

شاخص‌های اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی

مجید حاجیان^۱

محسن مبینی^۲

عبدالرضا باقری^۳

چکیده

مسئله‌شناسی از فرایندهای مهم و محوری سیاست‌گذاری محسوب می‌شود. با توجه به پیچیدگی و نبود قطعیت‌ها در عصر حاضر، عموماً سیاست‌گذاران با نگرش به بایدها و نبایدها، در طراحی و تعیین اولویت‌بندی مسائل؛ به‌ویژه مسائل امنیتی دچار چالش می‌شوند. این پژوهش در پی پاسخ به این سؤال است که «در صورت وجود مسائل متعدد، چگونه می‌توان مسائل را در سیاست‌گذاری امنیتی از هم تشخیص داده و شاخص‌گذاری کرد؟»؛ از این‌رو، نویسندگان به دنبال یافتن شاخص‌هایی برای اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی هستند. روش تحقیق مورد استفاده در این پژوهش، نظریه داده‌بنیاد است و جمع‌آوری داده‌ها نیز از طریق انجام ۱۲ مصاحبه عمیق با استادان (۵ نفر) و متخصصان (۷ نفر) حوزه سیاست‌گذاری امنیتی صورت گرفته است. نمونه‌گیری به روش گلوله برفی انجام شده و نتایج حاصل از مصاحبه‌ها پس از مرحله کدگذاری، شاخص‌های اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی، در قالب الگوی مفهومی شکل گرفت. نتایج به‌دست‌آمده حاکی از این است که با طراحی نظام مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی می‌توان به تعیین اولویت‌ها رسید؛ به عبارتی دیگر، در فرایند مسئله‌یابی و در دستور کار قرارگیری، شش شاخص گستره تأثیر مسئله، فوریت حل مسئله، وخامت مسئله، مراتب تسهیلگری در حل سایر مسائل و مراتب، تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی، چارچوب و شالوده اصلی اولویت‌بندی مسائل امنیتی در سیاست‌گذاری را شکل می‌دهند.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری، سیاست‌گذاری امنیتی، مسئله‌شناسی امنیتی، شاخص‌گذاری مسئله.

Hajiani.114@gmail.com

۱. دانشجوی دکتری رشته پژوهشگری امنیت دانشگاه امام باقر (ع)، نویسنده مسئول.

۲. عضو هیئت‌علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.

۳. عضو هیئت‌علمی دانشکده علوم و فنون قرآنی.

۱- جستار گشایی

سیاست‌گذاری حاصل تعامل پیچیده بین افراد، نهادها، ایده‌ها و منافع است (Peter & Pierre, 2006: 6) و سازوکار کلیدی حکمرانی ملی نظام‌های سیاسی، سیاست‌های ملی هستند. دولت‌ها با اتکا به چنین ابزاری اهداف عالیه خود را محقق می‌سازند. برخی مراجع شش منبع اصلی برای تدوین راهبرد مؤثر در سیاست‌گذاری نام می‌برند:

۱- قدرت قانونی رسمی برای تصمیم‌گیری ۲. افکار عمومی ۳. اطلاعات ۴. نیروهای قابل بسیج ۵. منابع مالی و ۶. رهبری خیره و ماهر (Sabatier & Weible, 2005: 27). همه‌ذی‌نفعان با در اختیار گرفتن این منابع می‌توانند اطمینان کسب کنند که بر سیاست‌ها و تصمیمات کلان اثرگذار هستند (حائری یزدی و ملکی، ۱۳۹۶: ۱۳).

هدف از سیاست‌گذاری نیز نوعی مشارکت بی‌واسطه برای تصمیم‌گیری در شرایط متعارف است و برخلاف تصور عمومی، به مسائل و رفتار کلان در نظام‌های سیاسی کاری ندارد؛ بلکه فقط به دنبال حل یک مسئله یا مشکل سیاسی و اجتماعی است؛ اما امروزه حوزه تصمیم‌گیری سیاسی به نوعی به امر عمومی در جامعه بدل شده و مشارکت عمومی در فعالیت سیاسی امکان بیشتری یافته است (غریاق زندی، ۵: ۱۳۹۵). در اینجا، منظور از مسئله سیاست‌گذاری مسئله‌ای است که باید در دستورکار فوری و جدی دولت قرار گیرد. به تعبیر توماس دای^۱، سیاست‌گذاری به «هر آنچه دولت برای انجام‌دادن یا ندادن برمی‌گزیند» اطلاق می‌شود. این مطالعات که در قالب یک رشته تخصصی مشخص، از سال‌های ۱۹۶۰-۶۹ آغاز شد، بیشتر بر چگونگی اتخاذ خط‌مشی تمرکز داشته، نه محتوا و علل و نتایج آن‌ها. درحالی‌که یک واقعیت انکارناپذیر آن است که بسیاری از خط‌مشی‌ها، پس از اجرایی شدن، فراموش شده و منسوخ می‌گردند. در اینجا مهم‌ترین رویکرد در سیاست‌گذاری رهیافت «حل اختلاف» یا «گروه‌گشایی» است؛ بنابراین، دولت فقط زمانی به سیاست‌گذاری می‌پردازد که به دنبال رفع مشکل و مسئله‌ای است (صفر، ۷۶: ۱۳۹۳). به همین منظور مسئله دولت، مسئله موردبررسی علم سیاست‌گذاری نیز است (غریاق زندی، ۶: ۱۳۹۵). به‌طورکلی، فراگرد خط‌مشی‌گذاری، از شناسایی مسئله آغاز و پس از تدوین دستور کار، تصویب، اجرا، ارزیابی اولیه و ارزیابی پیامدهای نهائی است. مطالعه خط‌مشی عمومی، یعنی مطالعه برای تشریح و تبیین علل و نتایج فعالیت‌های حکومت (دای، ۲۰۰۵). نکته دیگر برای ورود به بحث، موضوع سیاست‌گذاری عمومی بوده که اولویت آن نیز حل مسئله عمومی است که محور مباحث خط‌مشی محسوب می‌شود. جامعه‌شناسان نیز معمولاً در بررسی مسائل اجتماعی به وضعیت‌هایی که فقط از نظر اجتماعی مشکل‌آفرین و مضر بوده و مردم آن‌ها را مسئله تلقی کرده‌اند، توجه می‌کنند؛ ازاین‌رو، هواره تعیین مسئله و ارزش‌های دخیل در آن، موضوعی پیچیده و یکی از مناقشه‌برانگیزترین وجوه

بررسی مسائل است. بدون شناخت و تشخیص مسئله، فرایند سیاست‌گذاری آغاز نمی‌شود؛ ازاین‌رو، مرحله شناخت مسائل امنیتی در الگوی چرخه‌ای فرایند سیاست‌گذاری، مرحله‌ای اساسی است که بدون آن سیاست‌گذاری امنیتی معنا پیدا نمی‌کند. شناخت مسئله علاوه بر صحت و دقت، باید به‌موقع نیز انجام گیرد. مسئله‌ای که به‌خوبی شناخته نشود، حل نمی‌شود و مسئله‌ای که حل نشود چه‌بسا به بحران تبدیل شود. بر این اساس، شناسایی به‌هنگام مسئله از هزینه‌های ناچجا می‌کاهد؛ اما زمانی که مسئله به بحران تبدیل شد حل آن‌ها سخت‌تر و با صرف هزینه‌هایی بیشتر خواهد بود؛ بنابراین، شناخت مسئله تأثیرات بسزایی در مراحل مختلف فرایند سیاست‌گذاری تا پایان آن دارد و اگر این مرحله اول به‌درستی انجام نگیرد، سایر مراحل نیز دچار انحراف و مشکل خواهند شد و چه‌بسا خود به ایجاد مسئله یا بحرانی امنیتی بینجامد که نیازمند سیاست‌گذاری جدیدی باشد (رضوی‌نژاد و ملک محمدی، ۲۹۳: ۱۳۹۷).

یکی از قلمروهای کلیدی سیاست‌های ملی، حوزه امنیتی است. درواقع نخستین نهادهای سیاست‌گذار در حوزه مسائل مربوط به امنیت ملی، هم‌زمان با پایان جنگ جهانی دوم و آغاز جنگ سرد فعالیت خود را در کشورهای مختلف آغاز کردند. پیش‌ازاین دوره روند مداخله دولت‌ها در حوزه مسائل امنیتی بیشتر تابع مصوبات قانون‌گذاری آن‌ها بود و دراین‌بین، به‌طور طبیعی نخستین جنبه این قانون‌گذاری‌ها نیز با مسئله برخورد کیفری با تهدیدات داخلی بود؛ ازاین‌رو، اولین قوانین ناظر بر سیاست‌گذاری امنیتی را باید قوانین مربوط به جرم‌انگاری رفتارهای ضدولتی و قوانین ناظر بر تشکیل نهادهای مقابله‌کننده با تهدیدات خارجی دانست (Allock, 2002: 24). پس از مدتی دولت‌ها به این نتیجه رسیدند که باید در قالب نهادهای سیاست‌گذار مستقل از قوه مقننه، به سیاست‌گذاری در حوزه مسائل امنیتی مبادرت نمایند. امروزه سیاست‌گذاری امنیتی یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها در راستای تأمین امنیت در تمام زمینه‌ها بشمار می‌آید. سیاست‌گذاری امنیتی ناظر بر خط‌مشی‌های حاکم بر روندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در حوزه‌های مرتبط با امنیت ملی است (رضوی‌نژاد، ۴: ۱۳۹۹). سیاست‌گذاری امنیتی، در وهله نخست، به دنبال درک مسئله امنیتی، تمرکز بر آن و سپس یافتن راه‌حل مناسب است. یافتن مسئله و شناخت آن اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا مسئله‌ای که دیده نشود یا نادرست دیده شود، هر دو در حکم شناخته نشدن است. مسئله‌ای که شناخته نشود، حل نمی‌شود و اگر حل نشود ممکن است به بحران تبدیل شود. مسائل، در ابتدای راه، ممکن است با تمهیداتی ساده و کم‌هزینه حل شود؛ اما زمانی که به بحران انجامید، حل آن‌ها دشوار و با هزینه بسیار خواهد بود (رضوی‌نژاد؛ ملک محمدی، ۲۸۷: ۱۳۹۷)؛ بنابراین اولویت‌بندی مسائل در عرصه سیاست‌گذاری امنیتی امری مهم و ضروری بوده تا روند تصمیم‌گیری که از مراحل بعدی سیاست‌گذاری محسوب شده با دقت و توجه بیشتری انجام پذیرد.

مسئله پژوهش حاضر این است که با توجه به سیاست‌گذاری امنیتی که از اساسی‌ترین وظایف دولت‌ها با هدف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری حوزه‌های امنیت ملی است بنا به اهمیت امنیت به‌عنوان متغیر اصلی

بحث تاکنون شیوه و ساختار مدونی برای اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی دست‌کم در کشور جمهوری اسلامی ایران موردتوجه و دقت برنامه‌ریزان امنیت ملی قرار نگرفته است. چالش موجود هم این است که اصولاً و اساساً هنگامی که مسئله‌ای امنیتی پیش می‌آید، آن مسئله از سوی فرد یا گروه به شیوه خاص درک و بر آن اساس تعریف، ارائه و اولویت‌بندی می‌شود و به همین علت بر اساس چارچوب‌های علمی موجود با بنا نهادن بر واقعیات و انجام قضاوت ارزشی و درک صحیح درباره آن اقدام و توجه نمی‌گردد؛ بالاین حال جالب‌توجه است که تاکنون به نحو مطلوب و کافی درباره شیوه‌های تشخیص مسئله و مهم‌تر از آن اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی، پژوهشی انجام نشده است. در این مقاله ابتدا مسئله در بعد مفهومی سپس چگونگی شکل‌گیری آن بررسی و در پایان سازوکارهای دستورکار و شیوه‌های ثبت مسائل و درواقع اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی به بحث گذاشته می‌شود و سعی خواهد شد با طراحی شاخص‌های اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی، تصمیم‌گیران را با توجه و تمرکز بر موضوعات امنیتی حادث‌شده، در اتخاذ تصمیم بهتر و مناسب یاری نماید.

