

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# فرآیند سیاستگذاری عمومی در ایران

دکتر رحمت‌اله قلی‌پور (دانشیار دانشگاه تهران)

ابراهیم غلام‌پور آهنگر

معاونت پژوهشی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

قلی‌پور، رحمت‌اله

فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران/ رحمت‌اله قلی‌پور، ابراهیم غلام‌پور آهنگر. --  
تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.

۴۵۸ ص.: جدول، نمودار. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۹/۹۴)

ریال ۱۰۰۰۰۰: ISBN: 978-964-8427-77-6

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه: ص. ۴۵۳-۴۵۸؛ همچنین به‌صورت زیرنویس.

۱. سیاست‌گذاری -- ایران. ۲. سیاست اجتماعی -- ایران. ۳. سیاست اقتصادی

-- ایران. ۴. سیاست فرهنگی -- ایران. الف. غلام‌پور آهنگر، ابراهیم، نویسنده همکار.

ب. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهشی. ج. عنوان.

۴ف۸ق/۹۷ K

۱۳۸۹

عنوان: فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران

مؤلفان: دکتر رحمت‌اله قلی‌پور، ابراهیم غلام‌پور آهنگر

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، زمستان ۱۳۸۹

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۰۰۰۰۰ ریال

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: سازمان چاپ و انتشارات

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست اجمالی

سخن ناشر .....	۱
مقدمه .....	۳
بخش اول ادبیات نظری .....	۷
فصل اول علم سیاست و سیاستگذاری .....	۱۱
فصل دوم خاستگاه سیاستگذاری عمومی و مسائل عمومی .....	۲۷
فصل سوم فرایند سیاستگذاری .....	۴۷
فصل چهارم مدل‌های سیاستگذاری .....	۸۱
فصل پنجم سیاست‌پژوهی: روش تحقیق در سیاستگذاری .....	۹۱
فصل ششم مطالعه تطبیقی در حوزه سیاستگذاری عمومی .....	۱۰۵
بخش دوم توصیف فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران .....	۱۲۳
فصل هفتم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون نظام پذیرش دانشجو .....	۱۲۷
فصل هشتم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون سامان‌دهی مد و لباس .....	۱۶۱
فصل نهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی .....	۱۷۹
فصل دهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون برگزاری مناقصات .....	۱۹۱
فصل یازدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت .....	۲۱۵
فصل دوازدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی .....	۲۲۹
فصل سیزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون مدیریت خدمات کشوری .....	۲۴۵
فصل چهاردهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری .....	۲۶۱

فصل پانزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ..... ۲۸۱
فصل شانزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ..... ۳۰۹
بخش سوم تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران و ارائه الگوی مطلوب ..... ۳۱۹
فصل هفدهم تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی ..... ۳۲۳
فصل هجدهم جمع‌بندی و الگوی پیشنهادی ..... ۳۶۹
پیوست ..... ۴۰۱
منابع و مأخذ ..... ۴۵۳

## فهرست مطالب

سخن ناشر .....	۱
مقدمه .....	۳
<b>بخش اول ادبیات نظری .....</b>	<b>۷</b>
مقدمه .....	۹
<b>فصل اول علم سیاست و سیاستگذاری .....</b>	<b>۱۱</b>
۱-۱ تاریخچه سیاستگذاری .....	۱۱
۱-۲ اهداف و تعاریف سیاستگذاری .....	۱۲
۱-۲-۱ مفهوم سیاستگذاری و سیاست عمومی .....	۱۳
۱-۲-۲ مفهوم سیاستگذاری و قانونگذاری .....	۱۶
۱-۳ چرا سیاست عمومی را مطالعه می‌کنیم؟ .....	۱۷
۱-۴ محیط‌های سیاست عمومی .....	۱۸
۱-۵ انواع سیاست عمومی .....	۱۹
۱-۵-۱ سیاست عمودی .....	۲۰
۱-۵-۲ سیاست افقی .....	۲۱
۱-۶ سیاست و سیاستگذاری مطلوب .....	۲۲
۱-۶-۱ عوامل اصلی .....	۲۳
۱-۶-۲ عقلانیت در سیاستگذاری .....	۲۳
۱-۷ جمع‌بندی .....	۲۵
<b>فصل دوم خاستگاه سیاستگذاری عمومی و مسائل عمومی .....</b>	<b>۲۷</b>
۲-۱ خاستگاه سیاستگذاری عمومی .....	۲۷
۲-۲ اهمیت مسائل عمومی .....	۲۹
۲-۳ ماهیت مسائل عمومی .....	۳۰
۲-۳-۱ تعریف مسئله .....	۳۰
۲-۳-۲ عمومی چیست؟ .....	۳۲

۳۳	..... مسئله عمومی چیست؟	۲-۳-۳
۳۵	..... ویژگی‌های مسئله عمومی	۲-۳-۴
۳۶	..... مسائل عمومی و سیاست عمومی	۲-۳-۵
۳۷	..... مدیریت مسائل عمومی	۲-۴
۳۷	..... اهمیت مدیریت مسائل عمومی	۲-۴-۱
۳۸	..... سیستم مدیریت مسائل عمومی	۲-۴-۲
۳۸	..... تشخیص و شناسایی مسائل عمومی	۲-۴-۲-۱
۳۹	..... ارزیابی آثار مسائل عمومی	۲-۴-۲-۲
۳۹	..... تحقیق و تحلیل مسائل عمومی	۲-۴-۲-۳
۴۰	..... گزینش راهبردی	۲-۴-۲-۴
۴۰	..... اجرای راهبرد	۲-۴-۲-۵
۴۱	..... ارزیابی راهبرد	۲-۴-۲-۶
۴۱	..... مفهوم راهبرد در بخش دولتی	۲-۴-۲-۷
۴۴	..... جمع‌بندی	۲-۵
۴۷	..... فرایند سیاستگذاری	فصل سوم
۴۷	..... مراحل فرایند سیاستگذاری	۳-۱
۴۹	..... تعریف مشکل	۳-۱-۱
۵۱	..... روشنی و توضیح اهداف و ارزش‌ها	۳-۱-۲
۵۲	..... بدیل‌یابی	۳-۱-۳
۵۲	..... انتخاب	۳-۱-۴
۵۳	..... اجرا	۳-۱-۵
۵۴	..... ارزیابی	۳-۱-۶
۵۵	..... مرحله اول: تعریف مشکل	۳-۱-۶-۱
۵۶	..... مرحله دوم: دستورگذاری	۳-۱-۶-۲
۶۱	..... مرحله سوم: شکل‌گیری، تهیه و تدوین	۳-۱-۶-۳
۶۳	..... مرحله چهارم: مشروعیت سیاست	۳-۱-۶-۴
۶۴	..... مرحله پنجم: اجرا	۳-۱-۶-۵
۷۳	..... مرحله ششم: ارزیابی سیاست	۳-۱-۶-۶



۳-۲	عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاستگذاری	۷۵
۳-۳	مروری بر مدل خطی فرایند سیاستگذاری و نقد آن	۷۷
۳-۴	جمع‌بندی	۷۹
<b>فصل چهارم مدل‌های سیاستگذاری</b>		
۴-۱	مدل و کاربرد آن در سیاستگذاری عمومی	۸۱
۴-۲	انواع مدل در سیاستگذاری عمومی	۸۳
۴-۲-۱	تعقل‌گرایی: سیاست به‌عنوان حداکثرسازی نفع اجتماعی	۸۳
۴-۲-۲	مدل رضایت‌بخش	۸۳
۴-۲-۳	مدل تغییرات تدریجی	۸۴
۴-۲-۴	مدل تلفیقی	۸۴
۴-۲-۵	مدل گروهی: سیاست به‌عنوان تعادل و موازنه گروه‌ها	۸۴
۴-۲-۶	مدل سطل زباله	۸۴
۴-۲-۷	نظریه انتخاب عمومی: سیاست به‌عنوان تصمیم‌گیری جمعی از سوی اشخاص ذی‌نفع	۸۵
۴-۲-۸	مدل نهادگرایی: سیاست به‌عنوان پیامد نهادی	۸۵
۴-۲-۹	مدل سیستمی: سیاست به‌عنوان برون‌داد نظام	۸۶
۴-۲-۱۰	مدل فرایندی: سیاست به‌عنوان فعالیت سیاسی	۸۷
۴-۲-۱۱	مدل تعاملی	۸۷
۴-۲-۱۲	نظریه نخبگان	۸۸
۴-۲-۱۳	نظریه جامعه مرکب	۸۸
۴-۲-۱۴	سیاست به‌عنوان یادگیری متقابل	۸۸
۴-۳	جمع‌بندی	۸۹
<b>فصل پنجم سیاست‌پژوهی: روش تحقیق در سیاستگذاری</b>		
۵-۱	سیاست‌پژوهی چیست؟	۹۱
۵-۲	روش‌های سیاست‌پژوهی	۹۲
۵-۲-۱	ترکیب متمرکز یا بررسی تحقیقات موجود	۹۲
۵-۲-۲	تجزیه و تحلیل‌های ثانوی	۹۲
۵-۲-۳	آزمایشات میدانی	۹۲

۹۳	۵-۲-۴	روش‌های کیفی
۹۳	۵-۲-۵	پیمایش
۹۳	۵-۲-۶	مطالعه موردی
۹۳	۵-۲-۷	تجزیه و تحلیل هزینه منفعت
۹۴	۵-۳	منابع اصلی اطلاعات در سیاست‌پژوهی
۹۴	۵-۴	فرایند سیاست‌پژوهی
۹۴	۵-۴-۱	مرحله اول: آماده‌سازی
۹۴	۵-۴-۱-۱	جمع‌آوری اطلاعات
۹۶	۵-۴-۱-۲	تصمیم‌گیری در انجام دادن تحقیق
۹۶	۵-۴-۲	مرحله دوم: مفهوم‌سازی
۹۷	۵-۴-۳	مرحله سوم: تحلیل تکنیکی
۹۷	۵-۴-۴	مرحله چهارم: تحلیل توصیه‌های تحقیق
۹۸	۵-۴-۵	مرحله پنجم: انتقال نتایج
۹۹	۵-۵	کاربرد سیاست‌پژوهی
۱۰۵		<b>فصل ششم مطالعه تطبیقی در حوزه سیاستگذاری عمومی</b>
۱۰۵	۶-۱	سیاستگذاری عمومی در اسلواکی
۱۰۶	۶-۱-۱	مراحل سیاستگذاری عمومی
۱۰۶	۶-۱-۱-۱	مرحله اول: شکل‌گیری سیاستگذاری عمومی
۱۰۹	۶-۱-۱-۲	مرحله دوم: هماهنگی و تصویب سیاست کلی
۱۱۱	۶-۱-۱-۳	مرحله سوم: اجرای سیاست‌های کلی
۱۱۱	۶-۱-۱-۴	مرحله چهارم: نظارت و ارزیابی سیاست‌های کلی
۱۱۲	۶-۲	فرایند سیاستگذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا
۱۱۲	۶-۲-۱	قوه مجریه
۱۱۴	۶-۲-۲	قوه مقننه
۱۱۵	۶-۲-۳	قوه قضائیه
۱۱۶	۶-۲-۴	گروه‌ها و مراکز علمی - پژوهشی در جامعه مدنی
۱۱۸	۶-۳	فرایند سیاستگذاری عمومی در سنگاپور
۱۱۹	۶-۳-۱	مرحله اول: شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌های عمومی

۱۱۹.....	مرحله دوم: اجرای سیاست‌های عمومی
۱۲۱.....	مرحله سوم: ارزیابی سیاست‌های عمومی
۱۲۳.....	<b>بخش دوم توصیف فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران</b>
۱۲۵.....	مقدمه
۱۲۷.....	<b>فصل هفتم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون نظام پذیرش دانشجو</b>
۱۲۸.....	۷-۱ متن قانون
۱۳۱.....	۷-۲ مسئله و مشکل عمومی جامعه
۱۳۱.....	۷-۲-۱ نگاه اول: سیاستگذاران و بوروکرات‌ها
۱۳۱.....	۷-۲-۱-۱ مسئله از نگاه بوروکرات‌ها
۱۳۲.....	۷-۲-۱-۲ مسئله عمومی از نگاه سیاستگذاران
۱۳۲.....	۷-۲-۲ نگاه دوم: کارشناسان
۱۳۵.....	۷-۳ میزان همسویی قانون با مسئله
۱۳۶.....	۷-۴ بررسی فرایند تدوین قانون
۱۳۶.....	۷-۴-۱ بسته اول: طرح پیشنهادی چگونگی پذیرش دانشجو برای ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی
۱۳۶.....	۷-۴-۱-۱ اهداف کلان
۱۳۷.....	۷-۴-۱-۲ اهداف مرحله‌ای
۱۳۷.....	۷-۴-۱-۳ ساختار اجرایی طرح
۱۴۱.....	۷-۴-۱-۴ جزئیات
۱۴۳.....	۷-۴-۲ بسته دوم: طرح اول سازمان سنجش آموزش کشور
۱۴۶.....	۷-۴-۳ بسته سوم: طرح دوم سازمان سنجش آموزش کشور
۱۴۹.....	۷-۴-۴ بسته چهارم: طرح پیشنهادی جلسه مشترک سازمان سنجش با نمایندگان برخی نهادهای ذی‌نفع در چارچوب یک ماده واحده
۱۵۱.....	۷-۴-۵ بسته پیشنهادی
۱۵۱.....	۷-۵ مدل مورد استفاده
۱۵۲.....	۷-۶ عوامل تأثیرگذار در فرایند تدوین و تصویب قانون
۱۵۴.....	۷-۷ ابزارهای اجرای قانون

۱۵۶	۷-۸ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین قانون
۱۵۸	۷-۹ جمع‌بندی
۱۶۱	<b>فصل هشتم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون سامان‌دهی مد و لباس</b>
۱۶۲	۸-۱ متن قانون
۱۶۴	۸-۲ مسئله و مشکل عمومی جامعه
۱۶۵	۸-۳ بررسی فرایند تدوین قانون
۱۶۶	۸-۴ مدل مورد استفاده در این قانون
۱۶۷	۸-۵ عوامل اثرگذار در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب
۱۶۸	۸-۶ ابزار اجرای قانون
۱۶۹	۸-۷ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در این قانون
۱۷۰	۸-۸ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل عمومی جامعه
۱۷۱	۸-۹ تحلیل کلی
۱۷۱	۸-۹-۱ تحلیل فرایند
۱۷۲	۸-۹-۱-۱ تعریف مشکل
۱۷۳	۸-۹-۱-۲ دستورگذاری
۱۷۴	۸-۹-۱-۳ تهیه و تنظیم سیاست
۱۷۵	۸-۹-۱-۴ مشروعیت‌بخشی
۱۷۶	۸-۹-۱-۵ اجرای سیاست
۱۷۶	۸-۹-۱-۶ ارزیابی سیاست و تغییر
۱۷۷	۸-۹-۲ تحلیل محتوای قانون
۱۷۷	۸-۹-۲-۱ نقاط قوت
۱۷۸	۸-۹-۲-۲ نقاط ضعف
۱۷۹	<b>فصل نهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی</b>
۱۷۹	مقدمه
۱۸۰	۹-۱ متن قانون
۱۸۱	۹-۲ وضعیت مسئله
۱۸۲	۹-۳ راه‌حل‌شناسی
۱۸۳	۹-۴ فرایند تدوین قانون

۱۸۴	۹-۵	مبانی نظری قانون
۱۸۵	۹-۶	عوامل مؤثر در فرایند قانونگذاری
۱۸۶	۹-۷	ابزارهای اجرای قانون
۱۸۷	۹-۸	میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین طرح
۱۸۸	۹-۹	تجزیه و تحلیل نسبت قانون وضع شده با مسئله موجود
۱۹۱		<b>فصل دهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون برگزاری مناقصات</b>
۱۹۱		مقدمه
۱۹۲	۱۰-۱	متن قانون
۲۰۹	۱۰-۲	وضعیت مسئله
۲۱۰	۱۰-۳	نسبت راه‌حل و مسئله
۲۱۱	۱۰-۴	فرایند تدوین قانون
۲۱۱	۱۰-۵	مبانی نظری قانون
۲۱۲	۱۰-۶	عوامل مؤثر در مراحل مختلف قانونگذاری
۲۱۳	۱۰-۷	میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در این قانون
۲۱۴	۱۰-۸	ارتباط راه‌حل و مسئله
		<b>فصل یازدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت</b>
۲۱۵		مقدمه
۲۱۵	۱۱-۱	متن قانون
۲۲۰	۱۱-۲	مسئله‌شناسی
۲۲۱	۱۱-۳	راه‌حل‌شناسی
۲۲۲	۱۱-۴	فرایند بررسی مسئله
۲۲۳	۱۱-۵	تحلیل فرایند
۲۲۵	۱۱-۶	مدل‌های به‌کار رفته در فرایند سیاستگذاری
۲۲۶	۱۱-۷	دلایل اصلی تصویب قانون
۲۲۶	۱۱-۸	میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل جامعه
۲۲۷	۱۱-۹	ابزارهای اجرایی قانون تا چه اندازه پاسخ‌گوست؟
۲۲۷	۱۱-۱۰	جمع‌بندی

فصل دوازدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی ..... ۲۲۹	۲۲۹
مقدمه ..... ۲۲۹	۲۲۹
۱۲-۱ متن قانون ..... ۲۲۹	۲۲۹
۱۲-۱-۱ فصل اول - تعاریف ..... ۲۲۹	۲۲۹
۱۲-۱-۲ فصل دوم - شرایط عمومی پذیرش سرمایه خارجی ..... ۲۳۰	۲۳۰
۱۲-۱-۳ فصل سوم - مراجع ذیصلاح ..... ۲۳۲	۲۳۲
۱۲-۱-۴ فصل چهارم - تضمین و انتقال سرمایه خارجی ..... ۲۳۳	۲۳۳
۱۲-۱-۵ فصل پنجم - مقررات پذیرش، ورود و خروج سرمایه خارجی ..... ۲۳۳	۲۳۳
۱۲-۱-۶ فصل ششم - حل و فصل اختلافات ..... ۲۳۵	۲۳۵
۱۲-۱-۷ فصل هفتم - مقررات نهایی ..... ۲۳۵	۲۳۵
۱۲-۲ مسئله‌شناسی ..... ۲۳۶	۲۳۶
۱۲-۳ راه‌حل‌شناسی ..... ۲۳۷	۲۳۷
۱۲-۴ فرایند بررسی مسئله ..... ۲۳۸	۲۳۸
۱۲-۵ تحلیل فرایند ..... ۲۳۹	۲۳۹
۱۲-۶ مدل‌های به‌کار گرفته شده ..... ۲۴۰	۲۴۰
۱۲-۷ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل جامعه ..... ۲۴۱	۲۴۱
۱۲-۸ جمع‌بندی ..... ۲۴۴	۲۴۴
فصل سیزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون مدیریت خدمات کشوری ..... ۲۴۵	۲۴۵
۱۳-۱ مسئله و مشکل عمومی جامعه ..... ۲۴۵	۲۴۵
۱۳-۱-۱ مسئله حقوق و نظام هماهنگ پرداخت ..... ۲۴۶	۲۴۶
۱۳-۱-۲ نظام مدیریتی یا اداری کشور ..... ۲۴۶	۲۴۶
۱۳-۲ بررسی فرایند تدوین قانون ..... ۲۴۷	۲۴۷
۱۳-۳ مبنای نظری قانون مدیریت خدمات کشوری ..... ۲۴۹	۲۴۹
۱۳-۳-۱ اهداف لایحه ..... ۲۴۹	۲۴۹
۱۳-۳-۲ محورهای اصلی لایحه ..... ۲۴۹	۲۴۹
۱۳-۳-۳ ویژگی‌های بارز لایحه ..... ۲۴۹	۲۴۹
۱۳-۳-۴ نتایج مورد انتظار از لایحه ..... ۲۵۰	۲۵۰
۱۳-۴ مدل مورد استفاده در این قانون ..... ۲۵۱	۲۵۱

- ۱۳-۵ عوامل تأثیرگذار در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب ..... ۲۵۲
- ۱۳-۶ ابزار اجرای قانون ..... ۲۵۲
- ۱۳-۷ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین قانون ..... ۲۵۳
- ۱۳-۷-۱ مستندات مذاکرات ..... ۲۵۴
- ۱۳-۷-۲ گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ..... ۲۵۴
- ۱۳-۸ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل عمومی جامعه ..... ۲۵۴
- ۱۳-۹ تحلیل کلی ..... ۲۵۵
- ۱۳-۹-۱ تحلیل فرایند ..... ۲۵۶
- ۱۳-۹-۲ تحلیل محتوای قانون ..... ۲۵۷
- ۱۳-۱ جمع‌بندی ..... ۲۵۹

#### فصل چهاردهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم،

- تحقیقات و فناوری ..... ۲۶۱**
- ۱۴-۱ متن قانون ..... ۲۶۲
- ۱۴-۲ مسئله‌شناسی ..... ۲۷۰
- ۱۴-۳ راه‌حل‌شناسی ..... ۲۷۱
- ۱۴-۴ مسئله عمومی جامعه چه بود؟ ..... ۲۷۲
- ۱۴-۴-۱ نگاه بوروکرات‌ها و دیوان‌سالاری ..... ۲۷۳
- ۱۴-۴-۲ نگاه جامعه ..... ۲۷۳
- ۱۴-۴-۳ نگاه سیاست‌مداران و دولتمردان ..... ۲۷۳
- ۱۴-۵ بررسی فرایند تدوین ..... ۲۷۴
- ۱۴-۶ مبانی نظری قانون مصوب ..... ۲۷۵
- ۱۴-۶-۱ الگوهای آموزش عالی و نحوه اداره دانشگاه‌ها در جهان ..... ۲۷۵
- ۱۴-۶-۲ الگوهای تصمیم‌گیری در آموزش عالی ..... ۲۷۵
- ۱۴-۶-۳ الگوهای تصمیم‌گیری ..... ۲۷۶
- ۱۴-۷ عوامل تأثیرگذار در فرایند تدوین و تصویب ..... ۲۷۷
- ۱۴-۸ ابزارهای اجرایی قانون تا چه اندازه پاسخ‌گوست؟ ..... ۲۷۷
- ۱۴-۹ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین لایحه ..... ۲۷۸
- ۱۴-۱۰ تحلیل میزان پاسخ‌گویی قانون به مسئله موجود در جامعه ..... ۲۷۹

فصل پانزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ..... ۲۸۱	مقدمه ..... ۲۸۱
۱۵-۱ متن قانون ..... ۲۸۲	
۱۵-۱-۱ فصل اول - تعاریف و اشخاص مشمول ..... ۲۸۲	
۱۵-۱-۲ فصل دوم - تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری ..... ۲۸۲	
۱۵-۱-۳ فصل سوم - تکالیف عمومی ..... ۲۹۱	
۱۵-۲ مسئله و مشکل عمومی جامعه ..... ۲۹۷	
۱۵-۳ بررسی فرایند تدوین قانون ..... ۲۹۸	
۱۵-۴ مبنای نظری قانون ..... ۲۹۹	
۱۵-۵ عوامل تأثیرگذار در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب قانون ..... ۳۰۰	
۱۵-۶ مدل مورد استفاده ..... ۳۰۲	
۱۵-۷ ابزارهای اجرای قانون ..... ۳۰۳	
۱۵-۸ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین قانون ..... ۳۰۴	
۱۵-۹ تحلیل کلی ..... ۳۰۴	
۱۵-۹-۱ تحلیل فرایند سیاستگذاری ..... ۳۰۵	
۱۵-۹-۲ تحلیل محتوای قانون ..... ۳۰۵	
فصل شانزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ..... ۳۰۹	مقدمه ..... ۳۰۹
۱۶-۱ متن قانون ..... ۳۰۹	
۱۶-۲ مسئله‌شناسی ..... ۳۱۱	
۱۶-۳ راه‌حل‌شناسی ..... ۳۱۲	
۱۶-۴ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل جامعه ..... ۳۱۲	
۱۶-۵ بررسی فرایند تدوین قانون ..... ۳۱۴	
۱۶-۶ مبنای نظری قانون ..... ۳۱۵	
۱۶-۷ عوامل تأثیرگذار در تدوین و تصویب قانون ..... ۳۱۵	
۱۶-۸ ابزارهای اجرایی قانون ..... ۳۱۶	
۱۶-۹ تحلیل کلی ..... ۳۱۶	



۳۱۹.....	بخش سوم تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران و ارائه الگوی مطلوب
۳۲۱.....	مقدمه
۳۲۳.....	فصل هفدهم تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی
۳۲۳.....	مقدمه
۳۲۳.....	۱۷-۱ سیاستگذاران عمومی در قانون اساسی
۳۲۷.....	۱۷-۲ مروری بر فرایند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی
۳۳۲.....	۱۷-۳ یافته‌های آماری
۳۳۳.....	۱۷-۳-۱ مسئله‌شناسی
۳۳۴.....	۱۷-۳-۱-۱ تبارشناسی مسئله
۳۳۵.....	۱۷-۳-۱-۲ ویژگی مسئله
۳۳۶.....	۱۷-۳-۱-۳ بازیگران مسئله‌شناسی
۳۴۲.....	۱۷-۳-۲ راه‌حل‌شناسی
۳۴۲.....	۱۷-۳-۲-۱ منشأ پیدایش راه‌حل
۳۴۳.....	۱۷-۳-۲-۲ سابقه راه‌حل‌ها
۳۴۴.....	۱۷-۳-۲-۳ مبنای ارائه راه‌حل
۳۴۵.....	۱۷-۳-۲-۴ بازیگران مرحله ارائه راه‌حل
۳۴۸.....	۱۷-۳-۳ مبانی نظری و چارچوب‌های مفهومی و نقش آنها در فرایند سیاستگذاری
۳۴۹.....	۱۷-۴ تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران
۳۶۷.....	۱۷-۵ جمع‌بندی
۳۶۹.....	فصل هجدهم جمع‌بندی و الگوی پیشنهادی
۳۷۰.....	۱۸-۱ الگوی پیشنهادی
۳۷۰.....	۱۸-۱-۱ بنیاد فلسفی الگوی پیشنهادی
۳۷۰.....	۱۸-۱-۱-۱ رهیافت‌ها
۳۷۲.....	۱۸-۱-۱-۲ مصالح و منافع عامه
۳۷۳.....	۱۸-۱-۲ ارکان سیاست‌بنیاد
۳۷۳.....	۱۸-۱-۲-۱ علم و خرد
۳۷۶.....	۱۸-۱-۲-۲ مشارکت و مشورت

۳۷۸	سیاست و مصلحت ۱۸-۱-۲-۳
۳۸۱	الگوی فرایند پیشنهادی سیاستگذاری عمومی در ایران ۱۸-۲
۳۸۲	گام اول: مسئله‌یابی ۱۸-۲-۱
۳۸۴	گام دوم: مسئله‌شناسی ۱۸-۲-۲
۳۸۷	گام سوم: مسئله‌زدایی (راه‌حل‌یابی) ۱۸-۲-۳
۳۸۷	تجزیه، تحلیل و گزینه‌سازی ۱۸-۲-۳-۱
۳۸۸	انتخاب گزینه ۱۸-۲-۳-۲
۳۸۹	طراحی سیاست ۱۸-۲-۳-۳
۳۹۲	اجرای سیاست ۱۸-۲-۳-۴
۳۹۵	ارزیابی و اصلاح ۱۸-۲-۳-۵
۳۹۹	جمع‌بندی ۱۸-۳
۴۰۱	<b>پیوست</b>
۴۵۳	<b>منابع و مآخذ</b>

## فهرست جدول‌ها

- جدول ۲-۱ توافق بر هدف و وسیله در مسائل عمومی جامعه ..... ۳۶
- جدول ۳-۱ تأثیر سطح تعارض و برجستگی مشکل برای قرارگیری در دستور جلسه ..... ۶۰
- جدول ۴-۱ فرایند سیاستگذاری عمومی در یک نگاه ..... ۸۷
- جدول ۵-۱ نهادهای سیاست‌پژوه در برخی کشورها ..... ۱۰۰
- جدول ۱۷-۱ تعداد مصوبات مجلس ششم ..... ۳۲۹
- جدول ۱۷-۲ تعداد مصوبات مجلس هفتم ..... ۳۲۹
- جدول ۱۷-۳ تعداد طرح‌ها و لوایح رد شده در شورای نگهبان در دوره ششم ..... ۳۳۱
- جدول ۱۷-۴ تعداد طرح‌ها و لوایح رد شده در شورای نگهبان در سه سال دوره هفتم ..... ۳۳۱
- جدول ۱۷-۵ طرح‌ها و لوایح ارسالی به مجمع تشخیص مصلحت نظام در دوره‌های ششم و هفتم ..... ۳۳۲
- جدول ۱۷-۶ سیمای پاسخ‌گویان؛ از نظر سن ..... ۳۳۲
- جدول ۱۷-۷ سیمای پاسخ‌گویان؛ از نظر سطح تحصیلات ..... ۳۳۲
- جدول ۱۷-۸ سیمای پاسخ‌گویان؛ براساس شغل در زمان ارائه و تصویب لایحه یا طرح ..... ۳۳۳
- جدول ۱۷-۹ وضعیت طرح یا لایحه از لحاظ زمانی در هنگام ارائه به دولت یا مجلس در سطح جامعه ..... ۳۳۴
- جدول ۱۷-۱۰ ضرورت قرارگیری در دستور کار ..... ۳۳۵
- جدول ۱۷-۱۱ مسئله نخستین بار مورد توجه چه کسانی قرار گرفته است ..... ۳۳۷
- جدول ۱۷-۱۲ موضوع توسط چه کسانی در دستور کار سیاستگذاری قرار می‌گیرد ..... ۳۳۸
- جدول ۱۷-۱۳ مسئله چگونه در دستور کار سیاستگذاری قرار می‌گیرد ..... ۳۳۸
- جدول ۱۷-۱۴ چه کسانی به بررسی و شناسایی ابعاد مختلف مسئله پرداخته‌اند ..... ۳۳۹
- جدول ۱۷-۱۵ چه اطلاعاتی و از چه منابعی برای شناسایی مسئله بهره‌برداری شد ..... ۳۴۰
- جدول ۱۷-۱۶ موافقان مطرح شدن مسئله در دستور کار سیاستگذاری چه کسانی بوده‌اند ..... ۳۴۱
- جدول ۱۷-۱۷ مخالفان مطرح شدن مسئله در دستور کار سیاستگذاری چه کسانی بوده‌اند ..... ۳۴۱
- جدول ۱۷-۱۸ راه‌حل‌ها از کجا آمده‌اند ..... ۳۴۲
- جدول ۱۷-۱۹ سابقه این راه‌حل‌ها چه بوده است ..... ۳۴۳
- جدول ۱۷-۲۰ مبنای ارائه راه‌حل ..... ۳۴۴

- جدول ۱۷-۲۱ چه کسانی به ارائه راه حل پرداخته‌اند ..... ۳۴۶
- جدول ۱۷-۲۲ از چه اطلاعاتی و از چه منابعی برای ارائه راه حل استفاده شد ..... ۳۴۷
- جدول ۱۷-۲۳ موافقان راه‌حل‌های انتخاب شده، چه کسانی بوده‌اند ..... ۳۴۸
- جدول ۱۷-۲۴ مخالفان راه‌حل انتخاب شده، چه کسانی بوده‌اند ..... ۳۴۸

## فهرست شکل‌ها

- شکل ۱-۱ عقلا نیت‌های مؤثر بر سیاست‌گذاری‌ها ..... ۲۴
- شکل ۳-۱ عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاست‌گذاری عمومی ..... ۷۶
- شکل ۳-۲ مدل خطی فرایند سیاست‌گذاری ..... ۷۷
- شکل ۴-۱ مدل نظام سیاسی ..... ۸۶
- شکل ۴-۲ الگوی پیشنهادی سیاست‌گذاری عمومی در ایران ..... ۹۰
- شکل ۵-۱ مراحل هشت‌گانه جمع‌آوری اطلاعات ..... ۹۵
- شکل ۶-۱ فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا ..... ۱۱۸
- شکل ۸-۱ عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاست‌گذاری قانون مد و لباس ..... ۱۶۷
- شکل ۱۳-۱ مسیر فرایند سیاست‌گذاری عمومی در قانون مدیریت خدمات کشوری ..... ۲۵۱
- شکل ۱۵-۱ بازیگران مؤثر در تدوین قانون ارتقای سلامت نظام اداری ..... ۳۰۱
- شکل ۱۵-۲ مدل اقماری در تدوین قانون ارتقای سلامت نظام اداری ..... ۳۰۳
- شکل ۱۷-۱ ساختار سیاست‌گذاران در قانون اساسی ..... ۳۲۷
- شکل ۱۷-۲ ارتباط تعاملی بازیگران اجرا ..... ۳۶۱
- شکل ۱۸-۱ الگوی پیشنهادی سیاست‌گذاری عمومی در ایران ..... ۳۸۰
- شکل ۱۸-۲ الگوی فرایند پیشنهادی سیاست‌گذاری در ایران ..... ۳۸۱
- شکل ۱۸-۳ الگوی مسئله‌یابی و عوامل تأثیرگذار ..... ۳۸۳
- شکل ۱۸-۴ الگوی مسئله‌شناسی ..... ۳۸۶
- شکل ۱۸-۵ الگوی مسئله‌زدایی در فرایند سیاست‌گذاری ایران ..... ۳۸۸
- شکل ۱۸-۶ الگوی پیشنهادی طراحی سیاست ..... ۳۹۱
- شکل ۱۸-۷ رابطه تغییر رفتار در گروه هدف و میزان موفقیت سیاست‌ها ..... ۳۹۳
- شکل ۱۸-۸ الگوی پیشنهادی اجرای سیاست‌ها (در مرحله تدوین) ..... ۳۹۴
- شکل ۱۸-۹ الگوی پیشنهادی ارزیابی سیاست‌ها ..... ۳۹۸

## فهرست نمودارها

نمودار ۱۷-۱ مقایسه مصوبات مجالس ششم و هفتم ..... ۳۳۰

نمودار ۱۷-۲ مقایسه طرحها و لوایح رد شده در شورای نگهبان طی مجالس ششم و هفتم ..... ۳۳۱

## سخن ناشر

سیاستگذاری واژه‌ای است که با حکومت، دولت، جامعه و مسائل عمومی آن گره خورده و تداعی‌کننده اقدام دولت در اداره صحیح امور عمومی است. اگر سیاستگذاری را با مفاهیم سیاست و تدبیر امور همراه بدانیم، بی‌تردید بر ضرورت دقت و تحلیل علمی آن صحنه خواهیم گذاشت. درست به همین دلیل، طی سالیان گذشته سیاستگذاری به‌عنوان رشته‌ای علمی مورد توجه دانشمندان، سیاستگذاران و مدیران سازمان‌ها قرار گرفته است.

