



بررسی دلایل رواج ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری در ایران

محمد حسین رضازاده مهریزی^۱

مهدی کاظمی^۲

آرش موسوی^۳

چکیده

مقاله حاضر به دنبال پاسخ گفتن به این پرسش هاست که مهم ترین دلایل رواج تکنیک ها و ابزارهای نوین سیاست گذاری در ایران کدام اند، و نیز این که تا چه میزان این دلایل می توانند سرعت رواج این ابزارها را در فضای سیاست گذاری کشور توضیح دهند. برای پاسخ گویی به این پرسش ها، با استفاده از گفتمان بین المللی که حول موضوع انتقال سیاست شکل گرفته، مسئله انتقال ابزارهای سیاستی (که خود مصداقی از پدیده انتقال سیاست است) در مقاله تحلیل شده است. با تمرکز بر چرایی انتقال ابزارهای سیاستی، مهم ترین عوامل اثرگذار بر این پدیده از متون پژوهشی انتقال سیاست استخراج شده است. در گام بعد، بخشی از این دلایل که به کارگیری ابزارهای نوین سیاست گذاری از سوی بازیگران عرصه سیاست را توضیح می دادند، مشخص شدند. سپس در گام پایانی، با نظر سنجی از خبرگان حوزه سیاست گذاری در کشور، میزان اهمیت نسبی این دلایل در رواج ابزارهای نوین سیاست گذاری در ایران بررسی شدند. نتیجه این بررسی، نشان داده است که رواج بسیاری از ابزارهای نوین سیاست گذاری در ایران متأثر از دلایلی همچون تلاش برای علمی جلوه دادن سیاست ها یا با هدف صرف بودجه های تخصیص یافته در این زمینه، و نه مثلاً در جهت افزایش مشارکت ذی نفعان در فرآیند سیاست گذاری است. افزون بر این، دانش اندک دست اندرکاران و متقاضیان به کارگیری این ابزارها و تکنیک ها، زمینه لازم را برای رواج سریع این ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری بیش از پیش فراهم کرده است.

کلید واژگان: ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری، انتقال سیاست، سیاست گذاری علم و فناوری

۱- دانشجوی دکتری سیاست گذاری علم و تکنولوژی، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف، rezazadem@gmail.com
۲- دانشجوی کارشناسی ارشد MBA، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف، kazemi.mehdi@gmail.com
۳- دانشجوی دکتری سیاست گذاری علم و تکنولوژی، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف، arashmoussavi_ir@yahoo.com

قدردانی

تحقیق میدانی، ریشه های واقعی این مسئله را در ایران خواهیم کاوید. حاصل این بررسی نشان خواهد داد که رواج ابزارهای سیاست گذاری در ایران تا چه میزان مبتنی بر نیاز واقعی کشور است و تا چه اندازه در مسیر فرآیندهای معقول شکل می گیرد.

نویسندگان بر خود می دانند که از جناب آقای دکتر علی پایا، سرکار خانم مظفری و جناب آقای دکتر مجاور حسینی که نظرهای اصلاحی خود را درباره محتوای مقاله ارائه کرده اند، صمیمانه تشکر کنند.

۱- مقدمه

امروزه در فضای سیاست گذاری علم و فناوری ابزارهای مختلفی برای تحلیل موضوعات سیاستی، سیاست گذاری، اجرا و ارزیابی آنها به کار گرفته می شود. ظهور این ابزارهای جدید در فضای سیاست گذاری موضوع جدیدی نیست. اما آنچه امروزه تازه و قابل توجه به نظر می رسد، سرعت ظهور و رواج این ابزارها و تکنیک هاست که ایران نیز از این امر مستثنا نبوده است.

۲- انتقال سیاست ها، تعاریف و مفاهیم

همان گونه که دانش در حوزه هایی مانند علوم فنی-مهندسی و علوم تجربی از کشوری به کشور دیگر یا از سازمانی به سازمان دیگر منتقل می شود، دانش های متعلق به حوزه علوم انسانی نیز مشمول پدیده انتقال قرار می گیرند. در فضای علوم سیاسی و به صورت خاص در حوزه سیاست گذاری، همواره جریان مستمری از انتقال اندیشه ها، روش ها، سازوکارها، قوانین، الگوها و ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری، ارزیابی و اجرای سیاست ها وجود دارد. در این میان، کشورهای رو به توسعه، همان طور که به انتقال فناوری های سخت و ملموس از کشورهای پیشرفته اقدام می کنند، آگاهانه یا ناخودآگاه، فناوری های نرم را نیز به کشور خود وارد می کنند. یکی از مصادیق این انتقال، انتقال سیاست هاست^۱ که آثار و یافته هایی غنی در نیم گذشته اخیر حول آن شکل گرفته است. به صورت خلاصه، انتقال سیاست، فرآیندی است که در آن از دانش مربوط به سیاست ها، روش های مدیریت سازمان های دولتی، و نهادها، در مکان یا زمانی جدید استفاده می شود^۲. در نتیجه انتقال سیاست، ممکن است تغییراتی در اهداف سیاستی، بازیگران عرصه سیاست، ابزارها یا سازوکارهای سیاستی رخ می دهد^۳. چنان که در این تعریف مشخص است، در هر فرآیند انتقال سیاست، پرسش های زیر مطرح اند^۴:

■ چه چیزی منتقل می شود؟ (مثلاً ممکن است یک کشور از قانونی که کشور دیگری برای کنترل مهاجرت به کشور خود یا حمایت از فناوری های جدید تدوین کرده است، الگو بردارد. در چنین حالتی، سیاست به شکل یک قانون انتقال یافته است).

■ چرا سیاست ها منتقل می شوند؟ (عوامل مختلفی همچون رقابت، ضعف دانش، تلاش برای هم نوایی با تغییرات جهانی و مانند آنها می توانند عواملی باشند که باعث انتقال سیاست ها شوند).

■ چه کسی یا کسانی در فرآیند انتقال سیاست ها دخیل اند؟ (طیف وسیعی از سیاست گذاران، پژوهشگران حوزه سیاست، مؤسسات مشاوره، مراکز تحقیقاتی وابسته به نهادهای دولتی و حتی مؤسسات بین المللی می توانند در فرآیند انتقال سیاست اثرگذار باشند).