برای بررسی پیشینه، مقالات متعددی مطالعه شد؛ مقالات زیر تا حدودی ارتباط بیشتری با حوزه چارچوب اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی دارد که به شرح زیر ارائه می‌گردند:

● مجید وحید (۱۳۸۱) در مقاله «بررسی فرایند شکل‌گیری و قرارگیری مشکل در عرصه عمومی و دستور کار سیاست‌گذاری» را بر دو محور استوار کرده و نخست به بررسی مشکل حوزه سیاست‌گذاری عمومی در ابعاد مفهوم و خصوصیات و نیز چگونگی شکل‌گیری آن در عرصه اجتماعی اختصاص داده است. محور دوم، به بحث دستور کار و چگونگی ثبت مشکلات عمومی می‌پردازد. دو مبحث حلقه ارتباط میان مشارکت سیاسی و تصمیم‌گیری سیاسی را فراهم می‌کند. از دیگر سو، الگوهای ثبت مشکلات در دستور کار که در مقاله اشاره شده چارچوب مناسبی برای شناخت نظام سیاسی و کارایی آن (بر اساس نوع و ترکیب الگوها در هر سامانه) پیش‌رو می‌گذارند.

● رحمانی دولت‌آبادی (۱۳۹۴) در مقاله «حل مسائل سازمان با رویکرد TQM-موردکاوی: سازمان حفاظت اطلاعات وزارت دفاع» اشاره می‌کند که برای حل مسائل سازمان اطلاعاتی الگوی واحدی نیست. مسائل سازمان‌های اطلاعاتی پیچیده شده و نیازمند طراحی و پیاده‌سازی فرایندی جامع و منسجم برای حل مسائل است. در مقاله با استفاده از اطلاعات تخصصی، مطالعه کتابخانه‌ای و بررسی دقیق الگوهای حل مسئله، الگوی بومی و کاربردی فرایند حل مسائل و ارزیابی عملکرد با رویکرد اطلاعاتی ارائه شده است.

● منزوی بزرگی و دولت‌شاه (۱۳۹۴) در مقاله «رویکرد نوآوری نظام‌یافته در حل مسائل امنیتی» با طرح این سؤال که: آیا هر نوع راهبرد و ابزاری برای حل مسئله، صرف‌نظر از اندازه و فوریت مسئله مناسب

- است؟ پاسخ به سؤال منفی است. مسائل کوچک و بزرگ، ابزار و رویکرد متفاوتی را می‌طلبند، به همین منظور در این مقاله به دنبال معرفی رویکرد و ابزار نوین و موفق و قدرتمند برای حل مسائل پیچیده به نام نوآوری نظام‌یافته امنیتی در سازمان‌های اطلاعاتی و ضداطلاعاتی و کاربردهای گسترده آن هستیم.
- فولادی (۱۳۹۴) در مقاله «شناسایی شاخص‌های مؤثر بر مسئله‌یابی در تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری در سازمان‌های دفاعی-امنیتی» اشاره می‌کند که کوچک‌ترین اشتباه در تشخیص مسائل، فرایند تصمیم‌گیری را منحرف کرده و به تبع آن، یک اقدام اشتباه می‌تواند پیامدهای خطرناک و ضررهای جبران‌ناپذیری را در حوزه امنیت ملی دربر داشته باشد. از سوی دیگر اقداماتی چون فریب، عملیات روانی، عوامل تهدیدزای نرم و سخت دشمن و ... مبنای تشخیص مسئله، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری را که در این حوزه قرار می‌گیرند، تأثیر پذیرفته؛ ازاین‌رو، چارچوب مفهومی مناسبی برای مسئله‌یابی در محیط امنیتی-دفاعی ارائه نموده است.
 - رضوی‌نژاد و ملک محمدی (۱۳۹۷)، در مقاله «درآمدی تحلیلی بر مسئله‌شناسی در سیاست‌گذاری امنیتی» به روش توصیفی تحلیلی، ضمن تبیین تعریف، رهیافت‌ها، مراجع و پیشران‌های امنیتی به‌عنوان ملزومات اولیه در سیاست‌گذاری امنیتی، به ضرورت و اهمیت، مجریان، شیوه و روش اقدام در فرایند مسئله‌شناسی امنیتی پرداخته‌اند.
- باوجود انجام پژوهش‌های متعدد، نوشتاری که مستقیم به اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی پرداخته باشد یافت نشد و می‌توان گفت که پژوهش حاضر تلاش دارد برای اولین بار در این زمینه بررسی خود را ارائه و مطرح کند. ازاین‌رو، پژوهشی بدیع، خاص و کاربردی و هدف آن نیز فهم و درک واقعی از مسئله‌یابی امنیتی برای دستور کار قرارگیری مسئله و در ادامه اولویت‌بندی بر اساس شاخص‌هایی دقیق برای ارائه به سیاست‌گذاران امنیتی خواهد بود.

۲- مفاهیم و مبانی نظری

۲-۱- مفاهیم:

۲-۱-۱- سیاست‌گذاری: توماس‌دای اعتقاد دارد: آنچه را دولت‌ها انجام می‌دهند، چرا انجام می‌دهند و آنچه انجام می‌دهند، چه خاصیتی دارد. نقطه اصلی تأکید این تعریف دولت و چیستی و چرایی فعالیت‌های آن است. نقطه اصلی تأکید این تعریف دولت و چیستی و چرایی فعالیت‌های آن است. هارولد لاسول^۱ آن را برنامه مدونی از اهداف، ارزش‌ها و کنش‌ها می‌خواند. جیمز اندرسون^۲ از مجموعه‌ای هدفمند از عمل سخن می‌گوید که یک بازیگر یا مجموعه‌ای بازیگران در ارتباط با یک مسئله یا موضوع موردنظر آن را دنبال می‌کنند. ناتلی و ویب^۳ سیاست‌گذاری را فرایندی می‌دانند که

1. Lasswell. H

2. Anderson. J

3. Nutley. S & Weeb. J

دولت‌ها به‌وسیله آن دیدگاه سیاسی خویش را به برنامه‌ها و کنش‌هایی ترجمه می‌کنند تا نتایج آن‌ها را توزیع نمایند (ملک محمدی، ۱۷: ۱۳۹۵).

۲-۱-۲- مسئله امنیتی: جامعه‌شناسان معمولاً در بررسی مسائل اجتماعی، معمولاً به وضعیت‌هایی که فقط از نظر اجتماعی مشکل‌آفرین و مضر بوده و مردم آن‌ها را مسئله تلقی کرده‌اند، توجه می‌کنند (ایکاف، ۲۰۷: ۱۳۹۸). برای تعریف مسئله امنیتی با جست‌وجوی محیطی بر مبنای به‌کارگیری فن‌های تحلیل، اطاعات و داده‌های موجود در محیط دریافت، تجزیه و تحلیل می‌شود (رضوی‌نژاد؛ ملک محمدی، ۱۳۹۷: ۲۹۲). مسئله امنیتی درواقع همان تهدیدات عینی است یا مسئله امنیتی، مسئله‌ای است که با ارزش‌های اساسی یک نظام درگیر می‌شود؛ اما برخی معتقدند مسئله امنیتی تنها به پدیده‌ها، حوادث و رفتارهای بیرونی ارتباط ندارد و اساساً صرف چنین ارتباطی قابل توضیح نیست؛ بلکه درک و تلقی بازیگران امنیتی از یک پدیده به‌علاوه اعلام امنیتی‌بودن یک مسئله از سوی آن‌ها و نهایتاً پذیرش مخاطبان، حلقه‌های شکل‌گیری یک مسئله امنیتی است (گروه مطالعات امنیت، ۶۳: ۱۳۸۷). زمانی که مسئله‌ای امنیتی پیش می‌آید، آن مسئله از سوی فرد یا گروه به شیوه خاص درک و بر آن اساس تعریف می‌شود. پس تعریف مسئله عبارت است از بیان برخی واقعیات و انجام قضاوت ارزشی درباره آن (باقری و پیشگاه هادیان، ۱۳۹۸ الف: ۸۱).

۲-۱-۳- سیاست‌گذاری امنیتی و ساختار آن: فرایند عمومی سیاست‌گذاری امنیتی، یکی از موضوعاتی است که در تمامی کشورها، هم‌زاد باکشورداری بوده و از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و بسیاری از کشورهای دنیا اهمیت تعیین این فرایند را به‌خوبی درک کرده و با فراهم‌آوردن شرایط مناسب، جایگاه ویژه‌ای برای سیاست‌گذاری‌های امنیتی به‌خوبی تدارک دیده‌اند. نکته اساسی در فرایند سیاست‌گذاری امنیتی توجه به ملاحظات است که دارای تأثیر مستقیم در این فرایند است؛ یعنی نخست: امنیت کمتر تعریف‌پذیر بوده و بیشتر توصیف‌پذیر است. دوم: امنیت بیشتر از آنکه مربوط به عینیت‌های بیرونی باشد، مربوط به حوزه ادراکی است و مرکز شکل‌گیری و تکوین امنیت در حوزه ادراک و تصورات است. سوم: امنیت موضوعی دفعی نبوده و دفعتاً تولید نمی‌شود؛ بلکه ساختنی بوده و طی مراحل انجام می‌شود؛ به عبارت دیگر، امنیت هم تدریجی است و هم ساختنی. همچنین فرایند عمومی سیاست‌گذاری به معنای عام و سیاست‌گذاری در رابطه با امنیت به‌طور خاص در تمامی کشورها از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر بوده و هست. در همین راستاست که هر کشور متناسب با ارزش‌ها، آرمان‌ها، اهداف و مصالح ملی خود، مبادرت به تعیین فرایندهای لازم و مناسب برای سیاست‌گذاری امنیتی می‌نماید (پیشگاه هادیان و دیگران، ۹۸: ۱۴۰۰). تعریف جامعی از سیاست‌گذاری امنیتی بدین شرح است: «سیاست‌گذاری امنیتی ناظر بر خط‌مشی‌های حاکم بر روندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در حوزه‌های مرتبط با امنیت ملی است». بدین لحاظ حوزه‌های سیاست داخلی و خارجی و عرصه‌های نظامی، اطاعتی، اقتصادی، مدیریتی و

حتی فرهنگی و اجتماعی با مقوله سیاست گذاری امنیتی ارتباط وثیق می یابند. سیاست گذاری امنیتی، شباهت های زیادی با سیاست گذاری عمومی دارد و آن بخش خط مشی عمومی که ناظر بر حمایت و گسترش ارزش های حیاتی ملی علیه تهدیدهای موجود و بالقوه است و یا آن دسته از سیاست های ملی که عمدتاً برای دستیابی به مقاصد امنیت ملی ما را راهنمایی می کند، خط مشی امنیت ملی می نامند؛ بنابراین، چنانچه دولتی به دلایل مختلف از جمله: کمبود منابع، ضعف نیروی انسانی یا پایین بودن تجربه و دانش اداری، نتواند مشکلات اساسی کشور را شناسایی و آن ها را کاهش دهد یا حل نماید، زمینه رشد آسیب های دیگر و تهدیدها را فراهم می نماید؛ از این رو، در مورد آنچه در حوزه سیاست گذاری امنیت ملی قابل طرح است، برخی معتقدند: به طور کلی نگاه نظریات امنیتی به حوزه سیاست گذاری در دو بخش: طرح مسئله امنیتی و روش حل مسئله امنیتی، خلاصه می شود. سیاست گذاری امنیتی دارای چهار مؤلفه مهم است که عبارتند از: بسترها، ساختارها، فرایندها و بازیگران و یا کارگزاران. در مؤلفه اول به هشت بستر اشاره شده و مورد توجه قرار می گیرد: زمینه تاریخی، فرهنگ سیاسی و خصوصیات ملی، منابع انسانی، وضعیت جغرافیایی، نظام اجتماعی، افکار عمومی، نظام اقتصادی، ایدئولوژی سیاسی. در مؤلفه دوم باید ابتدا نوع ساختار سیاسی را مشخص کرد؛ زیرا سیاست گذاری در یک نظام فدرال با یک نظام بسیط و ... متفاوت است. در مؤلفه چهارم باید به نهاد های مؤثر در تصمیم گیری توجه نمود (پیشگاه هادیان و دیگران، ۹۹: ۱۴۰۰). در سیاست گذاری امنیتی، اگر سیاست گذاری را در وهله اول، شناسایی و مسائل نیازها و سپس مداخلات هدفمند، آگاهانه و سنجیده انسانی در مسیر حوادث و فرایندها بدانیم که نتیجه آن ممکن است موفقیت آمیز، با موفقیت نسبی یا بدون موفقیت باشد بر این اساس، سیاست گذاری امنیتی را نیز می توان شناسایی و مسائل و مشکلات به همراه کوشش آگاهانه، سنجیده و سازمان یافته دولت (نظام سیاسی) برای ایجاد تغییر در وضع موجود، کنترل و مدیریت آسیب ها و تهدیدها و دستیابی به اهداف مطلوب در حوزه امنیتی دانست که با هماهنگ سازی عناصر مختلف قدرت ملی و به کارگیری مناسب آن میسر می شود؛ از این رو، برخی، فرایند سیاست گذاری امنیت ملی که نمی توان آن را فارغ از فرایند عمومی سیاست گذاری امنیتی دانست در قالب پنج مرحله ترسیم کرده اند: «۱. تعیین آرمان های ملی»؛ «۲. تعیین منافع امنیت ملی»؛ «۳. تعیین اهداف امنیت ملی»؛ «۴. تعیین سیاست های دفاعی و امنیتی» و «۵. تدوین راهبرد امنیت ملی». در مرحله تدوین راهبرد امنیت ملی، سیاست گذاران سعی می نمایند تا با تهیه طرح های راهبردی، زمینه های لازم را برای به کارگیری منابع، امکانات و عوامل مختلف قدرت ملی به روش های علمی در جهت پشتیبانی از سیاست امنیت ملی فراهم سازند. صدور راهنمای سیاسی- امنیتی طرح ریزی آخرین مرحله سیاست گذاری های امنیتی در سطح ملی است. راهنمای سیاسی- امنیتی حدود اختیارات، چهارچوب تصمیمات و اطلاعات مورد نیاز، تصمیم گیری های اجرایی

