسته‌بندی‌های جدیدی به وجود آمد که علاوه بر ایجاد تغییر در مفهوم مسئله بدخیم و در عین این که شامل این مفهوم بودند، گونه‌های متنوعی از مسائل و مشکلات را شامل می‌شدند. پیچیدگی و عدم قطعیت از مفاهیم کلیدی در فهم مسائل بدخیم هستند. تعبیر مفهوم مسئله بدخیم از طریق توجه به این دو پارامتر و ترکیب آنها با مفهوم واگرایی حاصل می‌شود. بدین ترتیب یک الگوی ساده از ترکیب این سه فاکتور به دست می‌آید که مفهوم مسائل بدخیم را بازمی‌نمایاند. جدول ۳ این تعبیر اولیه و ساده را نشان می‌دهد.

جدول ۳. تعبیر مفهوم مسائل بدخیم با کمک پیچیدگی، عدم قطعیت و واگرایی (Head, 2008: 103)

زیاد	متوسط	کم	پیچیدگی عناصر، زیرسیستم‌ها و وابستگی‌های متقابل
زیاد	متوسط	کم	عدم قطعیت در رابطه با مخاطرات، پیامدهای اقدامات و تغییر الگوها
زیاد	متوسط	کم	واگرایی و چندپارگی نقطه نظرات، ارزشها و تمایلات راهبردی

افزایش بدخیم شدن مسئله

اطلاق صفت بدخیم به مسائل و مشکلات به سادگی میسر نیست و بر حسب شناخت مسئله و راه‌حل‌ها سه گونه وضعیت مختلف را می‌توان از هم تمیز داد. در وضعیت ۱ تعریف مسئله و راه‌حل‌های احتمالی برای تصمیم‌گیران مشخص و واضح است. در این موارد راه‌حل‌های تکنیکی از سوی تصمیم‌گیران و افرادی که تحت تأثیر آن تصمیمات قرار می‌گیرند مفید فایده است. در حالت دوم علیرغم شفاف بودن مسئله، به علت عدم امکان برقراری رابطه علت- معلولی راه‌حل‌ها معین نیستند و از این رو برای حل مسئله یادگیری و گفتگو میان دولت و ذینفعان لازم است. در مسائل نوع سوم هم مسئله و هم راه‌حل‌ها نامشخص‌اند. از این رو می‌توان مسائل نوع اول را رام و نوع سوم را بدخیم خواند. بدین ترتیب طیفی از مسائل به وجود می‌آید که در یک سر آن مسائل رام با سطح اندکی از پیچیدگی و منازعه هستند که طبعاً عدم قطعیت کمتری دارند و در سر دیگر طیف مسائل بدخیم‌اند که به علت واگرایی ذینفعان و کنشگران در تعریف مسئله و راه‌حل‌ها سطح بالایی از عدم قطعیت و مناقشه را در خود نهفته دارند. افزایش سطح پیچیدگی و تنوع به عدم قطعیت و ابهام بیشتر می‌انجامد (Head & Alford, 2015: 717). این طبقه‌بندی بعداً اصلاح شد و شکل دیگری به خود گرفت. بر اساس روشن بودن راه‌حل‌ها و مشکلات از یک طرف و هم‌سویی بازیگران و ذینفعان از سوی دیگر می‌توان ۹ گونه مسئله را از هم بازشناخت. زمانی که مسائل و راه‌حل‌ها شفاف باشند و میان بازیگران نیز تقارن قدرت و اطلاعات وجود داشته و ارزش‌ها و هنجارها همسو باشد، با یک مسئله رام مواجهیم. زمانی که دانش و اطلاعات تا حدی میان کنش‌گران پخش شده اما هنوز اجماع بر سر ارزش‌ها و تعریف مسئله موجود باشد، با یک مشکل پیچیده به لحاظ ارتباطی طرفیم. افزایش تعداد کنشگران و عدم اجماع بر سر منافع و ارزش‌ها، مسئله را به یک مسئله پیچیده سیاسی بدل می‌کند. معلوم بودن مشکل و نامشخص بودن راه‌حل‌ها انواع دیگری از مسائل را بر حسب تعارض ارزش‌ها و منافع و تقارن دانش و اطلاعات میان بازیگران و ذینفعان به وجود می‌آورد. در این وضعیت با اجماع میان بازیگران، مسائل پیچیده تحلیلی پدیدار می‌شوند. افزایش بازیگران به پیچیده‌تر شدن مسئله می‌انجامد و در نهایت با از بین رفتن اجماع میان آنها مسئله از نظر سیاسی شکل آشفته به خود می‌گیرد. هنگامی که نه مسئله معلوم باشد و نه راه‌حل‌ها مشخص، در صورت اجماع میان بازیگران، مسئله تحت اقدام یک مسئله پیچیده شناختی خواهد بود. تعدد بازیگران مسئله را از نظر مفهومی مناقشه‌آمیز می‌کند و در نهایت با عدم اجماع میان بازیگران با یک مسئله فوق بدخیم مواجه می‌شویم. جدول ۴ این گونه‌شناسی را نشان می‌دهد.

