



فصلنامه علمی - پژوهشی

سال اول، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۷

سیاست علم و فناوری

بررسی دلایل رواج ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری در ایران

محمد حسین رضازاده مهریزی*، مهدی کاظمی^۲، آرش موسوی^۱

۱- دانشجوی دکتری سیاست گذاری علم و تکنولوژی، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد MBA، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف

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 نظرسنجی 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 واژه ها: ابزارها و تکنیک های سیاست گذاری؛ انتقال سیاست؛ سیاست گذاری علم و فناوری

قدردانی

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

می‌رسانند^[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 ریشه‌ها و عوامل رواج این ابزارها را احصا و طبقه‌بندی کرده و چارچوب تحلیلی انتظام یافته‌ای را برای درک نظام‌مند این علل و عوامل معرفی خواهیم کرد. سپس، براساس یافته‌های یک تحقیق میدانی، ریشه‌های واقعی این مسئله را در ایران خواهیم کاوید. حاصل این بررسی نشان خواهد داد که رواج ابزارهای سیاست‌گذاری در ایران تا چه میزان مبتنی بر نیاز واقعی کشور است و تا چه اندازه در مسیر فرآیندهای معقول شکل می‌گیرد.

۲- انتقال سیاست‌ها، تعاریف و مفاهیم

همان‌گونه که دانش در حوزه‌هایی مانند علوم فنی-مهندسی و علوم تجربی از کشوری به کشور دیگر یا از سازمانی به سازمان دیگر منتقل می‌شود، دانش‌های متعلق به حوزه علوم انسانی نیز مشمول پدیده انتقال قرار می‌گیرند. در فضای علوم سیاسی و به صورت خاص در حوزه سیاست‌گذاری، همواره جریان مستمری از انتقال اندیشه‌ها، روش‌ها، سازوکارها، قوانین، الگوها و ابزارها و تکنیک‌های سیاست‌گذاری، ارزیابی و اجرای سیاست‌ها وجود دارد. در این میان، کشورهای رو به توسعه، همان‌طور که به انتقال فناوری‌های سخت و ملموس از کشورهای پیشرفته اقدام می‌کنند، آگاهانه یا ناخودآگاه، فناوری‌های نرم را نیز به کشور خود وارد می‌کنند. یکی از مصادیق این انتقال، انتقال سیاست‌هاست^[۳] که آثار و یافته‌هایی غنی در نیم گذشته اخیر حول آن شکل گرفته است. به صورت خلاصه، انتقال سیاست، فرآیندی است که در آن از دانش مربوط به سیاست‌ها، روش‌های مدیریت سازمان‌های دولتی، و نهادها، در مکان یا زمانی جدید استفاده می‌شود^[۳]. در نتیجه انتقال سیاست، ممکن است تغییراتی در اهداف سیاستی، بازیگران عرصه سیاست، ابزارها یا سازوکارهای سیاستی رخ می‌دهد^[۴]. چنان‌که که در این تعریف مشخص است، در هر فرآیند انتقال سیاست، پرسش‌های زیر مطرح‌اند^[۵]:

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

■ "چرا" سیاست‌ها منتقل می‌شوند؟ (عوامل مختلفی همچون

توجه به نظر می‌رسد، "سرعت" ظهور و رواج این ابزارها و تکنیک‌هاست که ایران نیز از این امر مستثنا نبوده است.