را در اختیار مدیران میانی قرار می‌دهد (تخامی، ۱۶۹: ۱۳۷۶).

۴-۱-۲- اهمیت شناخت مسئله در سیاست‌گذاری امنیتی: سیاست‌گذاری امنیتی، در وهله نخست، به دنبال درک مسئله امنیتی، تمرکز بر آن و سپس یافتن راه‌حل مناسب است. یافتن مسئله و شناخت آن اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا مسئله‌ای که دیده نشود یا نادرست دیده شود، هر دو در حکم شناخته نشدن است. مسئله‌ای که شناخته نشود، حل نمی‌شود و اگر حل نشود ممکن است به بحران تبدیل شود. مسائل، در ابتدای راه، ممکن است با تمهیداتی ساده و کم‌هزینه حل شود؛ اما زمانی که به بحران انجامید، حل آن‌ها دشوار و با هزینه بسیار خواهد بود. شکل شماره ۱ نشان می‌دهد که چگونه یک دغدغه ممکن است در مسیر خود در نهایت به یک فاجعه امنیتی تبدیل شود.



شکل ۱: مراحل تبدیل دغدغه به فاجعه

(ملک محمدی، ۱۹: ۱۳۹۵)

شدت مسئله در هر مرحله، از مرحله قبلی بیشتر است و هزینه‌های مادی و معنوی آن در بسیاری از موارد با تناسب هندسی افزایش می‌یابد (ملک محمدی، ۱۹: ۱۳۹۵). علاوه بر آن، حرکت از دغدغه به فاجعه ممکن است در میانه راه وارد حوزه‌های دیگر هم بشود و برای مثال، چهره‌ای اقتصادی، اجتماعی و... به خود بگیرد. البته باید توجه داشت که سیاست‌گذاری الزاماً برای حل مشکل ایجاد نمی‌شود؛ بلکه گاهی لازم است تا برای بهتر شدن وضعیت در یک زمینه، تطابق با شرایط جدیدی که به وجود آمده است یا احتمال دارد به وجود آید و یا حتی رفع برخی نیازها، سیاست‌هایی وضع شود. این سیاست‌ها باید دارای برخی ویژگی‌ها از جمله وضوح سیاست، قابلیت اجرا، انعطاف‌پذیری و جامعیت باشد (رضاییان، ۱۴۰۲: ۱۱۶). سیاست‌گذاری امنیتی از دل موضوعاتی درمی‌آید که برای بخش یا بخش‌هایی از جامعه مشکل امنیتی ایجاد می‌کنند. در برخی موارد ممکن است یک مسئله امنیتی کوچک و یا فردی، به یک مسئله امنیتی بزرگ و عمومی تبدیل گردد که بیش از مشکلات شخصی به پاسخ‌های دولتی نیاز دارد. درگیری تعداد زیادی از افراد با همان مسئله ممکن است آن را تبدیل به یک موضوع سیاست‌گذاری عمومی کند. برخی مسائل در ابتدا به‌عنوان مسئله فردی بروز می‌کنند و سیر خود را برای تبدیل شدن به مسئله عمومی طی می‌نمایند که در مرحله‌ای، آشوب‌های اجتماعی نیز ایجاد می‌کند و نامزد فعالیت سیاست‌گذاری امنیتی می‌شود.

از این‌رو گام نخست در شناخت مسئله، تعریف مسئله است که خود فرایندی مشکل و اختلاف‌زاست؛ زیرا مدیران، صاحب‌نظران، کارشناسان متناسب با دانش، تجربه و منافع شخصی و نیز نقشی که در یک

محیط یا یک فرایند بر عهده دارند، شناخت‌های متفاوتی از یک مسئله ارائه می‌دهند. این اختلاف در برداشت‌ها، امری صرفاً نظری نیست بلکه انتخاب مرجع ضمیر نامناسب و معرفی متولی غیرمتخصص، می‌تواند مقدمه اتلاف هزینه و زمان همراه با احساس شکست و سرخوردگی باشد؛ بنابراین، یکی از راه‌های رفع این اختلاف‌ها در شناخت مسائل، مهندسی مسئله است. مهندسی مسئله دربرگیرنده پنج توضیح در موارد زیر است:

- دلایل، انگیزه‌ها و اسباب تولد مسئله؛
- دلایل، انگیزه‌ها و اسباب تداوم مسئله؛
- تعیین جهت حرکت و سرعت رشد آن؛
- برآورد آثار و تبعات کمی و کیفی مسئله بر محیط؛
- برآورد آثار و تبعات کمی و کیفی مسئله بر اهداف و منافع.

برخی از محققین معتقدند حل مسئله، همان تصمیم‌گیری است زیرا بنا به تعریف، آغاز فرایند تصمیم‌گیری، پی‌بردن به وجود مسئله‌ای است که با تصمیم‌گیری، باید راه‌حل مناسبی برای آن پیدا نمود. درحالی‌که این‌گونه نیست و علاوه بر راه‌حل‌یابی، مهم‌تر از آن اولویت‌بندی مسائل است (کوثرنژاد، ۵۷: ۱۳۹۵). در فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، یافتن مسئله و اصطلاحاً مسئله‌یابی به تنهایی کافی نیست. در محور اهمیت قرارگرفتن، اولویت‌گذاری^۱ و پرداختن بدان نیز ضرورت فراوانی دارد؛ ازاین‌رو، لزوم توجه به آن بعد از تشخیص مسئله نکته اساسی در این زمینه است. مدیران سازمان‌ها، موظف به مسئله‌یابی و حل مسائل سازمانی هستند؛ بااین‌حال باید توجه داشت که مسائل سازمانی بسیار متعدد و متنوع بوده و نیاز به طبقه‌بندی دارند و نمی‌توان همه مسائل سازمانی را یک سنخ، تلقی نمود و برای آن نسخه واحدی پیچید (همان: ۵۸).

۵-۱-۲- مشکلات ساختاری مسئله نما: تمامی عملکردهای درست منتهی به دستاوردهای ارزشمند، با انتخاب هدف‌های روشن و دقیق آغاز می‌شود. لازمه رسیدن به دستاوردهای ارزشمند و تحقق اهداف این است که همه عوامل، دست‌کم در دو مورد زیر اجماعی نداشته باشند:

- الف) اقدامات معطوف به اهداف عینی چیست؟ و چه کاری از آنان خواسته شده است؟
- ب) اقدامات مناسب چگونه انجام می‌شود؟

برخی مشکلات در محیط اجرای هدف وجود دارند که از ابتدا هزینه و زمان دریافت به اهداف با ملاحظه تأثیر ایجابی یا سلبی آن‌ها مورد تأیید و تصویب تصمیم‌گیران واقع می‌شود؛ ازاین‌رو، پس از هدف‌گذاری نمی‌توان آن‌ها را به‌عنوان مسئله (تهدید) طرح و آن‌ها را بهانه تحقق نیافتن به‌موقع اهداف قرار داد. ازجمله

مشکلات، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- مشکلات قانونی (عدم شفافیت قوانین، وظایف و اختیارات کارکنان و سازمان‌ها)؛
- ۲- مشکلات مدیریتی (برخوردارنبودن برخی مدیران از تخصص کافی، سخن‌پراکنی و عمل‌گریزی، جلسه‌محوری به‌جای تصمیم‌محوری، مقاومت در برابر تغییر، ایفای نقش دوگانه سیاسی-اجرایی، نبود نگاه فراجنشی، نگاه به حال با توجه به گذشته به‌جای نگاه به آینده با توجه به حال) (میرشاه ولایتی، ۴۷: ۱۳۸۸).

۶-۱-۲- **محورهای اختلاف در شناخت مسئله:** معمولاً تفاوت دیدگاه‌ها و بروز اختلاف در چهار بخش اصلی فرایند شناسایی یک مسئله روی می‌دهد. این بخش‌ها عبارتند از:

- ۱- تعیین نوع و جنس مسئله که تأثیر بسیاری بر برداشت‌های ایجابی (فرصتی) یا سلبی (تهدیدی) نسبت به آن دارد.
- ۲- معرفی منشأ و دلایل اصلی پیدایش و بروز مسئله و تفکیک آن از دیگر عوامل مؤید و پشتیبان آن یا عوامل منتقل‌کننده و منعکس‌کننده آن.
- ۳- در برآورد آثار و تبعات مادی و معنوی کوتاه‌مدت و درازمدت مسئله بر بازیگران نهادها و ارزش‌های مختلف.

۴- تشخیص اهمیت نسبی یک مسئله در مقایسه با دیگر مسائل درک شده (کوثرزاد، ۶۱: ۱۳۹۵).

۷-۱-۲- **راه‌های شناخت مسئله در سیاست‌گذاری امنیتی:** مؤلفه‌های متعددی در شناسایی مسئله مؤثرند. مهم‌ترین و کلیدی‌ترین آن‌ها که می‌تواند به‌عنوان شاخص اصلی معرفی گردد، هدف است. مسئله بر اساس هدف تعیین می‌شود. دومین مؤلفه، کمیت و کیفیت برخورداری از قدرت در مسیر تحقق اهداف (راهبردهای اجرایی) است. بسیاری از مسائلی که سال‌ها دغدغه یک دولت ضعیف است، اساساً موردتوجه دولت‌هایی در ابعاد بازیگری جهان و منطقه نیست.

سومین مؤلفه، موقعیت و شرایط فرد یا نهادی است که مسئله معطوف به اوست و قصد دارد در این مورد تصمیم بگیرد. موقعیت‌های مختلف نهادی شرایط ویژه‌ای را بر فرایند سیاست‌گذاری تحمیل می‌کند که محصول نوسانات قدرت و موضع بازیگران صحنه است؛ بنابراین در شناخت مسائل امنیتی سه عامل هدف، توانایی و موقعیت مؤثر است (همان: ۶۷).