■ این سیاست ها از کجا وارد می شوند و به کجا انتقال می یابند؟ (پدیده انتقال سیاست ممکن است بین دو فرد، دو سازمان، دو کشور یا حتی دو منطقه بین المللی صورت گیرد).

■ چگونه پدیده انتقال سیاست ها رخ می دهد؟ (فرآیند الگوبرداری از قوانین

ارائه فهرستی جامع و ساختاریافته از این ابزارها کاری دشوار است. با این همه، می توان به برخی از مهم ترین آنها اشاره کرد: ابزارهای مختلف تدوین چشم انداز و برنامه ریزی (مانند روش های تدوین چشم انداز^۱، مطالعات تطبیقی و تراز یابی^۲، تحلیل شکاف^۳، برنامه ریزی راهبردی^۴ و تدوین برنامه های جامع ملی، بخشی و سازمانی)، ابزارهای آینده پژوهی (همچون دلفی^۵، سناریونویسی^۶، ترسیم ره نگاشت^۸)، ابزارهای ارزیابی سیاست ها (همچون نگاشت نهادی، سازمانی، فناوری و مانند آنها^۹) و برخی از ابزارهای عام تحلیل سیاست (همچون تحلیل دینامیک سیستم ها^{۱۰} و ابزارهای تحلیل شبکه های اجتماعی^{۱۱}). متأسفانه، تحقیقی جامع درباره میزان رواج و چگونگی استفاده از این ابزارها در کشور دست نیست. اما کمابیش می توان ادعا کرد که استفاده از این ابزارها در کشور عمدتاً به دو دهه اخیر به ویژه سال های اخیر بر می گردد. در این زمینه، برای مثال می توان به سمینار مشترک یونیدو و وزارت صنایع و معادن ایران در پاییز ۱۳۸۴ در زمینه آینده پژوهی فناوری و نیز به اجرای پروژه آینده پژوهی علم و فناوری به همت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در زمستان ۱۳۸۵ اشاره کرد.

ظهور ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری پرسش های بسیاری را درباره ریشه های این ظهور در منابع علوم سیاسی و سیاست گذاری جهان پدید آورده است که سابقه ای بیش از چند دهه دارد. پاسخ های متنوعی نیز به این پرسش ها داده شده، اما دلایلی که برای این پدیده در کشورهای

رو به توسعه ای چون ایران مطرح اند، ابعاد جدیدی به خود می گیرند. [۱] در این مقاله، تلاش می کنیم تا بر ابزارهای سیاست گذاری^{۱۲} که بنا به تعریف مجموعه تکنیک هایی اند که از طریق آنها سازمان های دولتی توان خود را در ایجاد تغییرات اجتماعی به منصفه ظهور می رسانند [۲] متمرکز شویم و دلایل ظهور و رواج استفاده از این ابزارها را در دنیای سیاست بررسی کنیم. به دنبال مروری بر آثار پژوهشی این حوزه، فهرستی از ریشه ها و عوامل رواج این ابزارها را احصا و طبقه بندی خواهیم کرد و چارچوب تحلیلی انتظام یافته ای را برای درک نظام این علل و عوامل معرفی خواهیم کرد. سپس، بر اساس یافته های یک

1 Vision setting	8 Roadmapping
2 Benchmarking	9 Institutional, organizational, technological mapping
3 Gap-analysis	10 System dynamics
4 Strategic Planning	11 Social network analysis
5 Master Plans	12 Policy tools
6 Delphi	13 Policy transfer
7 Scenario Planning	

حال آن که پارادایمی جدید از نقش و جایگاه دولت، مانند دولت رفاه^{۱۴} یکی از موضوعات عمیق و زیربنایی است که عملاً در نیمه دوم سده بیستم از کشورهای پیشرفته به دیگر کشورها منتقل شده است. در میانه این طیف، ابزارهای سیاست گذاری را مشاهده می کنیم که می توانند مصداق انتقال سیاست باشند. در شکل ۱، طیف مورد نظر را در قالب هر می از موضوعات مورد انتقال در فرآیند انتقال سیاست سازماندهی کرده ایم. به هر میزان که از لایه های پایین هرم به سمت لایه های بالایی آن حرکت می کنیم، مسائلی ملموس تر و عینی تر منتقل می شوند، و طبیعتاً تأثیرات محدودتری بر فضای سیاست گذاری می گذارند. نکته مهم این است که ویژگی خاص ابزارهای سیاست گذاری در مقایسه با دیگر مواردی که در معرض انتقال اند، این است که این ابزارها نه تنها می توانند خود در فرآیند سیاست گذاری منتقل شوند، بلکه به خاطر این که خودشان نوعی ابزار سیاست گذاری هستند، می توانند به فرآیند انتقال سیاست های دیگر نیز کمک کنند. برای مثال، تراز یابی^{۱۵}، به مشابه یک ابزار سیاست گذاری، هم خودش می تواند منتقل شود، هم این که می تواند ابزاری شود تا سیاست های کشورهایی که برای مورد کاوی در فرآیند تراز یابی بررسی می شوند، انتقال یابند. از این حیث، انتقال ابزارهای سیاست گذاری، در مقایسه با دیگر مواردی که در فرآیند انتقال سیاست منتقل می شوند، می توانند تأثیری متفاوت بر فضای سیاست گذاری هر کشوری داشته باشند.