ارائه فهرستی جامع و ساختاریافته از این ابزارها کاری دشوار است. با این همه، می‌توان به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره کرد: ابزارهای مختلف تدوین چشم‌انداز و برنامه‌ریزی (مانند روش‌های تدوین چشم‌انداز، مطالعات تطبیقی و تراز یابی^۱، تحلیل شکاف^۲، برنامه‌ریزی راهبردی^۳ و تدوین برنامه‌های جامع^۵ ملی، بخشی و سازمانی)، ابزارهای آینده‌پژوهی (همچون دلفی^۶، سناریونویسی^۷، ترسیم نگاهت^۸)، ابزارهای ارزیابی سیاست‌ها (همچون نگاهت نهادی، سازمانی، فناورانه و مانند آنها^۹) و برخی از ابزارهای عام تحلیل سیاست (همچون تحلیل دینامیک سیستم‌ها^{۱۰} و ابزارهای تحلیل شبکه‌های اجتماعی^{۱۱}). متأسفانه، تحقیقی جامع درباره میزان رواج و چگونگی استفاده از این ابزارها در کشور در دست نیست. اما کمابیش می‌توان ادعا کرد که استفاده از این ابزارها در کشور عمدتاً به دو دهه اخیر به ویژه سال‌های اخیر برمی‌گردد. در این زمینه، برای مثال می‌توان به سمینار مشترک یونیدو و وزارت صنایع و معادن ایران در پاییز ۱۳۸۴ در زمینه آینده‌پژوهی فناوری و نیز به اجرای پروژه آینده‌پژوهی علم و فناوری به همت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در زمستان ۱۳۸۵ اشاره کرد.

ظهور ابزارها و تکنیک‌های سیاست‌گذاری پرسش‌های بسیاری را درباره ریشه‌های این ظهور در منابع علوم سیاسی و سیاست‌گذاری جهان پدید آورده است که سابقه‌ای بیش از چند دهه دارد. پاسخ‌های متنوعی نیز به این پرسش‌ها داده شده، اما دلایلی که برای این پدیده در کشورهای رو به توسعه‌ای چون ایران مطرح‌اند، ابعاد جدیدی به خود می‌گیرند^[۱].

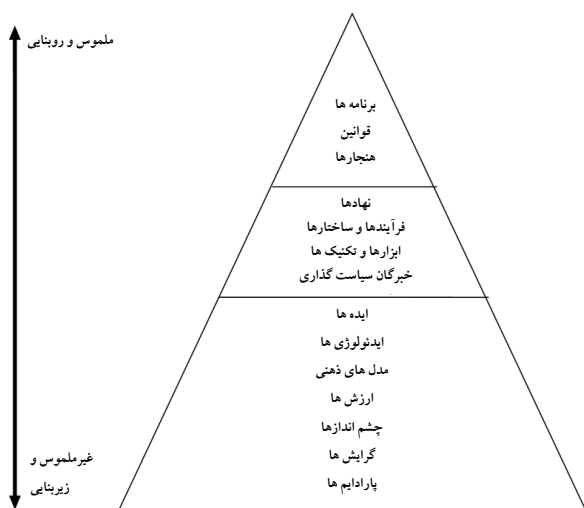
در این مقاله، تلاش می‌کنیم تا بر ابزارهای سیاست‌گذاری^{۱۲} که بنا به تعریف "مجموعه تکنیک‌هایی‌اند که از طریق آنها سازمان‌های دولتی توان خود را در ایجاد تغییرات اجتماعی به منصفه ظهور

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

13. Policy transfer

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 هرمی 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، ترازیبی^۲، به مشابه یک ابزار سیاست گذاری، هم خودش می تواند منتقل شود، هم این که می تواند ابزاری شود تا سیاست های کشورهای دیگر که برای موردکاوی در فرآیند ترازیبی 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.



شکل ۱: هرم موضوعات انتقال سیاست

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 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).

در نگاهی 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 که دست داده اند که در لوای فرآیند انتقال سیاست ها منتقل می شوند [۹،۸،۷،۶]. در نگاهی 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 جا می شود، حال آن که پارادایمی جدید از نقش و جایگاه دولت، مانند دولت رفاه^۱ یکی از موضوعات عمیق و زیربنایی است که عملاً در نیمه دوم سده بیستم از کشورهای پیشرفته به دیگر

۳- چرایی انتقال ابزارهای سیاست گذاری

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 بسته به مورد انتقال متفاوت اند. از سوی دیگر، همه عوامل از جنس دلیل^۳ [۹، 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 انکارتی 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 سیاست گذاری مؤثر بوده اند، در دو دسته دلایل^۴ و دیگر عوامل^۳ 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^۳ و غیر معقول^۴ 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 بیشتر اتخاذ شده اند، از جمله دلایل غیر معقولی هستند که در حوزه انتقال سیاست مطرح شده اند. در اینجا لازم است که مفهوم معقول^۳ و غیر معقول^۴ را دقیق تر بررسی کنیم.