جدول ۴. گونه‌شناسی انواع مسائل بر حسب مسئله، راه‌حل، کنشگران (Sleg et al, 2023: 33)

عدم وضوح و شفافیت مسئله و راه‌حل	مسائل پیچیده شناختی	مسائل مناقشه‌آمیز مفهومی	مسائل فوق بدخیم
مسئله شفاف و راه‌حل نامشخص	مسائل پیچیده تحلیلی	مسائل پیچیده	مسائل آشفته سیاسی
مسئله و راه‌حل هر دو مشخص و واضح	مسائل رام	مسائل پیچیده ارتباطی	مسائل پیچیده سیاسی
	ارتباط همکاری‌گونه و بدون سوگیری	کنشگران متعدد با عدم تقارن اندک دانش و اطلاعات	کنشگران متعدد با ارزش‌ها و منافع متعارض

در نوع دیگری از دسته‌بندی مسائل، آنها به ۳ گونه رام، بدخیم و بحرانی تقسیم شده‌اند. مسائل رام اگر چه ممکن است بغرنج باشند اما در طی یک سلسله اقدامات قابل حل‌اند و تأکید اصلی در آنها بر فرایند است. نکته مهم در مسائل بدخیم پرسش صحیح است و نه تدارک پاسخ‌های درست. مسائل بحرانی مشکلاتی هستند که زمان بسیار محدودی برای تصمیم‌گیری و اقدام در خصوص آنها وجود دارد و همواره با رویکرد تمرکز قدرت و اختیار همراه‌اند. در این موارد به نظر می‌رسد که آنچه باید انجام شود قطعی است و تصمیم‌گیران باید مصمم بوده و متمرکز بر پاسخ باشند و نه پرسش. ولی تصمیم‌گیران باید اطمینان حاصل کنند که اقدامات با بحران موجود متناسب است یا بحران واقعی است. این عدم قطعیت صرفاً در حوزه تصمیم‌گیران است و سایر کنشگران در آن دخیل نیستند. هر وضعیت و مشکلی که بد تعریف شده باشد الزاماً به مسئله بحرانی ختم نمی‌شود مگر در حالتی که کنشگران و ذینفعان احساس بحران و خطر کنند (Grint, 2005: 1474). این گونه‌شناسی‌ها از تعریف مسائل بدخیم نشان می‌دهد که می‌توان آنها را بر اساس ۳ معیار کلی طبقه‌بندی کرد. دسته اول تعاریفی از مسائل بدخیم هستند که بر صورت‌بندی مسئله تأکید دارند. از این منظر بدخیم‌بودن یا نبودن یک مسئله بر اساس نحوه ساختاربندی و چارچوب‌بندی آن مشخص می‌شود. مسائل بدخیم با ساختاربندی نامناسب هستند. دسته دوم پیچیدگی را در کانون توجه خود قرار داده و آن را عامل اصلی تمیز مسائل بدخیم از باقی مسائل و مشکلات می‌دانند. پیچیدگی می‌تواند در محیط و بستر رخداد مسئله، در ابزارهای حل مسئله و یا در ارزش‌ها و مفاهیم کنشگران و ذینفعان مسئله باشد. افزایش پیچیدگی به بدخیم‌شدن مسئله منجر می‌شود. سومین معیار راه‌حل‌ها و ابزارها است. استفاده از رویکردهای مدیریت سنتی، سلسله‌مراتبی و خطی جوابگوی مسائل بدخیم نیست و پاسخ‌های فنی به بهترین پاسخ ممکن منتهی نخواهند شد. بین این ۳ معیار اثر متقابل وجود دارد. پیچیدگی باعث بغرنج‌ترشدن صورت‌بندی مسائل می‌شود و احتمال چارچوب‌بندی نامناسب از یک مسئله را افزایش می‌دهد. همچنین پیچیدگی بر راه‌حل‌ها نیز اثر می‌گذارد و امکان اثربخش

بودن آن را تغییر می‌دهد. از طرف دیگر ساختاربندی نامناسب علاوه بر اینکه به انتخاب ابزارهای نادرست منتهی می‌شود، خود بر پیچیدگی مسئله می‌افزاید.