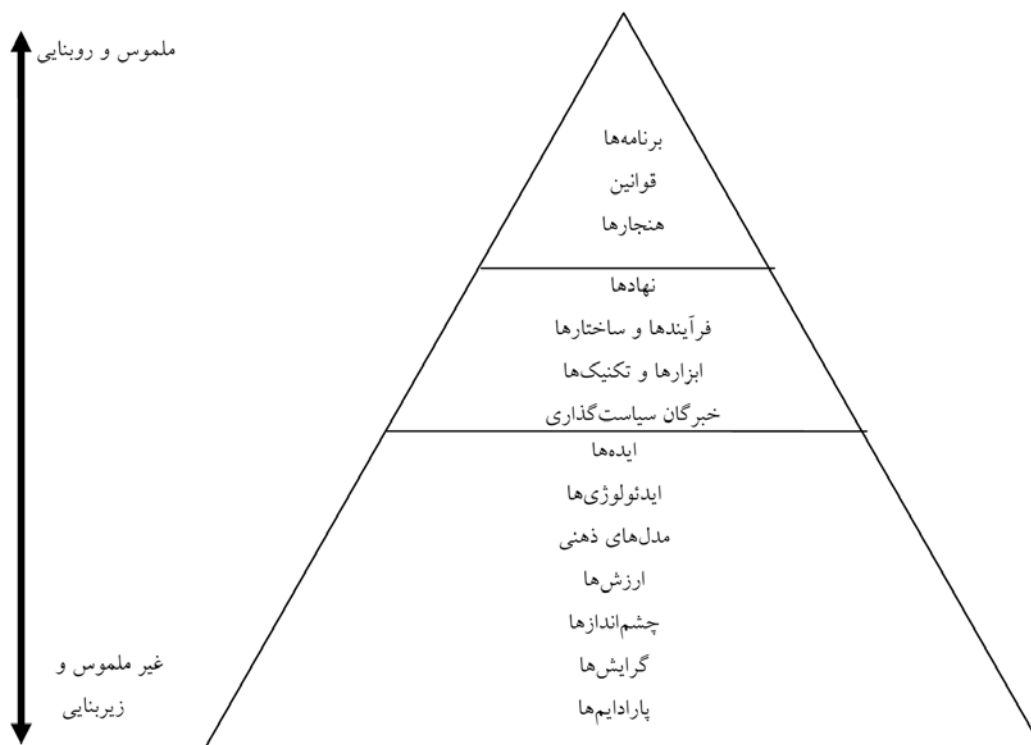
و سیاست های یک کشور دیگر، یا اعمال خط مشی هایی از سوی سازمان های بین المللی به دیگر کشورهای عضو مثال هایی از روش های مختلف انتقال سیاست است.

مهم ترین موانع این انتقال کدام اند؟ (پدیده انتقال سیاست به دلایلی همچون تفاوت های فرهنگی، تفاوت های ادراکی، تفاوت های زبانی و اقتضائات خاص هر منطقه ممکن است با موانعی روبه رو شود).

درنگاهی عمیق تر، پاسخ این پرسش ها به شدت به یکدیگر وابسته اند؛ چنان که مثلاً انگیزه های مختلف برای انتقال سیاست ها، به استفاده از روش های مختلفی برای انتقال آنها خواهد انجامید. برای نمونه، اگر هدف از انتقال سیاست ایجاد نوعی همگرایی در سیاست ها و رفتارهای سیاستی باشد، استفاده از سازمان های بین المللی برای اعمال این سیاست ها و انتقال آنها می تواند گزینه مناسبی باشد.

صاحب نظران در پاسخ به پرسش اول (چه چیزی)، فهرست بلندی از مواردی به دست داده اند که در لوای فرآیند انتقال سیاست ها منتقل می شوند [۹، ۸، ۷، ۶]. در نگاه های کلی، می توان موارد منتقل شده را بر روی یک طیف، از موضوعات ملموس و روبنایی تا موضوعات ریشه ای، دسته بندی کرد. مثلاً، برنامه ای جدید در نحوه اداره ترافیک در کلان شهری مانند تهران، می تواند یک موضوعی روبنایی و ملموسی باشد که در فرآیند انتقال سیاست جابه جایی شود،

شکل ۱: هرم موضوعات انتقال سیاست



14 Welfare state
15 Benchmarking

۳- چرایی انتقال ابزارهای سیاستگذاری

همانطور که در بخش گذشته مطرح شد، یکی از مواردی که در فرایند انتقال سیاست ها از کشوری به کشور دیگر راه می یابد، ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری است. پرسشی که پس از این مرحله باید به آن پاسخ داد، این است که چرا ابزارهای سیاست گذاری منتقل می شوند. در آثار و نوشته های این حوزه به عوامل فراوانی اشاره شده است که بر انتقال سیاست ها اثر گذارند. اما این عوامل^{۱۶} بسته به مورد انتقال متفاوت اند. از سوی دیگر، همه عوامل از جنس دلیل^{۱۷} [۱۱، ۱۰]، به معنای انگیزه هایی که آگاهانه در ذهن بازیگران ذی شعور و دارای نقش در فرآیند انتقال سیاست وجود دارند، نیستند. برای مثال، انگیزه برای افزایش کیفیت سیاست هایی که اتخاذ می شود، می تواند دلیلی برای انتقال این ابزارها باشد؛ چرا که با استفاده از ابزارهای نظام مند و جدید سیاست گذاری، امکان اتخاذ تصمیمات دقیق تر و قابل اتکاتری فراهم می آید. افزون بر این، برخی

از عوامل دیگر نیز در این میان نقش بازی می کنند. مثلاً پدیده جهانی شدن یکی از این عوامل است که به انتقال سیاست ها کمک می کند. در جدول ۱، پس از بررسی گسترده پیشینه پژوهش، عواملی که در انتقال ابزارها و تکنیک های سیاستگذاری مؤثر بوده اند، در دو دسته دلایل^{۱۸} و دیگر عوامل^{۱۹} بیان شده اند. طبق این جدول، دلایل بازیگران عرصه سیاست را برای انتقال سیاست ها می توان اساس میزان هم راستایی دلایل با یک رویکرد علمی به سیاست گذاری، به دو دسته دلایل معقول^{۲۰} و غیر معقول^{۲۱} تقسیم کرد. در این میان، افزایش کیفیت سیاست ها، کاهش زمان لازم برای سیاست گذاری، افزایش مشارکت ذی نفعان و مانند آنها، از جمله دلایل معقول و دلایلی همچون اغوای مسئولان، تظاهر به علمی بودن سیاست ها و توجیه سیاست هایی که پیشتر اتخاذ شده اند، از جمله دلایل غیر معقولی هستند که در حوزه انتقال سیاست مطرح شده اند. در اینجا لازم است که مفهوم معقول^{۲۲} و غیر معقول^{۲۳} را دقیق تر بررسی کنیم.