جدول ۱: عوامل اثرگذار بر انتقال سیاست ها

دلایل	دیگر عوامل
<p>الف) دلایل معقول</p> <p>برای افزایش کارایی سیاست گذاری [۷، ۹]</p> <p>به منظور ارتقای کیفیت سیاست ها/به خاطر ناکارایی روش ها و سیاست های موجود/برای درس گرفتن از تجربه های مشابه [۷، ۹، ۱۱، ۱۲، ۱۳]</p> <p>برای هماهنگی بیشتر با سیاست های دیگر کشورها (نوعی یک صدایی) [۱۴، ۱۵]</p> <p>برای شرایط اضطراری و کمبود وقت در سیاست گذاری (مثلاً) شرایط بحران که فرصت کافی برای تحلیل سیاست ها نیست و بهتر است که از کارهای دیگران درس گرفته شود) [۷، ۱۴، ۱۶]</p>	<p>به دلیل تسهیل امکانات و کانال های ارتباطی [۱۰، ۱۴]/به دلیل داشتن زبان مشترک [۱۷]</p> <p>به خاطر پدیده جهانی شدن [۹، ۱۸]/به دلیل رقابت جهانی در عرصه اقتصاد [۳، ۱۹، ۲۰]</p> <p>به دلیل ایدئولوژی ها و درک مشترک بین بازیگران عرصه سیاست [۱۳، ۱۷، ۲۱]</p> <p>به دلیل ارتباطات شخصی سیاستمداران با یکدیگر [۲۲]</p> <p>به دلیل انتقال برخی از نهادها مانند کانون های تفکر و مؤسسات ارائه دهنده خدمات سیاست گذاری [۱۷، ۲۳]</p> <p>به دلیل ظهور مسائل جدیدی که باید برای آنها سیاست گذاری کرد [۷]</p> <p>به دلیل کمبود منابع [۵]</p> <p>به دلیل کمبود اجماع علمی یا نبود اطلاعات کافی در باره مسئله مورد بررسی [۷]</p> <p>به دلیل پیچیدگی مسئله مورد سیاست گذاری [۹، ۲۴]</p> <p>به دلیل عدم قطعیت در محیط سیاست گذاری [۲۲]</p> <p>به دلیل وجود تعدادی نهاد بین المللی اثرگذار در فرآیندهای سیاست گذاری، مانند بانک جهانی [۵، ۱۰، ۱۱، ۱۴، ۲۵]</p> <p>به دلیل تخصصی شدن حوزه های علمی و نیاز به برقراری ارتباط نظام مند بین آنها برای سیاست گذاری [۱۵]</p> <p>تحمیل شدن از طرف تعدادی از نهاد های بالادستی، مانند بانک جهانی (در مورد سیاست های توسعه اقتصادی برای کشورهای رو به توسعه) [۱۱]</p> <p>به علت ماندگاری سیاست های قدیمی (سیاست های وارد شده قبلی، راه را برای ورود سیاست های جدید مرتبط باز می کند) [۱۰]</p> <p>به دلیل سبک سیاست گذاری برخی از سیاست گذاران که با انتقال سیاست همخوانی دارد [۲۲]</p>
<p>ب) دلایل غیر معقول</p> <p>برای توجیه کردن و قانونی جلوه دادن سیاست های اتخاذ شده [۵، ۷، ۱۲، ۱۵، ۱۷]</p> <p>صرفاً به عنوان یک تجارت پرسود برای مشاوران [۵، ۹]</p> <p>برای کسب پرستیژ پیشرو بودن [۶، ۷]</p> <p>به مثابه یک مد [۷]</p>	

3. Rational
4. Non-rational

1. Causes
2. Reasons

باشد. با این استدلال، به نظر می‌رسد 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 می‌تواند به مادری عمیق‌تر از عوامل "نزدیک" اثرگذار بر انتقال سیاست‌ها بدهد. از این رو، در قسمت بعدی، صرفاً بر دلایلی تمرکز می‌کنیم که بازیگران عرصه سیاست از انتقال سیاست دارند و می‌کوشیم تا اهمیت نسبی این دلایل را در شرایط خاص ایران بررسی کنیم.