سیاستگذاری در مفهوم نظام علمی سازمان یافته، سابقه‌ای طولانی ندارد و به‌عنوان رشته‌ای علمی در چهار دهه گذشته مورد توجه محافل علمی و آکادمیک قرار گرفته است. در کنار انجام تحقیقات مختلف و برگزاری همایش‌های گوناگون، مراکز و سازمان‌هایی به تحقیق در این موضوع پرداخته و تلاش‌هایی در جهت علمی نمودن سیاست‌ها معطوف داشته‌اند. دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی کشورمان هم فعالیت‌هایی را در این زمینه آغاز کرده و اقدامات کاربردی خوبی را به‌منظور علمی کردن سیاست‌ها انجام داده‌اند که تأسیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان یکی از مراکز علمی - کاربردی، نمونه‌ای از این اقدامات محسوب می‌شود.

این مرکز پژوهشی در طول سال‌های پس از تأسیس تلاش‌های بسیاری برای کمک به نهاد سیاستگذاری مجلس شورای اسلامی به‌منظور بهینه کردن تصمیمات آن نموده که این فعالیت‌ها در قالب مشاوره، تحقیق و تدوین کتب، مقالات و گزارش‌ها ارائه شده است. مجموعه حاضر به‌عنوان نمونه‌ای از فعالیت‌های نوع سوم، در جهت افزایش دانش سیاستگذاری ارائه می‌شود.

نویسندگان این مجموعه با تکیه بر مباحث علمی سیاستگذاری و تجربه تحقیقات پارلمانی تلاش کرده‌اند با روش مطالعه موردی، برخی سیاست‌ها و قوانین مهم تصویب شده توسط مجلس شورای اسلامی را در دو دوره ششم و هفتم محور مطالعه خود قرار داده و با استفاده از ادبیات نظری موجود، به تحلیل و ارزیابی فرایند دستورگذاری و بررسی و تصویب این قوانین بپردازند و ضمن نشان دادن تصویری از فرایندهای موجود و آسیب‌شناسی آن، در نهایت الگوی مناسب پیشنهادی را ارائه کنند.

امید است این نوشتار که با همت و تلاش نویسندگان این مجموعه و سایر همکاران تهیه، تدوین و منتشر شده است برای صاحب‌نظران، سیاستگذاران، قانونگذاران و مدیران حکومتی مفید باشد و گامی در جهت توسعه دانش سیاستگذاری و بهینه‌سازی سیاست‌ها و قوانین بردارد. بی‌تردید نظرات ارزشمند خوانندگان و ارائه بازخورد به نویسندگان و ناشر می‌تواند در تکمیل و غنای این اثر، در چاپ‌های بعدی مؤثر واقع گردد.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز



## مقدمه

بسیاری از تحلیلگران علوم سیاستگذاری معتقدند، شناخت فرایندهای سیاستگذاری، بنیادهای معرفتی و نظری حاکم بر این عرصه، ابزارها، تاکتیک‌ها و روش‌ها، به کنکاشگران و محققان کمک می‌کند تا به گفته دیوید ایستون<sup>1</sup> به «جعبه سیاه سیاستگذاری‌ها» دست یابند. در این میان شیوه بیان و گفتمان موجود در سیاست‌ها، که در هر فعالیت سیاستگذاری وجود دارد، راهنمای خوبی برای این شناخت‌اند.

نظام سیاستگذاری در ایران بنیادهای معرفتی و نظری خاصی دارد که به‌وجودآورنده ابزارها و فنون متناسب با خودند. از این‌رو برای شناخت سیاست و سیاستگذاری، شناخت این بنیادها می‌تواند با بررسی سیاست‌ها فراهم آید که از یک سو به بهینه‌سازی فرایندهای سیاستگذاری آینده کمک شایانی می‌کند و از سوی دیگر ما را با نقاط قوت و ضعف و خلأهای موجود آشنا می‌سازد.

در این راه سعی شده با بررسی چند سیاست عمده در دو دوره اخیر مجلس شورای اسلامی (دوره‌های ششم و هفتم)، با نگاهی علمی و محققانه به شناخت فرایندها، دیدگاه‌ها و بنیادهای نظری حاکم بر فرایند سیاستگذاری در ایران بپردازیم و عوامل تأثیرگذار و جامعه سیاست‌گذاران را (خط‌مشی‌گذاران) شناسایی و تأثیر آن را بر روند منطقی و عقلایی سیاستگذاری تحلیل کنیم.

دستیابی به این مهم مستلزم تبیین وضع مطلوب، شناسایی وضع موجود و تحلیل شکاف میان دو وضع مطلوب و موجود است. از این‌رو کتاب حاضر در بخش اول به بحث درباره ادبیات نظری در موضوع سیاستگذاری می‌پردازد و مدل‌های علمی و سیاسی

---

1. David Easton

سیاستگذاری را بازگو می‌کند. در ادامه، تجربه برخی کشورها در حوزه سیاستگذاری بررسی می‌شود و در پایان این بخش، مدل مطلوب سیاستگذاری در ایران با توجه به اوضاع اجتماعی، سیاسی و اقتصادی آورده شده است.

در بخش دوم کتاب، فرایند سیاستگذاری در دوره‌های ششم و هفتم مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شود. نمونه آن چند طرح و لایحه مهم تصویب شده در این دوره‌هاست که عبارت‌اند از: قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون برگزاری مناقصات، قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، قانون پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، قانون منطقی کردن سود تسهیلات بانکی، قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و قانون سامان‌دهی مد و لباس.

روش بررسی پیمایشی و اسنادی است. با استفاده از این روش محققان ضمن بررسی فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب طرح و لوایح، عوامل تأثیرگذار در آن، مجموعه سیاستگذار، گروه‌های ذی‌نفوذ تأثیرگذار و روند علمی و محققانه یا سیاسی فرایند را تحلیل و در نهایت میزان سازگاری و همسویی آن را با مدل مطلوب تبیین می‌کنند. روش تحلیل نیز به صورت محتوایی در موضوع جهت‌گیری مجلس شورای اسلامی است و توصیفی با ابزار بررسی اسناد، مدارک، پرسشنامه و مصاحبه در موضوع بررسی روندها و عوامل تأثیرگذار خواهد بود. در انتها نیز الگویی برای سیاستگذاری مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

در پایان لازم است از همکاری و حمایت‌های صمیمانه و مسئولانه جناب آقای دکتر بهزاد پورسید، معاون محترم پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در تدوین این کتاب تشکر نماییم. همچنین از آقایان دکتر مصطفی ایمانی، محمدجواد حق‌شناس، هوشنگ محمدی، فریدون اسعدی، یوسف افتخاری و به‌ویژه آقای محمد مهدی حیدری و خانم مریم روستا که در جمع‌آوری اطلاعات و پیمایش میدانی با نویسندگان همکاری داشته‌اند، تشکر می‌شود. همچنین از همکاران محترم دفتر نشریه مرکز پژوهش‌ها به‌ویژه

جناب آقای عبدالرضا فاضلی قدردانی می‌نماییم. از خانم سهیلا رازقی به دلیل ارائه طرح اولیه جلد تشکر می‌شود. امیدواریم این مجموعه علمی، تحفه‌ای برای پیشبرد و توسعه دانش سیاستگذاری در کشور و کمکی برای بهبود روش‌های سیاستگذاری در مجلس شورای اسلامی باشد.

نویسندگان این مجموعه هرگونه نقد علمی بر این کتاب را مسیری برای بهبود و تقویت آن در چاپ‌های بعدی می‌دانند. لذا ضمن استقبال از این موضوع، از خوانندگان، پژوهشگران و محققان محترم تقاضا دارند نقدها و نظرهای علمی خود را به آدرس اینترنتی: [rgolipor@ut.ac.ir](mailto:rgolipor@ut.ac.ir) ارسال فرمایند.



بخش اول

---

ادبیات نظری



## مقدمه

علم سیاستگذاری عمومی در شکلی که امروزه بدان پرداخته می‌شود دربردارنده ابعاد مختلفی است که مطالعات درباره آنها با سیری صعودی، در حال انجام است. در این بخش از کتاب پیش از آنکه به مروری بر فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران بپردازیم، لازم است تا بخشی از مطالعات انجام شده در این علم مورد توجه قرار گیرد تا ضمن آنکه چارچوب بررسی کتاب را نشان دهد، برای خوانندگان کتاب زمینه‌آشنایی با این علم را فراهم آورد.

بدین ترتیب در فصل اول مفاهیم و اصول اولیه این علم تبیین شده، سپس به تفاوت‌هایی که میان سیاست‌ها وجود دارد اشاره خواهد شد.

در فصل دوم به خاستگاه سیاستگذاری عمومی و چگونگی شکل‌گیری یک مسئله عمومی و ابعاد آن می‌پردازیم تا به نوعی مدیریت مسائل عمومی و جایگاه آن را نشان دهیم. همچنین به رابطه میان سیاست و راهبرد (استراتژی) و تمایز میان راهبرد بخش دولتی و خصوصی اشاره می‌شود. در فصل سوم این بخش مراحل مختلف یک فرایند سیاستگذاری مورد توجه خواهد بود و در فصل چهارم مدل‌هایی که تاکنون در این علم مورد کنکاش قرار گرفته‌اند، تبیین خواهد شد و در فصل پنجم به بحث سیاست‌پژوهی به‌عنوان مقوله اصلی این کتاب پرداخته می‌شود. در پایان این بخش تجربیات چند کشور در فرایند سیاستگذاری عمومی مورد توجه خواهد بود تا امکان تطبیق برای خوانندگان فراهم آید.





## فصل اول علم سیاست و سیاستگذاری

### ۱-۱ تاریخچه سیاستگذاری

تا پیش از پیدایش علم سیاستگذاری عمومی<sup>۱</sup>، مطالعات سیاسی به تمرکز در زمینه‌های هنجاری و اخلاقی دولت و نهادهای سیاسی محدود شده بود. پژوهشگران با مطالعه آثار سیاسی بزرگان فلسفه غرب در جست‌وجوی شناخت اهداف دولت و وظایفش در هدایت شهروندان به زندگی بهتر بودند. این پژوهش‌ها به توسعه و تکمیل مباحثی چون طبیعت جامعه، نقش دولت، حقوق و مسئولیت‌های شهروندان و دولت‌ها منتهی شد. گرچه پیدایش این علم ریشه در آثار لاسول و همکارانش<sup>۲</sup> در اوایل دهه پنجاه میلادی دارد، اما نهادینه شدن و گسترش این رشته در اواسط دهه شصت آغاز شد. از این رو به دلیل ایجاد شکاف فزاینده میان نظریه و عمل در رفتار سیاسی در علم سنتی سیاست بود که بسیاری از اندیشمندان را بر آن داشت تا برای بررسی سیاست‌ها به جست‌وجوی روش‌های دیگری بپردازند. از جمله این اندیشمندان می‌توان به هارولد لاسول و همکارانش اشاره کرد که برای جایگزینی علوم سیاستگذاری به جای علم سنتی سیاست در تلاش بودند تا بتوانند میان نظریه سیاسی و عمل سیاسی آشتی برقرار کرده و با تحلیل تجربی خلأ موجود میان مباحث مجرد و نیازهای عینی را پر کنند.<sup>۳</sup>

از این رو، علم سیاستگذاری از علم سنتی سیاست، هم به دلیل تعاریف و هم به دلیل مسائلی که مطالعه می‌شود تفاوت آشکاری دارد. از لحاظ تعاریف، علم سیاستگذاری از تعریف سیاست به عنوان علم قدرت یا دولت به تعریف سیاست به عنوان علم یا هنر اداره جامعه عدول می‌کند. اولی به فرایندهای قدرت سیاسی و دومی به سیاست‌هایی می‌پردازد که قدرت سیاسی در پیش می‌گیرد. هرچند پیوستگی و تنیدگی این دو

---

1. Public Policy Science

2. Harold Laswel and et al.

3. Michael Howlett and M. Ramesh, "Studing Public Policy Cycle, and Policy Subsystems", Oxford University Press, 1995, P. 146.

به اندازه‌ای است که نمی‌توان مرزبندی دقیقی از این دو در دست داشت. در عرصه پژوهش، این تمایز بسیار کاراست. علوم سیاسی به مباحث کلی و مجردی چون آزادی، جنگ و صلح، نظریات سیاسی و مانند آن می‌پردازد ولی علم سیاستگذاری ما را به عرصه فعالیت‌های خرد و اداری دولت می‌کشاند که نمود عینی‌تری دارد. به نظر پاتریس دوران<sup>۱</sup> علم سیاستگذاری با ارجحیت دادن به مطالعه مسائل عمومی که در درون خود حضور بسیاری از متغیرهای جامعه‌شناختی را (که با ساخت اجتماعی یا فرهنگ یا با روش‌های برهانی پیوسته‌اند) همگون می‌کند، به‌وضوح از علوم سیاسی که با چشم‌اندازی کاملاً نهادی تعریف می‌شود فاصله می‌گیرد و خود را به‌عنوان بستر ویژه‌ای در جامعه‌شناسی مطرح می‌کند. پل ساباتیر<sup>۲</sup> فعالیت‌هایی را که از دهه هفتاد به این سو در زمینه سیاستگذاری گسترش یافته است به چهار دسته تقسیم می‌کند: تحلیل حوزه‌های مشخص سیاستگذاری مانند: بهداشت، حمل‌ونقل، منابع طبیعی و سیاستگذاری در امور خارجی؛ ارزیابی سیاست‌ها و مطالعه نتایج آنها؛ فرایند سیاستگذاری‌ها و عواملی که بر تنظیم و اعمال سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد؛ پیش‌بینی سیاست‌های جایگزین و مطالعه کارایی انواع ابزارهای ممکن در عرصه عمل سیاسی.<sup>۳</sup>

## ۱-۲ اهداف و تعاریف سیاستگذاری

علم سیاستگذاری به‌عنوان یکی از شاخه‌های علوم سیاسی به مطالعه سیاست‌ها و عملکردهای مشخص دولت در زمینه‌های گوناگونی چون سیاست کشاورزی، بهداشتی، امنیتی، شهری و همچنین زیرمجموعه‌های گوناگون هر یک از این موارد می‌پردازد. این علم می‌کوشد شناخت عملی ما را در سیاست‌های بخش عمومی گسترش دهد و دخالت‌های دولتی را در امور جامعه بازشناسد و در یک کلام از فعالیت‌های بخش عمومی به‌صورت خرد سخن می‌گوید: دولت چه جنبه‌هایی را از امور عمومی به عهده گرفته است؟ سیاسی یا اداری، منطقه‌ای یا ملی و چگونه آن را انجام خواهد داد؟ خلاصه

1. Patrice Duran

2. Sabatier

3. Paula Sabatier, "Political Science and Public Policy", *Political Science and Politics*, No. 2, 1991, PP. 144-156.

آنکه علم سیاستگذاری از امنیت عمومی، آموزش کادرهای دولتی، پیش‌بینی فعالیت‌های دولت، امور مالی، حمل‌ونقل، برنامه‌ریزی شهری و از تدبیر امور جامعه سخن به میان می‌آورد.<sup>۱</sup> به طوری که لاسول سه ویژگی را برای این رشته برمی‌شمرد: چندرشته‌ای است،<sup>۲</sup> به دنبال حل مشکل است<sup>۳</sup> و قویاً هنجاری است.<sup>۴</sup>

منظور لاسول از چندرشته‌ای بودن آن است که علم سیاستگذاری باید خود را از مطالعات محدود نهادها و ساختارهای سیاسی رها سازد و به آثار و یافته‌های رشته‌هایی مانند جامعه‌شناسی، اقتصاد، حقوق و سیاست نیز توجه کند. وی با طرح ویژه‌ای به دنبال حل مشکل است و به این نکته اشاره دارد که علم سیاستگذاری باید به اصل موضوعات بپردازد و هدفش حل مشکلات دنیای واقعی باشد و خود را درگیر بحث‌های صرفاً دانشگاهی نکند که غالباً مبتنی بر تدابیر کلاسیکی و گاهی نوشتاری مبهم و پیچیده سیاسی هستند. در پایان با قویاً هنجاری بودن علم سیاستگذاری، می‌خواهد بیان کند این علم نباید اسیر ظاهر و شکل «عینیت علمی» شود، بلکه باید امکان‌ناپذیری جدایی هدف‌ها و ابزارها با ارزش‌ها را در مطالعه اقدامات دولت مشخص سازد. وی معتقد است علم سیاستگذاری به همگونی و ایجاد پیوند بین تخصص‌های گوناگون گرایش دارد. از سویی با به‌کارگیری روش‌های علوم اجتماعی و روان‌شناسی به مطالعه فرایند تصمیم‌گیری می‌پردازد و از سوی دیگر، با هدف بهبود محتوای اطلاعات و تفاسیر فنی سیاستگذاری و دولتمردان پای خود را از مرزهای علوم اجتماعی و روان‌شناسی فراتر می‌گذارد.<sup>۵</sup>

### ۱-۲-۱ مفهوم سیاستگذاری و سیاست عمومی

عنوان سیاستگذاری اصطلاحی عام است که علاوه بر دولت و بخش عمومی در خصوص سازمان‌ها، نهادهای بخش خصوصی و حتی اشخاص حقیقی استفاده می‌شود. فرمان‌های اجرایی رؤسای جمهوری و سیاست‌های شرکت‌های خصوصی هریک نمونه‌هایی از

۱. کیومرث اشترینان، «علوم سیاستگذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، خرداد ۱۳۸۷.

2. Multi Disciplinary

3. Problem-solving

4. Explicitly Normative

5. Michael Howlett and M. Ramesh, Ibid., P. 10.

سیاستگذاری به شمار می‌آیند. توماس بریکلند<sup>۱</sup> در کتاب *درآمدی بر فرایند سیاستگذاری* تأکید دارد که تعریف واحدی از معنای سیاست عمومی در میان نظریه‌پردازان این رشته وجود ندارد. وی در این کتاب به چند تعریف به شرح زیر اشاره می‌کند: «سیاست عمومی همواره به مجموعه‌هایی از عمل دولتی و مقاصدی که آن اعمال را ایجاب می‌کند اشاره دارد»، «سیاست عمومی، نتیجه برآیند و برون‌داد کشمکش در درون دولت بر سر این مسئله است که چه چیزی از آن چه کسی است؟»، «سیاست عمومی عبارت از: عملی است که دولت تصمیم به انجام یا عدم انجام آن می‌گیرد»، «سیاست عمومی عبارت از: تصمیمات سیاسی است که دولت در جهت به اجرا گذاشتن برنامه‌هایی برای نیل به اهداف اجتماعی اتخاذ می‌کند»، «سیاست عمومی متشکل از مجموعه‌ای از عملکردهای دولتی است که یا مستقیماً توسط دولت یا توسط نمایندگان آنها اعمال می‌شود و بر زندگی عامه تأثیر می‌گذارد».<sup>۲</sup>

چارلز جونز<sup>۳</sup> بر این باور است که سیاستگذاری عمومی اصطلاحی چندوجهی است که مورد توجه در عرصه‌های متفاوت می‌باشد. سیاست رفت‌وآمد در هر شهر، سیاست هر کشور و مانند آن از جمله مواردی است که می‌توان به‌عنوان معنای این اصطلاح ذکر کرد. ایو منی<sup>۴</sup> و ژان کلود تونینگ<sup>۵</sup> چنین معنایی را پیشنهاد می‌کنند؛ سیاستگذاری عمومی پدیده‌ای است که در قالب یک برنامه دولتی، در یک بخش از جامعه یا یک فضای جغرافیایی ظاهر می‌شود. سیاست‌های کشاورزی، سیاست‌های شهرنشینی یا سیاست‌های حمل‌ونقل در واقع به‌عنوان مجموعه‌ای از برنامه‌های دولتی در زمینه کشاورزی، شهرنشینی و حمل‌ونقل عمومی تلقی می‌شود.<sup>۶</sup>

سیاستگذاری عمومی در حوزه دولتی در دو سطح رخ می‌دهد: سطح زیرسیستم‌ها و سطح بالای حکومت ملی. سیاستگذاری در سطح زیرسیستم‌های حکومت ملی شامل رویه‌ها و سیاست‌هایی است که موجب تداوم سیاست‌های سیاسی می‌شود. سیاستگذاری

1. Thomas Brickland

2. Brickland Thomas A., "An Introduction to the Policy Process": Armonk, Noram. E. Sharpe 1999. P. 21.

3. Charles Jones

4. Yves Meny

5. Jean-Claude Thoenig

۶. پیر مولر، *سیاستگذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۸، ۲۹۰.

در سطوح بالای حکومت ملی شامل رویه‌ها و سیاست‌هایی است که می‌تواند در راستای اهداف و سیاست‌های گذشته حرکتی چشمگیری به وجود آورد یا آنها را تغییر دهد.

در این دو سطح شبکه‌هایی از سیاستگذاری وجود دارد. جک میک کیکرت با ذکر مختصاتی از شبکه‌های سیاستگذاری، مهم‌ترین ویژگی آنها را در برقراری ارتباط نسبتاً پایدار میان سازمان‌های حکومتی مختلف و سازمان‌های نیمه‌خصوصی در جهتی می‌داند که فرایند سیاستگذاری به‌وقوع می‌پیوندد. این شبکه‌ها تضمین می‌کنند که از یک طرف تقاضاهای سیاسی یا درون‌داده‌ها به سیستم منتقل شوند و از طرف دیگر برون‌داده‌ها یا جنبه‌های اجرایی سیاستگذاری‌ها نیز به‌درستی به انجام برسند.<sup>۱</sup>

تاراس<sup>۲</sup> بیان می‌کند که سیاست عمومی مفهومی مجادله‌ای است که متضمن هر موضوعی درباره انتخاب دولت و اجرای آن یا مطالعه مشکلاتی خاص است. سیاست عمومی مشکلاتی را که جنبه عام دارند یا خاص گروهی از افرادند، اما نگرانی‌های عمومی را سبب شده و آزاردهنده‌اند را مطالعه و بررسی می‌کند. بیشترین ارزش مطالعه سیاست عمومی می‌تواند از بعد سیاسی آن باشد؛ زیرا تلاش‌هایی که از سوی دانشگاهیان برای ورود به حوزه سیاست عمومی وجود دارد؛ معمولاً نادیده گرفته می‌شود. در این حوزه پیامدها و نتایج، حتمی نیست و گاهی اوقات سیاست‌ها تقریباً با هیچ تحلیل تجربی مطابقت ندارد، به طوری که می‌توان گفت حوزه سیاست عمومی برای دانشگاهیان یک حوزه بی‌نتیجه است.<sup>۳</sup>

میشل کرفت<sup>۴</sup> معتقد است که سیاست عمومی به شیوه‌های مختلفی تعریف شدنی است، اما اصولاً سیاست عمومی سلسله‌ای از اقدامات دولت در پاسخ به مشکلات اجتماعی است. مشکلات اجتماعی وضعیتی‌هایی است که برای عموم پذیرفتنی نیستند و در سطح وسیعی درک می‌شوند و نیاز به مداخله برای حل آنها احساس می‌شود. مشکلاتی چون سیر قهقرایی محیطی،<sup>۵</sup> ایمنی محل کار یا دسترسی به خدمات و حفظ سلامت را می‌توان

1. James L. True, "Policy Charge" in Rabin, Jack. Ed. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (Waxwork), 2003, P. 921.

2. Taras

3. Paphne Taras, "Public Policy: Choice, Influence, Evaluation" *Journal Labor Res*, 2007, P. 567-571.

4. Michel E. Kraft

5. Environmental Degradation

نام برد که لازم است یا از سوی دولت یا بخش خصوصی یا ترکیبی از هر دو حل شود. همچنین نیاز به سیاستگذاری در دو سطح محلی و ملی احساس می‌شود. در سطح محلی میزان اشتغال و بیکاری نیروی کار، نرخ بالای جرم و جنایت یا نزاع‌های شهری ممکن است توجه استاندار، شهردار یا شورای شهر را برای سیاستگذاری جلب و برای حل آنها اقدام کنند. در سطح ملی هم ممکن است نگرانی در خصوص عدم دسترسی به امکانات حفظ سلامت به‌طور منصفانه یا بی‌اعتمادی به دولت و مانند آن سیاستگذاران را به سیاستگذاری وادار کند.

نکته دیگر آنکه، سیاست‌های عمومی نه تنها ارزش‌های مهم جامعه را منعکس می‌کند، بلکه ممکن است میان ارزش‌ها تعارض ایجاد نماید. دیوید ایستون معتقد است که سیاست‌ها تخصیص آمرانه ارزش‌ها به جامعه است. بدین معنا که اقدامات سیاستگذاران موجب می‌شود ارزش‌های متفاوت و گاه متعارض بر جامعه حکم فرما شود.<sup>۱</sup>

## ۲-۱-۲ مفهوم سیاستگذاری و قانونگذاری

در تعریف سیاستگذاری عمومی باید به چند شاخص توجه داشت که آن را از سایر حوزه‌های تصمیم‌گیری متمایز می‌سازد:

- نخست باید میان آنچه که دولت‌ها قصد انجام آن را دارند و آنچه انجام می‌دهند تفاوت قائل شد. به عبارتی سیاستگذاری عمومی شامل اعمالی است که دولت برای دستیابی به هدف انجام می‌دهد و یک الگوی هدفمند از فعالیت است.
- سیاستگذاری عمومی با نهادهای دولتی و مقامات رسمی در خلال فرایند سیاسی (یا سیاست‌ها) توسعه می‌یابد.
- سیاستگذاری عمومی اقدام صرفاً اتفاقی نیست، حتی اگر همه نتایج یا تأثیرات آنها پیش‌بینی‌پذیر نباشد.
- سیاستگذاری عمومی علاوه بر تصمیم‌گیری برای تصویب یک قانون، نتایج اقدامات در اجرا، تفسیر و اعمال قانون را نیز شامل می‌شود.

1. Michael. E. Kraft and Scott. R. Furlong, "Public Policy", *CQ Press*, A Division of SAGE Publications, 2003, P. 4.

- در سیاستگذاری، تصمیم‌گیری معادل سیاست نیست یا نباید اهداف اعلام شده را با آنچه واقعاً انجام می‌شود، اشتباه گرفت.

- سیاستگذاری عمومی از یک تهدید ضمنی و اعمال زور قانونی برخوردار است.