حوزه مسائل بدخیم و مساهمت آن در سیاستگذاری

استفاده از مفهوم مسائل بدخیم در ابتدا مربوط به همه علوم اجتماعی می‌شد چرا که خصوصیات ده‌گانه مسائل بدخیم را تقریباً در تمامی آنها می‌توان دید. با این حال مشکلات بدخیم در حوزه سیاستگذاری و ادبیات مرتبط با آن در زمینه چارچوب‌بندی مسائل، طراحی سیاست‌ها، ظرفیت خطمشی و بستر اجرایی خود را نشان می‌دهد (Head, 2019: 184). واژه سیاستگذاری عمومی گرچه بعد از جنگ جهانی دوم باب شد، اما به عنوان یک مفهوم مؤثر در حوزه سیاسی و اجتماعی، تاریخی پر فراز و نشیب به خود دیده است. نخستین بار هارولد لاسول بود که با ارائه یک تعریف ویژه و خاص مفهوم سیاستگذاری عمومی را به عنوان یک موضوع منفرد و واحد در علوم اجتماعی برجسته ساخت. وی پا را از این هم فراتر گذاشت و اصولاً علم الاجتماع را برای حل مسائلی می‌دانست که توسط جهت‌گیری‌های سیاستی تعیین می‌شدند. در واقع این سیاستگذاری بود که مشخص می‌کرد که مشکل و مسئله چیست تا علوم اجتماعی به ارائه راه‌حلها بپردازند (Torgerson, 2007: 15). این نظریه در میان مارکسیست‌های ساخت‌گرا طرفداران فراوانی دارد. بورديو جامعه‌شناس برجسته فرانسوی ادارات و نمایندگان سیستم دولتی را تهیه‌کنندگان و طراحان عمده «مشکلات اجتماعی» می‌داند که علوم اجتماعی در اغلب موارد با پذیرش این مشکلات به عنوان مسائل اجتماعی، بر این مسئله‌سازی مهر تأیید می‌زنند (Bourdieu, 1994: 138). لاسول سیاستگذاری را دارای ۳ ویژگی می‌داند: چندرشته‌ای است، به دنبال حل مشکل است و به شدت هنجاری است (Howlett & Ramesh, 1995: 5). مفاهیمی چون بدساختاربندی شده، بدتعریف شده و مانند این‌ها در ادبیات سیاستگذاری کاملاً جا افتاده‌اند و پس از ابداع مفهوم بدخیم، معمولاً به جای آن به کار رفته‌اند و کماکان مسئله بدساختاربندی شده و با ساختاربندی مناسب معادل بدخیم و رام بوده است (Dunn, 2018: 76, Nair & Howlett, 2017: 23, Xiaoxing et al, 2022: 308). برخی مدعی‌اند توجه ویژه به ساختاربندی مسائل و نگاه به آنها از زوایای مختلف، طراحی برنامه‌ها و استفاده از ابزارهایی که مناسب با پیچیدگی و ابهام باشند، بهبود قابلیت ارزیابی و سیاستگذاری و نهایتاً ارتقای ظرفیت مشارکتی سیستم‌های خطمشی، پذیرش محدودیت دانش موجود، تقویت فرایند یادگیری و بهبود اصلاحات رویه‌ای برای گشوده کردن سیاستگذاری به روی عموم و شفاف‌سازی آن از جمله اثراتی هستند که ورود مفهوم مسئله بدخیم به ادبیات سیاستگذاری از خود بر جای گذاشته است (Head, 2019: 192). در واقع پیچیدگی ذات مسائل بدخیم و بستر سیاسی اجتماعی که باید در آن مدیریت شوند نظریه‌های سیاستگذاری عمومی را وادار کرده است تا در مفروضات خطی و خردگرایانه حاکم در زمانی که ریتل و وبر چارچوب مسائل بدخیم را مطرح کردند، تجدید نظر کنند. این تغییر را به وضوح می‌توان در قالب تمرکز بر انواع حکمرانی تعاملی و شورایی، به رسمیت شناختن طرح‌های سیاستی پیچیده و تلفیق ابزارهای خطمشی، درک فرایندها و سازو کارهای تغییر و اشکال ظرفیت‌تر و دقیق‌تر ارزیابی سیاستی دید (Termeer, 2019: 174). یکی از مسائل مورد توجه در زمینه مسائل بدخیم برای سیاستگذاری آن است که بسیاری از مسائل حوزه عمومی از منظر پیچیده بودن به مسائل بدخیم نسبتاً شبیه‌اند اما تمرکز آنها بیشتر بر موانعی است که تعریف مسئله را حتی به صورت عملیاتی مشکل می‌کنند. پژوهش بر روی پیچیدگی در سیاستگذاری عمومی توجه به آن در این حوزه علمی را به مسیری برده است که تا حدی به مفهوم مسائل بدخیم شبیه است. وجه تمایز بین ریتل و وبر و محققین حوزه پیچیدگی در آن است که گروه اول به فهم ماهیت و ذات مسائل علاقه داشتند و گروه دوم به امکان‌پذیری راه‌حل‌ها (Peters, 2021: 34). شاید مهمترین مساهمت مفهوم مسائل بدخیم در حوزه سیاستگذاری عمومی برای حل این مسائل، دخیل‌ساختن عدم قطعیت به عنوان ویژگی محوری آن باشد. با این حال می‌توان ادعا کرد که عدم قطعیت در همه حوزه‌های زندگی اجتماعی حاضر است پس به تنهایی نمی‌تواند عامل تعیین‌کننده در بدخیم بودن یک مسئله به حساب آید. بنابراین لازم است به دو مفهوم دیگری نیز توجه شود: پیچیدگی مسئله و واگرایی