۴- نگاهی به وضعیت ایران

در قسمت‌های پیشین به پیشینه‌ای پرداختیم که در چند دهه گذشته حول موضوع انتقال سیاست شکل گرفته است و تلاش کردیم تا بخش‌هایی از آن را در چارچوب مفهومی منسجمی بازسازی کنیم. اما پرسشی که مطرح است، این است که وضعیت ایران در این زمینه چگونه است. به صورت کلی، همه عواملی که در بالا فهرست شده‌اند، می‌توانند در ایران نیز مصداق داشته باشند، اما چه بسا میزان اهمیت و اولویت آنها با وضعیت کشورهای دیگر متفاوت باشد. پیش از هر پیش‌داوری نظری، به سراغ واقعیت مسئله انتقال ابزارهای سیاست‌گذاری در ایران رفته‌ایم. به همین منظور، پرسش‌نامه‌ای برای سنجش اهمیت نسبی مهم‌ترین دلایل اثرگذار بر انتقال ابزارهای سیاست‌گذاری در ایران از منظر خبرگان تدوین شد.

۴-۱- جامعه آماری

این پرسش‌نامه به ۱۲۰ متخصص سیاست‌پژوهی و سیاست‌گذاری در ایران ارائه شد. معیارهای زیر برای انتخاب جامعه آماری مدنظر قرار گرفتند:

۱- آشنایی با ابزارهای سیاست‌گذاری: برخوردار از دست‌کم دو سال تجربه سیاست‌گذاری یا سیاست‌پژوهی در کشور.

۲- تنوع در حوزه فعالیت: توازن بین افراد دانشگاهی که معمولاً بیشتر به فعالیت‌های سیاست‌پژوهی می‌پردازند و با جنبه‌های نظری ابزارهای سیاست‌گذاری آشنا ترند (تقریباً ۸۰ درصد از نمونه) و مسئولان اجرایی که بیشتر با پیاده‌سازی و استفاده از این ابزارها در عمل سروکار دارند (تقریباً ۶۰ درصد از نمونه). از این مجموعه، تقریباً ۴۰ درصد از کسانی بودند که در مقاطع کارشناسی ارشد

بر اساس دیدگاه صاحب‌نظرانی که فرآیند سیاست را تحلیل می‌کنند (مثلاً، بنگرید به پیتر جان [۲۶]) از منظرهای مختلفی می‌توان به فرآیند سیاست‌نگریست. یکی از قدیم‌ترین و پایه‌ای‌ترین این دیدگاه‌ها، نگاه معقول به فرآیند سیاست است. در این دیدگاه، سیاست‌گذار با اهداف کاملاً مشخص و از پیش تعیین شده، می‌کوشد براساس اطلاعات مختلف درباره خصوص موضوع سیاست‌گذاری، راه‌حل‌های متفاوت و نتایج هریک از آنها را برشمرده و سپس از طریق تحلیل دقیق هزینه-فایده، بهترین گزینه را از بین این راه‌حل‌ها برگزیند [۲۹، ۲۸، ۲۷]. در این دیدگاه، رفتار معقول هر سیاست‌گذار، پیمودن بهترین مسیر برای انتخاب از بین گزینه‌های 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 تصمیم‌گیری (مثلاً از طریق استفاده بهینه از ابزارهای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات) و کاهش زمان تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، از جمله اهدافی است که در این دیدگاه هر سیاست‌گذاری باید مد نظر قرار دهد. در این دیدگاه، اهداف دیگری مانند کسب درآمد به قیمت سیاست‌گذاری نادرست، سیاست‌گذاری با هدف کسب پرستیژ یا به صورت یک عادت، از اهداف غیرمعقول هر سیاست‌گذاری شناخته می‌شوند. باید اشاره کرد که عبارت‌های "معقول" و "غیرمعقول" صرفاً برای توضیح این مسئله به کار می‌روند که چه میزان از اهداف سیاست‌گذار برای افزایش اثربخشی و کارایی فرآیند سیاست‌گذاری مورد نظر است، و در پژوهشی عینی و دانشگاهی بار معنایی و منفی و مثبتی با خود حمل نمی‌کنند.