۸-۱-۲- **مسئله‌شناسان سنتی در سیاست‌گذاری امنیتی:** پیر مولر فرانسوی در نوشته معروف خود با عنوان «سیاست‌گذاری عمومی»، ضمن بحث از بازیگران عرصه شناخت مسائل سیاست‌گذاری، با الهام از گرامشی واژه نخبگان یا روشنفکران را به کار می‌برد و این مجموعه را در سه گروه نخبگان حرفه‌ای، دیوانی و آزاد (محققان) دسته‌بندی می‌کند. او این مجموعه سه‌گانه از نخبگان را در قالب اصطلاحی با عنوان «واسطه‌ها» به کار می‌گیرد (باقری و پیشگاه هادیان، ۱۳۹۸: الف: ۷۵). سخن گفتن با زبان مولر در

این مجال، این نکته را آشکار می‌سازد که در سیاست‌گذاری امنیتی، نخبگان حرفه‌ای شامل کارشناسان اطلاعاتی و امنیتی هستند که با اهداف مشترکی در یک واحد جمع می‌شوند. نخبگان دیوانی نیز شامل مدیران ارشد و تصمیم‌گیرندگان اصلی در حوزه امنیت‌اند و سرانجام نخبگان آزاد کسانی هستند که به یاری قدرت اندیشه، قلم و نگرستی دیگرگون به مسائل، فارغ از نگاه‌های مرسوم دیوانی یا صنفی، بازیگرانی تأثیرگذار در وضع و اجرای سیاست‌های امنیتی به شمار می‌روند و شامل نویسندگان، استادان، محققان و مانند آن هستند. از نگاهی عملیاتی بازیگران زیر را نیز به‌عنوان مسئله‌شناسان این حوزه می‌توان معرفی کرد:

الف) عموم مردم: تشخیص مردم دلیلی برای وجود مسئله یا مسائل در جامعه است؛ از این رو، وارد شدن به حوزه پرسشگری از آن‌ها، یکی از راه‌های تشخیص مسئله محسوب می‌شود. هرچند این روش در امور امنیتی، شاید ساده‌انگارانه، تقلیل‌گرا و غیرحرفه‌ای به نظر برسد؛ اما ثمرات مطلوبی به بار می‌آورد. نمونه بارز استفاده از این روش در تشخیص مسائل امنیتی، راه‌اندازی و فعالیت ستادهای خبری در سازمان‌های اطلاعاتی و سایر روش‌های ارتباط حضوری و غیرحضوری است که به‌گواه کارشناسان آثار مطلوبی هم داشته است. وجود مؤسسات معتبر مجری نظرسنجی‌های علمی از پیش‌نیازهای تحقق این روش در تشخیص مسئله امنیتی است. جمع‌آوری آشکار و پنهان ایده‌ها و نظرها بین اقصای مختلف جامعه، از فن‌های تشخیص مسئله امنیتی از طریق عامه مردم است؛ با وجود این، استفاده از این روش مسائل و مشکلاتی از جمله اینکه، با توجه به محدودیت‌های افراد، ممکن است در جامعه مسائلی امنیتی وجود داشته باشد که نتایج آن برای افراد عادی جامعه ملموس نباشد و به‌وسیله سازوکارهای ساده، به‌کمند تشخیص درنیابند و توده مردم نتوانند آن را تشخیص دهند. مشکل دیگر، توده مردم معمولاً به برطرف کردن آثار سوء یک کمبود در زمان حال و کوتاه‌مدت توجه دارند و کمتر به نتایج و راه‌حل‌های بلندمدت می‌اندیشند و این می‌تواند آسیبی در بیان مسئله از سوی آنان تلقی شود.

ب) کارشناسان و مدیران امنیتی: بی‌تردید از وظایف مهم مدیران و کارشناسان امنیتی، تشخیص به‌موقع مسائل امنیتی و حتی پیش‌بینی آن است. کارشناسان امنیتی با شناخت، علم، تجربه و استفاده از امکانات و تجهیزات در دسترس می‌توانند مسائل را تشخیص دهند، مدیریت و کنترل کنند و این نقش تا مرحله پایان سیاست می‌تواند ادامه داشته باشد. عوامل مختلفی در موفقیت این روش دخیل است که مهم‌ترین این عوامل استفاده اثربخش از نیروهای شایسته و صاحب‌تجربه در مسائل امنیتی، آموزش مستمر کارشناسان و آشنایی با جدیدترین شیوه‌های علمی مدیریتی و اجرایی است؛ به‌عبارت دیگر، به‌منظور دانش‌محور کردن تشکیلات امنیتی، شامل توسعه و گسترش تجهیزات و امکانات موردنیاز در امور امنیتی است.

پ) نخبگان با نگاه تشخیصی بر مبنای استفاده از روش‌های علمی: نخبگان علمی عبارت از کسانی

است که به دلیل برخورداری از انباشت اطلاعات و داده‌های دانشی، دارا بودن قدرت اندیشه، قلم و نگریستن به مسائل، فارغ از نگاه‌های مرسوم دیوانی یا صنفی، می‌توانند حوادث و مسائل امنیتی را پیش‌بینی و تحلیل کنند. این گروه از جمله مؤلفه‌های مهم در تشخیص مسائل محسوب می‌شوند.

ت) ابتکارهای فرامرزی: این عنوان اگرچه ممکن است نامأنوس به نظر آید؛ اما در شرایطی ممکن است یک مسئله امنیتی در خارج از حکومت شناسایی و اعلام شود که مثال آن را می‌توان در تبادل‌های اطلاعاتی توسط سرویس‌های امنیتی ملاحظه کرد. این شیوه، تهدیدات و ویژگی‌های خاص خود را دارد؛ ازجمله اینکه چگونگی اطمینان و اعتماد به اخبار یادشده نیز مستلزم بررسی لازم در فرایند خاص خود را دارد. همچنین در برخی موارد در این شیوه می‌بایست مراقبت‌های لازم صورت گیرد تا این اخبار و اطلاعات قبل از اینکه از طریق سامانه‌های امنیتی خارجی به مردم و سطوح مختلف جامعه منتقل گردد و افکار عمومی را با برجسته کردن آن مشکل با خود هم سو کنند، از طریق نهادهای امنیتی، مدیریت شود (رضوی‌نژاد و ملک محمدی، ۲۸۹-۲۹۰: ۱۳۹۷).

۲-۲- مبانی نظری

۲-۲-۱- رهیافت‌های سیاست‌گذاری امنیتی

الف- رهیافت هدف‌محور (الگوی راهبردی): میشل کروزیه^۱ بنیان‌گذار جامعه‌شناسی سازمان‌ها در فرانسه و همکار او ارهارد فریدبرگ^۲ نقش بسزایی در ارائه و توسعه رهیافت تحلیل راهبردی ایفا نموده‌اند. تحلیل راهبردی بر مبنای مفاهیمی چون بازیگر، سامانه، قدرت و هم‌کنشی^۳ استوار است. در این قالب فرد بر اساس خردگرایی محدود و میزان منابع قدرتی که در دسترس دارد سعی در رسیدن به اهداف خود در درون سامانه می‌نماید. رابطه فرد با سامانه یک‌جانبه نبوده؛ بلکه مبتنی بر هم‌کنشی و روابط قدرت است. بدین‌ترتیب در برخی مواقع سامانه بر فرد و اهداف او تأثیر می‌گذارد و در مواقعی دیگر فرد بر سامانه و جهت آن. در این نگاه قدرت رابطه است نه خصیصه و اگرچه در رابطه قدرت میان دو فرد یا فرد و سامانه یکی در موقعیت بهتری می‌تواند باشد ولی نمی‌توان دیگری را فاقد اثر در نظر گرفت و کاملاً و دائم منفعل (باقری، پیشگاه هادیان، ۱۳۹۸: ب: ۱۱). این نوع سیاست‌گذاری در تفکرات بعضی از مکاتب عصر جدید، چون تعقل‌گرایی^۴ و مکتب تحصیلی^۵ ریشه دارد. در این الگو، سیاست‌گذاری مراحل زیر را شامل می‌شود:

۱) شناخت و تهیه فهرستی از ارزش‌ها و اهداف اصلی نظام که سیاست‌گذاری معطوف به تحقق آن‌هاست؛

1. Crozier, Michel
2. Friddberg, Erhard
3. Interaction
4. Rationalism
5. Positivism

۲) تعیین خط‌مشی‌های ممکن؛

۳) پیش‌بینی هزینه و سود هر یک از خط‌مشی‌های یادشده؛

۴) تعیین ارزش هر یک از سیاست‌ها با توجه به هزینه و نتیجه آن‌ها؛

۵) مقایسه ارزش‌های به‌دست‌آمده و انتخاب بهترین خط‌مشی (الوانی، ۳۰-۳۹: ۱۴۰۱).

رهیافت معضل‌محور (الگوی مرحله‌ای): الگوی مرحله‌ای با قراردادن اعمال تصمیم‌گیران و مسئولان حکومتی در مرکز توجهات خود، نگاه متفاوتی به مسائل عمومی از جمله معضلات امنیتی دارد. کاربرد الگوی مزبور که برای نخستین بار چارلز جونز، استاد آمریکایی علوم سیاسی، آن را ارائه کرد، بعدها از سوی دیگر کارشناسان سیاست‌گذاری عمومی توسعه پیدا کرد. در الگوی جونز^۱، عملکرد دولت و تصمیم‌گیران در بخش‌های اصلی حکومت، به پنج مرحله به هم وابسته به شرح زیر تقسیم می‌شوند (وحید، ۱۹۱: ۱۳۸۱):

الف) مرحله شناخت مشکل و قرارگرفتن آن در دستور کار حکومت؛

ب) مرحله ارائه راه‌حل‌ها؛

ج) مرحله تصمیم‌گیری؛

د) مرحله اجرا؛

ه) مرحله ارزیابی.

۲-۲-۲- پیش‌رسان‌های شناخت مسئله در سیاست‌گذاری امنیتی: عوامل پیش‌رسان، رویداد بحرانی (مجموعه‌ای از رویدادها) است که یک مسئله روزمره را به یک تجربه عمومی منفی و گسترده تبدیل می‌کند. به همین ترتیب پاسخ عمومی و واکنش عمومی نسبت به آن تجربه اساس موضوع خط‌مشی و سیاست‌گذاری است که نقشی در تحریک پیش‌رسانی رویداد دارد؛ به بیان دیگر، عوامل پیش‌رسان به عوامل تأثیرگذار بر روندها و رویدادهایی که ممکن است آینده متمایزی پدیدآورند، گفته می‌شود. بر اساس این تعریف ابتدایی، مصادیق فراوانی به‌عنوان عوامل پیش‌رسان امنیتی وجود دارند که گاه حتی در اصل بحران امنیتی شناخته نمی‌شوند؛ اما می‌توانند به‌عنوان عاملی مهم در ایجاد بحران امنیتی یا در زمان بحران به‌عنوان عامل تقویت‌کننده و گسترش‌دهنده مطرح شوند. عوامل پیش‌رسان به دلیل غیرقابل‌انتظار بودن و البته داشتن ظرفیت برای اصلاح شرایط و برطرف کردن محدودیت‌های سامانه امنیتی مهم هستند. این عوامل با هم اجزای اصلی تقاضا برای وضع سیاست‌های جدید را در پی دارد (دانش‌فرد، ۴۷: ۱۳۹۲).

۱-۲-۲-۲- قلمرو، فراگیری و گسترده مکانی مسئله: قلمرو به تعداد افراد در یک مرز جغرافیایی که به‌وسیله عوامل پیش‌رسان تحت تأثیر قرار می‌گیرند، گفته می‌شود. اگر یک رویداد امنیتی تأثیر گسترده‌ای بر بخش بزرگی از جامعه داشته باشد، تقاضا برای تغییر وضعیت و تعیین سیاست‌گذاری امنیتی دامنه وسیعی

1. Jones model

خواهد گرفت؛ برای مثال، اگر در یکی از شهرهای کوچک کشور تحصن و یا اعتراض نسبت به موضوع خاصی به وجود آید مسئولان ملی در آن مداخله نمی‌کنند و شاید هم مطلع نگردند؛ چراکه مدیران و مسئولان محلی باید به آن رسیدگی کنند. این مسئله جزئی شاید حتی بر شهرها و مناطق هم‌جوار تأثیری نگذارد. در مقابل اگر حادثه‌ای امنیتی در جغرافیایی گسترده‌تر واقع شود یا مشمول تعداد افراد زیادی گردد از اهمیت نسبی بیشتری برخوردار می‌شود و نیاز به دخالت مسئولان در سطح بالاتر مثلاً ملی دارد (رضوی‌نژاد و ملک محمدی، ۱۳۹۷: ۲۹۱).