ذینفعان (Head, 2008: 103). نگاه به مسائل از دریچه مفهوم مسائل بدخیم باعث شده است تا بسیاری از مسائل و مشکلات عمومی که زمانی صرفاً به عنوان مشکلات فنی و مهندسی قلمداد می‌شدند در قالب جدیدی مطرح شوند و با سیاستگذاری مرتبط گردند. توجه مسائل بدخیم به عاملیت انسان هم در ایجاد و هم در فهم مسائل و مشکلات عمومی باعث شد این مفهوم مسیر خود را به حوزه سیاست‌های عمومی پیدا کند. بدین ترتیب بسیاری از مسائل که در ابتدا یک مشکل فنی بودند به عنوان یک مسئله اجتماعی شناخته شده و ابعاد رفتاری و سیاسی پیدا کردند. طبعاً پرداختن به این مشکلات نیازمند توجه به فرایندهای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در بخش عمومی و دولتی بود. مثلاً ترافیک همواره به عنوان یک معضل فنی و مهندسی دیده می‌شد که با طراحی و برنامه‌ریزی و افزایش زیرساخت‌ها قابل حل است. اما از زاویه دید مسائل بدخیم، دولت با اینکه قصد حل این مسئله را دارد خود با حمایت از صنعت خودروسازی و ارائه یارانه به سوخت عامل ایجاد ترافیک به حساب می‌آید. ارائه هر راه‌حلی برای ترافیک (مانند طرح زوج و فرد، وضع عوارض و ...) ممکن است اثرات وسیعی بر بخش‌های دیگر اقتصاد شهر یا حتی کشور داشته باشد. تنظیم راه‌حل‌ها بر مبنای تصاویری بعضاً متعارض خواهد بود که کنشگران و ذینفعان از مسئله دارند؛ مثلاً ممکن است این ادعا مطرح شود که عدم تکافوی معابر اصلی و شریانی باعث ایجاد ترافیک است. گروهی دیگر مدعی لزوم گسترش حمل‌ونقل عمومی شوند و دسته‌ای دیگر بر کاهش سفر درون شهری برای کم شدن ترافیک تأکید کنند. همچنین اجرای برخی راه‌حل‌ها مانند احداث بزرگراه، پل و سایر پروژه‌های عظیم غیرقابل بازگشت است. گلوگاه‌های ترافیکی در مقاطع زمانی خاص (مثل زمان تعطیلی مدارس) غالباً ناشی از مدل‌های رفتاری افراد هستند. مثلاً در اینجا این پرسش مطرح است که چرا بسیاری از والدین حاضر نیستند از سرویس برای فرزندان خود استفاده کنند. علت چنین رفتاری مسلماً عاملی نیست که بتوان آن را به سادگی و در چارچوب برنامه‌ریزی شهری و توسعه حمل‌ونقل عمومی و ... کنترل کرد و یا تغییر داد بلکه دخالت و پیگیری بخش بزرگی از دستگاه‌ها و نهادهای امنیتی و فرهنگی و ... را می‌طلبد. بدین ترتیب آن دسته از مسائل عمومی که با لنز مسائل بدخیم تحت بررسی قرار گیرند، جنبه صرفاً فنی خود را از دست داده و راه‌های جدیدی برای پرداختن به آنها مکشوف می‌شود. با همه این‌ها به نظر می‌رسد تأثیر مفهوم مسائل بدخیم بر سیاستگذاری چندان وسیع و مهم نبوده و اثر مستقیم محدودی بر نظریه‌های سیاستگذاری گذاشته است. برعکس، این سیاستگذاری عمومی بوده که با ورود به عرصه مشکلات با ماهیت ظاهراً فنی، مفهوم مسائل بدخیم را در خود جای داده است. سیاست‌پژوهی‌های متعددی که پیش از ابداع مفهوم مسائل بدخیم انجام شدند، چالش‌هایی که انواع مشخصی از مشکلات سیاستی بر تصمیم‌گیران و خط‌مشی‌گذاران تحمیل می‌کردند را مورد پذیرش و تأیید قرار داده بودند. اما به نظر می‌رسد بقا و احیای این مفهوم در شاخه‌های گوناگون ادبیات مربوطه ناشی از آن باشد که پژوهش‌های سیاستی به نحو کافی به چالش‌هایی که توسط مسائل بدخیم بر سیاستگذاران و تصمیم‌گیران تحمیل شده نپرداخته‌اند. به عبارت دیگر مفهوم مسائل بدخیم موجد نظریه جدیدی در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری نیست بلکه برای پرداختن به آنها باید مراحل مختلف سیاستگذاری با خصوصیات و ویژگی‌های مسائل بدخیم هماهنگ و تطابق داده شود.