افزون بر بررسی "چرایی" یا همان دلایلی که بازیگران از به کارگیری ابزارها و تکنیک‌های سیاست‌گذاری دارند، می‌توانیم به دیگر ابعاد انتقال ابزارهای بالا نیز پردازیم. برای مثال، می‌توانیم بازیگرانی (اعم از حقیقی یا حقوقی/رسمی یا غیررسمی) را که در انتقال این ابزارهای سیاست‌گذاری نقش دارند، بررسی کنیم. همچنین، می‌توانیم به فرآیندی که معمولاً در آن، این ابزارهای پیش‌گفته وارد کشور می‌شوند و رواج می‌یابند، پردازیم. اما با توجه به این که در ایران، افراد مهم در فضای سیاست‌گذاری اثرگذارتر از سازمان‌ها و فرآیندهای رسمی‌اند [۳۰]، به نظر می‌رسد که تأثیر دسته‌ای از عوامل یادشده که تحت عنوان دلایل مطرح شده‌اند، بر روی فرآیند انتقال سیاست، ملموس‌تر و بیشتر از تأثیر دیگر عوامل

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

سیاست‌گذاران؛

۵. مشارکت دادن طیف وسیعی از ذی‌نفعان در فرآیند

سیاست‌گذاری؛

۶. به منظور هزینه کردن منابع مالی از طرف سازمان‌های

دولتی.

با توجه به این که چنین پرسش‌نامه‌ای تاکنون طراحی نشده است، از پرسشنامه محقق ساخته استفاده شد. پاسخ‌سؤالات بر اساس مقیاس پنج‌تایی لیکرت طراحی شدند. به پرسش‌نامه تهیه شده بر اساس آثار پیشین اکتفا نشد. از شش نفر از خبرگان این حوزه خواسته شد تا با بررسی محتوای سؤالات، میزان روایی محتوایی پرسش‌نامه را ارزیابی کنند. پس از رفت و برگشت‌های اولیه، متن پرسش‌نامه نهایی شد. این کار با همکاری شش تن از خبرگانی صورت گرفت که سابقهٔ بیش از چهار سال سیاست‌گذاری و سیاست‌پژوهی در ایران داشتند و همگی با فعالیت‌های پژوهشی کاملاً آشنا بودند. با توجه به این که هدف از این بررسی میدانی، سنجش میزان نقش هر کدام از دلایل استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری در ایران بود، رویکرد تحقیق میدانی به صورت کمی انتخاب شد. پرسش‌نامه‌ها با پست الکترونیک برای خبرگان ارسال شد و میزان برگشت آن ۴۸ درصد بوده است. افزون بر این، پرسش‌نامه به گونه‌ای طراحی شد که به خبرگان امکان اظهار نظر تحلیلی و کیفی می‌داد. با توجه به مخاطبان پرسش‌نامه که عموماً با اینترنت و ابزارهای پست الکترونیک آشنا بودند، پرسش‌نامهٔ الکترونیکی مناسب شناخته شد. برای افزایش میزان برگشت پرسش‌نامه، ایمیل‌ها برای صورت "فردی" به هر کدام از متخصصان ارسال شد. از سوی دیگر، با توجه به مشغلهٔ زیاد مخاطبان پرسش‌نامه‌ها، تا حد امکان اصل اختصار رعایت شد.