جدول ۱: عوامل اثرگذار بر انتقال سیاست ها

دلایل	دیگر عوامل
الف) دلایل معقول برای افزایش کارایی سیاست گذاری [۱۳، ۱۲]	به دلیل تسهیل امکانات و کانال های ارتباطی [۳۳، ۳۴] / به دلیل داشتن زبان مشترک [۳۵] به خاطر پدیده جهانی شدن [۳۶، ۳۷] / به دلیل رقابت جهانی در عرصه اقتصاد [۳۸، ۳۹، ۴۰] به دلیل ایدئولوژی ها و درک مشترک بین بازیگران عرصه سیاست [۴۱، ۴۲، ۴۳] به دلیل ارتباطات شخصی سیاستمداران با یکدیگر [۴۴] به دلیل انتقال برخی از نهادها مانند کانون های تفکر و مؤسسات ارائه دهنده خدمات سیاست گذاری [۴۵، ۴۶] به دلیل ظهور مسائل جدیدی که باید برای آنها سیاست گذاری کرد [۴۷] به دلیل کمبود منابع [۴۸]
به منظور ارتقای کیفیت سیاست ها / به خاطر ناکارایی روش ها و سیاست های موجود / برای درس گرفتن از تجربه های مشابه [۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸] برای هماهنگی بیشتر با سیاست های دیگر کشورها (نوعی یک صدایی) [۱۹، ۲۰]	به دلیل کمبود اجماع علمی یا نبود اطلاعات کافی در باره مسئله مورد بررسی [۴۹] به دلیل پیچیدگی مسئله مورد سیاست گذاری (Amold ۲۰۰۴؛ MEvans ۱۹۹۹) [۵۰، ۵۱] به دلیل عدم قطعیت در محیط سیاست گذاری [۵۲] به دلیل وجود تعدادی نهاد بین المللی اثرگذار در فرآیندهای سیاست گذاری، مانند بانک جهانی [۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۶، ۵۷] به دلیل تخصصی شدن حوزه های علمی و نیاز به برقراری ارتباط نظام مند بین آنها برای سیاست گذاری [۵۸] تحمیل شدن از طرف تعدادی از نهادهای بالادستی، مانند بانک جهانی (در مورد سیاست های توسعه اقتصادی برای کشورهای رو به توسعه) [۵۹] به علت ماندگاری سیاست های قدیمی (سیاست های وارد شده قبلی، راه را برای ورود سیاست های جدید مرتبط باز می کند) [۶۰]
ب) دلایل غیر معقول برای توجیه کردن و قانونی جلوه دادن سیاست های اتخاذ شده [۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷] صرفاً به عنوان یک تجارت پرسود [۲۸، ۲۹] برای کسب پرستیژ بیشتر و بودن [۳۰، ۳۱] به مثابه یک مد [۳۲، ۳۳]	به دلیل سبک سیاست گذاری برخی از سیاست گذاران که با انتقال سیاست همخوانی دارد [۶۱]

16 Causes

17 Reasons

18 Rational

19 Non-rational

۲۰ باید توضیح داد که منظور از عبارت صرفاً به عنوان یک تجارت پرسود این است که برخی از مشاوران تنها هدف خود را پول درآوردن از طریق رواج ابزارهای سیاست گذاری قرار داده اند و در بسیاری از موارد، با علم به این که این ابزارها برای مشتری مورد نظر مناسب نیستند، با توجیه آنها تلاش می کنند به قیمت ضرر رساندن به فرآیند سیاست گذاری، منافع مالی خود را تضمین کنند.

که وضعیت ایران در این زمینه چگونه است. به صورت کلی، همه عواملی که در بالا فهرست شده اند، می توانند در ایران نیز مصداق داشته باشند، اما ای بسا میزان اهمیت و اولویت آنها با وضعیت کشورهای دیگر متفاوت باشد. پیش از هر پیش داوری نظری، به سراغ واقعیت مسئله انتقال ابزارهای سیاست گذاری در ایران رفته ایم. به همین منظور، پرسش نامه ای برای سنجش اهمیت نسبی مهم ترین دلایل اثرگذار بر انتقال ابزارهای سیاست گذاری در ایران از منظر خبرگان تدوین شد.

جامعه آماری

این پرسش نامه به ۱۲۰ متخصص سیاست پژوهی و سیاست گذاری در ایران ارائه شد. معیارهای زیر برای انتخاب جامعه آماری مدنظر قرار گرفتند:

۱- آشنایی با ابزارهای سیاست گذاری: برخورداری از دست کم دو سال

تجربه سیاست گذاری یا سیاست پژوهی در کشور.

۲- تنوع در حوزه فعالیت: توازن بین افراد دانشگاهی که معمولاً بیشتر به

فعالیت های سیاست پژوهی می پردازند و با جنبه های نظری ابزارهای سیاست گذاری آشنا ترند (تقریباً ۸۰ درصد از نمونه) و مسئولان اجرایی که بیشتر با پیاده سازی و استفاده از این ابزارها در عمل سروکار دارند (تقریباً ۶۰ درصد از نمونه) ۳. از این مجموعه، تقریباً ۴۰ درصد از کسانی بودند که در مقاطع کارشناسی ارشد (۳۰ درصد) و دکترا (۷۰ درصد) مشغول به تحصیل اند و مابقی یا در سمت های دانشگاهی یا در سمت های اجرایی به فعالیت های سیاست پژوهی یا سیاست گذاری می پرداختند.

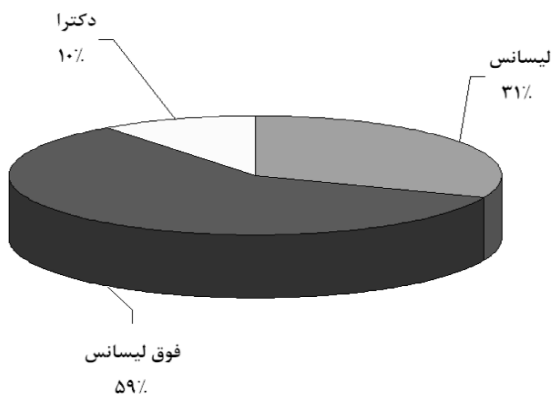
۳- توزیع بین بخش خصوصی و دولتی: خبرگانی که در این تحقیق مشارکت

داشته اند، به صورت متوازن بین بخش خصوصی و بخش دولتی توزیع شده اند. با توجه به این که آشنایی و تجربه در زمینه ابزارهای مدرن سیاست گذاری و ارتباط وسیع با سیاست گذاران مهم ترین معیار انتخاب مخاطبان بوده است، کنترل خاصی بر روی وابستگی این خبرگان به سازمان خاصی صورت نگرفته است و خبرگان از مراکز مختلف دولتی، خصوصی، دانشگاهی بوده اند.