- سیاستگذاری عمومی چیزی بیش از اظهارات سیاست‌های رسمی مانند آیین‌نامه‌ها، قوانین اداری و آرای قضایی است.<sup>۱</sup>

بدین ترتیب سیاستگذاری عمومی در ادبیات علوم سیاسی جزو مصادیق مفهوم تصمیم‌گیری است که عام بوده و هر نوع و سطح از تصمیمات حتی تصمیمات روزمره را شامل می‌شود که ادارات و سازمان‌های دولتی برای موضوع خود اتخاذ می‌کنند. در یک نگاه منطقی سیاستگذاری عمومی جزو تصمیماتی است که دولت و حاکمیت اخذ می‌کند و همچنین از قانونگذاری عام‌تر است چون امکان اتخاذ سیاست دیگر دستگاه‌های دولتی را غیر از قوه مقننه شامل می‌شود، لذا هر نوع قانونگذاری نیز سیاستگذاری به حساب می‌آید و الزاماً هر سیاستگذاری، قانونگذاری محسوب نمی‌شود. چنان‌که در خصوصیات و شاخص‌های سیاستگذاری بیان شد، شامل شاخص‌های قانونگذاری نیز می‌شود. از نگاه منطقی، سیاستگذاری و قانونگذاری به‌عنوان دو مفهوم دارای ویژگی عام و خاص است. بر همین اساس هر نوع قانونگذاری، سیاستگذاری و برخی از سیاستگذاری‌ها، قانونگذاری است. در بخش‌های آتی به‌گونه‌های سیاست‌های عمومی اشاره می‌شود که یکی از آنها سیاست تقنینی است.

### ۳-۱ چرا سیاست عمومی را مطالعه می‌کنیم؟

دلایل مختلفی وجود دارد تا مطالعه سیاست عمومی انجام شود. تحلیل‌گران خط‌مشی چه در داخل و چه در خارج دولت به‌علت علاقه حرفه‌ای است که به مطالعه سیاست عمومی می‌پردازند. سیستم سیاسی بسیاری از کشورها از جمله آمریکا برای شهروندانی که علاقه شخصی قوی به سیاست عمومی دارند فرصت‌های بی‌شماری را برای مشارکت آنها فراهم کرده است. علاقه به تنهایی دلیل خوبی برای مطالعه سیاست عمومی است،

۱. برای مطالعه بیشتر رک. جیمز اندرسون، «مقدمه‌ای بر سیاستگذاری عمومی»، ترجمه کیومرث اشتریان، فصلنامه فرهنگ‌اندیشه، سال پنجم، شماره ۱۸، تابستان ۱۳۸۵.

اما تنها دلیل نیست. مطالعه سیاست عمومی به شهروندان کمک می‌کند که مهارت‌های تحلیلی‌شان را قوی کنند، موجب می‌شود که از سیاست‌ها حمایت و در موقعیت‌های سیاسی تصمیم‌گیری کنند و در نهایت مطالعه سیاست عمومی باعث می‌شود که شهروندان حکمرانی دموکراتیک را ارزیابی کنند. علاوه بر موارد ذکر شده، مطالعه سیاست عمومی شهروندان را برای مشارکت در فرایندهای سیاسی توانا می‌کند و باعث می‌شود که انتخاب کنند و بر تصمیمات سیاسی تأثیر بگذارند.<sup>۱</sup>

#### ۱-۴ محیط‌های سیاست عمومی<sup>۲</sup>

سیاست عمومی در خلأ شکل نمی‌گیرد و از اوضاع اقتصادی و اجتماعی، ارزش‌های سیاسی حاکم، ساختار دولت، هنجارهای فرهنگی، محلی و ملی تأثیر می‌پذیرد. این محیط‌ها تعیین‌کننده‌اند که کدام مشکل بااهمیت‌تر است؟ به کدام بدیل‌ها باید بیشتر توجه کرد و چه اقداماتی به لحاظ اقتصادی و سیاسی عملی‌تر است؟ محیط‌های سیاست عمومی را می‌توان به محیط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی دسته‌بندی کرد.

۱. **محیط اجتماعی:** وضعیت و محیط اجتماعی به شیوه‌های گوناگونی بر تصمیمات سیاسی تأثیر می‌گذارد. این وضعیت پویا و غیرثابت است. تغییر در جمعیت به دلیل مهاجرت، رشد مثبت یا منفی جمعیت، کاهش یا افزایش نرخ تولد و سایر تغییرات اجتماعی، نگرش سیاستگذاران را تغییر داده و موجب تغییر در سیاست‌ها می‌شود.

۲. **محیط اقتصادی:** اقتصاد هر دولت تأثیر زیادی بر سیاست‌های آن و اجرای آن سیاست‌ها دارد. سیاست‌های اقتصادی با تورم و بیکاری مواجه می‌شود. یک اقتصاد قوی یا ضعیف ناگزیر سیاست‌های مختلفی را به دنبال خواهد داشت، به‌عنوان مثال اقتصاد قوی بیکاری کمتری را به دنبال دارد و نیاز به برنامه‌های رفاهی را کاهش می‌دهد.

۳. **محیط سیاسی:** غیرممکن است بدون توجه به محیط سیاسی موجود و سیاست‌ها، سیاست عمومی را درک کرد. محیط سیاسی در هر مرحله از فرایند سیاستگذاری بر سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد. به‌منظور درک محیط سیاسی سیاستگذاران و افراد باید از

1. Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, P. 9.

2. Context of Public Policy



قدرت احزاب اصلی، تأثیر احزاب فرعی و کوچک‌تر، تفاوت‌های ایدئولوژیکی میان مردم به‌ویژه افراد دقیق، آگاه و آزادی‌خواهان متعهد و محافظه‌کار و نیز توانایی و قدرت گروه‌های ذی‌نفع به‌منظور اعمال فشار آگاه باشند. دمکرات‌ها و جمهوری‌خواهان، آزادی‌خواهان و محافظه‌کاران اغلب نگرش‌های متفاوتی به مشروعیت عمل دولت و سیاست‌های مورد قبولشان دارند.<sup>۱</sup>

۴. محیط فرهنگی: یکی از محیط‌های بسیار تأثیرگذار بر سیاست‌گذاری، محیط فرهنگی (مجموعه‌ای از ارزش‌ها و هنجارهای رسمی و غیررسمی) است. دستورگذاری یک مسئله، اولویت و انتخاب راه‌حل و حتی روش تصمیم‌گیری متأثر از عوامل و شاخص‌های فرهنگی است. هافستد<sup>۲</sup> (۱۹۸۰) معتقد است تداوم استفاده از یک روش تصمیم‌گیری به مقدار زیادی به مشخصات فرهنگی زیردستان، مدیران و سیاستگذاران بستگی دارد. برای مثال به تعبیر هافستد مدیران در فرهنگ جمع‌گرایی از روش تصمیم‌گیری مشارکتی بیشتر استفاده می‌کنند.<sup>۳</sup> همچنین درخصوص اینکه چه مسئله‌ای در دستور کار سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری قرار گیرد و چه گروه‌هایی بر فرایند سیاست‌گذاری تأثیرگذارند، به بافت فرهنگی جامعه و سازمان و اولویت‌هایی برمی‌گردد که گروه‌ها و مراجع سیاست‌گذاری از بعد فرهنگی قائل هستند.

## ۵-۱ انواع سیاست عمومی

سیاست‌های عمومی را به‌گونه‌های مختلفی طبقه‌بندی کرده‌اند که هر یک از آنها بر وجه خاصی دلالت دارد. سیاست‌ها در یکی از اینها براساس قوای سه‌گانه تقسیم‌بندی شده است:

۱. سیاست‌های تقنینی که قوه مقننه و مجلس وضع می‌کند،
۲. سیاست‌های اجرایی که قوه مجریه وضع و تنظیم می‌کند،
۳. سیاست‌های قضایی که قوه قضائیه وضع می‌کند.

در این تقسیم‌بندی سیاست‌های تقنینی کلی‌ترند و بر دو نوع دیگر نیز اشراف دارند. در طبقه‌بندی دیگری سیاست‌های عمومی به چهار گروه تقسیم شده است:

1. Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, PP. 13-17.

2. G. D. Hofstede

۳. رحمت‌اله قلی‌پور، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، سمت، ۱۳۸۷ (الف)، ۵۳.

۱. سیاست‌های عمومی قانونی - سیاسی، مانند نحوه انتخاب نمایندگان و سایر ابواب قانون اساسی،
۲. سیاست‌های عمومی انضباطی و بازدارنده، مانند جلوگیری از تبلیغات نادرست،
۳. سیاست‌های عمومی توزیعی که هدفشان توزیع مزیتی در جامعه است، مانند پرداخت یارانه به کشاورزان،
۴. سیاست‌های عمومی توزیع مجدد که هدفشان توزیع مجدد مزیتی در جامعه است مانند مالیات تصاعدی بر درآمد.

یکی از صاحب‌نظران علوم سیاسی، از دیدگاه دیگری به تقسیم‌بندی سیاست‌های عمومی پرداخته و آنها را در سه گروه فراگیر، هادی و عمومی قرار داده است.<sup>۱</sup> سیاست‌های فراگیر یا ابرسیاست، نسبت به سایر سیاست‌های عمومی جنبه کلی‌تر و فراگیرتری دارد. سیاست‌های هادی یا راهنما شیوه و نحوه سیاستگذاری را در جامعه معین می‌سازد و به عبارت دیگر سیاست‌های سیاستگذاری است. دسته سوم، سیاست‌های عمومی که خطوط اصلی و جهت‌گیری‌های کلی اقدامات و فعالیت‌های بخش عمومی را بیان می‌کند.

اسمیت<sup>۲</sup> در مقاله خود با عنوان «سیاست عمومی و مشارکت عمومی» در سال ۲۰۰۳ سیاست عمومی را به دو نوع عمده تقسیم‌بندی کرده است، سیاست عمودی<sup>۳</sup> و سیاست افقی.<sup>۴</sup>

### ۱-۵-۱ سیاست عمودی

سیاست عمودی در یک ساختار سازمانی مجرد و در سازمانی شکل می‌گیرد که توانایی و منابع لازم را برای ایجاد آن دارد. در نقطه شروع این نوع سیاستگذاری، یک سیاست جامع قرار دارد که گاهی اوقات سیاست رسمی یا چارچوب<sup>۵</sup> نامیده می‌شود. چنین سیاست‌هایی در رأس سازمان قرار می‌گیرد. در سطح بخشی، سیاست‌های استراتژیک یا

۱. سیدمهدی الوانی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، سمت، ۱۳۸۰، ۲۸-۲۶.

2. Bruce L. Smith  
3. Vertical Policy  
4. Horizontal Policy  
5. Framework Policy

بخشی تدوین می‌شود که این سیاست‌ها، تصمیمات کلی را به سطح بخشی منتقل کرده و توجه خود را در زمینه خاصی متمرکز می‌کند و بالاخره سیاست‌های ناحیه‌ای تدوین می‌شود که راهنمای عمل در تصمیم‌گیری‌های عملیاتی است.<sup>۱</sup>

در سیاستگذاری عمودی، هر سطح باید سیاست کلی‌تر را به‌عنوان نقطه شروع در نظر بگیرد و در حفظ انسجام سیاست‌های خود با سیاست کلی‌تر سعی نماید، حرکت از سیاست کلی به سیاست خاص قادر است که این انسجام را حفظ کند. هرچند در واقعیت تعداد زیادی از سیاست‌های عملیاتی یا در راستای سیاست‌های چارچوب قرار نمی‌گیرند یا آشکارا با آن ناسازگارند.

چالش بسیاری از سازمان‌های امروز حفظ انسجام سیاست‌های خود با سیاست‌های چارچوب است، به‌طوری‌که لازم است هم‌زمان به کارکنان خود امتیاز لازم را داده تا به نیازهای محلی پاسخ‌گو بوده و سیاست‌ها انعکاسی از ارزش‌های محلی باشند.

سیاستگذاری عمودی شیوه سنتی یا معمولی است که در آن تصمیمات سیاسی گرفته می‌شود. شیوه دیگر نگاه به سیاست‌های عمودی یا سنتی عروسک‌های چوبی است که درون هم جای می‌گیرند. عروسک بزرگ‌تر که باز می‌شود، عروسک کوچک‌تر آشکار می‌شود و عروسک کوچک‌تر که باز می‌شود، عروسک دیگری درونش است تا اینکه در نهایت به عروسک مرکزی می‌رسیم که شکل یافته و نمودی از عروسک‌های بزرگ‌تر است.

## ۲-۵-۱ سیاست افقی

سیاست افقی که گاهی اوقات سیاست ترکیبی هم نامیده می‌شود اشاره به سیاست‌های اخذ شده دو یا چند سازمان دارد، به‌طوری‌که هرکدام توانایی پرداختن به بخشی از آن سیاست را داشته باشند. سیاست افقی خود به سه طبقه تقسیم می‌شود: سیاست بخشی،<sup>۲</sup> سیاست چندبخشی<sup>۳</sup> و سیاست ترکیبی.<sup>۴</sup>

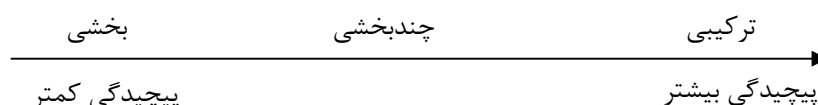
1. Bruce L. Smith, "Public Policy and Public Participation: Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy", Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office Health Canada, 2003, [www.pph-atlantic.ca](http://www.pph-atlantic.ca).

2. Sectoral

3. Multi-sectoral

4. Integrated

اگر سیاستی درون یک بخش ایجاد شده و تنها یک بخش در ایجاد آن نقش داشته باشد، به آن سیاست بخشی گفته می‌شود، اما اگر بیش از یک بخش در آن درگیر باشد سیاست چندبخشی نامیده می‌شود. زمانی که گروه‌های درگیر در ایجاد یک سیاست توانایی هدف‌گذاری مشترک را داشته و قادر باشند به‌طور جمعی برای دستیابی به یک سیاست باهم کار کنند و ریشه مسائل را به‌خوبی نشان دهند، سیاست ترکیبی است.



موضوعات سیاست افقی اغلب به عکس‌العمل‌های ناسازگار دولت و گاهی اوقات جوامع سیاست منجر می‌شود.<sup>۱</sup>

#### ۱-۶ سیاست و سیاستگذاری مطلوب

۱. یک سیاست خوب سیاستی است که از سوی جامعه پذیرفته شود و شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع باید احساس کنند که سیاست‌ها ارزش‌های مهم آنها را چون انصاف و برابری، سازگاری، عدالت و مانند آن منعکس می‌کند.
  ۲. یک سیاست خوب باید از حیث سیاسی ماندگار باشد. بدین معنا که به‌اندازه کافی جامعه هدفش را پوشش دهد، عمیق و از حمایت جمعی برخوردار باشد.
  ۳. یک سیاست خوب باید از نظر تکنیکی صحیح و با معیارهای تکنیکی و عملی ایجاد شده برای حمایت از آن مطابقت داشته باشد.
- درمجموع ارزش‌ها اساس سیاست عمومی است و در سیاستگذاری باید به ارزش‌های افراد، گروه‌ها و جامعه توجه کرد و به این ارزش‌ها احترام گذاشت.<sup>۲</sup>

1. Ibid., P. 11.

2. Ibid.

### ۱-۶-۱ عوامل اصلی

عواملی در سیاستگذاری عمومی که با استفاده از آن می‌توان در مورد صحت یک سیاست یا فرایند سیاستگذاری قضاوت کرد عبارت‌اند از:<sup>۱</sup>

۱. **منفعت عمومی:** بیشترین نفعی که جامعه می‌برد چیست؟ آیا فرایند سیاستگذاری به‌ویژه برای افرادی که به مشارکت در آن قادر نیستند نفعی دربردارد؟ چگونه منفعت عمومی در قبال منفعت خصوصی سنجیده می‌شود؟

۲. **اثر بخشی:** میزان دستیابی سیاست به اهداف از پیش تعیین شده، چقدر است؟

۳. **کارایی:** باید چگونه استفاده از منابع در دستیابی به اهداف و اجرای سیاست، تحلیل و بررسی شود.

۴. **سازگاری:** میزان تطابق سیاست با اهداف و استراتژی‌های کلان دولت و نظام‌های نهادی، قانونی و اصلاحی چگونه است.

۵. **انصاف و برابری:** چقدر سیاست برای برابری اعضا و بخش‌های جامعه می‌کوشد و این عامل مستقیماً به منفعت عمومی برمی‌گردد؟

۶. **انعکاسی از ارزش‌ها:** سیاست‌ها باید انعکاسی از ارزش‌های جامعه همچون آزادی، امنیت، تنوع، حس اشتراک در انتخاب و مانند آنها باشند.

### ۱-۶-۲ عقلانیت در سیاستگذاری

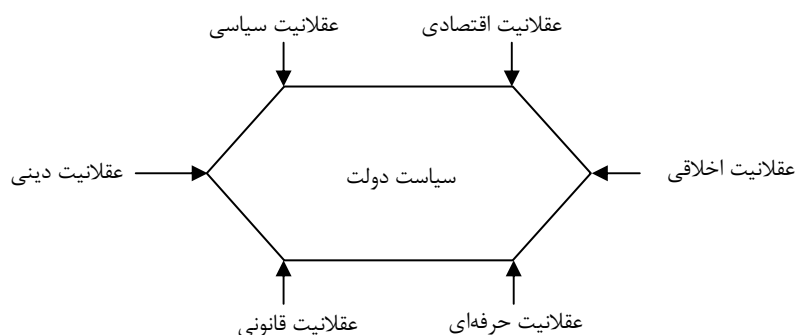
سیاست‌هایی که دولت (قوای مجریه، مقننه و قضائیه) تدوین می‌کند متأثر از انواع عقلانیت‌هاست. اسنلن چهار نوع عقلانیت نام می‌برد که سیاست‌های دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد:<sup>۲</sup> اقتصادی، سیاسی، قانونی و عقلانیت حرفه‌ای.

اما نگارنده<sup>۳</sup> با مطالعه ادبیات مدیریت دولتی پیشنهاد می‌کند که می‌توان از دو نوع عقلانیت دیگر نیز سخن گفت که بر جوامع بشری حاکمیت دارد: عقلانیت اخلاقی و دینی. بنابراین خط‌مشی‌های دولت تحت تأثیر انواعی از عقلانیت‌هاست.

1. Ibid.

۲. حسن دانایی‌فرد، *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*، تهران، سمت، ۱۳۸۷، ۳۸.

۳. منظور از نگارنده، حسن دانایی‌فرد در کتاب *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران* است.



شکل ۱-۱ عقلانیت‌های مؤثر بر سیاستگذاری‌ها

- **عقلانیت اقتصادی:** در صورتی عقلانیت اقتصادی در خط‌مشی‌های دولت محقق می‌شود که خط‌مشی‌ها در محدوده منابع کشور تدوین و اجرا گردد. در آن صورت گفته می‌شود که دولت در سیاست‌های خود عقلانیت اقتصادی را سرلوحه کارش قرار داده است. بنابراین چون تعداد و میزان نیازهای ضروری مردم، که باید به صورت جمعی امضا شوند، فراوان‌اند و در عین حال منافع در دسترس دولت محدود می‌باشد، عقلانیت اقتصادی ضروری است.
- **عقلانیت قانونی:** عناصر اصلی شکل‌دهنده عقلانیت قانونی عبارت‌اند از: حق دادخواهی عادلانه، امنیت حقوقی و حفاظت از اقدامات اختیاری شهروندان. بنابراین، سیاستی از عقلانیت قانونی برخوردار است که با اتکا بر قانون اساسی و سایر قوانین مادر تدوین شود و عناصر فوق را در تدوین، اجرا، تغییر و خاتمه خط‌مشی مخدوش نکند.
- **عقلانیت سیاسی:** دولتی که در ابعاد گوناگون ارزش‌های سیاسی را در خط‌مشی‌هایش لحاظ کند، یک دولت مقید به عقلانیت سیاسی خواهد بود که برای نشان دادن عقل سیاسی باید لباس سیاسی بر تن خط‌مشی‌های خود بپوشاند.
- **عقلانیت حرفه‌ای (علمی):** دولت عاقل حرفه‌ای، دولتی است که خط‌مشی‌های آن صبغه علمی به خود بگیرد. عقلانیت حرفه‌ای زمانی محقق می‌شود که بتوان قبای علم بر تن خط‌مشی‌ها کرد؛ یعنی از مرحله درک مشکل، تدوین دستور کار، تدوین خط‌مشی و اجرای آن تا ارزیابی، تغییر و خاتمه خط‌مشی براساس مبانی علمی باشند.

● **عقلانیت اخلاقی:** سیاست‌هایی که بر مبنای اخلاق استوار است و اخلاق عمومی را استحکام می‌بخشد سطحی از عقلانیت اخلاقی را در بردارد. تاوان سنگین بی‌اخلاقی دولت، عدم همراهی شهروندان با اجرای آن سیاست‌ها و خطمشی‌هاست.

● **عقلانیت دینی:** اگر دولت در خطمشی‌های گوناگون خود ارزش‌های اسلامی را رعایت کند، مؤمن به عقلانیت دینی است. بنابراین سیاست‌هایی که در یک نظام سیاسی اسلامی بر پایه ارزش‌های دینی تدوین می‌شود و آن را تقویت می‌کند، حائز عقلانیت دینی است.

### ۱-۷ جمع‌بندی

در فصلی که گذشت کوشش شد مفهوم و معنای علم سیاست و سیاستگذاری تشریح شود. بدین منظور ابتدا علم سیاستگذاری، تاریخچه و اهداف آن بیان شد که در نتیجه، این علم به‌عنوان یکی از شاخه‌های علوم سیاسی و اداری به مطالعه سیاست‌ها و عملکردهای مشخص دولت در زمینه‌های گوناگون می‌پردازد. سپس مفهوم سیاستگذاری و سیاست عمومی بحث شد. در این قسمت به تعاریف گوناگون از سیاست عمومی اشاره شد که متشکل از مجموعه‌ای از عملکردهای دولتی است که مستقیماً دولت یا نمایندگان آنها اعمال می‌کنند و بر زندگی عامه تأثیر می‌گذارند. همچنین از آنجاکه اوضاع اقتصادی، اجتماعی، ارزش‌های سیاسی حاکم، ساختار دولت و هنجارهای فرهنگی بر سیاست عمومی تأثیر گذارند به محیط‌های سیاست عمومی اجمالاً پرداخته شد. پس از آن انواع سیاست عمومی، ویژگی‌های یک سیاست خوب و عوامل مهم مورد توجه در سیاستگذاری عمومی و عقلانیت در سیاستگذاری بررسی شد.

از آنجاکه امروزه دولت‌ها در همه جوامع با سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم در امور سازمان‌ها نقش تعیین‌کننده دارند و اعمال قدرت می‌کنند، مدیران مجبورند تا پیش و پیش از مسائل درونی به مسائل برونی سازمان و به‌طور مشخص جامعه، پاسخ‌گو باشند. به این منظور نقش جدید سازمان‌ها و مسائل آنها عمدتاً عمومی خواهد بود. از این دیدگاه سیاستگذاری عمومی نیز در سازمان‌ها در نتیجه توجه به مسائل عمومی است، مسائلی که خاستگاه سیاستگذاری عمومی به‌شمار می‌آید و سیاست‌ها به‌منظور

پاسخ به آنها و حل مشکلات عمومی جامعه تدوین می‌شود. با توجه به اهمیت این موضوع، در فصل بعد به تبیین خاستگاه این سیاستگذاری و عوامل شکل‌دهنده مسائل عمومی، فرایند و دوره زمانی آن و تأثیر این متغیرها بر سیاستگذاری عمومی پرداخته می‌شود.



## فصل دوم خاستگاه سیاستگذاری عمومی و مسائل عمومی

### ۲-۱ خاستگاه سیاستگذاری عمومی

تحلیل پیدایش سیاستگذاری یکی از مباحث مهمی است که ما را در بررسی ماهیت و کارویژه سیاست عمومی کمک می‌کند و از قرائت‌های مختلفی از عمل عمومی ناشی می‌شود که در فرایندی تدریجی، توسعه می‌یابد و امکان اندیشیدن به رابطه‌ای جدید با مردم و جهان را فراهم می‌کند. برای فهم پیشینه علمی سیاستگذاری عمومی باید سه جریان فکری مرتبط به هم را مدنظر داشت که عبارت‌اند از: اندیشیدن در مورد دیوان‌سالاری، در مورد نظریه علمی سازمان‌ها و سرانجام در مورد مدیریت مسائل عمومی.<sup>۱</sup>

۱. اندیشه دیوان‌سالاری، که محصول سال‌های قرن نوزدهم و انقلاب صنعتی در جوامع غربی است، بر توسعه دولت دیوانی تأکید دارد و به تکامل عقل در تاریخ می‌نگرد که دولت با آن بصیرتی عام خواهد یافت و با استفاده از سازوکار قانونی از منافع عمومی حمایت و آن را تأمین خواهد کرد.<sup>۲</sup> به عقیده هگل<sup>۳</sup> (۱۹۴۰) تنها دولت است که بصیرتی عام دارد و با برتری نسبت به منافع شخصی قادر است آن را تا سطح منافع عمومی ارتقا دهد. در این مرحله توسعه دولت با دخالت از طریق قوانین و مقررات محقق می‌شود و در نتیجه سیاستگذاری عمومی نیز ضرورت می‌یابد. دولت در اینجا فعالیتی تنظیمی به عهده می‌گیرد و سیاستگذاری عمومی در این نگاه به کارکردها و نقش دولت در عرصه جامعه مدنی می‌پردازد. در این حوزه مهم‌ترین اندیشه‌هایی که مطرح می‌شود بحث دولت رفاه<sup>۴</sup> است. گسترش دخالت‌های دولت در جامعه مدنی و به عهده

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۱۰۹.

2. Max Weber

3. Hegel

4. Welfare State

گرفتن وظایف مختلف در جامعه سبب حداکثر شدن نقش تنظیم‌گری و در نتیجه تعیین حداکثر سیاست‌ها برای جامعه خواهد شد. از این رهگذر، به تعبیر مولر، عرصه عمل دستگاه دیوانی نه تنها وسعت یافته، بلکه روش‌های به کار گرفته شده تصمیم‌گیرندگان حوزه عمومی نیز بسیار متنوع و پیچیده می‌شود. مخالفان دولت دیوانی معتقدند دولت ابزار دست طبقه حاکم است، از این رو نمی‌تواند منافع عمومی را تأمین کند.

۲. اندیشه و نظریه علمی سازمان که به دنبال نوعی ناخشنودی فزاینده از تأثیرات سازمانی تیلوری ساخته و پرداخته شد، نقش مهمی در پیدایش سیاستگذاری عمومی داشته است. سه مفهوم بنیادین در اندیشه سازمان، سیاستگذاری را یک ضرورت جلوه می‌دهد: مفهوم اول، نظام سازمان یافته است، که براساس آن سازمان به‌عنوان بازیگری در نظر گرفته می‌شود که با وجود ترجیحاتش می‌تواند عمل یا روابط آن با محیط را تحلیل کند و به تعیین و تحمیل قواعد کارکردی بر بازیگران مختلف پردازد. مفهوم دوم، قدرت است که تعیین‌کننده میزان ظرفیت و توان افراد در زمینه‌های مختلف به‌منظور حداکثر کردن منابع آنان و تقویت جایگاهشان در سازمان بوده و به‌منظور نهادینه کردن و کنترل آن، نیازمند قواعد و سازوکارهاست (که سیاستگذاری نقش و اصل را ایفا خواهد کرد). مفهوم سوم، استراتژی است که براساس آن عمل انسان در سازمان بر پایه استفاده و بهره‌گیری مناسب یا نامناسب از قواعد و مقررات رسمی و غیررسمی سازمان است. این بسیج منابع که می‌تواند نوعی بازیگری را نیز برعهده داشته باشد، گرد یک استراتژی دور می‌زند که حول محور تحقق اهداف از پیش تعیین شده می‌چرخد.

۳. اندیشه مدیریت مسائل عمومی به‌عنوان زبان دولت در جامعه پیچیده، مجموعه روش‌هایی عقلانی است که در خدمت تصمیم‌گیرندگان امور عمومی قرار می‌گیرد. ظهور مدیریت عمومی در کنار تقویت تصویر عقلانیت و نوگرایی دستگاه دیوانی، مترادف با قرائتی نوین از وظایف دولت در جامعه است. قرائتی که دولت را مکلف می‌سازد تا نسبت به مسائل عمومی مسئول بوده و با تدوین و تنظیم قواعد و مقررات آنها را مدیریت کند. امروزه دولت‌ها در تمامی جوامع به‌نحوی در امور سازمان‌ها دخالت دارند و اعمال قدرت می‌کنند و سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم دولتی در امور سازمان‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. همچنین مدیران را وادار می‌سازد تا بیشتر و پیش‌تر از مسائل

درونی به مسائل برونی سازمان و به‌طور مشخص به مسائل جامعه مسئول و پاسخ‌گو باشند. ارج نهادن به ارزش‌های حاکم بر جامعه، اولویت‌های اجتماعی و سیاست‌های دولتی، از زمره مسائلی است که مدیران در کنار اهداف سازمان باید بدان بهای فراوان دهند. در اندیشه مدیریت مسائل عمومی سازمان‌ها با تغییراتی مواجه شده‌اند. یکی از تغییرات مهم، تغییر در نقش سازمان‌ها و مؤسسات عمومی است.

وظیفه سازمان‌ها در گذشته تنها به تولید بیشتر به‌منظور مأموریت اقتصادی<sup>۱</sup> صرف معطوف بود. حال آنکه امروزه وظایف آنها بیشتر سیاسی - اجتماعی<sup>۲</sup> و سیاسی - اقتصادی<sup>۳</sup> است. از این‌رو نقش و مأموریت جدید مسائل سازمان عمدتاً مسائل عمومی<sup>۴</sup> خواهد بود و سازمان‌ها و مدیران به‌منظور مدیریت این مسائل تلاش جمعی و گروهی را شکل می‌دهند. از این نگاه، سیاستگذاری عمومی نیز در سازمان‌های دولتی در نتیجه توجه به مسائل عمومی است، که از آن به‌عنوان بعد جدیدی در مدیریت امروز یاد می‌کنند و سیاستگذاران و مدیران سازمانی با احساس مسئولیت اجتماعی در تلاش‌اند این مسائل را به نتیجه برسانند.

## ۲-۲ اهمیت مسائل عمومی

در چند دهه گذشته تغییر چشمگیری در محیط فعالیت‌های سازمان صورت گرفته است. جوامع به موضوعاتی چون: ایمنی و سلامت محیط کار، فرصت‌های برابر استخدامی برای اقلیت‌ها و زنان، کیفیت و ایمنی تولیدات بسیار توجه می‌کنند. این موارد مسائل عمومی نامیده می‌شود؛ زیرا بر اکثر افراد و گروه‌ها تأثیر می‌گذارد و برای مقابله با آنها سازمان‌های دولتی مجبور می‌شوند سیاست‌های عمومی را تنظیم و تصویب کنند. اکثر این مقولات موجب رشد سریع قوانین و مقرراتی شده که سازمان را به‌سوی توجه و مشارکت در مسائل اجتماعی سوق می‌دهد. سیاست‌های عمومی موجب شده تا نحوه معافیت و نگرش سازمان‌ها از جامعه تغییر کند.