۲-۲-۲-۲- گستره، دامنه و مقطع زمانی مسئله: دامنه و مقطع زمانی که یک رویداد در آن ظهور پیدا می‌کند در سیاست‌گذاری امنیتی دارای اهمیت است. بروز یک حادثه تروریستی در زمان برگزاری انتخابات یا وقوع انفجار در زمان برگزاری اجلاس سران کشورها، یا دو حمله تروریستی به شاه‌چراغ در شیراز، می‌تواند میزان تأثیر و اهمیت حادثه امنیتی را افزایش دهد. هم‌زمانی وقوع چند مسئله امنیتی با همدیگر و یا بروز مسئله امنیتی هم‌زمان با وقوع جنگ نظامی و یا هم‌زمان با یک حادثه طبیعی مثل سیل، زلزله و مانند آن سیاست‌گذاری‌های امنیتی متفاوتی را نیاز دارد. در این موارد تشخیص مسئله اهم از مهم و تعیین اثر و کارایی سیاست اتخاذشده، بسیار مهم و ضروری است (غرایاق زندی، ۱۶۶: ۱۳۹۵).

۲-۲-۲-۳- شدت، عمق و حساسیت مسئله: دومین عامل مؤثر در تعیین اثر عوامل پیشران است که به شدت حادثه‌ای گفته می‌شود که مردم آن را درک کرده‌اند. اگر یک حادثه امنیتی پیش‌بینی نشده اتفاق افتاد، نگرش متعاقب حادثه ممکن است نیاز به تغییرات سیاست‌گذاری امنیتی را القا نکند؛ اما اگر همان حادثه توجه بیشتری به دلیل غالب آمدن حالت خشم و یا ترس به خود معطوف دارد، سیاست‌گذاران امنیتی واکنش تندتری نشان خواهند داد. حادثه یازده سپتامبر ۲۰۰۱ م در آمریکا نمونه‌ای گویا از این مورد است که به‌رغم بروز حوادث امنیتی و تروریستی با تلفات بیشتر در جهان هیچ‌کدام به‌شدت و حساسیتی مشابه نبود. در این عامل می‌توان به نقش کلیدی و مهم رسانه در القای شدت و حساسیت یک حادثه اشاره کرد. برخی از مسائل امنیتی به دلیل ارتباط با برخی از افراد و یا جایگاه‌های خاص یا ارتباط با ارزش‌های عمومی جامعه شدت و حساسیت بیشتری پیدا می‌کنند. مقطع زمانی که یک رویداد در آن ظهور پیدا می‌کند نیز در سیاست‌گذاری امنیتی دارای اهمیت است. بروز یک حادثه تروریستی در زمان برگزاری انتخابات یا وقوع انفجار در زمان برگزاری اجلاس سران کشورها می‌تواند میزان تأثیر و اهمیت حادثه امنیتی را افزایش دهد. هم‌زمانی وقوع چند مسئله امنیتی با همدیگر و یا بروز مسئله امنیتی هم‌زمان با وقوع جنگ نظامی و یا هم‌زمان با یک حادثه طبیعی مثل سیل، زلزله و مانند آن سیاست‌گذاری‌های امنیتی متفاوتی را نیاز دارد. در این موارد تشخیص مسئله اهم از مهم و تعیین اثر و کارایی سیاست اتخاذشده، بسیار مهم و ضروری است (باقری و پیشگاه هادیان، ۱۳۹۸ (الف): ۸۰).

۴-۲-۲- منابع و هزینه‌ها: منابع و هزینه‌ها چهارمین جزء تعیین‌کننده عامل پیشران است که از طریق یک رویداد ایجاد شده‌اند. یکی از موضوعات مورد تمرکز در اینجا هزینه‌های بالای مواجهه با خطر است. ظهور گروه تروریستی داعش در منطقه، نمونه‌ای است که باعث شده هزینه‌های تأمین امنیت در این کشورها بیشتر شده و نیازمند سیاست‌گذاری جدید شوند. این عامل پیشران اساسی در تدوین سیاست و نقش مهمی در اجرا و ارزیابی موضوعات سیاستی دارد.

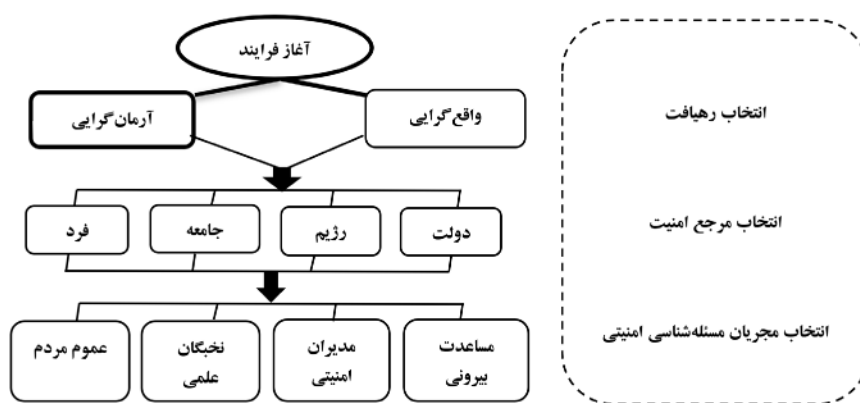
۵-۲-۲- فوریت: فوریت مصدر جعلی ساخته شده از «فور» و به معنای تند، سریع، فوری بودن، آنکه چیزی بدون مهلت باشد و فوری آنچه اجرای آن به سرعت انجام گیرد، در فرهنگ‌های لغت آمده است (دهخدا، ۱۳۷۷: ج ۱۷۲۳۶، ۱۱۰ و معین، ۱۳۷۱: ج ۲۵۸۴، ۲۰). فوریت در مفهوم لغوی به معنی انجام دادن سریع و بدون معطلی امری است. به این اعتبار برخی حقوق دانان مفهوم فوریت را امری موضوعی و مرتبط با خسارت و ضرر فراروی متقاضی دانسته‌اند (شمس، ۳۷۹: ۱۳۸۶)؛ به عبارت دیگر امری که عدم انجام یا تأخیر در انجام آن می‌تواند باعث توجه زیان یا عدم امکان جبران زیان شود یا مخاطراتی را ایجاد نماید داخل در مفهوم فوریت خواهد بود (رحمدل، ۱۰۸: ۱۳۹۷). فوریت و فوری بودن، دارای اعتباری است که قائم به امور و عوامل مرتبط به آن بوده و از حیث زمانی در انجام یا عدم افعال، تجلی و معنی پیدا می‌کند؛ بنابراین، هرگاه لازم باشد که فعل یا ترک فعل را فوری دانست و اگر اجرا و ایفای افعال یا ترک افعال فوق مقید به قید مهلت یا اجل معین باشد، فوریت و تسریع در اعمال آن دیگر محملی نداشته و منتفی است (رحمدل، ۱۰۹: ۱۳۹۷ به نقل از تخرینی، ۱۹۰: ۱۳۹۰). با این توصیف از مفهوم فوریت می‌توان استنباط نمود که عموماً به جز در دو علم پزشکی و حقوق در سایر علوم کمتر به آن پرداخته شده است لیکن در عرصه امنیتی؛ آن را یک اقدام فوری، تعجیلی و بدون درنگ، در مقابله یا مواجهه با شرایطی است که انسان، جامعه و یا نظام سیاسی را دچار چالش و یا تهدید می‌کند.

۶-۲-۲- وخامت^۱: دهخدا در یادداشت‌های خود معنی این واژه را ناسازگاری، دشواری، گرانی، ناگواری، بدی، مضرت و زیان و ضرر، گزند و وبال بیان نموده است (دهخدا، ۱۷۲۴۱: ۱۳۷۷). در فرهنگ معین نیز معنی این کلمه را دشواری و ناگواری ارائه کرده است (معین، ۲۵۹۲: ۱۳۷۱). فرهنگ عمید هم وخامت را به وخیم بودن، گرانباری و سختی، ناگوار بودن طعام یا وضع و مکان معنی نموده است. طبق بررسی و پویش صورت گرفته بیشترین کاربردهای این واژه در امور پزشکی مانند وخامت وضعیت جسمی یک فرد یا افرادی به لحاظ ابتلا به سرطان و یا ویروس خاص، در امور زیست‌محیطی مانند وخامت دریاچه ارومیه به لحاظ خشک شدن، در امور سیاسی وخامت وضعیت فلان کشور به لحاظ خطر وقوع کودتا، شورش عمومی یا تجزیه قومی، در امور اقتصادی مانند وخامت وضعیت نرخ ارز به لحاظ افزایش بی‌رویه و یا وضع وخیم تورم و یا دیگر موارد که در سایر امور مختلف مطرح هستند. در تحلیل وخامت در امور

امنیتی که مدنظر سیاست‌گذار بوده وضعیتی است که علاوه بر وجود موارد مطرح‌شده در امور اجتماعی، سیاسی، پزشکی و اقتصادی و ... شرایط و حالتی است که علاوه بر داشتن اضطراب، ضرر و زیان عمده‌ای را متوجه نظام سیاسی کرده و بایستی برای موضوع و پیش‌آمد به وجود آمده تصمیم‌گیری فوری نمایند. در این زمینه مثال‌های زیادی می‌توان ارائه داد ازجمله: نزدیک شدن به خطر تجزیه‌طلبی قومی در یک نقطه از کشور، تخریب و اغتشاشات دامنه‌دار در سطح پایتخت توسط جمعیت زیادی از افراد، امکان قریب‌الوقوع تهاجم نظامی به کشور، شورش عمومی. طبیعی است که وخامت، حالتی غیرعادی بوده که مرز بین امنیت و ناامنی تلقی می‌شود؛ لیکن برای شناخت جامع آن نیاز به توجه به ابعاد دیگری چون؛ گستره، شدت، حساسیت، فوریت و شدت پیش‌آمد و یا رویداد مد نظر دارد.

۳-۲-۲- انتقال مسئله در سیاست‌گذاری امنیتی: سرانجام، آخرین بحث نیازمند تبیین فرایند ادراک، تعریف و انتقال مسئله امنیتی است. ادراک در مسائل امنیتی مبنایی برای شناخت و تعریف تلقی می‌شود. پدیده‌ها و یا وقایع یکسان موجب برداشت‌های متفاوتی مبتنی بر نظام ارزشی و باوری مستقر می‌شوند. از همین رو، یک پدیده در نگاه بعضی، مسئله‌ای امنیتی شناخته می‌شود و از نظر بعضی دیگر، چنین نیست. در گامی پیشرفته‌تر، تشخیص مسائل حتی قبل از وقوع امری حیاتی تلقی می‌شود. پس از به‌دست‌آوردن اطلاعات به روش پیش‌گفته و با به‌کارگیری فن‌های تشخیص مسئله، زوایای مختلف مسئله روشن و مسیر به‌سوی راه‌حل‌های بکینه با اثربخشی بالا تعیین می‌شود. این روند وجود یک نهاد و یا تشکیلاتی در سازمان‌های امنیتی را که به مسئله‌شناسی در امور امنیتی بپردازد ضروری جلوه می‌دهد. در این مجموعه، شناسایی مسئله، تجمع و اولویت‌بندی مسائل صورت می‌گیرد و درباره اینکه چه قسمتی از مسئله باید حل شود و از کجا برای حل آن باید اقدام کرد، تصمیم گرفته خواهد شد. برخی از مسائل امنیتی پدیده‌هایی تک‌وقوع و یک‌باری هستند و پس از حل شدن، دوباره پدید نمی‌آیند. برخی دیگر به شکلی ماهوی بازگشت‌پذیر و پایان‌ناپذیرند و در زمان‌های مختلف، با اشکال، شدت و شیوه‌های متنوع بروز پیدا می‌کنند. این‌گونه مسائل نیازمند سیاست‌گذاری‌های بلندمدت، پویا و به‌روزند. بعد از ادراک نوبت به شناخت مسئله می‌رسد. زمانی که مسئله‌ای امنیتی پیش می‌آید، آن مسئله از سوی فرد یا گروه به شیوه خاص درک و بر آن اساس تعریف می‌شود. پس تعریف مسئله عبارت است از؛ بیان برخی واقعیات و انجام قضاوت ارزشی درباره آن (باقری و پیشگاه هادیان، ۱۳۹۸ (الف): ۸۱). تعریف مسئله امنیتی باید به‌گونه‌ای باشد که بتوان بر اساس آن، تصمیمات و راه‌هایی برای حل آن تعیین کرد. تعریف علاوه بر داشتن مشخصه‌های صحت، دقت و وضوح باید جامع‌و‌مانع باشد. در تعریف مسئله، لایه‌های پنهان باید آشکار و تبیین گردد. همچنین، کاستی‌ها، کم‌کاری و یا خطاهای انجام گرفته و به عبارتی دلایل و زمینه‌های بروز مسئله نیز آشکارشده و افراد یا مجموعه‌های مرتبط در بروز مسئله و همچنین

نقش‌ها و مسئولیت‌های افراد یا مجموعه‌های مرتبط در حل آن مشخص می‌گردد. دست‌آخر، زمانی که دو مرحله پیشین به شکلی خوش‌تراش انجام پذیرفت، لازم است تا اطلاعات به‌دست‌آمده، تحلیل‌های انجام‌شده و نتایج اقدامات برای قانونی شدن، مطابقت با قوانین بالادستی و تعیین چگونگی اجرا و تعیین مجریان به مرحله بعدی در چرخه سیاست‌گذاری امنیتی وارد گردد. درواقع ماهیت امر شناخت مسئله در سیاست‌گذاری عمومی به شکلی کلی و در سیاست‌گذاری امنیتی به شکلی خاص دارای پیچیدگی‌های فراوانی است و تا این مرحله در به‌دست‌آوردن اهداف خود کامیاب نشود، انتظار رسیدن به موفقیت در مراحل بعدی چرخه سیاست‌گذاری، انتظاری دور از ذهن خواهد بود. بر اساس مطالب اشاره‌شده، می‌توان الگوی مسئله‌شناسی امنیتی را در شکل شماره ۲ ملاحظه کرد.