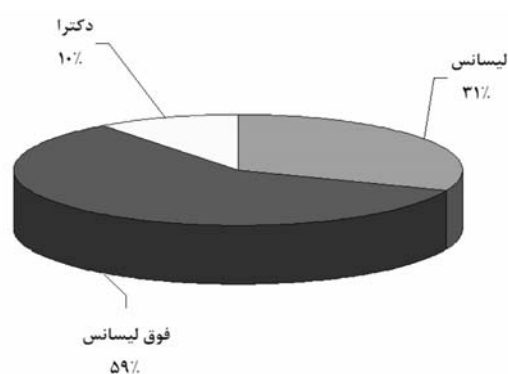
۴-۲ یافته‌های بررسی میدانی

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

(۳۰ درصد) و دکترا (۷۰ درصد) مشغول به تحصیل اند و مابقی یا در سمت‌های دانشگاهی یا در سمت‌های اجرایی به فعالیت‌های سیاست‌پژوهی یا سیاست‌گذاری می‌پرداختند.

۳- توزیع بین بخش خصوصی و دولتی: خبرگانی که در این تحقیق مشارکت داشته‌اند، به صورت متوازن بین بخش خصوصی و بخش دولتی توزیع شده‌اند. با توجه به این که آشنایی و تجربه در زمینه ابزارهای مدرن سیاست‌گذاری و ارتباط وسیع با سیاست‌گذاران مهم‌ترین 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 بوده‌اند.

۴- توزیع نسبی از نظر سطح تحصیلات: همهٔ پاسخ‌دهندگان دست‌کم مدرک کارشناسی داشتند. ترکیب تحصیلات پاسخ‌دهندگان در شکل ۲ آمده است.



شکل ۲: ترکیب تحصیلات پاسخ‌دهندگان

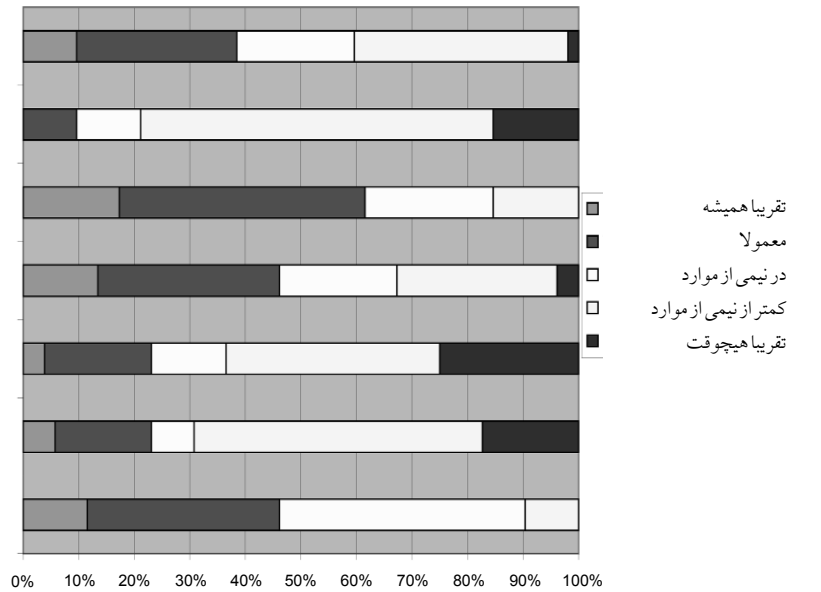
همچنین گفتنی است که از نظر توزیع جغرافیایی خبرگان عمدتاً در تهران حضور داشتند. سؤالات پرسشنامه، حول میزان اهمیت دلایل مختلف انتقال ابزارهای سیاست‌گذاری در ایران بوده است (رجوع کنید به جدول ۱). به صورت خلاصه، این دلایل در دسته‌های زیر قابل تقسیم بندی اند:

۱. تحلیل مسائل پیچیده و ارتقای کیفیت سیاست‌ها؛

۲. افزایش سرعت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری؛

۳. کسب منافع مالی برای شماری از شرکت‌ها و سازمان‌هایی که استفاده از این ابزارها را به عنوان خدمات مشاوره‌ای و سیاست‌گذاری عرضه می‌کنند؛

۴. علمی جلوه دادن سیاست‌ها و ارتقای پرستیژ علمی



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

حدود نیمی از موارد در کشور مصداق دارد.