نقد و ارزیابی

بسیاری از محققین بر این باورند که مفهوم مسائل بدخیم مفید و کارآ است و می‌تواند محدودیت‌های رویکردهای تقلیل‌گرا برای پرداختن به مسائل پیچیده اجتماعی و زیست‌محیطی را مشخص کند. با این همه اشاعه وسیع مفهوم مشکلات بدخیم در زمینه‌های مختلف علمی موجب شده است تا عمومیت یافتن و استفاده عادی از آن ارزش تحلیلی این مفهوم را از بین ببرد (Head, 2022: 29). دسته‌ای دیگر معتقدند که مفهومی دوپهلوی و مبهم است و بیش از آنکه جنبه تحلیلی داشته باشد، نوعی لفاظی و بازی با کلمات است (Lönngrén & Van Poeck, 2021: 481). این مهم با هدف بهره‌برداری سیاسی و جهت‌دهی به تخصیص منابع صورت می‌گیرد. همچنین نامیده شدن یک مسئله به عنوان مشکل بدخیم، بر تلاش ذینفعان برای حل آن مسئله اثر منفی می‌گذارد (Ibid, 482). می‌توان گفت که تلاش ریتل و وبر در معرفی مفهوم مسائل بدخیم برای نقد و به چالش

کشیدن رویکردهای برنامه‌ریزی در زمان خود بوده است نه برای ارائه پیشنهادهاتی در خصوص روش‌ها و فرایندهایی به منظور مدیریت مسائل پیچیده و بدخیم در آینده.