شکل ۲: الگوی مسئله‌شناسی امنیتی در فرایند سیاست‌گذاری امنیتی (رضوی‌نژاد و ملک محمدی،

۲۹۴: ۱۳۹۷)

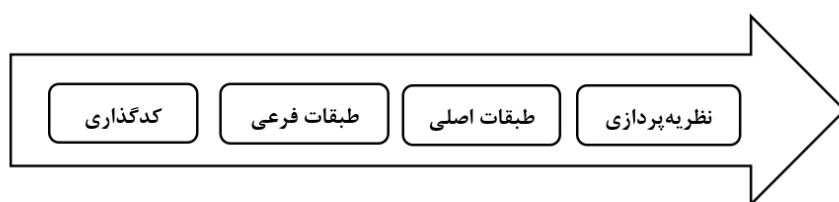
۳- روش و تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش

۳-۱- روش‌شناسی: در این پژوهش از روش نظریه داده‌بنیاد^۱ استفاده شده است. رویکرد نظریه‌سازی داده‌بنیاد یک رویکرد تفسیری است و حاوی مجموعه‌ای از رویه‌هاست که برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل نظام‌مند داده‌های به‌دست‌آمده در طی تحقیق برای بررسی و مطالعه یک پدیده برای ارائه یک نظریه مبنایی قیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد (دانگوپا، همینگتون و ویلکس^۲: ۲۰۰۶). این روش، نوعی راهکار پژوهشی است که در پی تدوین نظریه است و ریشه در داده‌های مفهومی دارد که به‌صورت نظام‌مند گردآوری و تحلیل شده‌اند. روش‌شناسی این نظریه به پژوهشگر اجازه می‌دهد تا مبنای نظری را از ویژگی‌های عمومی یا کلی یک موضوع که هم‌زمان ریشه در مشاهدات یا داده‌های تجربی دارد، ارائه دهد. تفاوت بین

1. Granded theory

2. Daenghuppa, Hemmington, and Wilkes

نظریه‌سازی داده‌بنیاد و دیگر راه‌کارها، رویکرد خاص آن نسبت به تدوین نظریه است. در نظریه‌سازی داده‌بنیاد باید بین جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها نوعی اثر متقابل وجود داشته باشد. روش نظریه داده‌بنیاد معمولاً به سه شیوه اجرا می‌شود: شیوه سامانمند، شیوه نوظهور و شیوه سازگارا. در این مقاله از روش سامانمند که به استراوس و کوربین^۱ نسبت داده می‌شود برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. روش سامانمند خود دارای سه مرحله اصلی کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی است. در این پژوهش، با استفاده از روش نظریه داده‌بنیاد پژوهش‌گر به دنبال آن است تا با یاری رویکرد استقرایی این روش پژوهشی در آخر به ارائه یک نظریه بپردازد.



شکل ۳: روش به‌کارگیری رویکرد استقرایی در نظریه داده‌بنیاد (محمدی و همکاران، ۱۹۵: ۱۳۹۹)

۲-۳- جامعه آماری، جامعه نمونه و روش اجرای پژوهش: جامعه آماری این پژوهش با توجه به قلمرو موضوعی آن شامل پنج نفر از استادان دانشگاه عالی دفاع ملی، چهار نفر از متخصصان شورای عالی امنیت ملی و سه نفر از اعضای شورای امنیت کشور که همگی در حوزه سیاست‌گذاری امنیتی فعال هستند، انتخاب شده‌اند. جامعه یادشده به روش ارجاع زنجیره‌ای (گلوله برفی) انتخاب شده‌اند. نمونه‌گیری گلوله برفی یک روش نمونه‌گیری است که واحدهای نمونه نه تنها اطلاعاتی در مورد خودشان که در مورد واحدهای دیگر جامعه نیز ارائه می‌کنند (استراوس و کوربین^۲: ۲۰۰۸). در این روش، در یک مصاحبه ابتدایی اغلب با یک خبررسان کلیدی کار را آغاز می‌کنیم و سپس از آن شخص می‌خواهیم که دوستان، آشنایان و یا افرادی را که ممکن است برای مصاحبه مناسب باشند، به ما معرفی کند. روش جمع‌آوری اطلاعات، روش مصاحبه عمیق است. در این مطالعه با دوازده نفر مصاحبه انجام شد که از مصاحبه هشتم به بعد، تکرار در اطلاعات دریافتی مشاهده شده است؛ اما برای اطمینان تا مصاحبه دوازدهم ادامه یافت، هرچند از مصاحبه دهم به بعد داده‌ها کاملاً تکراری و به اشباع رسیده بود. مصاحبه با طرح سؤالاتی در مورد «چارچوب موردنیاز در اولویت‌بندی مسائل سیاست‌گذاری امنیتی» آغاز می‌شد (مصاحبه باز) و بقیه پرسش‌ها بر اساس پاسخ‌های مصاحبه‌شونده طرح می‌شدند. تمامی مصاحبه‌ها برای استخراج نکات کلیدی چندین بار موردبررسی قرار گرفتند.

1. Strauss and Corbin
 2. Straus & Corbin

۳-۳- مراحل کدگذاری در داده‌بنیاد

۱-۳-۳- کدگذاری باز^۱: تحلیل و کدگذاری در این مرحله، نمونه‌گیری باید به حدی وسیع انجام شود تا پژوهش‌گر قادر به کشف مفاهیم در موقعیت باز باشد. در اصل پژوهش‌گر باید به کدگذاری هر رویداد جالب، توجه کند. ممکن است از درون یک مصاحبه (متن) کدهای زیادی استخراج شود؛ اما وقتی داده‌ها به‌طور مرتب موردبازنگری قرار می‌گیرد، کدهای جدید احصا و کدهای نهایی مشخص می‌شوند.

کشف طبقه‌ها در این مرحله، خود مفاهیم بر اساس ارتباط با موضوعات مشابه طبقه‌بندی می‌شوند که به این کار طبقه‌سازی (مفهوم‌سازی) گفته می‌شود. عناوینی که به طبقه‌ها اختصاص می‌دهیم، انتزاعی‌تر از مفاهیمی است که مجموعه آن طبقه را تشکیل می‌دهند. طبقه‌ها دارای قدرت مفهومی بالایی هستند؛ زیرا می‌توانند مفاهیم را بر محور خود جمع کنند. عنوان‌های انتخابی به‌طور عمده توسط خود پژوهش‌گر انتخاب شده‌اند و سعی بر این بوده تا بیشترین ارتباط و هم‌خوانی را با داده‌هایی که نمایانگر آن است داشته باشند. منشأ مهم دیگر (عنوان‌ها)، واژه‌ها و عبارتی است که مشارکت‌کنندگان در پژوهش (مصاحبه‌شوندگان) به کار می‌برند و می‌تواند برای پژوهش‌گر کاربرد داشته باشد. توصیف طبقه‌ها با توجه به خصوصیات، برای روشن‌تر کردن طبقه‌ها، در گام بعدی خصوصیات آن‌ها بیان می‌شود.

جدول کدگذاری باز که شامل دو قسمت است: جدول کدهای اولیه استخراجی از مصاحبه‌ها و جدول طبقه‌های استخراج‌شده از مفاهیم به همراه کدهای ثانویه آن‌ها.

۲-۳-۳- کدگذاری محوری^۲: کدگذاری محوری مرحله دوم تجزیه و تحلیل در نظریه‌پردازی داده‌بنیاد است. هدف از این مرحله برقراری رابطه بین مقوله‌های تولیدشده (در مرحله کدگذاری باز) است. این کار به نظریه‌پرداز کمک می‌کند تا فرایند نظریه را به سهولت انجام دهد. اساس فرایند ارتباط‌دهی در کدگذاری محوری بر بسط و گسترش یکی از مقولات قرار دارد. همان‌گونه که گفته شد، هدف نظریه‌پردازی بنیادی، تولید نظریه است نه توصیف صرف پدیده‌ها. برای تبدیل تحلیل‌ها به نظریه، مقوله‌ها باید به‌طور منظم به یکدیگر مربوط شوند.

۳-۳-۳- کدگذاری انتخابی^۳: کدگذاری انتخابی (بر اساس نتایج دو مرحله قبلی کدگذاری) مرحله اصلی نظریه‌پردازی است. به این ترتیب که طبقه محوری را به شکل نظام‌مند به دیگر طبقه‌ها ربط داده و آن روابط را در چارچوب یک روایت ارائه کرده و طبقه‌هایی را که به بهبود و توسعه بیشتری نیاز دارند اصلاح می‌کند. در این مرحله پژوهشگر برحسب فهم خود از متن پدیده مورد مطالعه، یا چارچوب الگو را به صورت روایتی عرضه می‌کند یا الگوواره (پارادایم) را به هم می‌ریزد و به صورت ترسیمی نظریه نهایی را نشان می‌دهد (روشندل و لبافی، ۱۳۸- ۱۴۳: ۱۳۹۱).

1. Open coding
2. Axial coding
3. Selective coding

۴- یافته‌ها و تجزیه و تحلیل داده‌ها^۱

بر اساس نظریه داده‌بنیاد در گام نخست و در مرحله کدگذاری باز محقق با استفاده از روش نظریه داده‌بنیاد در دو بخش (مصاحبه و بررسی اسناد کتابخانه‌ای) پس از هر مصاحبه و همچنین یا مشاهده هر مطلب مستند از اسناد و مدارک و مرتبط کتابخانه‌ای شروع به پیداکردن مفاهیم اولیه و انتخاب برجسته‌های مناسب و کدگذاری برای آن‌ها نموده و در گام بعدی با ترکیب مفاهیم اولیه مرتبط نسبت به استخراج مفاهیم اصلی و مؤلفه‌ها و کدگذاری محوری اقدام گردید و در گام سوم با کدگذاری انتخابی و تلفیق مؤلفه‌ها، چارچوب اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی استخراج و در پایان با نظر و تعامل خبرگان نتیجه تحقیق در یک الگوی اولیه ارائه گردید.

فرایند کدگذاری باز اقدامات زیر صورت گرفته است که نتایج آن در ادامه می‌آید: ۱. تحلیل و کدگذاری؛ ۲. کشف طبقه‌ها؛ ۳. توصیف طبقه‌ها؛ ۴. جدول کدگذاری باز. نتایج یافته‌های مقاله در پنج بخش به شرح زیر تنظیم و ارائه شده است: جدول کدگذاری باز با کدهای اولیه استخراجی از اسناد و مدارک کتابخانه‌ای (جدول ۱) و جدول کدگذاری محوری با طبقه‌های استخراج شده از کدها و مفاهیم اولیه به همراه استخراج مفاهیم و مؤلفه‌ها (جدول ۲) و جدول کدگذاری انتخابی با تلفیق مفاهیم و مؤلفه‌ها و استخراج ابعاد مهم آن و در بخش آخر با نشست‌های تخصصی با خبرگان الگوی اولیه چارچوب اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی طی یک تصویر (شکل شماره ۴) ارائه گردید.