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 ذی نفعان در فرآیند سیاست گذاری 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 بیابند.

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.

با نگاهی 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 ذی نفعان است.

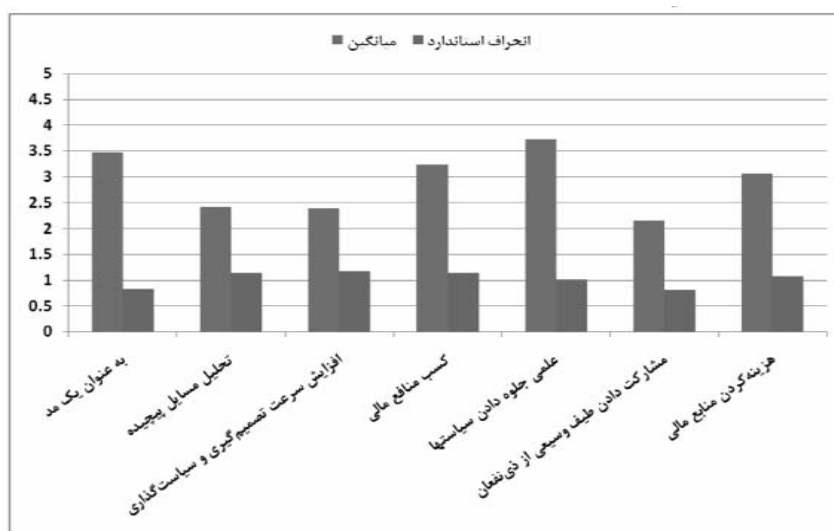
بر این اساس، به صورت خلاصه می‌توان نتایج زیر را از این داده‌های آماری گرفت:

حدود ۹۰ درصد از خبرگان معتقد بودند که ابزارهای سیاست گذاری 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 سیاست گذاری و رواج آنها مصداقی از انتقال سیاست هاست. ۱- تنها ۵ درصد از پاسخ دهندگان مخالف این عقیده بودند که معمولاً ابزارها و تکنیک‌های سیاست گذاری 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 تصمیم گیری عامل مهمی برای استفاده از تکنیک‌ها و ابزارهای سیاست گذاری 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 سیاست گذاری 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 سیاست گذاری را رواج دهند، اما عمده پاسخ دهندگان بر آن بودند که این مسئله در



شکل ۴: میانگین و انحراف معیار اهمیت دلایل انتقال ابزارها

[۵] و استون [۶] اذعان 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 علمی 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"، "ترازیابی"، "تحلیل SWOT" و مانند آن استفاده شده است. [۳۱]

با توجه به این که این بررسی میدانی صرفاً به دنبال حصول درکی از میزان اهمیت هرکدام از دلایل استفاده از ابزارهای سیاست گذاری است، و نظر به این که این تحقیق برای اولین بار در ایران صورت می گیرد، در اینجا صرفاً تلاش شده است که یافته های تحقیق به صورت توصیفی ارائه شوند و از مدل های آماری برای استخراج نتایج استنباطی اجتناب شده است.

۳-۴ بحث و بررسی نتایج

در ادامه تحقیق میدانی، یافته های 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 اذعان کردند که میزان اهمیت دلایلی همچون تلاش 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 سؤالات باشد، چرا که محتوای پرسش ها مربوط به "دلایل غیرمعقول" 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

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.

۵- 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 برای انتقال سیاست دارند. این دلایل در مقاله حاضر، بسته به این که تا چه حد در راستای تقویت رویکردی علمی به سیاست گذاری هستند، به دو دسته دلایل معقول و غیر معقول تقسیم بندی شده اند.

نظرسنجی 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 مدگونه این ابزارها و تکنیک ها در 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 ها در قبال کارکرد آن ها و جایگاه استفاده آنها باعث رواج غیر معقول آن ها در 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 شود. در این میان، این انتقال سیاست ها و ابزارهای سیاست گذاری تأثیر مثبتی بر بهبود کیفیت سیاست های کشور به دنبال ندارد. باید اذعان 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، ره نگاشت فناوری و تدوین سناریو، از جمله ابزارهایی 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.