۴- توزیع نسبی از نظر سطح تحصیلات: همه پاسخ دهندگان دست کم مدرک

کارشناسی داشتند. ترکیب تحصیلات پاسخ دهندگان در شکل ۲ آمده است.

شکل ۲: ترکیب تحصیلات پاسخ دهندگان



بر اساس دیدگاه صاحب نظرانی که فرآیند سیاست را تحلیل می کنند (مثلاً، بنگرید به پیتز جان [۶۲]) از منظرهای مختلفی می توان به فرآیند سیاست نگریست. یکی از قدیم ترین و پایه ای ترین این دیدگاه ها، نگاه معقول به فرآیند سیاست است. در این دیدگاه، سیاست گذار با اهداف کاملاً مشخص و از پیش تعیین شده، می کوشد بر اساس اطلاعات مختلف درباره خصوص موضوع سیاست گذاری، راه حل های متفاوت و نتایج هر یک از آنها را احصا کند و سپس از طریق تحلیل دقیق هزینه-فایده، بهترین گزینه را از بین این راه حل ها برگزیند [۶۳، ۶۴، ۶۵]. در این دیدگاه، رفتار معقول هر سیاست گذار، پیمودن بهترین مسیر برای انتخاب از بین گزینه های مختلف با هدف دستیابی به بیشترین اثربخشی و بالاترین سطح ممکن از کارایی است. برای مثال، تلاش برای افزایش کیفیت تصمیمات سیاستی (مثلاً بالا بردن صحت تصمیمات)، کاهش هزینه تصمیم گیری (مثلاً از طریق استفاده بهینه از ابزارهای جمع آوری و تحلیل اطلاعات) و کاهش زمان تصمیم گیری و سیاست گذاری، از جمله اهدافی اند که در این دیدگاه هر سیاست گذاری باید مدنظر قرار دهد. در این دیدگاه، اهداف دیگری مانند کسب درآمد به قیمت سیاست گذاری نادرست، سیاست گذاری با هدف کسب پرستیژ یا به صورت یک عادت، از اهداف غیر معقول هر سیاست گذاری شناخته می شوند. باید اشاره کرد که عبارت های "معقول" و "غیر معقول" صرفاً برای توضیح این مسئله به کار می روند که چه میزان از اهداف سیاست گذار برای افزایش اثربخشی و کارایی فرآیند سیاست گذاری مورد نظر است، و در پژوهشی عینی و دانشگاهی بار معنایی و منفی و مثبتی با خود حمل نمی کنند.

لفزون بر بررسی "چرایی" یا همان دلایلی که بازیگران از به کارگیری ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری دارند، می توانیم به دیگر ابعاد انتقال ابزارهای بالا نیز بپردازیم. برای مثال، می توانیم بازیگرانی (اعم از حقیقی یا حقوقی) رسمی یا غیر رسمی) را که در انتقال این ابزارهای سیاست گذاری نقش دارند، بررسی کنیم. همچنین، می توانیم به "فرآیندی" که معمولاً در آن، این ابزارهای پیش گفته وارد کشور می شوند و رواج می یابند، بپردازیم. اما با توجه به این که در ایران، افراد مهم در فضای سیاست گذاری اثرگذارتر از سازمان ها و فرآیندهای رسمی اند [۶۶]، به نظر می رسد که تأثیر دسته ای از عوامل یاد شده که تحت عنوان دلایل مطرح شده اند، بر روی فرآیند انتقال سیاست، ملموس تر و بیشتر از تأثیر دیگر عوامل باشد. با این استدلال، به نظر می رسد که درک "چگونگی" انتقال ابزارهای بالا و شناخت بازیگران اصلی این فرآیند نیز تا اندازه قابل توجهی وابسته به درک صحیح از دلایل انتقال این ابزارهاست. از منظری دیگر، شناسایی این دلایل در ایران می تواند به ما درکی عمیق تر از عوامل "تزدیک" اثرگذار بر انتقال سیاست ها بدهد. از این رو، در قسمت بعدی، صرفاً بر دلایلی تمرکز می کنیم که بازیگران عرصه سیاست از انتقال سیاست دارند و می کوشیم تا اهمیت نسبی این دلایل را در شرایط خاص ایران بررسی کنیم.

۴-نگاهی به وضعیت ایران

در قسمت های پیشین به پیشینه ای پرداختیم که در چند دهه گذشته حول موضوع انتقال سیاست شکل گرفته است و تلاش کردیم تا بخش هایی از آن را در چارچوب مفهومی منسجمی بازسازی کنیم. اما پرسشی که مطرح است، این است

۱۱ توجه شود که مجموع این دو دسته بیش از ۱۰۰ درصد است، به این دلیل که تقریباً ۴۰ درصد از نمونه هر دو ویژگی را داشتند.

از چهار سال سیاست گذاری و سیاست پژوهی در ایران داشتند و همگی با فعالیت های پژوهشی کاملاً آشنا بودند.

با توجه به این که هدف از این بررسی میدانی، سنجش میزان نقش هر کدام از دلایل استفاده از ابزارهای سیاست گذاری در ایران بود، رویکرد تحقیق میدانی به صورت کمی انتخاب شد. پرسش نامه ها با پست الکترونیک برای خبرگان ارسال شد و میزان برگشت آن ۴۸ درصد بوده است. افزون بر این، پرسش نامه به گونه ای طراحی شد که به خبرگان امکان اظهار نظر تحلیلی و کیفی می داد. با توجه به مخاطبان پرسش نامه که عموماً با اینترنت و ابزارهای پست الکترونیک آشنا بودند، پرسش نامه الکترونیکی مناسب شناخته شد. برای افزایش میزان برگشت پرسش نامه، ایمیل ها برای صورت "فردی" به هر کدام از متخصصان ارسال شد. از سوی دیگر، با توجه به مشغله زیاد مخاطبان پرسش نامه ها، تا حد امکان اصل اختصار رعایت شد.