- 
1. Economic Misson
  2. Political-social
  3. Political-economic
  4. Public Issues

در نگرش سنتی، سازمان به‌عنوان یک مؤسسه اقتصادی، تا حدی از مسائل عمومی حمایت می‌کرد که با اهداف اقتصادی سازمان منافات و مغایرت نداشت. سیاست‌های عمومی یا از اهداف اقتصادی سازمان حمایت می‌کرد یا به‌طور چشمگیری تأثیری بر آن نمی‌گذاشت. بنابراین مدیریت لزومی نمی‌دید تا نگران عوامل اجتماعی و سیاسی محیط خارج باشد و تنها بر مسائل اقتصادی سازمان متمرکز می‌شد. در نگرش جدید، مرز میان سازمان و محیط خارج آن مبهم و نامعین است و بسیاری از مسائلی که در دهه‌های قبل توجه نمی‌شد امروزه به‌عنوان مسائل عمومی سرازیر نهادهای قانونگذاری شده است. بنابراین در این دیدگاه نقش اجتماعی و سیاسی سازمان مهم شده و در حال تغییر است. از این‌رو چشم‌پوشی از روندهای اجتماعی و سیاسی برای سازمان‌ها بسیار پرهزینه و گزاف خواهد بود؛ زیرا تاوان این چشم‌پوشی فشار گسترده عمومی، مقررات و جریمه‌های دولتی خواهد بود.

سیاست‌های عمومی که از خواسته‌های محیطی نشئت می‌گیرد برحسب اهداف اجتماعی و سیاسی توجیه‌پذیر است نه بر پایه منافع اقتصادی سازمان و دنباله‌روی از این اهداف، زیرا ممکن است با اهداف اقتصادی سازمان در تداخل باشد، اما اگر این اهداف (اجتماعی) برای جامعه مهم باشد، سازمان هیچ انتخابی به‌غیر از تن دادن به این اهداف و تخصیص منابع برای آنها ندارد.<sup>۱</sup>

## ۲-۳ ماهیت مسائل عمومی

### ۲-۳-۱ تعریف مسئله

در تعریف مسئله (یا مشکل) نظریات چندی مطرح شد. در این میان موجزترین تعریف را با نگرش مدیریتی سی.اچ. کپنر<sup>۲</sup> می‌توان چنین بیان کرد که «یک مسئله عبارت‌اند از اختلاف میان آنچه باید اتفاق می‌افتاد و آنچه که اتفاق افتاده است، به‌گونه‌ای که نیاز به اصلاح احساس گردد».<sup>۳</sup> همچنین جونز<sup>۱</sup> معتقد است مسئله «یک نیاز یا نارضایتی است

1. Rogene A. Buchholz, William D. Evans and Robert A. Wagley, "Management Responses to Public Issues", *Prentice-Hall*, 1985, PP. 1-6.

2. C.H. Kepner

۳. سیدمهدی الوانی، همان، ۴۰.

که یک فرد یا گروهی از افراد جامعه آن را درک کنند و برای راه‌حل آن چاره‌ای بجویند»<sup>۲</sup>. آن. ال. هنری<sup>۳</sup> نیز به بخشی از ویژگی‌های مسئله عمومی اشاره می‌کند و آن قابلیت تشخیص و احساس است (در بخش‌های بعد خواهد آمد). تعاریف دیگری نیز ارائه شده که بیشتر آنها را می‌توان در قالب دو تعریف فوق جای داد و تفاوت‌ها نوع واژگان به کار رفته در این تعاریف است.<sup>۴</sup> مؤلفه‌های اصلی در این تعاریف عبارت‌اند از: اختلاف، نیاز، نارضایتی، امور انسانی، درک انسانی، نظام ارزشی، امکان تشخیص و احساس (عینیت)، تصمیم برای اصلاح، تغییرپذیری، وضع موجود، وضع مطلوب و عمومی بودن که در ادامه به تحلیل آنها می‌پردازیم.

مهم‌ترین گام در شناخت مسائل مستلزم تبیین این مؤلفه‌ها و تعیین شاخص‌ها و استانداردهای مورد نیاز برای آنهاست. تعیین اینکه اختلاف چیست، وضع مطلوب کدام است، نارضایتی باید مبتنی بر کدام معیار باشد و تا چه حد مورد پذیرش است و نیز شناسایی وضع موجود و ابزار و معیارهای لازم برای مقایسه با وضع مطلوب، موضوعاتی است که پیش از تعریف مسئله و وارد کردن آن در دستور کار سیاستگذاری<sup>۵</sup> مورد نیاز می‌باشد.

برای تعیین اختلاف میان وضع موجود و وضع مطلوب راهکارهایی ارائه شده است با این عبارت که «معیار تعیین تضاد یا اختلاف میان وضعیت موجود و استانداردها می‌تواند عملکرد گذشته، اهداف از پیش تعیین شده یا عملکرد برخی واحدها در سازمان یا سازمان‌های دیگر باشد»<sup>۶</sup>. در اینجا به همین موارد بسنده خواهد شد.

نکته مهم‌تر در تعیین اختلاف و تضاد یا نارضایتی، شناخت میزان این اختلاف‌ها و تضادها است که در اینجا امکان دارد یک موضوع از حالت مسئله‌ای خارج و در واژگان دیگری همچون آسیب<sup>۷</sup>، انحراف و یا بحران و آنومی (ناهنجاری) تبلور یابد. لذا شیوه

1. C. O. Jones

۲. همان، ۴۲.

3. N. L. Henry

۴. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: انجمن جامعه‌شناسی ایران، *مسائل اجتماعی ایران*، ۱۳۸۳، مجید وحید، *سیاستگذاری عمومی*، ۱۳۸۳ و حمیدرضا ملک‌محمدی، *مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها*، ۱۳۸۵.

5. Policy Agenda

۶. حسن گیوریان و محمدرضا ربیعی، *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، تهران، یکان، ۱۳۸۱، ۲۶۳.

7. Disease

شکل‌گیری یک پدیده، سطح ارزش‌گذاری برای یک مسئله، قابلیت تغییرپذیری و سطح شمولیت آن، می‌تواند تعیین‌کننده واژگان اطلاقی بر آن باشد. به‌عنوان مثال آسیب، نوعی تخطی یا کژروی از قوانین است، درحالی‌که همین انحراف از قانون در وضعیت بحران اجتماعی، رفتاری کاملاً هنجارمند و عاقلانه می‌باشد،<sup>۱</sup> و حال آنکه مسئله تفاوت و نارضایتی جمعی از دو وضعیت است؛ وضعیت موجود و وضعیت مطلوب، که نیازمند تغییر است. لذا برای آنکه مسئله اجتماعی شناسایی شود باید به ویژگی‌هایی توجه کرد که در ادامه بیان خواهد شد.

### ۲-۳-۲ عمومی چیست؟

بیان چیستی عمومی<sup>۲</sup> برای روشن شدن ابعاد مفهومی مسئله عمومی لازم است. از این رو با یک تعریف واضح از رانسون<sup>۳</sup> و استوارت<sup>۴</sup> آغاز می‌کنیم که بیان می‌دارند چه چیزهایی خواست عمومی را تشکیل می‌دهد (آن را در زمینه حکومت محلی نوشته‌اند، اما تحلیل آنها می‌تواند به صورت کلی استفاده شود). آنها معتقدند که وظیفه اصلی سلطه عمومی می‌تواند به‌عنوان یک انتخاب عمومی مقتدر، در فعالیت و هدف جمعی مداخله کند. آن (حکومت محلی) مسئولیت نهایی را در قبال ایجاد یک جامعه دارد همانند اجتماع سیاسی که دارای ظرفیت انجام انتخاب عمومی است. تنها چالشی که سلطه عمومی با آن روبه‌رو است، ایجاد یک «عمومی» است که به وارد شدن در بحث و مذاکره درباره نیازهای اجتماع قادر باشد. این چند سطر روشن می‌کند که چگونه خواست عمومی عرصه‌ای است که در آن انتخاب عمومی به‌منظور دستیابی به اهداف جمعی اعمال می‌شود.

رانسون و استوارت معنای دیگری از واژه عمومی ارائه می‌کنند؛ گروه (یا گروه‌هایی) از افراد که سلطه عمومی را نشان می‌دهند. آنها آشکارا مفهوم سیاسی یک عمومی را شناسایی می‌کنند که می‌تواند به بحث و تصمیم در مورد نیازهای اجتماع وارد شود که

۱. ویلیام اسکیدرمور، تفکر نظری در جامعه‌شناسی، ترجمه علی‌محمد حاضری و دیگران، تهران، سفیر، ۱۳۷۲.

2. Public  
3. Ranson  
4. Stewart

در اینجا ممکن است آن را با مفهوم ارزیابی «عمومی‌های» مختلف یکسان بدانیم، اما هریک از آنها نیازمند آن است که با خدمات عمومی و مدیران عمومی به صورت جداگانه پرداخته و بررسی شود.

کاربرد متداول دیگر «عمومی»، تمایز بین «حوزه عمومی» و «حوزه خصوصی» است، که اساساً حول تفاوت‌های مالکیت (مالکیت جمعی، به نام همه شهروندان، در مقابل مالکیت فردی) و انگیزه (اهداف اجتماعی در برابر منافع فردی) قرار دارد. این معنا وقتی صحیح است که مدیران عمومی سعی می‌کنند تا ادعا نمایند حوزه عمومی متفاوت از حوزه خصوصی است و لذا روش‌های مدیریت حوزه خصوصی در نهادهای آنها کاربردی ندارد (نگاه کنید به نوشته آلیسون (۱۹۹۷) در مورد مدیریت عمومی و خصوصی در همه نسبت‌ها همانند یکدیگرند).

به‌رحال معانی وسیع‌تر دیگری برای «عمومی» بیان شده است؛ برای مثال مراکز خدمات عمومی گاهی اوقات با کاربران یا پیمانکاران خصوصی به جای «نهادهای عمومی» معنی می‌شود. در اینجا مفهوم مورد نظر «تعهد خدمات عمومی» می‌باشد. گفتنی است مباحث عمومی آنهایی است که نمی‌توان به‌آسانی تصمیم‌گیری درباره آن را به اشخاص واگذار کرد. احتمالاً به‌دلیل آنکه نیازمند بسیج منابع عمومی و سازمان‌دهی حوزه‌های داوطلبانه یا تنظیم رفتار شرکت‌های خصوصی یا افراد یا گروه‌های خصوصی در جامعه می‌باشد.<sup>۱</sup> در اینجا هریک از این ابعاد در واژه «عمومی»، به‌عنوان بخشی از مسئله در نظر گرفته می‌شود و عمومی به معنای تفاوت میان منافع خصوصی و عمومی به کار رفته است.

### ۳-۲ مسئله عمومی چیست؟

تعاریف چندی نیز از مسئله عمومی بیان شده که به تعدادی از آنها اشاره می‌شود: «مسئله عمومی تنش و نیازی است که جنبه عمومی دارد و بر اثر خدشه‌دار شدن مصالح

---

1. Tony Bovaird (Bristol Business School) and Elek Loffler (Governance International), Understanding Public Policy Management and Governance, UK, 2000.

عامه به وجود آمده است. بنابراین مبتنی بر برداشت‌ها و تلقی‌های ما از مصلحت عامه است.<sup>۱</sup>

«مسئله عمومی را می‌توان یک نیاز، یک کمبود، یک محدودیت، یا یک نارضایتی محسوس در جامعه دانست که قابل تشخیص و احساس است و راه‌حلی برای آن جست‌وجو می‌شود».<sup>۲</sup>

«مسائل اجتماعی جامعه پدیده‌هایی اجتماعی اعم از اوضاع ساختاری و یا الگوهای کنشی هستند که در مسیر تحولات اجتماعی بر سر راه توسعه یعنی وضعیت موجود و وضعیت مطلوب مورد توجه مردم و گروه‌های اجتماعی قرار می‌گیرند و مانع تحقق اهداف و تهدیدکننده ارزش‌ها و کمال مطلوب‌های آنها می‌شوند ... مسائل اجتماعی به‌عنوان پدیده‌هایی نامطلوب، اذهان نخبگان و افکار عمومی مردم را به‌خود مشغول می‌دارند، به‌طوری‌که نوعی وفاق و آمادگی جمعی برای مهار آنها پدید می‌آید که مقامات رسمی کشور را به چاره‌جویی و اقدام عملی در جهت اصلاح و یا رفع و پیشگیری از آنها وامی‌دارد».<sup>۳</sup>

حال با توجه به تعاریف مسئله و عمومی می‌توان مسئله عمومی را این‌گونه تعریف کرد که «در پدیده‌های اجتماعی میان آنچه باید باشد و آنچه هست اختلاف وجود دارد، فردی یا افرادی از جامعه آن را احساس کرده و نسبت به منافعی که از این پدیده در اوضاع فعلی برای جمعی از مردم وجود دارد، نارضاضی بوده و در جهت تغییر آن و یافتن راه‌حل‌های مناسب برای مطلوب نمودن وضعیت، در دستگاه‌های رسمی حکومتی، اقدام می‌کنند». یکی از مواردی که در تعریف فوق باید توجه داشت آنکه یک مسئله دربردارنده دو بعد عینی و ذهنی است و آنچه نیاز به تغییر را ایجاد می‌کند بعد ذهنی بوده و آنچه که تغییر می‌کند بعد عینی هر مسئله است.

۱. الوانی، همان، ۴۲.

۲. همان، ۴۳.

۳. محمد عبداللهی، «طرح مسائل اجتماعی در ایران اهداف و ضرورت‌ها»، نامه/نجمن جامعه‌شناسی، شماره ۳، آذر

۱۲، ۱۳۸۶.



#### ۲-۳-۴ ویژگی‌های مسئله عمومی

برای یک مسئله عمومی ویژگی‌های مختلفی طرح شده تا آن را از سایر مسائل مجزا کند. عمده‌ترین آن به شرح ذیل است:

- هر مسئله عمومی دارای صور مختلفی بوده و دیدگاه‌های متفاوتی بر آن حاکم است. به عبارتی متأثر از دیدگاه‌های مختلف می‌باشد.
- مسائل عمومی به صورت مجموعه‌ای به هم پیوسته و وابسته بروز کرده و بر یکدیگر تأثیر مداوم دارند. از این رو سیاست‌هایی که برای حل این مسائل اتخاذ می‌شود، باید دارای رویکردی کلان‌نگر و نظام‌مند باشد.
- یک مسئله عمومی شاید ناشی از خط‌مشی‌های موجود و بدون تطبیق و همسویی با اوضاع جدید باشد.
- هر مسئله عمومی دارای ابعاد مختلفی است.
- مسئله عمومی زمانی مسئله به شمار می‌آید که از چنان حساسیتی برخوردار باشد که نیاز به اقدام عمومی برای حل آن کاملاً مشهود باشد.
- احساس جمعی در مورد یک مسئله آن را به یک مسئله عمومی تبدیل می‌کند.
- یک مسئله عمومی قابل تشخیص و شناسایی است.
- یک مسئله عمومی برای آحاد جامعه نسبی است.
- آثار هر نوع تغییری در یک مسئله بر سایر مسائل اجتماعی متسری است.
- یک مسئله اجتماعی ذاتی برای یک جامعه نیست (به‌خودی‌خود وجود ندارد)، بلکه ساختگی و ناشی از اوضاع محیطی است.
- یک مسئله عمومی نیازمند تغییر و تغییرپذیر است.
- یک مسئله عمومی دارای دو جنبه عینی و ذهنی است.<sup>۱</sup>
- آثار یک مسئله عمومی به‌طور جمعی برای بسیاری از انسان‌هاست، نه فردی و غیرانسانی.
- مسائل عمومی با دخالت انسانی حل می‌شود.
- تغییر در یک مسئله عمومی تغییری منطقی و مورد قبول است.

۱. دانیلین لوزیک، نگرشی نو در تحلیل مسائل اجتماعی، ترجمه سعید معیدفر، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۳، ۱۵.

- معمولاً صاحبان قدرت و حاکمیت به حل و رفع مسائل می‌پردازند.
- منافع حاصل از تغییر در یک مسئله اجتماعی برای آحاد جامعه نسبی است.

### ۲-۳-۵ مسائل عمومی و سیاست عمومی

همه مسائل عمومی را به‌طور یکسان سیاستگذارها، گروه‌های ذی‌نفوذ و توده مردم درک نمی‌کنند و متغیرهایی از جمله: برجستگی مسائل از دیدگاه توده مردم و نخبگان، جدید بودن مسئله، درک هزینه‌ها و منافع حاصله، پیچیدگی فنی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مسئله، تصویری که از نقش مناسب دولت وجود دارد در چگونگی درک مسائل تأثیرگذارند. تا حد زیادی درک یک مسئله و یافتن راه‌حل برای آن به توافقی بستگی دارد که بین هدف<sup>۱</sup> و وسیله<sup>۲</sup> ایجاد می‌شود. در توافق یا نبود توافق بین هدف و وسیله حالت‌هایی به‌صورت جدول ذیل ایجاد می‌شود:

جدول ۲-۱ توافق بر هدف و وسیله در مسائل عمومی جامعه

توافق بر وسیله	کم	مسائل فنی <sup>۴</sup>	مسائل پیچیده <sup>۳</sup>
	زیاد	مسائل ساده <sup>۶</sup>	مسائل اخلاقی <sup>۵</sup>
		زیاد	کم
توافق بر هدف			

لیندبلوم<sup>۷</sup> معتقد است: «سیاستگذاران با یک مسئله ارائه شده روبه‌رو نیستند بلکه آنها باید مسائل را شناسایی و فرموله کنند». مهم‌ترین قسمت سیاست عمومی در اینجا است. جایی که نزاع مستمر در میان گروه‌ها برای قرار دادن مسائل خودشان در دستورگذاری سیاست می‌باشد. برخی مسائل هرگز وارد دستورگذاری اقدامات دولت

1. Goal
2. Mean
3. Complex Problem
4. Technical Problem
5. Moral Problems
6. Simple Problems
7. Lindblom

نمی‌شود؛ چون از ارزش‌های غالب اجتماعی یا هنجارها دور است.<sup>۱</sup>

#### ۲-۴ مدیریت مسائل عمومی

با توجه به اینکه مسائل عمومی برای سازمان‌ها حائز اهمیت است؛ مدیریت، کنترل و انتخاب راهبرد مناسب در برخورد با آنها می‌تواند از اهم واجبات در عرصه سازمانی تلقی شود. مدیریت مسائل عمومی موجب تغییرات ساختاری در سازمان‌ها شده که این تغییرات خود مبین اهمیت مسائل عمومی نسبت به گذشته است.<sup>۲</sup> در اینجا تعاریفی از مدیریت مسائل عمومی<sup>۳</sup> ارائه می‌شود: «مدیریت مسائل عمومی فرایندی قلمداد شده که از طریق آن سازمان می‌تواند مسائل اجتماعی و عمومی مرتبط به‌خود را تشخیص داده و ارزیابی کند و آنها را براساس حساسیت و اهمیت‌شان اولویت‌گذاری کند، تا بتواند به‌نحو مقتضی به آنها پاسخ دهد».<sup>۴</sup> «مدیریت مسائل عمومی فرایندی است که بر پایه آن سازمان می‌تواند مسائل دولتی و اجتماعی که ممکن است بر فعالیتش اثرگذارند را تشخیص، ارزیابی و کنترل کند».<sup>۵</sup> «مدیریت مسائل عمومی تلاشی است برای پیش‌بینی مسائل عمومی که درباره مؤسسه می‌باشد و سپس تحقیق در مورد مسائل مذکور به‌طوری که بتوان استراتژی مناسبی را در برابر آنها اتخاذ کرد و مصالح مؤسسه را در بلندمدت حفظ کرد».<sup>۶</sup>

#### ۲-۴-۱ اهمیت مدیریت مسائل عمومی

مدیران امروز برای تصمیم‌گیری، علاوه بر عوامل مؤثر اقتصادی، می‌باید بصیرت کافی به عوامل بی‌شمار غیراقتصادی نیز داشته باشند. از این‌رو برای مدیران، مهارت‌ها و توانایی‌های دیگری همچون مهارت‌های سیاسی، ارتباطی و تحلیلی از اهمیت و ضرورت

1. Christopher J. Bosso, *The Practice and Study of Policy Formation*, Northeastern University, Boston, Massachusetts, 1994, PP. 96-99.

۲. سیدمهدی الوانی، «مدیریت مسائل عمومی»، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۱، ۳۰-۲۹.

3. Public Issues Management

4. Rogene A. Buchholz, William D. Evans and Robert A. Wagley, *Ibid.*, PP. 41-42

5. Rogene A. Buchholz, *Ibid.*, P.43.

۶. سیدمهدی الوانی و سیداحمدرضا قاسمی، مدیریت و مسئولیت‌های اجتماعی سازمان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۷۷، ۱۰۱.

خاصی برخوردار است. امروزه مدیریت مسائل عمومی بیش از گذشته برای سازمان اهمیت یافته و مسائل عمومی بر تصویر سازمان در نزد عموم اثر گذارده که تمام سطوح سازمان را دربرمی گیرد. سازمانی که به مسائل عمومی بی تفاوت باشد در اذهان عمومی از خود چهره‌ای منفور به جای خواهد گذاشت. موفقیت و حیات هر سازمان به‌طور چشمگیری به حساسیت نشان دادن به تغییرات محیطی، بقا، سودمندی بلندمدت و میزان توجه آن به محیط عمومی بستگی دارد.

محیط فعالیت سازمان بیش از گذشته شفاف شده و کسب و کار در معرض عموم قرار گرفته و موجب شده تا فضای مانور برای آن بسیار تنگ شود. بنابراین جامعه از اعمال و رفتار نامطلوب سازمان‌ها سریع‌تر از گذشته حساس می‌شود و همین امر موجب تحریک مقامات دولتی در ایجاد سیاست‌های بازدارنده خواهد شد.

بنابراین سازمان‌ها هر اندازه خود را بی توجه به مسائل عمومی و اجتماعی نشان دهند، همان اندازه به‌سوی فنا و نیستی حرکت خواهند کرد. در آینده سازمان‌ها باید از چارچوب و بدنه‌ای حساس نسبت به مسائل محیطی تشکیل شوند. مدیریت مسائل عمومی به ما اجازه می‌دهد تا با مسائل قبل از آنکه بحرانی شود و فرصت‌ها از بین برود برخورد مناسب کنیم.<sup>۱</sup>

#### ۲-۴-۲ سیستم مدیریت مسائل عمومی

برای پاسخ‌گویی مؤثر بر مسائل عمومی باید به‌طور منظم و نظام‌مند عمل کرد. پاسخ‌گویی اثربخش به مسائل عمومی بخشی از وظایف جدید مدیران ارشد است. برای انجام این امر نیاز به طراحی سیستم مدیریت مسائل عمومی است. این سیستم شامل مراحل ذیل است:

##### ۲-۴-۲-۱ تشخیص و شناسایی مسائل عمومی

در این مرحله باید مسائل عمومی شناسایی شود که درباره مأموریت‌ها و اهداف سازمان است. برای این کار باید مسائل محیطی مشخص شود که ممکن است از طریق فرایند سیاست عمومی بر سازمان تأثیر گذارد. سپس این مسائل و موضوعات باید به‌طور

1. Rogene A. Buchholz, Ibid., PP. 43-47.

مستمر تحت نظر قرار گرفته و تغییر و تحولات آنها مطالعه و پیگیری شود و آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت آنها بر عملکرد سازمان بررسی و شناخته شود.<sup>۱</sup> بسیاری از مواقع بوروکرات‌ها، سیاستگذاران و حتی رسانه‌ها و مردم و به‌طور کلی بازیگران خط‌مشی، به‌جای شناسایی مسئله و معرفی آن به نهاد سیاستگذاری؛ پیامدها، آثار و عوارض مسائل را شناسایی می‌کنند و به گمان اینکه این پیامد، خود مسئله است، برای آن راه‌حل‌هایی ارائه می‌دهند، که البته اجرای این راه‌حل‌ها به حل مسئله عمومی منجر نمی‌شود. لذا شناخت خود مسئله و ماهیت آن نکته‌ای محوری در این مرحله است.

#### ۲-۴-۲-۲ ارزیابی آثار مسائل عمومی

زمانی که موضوعات و مسائل عمومی مشخص شد، باید آثار بالقوه و بالفعل آنها بر سازمان به‌طور دقیق ارزیابی شود. دلیل این ارزیابی، تعیین اولویت‌بندی مسائل عمومی برای پاسخ‌گویی مناسب سازمان است. در ارزیابی مسائل باید آثار اجتماعی‌شان، احتمال وقوع و قدرت سازمان در پاسخ‌گویی به آنها مورد بررسی قرار گیرد. نتیجه این امر تهیه فهرستی از مسائل عمومی و اولویت‌های آن برای سازمان است.<sup>۲</sup>

#### ۲-۴-۲-۳ تحقیق و تحلیل مسائل عمومی

این مرحله شامل تحقیق و تحلیل بر مسائل عمومی است که بیشترین اولویت‌ها را در مرحله قبل به‌دست آورده‌اند. بدین‌منظور استفاده از کارشناسان داخلی و خارجی سازمان می‌تواند مؤثر و کارساز باشد. در مرحله تحقیق و تحلیل، هدف فقط بررسی و کاوش در مورد مسائل نیست، بلکه باید راهبردها و نحوه برخورد سازمان در برابر آن مسائل نیز بررسی شود و راه‌حل‌هایی در این زمینه به سازمان و تصمیم‌گیرندگان ارائه شود. نتیجه این مرحله، تجزیه، تحلیل و بررسی ابعاد مختلف مسائلی است که شامل وضعیت‌ها و راهبردهای موافق و مخالف است که نیروهای متخصص داخلی و خارجی باید راهبردهای مختلف برای مقابله با آنها را پیشنهاد کنند.<sup>۳</sup>

۱. سیدمهدی الوانی، همان، ۱۳۷۱، ۳۲.

2. Rogene A. Buchholz, Ibid., P. 47.

3. Ibid., PP.47-48.

#### ۲-۴-۲-۴ گزینش راهبردی

حال باید از میان راهبردهای موجود برای مقابله با مسائل عمومی، مناسب‌ترین را انتخاب کرد. سازمان باید با توجه به منابع و امکانات بالقوه و بالفعل خود و با در نظر گرفتن مصالح جامعه و سازمان، بهترین راهبرد را برگزیند. به‌طور کلی چهار راهبرد اصلی برای پاسخ‌گویی به مسائل عمومی وجود دارد:

۱. **راهبرد انفعالی:**<sup>۱</sup> در این راهبرد، سازمان به مسائل عمومی و اجتماعی تحت قلمرو خود توجه‌ای نمی‌کند و در مقابل سیاست‌های وضع شده نیز از خود مقاومت به خرج می‌دهد. به‌طوری‌که این راهبرد را «دیوار سنگی» هم می‌گویند.<sup>۲</sup>

۲. **راهبرد انطباقی:**<sup>۳</sup> در این راهبرد سازمان خود را با تغییرات پیش آمده در محیط و سیاست‌های عمومی منطبق کرده و تلاش می‌کند به‌سرعت خود را در مسیر اصلی کسب‌وکار قرار دهد.

۳. **راهبرد اثرگذار:**<sup>۴</sup> هدف این راهبرد، ممانعت از اثرگذاری مسائل عمومی بر سازمان است. به‌طور مثال، سازمان تلاش می‌کند محیط بروز یافتن مسئله عمومی و ایجادکننده بحث‌ها را تغییر دهد.

۴. **راهبرد تعاملی:**<sup>۵</sup> در این نوع راهبرد، سازمان با احترامی که به خواست جامعه می‌گذارد در جست‌وجوی اثرگذاری بر آن نیز است. در این راهبرد سازمان از کنار مسائل عمومی نمی‌گذرد، خود را تسلیم شده در برابر آنها نمی‌بیند و نمی‌خواهد یک‌جانبه بر مسائل عمومی اثر گذارد، بلکه در پاره‌ای اوقات سازمان بر افکار عمومی تأثیر گذارده و در مواقعی هم سازمان رفتار خود را تغییر می‌دهد. به‌کارگیری این روش به‌عنوان مناسب‌ترین راهبرد به مدیران سازمان پیشنهاد می‌شود.<sup>۶</sup>

#### ۲-۴-۲-۵ اجرای راهبرد

فرایندی است که براساس آن سیاست‌ها و راهبردها با بهره‌گیری از برنامه‌ها، بودجه‌ها و

1. Reactive

۲. حسن گیوریان و محمدرضا ربیعی مندجین، همان، ۴۸.

3. Accomodative

4. Proactive

5. Interactive

6. Rogene A. Buchholz, Ibid., PP. 54-56.

رویه‌ها به اجرا درمی‌آید و عمل می‌شود. به عبارت دیگر فرایند اجرای راهبرد بیانگر مجموعه فعالیت‌ها و انتخاب‌هایی است که برای اجرای راهبردها و سیاست‌ها، لازم و ضروری است. اجرای راهبرد مناسب، نیازمند مجریان کارآمد است. از این رو در فرایند اجرای آن به سه سؤال اساسی باید پاسخ داده شود:

۱. مجریان سیاست‌های کلان و راهبردهای مرتبط با آن چه کسانی هستند؟
  ۲. برای اجرای این راهبردها و سیاست‌های مرتبط با آن چه کارهایی باید انجام داد؟
  ۳. مجریان سیاست‌های کلان، چگونه و چطور این سیاست‌ها و راهبردهای مرتبط با آن را اجرا خواهند کرد؟
- مهم‌ترین کارهای این مرحله، تغییر عملکرد سازمان، تأثیر بر نظریات و عقاید مردم و تغییر ایده‌های سیاستگذاران است.<sup>۱</sup> در این مرحله نقش روابط عمومی بسیار اهمیت دارد؛ زیرا از یک طرف روابط عمومی می‌تواند اقدامات و فعالیت‌های سازمان را در مهار مسائل عمومی و اجتماعی برای جامعه بازگو و شفاف کند و از طرف دیگر تأثیر این فعالیت‌ها بر گروه‌های مختلف اجتماعی را به سازمان انعکاس دهد.