یکی از انتقادات اساسی به مفهوم مسئله بدخیم عدم تمایز مشخص آن در مقابل مفاهیم مشابه همچون مسائل بدساختار بندی شده، بد تعریف شده، مورد مناقشه، پیچیده و ... است به نحوی که حتی برخی از پژوهشگران این مفاهیم و اصطلاحات را جایگزین مفهوم مسئله بدخیم کرده‌اند (Dunn, 2018: 76). این موضوع ریشه در تعریف اصلی آن به صورت دوگانه رام- بدخیم دارد. برعکس پیش‌فرض‌های موجود در بخش اعظم ادبیات مربوط به مسائل بدخیم پس از ریتل و وبر، هدف آن دو از تمایز انگراری رام- بدخیم به منظور تمایز بخشی به انواع مشکلات سیاستی نبوده است. در حقیقت آنها قصد داشته‌اند بین مسائل جامعه‌شناختی و علوم طبیعی تفاوت گذارند. بنابراین به غلط در برخی از مطالعات بعدی تلاش شده تا مشکلات اجتماعی بدخیم شناسایی شوند یا میزان بدخیم بودن آنها سنجیده گردد در حالی که از منظر آن دو همه مشکلات اجتماعی بدخیم هستند. فراتر از آن، بدخیم یا رام نامیدن مشکلات بر حسب شاخه‌های مختلف علوم یک تصور غلط و گمراه کننده است. حجم وسیعی از ادبیات علمی حول جامعه‌شناسی علم نشان داده که روال معمول در علوم طبیعی کاملاً به دور از منطق مکانیکی مربوط به مشکلات رام بوده و یک فرایند اجتماعی است و از طریق اقدامات مبتنی بر شهود و عادت‌واره‌ها که تحت تأثیر هنجارهای فرهنگی- اجتماعی بوده و محدود و مقید به تعارضات سیاسی است، شکل می‌گیرد. مشکل بعدی در خلق مفهوم بدخیم آن است که از یک کار پژوهشی نشأت نگرفته و به مفاهیم سیاستگذاری که پیش از آن وجود داشته و دربردارنده بسیاری از مبانی پایه‌ای آن (مانند توجه به هنجارها و ارزش‌ها، بازیگران و ..) بوده توجهی نکرده است. دیگر انتقاد مهم وارده به مفهوم ارائه شده توسط ریتل و وبر، عینی‌گرایی موجود در دیدگاه آنهاست. نگاه آنها به مسائل بدخیم از زاویه بیرونی است و علاوه بر بی‌توجهی به محیط و بستر شکل‌گیری مسئله بدخیم، با نگرشی تقلیل‌گرایانه نقش بازیگران و ذینفعان در ساخت مسئله اجتماعی را نادیده می‌گیرد. هر مسئله‌ای برای کسانی که درگیر آن هستند یا به حل آن مشغول‌اند مسئله به حساب می‌آید پس به ناچار یک زاویه دید مشخصی برای آن وجود دارد که همه دیدگاه‌ها، تعبیر، چشم‌اندازها و ارتباطات اجتماعی با دیگر بازیگران ذینفع از این زاویه انجام می‌شود. مشکلات سیاستی قابل حل و فصل قطعی نیستند و راه‌حل‌ها همواره در تضاد و تعارض با منافع برخی گروه‌ها و اشخاص قرار خواهند گرفت و برای پذیرش آنها متقاعد نخواهند شد که این موضوع موجب نارضایتی و تحمیل قانون به ایشان می‌شود. اما در طی زمان ممکن است چینش بین بازیگران و ذینفعان عوض شده و مسئله تغییر کند. پس نمی‌توان سیاستگذاری را با حل مسئله یکی دانست بلکه چرخه و تسلسلی از خلق مسئله، حل مسئله و جایگزین شدن مسئله است (Turnbull & Hoppe, 2019: 318-321). در ادبیات مفهوم بدخیم ۳ اصل کلی به چشم می‌خورد: ۱) عدم توافق بر سر ارزش‌ها و هنجارها، عدم قطعیت شناختی و پیچیدگی نهادی میان کنشگران ۲) نیاز به صورت‌بندی یک پاسخ فعالانه به مسئله بدخیم با تأکید بر شبکه‌ها، اعتماد و یادگیری ۳) اتصال مباحث علمی به چالش‌های عملی (Noordegraaf et al, 2019: 280). این ۳ اصل با انتقاداتی همراه است. نخست اینکه ادبیات مسائل بدخیم با تجربه شهروندان و بازیگران که به صورت روزانه در پرداختن به آنها درگیرند، بیگانه است. افرادی که حول یک مسئله بدخیم به فعالیت مشغول‌اند تفاوت‌های زیادی با هم دارند و مفهوم بدخیم بودن توسط آنها یکسان درک و دیده نمی‌شود. دوم اینکه نسبت به مشارکت و همکاری و یادگیری بیش از حد ابراز خوش‌بینی شده است. ذات و ماهیت مسائل بدخیم آکنده از احساسات غلیظ، رقابت، مقاومت و عدم اعتماد است و شبکه‌سازی و اعتمادسازی در آن بسیار مشکل خواهد بود. در واقع همین عدم امکان به وجود آوردن اعتماد و شبکه‌سازی است که مسائل بدخیم را بدخیم می‌کند! سوم، مشخص نیست کاربرد و کارکرد حرفه‌ای و مدیریتی مفهوم مسائل بدخیم چیست؟ ادبیات مرتبط با مسائل بدخیم فقط به آنچه باید انجام شود پرداخته‌اند اما اینکه چطور می‌توان این اقدامات را هماهنگ کرد و چه کسی کدام اقدام را انجام دهد را مسکوت گذارده‌اند. یکی از مهم‌ترین مسائل آن است که متخصصین و حرفه‌ای‌ها در حالی به عنوان مسئول پرداختن به حل مسائل بدخیم شناخته می‌شوند که خود بخشی از مشکل‌اند (Ibid, 284). تمامیت‌گرایی افراطی در مفهوم مسائل بدخیم هم خود منشأ ناتوانی در مواجهه با آنها است. این تمامیت‌گرایی باعث