۱-۴- کدگذاری اولیه:

در این مرحله به همه نکات کلیدی مصاحبه‌ها، عنوانی داده می‌شود، سپس همه این عناوین را در جدول‌های زیر قرار می‌دهیم. نمونه کدهای اولیه استخراج شده از یک مصاحبه در جدول شماره ۱ آورده شده است.

۱. با توجه به حجم جداول مربوط به کدگذاری مصاحبه‌ها و محدودیت در تعداد صفحات مقاله برای چاپ، نویسندگان ناگزیر شدند برای کدگذاری‌ها، به نمونه پستنده کنند.

جدول ۱- کدگذاری اولیه مصاحبه اول

شناسه	متن	کد اولیه
AI	شاخص اصلی مسئله در فرایند سیاست‌گذاری امنیتی، هدف است. تعداد افراد در یک مرکز جغرافیایی که به‌وسیله عوامل پیش‌بران تحت‌تأثیر قرار می‌گیرند. تأثیر رویداد امنیتی بر بخش بزرگی از جامعه. تبعات سنگینی برای پیکره نظام سیاسی داشته باشد. بازتاب عمومی داخلی و بین‌المللی داشته باشد. توجه رسانه‌های داخلی یا خارجی را به خود جلب نماید. عموم جامعه جدای از سطح سواد و جایگاه اجتماعی خود، درباره آن اظهارنظر نماید. خبرگان جامعه، درباره آن اظهارنظر نمایند. بر سایر مسائل اقتصادی و اجتماعی جامعه اثر گذار باشد. منجر به آسیب‌دیدن اعتقادات، ارزش‌ها و باورهای عموم جامعه شود.	هدف سیاست‌گذاری تعداد تحت‌تأثیر قرار گرفتن افراد میزان تأثیرگذاری مسئله در جامعه خسارت‌های مسئله تأثیر بر روی ارزش‌ها و باورهای جامعه تأثیر بر روی سایر سیاست‌ها

۲-۴- کدگذاری ثانویه و شکل‌دهی مقولات: در مرحله بعد، کدهای اولیه به علت تعداد فراوان آن‌ها به کدهای ثانویه تبدیل می‌شوند و کدهای اولیه در قالب طبقه‌های مشابه قرار می‌گیرند. چند کد ثانویه تبدیل به یک کد مفهومی می‌شود. در جدول شماره ۲ نتایج کدگذاری باز بر اساس کد ثانویه، کدهای مفهومی و مقولات ارائه شده است.

جدول ۲- کدگذاری ثانویه و شکل‌دهی کدهای مفهومی

کدهای مفهومی	کدهای ثانویه	فراوانی
قلمرو، فراگیری و گستره مکانی تأثیر مسئله	شیوه و ماهیت انتشار مسئله در سطح جامعه یا کشور به‌عنوان مسئله امنیتی. میزان ادراک جامعه و عموم مردم به‌عنوان مسئله امنیتی. وزن انتشار مسئله در سطح جامعه یا کشور. تأثیر مسئله بر یک قوم یا اقوام موجود و ایجاد گسل‌های قومی در جامعه.	۱۲
وخامت مسئله	تأثیرگذاری مسئله بر کاهش سرمایه اجتماعی میزان تأثیرگذاری مسئله بر وقوع بحران‌های سیاسی و اجتماعی. تأثیرگذاری مسئله بر به وجود آمدن سایر مسائل امنیتی و شبه‌امنیتی. احساس موفقیت سازمان‌های رقیب در حوزه‌های دارای تعارض منافع. تأثیر مسئله بر آشتی قومی (قومی). تأثیر مسئله بر آشتی صنفی (اقتدار و اصناف).	۱۰

کدهای مفهومی	کدهای ثانویه	فراوانی
فوریت حل مسئله	سرعت تبدیل شدن مسئله در سطح ملی به عنوان مسئله‌ای وخیم. تغییر ناخواسته در سرعت روند معمول خدمات سازمان. تغییر در نوع تعامل سایر عوامل و نهادهای مؤثر بر محیط با سازمان خودی. هر گونه تغییر در میزان رضایت کارکنان سازمان (ایجابی یا سلبی). سرعت انتشار مسئله در سطح جامعه یا کشور به عنوان مسئله امنیت ملی.	۱۲
مراتب تسهیلگری در حل سایر مسائل	تأثیر گذاری مسئله بر حل مسائل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و سیاسی؛ تغییر ناخواسته مسئله بر حل مسائل مشابه موجود یا کمتر مورد توجه؛ تغییر در نوع تعامل مسئله با سایر عوامل مؤثر بر محیط با سازمان یا جامعه خودی؛ ایجاد تغییر در میزان رضایت افراد جامعه (ایجابی یا سلبی)؛	۸
مراتب تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی	تأثیر گذاری مسئله بر ایجاد همبستگی اجتماعی و یا انسجام ملی؛ تغییر و یا تأثیر مسئله بر حفظ یا واگرایی سرمایه اجتماعی؛ مقبولیت عموم افراد جامعه نسبت به مسئله امنیتی به وجود آمده؛ پذیرش توسط سازمان‌های مردم‌نهاد نسبت به مسئله امنیتی حادث شده؛ پذیرش و مقبولیت مسئله میان خبرگان و قشر فرهیخته جامعه؛	۹
شدت، عمق و حساسیت مسئله	روند تبدیل مسئله در سطح ملی به عنوان مسئله‌ای شدید، عمیق و حساس. تغییر شدید و عمیق مسئله در کمیت و کیفیت روند خدمات عمومی دولت. ایجاد حساسیت و شدت در کیفیت تعامل نهادهای مؤثر درون حاکمیت. شدت و حساسیت پدیده بین جامعه یا کشور به عنوان مسئله امنیتی. میزان تحریک شدید، عمیق و حساس سیاست‌گذار امنیتی به دستور کار دادن مسئله. شدت، عمق و حساسیت تکوین پدیده و رویداد حادث شده به عنوان مسئله امنیتی	۱۱

۳-۴- شکل‌دهی به مقوله‌ها: مرحله ساخت مقوله پس از تعیین کدهای مفهومی، در جدول شماره ۳ ارائه شده است.

جدول ۳- کدهای مفهومی و شکل‌دهی به مقوله‌ها

مقوله	کدهای مفهومی
چارچوب اولویت‌بندی مسائل	قلمرو، فراگیری و گستره مکانی تأثیر مسئله
	مراتب تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی (مرجعیت سیاست)
در سیاست‌گذاری امنیتی	مراتب تسهیلگری در حل سایر مسائل (نقاط پروانه‌ای سیاست)
	فوریت حل مسئله
	وخامت مسئله
	شدت، عمق و حساسیت مسئله

۴-۴- کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی: کدگذاری محوری مرحله دوم تجزیه و تحلیل در نظریه‌پردازی داده‌بنیاد است. هدف از این مرحله برقراری رابطه بین مقوله‌های تولیدشده (در مرحله کدگذاری باز) است. این کار به نظریه‌پرداز کمک می‌کند تا فرایند نظریه را به سهولت انجام دهد. اساس فرایند ارتباط‌دهی در کدگذاری محوری بر بسط و گسترش یکی از مقولات قرار دارد. همان‌گونه که گفته شد، هدف نظریه‌پردازی بنیادی، تولید نظریه است نه توصیف صرف پدیده‌ها. برای تبدیل تحلیل‌ها به نظریه، مقوله‌ها باید به‌طور منظم به یکدیگر مربوط شوند. کدگذاری انتخابی (بر اساس نتایج دو مرحله قبلی کدگذاری) مرحله اصلی نظریه‌پردازی است. به این ترتیب که طبقه محوری را به شکل نظام‌مند به دیگر طبقه‌ها ربط داده و آن روابط را در چارچوب یک روایت ارائه کرده و طبقه‌هایی را که به بهبود و توسعه بیشتری نیاز دارند اصلاح می‌کند. در این مرحله پژوهش‌گر حسب فهم خود از متن پدیده مورد مطالعه، یا چارچوب الگو را به صورت روایتی عرضه می‌کند یا الگوواره (پارادایم) را به هم می‌ریزد و به صورت ترسیمی نظریه نهایی را نشان می‌دهد (دانایی فرد و اسلامی، ۱۳۹۰: ۶۷).



شکل ۳ - شاخص‌های اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی

۵- نتیجه‌گیری

۵-۱- به‌طورکلی احصا و ارائه شش شاخص اولویت‌بندی مسائل در سیاست‌گذاری امنیتی تابع شرایط و حالتی است که علاوه بر داشتن اضطراب، ضرر و زیان عمده متوجه نظام سیاسی، فوریت، گستره، فراگیری و وخامت بر اساس آنچه ارائه شد، بایستی برای رویداد و پیش‌آمد به وجود آمده تصمیم‌گیری فوری صورت گیرد. بالطبع بروز و تشخیص این شاخص‌ها با همدیگر غامض و گاهی محال بوده؛ اما ایجاد هر شاخص در کنار دیگر شاخص‌ها نیازمند تشخیص سیاست‌گذاران امنیتی بوده که با میزانی از وقوع، قابل‌درک و شناسایی بوده تا مورد اعتنا قرار گیرد؛ لیکن برای شناخت جامع آن نیاز به توجه، تمرکز و مشاهده همه ابعاد شامل؛ گستره، شدت، حساسیت، فوریت و شدت پیش‌آمد و یا رویداد مد نظر دارد.

۵-۲- برای فهم کامل از چارچوب تعیین اولویت‌بندی مسائل سیاست‌گذاری امنیتی بایستی، به تصمیم‌گیری نقش مؤثری قائل شد. در مرحله دوم و تعیین اولویت‌های سیاست‌گذاری امنیتی، توجه ویژه به مسائل عمومی است، پدیده‌ای که مبتلای عموم جامعه و مردم شده نیازمند اولویت‌گذاری است. نکته دیگر اینکه وظیفه اصلی تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار، شناسایی صحیح مسئله است؛ اما اگر در انجام این مهم ناکام شوند، راه‌حل یا کاملاً شکست خورده و یا موفقیت آن موقتی است؛ بنابراین، در حالتی بسیار بنیادین مرحله شناسایی و تشخیص، زمینه را برای دیگر مراحل فرایند حل مسئله آماده کرده و به‌طور عمده‌ای میزان اثربخشی فرایند اولویت‌ها را تعیین می‌نماید. تکلیف بعدی سیاست‌گذار، شناسایی مسئله است. هیچ مسئله‌ای را نمی‌توان درست حل کرد، مگر آنکه دلایل واقعی بروز آن معلوم شود؛ یعنی

اینکه شناسایی مسئله، پیدا کردن محل انحراف از مقاصد و سپس جست‌وجو برای یافتن دلایل بروز این انحراف است. در این راستا؛

(الف) تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران باید مهارت مسئله‌یابی خود را پرورش دهند؛

(ب) رویکرد تحلیلی به مسئله اساساً تلاش‌های شناسایی مسئله را تسهیل می‌کند؛

(پ) محدودیت‌ها بایستی شناسایی گردند؛

(ت) به‌جای توجه به انحراف از استانداردهای تعریف‌شده، بر مسائل پیش‌بینی‌نشده تمرکز کرد؛

(ث) تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار نباید خود را به نشانه‌ها سرگرم کند؛ بلکه باید موانع شناسایی اثربخش مسئله را بیابند؛

(ج) تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران برای تعیین آنچه اشتباه است باید حقایق را پیدا و اطلاعات موجود را جمع‌آوری کنند.