#### ۲-۴-۲-۶ ارزیابی راهبرد

در این مرحله برای اطمینان از مؤثر بودن اقدامات و عملیاتی که در قالب راهبرد در رسیدن به نتایج مورد نظر به کار گرفته شده باید ارزیابی صورت بگیرد. مرحله ارزیابی بسیار مشکل است؛ زیرا تعیین موفقیت اقدامات سازمان در رضایت محیط اجتماعی، کار ساده‌ای نیست. به عبارت دیگر، مشکل ارزیابی راهبرد در کمبود معیارهایی است که بتوانند مقولات کیفی را اندازه‌گیری کنند. با همه این مشکلات نمی‌توان بهانه‌ای برای صرف‌نظر کردن از ارزیابی راهبرد مدیریت مسائل عمومی سازمان به دست آورد. ارزیابی راهبرد موجب اصلاح عملیات و اقدامات، حذف یا اضافه کردن فعالیت‌هایی در اجرای آن می‌شود.<sup>۲</sup>

#### ۲-۴-۲-۷ مفهوم راهبرد در بخش دولتی

معنای راهبرد در ادبیات بخش خصوصی واضح و روشن است. راهبرد، جوهر موفقیت

۱. سیدمهدی الوانی و سیداحمدرضا قاسمی، همان، ۱۰۷.

2. Rogene A. Buchholz, Ibid., PP. 49-50.

رقابتی است و با پیش‌بینی و مدیریت چالش‌هایی که رقبا ایجاد می‌کنند، بقای سازمانی را رقم می‌زند. اگرچه عقاید مختلفی درباره راهبرد وجود دارد ولی مینتزرگ، آن را اساس موفقیت می‌داند. راهبرد در بخش خصوصی را می‌توان چنین تعریف کرد: چیدمان منابع انسانی در بهترین موقعیت ممکن؛ طوری که بتوان ضمن حفظ سهم بازار خود، سهم رقیب را تصاحب کرد. در این تعریف، فلسفه راهبرد، به‌وجود رقیبی بستگی دارد که در محیط سازمان است و سازمان تلاش می‌کند تا منافع خود را طوری بچیند که سهم خود را از بازار افزایش دهد. از این نظر، هدف اصلی راهبرد کسب سود است که در پرتو گرفتن سهم بیشتری از بازار به‌دست می‌آید. بنابراین برای گرفتن سهم بیشتر باید بتوانند مانور استراتژیک داشته باشند.

اما راهبرد در بخش دولتی متفاوت از بخش خصوصی است. راهبرد در این بخش یک مزیت رقابتی محسوب نمی‌شود، بلکه در این بخش همکاری میان سازمان‌های دولتی اساس اثربخشی و کارآمدی بخش عمومی است. رقابت بین‌دستگاهی، دولت افقی<sup>۱</sup> را از کار می‌اندازد. رقابت در عرصه عمومی میان سازمان‌های دولتی نه تنها ممکن است مفید نباشد، شاید اهداف متعالی مدیریت دولتی را مخدوش سازد. در اینجا هدفی تحت عنوان گرفتن سهم بازار از دیگر سازمان‌ها، پدیده‌ای مخرب محسوب می‌شود. اما با این اوصاف، در عصر حاضر تزریق اصول و ارزش‌های مدیریت بخش خصوصی در قالب مدیریت دولتی نوین وضعیت جدیدی در این بخش ایجاد کرده، بنابراین در مدیریت دولتی نوین برنامه‌ریزی راهبردی توجه مدیران دولتی را به‌خود جلب کرده است. شاید تعریف برایسون (۱۹۸۸) را نوعی تعریف تعدیل شده از راهبرد تلقی کرد که بتوان در بخش دولتی مدنظر قرار داد: «راهبرد الگویی از اهداف غایی، سیاست‌ها، برنامه‌ها، اقدامات، تصمیم‌ها یا تخصیص منابع است که سازمان، کار سازمان و چرایی انجام آن را تعریف می‌کند».<sup>۲</sup> اگرچه به‌علت حاکمیت مدیریت بر مبنای فرایند در بخش دولتی مانور استراتژیک از سازمان‌های دولتی گرفته می‌شود، با این حال در یک نگاه، راهبردها دو نقش عمده در سازمان‌های دولتی ایفا می‌کنند:

1. Horizontal Government

2. J. M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization: A Guide to Strengthening and Sustaining Organization Achievement*, San Francisco, California, Jossey-Bass, 1988, P. 163.



۱. براساس کارویژه‌هایی که انجام می‌دهند به آنها نوعی هویت اعطا می‌کند،  
۲. اولویت‌های مدیریتی آنها را به ارباب‌رجوعان و دیگر ذی‌نفعان نشان می‌دهد.<sup>۱</sup>  
اما مشخص نیست تا چه حد چارچوب‌های راهبردی فعالیت‌های مدیریت در بخش  
عمومی را به‌نحوی معنادار تحت تأثیر قرار می‌دهد. ولی به‌نظر می‌رسد برای سامان‌دهی  
مدیریت سازمان‌های دولتی می‌تواند مفید باشد. به اعتقاد استوارت<sup>۲</sup> تفکر راهبردی در  
بخش عمومی در سه قلمرو حائز اهمیت است: ۱. خط‌مشی،<sup>۳</sup> ۲. سازمانی<sup>۴</sup> و ۳. مدیریتی.<sup>۵</sup>

#### الف) راهبرد خط‌مشی

به آنچه دولت می‌خواهد تغییر دهد، اشاره دارد. دستور کار و راه‌هایی که مؤسسه دولتی  
به تحقق آن دستور کار کمک می‌کند؛ یعنی وقتی دولت سیاستی تدوین می‌کند،  
راهبرد مؤسسه برای اجرای آن سیاست چه باید باشد؟ در واقع راهبرد خط‌مشی به روابط  
مستمر وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های تابعه در قلمرو تدوین و اجرای خط‌مشی اشاره می‌کند  
(بانک‌های دولتی ممکن است در حال اجرای یکی از راهبردهای «سیاست اشتغال‌زایی  
دولت»، «توسعه تسهیلات محدود کم‌بهره برای کسب‌وکارهای زودبازده» باشند).

#### ب) راهبردهای سازمانی

در پرتو راهبرد خط‌مشی، سازمان‌های تابع وزارتخانه‌ها باید راهبرد سازمانی را تدوین کنند  
که اجرای آن راهبرد خط‌مشی را مشخص سازد (برای مثال راهبرد کاهش تسهیلات  
بلندمدت کلان شاید بتواند به راهبرد توسعه تسهیلات محدود کم‌بهره کمک کند).

#### ج) راهبردهای مدیریتی

برای اجرای راهبردهای سازمانی، مدیریت دولتی (در سازمان‌های دولتی) باید راهبردهایی

---

1. J. Stewart "The Meaning of Strategy in the Public Sector", *Australian Journal of Public Administration*, 2004, P. 17.

2. Ibid., P. 19.

3. Policy Strategy

4. Organizational Strategy

5. Managerial Strategy

را تدوین کند (برای این منظور اجرای راهبرد سازمانی اعطای تسهیلات محدود کم‌بهره، مدیریت بانک‌ها ممکن است راهبرد ایجاد کمیته‌های تخصیص را عملی کند).

براساس این، وزارتخانه‌ها ضمن اعلام سیاست‌های دولت به مؤسسه‌های تحت نظارت بر منابع سازمانی، ایده‌ها و خطرپذیری‌های سازمانی و همین‌طور توافقی در جنبه‌های مختلف سازمانی (برنامه‌ها، پروژه‌ها و ...) تأثیر می‌گذارند. با توجه به مبحث فوق، راهبرد بخش عمومی دو تفاوت اساسی با بخش خصوصی دارد:

- تفاوت‌های ماهوی که شامل:

۱. حاکمیت منفعت عامه به جای منفعت‌طلبی شخص،
۲. رضایت شهروندان به جای سودآوری و کسب درآمد،
۳. همکاری به جای رقابت،
۴. حاکمیت قانون اساسی و سایر قوانین عمومی به جای قانون صرف تجارت.

#### د) تفاوت‌های شکلی

در بخش خصوصی راهبردها براساس چشم‌انداز و مأموریت شرکت تدوین می‌شود ولی در بخش دولتی ابتدا سیاست‌های دولت ابلاغ می‌شود و آنگاه مؤسسه برای کمک به اجرای آن باید راهبردهای خط‌مشی و در نهایت دیگر راهبردها را تدوین کند.<sup>۱</sup>

#### ۲-۵ جمع‌بندی

در این فصل خاستگاه سیاستگذاری عمومی و مسائل عمومی بحث و بررسی شده است. در خاستگاه سیاستگذاری عمومی به سه رویکرد اندیشه دیوان‌سالاری، اندیشه سازمان و اندیشه مدیریت عمومی و چرایی توجه به مسائل عمومی پرداخته شد. در ادامه اهمیت و ماهیت مسائل عمومی و ارتباط آن با سیاست عمومی بیان می‌شود. اصولاً خاستگاه سیاستگذاری عمومی، مسائل عمومی است و به‌منظور حل آن باید علاوه‌بر تشخیص و شناسایی مسائل، ارزیابی آثار آنها، تحقیق و تحلیل مسائل و به‌کارگیری راهبردهای موجود از سوی سازمان‌های عمومی نیز توجه شود. به این منظور باید آن دسته از

1. Ibid., PP. 16-21, 63.

مسائلی که ضرورت پیگیری‌اش از سوی سازمان‌های عمومی احساس می‌شود، سیاستگذاران آن را به‌اندازه کافی مهم و جدی تلقی کنند تا در فرایند سیاستگذاری قرار گیرد که نتیجه آن، یک بسته سیاستگذاری در راستای حل آن مسائل خواهد بود. بدین‌منظور در فصل بعد به مطالعه فرایند سیاستگذاری و چگونگی قرارگیری مسائل عمومی در دستور جلسات پرداخته می‌شود.



## فصل سوم فرایند سیاستگذاری

فرایند سیاستگذاری<sup>۱</sup> که متأثر از «رویکرد مرحله‌ای» در سیاستگذاری است، روند شکل‌گیری و تدوین سیاست عمومی را نشان می‌دهد و خواسته‌های جامعه را برای کالاها و خدمات عمومی مثل پاکیزگی آب و هوا، دفاع ملی، تولیدات ایمن و کالاهای خدماتی که عمومی و تقسیم‌ناپذیرند بیان می‌کند. فرایند سیاستگذاری شیوه مناسبی است برای جامعه که براساس آن درباره تخصیص منابع برای حل مشکلات اجتماعی به‌جای تکیه بر مؤسساتی که از لحاظ اجتماعی مسئول‌اند، تصمیم‌گیری می‌کند. سیاستگذاران این‌گونه تصمیمات را می‌گیرند و آنچه هم برای خودشان و هم برای جامعه بهترین است، اظهار می‌کنند.<sup>۲</sup>

لیندبلوم مفهوم فرایند سیاستگذاری را این‌چنین بیان می‌کند: «ابتدا یک مشکل مورد مطالعه و ارزیابی قرار گرفته و سپس اهداف شناسایی می‌شوند. پس از آن، سیاست‌های ممکن برای دستیابی به اهداف مورد نظر، شناسایی و در نهایت سیاست خاصی اتخاذ می‌شود». به‌عبارت‌دیگر منظور از فرایند سیاستگذاری، تهیه و تدارک پیشنهادها و طرح‌های مختلف برای حل مشکل یا مسئله‌ای خاص و ارائه پیشنهادی برای تصویب با در نظر گرفتن پیشنهادها و جایگزین و سپس اجرای آن است. نظارت بر اجرای طرح ذی‌ربط و تعدیل کاستی‌های آن، آخرین مرحله فرایند سیاستگذاری را تشکیل می‌دهد.<sup>۳</sup>

### ۱-۳ مراحل فرایند سیاستگذاری

مراحل فرایند سیاستگذاری مباحثی است که به‌طور گسترده درباره آن نقد شده است و این در حالی است که نظریه‌ای پیشگویانه از سیاستگذاری یا حتی بیان ویژه‌ای وجود ندارد

---

1. Policy Making

2. Rogene A. Buchholz and Sandra B. Rosenthal. "Stakeholder theory and Public Policy; How Government Matters, *Journal of Business Ethics*, 51, 2004, 143-153.

3. Lindblom, Chailes E., "The Policy Making Process", 1968, P.4.

که چگونه سیاست در جهان واقعی تدوین می‌شود. مراحل فرایند سیاستگذاری یک طرح ذهنی است<sup>۱</sup> و درباره آن مطالب بسیاری مطرح شده که بر مراحل مختلفی از این فرایند تأکید کرده‌اند. در میان آنها، اولین مدل را هارولد لاسول بیان کرده است که هفت مرحله دارد، او اولین مرحله را جمع‌آوری اطلاعات می‌نامد و این فرایند با ارزیابی به پایان می‌رسد.<sup>۲</sup>

چرخه استاندارد دی که از فرایند سیاستگذاری مطرح می‌شود عبارت‌اند: تعیین معضل یا مشکل موجود، وضع سیاست کلی، اتخاذ تصمیم، اجرای سیاست کلی، تحلیل و ارزیابی سیاست کلی که به تداوم یا پایان دادن آن منجر خواهد شد.

پیتر بریجمن<sup>۳</sup> و گلی دیویس<sup>۴</sup> فرایند سیاستگذاری را به شرح زیر و در هشت مرحله تشریح کردند:<sup>۵</sup> تبیین معضل یا مشکل، تحلیل سیاست کلی، تدوین سند حاوی سیاست کلی، مشاوره و مشورت در همه مراحل، هماهنگی، اتخاذ تصمیم، به اجرا گذاشتن سیاست کلی و تحلیل و ارزیابی.

بعد از گذشت پنجاه سال از ارائه اولین مدل فرایند سیاستگذاری هارولد لاسول، نویسندگان تلاش‌های زیادی برای بهبود بخشیدن به فرم اولیه فرایند انجام دادند و برای تشریح هر مرحله از برجسب‌های مختلفی استفاده کردند. هاولت و رامش در سال ۲۰۰۳ فرایند سیاستگذاری را به پنج مرحله تقسیم کردند:<sup>۶</sup> ۱. دستورگذاری، ۲. شکل‌گیری، تهیه و تدوین، ۳. تصمیم‌گیری، ۴. اجرا، ۵. ارزیابی.

میشل و اسکات<sup>۷</sup> در کتاب خود با عنوان *سیاست عمومی*، فرایند سیاستگذاری را توالی منطقی فعالیت‌هایی دانسته‌اند که طی آن سیاست‌های عمومی ایجاد می‌شود. آنها از این توالی منطقی به‌عنوان مدل فرایند سیاست<sup>۸</sup> یاد کرده‌اند که به دلیل داشتن مفاهیم و زبان کلی، با هر نظام سیاسی و هر فرایند سیاسی، در فرهنگ‌های مختلف

1. Fafard Patrick, "Evidence and Healthy Public Policy", *Canadian Policy Research Network*, 2008.

2. Ibid.

3. Peter Bridgman

4. Glyn Davis

5. Glyn Davis and Peter Bridgman, "The Australian Policy Handbook", Third Edition, Allen and Unwin, 2004.

6. Patrick, Fafard, Ibid.

7. E. Kraft Micheal and R. Furlong Scott, Ibid.

8. The Policy Process Model

انطباق‌پذیر است. آنها معتقدند در دنیای واقعی ممکن است بعضی مراحل باهم اتفاق بیافتد و از روی آنها پرش صورت گیرد. به عبارت دیگر بعضی مراحل نادیده گرفته شود. به طور مثال ممکن است سیاست‌ها فرموله شوند قبل از اینکه مرحله قبل را گذرانده باشند یا اینکه ارزیابی شوند قبل از آنکه کاملاً اجرا صورت گیرد. با وجود این پیچیدگی‌ها مدل فرایند سیاست، جنبه‌های مهمی از سیاستگذاری را دربرمی‌گیرد که با دنیای واقعی سیاسی مطابقت دارد.

توالی منطقی که میشل و اسکات از فرایند سیاستگذاری عنوان کردند شامل این مراحل است: تعریف مشکل، دستورگذاری، تهیه و تنظیم سیاست، مشروعیت‌بخشی<sup>۱</sup>، اجرا، ارزیابی و تغییر. همچنین اسمیت در مقاله خود با عنوان «سیاست عمومی و مشارکت عمومی: درگیری شهروندان و جامعه در سیاستگذاری» که در سال ۲۰۰۳ آن را برای دفتر سلامت کانادا تألیف کرد، فرایند سیاستگذاری را در شش مرحله عنوان کرده است:<sup>۲</sup> تعریف مشکل، روشنی و توضیح اهداف و ارزش‌ها، بدیل‌یابی<sup>۳</sup>، انتخاب، اجرا و ارزیابی. وی هریک از این مراحل را به بندهایی تقسیم کرده است:

### ۱-۱-۳ تعریف مشکل<sup>۴</sup>

برای اینکه مشکل به درستی تعریف و شناسایی شود، باید اقدامات زیر صورت پذیرد:

#### الف) شناسایی مشکل

- تعریف نظام ایجاد سیاست به عنوان یک ابزار آگاهی‌بخش بهنگام،
- تعریف مقدماتی مشکل.

#### ب) تحلیل وضعیت

- تعریف هدف و مقصد،

---

1. Policy Legitimation  
2. Bruce L. Smith, Ibid., PP. 49-54.  
3. Option Generation  
4. Problem Definition

- شناسایی حقایق، داده‌ها و اطلاعات،
- نظر به نگرش‌ها و چشم‌اندازها،
- چه شرایطی موضوع را احاطه کرده است،
- داشتن دید وسیعی از موضوع،
- نگاه دقیق و ژرف مانند تلسکوپ<sup>۱</sup>،
- ارزیابی وضعیت از جنبه‌های پیچیدگی فنی، قلمرو، ماهیت تعارض، سطح تعارض، مرزهای جغرافیایی،
- ارزیابی خطر مربوط به گنجایش اقتصادی، اجتماعی و نتایج مالی،
- درخواست کمک از سوی جوامع خط‌مشی.

### ج) تعریف مشکل

- تأیید وجود مشکل / جرح و تعدیل آن،
- وضوح ماهیت مشکل و پیش‌رونده بودن آن،
- حاوی چشم‌اندازهای متعدد باشد،
- همه ذی‌نفعان، مسائل مورد توجه‌شان را در تعریف مشکل ببینند،
- بهتر است که تقریباً درست باشد تا اینکه دقیقاً نادرست باشد.

### د) اولویت‌گذاری کلی برای مشکل

اقدامی باید صورت گیرد یا لازم نیست؟ در این مرحله باید به این پرسش پاسخ داد که آیا اطلاعات بیشتری جمع‌آوری شود یا اطلاعات موجود کافی است؟ همچنین زمانی که نیاز به تبادل اطلاعات، داده‌ها، نگرش‌ها، چشم‌اندازها و علایق و منافع، وجود داشته باشد، به مشارکت جوامع خط‌مشی احساس می‌شود. در چنین موقعیت‌هایی از روش‌هایی مانند برگزاری جلسات، انتشار، پیمایش، کمیته‌های مشورتی و گروه کانونی<sup>۲</sup> استفاده می‌شود.

1. Telescope

2. Focus Group

گروه کانونی گروهی است متشکل از ۸ تا ۱۰ نفر از نمایندگان قشرهای مختلف ذی‌نفع متأثر از مشکل که حقایق، ارزش‌ها و علایق را بازگو می‌کنند.



## ۲-۱-۳ روشنی و توضیح اهداف و ارزش‌ها

اقداماتی نیز در این مرحله باید صورت پذیرد:

### الف) توجه به ارزش‌ها و اهداف ذی‌نفعان و جامعه

- ارزش‌ها و اهداف چندگانه، متعارض و در حال تغییر،
- همه بازیگران به اهداف و ارزش‌ها احترام گذاشته و آنها را مدنظر داشته باشند،
- آیا سیاست چارچوب‌گونه و پایه‌ای وجود دارد؟

### ب) توضیح شالوده‌هنجاری<sup>۱</sup>

- توضیح ارزش‌های اجتماعی که باید به آنها توجه و در سیاست‌ها منعکس گردد یا در فرایند سیاستگذاری سنجیده شود.
- سؤال اینکه آیا ارزش‌هایی وجود دارد که راهنمای تفکر ما باشد؟

### ج) توصیف نتایج مطلوب

- راه دستیابی به نتایج روشن باشد.

### د) ایجاد شاخص‌ها و معیارها

- اگر نظارت مدنظر است و می‌خواهیم ارزیابی‌مان صحیح باشد باید شاخص‌سازی کنیم و معیار داشته باشیم.<sup>۲</sup>
- در این مرحله نیز مانند مرحله اول نیاز به مشارکت جوامع خط‌مشی در تبادل اطلاعات، داده‌ها، نگرش‌ها، چشم‌اندازها و علایق و منافع احساس می‌شود. روش مورد نیاز نیز عبارت‌اند از: برگزاری جلسات، انتشارات، پیمایش، کمیته‌های مشورتی و گروه کانونی.

---

#### 1. Clarify the Normative Foundation

۲. معیار: استناداری که با آن در مورد صحت، کیفیت یا نتیجه قضاوت می‌شود.

شاخص: میزانی که یک معیار برآورد شده را نشان می‌دهد.

### ۳-۱-۳ بدیلیابی

اقدامات لازم در این مرحله عبارت‌اند:

الف) باید مشخص شود که چه مسیری انتخاب شود و در این باره چه اقداماتی صورت پذیرد. اگر ندانیم که می‌خواهیم به کجا برسیم، تصور اینکه چگونه به آنجا برسیم شاید زود باشد.

ب) تنظیم بدیل‌ها که نکات ذیل باید توجه شود:

• نوآوری و خلاقیت،

• طوفان مغزی،

• تحقیق،

• تجربه،

• آزمون و خطا.

ج) خارج از حیطه معمول اندیشیده شود که در این خصوص باید:

• فراتر از پارادایم سیاسی موجود، عمل شود.

• به مشارکت جوامع خط‌مشی توجه شود. این مشارکت با تأکید بر ایده‌ها،

نوآوری، خلاقیت و امکان‌پذیری باشد و نیز از روش‌هایی مانند: برگزاری جلسات،

انتشارات، کمیته‌های مشورتی، کارگاه‌های آموزشی و مذاکره استفاده شود.

### ۳-۱-۴ انتخاب

به‌منظور انتخاب راه‌حل مناسب‌تر و بهتر، باید به نکات ذیل توجه کرد:

الف) استفاده از ابزارهایی برای ارزیابی بدیل‌ها مانند:

• تحلیل هزینه و منفعت،

• ارزیابی آثار اجتماعی،

• ارزیابی تأثیر محیطی.

ب) در نظر گرفتن تأثیرات بالقوه:

• تعیین منفعت عمومی، ارزیابی ارزش‌های اجتماعی، اثربخشی و کارایی، گنجایش

اجتماعی و اقتصادی.

ج) سنجش بدیل‌ها و مباحثه در مورد آنها:

- مصالحه، معاوضه، چانه‌زنی،
- توجه به منفعت عمومی به جای منفعت شخصی،
- توجه به نیازهای ذی‌نفعان،
- اجماع‌سازی و همکاری.

د) بستن حلقه ذی‌نفعان به‌ویژه اگر با نگرش‌ها و منافع‌شان سازگاری نداشته باشد: در این مرحله و به‌منظور نیاز به مشارکت جوامع خط‌مشی احساس می‌شود. برای تبادل اطلاعات، نگرش‌ها، چشم‌اندازها و اولویت‌ها، روش‌های لازم عبارت است از: جلسات، انتشارات، کارگاه‌های آموزشی، کمیته‌های مشورتی، پیمایش و گروه کانونی. همچنین نیاز به تحلیل و موشکافی معیارها، اولویت‌بندی‌ها و تحلیل آنها می‌باشد و روش‌های مورد استفاده نیز اجماع و مذاکره‌های مصلحت‌مدار خواهد بود.

#### ۵-۱-۳ اجرا

موفقیت سیاست به تعدادی از عوامل بستگی دارد از جمله حمایت از سیاستگذاران، بوروکراسی، ذی‌نفعان و شهروندان، قوانین مالی کافی، رهبری و مدیریت، روشنی اهداف و اجرای مؤثر و کارای آنها. برای اجرای مؤثر باید به نکات ذیل توجه کرد:

۱. تقسیم و تفویض مسئولیت‌ها،
۲. ارزیابی ساختار موجود سازمان برای ظرفیت‌سازی،
۳. انتخاب ابزارهای اجرا:
  - محرک‌ها و موانع اقتصادی،
  - دستورالعمل‌های قانونی،
  - پروژه،
  - اقدام عمومی،
  - اقدام داوطلبانه.
۴. اطمینان از انطباق ابزار با بافت سیاسی و قانونی موجود،
۵. انتقال مسئولیت به کارکنان عملیاتی با کارگاه‌های آموزشی، دستورالعمل‌ها،

ارسال پرسش‌های متداول و قضیه‌ها<sup>۱</sup> بر وبسایت‌ها و سرکشی به حوزه اجرایی سیاست. در این مرحله فرصت همکاری برای جوامع خط‌مشی محدودتر از مراحل قبل است. اگرچه باید یادآور شد که این امر نیز تحت عناوین تفویض و عدم تمرکز در حال تغییر است.

### ۳-۱-۶ ارزیابی

در ارزیابی یک خط‌مشی یا سیاست، باید اقدامات ذیل صورت پذیرد:

#### الف) نظارت و بازخورد

برای نظارت مؤثر به‌منظور دریافت بازخورد از اجرای سیاست، باید به نکات ذیل توجه داشت:

- ایجاد معیارها و شاخص‌ها در دستورگذاری و توضیح اهداف،
- ظرفیت‌سازی جهت شناسایی وضعیت در حال تغییر،
- شناخت عوامل مهم و متغیرها،
- آمادگی برای پیامدهای پیش‌بینی‌ناپذیر.

#### ب) مقایسه نتایج واقعی با نتایج مطلوب

در این خصوص باید مشخص شود چه دامنه‌ای از نتایج قابل قبول است؟

#### ج) یادگیری

ارزیابی اجرای سیاست‌ها و بازخورد مداوم از آن، سبب می‌شود تا ضمن جلوگیری از اقدامات انحرافی و خارج از چارچوب تعریف شده، یادگیری دو حلقه‌ای نیز حاصل شود.

#### د) تمایل و توانایی اصلاح سیاست به‌عنوان یک ضرورت

برای ایجاد این توانایی، مشارکت جوامع در جمع‌آوری داده‌ها، ارزیابی معیارها، یادگیری

اشتراکی،<sup>۱</sup> ضروری است و روش‌های آن نیز شامل کمیته‌ها، کارگاه‌های آموزشی و پیمایش می‌باشد.

همان‌گونه که مشاهده شد، صاحب‌نظران مختلف بیان‌های متفاوتی از فرایند سیاستگذاری داشته‌اند که شالوده همه آنها یکی است. فرایند پیش‌گفته که اسمیت مطرح کرده است شباهت‌هایی با الگوی میشل و اسکات دارد. فرایند ارائه شده این دو محقق، شامل تعریف مشکل، دستورگذاری، تهیه و تنظیم سیاست، مشروعیت‌بخشی، اجرا، ارزیابی و تغییر است. این فرایند به‌نظر نگارندگان از جامعیت نسبی برخوردار است. از این‌رو، در این مجموعه، از این فرایند برای بازگو کردن فرایند سیاستگذاری در ایران استفاده خواهد شد. این فرایند عبارت است از:

#### ۱-۶-۳ مرحله اول: تعریف مشکل

تعریف مشکل نسبتاً آسان به‌نظر می‌رسد و مردم ممکن است فکر کنند که به‌راحتی می‌توانند مشکل را تشخیص دهند، اما تعریف یک مشکل و علت‌های بروز آن همیشه کار ساده‌ای نیست و جست‌وجو برای پاسخ به این پرسش دیدگاه‌های مختلفی را منعکس می‌کند. چگونگی تعریف مشکل حرکت در یک مسیر طولانی به‌سمت ارائه راه‌حل است. همان‌طور که جان کینگ‌دان<sup>۲</sup> می‌گوید: تعریف مشکل و تلاش برای تعریف آن، پیامدهای مهمی را به دنبال دارد. تعریف مشکل همچنین ممکن است با جهت‌گیری‌های مشخصی همراه باشد. به‌طوری‌که ایستون می‌گوید: تعریف مشکل یک موضوع نمایشی است؛ زیرا هر توصیفی از یک وضعیت یا مشکل تجسمی از نظریات یک یا تعداد زیادی از افراد است. چشم‌انداز هر شخص و زمینه فکری‌اش در چگونگی تعریف مشکل ازسوی او تأثیرگذار است. ارزش‌ها و ایدئولوژی‌های شخصی هم نقش تعیین‌کننده‌ای در تعریف مشکل دارد.

مقایسه کردن<sup>۳</sup> نیز بخشی از تعریف مشکل است. به‌طور مثال آمریکایی‌ها ممکن است تصور کنند که قیمت بنزین و مالیات در این کشور بالاست و برای کاهش آن اصرار

---

1. Shared Learning  
2. John Kingdon  
3. Making Comparison

داشته باشند، اما اگر این قیمت را با اروپا مقایسه کنند متوجه می‌شوند که قیمت بنزین در آمریکا نسبتاً کم است. بازیگران و نهادهای مختلف عمیقاً در تعریف مشکل درگیرند و گزارش‌های عاملان اجرایی در تأمین اطلاعات برای تعریف مشکل نقش مهمی را ایفا می‌کند. در آمریکا کمیته‌های وابسته به کنگره غالباً به مشکلات اجتماعی گوش فرامی‌دهند و خواهان نظریات و اظهارات کارشناسان مختلف هستند. هیئت‌های مشورتی کنگره مثل دفتر حسابداری کل، گزارش‌های مقتدرانه‌ای را تقریباً از همه مشکلات عمومی تهیه می‌کنند و حتی گروه‌های ذی‌نفع هم درگیر تعریف مشکل‌اند. بیشتر این گروه‌ها نه تنها برای مطالعه سیاست‌ها بلکه جهت تأمین اطلاعاتی که یک مشکل را به تصویر می‌کشد به‌سختی فعالیت می‌کنند. علاوه بر اینها بخش خصوصی هم در تعریف مشکل نقش دارد. با فراهم کردن اطلاعات جدید و اغلب واقعی درباره ماهیت مشکل، تحلیلگران سیاست می‌توانند به ارزیابی منطقی از مشکل، علت‌های بروز آن و راه‌حل‌های ممکن کمک کنند.<sup>۱</sup>

#### ۲-۶-۱-۳ مرحله دوم: دستورگذاری<sup>۲</sup>

تعریف مشکل به تنهایی کافی نیست تا اقداماتی درباره آن انجام شود بلکه مردم و سیاستگذاران باید آن را شناسایی کنند و به‌اندازه کافی شایع باشد تا در دستور کار قرار گیرد.<sup>۳</sup> اصولاً موضوعات سیاست به دو دسته طبقه‌بندی می‌شود: موضوعاتی که در دستورگذاری قرار می‌گیرد و موضوعاتی که در دستورگذاری قرار نمی‌گیرد. اگر موضوعی در دستور کار قرار گیرد بدین معناست که به‌اندازه کافی مهم و اهمیت‌پذیر بوده و وارد یک فرایند رسمی می‌شود. اگر موضوعی در دستور کار قرار نگیرد وظیفه ذی‌نفعان و شبکه‌های خط‌مشی، فراهم کردن اطلاعات، آموزش و انجام سایر اقدامات لازم برای افزایش آگاهی عمومی و قرار گرفتن موضوع در دستور کار است. گِرستون<sup>۴</sup> معتقد است یک موضوع، زمانی در دستور کار قرار می‌گیرد که حداقل یکی از این سه معیار را داشته باشد:

1. Micheal E. Kraft and Scott R. Furlong, Ibid., P.79.
2. Agenda Setting
3. Micheal E. Kraft and Scott. R. Furlong, Ibid., P.79.
4. Gerston

۱. گروه هدف موضوع مورد نظر باید قابل توجه باشد. بدین معنا که تعداد بسیاری از افراد یا جوامع را تحت تأثیر قرار دهد.