می‌شود که وجوه جزئی و ریز مسئله بدخیم مغفول مانده و امکان استفاده از ابزارهای مقطعی و موضعی از بین برود. در تعریف مسائل بدخیم محدودیت زمانی موضوع برجسته‌ای است که اقدامات و پاسخ‌های سریع و متهورانه می‌طلبد و تأنی و طمأنینه را از تصمیم‌گیران و سیاستگذاران دریغ می‌کند. در این دیدگاه هر راه‌حلی یا به موفقیت ختم می‌شود یا شکست می‌خورد. منطق صفر و یک در تعریف مسئله بدخیم مانع از این است که بسیاری از مسائل را که بین بدخیم بودن و رام بودن قرار دارند به درستی تحلیل و بررسی کرد (Alford & Head, 2017: 4). در کل مجموعه انتقادات به مفهوم مسائل بدخیم در ۴ زمینه اصلی قابل تجمیع‌اند. نخستین زمینه در تعریف مسائل بدخیم است. تعاریف متعددی که در بعضی جهات با یکدیگر همپوشانی نداشته یا مشخصه‌ها و ویژگی‌های ذکر شده در هر تعریف معانی و تفاسیر متفاوتی دارند. مثلاً پیچیدگی مسئله یک مفهوم کاملاً نسبی است و از نظر هر فردی می‌تواند از شدت و ضعف متفاوتی برخوردار باشد. دومین انتقاد در نحوه استفاده از مفهوم مسائل بدخیم است. تعاریف مختلف ارائه شده و ویژگی‌های برشمرده شده برای مسئله بدخیم کلی است و می‌توان آن را به شمار گسترده‌ای از مسائل مختلف تعمیم داد به طوری که هر مسئله‌ای را می‌توان با اندکی اغماض بدخیم دانست. طیف بسیار متنوع و وسیعی از پژوهش‌ها حول مفهوم مسائل بدخیم در حوزه‌های مختلف علمی انجام شده که به نوعی آن را لوٹ کرده است. سوم، اصطلاح مسائل بدخیم شاید در ظاهر بدیع و نوآورانه به نظر برسد اما همه مسائل بدخیم مسائل جدیدی نیستند یا در این اواخر بدخیم نشده‌اند. مشخصه‌های معرفی شده برای مسائل بدخیم پیش از این هم در مسائل مختلف عمومی در زمینه سیاست‌گذاری وجود داشته‌اند و به آنها پرداخته شده است. آخرین ضعف مفهوم مسائل بدخیم، نبود بازاندیشی^۱ است. تعاریف و دیدگاه‌های مختلف درباره مفهوم مسائل بدخیم مبتنی بر نگاه از بیرون به مسئله هستند و نه نگاه از درون. سیاستگذار و تحلیل‌گر خط‌مشی خود به عنوان بخشی از ساخت مسئله می‌باشند و در عین حال از مسئله تأثیر می‌پذیرند. توصیه به هر اقدامی برای مواجهه با مسائل بدخیم و تحلیل آن متضمن غور در اثر آن اقدام و مسئله بدخیم در توصیه‌کننده و تحلیل‌گر و دیالوگ بین آنها و مسئله بدخیم است.