یافته های بررسی میدانی

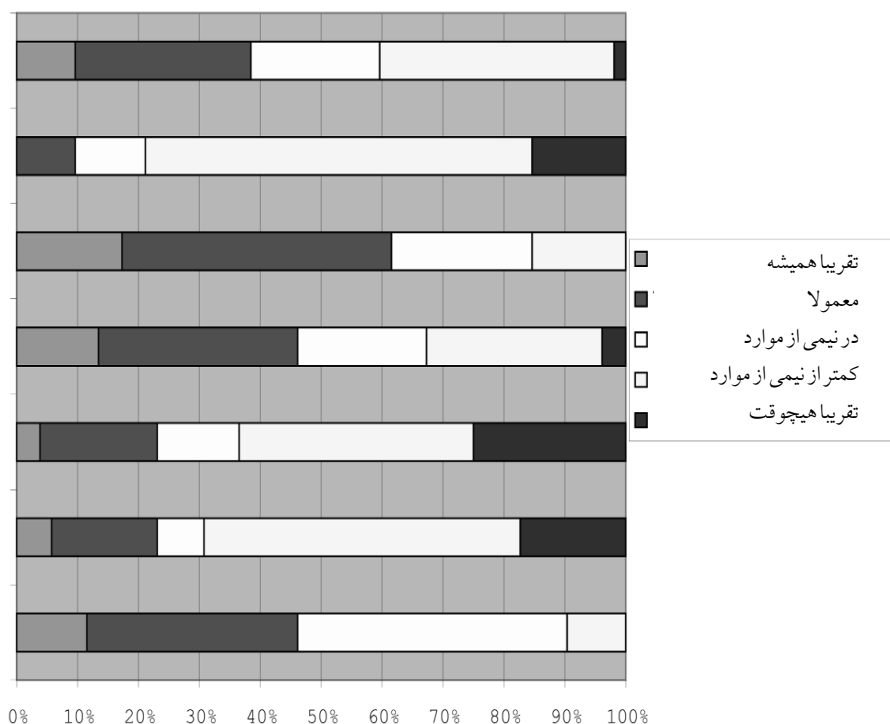
داده های به دست آمده از تحقیق در مرحله بعد کد و سپس تحلیل شدند. آلفای کرونباخ مجموعه سوالات ۰.۶۰ درصد بود که سطح قابل قبولی از پایایی را نشان می دهد. به صورت خلاصه، میزان تأثیر و اهمیت هر کدام از این دلایل از نظر خبرگان در ایران در شکل ۳ آمده است.

همچنین گفتنی است که خبرگان عمدتاً از نظر توزیع جغرافیایی در تهران حضور داشتند. سوالات پرسشنامه، حول میزان اهمیت دلایل مختلف انتقال ابزارهای سیاست گذاری در ایران بوده است (رجوع کنید به جدول ۱). به صورت خلاصه، این دلایل در دسته های زیر قابل تقسیم بندی اند:

۱. تحلیل مسائل پیچیده و ارتقای کیفیت سیاست ها؛
 ۲. افزایش سرعت تصمیم گیری و سیاست گذاری؛
 ۳. کسب منافع مالی برای شماری از شرکت ها و سازمان هایی که استفاده از این ابزارها را به عنوان خدمات مشاوره ای و سیاست گذاری عرضه می کنند؛
 ۴. علمی جلوه دادن سیاست ها و ارتقای پرستیژ علمی سیاست گذاران؛
 ۵. مشارکت دادن طیف وسیعی از ذی نفعان در فرآیند سیاست گذاری؛
 ۶. به منظور هزینه کردن منابع مالی از طرف سازمان های دولتی.
- با توجه به این که چنین پرسش نامه ای تا کنون طراحی نشده است، از پرسشنامه محقق ساخته استفاده شد. پاسخ سوالات بر اساس مقیاس پنج تایی لیکرت طراحی شدند.

به پرسش نامه تهیه شده بر اساس آثار پیشین اکتفا نشد. از شش نفر از خبرگان این حوزه خواسته شد تا با بررسی محتوای سوالات، میزان روایی محتوایی پرسش نامه را ارزیابی کنند. پس از رفت و برگشت های اولیه، متن پرسش نامه نهایی شد. این کار با همکاری شش تن از خبرگانی صورت گرفت که سابقه پیش

شکل ۳: خلاصه نظر خبرگان درباره دلایل رواج ابزارهای نوین سیاست گذاری در ایران



۵- هیچ کدام از خبرگان مخالف این گزاره نبودند که این ابزارها و تکنیک‌ها برای توجیه سیاست‌هایی که بیشتر اتخاذ شده‌اند یا برای جلوه دادن این تصمیمات به کار گرفته می‌شوند. ضمن این که اغلب پاسخ دهندگان (۹۳ درصد) اظهار کرده‌اند که این دلیل حداقل در ۵۰ درصد از موارد در ایران مصداق دارد.

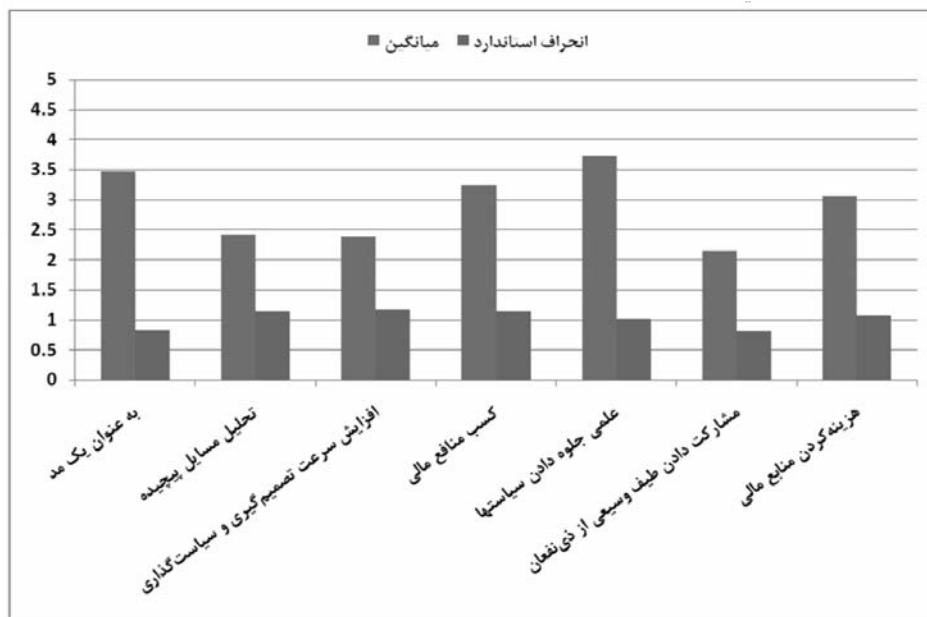
۶- نیمی از خبرگان موافق این نظر بودند که این ابزارها و تکنیک‌ها معمولاً برای افزایش مشارکت ذی‌نفعان در فرآیند سیاست‌گذاری به کار گرفته نمی‌شوند.