۳-۵- سیاست‌گذاران با تعیین صحیح مقاصد، شناسایی محدودیت‌ها و جدا کردن نشانه‌ها از علل واقعی مسئله، باید بتوانند مسئله واقعی را معین و علل بروز آن را بیابند. این مرحله پیامد حقیقی سه مرحله قبلی در فرایند تشخیص مسئله است. برای مسئله‌یابی مطالعه؛ تغییر روند قبلی، انحراف از برنامه تنظیم‌شده، پیشی گرفتن رقبا نقش مؤثری دارند. در رویه غیرمستقیم برای مسئله‌یابی از طریق کارکنان، مدیر را مسئول و صلاحیت‌دار دانسته و از طریق مافوق‌ها، ذی‌نفعان، اولویت‌دادن به مسائل از طریق سازمان‌های دولتی، قانون‌گذاران، از طریق کارکنان سازمان خاص به یک مسئله ویژه، در سطوح گوناگون حکومت، پژوهشگران، روزنامه‌نگاران، تجار، وکلا، روشنفکران، قضات و نظایر آن‌ها که هر یک نیز از این بازیگران، دارای منافع و ارزش‌های فردی یا سازمانی، ادراکات و مراجع ویژه خود هستند، فقط امور نسبتاً کمی به دستورکار تصمیم‌گیری راه می‌یابند. بر این اساس، در فرایند مسئله‌یابی و در دستور کار قرارگیری مسئله امنیتی شش شاخص یادشده نقش اساسی خواهند داشت. درواقع با این الگو می‌توان فرایند اولویت‌گذاری مسئله در سیاست‌گذاری امنیتی را تعیین و بر این اساس، چارچوب برنامه‌ها و راهبردها را تدوین و موردبررسی قرار داد.

۴-۵- تعیین شاخص‌های سیاست‌گذاری امنیتی اقدامی مهم در مواجهه با رویدادهای مهم، حساس و حیاتی برای نظام سیاسی بوده و می‌توان آن را در سطح و هم‌وزن‌کشورداری دانست؛ بنابراین ضرورت دارد، نهادهایی چون شورای عالی امنیت ملی، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی، شورای امنیت کشور و سایر مبادی ذی‌ربط با استفاده و استناد به این شاخص‌ها تصویری روشن از مقوله سیاست‌گذاری امنیتی برای خود مشخص تا در تحلیل پدیده‌ها، شناخت کامل پیدا شده و هم‌وزن با تهدیدات و چالش‌ها فرایند اولویت‌بندی سیاست‌گذاری امنیتی

را پیاده‌سازی نمایند.

۵-۵- با توجه به ضرورت مسئله‌شناسی در سیاست‌گذاری امنیتی می‌توان ادعا داشت که تعیین شاخص‌های اولویت‌بندی، نظریه و مبنایی جدید در این زمینه ارائه نموده است.

منابع

- اشتریان، کیومرث. (۱۳۸۹). چالش‌های اجرای سیاست‌گذاری عمومی در ایران، پروژه دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: انتشارات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- الوانی، مهدی و شریف‌زاده، فتاح. (۱۳۸۵). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- الوانی، مهدی و شریف‌زاده، فتاح. (۱۳۹۴). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، زیر نظر معاونت پژوهشی دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- الوانی، مهدی. (۱۴۰۱). مدیریت عمومی، چاپ شصت و یکم، تهران: انتشارات نی.
- ایکاف، راسل. (۱۳۹۸). هنر حل مسئله. ترجمه (تقی ناصر شریعتی)، تهران: انتشارات رسا.
- باقری، عبدالرضا. پیشگاه هادیان، حمید. (الف) (۱۳۹۸). الگوی مطلوب مسئله‌یابی در فرایند سیاست‌گذاری شورای عالی امنیت ملی ج.ا.ایران، فصلنامه پژوهش‌های حفاظتی و امنیتی، شماره ۳۰، صص ۶۷-۱۱۴، تهران: انتشارات دانشگاه جامع امام حسین (ع).
- باقری، عبدالرضا. پیشگاه هادیان، حمید. (ب) (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی الگوی سیاست‌گذاری در شورای عالی امنیت ملی ج.ا.ایران، فصلنامه امنیت‌پژوهی، شماره ۶۸، صص ۲۴-۵، تهران: انتشارات دانشکده فارابی.
- پورعزت، علی اصغر و الوانی، سید مهدی. (۱۳۸۳). مبانی منطقی طراحی سیستم خط‌مشی‌گذاری دولتی برای تحقق عدالت اجتماعی (بر اساس نهج البلاغه)، دوماهنامه دانشور رفتار، شماره ۶۵، صص ۴۵-۱۱، تهران: انتشارات دانشگاه شاهد.
- پورعزت، علی اصغر. سوداگر، هاشم. سعدآبادی، علی اصغر. هاشمی کاسوائی، مینا سادات. (۱۳۹۸). شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی، فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، شماره ۲۶، صص ۱۶۹-۱۳۹، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- پیشگاه هادیان، حمید. اقراریان، مهدی. بلندیان، غلامحسین. اشرفی، اکبر. (۱۴۰۰). طراحی و تدوین الگوی مسئله‌شناسی در سیاست‌گذاری امنیتی مبتنی بر منظومه فکری آیت‌الله‌العظمی سید علی خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، فصلنامه مطالعات قدرت نرم، شماره ۲۶، صص ۱۲۳-۹۵، تهران: انتشارات سازمان بسیج اساتید.
- تهامی، سید مجتبی. (۱۳۷۶). امنیت ملی، دکترین و سیاست‌های دفاعی و امنیتی، ج ۱، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی.
- حائری یزدی، آسیه. ملکی، عباس. (۱۳۹۶). و بازهم سیاست‌گذاری عمومی، فصلنامه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی، شماره ۲۴، صص ۲۰-۵. تهران: انتشارات مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- دانش فرد، کرم‌الله. (۱۳۹۲). مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی. چاپ دهم، تهران: انتشارات نیاز دانش.

- دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۷۷) لغت‌نامه. تهران، انتشارات دانشگاه تهران، جلد ۱۱، چاپ دوم، ۱۷۲۳۶.
- رحمانی دولت‌آبادی، ابوالفضل. (۱۳۹۴). حل مسائل سازمان با رویکرد TQM - موردکاوی: سازمان حفاظت اطلاعات وزارت دفاع و پیش‌ن.م. فصلنامه امنیت دفاعی، شماره ۱۰، صص ۲۷-۴۶، تهران: انتشارات دفتر تحقیقات کاربردی ساحفودجا.
- رحمدل، منصور. (۱۳۹۷). امور فوری در دادرسی کیفری. مجله پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، شماره ۱۱، نیمسال اول (دو فصلنامه)، صص ۱۰۵-۱۳۰.
- رضاییان، علی. (۱۴۰۲). اصول مدیریت، چاپ سی‌ودو، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- رضوی‌نژاد، سید امین. (۱۳۹۹). سیاست‌گذاری امنیت داخلی: طراحی مدل مطلوب جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مرکز منطقه‌ای اطلاع‌رسانی علوم و فناوری.
- رضوی‌نژاد، سید امین؛ ملک محمدی، حمیدرضا. (۱۳۹۷). درآمدی تحلیلی بر مسئله‌شناسی در سیاست‌گذاری امنیتی، فصلنامه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی، شماره ۲۷، صص ۲۷۶-۲۹۶، تهران: انتشارات مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- روشندل، طاهره. لبافی، سمیه. (۱۳۹۱). تبیین عوامل مؤثر بر فرایند سیاست‌گذاری رسانه‌ای در سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه رسانه، شماره ۸۶، صص ۱۴۸-۱۳۱، تهران: انتشارات معاونت امور مطبوعاتی و اطلاع‌رسانی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- شمس، عبدالله. (۱۳۸۶). آیین دادرسی مدنی، تهران: انتشارات دراک، جلد سوم، چاپ سوم، دوره پیشرفته.
- صفار، محمد. (۱۳۹۳). دانشنامه سیاست‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات میزان.
- غرایاق زندی، داود. (۱۳۹۵). درآمدی بر سیاست‌گذاری امنیت ملی، چاپ دوم، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- فولادی، قاسم. (۱۳۹۴). «شناسایی شاخص‌های مؤثر بر مسئله‌یابی در تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری در سازمان‌های دفاعی-امنیتی»، فصلنامه امنیت دفاعی، شماره ۱۰، صص ۲۷-۴۶، تهران: انتشارات دفتر تحقیقات کاربردی ساحفودجا.
- معین، محمد. (۱۳۷۱). فرهنگ معین. تهران: انتشارات امیرکبیر، جلد ۲، چاپ هشتم، ۲۵۸۴.
- محمدی، علیرضا. دانایی، ابوالفضل. زرگر، سید محمد. (۱۳۹۹). شناسایی و استخراج ابعاد و مؤلفه‌های پروپاگاندا در عملیات روانی رسانه‌ای (مورد مطالعه: اساتید دانشگاه علوم دریایی امام خمینی (ره) نوشهر)، فصلنامه آموزش علوم دریایی، شماره ۲۲، صص ۲۰۳-۱۸۹، نوشهر: انتشارات دانشگاه علوم دریایی امام خمینی (ره).
- ملک محمدی، حمیدرضا. (۱۳۹۴). مبانی و اصول سیاست‌گذاری عمومی. چاپ یکم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

- ملک محمدی، حمیدرضا. (۱۳۹۵). *مبانی و اصول سیاست‌گذاری عمومی*، تهران: نشر سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- منزوی بزرگی، جواد و دولت‌شاه، عماد. (۱۳۹۴). *رویکرد نوآوری نظام‌یافته در حل مسائل امنیتی*، فصلنامه امنیت دفاعی، شماره ۱۰، صص ۲۷-۴۶، تهران: انتشارات دفتر تحقیقات کاربردی ساحف‌ودجا.
- میرشاه ولایتی، فرزانه. (۱۳۸۸). *راهنمای عملی تدوین چشم‌انداز*، تهران: انتشارات مرکز آینده‌پژوهی علوم و فناوری دفاعی.
- نهرینی، فریدون. (۱۳۹۰). *دستور موقت در حقوق ایران و پژوهشی در حقوق تطبیقی*، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ دوم.
- وحید، مجید. (۱۳۸۱). *بررسی فرایند شکل‌گیری و فراگیری مشکل در عرصه عمومی و دستور کار سیاست‌گذار*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۷، صص ۳۰۹-۲۸۵، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- Allock, Bob (2002). *National Security law in common law Framework, Basic law Institute.*
- Birkland, Tomas A (2004). *Models of the Policy Process in Rabin, jack (Ed.), 2004, Encyclopedia of Public administration and Public Policy, Facts on File.*
- Broussard, Carrie Griffin (2009). *Writing an Effective Policy Brief, the Louisiana Campaign for Tobaccos-Free Living.*
- Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, (1977), *L'acteur ET le système*, Paris, Seuil.
- Deangbuppha, Jaruwan, and Hamingtonnigel, & Wilkes Keith (2006). "Using Grounded Theory to Model Visitor Experiences at Heritage Sites Mythological and Practical Issues", *Qualitative Market Research: an International Journal*, 9 (4), 367-388.
- Dedek, Oldrich (2010). *How to Write Effective Policy Paper*, Prague and Institute of Economic Studies.
- Dey, Tomas R (2005). *Understanding Public Policy*, 11th Ed. Person Prentice Hall.
- Forman, Lewis A. (1968) "Public Policy" in David L. Sills (ed.) *International Encyclopedia of the Social Science*, U.S.A. Crowell and Macmillan.
- Gramsci, A. (1977). *Les intellectuals ET l'organisation de la culture in Gramsci dans le texte*, Paris, Ed. Socials.
- Hurt, Karen (2003). *Writing Effectively and Powerly*, South Africa, CIVICUS.

- Peters, guy. Jon Pierre. (2006). Handbook of Public Policy, (edits). Sage Publication. p 6.
- Rayan Christine (1998). The introduction of accrual reporting Policy in the Australian Public sector: An agenda setting explanation, Accounting and Accountability Journal, vol. 11.No. 5, PP.539-518.
- Sabatier, P.A. and Weible, C.M (2005). “Innovations in the advocacy coalition Framework”. Paper presented at the American Society for Public Administration Meeting. Milwaukee, WI.
- Stoner, J. (1983). Management, New Dehli, Prentice Hall.
- Straus A, Corbin J (2008). Basics of Qualitatvie Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory, Third Edition, Los Angeles: Sage Publications.