References

- Alford, J. & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *policy and society*, 36(3), 397-413 <http://dx.doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Australian Public Service Commission (APSC). (2007). Tackling wicked problems: A public policy perspective (Discussion Paper). Canberra: APSC. <https://leg.acy.apsc.gov.au/tackling-wicked-problems-public-policy-perspective>
- Bashirie, H. (2007). History of political thoughts: Marxist schools. [In Persian]. Ney publication.
- Bourdieu, P. (1994). Raisons pratiques: sur la theorie de l'action. [In Persian]. Translated by Mardiha, M.
- Churchman, C. W. (1967). Guest editorial: wicked problems. *Manage Sci.* 14(4, Application Series), B141-B142.
- Danaeifard, H. (2016). New developments in public policy making. [In Persian]. Imam Sadegh university press.
- Danken, T., Dribbisch, K., & Lange, A. (2016). Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate. *Der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 9(1), 15-33. <https://doi.org/10.3224/dms.v9i1.23638>
- Dunn, W. (2018). Public policy analysis.
- Grint, K. (2005). Problems, Problems, Problems: The Social Construction of 'Leadership. *Human Relations Volume*, 58(11), 1467-1494. DOI: 10.1177/0018726705061314
- Head, B.W. (2008). wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101-118
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and society*, 38(2), 180-197. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>
- Head, B. W. (2022). Wicked problems in public policy, understanding and responding to complex challenges. Palgrave Macmillan.
- Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hoonbeek, J. A. & Peters, G. (2017). Understanding policy problems: a refinement of past work. *Policy and society*, 36(3), 365-384. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361631>
- Howlett, M & Ramesh, M (1995). Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems. [In Persian]. Translated by Monavarian, A. & Golshan, E. Public Administration Training Center
- Lönngren, J. & Van Poeck, K. (2021). Wicked problems: a mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481-502. DOI: 10.1080/13504509.2020.1859415
- Markowska, J., Szalinska, W., Dabrowska, J. and Brzakala, M. (2020). The concept of a participatory approach to water management on a reservoir in response to wicked problems. *Journal of Environmental Management*, 259, 1-14. DOI: 10.1016/j.jenvman.2019.109626
- Morgan, G. & Burrell, G. (1979). Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life. [In Persian]. Imam Khomeini institute

19. Nair, S. & Howlett, M. (2017). The central conundrums of policy formulation: ill-structured problems and uncertainty in Handbook of policy formulation.
20. Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K. & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278-297. DOI: 10.1080/14494035.2019.1617970
21. Parsons, D. W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Translated by Malekmohammady, H. [In Persian].
22. Peters, G. (2021). *Advanced Introduction to public policy*. Edward Elgar
23. Peters, G. & Fontaine, G. (2022). *Research Handbook of Policy Design*. Edward Elgar
24. Pritchett, W. E. (2008). Which Urban Crisis? Regionalism, Race, and Urban Policy. *Journal of urban history*. 34(2), 1960-1974. <https://doi.org/10.1177/0096144207308678>
25. Razavi, F., Heydari, H., Rahimi, R. (2017). An inquiry on philosophical paradigms change in knowledge management. [In Persian]. *Journal of human resource studies*, 24, 189-220.
26. Rittel, H.W.J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
27. Ruhl, J. & Salzman, J. (2020). Introduction: Governing wicked problems. *Vanderbilt Law Review*, 73(6), 1561-1583
28. Sarrafi, M. (2000). *The fundamentals of regional development planning*. [In Persian]. Plan and Budget organization press.
29. Selg, P., Sootla, G. & Klasche, B. (2023). *Relational Approach to Governing Wicked Problems From Governance Failure to Failure Governance*. Palgrave Macmillan
30. Shafritz, J. M. & Borick, C. P. (2008). *Introducing public policy*. Translated by Malekmohammady, H. [In Persian]. Imam Sadegh university press.
31. Skaburskis, A. (2008). The Origin of "Wicked Problems". *Planning Theory & Practice*, 9(2), 277-280. <https://doi.org/10.1080/14649350802041654>
32. Simon, H. A. (1973). The structure of ill structured problems. *Artificial Intelligence*, 4(3-4), 181-201.
33. Termeer, C., Dewulf, A. & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, 38(2), 167-179, DOI: 10.1080/14494035.2019.1617971
34. Torgerson, D. (2007). Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Edited by Fischer et.al. CRC press
35. Turnbull, N. & Hoppe, R. (2019). Problematizing 'wickedness': a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2), 315-337 <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488796>
36. Wallerstein, I. (1997). *Geopolitics and geoculture: essays on the changing worldsystem* Translated by Izadi, P. [In Persian]. Ney publication
37. Warde, A. & Savage, M. (1993). *Urban sociology, capitalism, and modernity*. Translated by Purreza, A. [In Persian]. SAMT press.
38. Waters, M. (2001). *Globalization*. Translated by Mardani, E. & Moridy, S. [In Persian]. IMI Publication.
39. Xiang, W. (2013). Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance and adaptation. *Landscape and urban planning*, 110, 1-4. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.11.006>
40. Xiaojing, H., Ruichang, L. & Zhiping, S. (2022). A Bibliometric Analysis of Wicked Problems: From Single Discipline to Transdisciplinarity. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 15, 299-329 <https://doi.org/10.1007/s40647-022-00346-w>