۲. شدت و میزان اثر زیاد باشد.

۳. زمان، بدین معنا که در طول یک دوره زمانی طولانی، آن موضوع مطرح بوده باشد.<sup>۱</sup> مرحله دستورگذاری مرحله‌ای که در آن دولت تصمیم می‌گیرد با توجه به اهمیت نسبی هر موضوع بر چه موضوعی یا موضوعاتی تمرکز کند. دستورگذاری دولت پیچیده است و نتیجه کشیدن و هل دادن<sup>۲</sup> میان دامنه‌ای از نیروها از جمله وعده‌های داده شده در مبارزات انتخاباتی، نظریات دریافتی از بخش خدمات عمومی، اولویت‌های سیاسی و برنامه حزب‌های سیاسی، فشار از سوی دولت‌های خارجی، اولویت‌های مرزی نخست‌وزیر یا مقامات عالی و در مجموع دولت است.<sup>۳</sup> در هر لحظه مشکلات بسیاری باهم رقابت می‌کنند تا توجهات سیاسی و اجتماعی را به خود جلب کنند و در دستورگذاری قرار گیرند، به دلیل رقابت در فضای دستورگذاری بعضی مشکلات نادیده گرفته می‌شود و هرگز توجهی به آنها نمی‌شود. فقط وجود یک مشکل تضمینی نیست، برای آنکه توجه شود و اقدامی در آن‌باره صورت گیرد. بعضی موضوعات را افرادی که ذی‌نفع نیستند عمده‌اً از دستور جلسه دور نگه می‌دارند.

کینگ‌دان دستور جلسه را فهرستی از موضوعات و مشکلات می‌داند که صاحب‌منصبان دولتی و مردم خارج از بدنه دولت تقریباً با آنها ارتباط دارند و توجه زیادی را به خودشان جلب می‌کنند او معتقد است فهرست رسمی از این موضوعات و مشکلات وجود ندارد، بلکه موضوعاتی که نمایندگان منتخب برای صحبت انتخاب می‌کنند، موضوعاتی که رسانه‌ها برجسته می‌کنند و نیز موضوعاتی را شامل می‌شود که گروه‌های فشار و سایر بازیگران سیاست روی آن کار می‌کنند. دستورگذاری در مرکز، فرایند سیاستگذاری است، اگر موضوعی توجه مناسب را به خود جلب نکند، احتمال و شانس کمی دارد که دولت به آن عکس‌العمل نشان دهد.

این امر روشن و انکارناپذیر است که برگزیدگان دولت قادرند یک مشکل را تعریف

1. Bruce L. Smith, Ibid., P. 10.

2. Pulling and Pushing

3. Michael Howlett and M. Ramesh, Ibid.

کنند و وضوح و حساسیت آن را افزایش دهند. اعضای کنگره یا رئیس‌جمهور هم ممکن است موضوع خاصی را که مدنظرشان است، برجسته کنند. کارگزاران دولتی هم که با یک مشکل خاص سروکار دارند، قادرند موضوعات مربوط را به دستور جلسه سوق دهند. رسانه‌ها هم با تصمیم بر اینکه چه موضوعاتی را گزارش کنند و به چه موضوعاتی کمتر بپردازند این توانایی را دارند که مشکلات عمومی را برجسته و بر ایده مردم در مورد آنها تأثیرگذار باشند. گروه‌های ذی‌نفع هم بر مشکلاتی تأکید دارند که بیشترین نگرانی در مورد آنهاست و سعی می‌کنند آن مشکلات را در دستور جلسه قرار دهند. بعضی موضوعات به‌طور خودکار در دستورگذاری قرار می‌گیرد و دولت باید به آنها بپردازد، مثل بودجه سالیانه دولت. این قبیل موضوعات وقت سیاستگذاران را بیشتر می‌گیرد و فرصت کمی برای سایر موضوعات باقی می‌گذارد. از این رو، سؤال می‌شود برای اینکه موضوعی در دستور کار قرار گیرد چه عواملی نقش تعیین‌کننده دارد؟ یکی از بهترین تلاش‌ها در پاسخ به این پرسش را کینگ‌دان انجام داد. وی معتقد است که دستور کار دولت را سه جریان مشخص موجود در جامعه احاطه کرده است: جریان مشکل، سیاست و سیاسی. زمانی که جریان‌ها باهم پیوند می‌خورند فرصت‌هایی برای توجه به مشکلات فراهم می‌آید. اینکه آیا این مشکلات وارد مرحله دستورگذاری می‌شود و اقدامی برای آنها صورت می‌گیرد یا نه، در دست کارآفرینان سیاسی یا رهبرانی است که وقت و منابع‌شان را در آن مشکل سرمایه‌گذاری کردند.

#### الف) جریان مشکل<sup>۱</sup>

کینگ‌دان جریان اول را جریان مشکل می‌داند که باید دیر یا زود به آنها پرداخته شود.<sup>۲</sup> این جریان به اطلاعات موجود در مورد مشکل و اینکه چه کسانی از آن تأثیر می‌پذیرند و به چه شیوه‌ای توجه دارد. این اطلاعات یا کمک می‌کند که موضوع در دستور جلسه قرار گیرد یا مانع از وارد شدن آن به دستور جلسه می‌شود.

گاهی اوقات شکست بخش خصوصی برای نشان دادن مشکلی باعث می‌شود آن مشکل وارد دستور کار شود، و یا رویدادی که روی آن تمرکز شده، مثل یک بحران،

1. Problem Stream

2. Michael Howlett and M. Ramesh, Ibid.



ممکن است شانس بیشتری برای قرار گرفتن در دستور جلسه پیدا کند، مانند بحران‌های طبیعی؛ سیل یا زلزله، که موجب می‌شود دولت عکس‌العمل نشان دهد. این رویدادها گاهی اوقات به اولویت‌های مهم ملی چون دفاع ملی، ایمنی عمومی، سلامت عمومی و مانند آنها که عکس‌العمل دولت را برمی‌انگیزاند ترجیح می‌یابند.<sup>۱</sup>

### ب) جریان سیاست

این جریان اشاره دارد به اینکه برای حل مشکل چه کاری باید انجام شود. به عبارت دیگر سیاست‌های احتمالی چیست؟ صاحب‌منصبان اجرایی، گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاہیان یا تحلیلگران سیاست همگی ممکن است سیاست‌های پیشنهادی خود را ارائه دهند. بعضی ایده‌ها از سخنرانی‌ها، طرح‌های پیشنهادی قانونی، جلسات رسیدگی و گزارش‌ها ناشی می‌شود. کینگ‌دان این جریان را به یک تکامل تدریجی تشبیه می‌کند؛ زیرا تنها مناسب‌ترین ایده‌ها باقی می‌ماند. به بدیل‌های سیاسی که انسجام لازم را نداشته باشند یا با جو سیاسی موجود متناسب نباشند، توجه نمی‌شوند و پنهان می‌گردند. آن ایده‌هایی که بیشتر و بهتر با جو سیاسی موجود انطباق داشته باشد توجه بیشتری را از سوی سیاستگذاران و سایر بازیگران سیاست به خود جلب می‌کند.

### ج) جریان سیاسی<sup>۲</sup>

سومین جریان در مدل کینگ‌دان جریان سیاسی است که از خواسته طبیعی دولت برخاسته است که می‌خواهد محبوب باشد و مجدداً رأی بیاورد.<sup>۳</sup> چگونگی این جریان و جو سیاسی حاکم بر جامعه به کمک پیمایش نظرهای عموم، نتایج انتخابات و فعالیت و توانایی‌های گروه‌های فشار مشخص می‌شود، اگرچه آگاهی از جو سیاسی یک ملت آسان نیست و به سرعت در حال تغییر است. نمایندگان منتخب به خوبی توانایی کشف تغییر در نگرش‌های سیاسی به‌ویژه در حوزه انتخاباتی خود را دارند. زمانی که این سه جریان به هم پیوند می‌خورد، کارآفرینان<sup>۴</sup> سیاست بهترین شانس را برای انتقال مشکلات و

1. E. Kraft Micheal and Scott R. Furlong, Ibid.

2. Policy Stream

3. Michael Howlett and M. Ramesh, Ibid.

4. Entrepreneurs

ایده‌های سیاسی‌شان به دستور جلسات دارند. این کارآفرینان ممکن است درون یا بیرون از بدنه دولت باشند؛ مانند رهبران گروه‌های ذی‌نفع که سیاستگذاران یا بازیگران غیررسمی سیاست‌اند.<sup>۱</sup>

شیوه دیگر تحلیل این امر که چرا یک مشکل وارد دستور جلسه می‌شود و دیگری وارد نمی‌شود، به ویژگی‌های خاص آن مشکل بستگی دارد. ویژگی‌هایی چون میزان برجستگی<sup>۲</sup> و میزان تعارض مشکل<sup>۳</sup>. میزان برجستگی اشاره دارد به اینکه آن موضوع چقدر برای عامه مردم مهم است و میزان تعارض هم به معنای سطح عدم توافق در آن مورد است.

به‌طور منطقی سیاستگذاران ترجیح می‌دهند به مشکلی بپردازند که از سوی مردم مهم است تا مشکلی که مردم آن را نادیده می‌گیرند، به‌علاوه ترجیح می‌دهند از موضوعاتی اجتناب کنند که سطح تعارض بالایی دارند. بنابراین در بهترین وضعیت، یک مشکل زمانی در دستور کار قرار می‌گیرد که سطح تعارض آن کم و سطح اهمیت آن زیاد باشد. در بدترین حالت یعنی زمانی که مشکل در دستور جلسه قرار نمی‌گیرد وقتی است که موضوع اهمیت کم و تعارض بالایی دارد.<sup>۴</sup>

### جدول ۳-۱ تأثیر سطح تعارض و برجستگی مشکل برای قرارگیری در دستور جلسه

سطح تعارض مشکل	سطح برجستگی مشکل
زیاد	کم بدترین وضعیت مثال: رشد جمعیت، موضوعات انرژی
	زیاد مثال: جنایت، کنترل سلاح، حقوق سقط جنین
کم	مثال: پرک‌برل‌ها؛ <sup>۵</sup> یارانه‌های کشاورزی، بهترین وضعیت پروژه‌های آبی، امتیازات تحقیقاتی
	مثال: ایمنی هوایی

1. E. Kraft Micheal and Scott R. Furlong, Ibid., PP. 80-84.

2. Level of Issue Saliency

3. Level of Conflict

4. E. Kraft Micheal and Scott R. Furlong, Ibid.

۵. اشاره به برنامه یا نقشه دولتی دارد که محتوای منافع مادی برای اشخاص تصویب‌کننده آن یا برای دولت است.

تعداد معدودی از مسائل محیطی در دستور کار سیاستگذاران قرار می‌گیرد. عالمان سیاسی<sup>۱</sup> طی فرایندی در معرفی مسائل و موضوع‌هایی که از سوی سیاستگذاران توجه کمی دریافت می‌کنند نسبتاً فعال‌اند. این فرایند نه تصادفی است و نه کاملاً پیش‌بینی‌شدنی. افرادی که به‌تازگی در یک فضای سیاسی فعالیت خود را شروع کرده‌اند ممکن است معتقد باشند که علم و تخصص در دستورگذاری نقشی پیش‌رو دارد. اما این چنین نیست. درینگ و رگرس<sup>۲</sup> صریحاً بیان می‌کنند که نتایج بررسی‌های علمی نقش مهمی را در فرایند دستورگذاری بازی نمی‌کند و ادعا می‌کنند که موضوعاتی که مورد توجه سیاستگذاران است در این فرایند قرار گرفته و بررسی می‌شود و نه نتایجی که طی بررسی‌های علمی حاصل شده است و بنابراین براساس نظریه ساخت اجتماعی واقعیت<sup>۳</sup>، این ادراک از واقعیت است که توجه می‌شود (از سوی سیاستگذاران) و نه خود واقعیت. در قلمرو سیاسی به‌ندرت اتفاق می‌افتد که تشخیص دانشمندان علمی در خصوص اینکه چه مواردی در دستورگذاری قرار بگیرند، حاکم شود.<sup>۴</sup>

### ۳-۱-۶-۳ مرحله سوم: شکل‌گیری، تهیه و تدوین<sup>۵</sup>

در این مرحله از فرایند سیاستگذاری با برخورداری از نظریات کارشناسی، وضعیت اجتماعی - اقتصادی، فرهنگی، تعهدات و مسئولیت‌ها، ارزش‌های حاکم بر جامعه و دیگر عوامل مربوط، مسئله یا مشکل عمومی بررسی و تجزیه و تحلیل می‌شود. حاصل این فعالیت‌ها دستیابی به گزینه‌ها و راه‌حل‌های مطلوب برای رفع مشکل است که با در نظر گرفتن همه جوانب مسئله به شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست عمومی می‌انجامد.<sup>۶</sup> مرحله شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست عمومی، مرحله‌ای است که ممکن است در آن دولت‌ها از کارشناسان خارجی برای تعیین راه‌حل‌های احتمالی برای حل مشکل کمک

1. Political Scientists

2. Dearing and Rogers

3. Social Construction Reality Theory

4. Jack Barkenbus, "Expertise and The Policy Cycle", Energy, Environment and Resources Center the University of Tennessee, 1998.

5. Policy Formulation

۶. سیدمهدی الوانی و فتاح شریف‌زاده، خط‌مشی سیاستگذاری عمومی، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۳.

بگیرند. راه‌حل‌های پیشنهادی جهت اقدام ممکن است از مرحله دستورگذاری ناشی شده باشد، برای مثال اگر مشکل چاقی مربوط به رفتار فردی در جامعه باشد بنابراین راه‌حل‌های پیشنهادی برای حل این معضل در جامعه بر تغییر رفتار فردی مانند ترویج ورزش یا تغییر رژیم غذایی خواهد بود.

میشل معتقد است تنظیم سیاست یک سلسله از اصلاحات پیشنهادی برای کمک به حل مشکل عمومی است و در این مرحله بدیل‌های سیاست دائماً ایجاد و بررسی می‌شود و به‌عنوان جزئی از جریان سیاست در نظر گرفته شده و پیوسته براساس استانداردهایی چون میزان هزینه اقتصادی، میزان مقبولیت اجتماعی و سیاسی اثربخشی، ارزیابی می‌شود. او بیان می‌کند که تنظیم سیاست یک روش است و سیاست‌هایی که با استفاده از اطلاعات ناکافی، طرح‌های تردیدآمیز و یا فرضیات غیرمنطقی با بی‌دقتی تنظیم شود با شکست مواجه می‌شود.

بازیگران رسمی سیاست مانند قانونگذاران و مدیران عالی، وظیفه اصلی را در این مرحله به عهده دارند که این امر نیز با داشتن دانش سیاسی، تجربه و تخصص لازم در فعالیت عرصه سیاسی ناشی می‌شود. علاوه بر بازیگران رسمی، بوروکراسی‌ها و گروه‌های فشار هم در این مرحله درگیرند. آنها اطلاعات زیادی درباره مشکل دارند که دامنه این اطلاعات از جزئیات فنی مشکل گرفته تا قضاوت در مورد اینکه آیا یک پیشنهاد از حمایت سیاسی لازم برخوردار است یا نه.

فرایند شناسایی آنچه که باید برای حل مشکل انجام گیرد و راه‌حل‌های پیشنهادی ممکن است با آن فرایندی متفاوت باشد که گروه‌های فشار، مشاوران و سایر ذی‌نفعان پیشنهاد می‌کنند. تعداد زیادی از فرایندهای موازی و مشابه تهیه و تدوین سیاست بین و درون حوزه‌های مختلف سیاسی و خرده نظام‌های سیاسی وجود دارد که سعی بر سایه انداختن بر این فرایند دارند.

اینکه چگونه این فرایندهای موازی و مشابه شکل می‌گیرند، موضوع مشخص شده‌ای نیست. جوامع سیاست،<sup>۱</sup> شبکه‌های خطی مشی،<sup>۲</sup> مثلث‌های آهنین،<sup>۳</sup> شبکه‌های

---

1. Policy Communities  
2. Policy Networks  
3. Iron Triangles

موضوعی،<sup>۱</sup> زیردولت‌ها<sup>۲</sup> و ائتلاف‌های طرف‌دار<sup>۳</sup> همه جزو این خرده نظام‌های سیاسی هستند که بر آنچه باید انجام شود قدرت تصمیم‌گیری دارند و سیاست را پس از بررسی نهایی آنها شکل می‌دهند.<sup>۴</sup>

#### ۴-۶-۱-۳ مرحله چهارم: مشروعیت سیاست<sup>۵</sup>

به‌طور کلی مشروعیت را همسویی و سازگاری با اصول و ضوابط قابل قبول تعریف کرده‌اند که فرایند اصلی آن تحقق اکثریت آراست.<sup>۶</sup> این مشروعیت از اکثریت آرا در قوه مقننه، در یک تصمیم قضایی یا بوروکراتیک یا اجرایی به دست می‌آید. به عبارت دیگر سیاستی مشروعیت لازم را دارد که: اول، با قانون اساسی یا قانون موجود سازگار باشد. دوم، با فرهنگ سیاسی موجود سازگاری داشته باشد. سوم، از حمایت مردمی برخوردار باشد. چهارم، از مقبولیت بازیگران سیاست برخوردار باشد.

در تحلیل ارزیابی مشروعیت سیاست توجه به سؤالات زیر اساسی است:

- آیا یک سیاست طی فرایند تصویب کاملاً از مشروعیت لازم برخوردار بوده است؟

- آیا به نگرش‌های گروه‌های ذی‌نفع اصلی توجه شده است؟

- آیا زمان کافی برای سنجش و مباحثه به سیاستگذاران داده شده است؟

- آیا موارد اخلاقی مدنظر قرار گرفته است؟

- آیا نظر عموم را جویا شده‌اید و سیاست از حمایت لازم برخوردار است؟<sup>۷</sup>

در امر قانونی کردن اعضا، قوه مقننه وظیفه اصلی را دارد، ولی برخورداری از نظریات و آرای اکثریت ممکن است از طریق تلاش‌های بوروکرات‌ها و مدیران اداری، اعضای گروه‌های وابسته به قوه قانونگذاری (سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات)، گروه‌های ذی‌نفوذ، مقامات و مسئولان سازمان‌های محلی و استانی و مانند آن، تحقق

1. Issue Networks
2. Sub-Government
3. Advocacy Coalitions
4. Patrick Farfard, Ibid.
5. Policy Legitimation

۶. سیدمهدی الوانی و فتاح شریف‌زاده، خط‌مشی‌گذاری عمومی، همان.

7. E. Kraft Micheal and Scott R. Furlong, Ibid., P.87.

یابد. بنابراین غیرممکن است بتوان شخص یا گروه منحصر به فردی را به تنهایی در این فرایند دخیل دانست.

شکل‌گیری اکثریت آرا با راهنمایی صرف و ساده بعضی از مسئولان صورت نمی‌گیرد بلکه در مباحث مورد بررسی موضوع سیاست تحقق می‌یابد. آنچه در دولت و سازمان‌های وابسته می‌گذرد، ممکن است در چگونگی، تعیین و زمان شکل‌گیری اکثریت آرا، نقش حیاتی داشته باشد. برای نمونه موضوعات مهمی چون آموزش و پرورش، آلودگی محیط زیست، برنامه‌های بهداشتی و یا افزایش بی‌رویه جمعیت، بر افکار عمومی و علائق گروه‌های ذی‌نفوذ و در نهایت شکل‌گیری اکثریت آرا در مجلس قانونگذاری به‌طور چشمگیری تأثیر می‌گذارد.<sup>۱</sup>

#### ۵-۶-۳-۱ مرحله پنجم: اجرا<sup>۲</sup>

پس از مطرح شدن یک مسئله عمومی در دستور جلسه و طرح انتخاب‌های مختلف برای آن و گزینش یک تصمیم از سوی دولت، آنچه باقی می‌ماند، اجرای آن تصمیم است. این مرحله از چرخه سیاستگذاری، اجرای سیاست است که می‌توان آن را «فرایندی که در آن برنامه‌ها یا سیاست‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند» تعریف کرد. مرحله‌ای که نشان می‌دهد طرح‌ها چگونه عملی می‌شوند.<sup>۳</sup> در این مرحله از فرایند سیاستگذاری مسئولیت سیاستگذاری از شاخه قانونی به شاخه اجرایی منتقل می‌شود.<sup>۴</sup> برای بیشتر افراد تصویب یک قانون از طرف مجلس یا یک انجمن شهری پایان فرایند سیاستگذاری است. در واقع این آغاز فعالیت دولت است که در نهایت بر بیشتر شهروندان و کسب‌وکارها بیش از آنچه که آنها تصور کنند تأثیر می‌گذارد. طبق نظر چارلز جونز<sup>۵</sup> اجرا، مجموعه فعالیت‌هایی به‌منظور آنکه یک برنامه یا یک

۱. سیدمهدی الوانی و فتاح شریفزاده، همان.

2. Policy Implomentation

۳. مایکل هاوالت و ام. رامش، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰، ۲۴۵.

4. Suzanne Edett Collins, "Nursing and the Public Policy Making Process: A. Primer" The Florid Nurse, 2006.

5. Charles Jonse

سیاست به نتیجه برسد. در یک اجرای موفق سه مورد از این فعالیت‌ها به‌طور ویژه مهم‌اند که عبارت است از سازمان،<sup>۱</sup> تفسیر<sup>۲</sup> و تخصیص.<sup>۳</sup>

سازمان به تأمین منابع، دفاتر و شیوه‌های مدیریت برنامه‌ها اشاره دارد. تفسیر به معنای ترجمه زبان برنامه‌هاست. به‌طوری‌که برنامه‌ها باید به کمک قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها به زبانی قابل درک تفسیر شوند. تخصیص هم به معنای تهیه و تدارک خدمات و پرداخت‌ها و سایر ابزارهای لازم در حد معمول است. اجرای سیاست یک مرحله بسیار سخت از فرایند سیاست‌گذاری است؛ زیرا در این مرحله است که مداخله واقعی دولت و پیامدهای آن دیده می‌شود.

#### الف) عوامل مؤثر بر اجرای سیاست‌ها

همان‌گونه که بیان شد تأمین منابع مالی و پولی یکی از موارد اجرای موفق سیاست‌هاست همه عواملان و برنامه‌های دولتی برای انجام موفق سیاست‌ها و فعالیت‌ها به منابع مالی و پولی وابسته‌اند.<sup>۴</sup> در اجرای مطلوب و کارای سیاست، برنامه یا طرح بر مسائل زیادی تأثیر می‌گذارد از جمله دسترسی به منابع مالی، نیروی انسانی کارآمد، تجهیزات، اطلاعات و امکانات لازم، آشنایی مجریان به مفاد سیاست، نظارت بر اجرا، وضعیت محیطی، طبیعت مسائل و سازوکار اداری سازمان مجری، منابع سیاسی و اقتصادی و گروه‌های هدف. گروه‌های قدرتمندی که سیاست بر آنها اثر می‌گذارد ممکن است با پشتیبانی یا مخالفت خود شرایطی را بر نحوه اجرای سیاست تحمیل کنند و خصوصیات آن را تغییر دهند. تغییر اوضاع و احوال سیاسی نیز بر اجرای سیاست مؤثر است. تعویض دولت ممکن است، بدون آنکه در خود سیاست تغییری ایجاد کند، شیوه اجرای آن را دگرگون سازد. سیاستگذاران می‌توانند برای بهبود طراحی سیاست‌ها و تسهیل اجرای آنها معیارهای متفاوتی را مدنظر قرار دهند که به چند مورد اشاره می‌شود:<sup>۵</sup> نخست آنکه سیاستگذاران باید هدف‌های سیاست و سلسله‌مراتب آنها را تا حد ممکن واضح بیان

1. Organization

2. Interpretation

3. Allocation

4. E. Kraft Micheal and Scott R. Furlong, Ibid., P. 84.

۵. مایکل هاوالت و ام. رامش، همان، ۲۵۱-۲۵۰.

کنند. این کار برای مجریان آنچه را که از آنها انتظار می‌رود و اولویتی را که باید در اجرای وظایف خویش به آن توجه کنند، مشخص می‌کند. دوم، تهیه سیاست باید به صورت ضمنی یا آشکار به نظریه علمی معتبری متکی باشد، تا مشخص شود چرا از موارد تعیین شده در آن انتظار می‌رود مشکل موجود را برطرف کند. برای مثال، سیاستی که طراحی شده تا مردم را به پس‌انداز کافی برای دوران بازنشستگی تشویق کند، باید به طور روشن مشخص کند که چرا مردم اکنون به اندازه کافی پس‌انداز نمی‌کنند. سوم، برای آنکه سیاست بتواند در اجرا موفق باشد، باید از اعتبار مالی و بودجه‌ای کافی برخوردار باشد. از مطمئن‌ترین راه‌های از بین بردن یک برنامه، نبود تخصیص اعتبار لازم برای آن است. چهارم، سیاست باید حاوی مقررات روشنی باشد تا سازمان‌های مجری بتوانند با آن سیاست را به اجرا درآورند. پنجم، وظیفه اجرا باید به سازمان‌هایی محول شود که از تجربه و تعهد کافی برخوردار باشند.

میشل و اسکات معتقدند قبل از اجرای سیاست باید به دو نکته توجه شود: تناسب سیاست<sup>۱</sup> و انتقال سیاست<sup>۲</sup>.

تناسب سیاست بدین معناست که آیا سیاست جدید با سیاست کلان، محیط برنامه، سیاست چارچوب و اصول اساسی منطبق است؟ آیا به آنها احترام می‌گذارد؟ آیا در انسجام با منابع عموم و ذی‌نفعان است؟ این تناسب باید هم عمودی و هم به صورت افقی وجود داشته باشد. برای مثال در تناسب عمودی، سیاست باید با سیاست‌های دولت و جریان سیاست عمودی، یعنی حرکت از سیاست چارچوب به سیاست عملیاتی، سازگاری داشته باشد. در تناسب افقی سیاست جدید باید با سیاست‌های دیگر دولت‌ها یا بخش‌هایی با فرامین مشابه، حیطه‌های جغرافیایی و ذی‌نفعان اصلی متناسب باشد.

انتقال سیاست به این معناست که آیا اجراکنندگان سیاست‌ها و برنامه‌ها، پیام‌ها و ابلاغیه‌ها را به خوبی دریافت می‌کنند؟ آیا به اندازه کافی می‌دانند که چگونه کار را به خوبی انجام دهند؟ روش‌هایی موجود است که به کمک آنها این انتقال به خوبی می‌تواند صورت گیرد.

• برگزاری کارگاه‌های آموزشی و سمینارهایی برای آشنایی کارکنان و مجریان سیاست و برگزاری جلسات مشابه برای سطوح مختلف مدیریت،

---

1. Policy Alignment

2. Policy Transfer



- ملاقات با مجریان سیاست و بحث درباره مشکلات و نگرانی‌های آنها،
- تدارک تشکیلاتی با هدف یادگیری مداوم به‌منظور درج قضایای نوشته شده
- مجریان سیاست روی وبسایت یا بخش‌نامه کردن قضایا<sup>۱</sup> در نسخه‌هایی به‌طور روزانه،
- درج پرسش‌های متداول بر وبسایت.<sup>۲</sup>

### ب) ساختارهای اجرایی

در اجرای مؤثر سیاست‌ها (خط‌مشی‌ها) مهم‌تر از همه طراحی ساختارهای اجرایی<sup>۳</sup> است که اجرا را عملیاتی می‌کند. اجرای سیاست نه با دست نامرئی و نه با یک سازمان مجری به تنهایی امکان‌پذیر نخواهد بود، بلکه سازمان‌های متعدد یا خوشه‌ای در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی در فرایند اجرا تأثیر دارند. در اجرای یک طرح، سیاست یا برنامه اجتماعی، هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع لازم است. این ساختارها غیر از سازمان‌ها هستند. ساختار اجرایی واجد تجزیه و تحلیل در فرایند اجراست که حلقه ارتباطی و میزان مشارکت و فعالیت سازمان‌ها را در اجرای خط‌مشی واحد نشان می‌دهد.<sup>۴</sup> ویژگی‌های ساختارهای اجرایی در مقایسه با سازمان‌ها این‌گونه است: رسمیت‌پذیری کمتر ساختارهای اجرایی، خاصیت اجتماعی و پویایی در ساختارهای اجرایی، منطق مذاکره و مبادله در ساختارهای اجرایی، شکل‌گیری ساختار اجرایی در اثر روابط افراد با برنامه. سازمان‌دهی و ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های مجری سیاست با ساختارهای اجرایی امکان‌پذیر است. بسیار اتفاق می‌افتد که سیاست‌های مناسبی در کل کشور وضع می‌شود و سازمان‌های زیادی در اجرای آن درگیر می‌شوند؛ اما چون ارتباط مناسبی میان این سازمان‌ها برقرار نشده و تفکیک و توزیع وظایف به‌درستی صورت نگرفته از اجرای سیاست ناتوانند.

### ج) بازیگران اجرای سیاست

در خصوص اینکه چه کسی سیاست‌ها را اجرا می‌کند نظرهای متفاوتی وجود دارد. علت این

---

1. Case Study  
2. Bruce L. Smith, Ibid., P.17.  
3. Implementation Structure

۴. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۲۰۴.

امر به نوع سیاست، دامنه و وسعت آن و همچنین اهدافی که دنبال می‌کند و به محیط‌های متفاوتی برمی‌گردد که سیاست در آن اجرا می‌شود. اما به‌طور کلی می‌توان بازیگران اصلی نظام اجرای سیاست را به این شرح فهرست کرد:<sup>۱</sup> - بوروکرات‌ها و کارگزاران اداری، - قانونگذاران و سیاستگذاران، قضات و قوه قضائیه - گروه‌های ذی‌نفع و فشار، - شهروندان و نهادهای مدنی. در واقع می‌توان گفت اجرای سیاست، حاصل ارتباط تعاملی میان بازیگران فوق است.