۷- در حدود ۵۰ درصد از پاسخ دهندگان ادعا کرده‌اند که در نیمی از موارد یا بیشتر موارد، این ابزارها و تکنیک‌ها برای این به کار گرفته می‌شوند که سازمان‌های دولتی بودجه‌هایی دارند و باید بهانه‌ای برای هزینه کردن آنها بایند.

۸- سرانجام این که این متخصصان معتقد بودند در نیمی از موارد سیاستمداران به این دلیل که دانش کافی درباره کارکرد و جایگاه استفاده از این ابزارها و تکنیک‌ها ندارند، به استفاده از این ابزارها و تکنیک‌ها تن در می‌دهند.

بانگاهی به میانگین و انحراف استاندارد هر کدام از دلایل در شکل زیر می‌توان دریافت که در مجموع خبرگان درباره تأثیر همه دلایل اتفاق نظر چشمگیری داشته‌اند (انحراف معیار پایین). بیشترین توافق نظر در حوزه تأثیر این دلایل بر روی استفاده مدگانه از ابزارها و استفاده کمتر از ابزارها برای مشارکت طیف وسیعی از ذی‌نفعان است.

شکل ۴: میانگین و انحراف معیار اهمیت دلایل انتقال ابزارها



بحث و بررسی نتایج

در ادامه تحقیق میدانی، یافته‌های تحقیق باردیگر به بخشی از خبرگان ارائه شد و درباره میزان مطابقت این نتایج آماری با برداشت عمومی آنها سؤال شد. در مجموع، خبرگان این نتایج را قابل انتظار تشخیص دادند. با این همه، برخی از آنها ادعا کردند که میزان اهمیت دلایلی همچون تلاش

بر این اساس، به صورت خلاصه می‌توان نتایج زیر را از این داده‌های آماری گرفت: حدود ۹۰ درصد از خبرگان معتقد بودند که ابزارهای سیاست‌گذاری همیشه (۴۵ درصد) یا معمولاً (۴۵ درصد) از کشورهای دیگر به ایران وارد می‌شوند، بنابراین این مسئله این فرضیه ما را به خوبی تأیید می‌کند که استفاده از ابزارها و تکنیک‌های نوین سیاست‌گذاری و رواج آنها مصداقی از انتقال سیاست‌هاست.

۱- تنها ۵ درصد از پاسخ دهندگان مخالف این عقیده بودند که معمولاً ابزارها و تکنیک‌های سیاست‌گذاری در ایران به عنوان یک مد مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۲- تنها ۱۲ درصد از خبرگان معتقد بودند که در ایران این ابزارها و تکنیک‌ها معمولاً با هدف ارتقای کیفیت سیاست‌ها به کار گرفته می‌شوند.

۳- کمبود وقت و تلاش برای افزایش سرعت تصمیم‌گیری عامل مهمی برای استفاده از تکنیک‌ها و ابزارهای سیاست‌گذاری در ایران نیست، چرا که تقریباً ۴۰ درصد از پاسخ دهندگان اظهار کردند که این ابزارها و تکنیک‌ها معمولاً برای غلبه بر مسئله کمبود زمان در سیاست‌گذاری به کار گرفته نمی‌شوند.

۴- تقریباً همه پاسخ دهندگان موافق این عقیده بودند که برخی از افراد یا شرکت‌ها برای این که منافع مالی قابل توجهی به دست آورند، تلاش می‌کنند تا ابزارها و تکنیک‌های جدید سیاست‌گذاری را رواج دهند، اما عمده پاسخ دهندگان بر آن بودند که این مسئله در حدود نیمی از موارد در کشور مصداق دارد.

با توجه به این که این بررسی میدانی صرفاً به دنبال حصول درکی از میزان اهمیت هر کدام از دلایل استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری است، و نظر به این که این تحقیق برای اولین بار در ایران صورت می‌گیرد، در اینجا صرفاً تلاش شده است که یافته‌های تحقیق به صورت توصیفی ارائه شوند و از مدل‌های آماری برای استخراج نتایج استنباطی اجتناب شده است.

تا چه حد در راستای تقویت رویکردی علمی به سیاست گذاری هستند، به دو دسته دلایل معقول و غیر معقول تقسیم بندی شده اند.

نظر سنجی از خبرگان درباره استفاده از ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری مدرن در ایران، این نکته را تأیید می کند که این مسئله مصداقی از فرآیند انتقال سیاست است. با این همه، مهم ترین دلایلی که کنشگران از این فرآیند دنبال می کنند، متأسفانه بیشتر از دسته عوامل غیر معقول هستند. در این میان، تلاش برای علمی جلوه دادن سیاست ها، و کوشش عده ای برای کسب منفعت از قبل توسعه این روش ها و تکنیک ها از مهم ترین دلایلی اند که باعث رواج مدگونی این ابزارها و تکنیک هادر ایران هستند. در اغلب موارد، این ابزارها با هدف هایی همچون بهبود کیفیت سیاست ها یا افزایش مشارکت ذی نفعان به کار گرفته نمی شوند.

برای تفسیر این نتایج، نیاز است تا میزان تأثیر و اهمیت دیگر عوامل اثرگذار بر رواج این ابزارها را نیز بررسی کنیم؛ کاری که فراتر از مجال این مقاله است. اما دست کم بررسی میدانی تحقیق حاضر نشان داد که ضعف دانش سیاستمداران و متقاضیان این ابزارها و تکنیک هادر قبایل کارکرد آن ها و جایگاه استفاده آنها باعث رواج غیر معقول آن هادر ایران است.