References:

منابع:

- [11] Oliver James, M. L., "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research." *POLITICAL STUDIES REVIEW*, 1: 179-193, 2003.
- [12] Bennett, C. J., "Understanding ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability.", *Governance*, 10(3): 213-233, 1997.
- [13] Rose, R., "Lesson-Drawing in Public Policy", *Chatham NJ: Chatham House*, 1993.
- [14] Kern K., Landmann I. K.-N., U., Mauch C., "Policy Convergence and Policy Diffusion by Governmental and Non-Governmental Institutions- An International Comparison of Eco-labeling Systems.", *Berlin: WZB Discussion Paper*, 2001.
- [15] Radaelli, C., "Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy.", *Governance*, 13(1): 25-43, 2000.
- [16] Eyestone, R., "Confusion, Diffusion, and Innovation.", *The American Political Science Review*, 71(2): 441-447, 1977.
- [17] Dolowitz, D. S. G., Marsh D., "Policy transfer: something old, something new, something borrowed, but why red, white and blue?", *Parliamentary Affairs*, 1999.
- [18] Parsons, W., "Public Policy", Cheltenham, England, Edward Elgar, 1996.
- [19] Drezner, D. W., "Globalization and policy convergence.", *International Studies Review*, 3: 53-78, 2001.
- [20] Hoberg, G., "Sleeping with an Elephant: the American Influence on Canadian Environmental Regulation.", *Journal of Public Policy*, 11(1): 107-132, 1991.
- [1] Kiggundu, M. N., Jorgensen, J. J. et al. "Administrative Theory and Practice in Developing Countries: A Synthesis." *Administrative Science Quarterly* Vol. 28(No. 1): pp. 66-84, 1983.
- [2] Videc, M. L. B, Rist, R. C and Vedung, E. "Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation", *New Brunswick, NJ, Transaction Publishers*: pp. 21-58, 1998.
- [3] John Hudson, S. L. "Understanding the Policy Process: Analyzing 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.
- [6] Stone, D., "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes." *Governance*, 13(1): 45-70, 2000.
- [7] Stone, D., "Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines." *Politics*, 19: 51 -59, 1999.
- [8] Rose, R., "What is Lesson-drawing?", *Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde*, 1991.
- [9] Evans M. J. D., "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective ", *Public Administration* , 77(2): 361-385, 1999.
- [10] TEWS, K. P. B., H JORGENSEN, "The diffusion of new environmental policy instruments.", *European Journal of Political Research*, 42: 569-600, 2003.

- [21] Jamie Peck, N. T., "Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer.", *Political Geography*, 20: 427-460, 2001.
- [22] Ibid.
- [23] Levitt, B. a. M., J. (1998). "Organizational Learning." *Annual Review of Sociology* 14: 319-340.
- [24] Arnold, E., "Evaluating research and innovation policy: a systems world needs systems evaluations.", *Research Evaluation*, 13(1): 3-17, 2004.
- [25] Rosenau, J. N., "Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity.", *Princeton NJ: Princeton University Press*, 1990.
- [26] John, P., "Analysing Public Policy", *London, Pinter*, 1998.
- [27] Hogwood, B. a. L. G., "Policy analysis for real world.", *Oxford, Oxford University Press*, 1984.
- [28] Anderson, J., "Public Policy-making", *Houghton Mifflin Boston*, 1994.
- [29] Lasswell, H., "The policy orientation", *Stanford University Press*, 1951.
- [30] Molas- G. J., Rezazadeh -M. M. H., "Toward a comparative assessment framework for different policy approaches (Case study of ICT policy in Iran)", working paper, 2008.

[۳۱] مصاحبه با دکتر ریاضی، معاون فناوری اطلاعات وزارت ارتباطات و دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات، وبسایت اخبار فناوری اطلاعات و ارتباطات (www.iranictnews.ir), تاریخ

خبر: ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۴