● **بوروکرات‌ها:** سازمان‌های اجرایی و اداری به دلیل توان اجرایی، وجود منابع انسانی و داشتن قدرت رسمی، آزادی عمل زیادی در اجرای سیاست‌های عمومی دارند. آنها غالباً براساس مأموریت‌های معلوم و گسترده ایجاد شده‌اند و وظیفه اصلی‌شان اجرای سیاست‌هاست. اگرچه در سایر فرایندهای سیاست‌گذاری نیز وظایفی دارند، اما نقش و وظیفه آنها نسبت به نقش و وظیفه اجرایی کمتر است.

● **قانونگذاران:** وظیفه قانونگذاران در دو مرحله زمان تصویب قوانین و مرحله اجرای آن است. آنان با تصویب قوانین و تنظیم سیاست‌های مناسب تأثیر زیادی در اجرای صحیح و کامل سیاست‌ها می‌گذارند. همچنین با نظارت بر اجرای صحیح سیاست کمک بسیاری به بوروکراسی در اجرای سیاست می‌کنند.

● **کارگزاران قضایی:** دادگاه‌ها و قضات در دو حوزه درگیر اجرا هستند. در حوزه اول به‌عنوان مجری و کارگزار، قوانین و سیاست‌هایی را اجرا می‌کنند که در حوزه قضایی وضع شده است. در حوزه دوم قضات و به‌طور کلی دستگاه قضایی نقش ناظر و بازدارنده را ایفا و در صورت تخلف در اجرای قانون با متخلفان برخورد می‌کنند و همچنین بر اجرای سیاست در زمان عمل و پس از آن نظارت دارند.

● **نهادهای مدنی:** تشکل‌های سازمان‌یافته یا حتی سازمان‌نیافته مدنی و مردمی با ظرفیت‌هایی که در اختیار دارند می‌توانند به اجرا کمک کنند. آنان به سبب ارتباط تعاملی خود با جامعه در تشویق و ترغیب مردم و گروه‌های مختلف جامعه در اجرای سیاست‌ها نقش فزاینده‌ای به عهده دارند.

● **گروه‌های ذی‌نفوذ و فشار:** این گروه‌ها هم در تدوین و تنظیم سیاست و هم در اجرای

آن نقش مؤثری ایفا می‌کنند. گروه‌های ذی‌نفوذ و فشار اگر منافع خود را در اجرای صحیح و کامل سیاست ببینند، ضمن آنکه خود وارد عرصه اجرا می‌شوند، دیگران را نیز ترغیب می‌کنند. اما اگر منافع آنها در عدم اجرای سیاست باشد تمام تلاش خود را در این امر متمرکز می‌کنند.

#### د) ابزارهای اجرای سیاست

ابزار سیاست که گاهی وسایل سیاست یا ابزار حاکم نیز نامیده می‌شود وسایل یا تدابیری واقعی است که دولت برای اجرای سیاست‌ها در اختیار دارد و از میان آنها باید انتخاب صورت گیرد. اندیشمندان تلاش زیادی برای تعیین ابزارهای سیاست مورد استفاده سیاستگذاران و طبقه‌بندی آنها انجام داده‌اند. کرشن و همکاران با در نظر گرفتن حالت فزاینده سطح مداخله دولت فهرستی از ده نوع ابزار اساسی سیاست ارائه کردند، آنها ابزارها را در سه طبقه داوطلبانه، مختلط و اجباری دسته‌بندی کردند:<sup>۱</sup>

۱. **ابزارهای داوطلبانه:** ویژگی مهم ابزارهای داوطلبانه آن است که میزان مداخله دولت در آنها کم یا هیچ است و اقدام مورد نظر بر مبنای داوطلبانه انجام می‌شود. این ابزارها عبارتند از: خانواده و جامعه، سازمان‌های داوطلب و بازار.

- **خانواده و جامعه:** اولین مجموعه از ابزارهای داوطلبانه که دولت می‌تواند برای اجرای سیاست‌ها به آن تکیه کند خانواده و جامعه است. در همه جوامع، خویشاوندان، دوستان و همسایگان، کالاها و خدمات متعددی تأمین می‌کنند. دولت می‌تواند اقداماتی برای گسترش نقش آنها انجام دهد. به‌گونه‌ای که اهداف سیاست‌های دولت به شکل بهتری تحقق یابد. این کار از دو طریق امکان‌پذیر است: الف) به شکل غیرمستقیم و با کاهش خدمات دولت به این امید که خانواده‌ها و جوامع برای پر کردن شکاف اقدام خواهند کرد. ب) به شکل مستقیم و با افزایش مشارکت و مداخله آنها.

- **سازمان‌های داوطلب:** برای این گروه سازمان‌ها هیچ‌گونه اجباری از سوی دولت وجود ندارد و موانع اقتصادی مانند کسب سود و توزیع منافع دیده نمی‌شود. سازمان‌های خیریه و گروه‌های غیرانتفاعی از جمله این سازمان‌ها هستند که امروزه به شکلی

گسترده برای رفع مشکلات اجتماعی به کار می‌آیند. آنها می‌توانند انعطاف‌پذیری، سرعت در پاسخ‌گویی و فرصت برای آزمایش را فراهم کنند که در سازمان‌های دولتی چندان دیده نمی‌شود همچنین، این سازمان‌ها به دلیل توجه به نیازمندان، ابزارهایی هستند که به برقراری مساوات و برابری کمک می‌کنند.

- **بازار:** بازار وسیله‌ای است اثربخش و کارا برای تأمین اکثر کالاهای خصوصی که با استفاده از آن می‌توان مطمئن شد که منابع فقط به کالاها و خدماتی تخصیص داده خواهند شد که از سوی جامعه ارزشمند قلمداد می‌شوند. بازار ممکن است در موقعیت‌های مختلف ابزار مناسبی نباشد، برای مثال بازار نمی‌تواند به میزان کافی کالاهای عمومی را تأمین کند. گرچه بازار، سازمانی داوطلبانه است، ولی قدرت‌های مهارتی دولت آن را پشتیبانی می‌کند.<sup>۱</sup>

۲. **ابزارهای مختلط:** ابزارهای مختلط ویژگی‌های هر دو ابزار داوطلبانه و اجباری را دربردارد و امکان مداخله دولت در سطوح مختلف را برای شکل‌دهی به تصمیمات بازیگران غیردولتی فراهم می‌کند و این در حالی است که تصمیم‌گیری نهایی به بازیگران خصوصی واگذار می‌شود. دامنه مداخله از توزیع صرف اطلاعات، تا وضع مالیات بر فعالیتی غیرمطلوب گسترده است و عبارت‌اند از: اطلاعات و توصیه، یارانه، مزایده حقوق مالکیت، مالیات و پرداخت هزینه از سوی استفاده‌کننده.

- **اطلاعات و توصیه:** توزیع اطلاعات، ابزاری منفعل است؛ به این معنا که اطلاعات به افراد و شرکت‌ها داده می‌شود تا رفتار آنها به شکل مطلوب تغییر یابد. اطلاعات با این هدف در اختیار مردم قرار می‌گیرد که آگاهی آنها را افزایش دهد و آنها بتوانند انتخاب‌های آگاهانه‌تری داشته باشند. به‌عنوان نمونه می‌توان اطلاعات عمومی در زمینه تأثیرات مخرب سیگار را ذکر کرد. در این نوع ابزار، مردم الزامی به ارائه عکس‌العمل به شیوه‌های خاص ندارند. توصیه یا ترغیب متضمن فعالیت بیشتر دولت در مقایسه با توزیع اطلاعات است. این ابزار تلاش سازمان‌یافته‌ای برای تغییر اولویت‌ها و اقدامات عوامل مورد نظر به‌جای اطلاعات صرف دادن به آنها با امید به تغییر رفتار به شکل مطلوب است. برای مثال از مردم درخواست می‌شود که آب یا انرژی را به هدر ندهند به

امید اینکه بتوان رفتار آنها را تغییر داد. این ابزار نقطه شروع خوبی برای دولت جهت مقابله با مشکلاتی است که راه حل قطعی برای آنها وجود ندارد و به کارگیری آن نیز آسان است.

**- مزایده حقوق مالکیت:** بر مبنای این فرض که بازار غالباً مؤثرترین ابزار تخصیص منابع است، دولت زمانی از مزایده حق مالکیت استفاده می کند که این حالت وجود نداشته باشد. این ابزار از طریق پیش بینی مقدار ثابتی از حقوق انتقال پذیر برای مصرف منابع مشخصی شکل می گیرد و ایجاد کمبود خودساخته و فعال کردن سازوکار قیمت از تأثیرات آن است.<sup>۱</sup>

**- یارانه:** یارانه به همه شکل های انتقال های مالی به افراد، شرکت ها و سازمان ها از سوی دولت ها یا از طرف افراد، شرکت ها یا سازمان های تحت نظر دولت اشاره دارد. یارانه ابزاری بی نهایت نامتجانس است و شکل های مختلفی را شامل می شود، از جمله: امتیازات ویژه، انگیزه های مالیاتی، اوراق کمک هزینه، پرداخت وام از سوی دولت. در استفاده از این ابزار مزایایی را می توان برشمرد: یارانه ها از نظر سیاسی مقبول تر است، هزینه اداره و به کارگیری یارانه می تواند کمتر باشد، از نظر اداره ابزار انعطاف پذیری است. اگر میان خواسته دولت از مردم و تمایل آنها، سازگاری باشد استفاده از این ابزار آسان است.

**- مالیات و پرداخت هزینه از سوی استفاده کننده:** مالیات از نظر قانونی، پرداخت اجباری افراد یا شرکت ها به دولت است و هدف اصلی آن، افزایش درآمد دولت برای جبران هزینه هاست. مالیات را می توان به عنوان یکی از ابزارهای سیاست برای ترغیب به یک رفتار خاص یا جلوگیری از آن استفاده کرد. دولت با وضع مالیات بر کالا و خدمات یا فعالیت خاصی، به طور غیرمستقیم می کوشد مصرف کالا و خدمات یا انجام فعالیت خاص را کاهش دهد. برای مثال بسیاری از سیاست های دولت ها ناظر بر کاهش کشیدن سیگار و مشروبات الکلی به دلیل آثار مخرب آنهاست و دولت برای تحقق این اهداف مالیات سنگینی برای سیگار، مشروبات الکلی و درآمدهای ناشی از قمار وضع می کند. مزایای استفاده از مالیات به عنوان یک ابزار سیاست عبارت است از: به کارگیری آن آسان است، انگیزه مالی مستمری برای کاهش فعالیت نامطلوب فراهم می سازد، ابزار

انعطاف‌پذیری است، باعث افزایش نوآوری می‌شود؛ زیرا شرکت‌ها را تشویق می‌کند تا به دنبال راهکارهای ارزان‌تر باشند.

۳. **ابزارهای اجباری:** ابزارهای اجباری یا دستوری، اقدام افراد یا شرکت‌های هدف را که آزادی عمل محدودی دارند هدایت می‌کند و عبارت‌اند از: مقررات، شرکت‌های دولتی، تأمین مستقیم.

– **مقررات:** مقررات، فرایند یا فعالیت‌هایی است که حکومت برای افراد و مؤسسات، مجاز یا غیرمجاز می‌داند. این فعالیت‌ها عمدتاً خصوصی و گاهی عمومی هستند و حکومت کنترل بر آنها را از طریق فرایند اداری مستمر و عموماً با سازمان‌های انتظامی خاص انجام می‌دهد. مقررات به‌عنوان ابزار سیاست چندین مزیت دارد: اول، اطلاعات لازم برای تدوین مقررات در مقایسه با ابزارهای داوطلبانه و مختلط کمتر است. دوم، زمانی که اقدام خاصی کاملاً نامطلوب تشخیص داده شود، تدوین مقرراتی در مورد ممنوعیت آنها آسان‌تر از یافتن روش‌هایی برای ترغیب به عدم تولید و توزیع آنهاست و سوم، اگر دولت همه اطلاعات را در اختیار داشته باشد و دقیقاً بداند که به دنبال چه موضوعی است، مقررات از نظر اداری، در مقایسه با سایر ابزارها، اثربخش‌تر است. چهارم، مقررات به دلیل قابلیت پیش‌بینی بیشتر، امکان هماهنگی بهتر تلاش‌ها و برنامه‌ریزی را فراهم می‌سازد. پنجم، قابلیت پیش‌بینی آنها باعث می‌شود تا در مواقع بحرانی که عکس‌العمل فوری لازم است، ابزار سودمندی باشد. ششم، مقررات در مقایسه با دیگر ابزارها مانند یارانه و انگیزه‌های مالیاتی، کم‌هزینه‌تر است.

– **شرکت‌های دولتی:** شرکت‌های دولتی به‌عنوان ابزارهای سیاست برای دولت‌ها مزایایی دارند: اولاً، در موقعیت‌هایی که کالاها یا خدمات مورد نیاز جامعه را بخش خصوصی به دلیل نیاز به سرمایه زیاد یا بازگشت سرمایه کم تولید نمی‌کند این شرکت‌ها (دولتی) ابزار اقتصادی کارایی برای اهداف سیاست هستند. ثانیاً، میزان اطلاعات لازم برای ایجاد شرکت‌های دولتی، در مقایسه با زمانی که ابزارهای داوطلبانه یا مقررات، استفاده می‌شوند از جهات مختلف بسیار کمتر است. ثالثاً، از نظر اداری، شرکت‌های دولتی می‌توانند در صورت گسترده بودن مقررات، از مدیریتی ساده استفاده کنند. خامساً، منافع حاصل از فعالیت شرکت‌های دولتی را می‌توان به خزانه عمومی واریز و از آن برای پرداخت هزینه‌های عمومی استفاده کرد.

- **تأمین مستقیم:** در این نوع ابزار دولت با استفاده از کارکنان خود اقدام به تأمین کالا و خدمات کرده و هزینه آن را از خزانه عمومی فراهم می‌سازد. اکثر کارهای دولت با استفاده از این ابزار انجام می‌شود از جمله: دفاع ملی، روابط سیاسی، تأمین پلیس، آتش‌نشانی و آموزش و پرورش این ابزار به دلیل نیاز به اطلاعات کم، به‌کارگیری آسانی دارد و عاری از مشکلات ارائه غیرمستقیم مانند چانه‌زنی و نیاز بیشتر به اطلاعات است. در ضمن امکان درونی کردن معاملات را فراهم می‌سازد و از این رو هزینه انجام کار به شکل غیرمستقیم را به حداقل کاهش می‌دهد.

### ۶-۱-۳ مرحله ششم: ارزیابی سیاست<sup>۱</sup>

به محض آنکه ضرورت پرداختن به یک مسئله عمومی تشخیص داده شود، راه‌حلهایی متفاوت برای آن مطرح و از میان آنها تعدادی انتخاب می‌شود و به اجرا درمی‌آید. دولت‌ها پس از این مرحله به ارزیابی چگونگی عملکرد سیاست می‌پردازند. بنابراین ارزیابی سیاست فرایندی است که در آن مشخص می‌شود یک سیاست در عمل از چه ابزارهایی استفاده کرده و درصدد تحقق چه اهدافی بوده است.<sup>۲</sup> آیا سیاست‌ها و برنامه‌ها به خوبی عمل کرده‌اند؟ آیا سیاست‌ها به اهدافشان دست یافته‌اند؟ آیا به‌طور مثال سیاستی که درصدد بهبود رفاه مردم بوده، رفاه آنها را تأمین کرده است؟ آیا سیاست‌ها پیامدهای پیش‌بینی‌ناپذیری داشته‌اند؟ به‌ویژه پیامدی که زیان‌بار باشد.

در ارزیابی سیاست نه تنها موفقیت آن بلکه نتایج میزان مشروعیت آن هم ارزیابی می‌شود. به دلایل بسیاری دولت درگیر ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌هاست. به‌طوری‌که مهم‌ترین آن میزان هزینه‌های صورت گرفته است. برنامه‌ها و سیاست‌های دولت بسیار پرهزینه‌اند و سیاستگذاران باید به رأی‌دهندگان پاسخ‌گو باشند. سیاستگذاران تمایل دارند بدانند آیا نتایج به‌دست آمده ارزش این مقدار هزینه را داشته است یا نه؟ این پرسشی است که در قلب تحلیل و ارزیابی سیاست قرار دارد. ارزیابی سیاست تنها در مورد مطالعات فنی نتایج برنامه‌ها و سیاست‌ها نیست. در مراحل قبل فرایند

سیاستگذاری که عبارت‌اند از: تهیه و تنظیم سیاست، مشروعیت‌بخشی و اجرا ارزیابی می‌شود و در مورد ارزش برنامه‌ها و تصمیماتی که منافع زیادی برای همه بازیگران سیاست دارد، قضاوت‌های سیاسی صورت می‌گیرد.

بدین مفهوم برنامه‌ها و سیاست‌ها را بدون وقفه اعضای کنگره، گروه‌های ذی‌نفع، اتاق‌های فکر و دیگران ارزیابی می‌کنند و این امر ممکن است به تغییر سیاست منجر شود. اغلب، سیاست‌ها و برنامه‌ها تغییرات تدریجی پیدا می‌کنند تا اثربخش‌تر شوند یا اینکه اهداف بازیگران سیاست را برآورده سازند.<sup>۱</sup>

عمق و دقت ارزیابی سیاست به نظر کسانی بستگی دارد که دستور شروع آن را صادر کرده‌اند یا به اجرای آن متعهد شده‌اند. در فرایند ارزیابی سیاست به‌طور عمده دیوان‌سالاران و سیاست‌مداران دولتی مرتبط با آن سیاست دخالت دارند. البته معمولاً افراد غیردولتی زیرنظام‌های سیاست نیز در ارزیابی مؤثرند. حتی می‌توان از مردم عادی هم نام برد که در نهایت در زمان رأی‌گیری به آن سیاست رأی می‌دهند. معمولاً سه شیوه ارزیابی سیاست مطرح است:<sup>۲</sup>

**الف) ارزیابی اداری:** در این نوع ارزیابی منظور این است که مطمئن شویم سیاست‌ها با صرف کمترین منابع و تحمیل کمترین هزینه به شهروندان، به اهداف مورد نظر دست یافته است. این نوع ارزیابی را عموماً درون دولت و مؤسسات تخصصی ویژه‌ای انجام می‌دهند که به شکل‌های مختلف است:

- **ارزیابی تلاش:**<sup>۳</sup> در این ارزیابی میزان درون‌داده‌های برنامه، مورد سنجش قرار می‌گیرد؛ یعنی مشخص می‌شود دولت‌ها برای دستیابی به اهداف خود تا چه حد تلاش کرده‌اند.
- **ارزیابی عملکرد:**<sup>۴</sup> برون‌داده‌های برنامه و نه درون‌داده‌ها بررسی می‌شود و مشخص می‌شود که سیاست با توجه به اهداف بیان شده به چه نتیجه‌ای دست یافته است.
- **ارزیابی کارایی:** هزینه‌های یک برنامه، ارزیابی و قضاوت می‌شود آیا همین مقدار بازده را با کیفیت مشابه می‌توان با هزینه کمتر به دست آورد.

1. E. Kraft and Scott R. Furlong, Ibid., P.89.

۲. همان.

3. Effort Evaluation

4. Performance Evaluation



● **ارزیابی فرایند:** روش‌های سازمانی، شامل مقررات و رویه‌های اجرایی برنامه‌ها بازبینی می‌شود. (ب) **ارزیابی قضایی:** این نوع ارزیابی به جنبه‌های قانونی شیوه‌هایی می‌پردازد که برنامه‌های دولتی به کمک آنها به اجرا درمی‌آید. این ارزیابی را نیروهای قضایی انجام می‌دهند و آنها به مسائلی توجه دارند که ممکن است بین اقدامات دولت و مقررات قانون اساسی یا معیارهای وضع شده در مورد حقوق افراد، تعارض به‌وجود آید. (ج) **ارزیابی سیاسی:** این نوع ارزیابی را تقریباً همه افراد و با هر نفع سیاسی می‌تواند انجام دهد. این ارزیابی‌ها برخلاف دو نوع ارزیابی قبلی غیرنظام‌مند و از نظر فنی لزوماً پیچیده نیست. هدف این نوع ارزیابی‌ها به‌ندرت اصلاح سیاست‌هاست و معمولاً به حمایت یا مبارزه با آنها برمی‌خیزد. نوع متداول ارزیابی سیاسی سیاست، دریافت نظر مشورتی اعضای دیگر زیرنظام‌های آن سیاست است.

### ۲-۳ عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاستگذاری

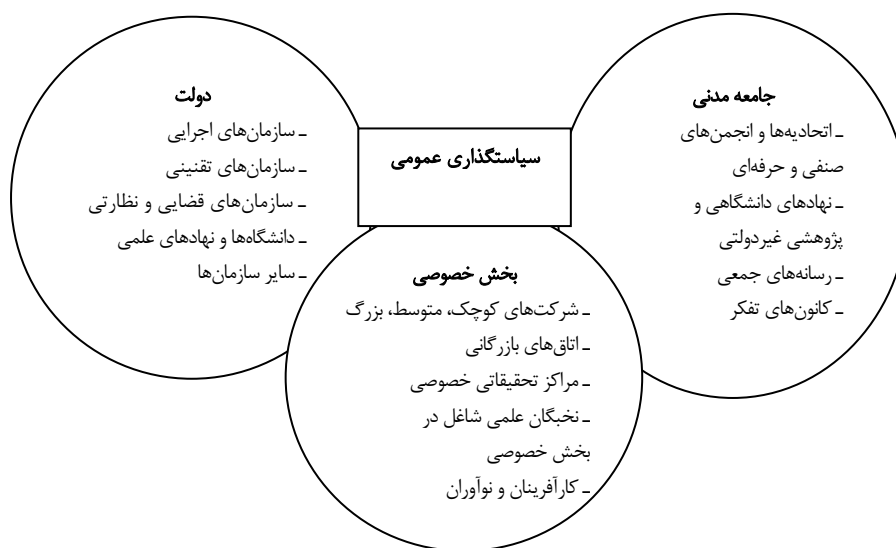
ماهیت چند بعدی، عمومیت و گستردگی مسائل عمومی مستلزم حضور مؤثر گروه‌ها و عوامل مختلف است. این عوامل در فرایند سیاستگذاری به‌صورت مداوم یا موردی نقش ایفا می‌کنند. اسمیت، فرایند سیاستگذاری عمومی را به‌صورت مجموعه‌ای از آثار و عواملی مانند اعتقادات و ارزش‌های جامعه، دانش و فن، فشار و قدرت، حمایت و نبود حمایت و قوانین و مقررات تصویر کرده است. ارزش‌های جامعه ازسوی مراجع مذهبی و سنتی و فرهنگ حاکم، دانش و فن ازسوی متخصصان و کارشناسان امر، فشار و قدرت ازطرف صاحبان قدرت، حمایت و عدم حمایت ازسوی گروه‌های ذی‌نفوذ و قوانین و مقررات ازسوی سازمان‌ها و مراجع قانونی اعمال می‌شوند و در فرایند سیاستگذاری تأثیر می‌گذارند.<sup>۱</sup>

در مرحله شناخت مشکل عواملی مانند مطبوعات و رسانه‌ها، سازمان‌های مجری، گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاهیان و نهادهای مدنی به ایفای نقش می‌پردازند. در مرحله بعد، مطبوعات و رسانه‌ها، نخبگان علمی، بوروکرات‌ها، دانشگاه‌ها و مانند آن به یافتن راه‌حل‌های مختلف کمک می‌کنند.<sup>۲</sup>

۱. سیدمهدی الوانی، همان، ۱۳۸۰.

۲. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۱۴۴.

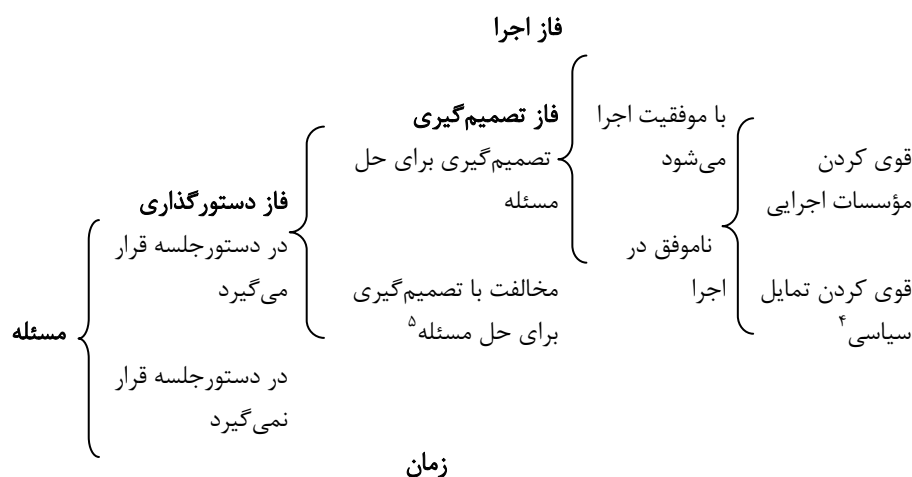
عوامل مؤثر بر سیاستگذاری در جوامع، فرهنگ‌ها و در زمان‌های متفاوت با وزن و قدرت‌های مختلفی ظاهر می‌شود. در جامعه‌ای که اجبار و ارباب اساس کارهاست و زورمندان حاکمیت دارند اولویت در سیاستگذاری با عامل اجبار است و در جامعه دیگری که حکومت قانون برقرار است، اولویت با قوانین و مقررات می‌باشد و به همین ترتیب در جامعه‌ای که اصول مذهبی بر آن حاکم است اولویت با اعتقادات و مبانی مذهبی و ارزشی جامعه است. البته در تمامی این موارد سایر عوامل نیز حضور دارند و آثاری از خود بر فرایند سیاستگذاری باقی می‌گذارند، اما اثر آنها تحت‌الشعاع عاملی است که اولویت اول را داراست. با توجه به نوع خطمشی و میزان تأثیرگذاری گروه‌های سیاسی یا علمی در آن، طبقات مختلفی از بازیگران حضور بیشتری دارند. برای مثال، در سیاست‌های علمی و فنی، نخبگان علمی و دانشگاهی بیشتر فعال‌اند و در سیاست‌های عمومی، سیاست‌مداران و گروه‌های سیاسی نقش پررنگ‌تری دارند. در نگاهی کلی می‌توان عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاستگذاری را به سه بخش عمده، جامعه مدنی، دولت و بخش خصوصی تقسیم‌بندی کرد.<sup>۱</sup>



شکل ۱-۳ عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاستگذاری عمومی

### ۳-۳ مروری بر مدل خطی<sup>۱</sup> فرایند سیاستگذاری و نقد آن

همان‌گونه که قبلاً گفته شد در ادبیات سیاستگذاری بیان‌های مختلفی از این فرایند از سوی صاحب‌نظران مختلف مطرح شده که همگی تقریباً مراحل مشابهی از این فرایند با عناوین مختلف بیان کردند. در ادبیات سیاستگذاری به این فرایند، سیاستگذاری خطی، عقل سلیم<sup>۲</sup> یا عقلانی گفته می‌شود. این مدل به فرایند سیاستگذاری دید گسترده‌ای دارد و به‌عنوان یک فرایند راه‌حل مسئله منطقی، عقلانی و تحلیلی معرفی می‌شود. در این مدل همان‌گونه که ذکر شد تصمیمات در مجموعه‌ای از فازهای پی‌درپی گرفته شده که عبارت‌اند از:<sup>۳</sup> مرحله دستورگذاری، مرحله تصمیم‌گیری و مرحله اجرا.



شکل ۲-۳ مدل خطی فرایند سیاستگذاری

این مدل فرض می‌کند که رویکرد سیاستگذاران به مسئله عقلانی است و آنها هر

1. Liner Model  
 2. Common Sence  
 3. Rebecca Sutton, "The Policy Process: An Overview", Overseas Development Institute, London, 1999, P. 9.  
 4. Fortify Political Will  
 5. Decision Against

مرحله از فرایند را به‌طور عقلانی و بادقت انجام می‌دهند و به‌دقت همه اطلاعات جایگزین را بررسی می‌کنند و چنین فرض می‌شود که اگر سیاست‌ها به هدف مورد نظر دست نیابند، مشکل متوجه خود سیاست نیست بلکه متوجه شکست مدیریتی یا سیاسی در اجرای آن است و شکست در اجرا می‌تواند به‌علت نبود تمایل سیاسی، مدیریت ضعیف یا کمبود منابع باشد.

شواهد زیادی وجود دارد که این مدل به دور از واقعیت است و علوم سیاسی، جامعه‌شناسی، انسان‌شناسی،<sup>۱</sup> روابط بین‌الملل و مدیریت کسب‌وکار همگی بر این فرایند تأثیرگذارند. در این مدل میان سیاستگذاری و اجرا شکاف وجود دارد و این شکاف و جدایی از سوی سیاستگذاران این‌گونه تصور می‌شود که سیاست‌ها و دنیای سیاست فعالیت‌های تصمیم‌گیری را احاطه کرده، درحالی‌که اجرا یک فعالیت اجرایی است. این جدایی یک نقص عمده در مدل خطی محسوب می‌شود؛ زیرا سیاست‌ها اغلب زمانی تغییر می‌کنند که در بوروکراسی‌ها به‌سوی سطوح محلی خودشان جاری می‌شوند و مجریان با سیاستگذاران تعامل برقرار کرده و سیاست‌ها را تبدیل و جدید می‌کنند. مهم‌ترین پیامدهای دوگانگی میان سیاستگذاری و اجرا این است که به سیاستگذار امکان می‌دهد که از مسئولیت فرار کند.

بنابراین فرایند سیاستگذاری به همان اندازه که یک فرایند تحلیلی و حل مسئله است، فرایند سیاسی هم است و این فرایند آن‌طور که در اغلب ادبیات سیاستگذاری آمده یک فعالیت منطقی نیست. درحقیقت استعاره‌هایی که در سال‌های اخیر برای فرایند سیاستگذاری به‌کار گرفته می‌شود واقعاً بی‌نظم و آشفته<sup>۲</sup> است و سیاست‌ها نتیجه فرایندهای پیچیده سیاسی، اجتماعی و نهادی<sup>۳</sup> است که بهترین توصیف از سیر تکاملی آن است. کلی و شافر<sup>۴</sup> این مطلب را در این جمله خلاصه می‌کنند که فرایند سیاستگذاری یک بی‌نظمی کامل از اهداف و اتفاقات است که در این صورت با اجرای منطقی براساس استراتژی‌های مشخص شده روبه‌رو نیست.<sup>۵</sup>

1. Anthropology

2. Messy

3. Institutional

4. Clay and Schaffer

5. Rebecca Sutton, Ibid., P. 32.

#### ۳-۴ جمع‌بندی

در این فصل فرایند سیاستگذاری مطالعه و مفهوم آن مطرح و بررسی شد. ضمن اشاره به دیدگاه‌های مختلف در مراحل و فرایند سیاستگذاری به دو مدل فرایند سیاستگذاری به تفصیل پرداخته شد. در این پژوهش اساس کار بر مدل فرایند سیاستگذاری میشل و اسکات گذاشته شده است. این مدل سیاستگذاری شامل این مراحل است: تعریف مشکل، دستورگذاری، تهیه، تدوین و شکل‌گیری سیاست، مشروعیت‌بخشی، اجرا، ارزیابی و تغییر.