بررسی حاضر این نتیجه را نیز برای سیاست گذاران دارد که استفاده مدگونه از ابزارها و تکنیک های مدرن سیاست گذاری ممکن است آنها را در گردابی خطرناک بیندازد؛ چرا که هر چه هزینه بیشتری برای استفاده از ابزارهای سیاست گذاری صرف شود، راه برای انتقال سیاست های جدید به کشور هموارتر می شود و این نیز به نوبه خود، زمینه ساز ورود سیاست ها و ابزارهای سیاستی مرتبط دیگر خواهد شد. در این میان، این انتقال سیاست ها و ابزارهای سیاست گذاری تأثیر مثبتی بر بهبود کیفیت سیاست های کشور به دنبال ندارد.

باید ادعا کرد که نتایج این تحقیق با افزایش تعداد نمونه های آماری تقویت خواهند شد؛ ضمن آن که، با افزودن دیگر عوامل اثرگذار بر انتقال سیاست ها (به غیر از دلایل انتقال سیاست ها) می توان تبیینی دقیق تر از ریشه های شکل گیری پدیده مدگونه رواج ابزارهای سیاست گذاری در کشور ارائه کرد.

در پایان اشاره به این نکته ضروری است که نتایج بالا، به هیچ وجه نفی کننده این موضوع نیست که در حال حاضر در کشور، تلاش های هدفمند و هوشمندی برای استفاده درست و معقول از ابزارهای سیاست گذاری در جریان است. برای مثال، چارچوب های تدوین راهبردهای فناوری، رهنگاشت فناوری و تدوین سناریو، از جمله ابزارهایی اند هستند که در سال های گذشته در پروژه های متعددی در کشور استفاده شده اند و نتایج استفاده از آنها به غنی تر شدن دستاوردهای سیاست پژوهی و سیاست گذاری در کشور انجامیده است. باید توجه کرد که یافته های این پژوهش، خدشه ای به اصل استفاده از ابزارها و تکنیک های نوین سیاست گذاری وارد نمی کند، بلکه صرفاً بر این مسئله تأکید می ورزد که این استفاده باید هوشمندانه و معقول باشد.

برای علمی جلوه دادن سیاست ها و میزان اتفاق نظر آنها بر این مسئله، بیشتر از حد انتظارشان بوده است. این موضوع می تواند تا حدی متأثر از محتوای سوالات باشد، چرا که محتوای پرسش ها مربوط به دلایل غیر معقول این امکان را فراهم می کند که خبرگان به سمت گزینه های منفی تر هدایت شوند.

بر اساس متون انتقال سیاست ها، به صورت کلی با یافته های کیفی محققان قبلی همخوانی دارد. مثال دولویتز [۶۷] و استون [۶۸] ادعا می کنند که در ابتدای شکل گیری موج انتقال سیاست ها به کشورهای اروپایی در دهه های ۷۰ و ۸۰ میلادی، تأثیر عواملی همچون تلاش برای توجیه علمی سیاست ها یا صرفاً پیروی از مد پدیده رایجی بوده است. لذا با توجه به جدید بودن این موج در کشور، انتظار می رود که تأثیر عوامل غیر معقول بر رواج این ابزارها، قابل توجه باشد.

به صورت خاص، نتایج این تحقیق نشان می دهد که ابزارهای نوین علی رغم این که قابلیت این را دارند که زمینه ساز و مشوق مشارکت طیف وسیعی از ذی نفعان در فرآیند سیاست گذاری باشند (برای مثال، ابزار دلفی این ظرفیت را دارد که طیف وسیعی از خبرگان را از حوزه های مختلف به همکاری و مشارکت در فرآیند سیاست دعوت کند)، اما این مسئله، تأثیر قابل توجهی بر رواج ابزارهای نوین سیاست گذاری در کشور نداشته است. یکی از شواهدی که مؤید این یافته است، وجود پروژه های متعدد و موازی در حوزه سیاست گذاری در کشور است. مثلاً، در سال های بین ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷، به صورت تقریباً موازی، چندین پروژه سیاست گذاری در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور به اجرا درآمده است. در همه این پروژه ها از ابزارهای نوین سیاست گذاری همچون تحلیل شکاف^{۳۳}، تراز یابی^{۳۴}، تحلیل SWOT و مانند آن استفاده شده است. [۶۹] هر چند از نظر خبرگان، عوامل غیر معقول در کنار عوامل معقول تأثیر قابل توجهی بر رواج ابزارهای سیاست گذاری در کشورمان دارند، اما باید توجه کرد که یافته های این تحقیق امکان قضاوت در این باره را نمی دهد که این تأثیر چقدر است. در واقع، برای پاسخ گویی به این پرسش باید به دنبال مدل های پیش بینی میزان تأثیر عوامل انتقال سیاست ها بر پدیده انتقال سیاست ها برویم.

۳- جمع بندی و نتیجه گیری

در این مقاله تلاش شده است تا با تحلیل ریشه های انتقال سیاست به صورت عام، و با بررسی عوامل اثرگذار بر انتقال ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری به صورت خاص، زمینه برای بررسی این پدیده در ایران فراهم آید. تردیدی نیست که انتقال سیاست ها، به خودی خود صرفاً انتقال دانش است، و علاوه بر اثرهای مثبت، تأثیرهای احتمالی منفی نیز به همراه دارد. یکی از مهم ترین عواملی که تعیین کننده مثبت یا منفی بودن انتقال سیاست هاست، دلایل و اهداف بازیگران عرصه سیاست از این پدیده است. در این میانه مروری بر آثار موجود، عوامل متعدد اثرگذار بر انتقال سیاست را پیش روی قرار می دهد. برخی از این عوامل که در ذهن کنشگران عرصه سیاست حضور دارند، دلایلی هستند که آنها را برای انتقال سیاست دارند. این دلایل در مقاله حاضر، بسته به این که

مرجع:

[1] Kiggundu, M. N., J. J. Jorgensen, et al. "Administrative Theory and Practice in Developing Countries: A Synthesis." *Administrative Science Quarterly* Vol. 28(No. 1): pp. 66-84, 1983.
[2] Vedung, E. Policy Instruments: Typologies and Theories. *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. M.-L. B.-. Videc, R. C. Rist and E. Vedung. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers: pp. 21-58, 1998.

[3] John Hudson, S. L. *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice* Policy Press, 2004.
[4] Greener, I. "Understanding the NHS reform: the policy transfer, social learning and path dependency perspectives." *Governance* 15(2): 161-183, 2002.
[5] Dolowitz, D. P. M., David. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance* 13(1): 5-23, 2000.