در پایان نیز بر مدل خطی فرایند سیاستگذاری و نقد آن مروری شده است. فرایند واقعی سیاستگذاری بسیار پیچیده است و متغیرهای سیاسی بر آن اثر می‌گذارد، به‌علت همین پیچیدگی فرایند و فراوانی متغیرهای اثرگذار است که موضوع مدل‌های سیاستگذاری در حوزه سیاستگذاری مطرح شده<sup>۱</sup> و طی سالیان، علوم سیاسی نظیر دیگر رشته‌های علمی مدل‌هایی را توسعه داده است که به ما در درک زندگی سیاسی کمک می‌کند.<sup>۲</sup> خلاصه، ساده و گویا بودن مدل‌ها سیاستگذاران را یاری داده و آنها را در اتخاذ تصمیمات بهتر و ارزیابی آن کمک می‌کند. بدین‌منظور در ادامه مطالب و در فصل بعد به معرفی مدل‌ها پرداخته می‌شود و به توضیح مختصری از هر مدل اکتفا خواهد شد.

۱. سیدمهدی الوانی و فتاح شریف‌زاده، همان، ۱۸.

۲. حسن گیوریان و محمدرضا ربیعی مندجین، همان، ۷۵.



## فصل چهارم مدل‌های سیاستگذاری

### ۴-۱ مدل و کاربرد آن در سیاستگذاری عمومی

از میان ابزارهای مفهومی که برای تحلیلگران سیاست رایج‌تر و مفیدتر است می‌توان از مدل‌ها و گونه‌شناسی آنها نام برد. این نوع مفاهیم ذهنی کمک می‌کند تا مفهوم شکل‌گیری و اجرای سیاست بهتر درک شود. بنا به نظر توماس دای<sup>۱</sup> یک مدل: «یک نمونه ساده شده از ابعاد دنیای واقعی است». ضرورتاً یک مدل ما را با الگو یا نمایش تصویری یک بعد از فرایند سیاستگذاری آشنا می‌سازد. صاحب‌نظران علوم سیاسی نظیر دیگر شاخه‌های علوم، مدل‌های چندی را برای درک مسائل سیاستگذاری طرح کرده و ارائه داده‌اند. هریک از این الگوها مسائل سیاست عمومی، علل و پیامدهای آن را از دیدگاه متفاوتی بررسی و تعمق می‌کند. درحالی‌که هیچ‌یک از این مدل‌ها بهترین مدل تلقی نمی‌شود، هریک از آنها دیدگاه‌های مشخصی را درباره مسائل مختلف سیاست ارائه می‌دهند و ما را قادر می‌سازند که مشکلات عمومی را به بهترین نحو تجزیه و تحلیل کنیم.<sup>۲</sup>

سودمندی یک مدل، بهترین معیار برای ارزیابی آن به‌شمار می‌آید. توماس دای چند معیار برای ارزیابی میزان سودمندی مدل‌ها پیشنهاد می‌کند:<sup>۳</sup>

۱. آیا مدل به زندگی سیاسی نظم می‌بخشد و آن را ساده می‌کند تا به تفکر در مورد آن و درک روابط موجود در جهان واقعیت بپردازد؟
۲. آیا مدل مهم‌ترین جنبه‌های سیاست عمومی را مشخص می‌کند؟
۳. آیا مدل مفهومی هدفمند و معنادار است؟
۴. آیا مدل بررسی و تحقیق خود را به سیاست عمومی اختصاص می‌دهد؟

---

1. Thomas Dye

۲. سیدمهدی الوانی و فتاح شریف‌زاده، همان، ۱۹.

3. Thomas R. Dye and Hamon Ziegler, "The Irony of Democracy", Monterey, CA: Brooks Cole, 1981.

۵. آیا مدل توصیفی از سیاست عمومی ارائه می‌کند؟

با توجه به معیارهای فوق باید مدلی از سیاستگذاری طراحی کرد که سودمندی لازم را داشته باشد. البته استفاده از مدل‌های متفاوت تنها با معیار سودمندی امکان‌پذیر نیست؛ سایر معیارها نیز تأثیرگذار است. برخی از این معیارها به ماهیت مسئله، برخی دیگر به اوضاع محیطی و بعضی نیز به میزان انتزاعی و کاربردی بودن مدل برمی‌گردد. از این رو در ادبیات مختلف، دسته‌بندی‌های متفاوتی از مدل‌های سیاستگذاری ارائه شده است. قلی‌پور در یک دسته‌بندی، مدل‌های سیاستگذاری را در طیفی از خردگرایی تا واقعیت‌گرایی دسته‌بندی کرده است.<sup>۱</sup>

خط‌مشی خردگرایی بر این دیدگاه استوار است که تمام ترجیحات جامعه قابل بازشناسی‌اند و اهمیت آنها را می‌توان تشخیص داد. بنابراین بازشناسی برخی ارجحیت‌ها کافی نیست و باید شناخت کاملی از ارزش‌های جامعه پیدا کرد. به‌علاوه برای داشتن خط‌مشی‌ای کاملاً خردمندانه باید اطلاعات درزمینه تمام راه‌حل‌ها وجود داشته باشد و تحلیلگر بتواند نتایج همه راه‌حل‌ها را پیش‌بینی و با هوشمندی رابطه بین سود و زیان را بررسی کند. از زیرنظام‌های رویکرد خردگرا می‌توان به مدل سیاست‌گذاری عقلایی کامل، مدل رضایت‌بخش، مدل تدریجی و مدل تلفیقی اشاره کرد.

در سوی دیگر این طیف، رویکرد تجربی و واقع‌گرا قرار دارد که براساس این مسائل عمومی را همواره نمی‌توان در چارچوب‌های علمی و منطقی تحلیل کرد و هوش تحلیلگر یا سیاست‌گذار نیز آن‌قدر کامل نیست که بتواند بادقت و جامع‌بینی کامل تمام گزینه‌ها را تحلیل و بهترین گزینه با بیشترین موقعیت را انتخاب کند. در این خط‌مشی هدف سیاست‌گذار یافتن راهبردی اجرایی با توجه به زمان، وضعیت فیزیکی و امکانات مالی و بودجه‌ای است. تعارض و تضاد موجود در جامعه امروزی عامل مهمی است که سیاستگذاران را ناچار می‌سازد تا به‌جای تصمیم‌گیری براساس عقل و خرد به چانه‌زنی و سازش روی آورند. از زیرنظام‌های رویکرد واقع‌گرا می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: مدل گروهی، الگوی سطل زباله و مدل انتخاب عمومی که در ادامه به تشریح این مدل‌ها پرداخته می‌شود.

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۱۵۰.



## ۴-۲ انواع مدل در سیاستگذاری عمومی

با توجه به اینکه در سیاستگذاری عمومی، ممکن است مدل‌های مختلفی توجه شود در اینجا به‌مرور مختصری از آنها می‌پردازیم.

### ۴-۲-۱ تعقل‌گرایی: سیاست به‌عنوان حداکثرسازی نفع اجتماعی

از دیدگاه این مدل سیاست زمانی عقلایی است که به حداکثر نفع اجتماعی برسد، از این‌رو دولت‌ها باید سیاست‌هایی را انتخاب کنند که منافی در جامعه داشته باشد و این منافع بیشتر از هزینه‌ها شود و در غیرصورت دولت‌ها باید از سیاست‌هایی بپرهیزند که منافع بیشتر از هزینه‌ها نمی‌شود. در مدل آرمانی فرایند عقلایی، تصمیم‌گیرنده فردی عقلایی - منطقی است که اقدامات زیر را به‌ترتیب انجام می‌دهد:

۱. برای حل مسئله یک هدف کلی در نظر می‌گیرد.

۲. همه گزینه‌های راهبردی دستیابی به هدف را استخراج و فهرست می‌کند.

۳. همه نتایج مهم هر گزینه راهبردی را پیش‌بینی و احتمال وقوع آنها را تخمین

می‌زند.

۴. سرانجام، راهبردی را انتخاب می‌کند که بیشترین احتمال حل مسئله با کمترین

هزینه را دربردارد.

ذکر این موضوع لازم است که در دنیای واقعی موانع بسیاری بر سر راه تصمیم‌گیری

عقلایی وجود دارد که باعث می‌شود به‌ندرت در کل مجموعه دولت‌ها اتفاق افتد.

### ۴-۲-۲ مدل رضایت‌بخش

در این مدل، تصمیم‌گیرنده جوانب متعددی را در نظر گرفته، نتایج مورد انتظار هر یک را ارزیابی و سنجش می‌کند و به‌محض آنکه به راهی رضایت‌بخش رسید آن را به‌عنوان راه مطلوب برمی‌گزیند و از جست‌وجوی سایر راه‌حل‌ها و جایگزین‌ها که ممکن است نتایج بهتری داشته باشد، صرف‌نظر می‌کند. این الگو کوششی برای واقع‌بینانه کردن فرایند خط‌مشی‌گذاری و دوری‌جستن از ایدئال‌های غیرعملی در الگوی عقلایی است.

**۴-۲-۳ مدل تغییرات تدریجی<sup>۱</sup>**

این مدل به تعداد کمی از راه‌حل‌ها برای حل مسئله نظر می‌کند و تمایل به انتخاب راه‌حلی دارد که اندکی با سیاست‌های موجود متفاوت است. در این مدل تصمیم‌گیری بهینه وجود ندارد و برای هر راه‌حل تنها پیامدهای مهم بررسی می‌شود. در این مدل سیاستگذاری، به‌جای تغییرات اساسی در سیاست‌های موجود بر تغییرات جزئی تمرکز می‌شود.<sup>۲</sup>

**۴-۲-۴ مدل تلفیقی<sup>۳</sup>**

مدل تلفیقی از مدل عقلایی و تدریجی است. این مدل تصمیمات را به دو سطح خرد و کلان طبقه‌بندی می‌کند و موجب می‌شود که سیاستگذار از حوزه سیاست مورد بررسی دید گسترده‌ای پیدا کند. مدل عقلایی بر بررسی تمامی راه‌حل‌های ممکن با جزئیات کامل دلالت دارد و مدل تدریجی تنها راه‌حلی را بررسی می‌کند که از تجارب قبلی موجود است. در مدل تلفیقی سیاستگذار از تمامی راه‌حل‌های ممکن دیدی کلی به‌دست آورده، اما فقط آن راه‌حلی را که نیازمند تحلیل عمیق است با جزئیات بررسی می‌کند.<sup>۴</sup>

**۴-۲-۵ مدل گروهی:<sup>۵</sup> سیاست به‌عنوان تعادل و موازنه گروه‌ها**

در این مدل تعامل میان گروه‌ها واقعیت موجود سیاست‌های دولتی است. افراد با منافع مشترک به‌طور رسمی یا غیررسمی با یکدیگر توافق می‌کنند که تقاضایشان را بر دولت اعمال کنند. گروه پلی اساسی بین افراد و دولت است. به باور صاحب‌نظران سیاستگذاری، سیاست عمومی همیشه حاصل تعادل و توازن مبارزات گروهی است و سیاست‌ها همسو با مواضع گروه‌هایی است که از نفوذ بیشتری برخوردارند، در نهایت سیاست نقطه تعادل مبارزات گروه‌های متخاصم است.

**۴-۲-۶ مدل سطل زباله<sup>۶</sup>**

این مدل به‌دلیل نارسایی‌های مدل عقلایی و انتقادهای وارد بر مدل تدریجی به‌وجود

---

1. Incrementalism  
 2. Rebecca Sutton, Ibid., P. 10.  
 3. Mixed Scanning Model  
 4. Ibid.  
 5. Group Theory  
 6. Garbagecan

آمد. مارچ و السون<sup>۱</sup> با طرح این مدل بیان کردند که تصمیم‌گیری، فرایندی کاملاً مبهم و پیش‌بینی‌ناپذیر است که تنها به صورت تصادفی درصدد یافتن هدف و ابزارهایی برای تحقق آن هدف است. در این مدل بازیگران صرفاً اهداف را تعیین می‌کنند و با انتخاب ابزارها در جریانی الزاماً اقتضایی و پیش‌بینی‌ناپذیر قرار می‌گیرند و شیوه تصمیم‌گیری آنها لحظه‌ای و پیچیده است که نمی‌توان آن را عقلایی یا حتی تدریجی نامید.

#### ۴-۲-۷ نظریه انتخاب عمومی:<sup>۲</sup> سیاست به‌عنوان تصمیم‌گیری جمعی از سوی اشخاص ذی‌نفع

نظریه انتخاب عمومی این تصور را که احزاب در سیاست متفاوت‌تر از بازار عمل می‌کنند به چالش می‌کشد. این نظریه چنین فرض می‌کند که همه بازیگران سیاسی (مثل رأی‌دهندگان، پرداخت‌کنندگان مالیات، نامزدهای انتخاباتی، قانونگذاران، بوروکرات‌ها، گروه‌های ذی‌نفوذ، احزاب، بوروکراسی‌ها و دولت‌ها) در جست‌وجوی حداکثر کردن منافع فردی در سیاست، به مانند بازار هستند. به‌عبارت‌دیگر انسان‌ها همان‌گونه که در بازار به دنبال منافع‌اند در امور سیاسی هم منافع خود را جست‌وجو می‌کنند. جیمز بوکانن<sup>۳</sup> اقتصاددان برنده نوبل و محقق در نظریه انتخاب عمومی مدرن، عقیده دارد که افراد به‌دلیل منافع دوجانبه‌شان در امور سیاسی و سیاستگذاری عمومی گرد هم می‌آیند همانند کاری که در بازار می‌کنند و با توافق میان خودشان درست مانند دادوستدی که در بازار انجام می‌دهند کامیابی و خوشبختی خود را ارتقا می‌بخشند.<sup>۴</sup>

#### ۴-۲-۸ مدل نهادگرایی:<sup>۵</sup> سیاست به‌عنوان پیامد نهادی

این مدل بیان می‌دارد که رابطه بین سیاست عمومی و نهادهای دولتی بسیار نزدیک است و یک سیاست تا زمانی که بعضی نهادهای دولتی اتخاذ، اجرا و به پیش نبرند تبدیل به سیاست عمومی نمی‌شود. نهادهای دولتی به سیاست عمومی سه ویژگی

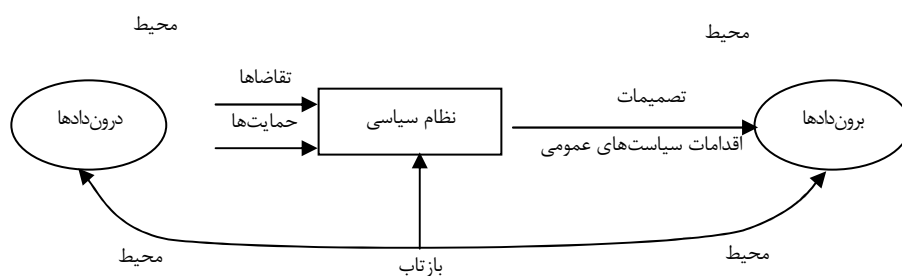
---

1. March and Olsan  
2. Public Choice Theory  
3. James Buchanon  
4. Thomas R. Dye, Ibid., PP. 35-36.  
5. Institutionalism

می‌دهند: ابتدا به سیاست‌ها مشروعیت می‌بخشند؛ دوم، سیاست‌های دولت فراگیر<sup>۱</sup> است و به همه مردم جامعه اشاعه می‌یابد و در نهایت اینکه دولت اعمال اجبار را در جامعه به انحصار خود دارد و قادر است ناقضان سیاست‌ها را به جزای خود برساند. از این رو این توانایی دولت است که برای اداره کل جامعه سیاست‌هایی را تصویب می‌کند و با استفاده از زور و اجبار، اشخاص و گروه‌ها را به تصویب ترجیح‌هاتشان تشویق می‌کند.<sup>۲</sup>

#### ۹-۲-۴ مدل سیستمی: سیاست به عنوان برون‌داد نظام

طبق این مدل، سیاست عمومی واکنش نظام سیاسی<sup>۴</sup> به نیروهایی است که از محیط دریافت می‌دارد. نیروهایی که در محیط ایجاد می‌شود و بر نظام سیاسی تأثیر می‌گذارد به عنوان درون‌دادها<sup>۵</sup> در نظر گرفته می‌شود. محیط<sup>۶</sup> را هر نوع وضعیت یا پیشامدهایی گویند که در خارج از مرزهای نظام سیاسی است. نظام سیاسی گروهی از ساختارها و فرایندهای به هم مرتبط است که کارکردهای آن به طور مقتدرانه‌ای ارزش‌هایی را برای اجماع تخصیص می‌دهد. برون‌دادهای<sup>۷</sup> نظام سیاسی، تخصیص مقتدرانه ارزش‌های نظام است و این تخصیص‌ها، سیاست عمومی را تشکیل می‌دهد.<sup>۸</sup>



شکل ۴-۱ مدل نظام سیاسی

1. Universality
2. Thomas R. Dye, "Understanding Public Policy", Prentice-hall, 8<sup>th</sup> Edition, 1995, PP. 19-21.
3. System Model
4. Political System
5. Inputs
6. Environment
7. Outputs
8. Thomas R. Dye, Ibid., P. 38.

### ۴-۲-۱۰ مدل فرایندی: <sup>۱</sup>سیاست به عنوان فعالیت سیاسی

در این مدل فرایند سیاست عمومی به عنوان مجموعه‌ای از فعالیت‌های سیاسی همچون تعیین مسئله، تعیین دستور جلسه، تدوین، مشروعیت بخشیدن، اجرا و ارزیابی در نظر گرفته می‌شود.

جدول ۴-۱ فرایند سیاستگذاری عمومی در یک نگاه

مجموعه فعالیت‌های سیاسی	مراحل سیاستگذاری عمومی
بیان تقاضاها برای اقدام دولت	تعیین مسائل
تصمیم‌گیری درباره اینکه در مورد چه مسائلی باید تصمیم گرفت و اساساً چه مسائلی را مطرح کرد	تعیین دستور جلسه برای تصمیم‌گیری
توسعه پیشنهادهای مربوط به سیاست برای حل مسائل و مشکلات	تدوین پیشنهادهای مربوط به سیاست
انتخاب یک پیشنهاد	مشروعیت بخشیدن به سیاست
ایجاد حمایت سیاسی برای آن	
تصویب آن به عنوان یک قانون	
سازمان‌دهی بوروکراسی‌ها	اجرای سیاست‌ها
ارائه خدمات یا انجام پرداخت‌ها	
وضع مالیات‌ها	
مطالعه برنامه‌ها	ارزیابی سیاست‌ها
گزارش نتایج برنامه‌های دولت	
ارزیابی تأثیرات برنامه‌ها بر گروه‌های هدف و غیرهدف در اجتماع	
پیشنهاد تغییرات و اصلاحات	

### ۴-۲-۱۱ مدل تعاملی<sup>۲</sup>

مدل تعاملی بیان می‌دارد که فرایند سیاستگذاری تعاملی است و نه خطی. هسته اصلی این مدل آن است که هر سیاست در هر مرحله از چرخه زندگی‌اش در اثر فشار و عکس‌العمل مخالفانش ممکن است تغییر کند و یا معکوس شود. برخلاف مدل خطی،

1. Process Model  
2. Interactive Model

در مدل تعاملی سیاستگذاری عمومی فرایندی است که در آن گروه‌ها و احزاب ذی‌نفع برای تغییر سیاست و تعدیل آن اعمال فشار می‌کنند.<sup>۱</sup>

#### ۴-۲-۱۲ نظریه نخبگان<sup>۲</sup>

براساس این نظریه، ترجیحات و ارزش‌های نخبگان بر سیاست‌های عمومی حاکم است. توده مردم از سیاستگذاری عمومی اطلاعات ضعیفی دارند و بی‌تفاوت‌اند و نخبگان آرا و نظریات عموم را در قالب سیاست‌های عمومی شکل می‌دهند، اما عکس این عمل اتفاق نمی‌افتد یعنی آرای نخبگان را مردم تأمین نمی‌کنند. سیاست‌ها رو به پایین و از نخبگان به همه مردم در حرکت است و برخاسته از تقاضاهای انبوه مردم نیست. به عبارت دیگر سیاست‌ها از سوی نخبگان حاکم وضع و به مردم تحمیل می‌شود.<sup>۳</sup>

#### ۴-۲-۱۳ نظریه جامعه مرکب<sup>۴</sup>

طبق این نظریه همه طبقات و گروه‌های موجود جامعه در سیاستگذاری مؤثرند و از این نظر هیچ طبقه‌ای بر طبقه دیگر سلطه ندارد. طبقات و گروه‌های مذکور حق دارند مشکلات خود را مطرح کنند و با ساختارهای موجود در یافتن راه‌حل و وضع سیاست‌های عمومی مؤثر باشند. در این نظریه اگرچه طبقه خاصی در سیاستگذاری مؤثر قلمداد نمی‌شود، اما تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ در این میان بیشتر و بارزتر است.<sup>۵</sup>

#### ۴-۲-۱۴ سیاست به‌عنوان یادگیری متقابل<sup>۶</sup>

این رویکرد ریشه در انتقاد به تنظیم سیاست براساس رویکرد «بالا به پایین»<sup>۷</sup> دارد و

1. Rebecca Sutton, Ibid., P. 22.

2. Elite Theory

3. Thomas R. Dye and Hamon Ziegler, Ibid., P. 6.

4. Pluralist Society

5. Rogene A. Buchholz, "Essentials of Public Policy for Management". N.Y. Pentice-hall, Inc., 1985.

6. Policy as Interactive Learning

7. Top-down

معتقد است که سیاست نه در یک رویکرد بالا به پایین، بلکه باید در جوامعی که قرار است سیاست در آن اجرا شود تنظیم گردد. این خط‌مشی بر توجه به نظریات افراد، عاملان و گروه‌های اجتماعی تأکید داشته و تعامل و مشارکت ایده‌ها میان سیاستگذاران و افرادی را ترویج می‌کند که مستقیماً تحت تأثیر نتایج این سیاست‌ها هستند.<sup>۱</sup>

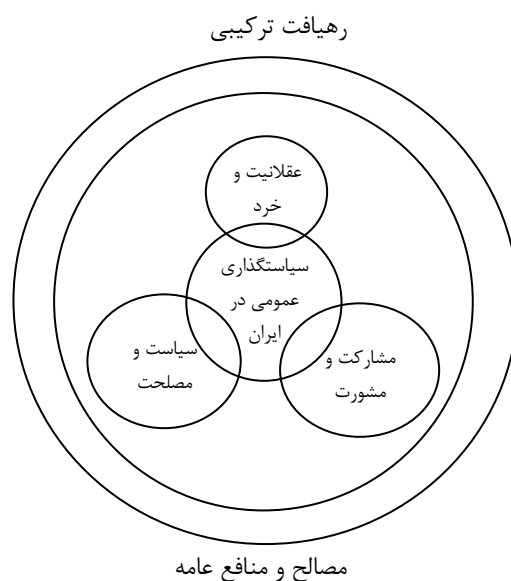
### ۳-۴ جمع‌بندی

در این فصل تعریف مدل، کاربرد آن و مدل‌های حاکم بر فرایند سیاستگذاری مطرح و بیان شد که این مفاهیم ذهنی کمک می‌کند تا مفهوم شکل‌گیری و اجرای سیاست بهتر درک شود. هر یک از این مدل‌ها دیدگاه‌های مشخصی را در مسائل مختلف سیاست ارائه می‌دهد. مدل‌هایی که در این نوشتار اجمالاً مطرح شد عبارت‌اند از: نهادگرایی، گروهی، فرایندی، نظریه نخبگان، نظریه جامعه مرکب، نظریه انتخاب عمومی، سیستمی، تعقل‌گرایی، تغییرات تدریجی، رضایت‌بخش، تلفیقی، تعاملی، سطل زباله و مدل سیاست به‌عنوان یادگیری متقابل. کشورهای مختلف بنا به وضعیت و مقتضیات خود از مدل‌های مختلفی در فرایند سیاستگذاری استفاده می‌کنند. ارزیابی و تحلیل هر یک از مدل‌های فوق با دو معیار واقعیت‌گرایی و عقلانیت متفاوت خواهد بود. برخی مدل‌ها با سازوکارهای منطقی و عقلی تلاش در جهت علمی نمودن سیاست‌ها دارد و برخی دیگر، با توجه به اوضاع و محیط سیاستگذاری و ضرورت‌های جامعه و تأثیر گروه‌های مداخله‌گر در فرایند سیاستگذاری، با توجه به واقعیت‌های موجود، به تدوین سیاست‌ها می‌پردازد.

با توجه به مبانی فوق سعی شده است با توجه به مقتضیات محیطی مدلی از سیاستگذاری برای ایران ارائه شود که شکل ذیل گویای شمای کلی آن است. در فصل پایانی (هجدهم) به تفصیل درباره آن بحث می‌کنیم.

---

1. Rebecca Sutton, Ibid., P. 11.



شکل ۲-۴ الگوی پیشنهادی سیاستگذاری عمومی در ایران

بی تردید به منظور افزایش ظرفیت عقلانیت‌گرایی در فرایند سیاستگذاری، اولویت حتمی بر روش‌های علمی و محققانه است. برای این منظور، سازوکارهای مختلفی پیشنهاد می‌شود که یکی از آنها استفاده از روش‌های پژوهشی در سیاستگذاری است که در فصل بعد با عنوان سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری بررسی می‌شود.



## فصل پنجم سیاست‌پژوهی: روش تحقیق در سیاستگذاری

سیاستگذاری و تعیین سیاست دولتی به دلیل ماهیت پیچیده مسائل عمومی نیازمند ابزارها و روش‌های علمی است. امروزه سیاست‌های عمومی به‌طور فزاینده‌ای درگیر مسائل علمی و تکنولوژیکی شده است. البته نیاز به علم و دانش در تصمیم‌گیری‌های عمومی نیازی دیرینه است و ارتباط بین سیاست و دانش از گذشته‌های دور دغدغه اندیشمندان و سیاستمداران مختلف بوده است. درباره اینکه چگونه دانش در سیاست دخالت داده شود و بین دانش و سیاست رابطه منطقی برقرار شود نظریات متفاوتی وجود دارد. به‌طوری‌که به‌منظور برقراری ارتباط مناسب بین حوزه سیاستگذاری و حوزه علم و دانش سه روش پیشنهاد می‌شود:

۱. نخبگان به‌عنوان سیاستگذاران،<sup>۲</sup> نخبگان به‌عنوان مشاوران سیاستگذاران و
۳. سیاست‌پژوهی، روشی برای علمی کردن سیاست‌ها.<sup>۱</sup> بی‌تردید دو روش اول، امکان تحقق نخواهد داشت؛ زیرا امکان داشتن نهادی سیاستگذار متشکل از نخبگان علمی فراهم نیست. دوم آنکه نمی‌توان مشاورانی را به استخدام درآورد که در حوزه‌های مختلف دارای تخصص و دانش باشند و در زمان مقتضی به علمی نمودن سیاست‌ها کمک کنند. براساس این آنچه امکان اجرایی می‌یابد استفاده از روش‌های تحقیق علمی، برای پژوهش در مسائل عمومی و راه‌حل‌های آن است و سیاست‌پژوهی این امکان را در اختیار می‌گذارد.

### ۱-۵ سیاست‌پژوهی چیست؟

سیاست‌پژوهی<sup>۲</sup> پلی است میان سیاستگذاران و اندیشمندان علوم مختلف برای بهینه کردن آثار سیاست‌های اتخاذ شده تا از این طریق روند توسعه جامعه تسریع شود. سیاست‌پژوهی را می‌توان فرایند انجام تحقیق درباره مسئله اجتماعی یا تحلیل مسئله اجتماعی مهمی دانست که به‌منظور ارائه توصیه‌های علمی و توصیه‌های معطوف به عمل

---

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف) ۲۵۱.

به سیاستگذاران برای حل مسئله انجام می‌شود. به عبارت دیگر کار سیاست‌پژوهی با مشکل یا مسئله‌ای اجتماعی آغاز شده و در فرایند تحقیق، سیاست‌های مختلف کاهش مشکل عمومی پیدا می‌شود و این گزینه‌های ممکن به اطلاع سیاستگذاران می‌رسد.

## ۵-۲ روش‌های سیاست‌پژوهی

متداول‌ترین نوع روش‌های تحقیق در سیاستگذاری به شرح ذیل است:<sup>۱</sup>

### ۵-۲-۱ ترکیب متمرکز یا بررسی تحقیقات موجود

ترکیب متمرکز یا بررسی تحقیقات موجود دربرگیرنده بررسی گزینشی نتایج تحقیقات انجام شده و نوشته‌های موجود درزمینه مسئله یا مشکل خاص مورد نظر است. همچنین شامل بررسی مقالات چاپ شده و دیگر منابع گوناگون و اسناد منتشر نشده است.

### ۵-۲-۲ تجزیه و تحلیل‌های ثانوی<sup>۲</sup>

تجزیه و تحلیل‌های ثانوی که کاراترین روش در پاسخ‌گویی به پرسش‌های سیاست‌پژوهی است شامل بررسی داده‌ها از پایگاه‌های اطلاعاتی موجود است. تحلیل ثانوی به تجزیه و تحلیل مجدد مجموعه داده‌های موجود اطلاق می‌شود. البته این روش فقط در جایی امکان‌پذیر است که مجموعه داده‌های مناسبی وجود داشته باشد. مشکلات یافتن پایگاه‌های اطلاعاتی و در دسترس نبودن آنها کارایی این روش را برای حل و درک مشکلات خاص کاهش می‌دهد.

### ۵-۲-۳ آزمایشات میدانی<sup>۳</sup>

از جمله استفاده‌هایی که از روش آزمایشات میدانی می‌شود، بررسی اثربخشی اجرای راهبردی خاص در حل مشکل است. در این حالت برای تبیین اثر اجرای یک راهبرد

---

۱. آن ماژزاک، روش‌های سیاست‌پژوهی، ترجمه هوشنگ نایی، تهران، تیان، ۱۳۷۹، ۶۴.

2. Secondary Analysis

3. Field Experiment

خاص، اطلاعات جمع‌آوری و تحلیل می‌شود. آزمایشات میدانی می‌تواند برای جمع‌آوری شواهد مربوط به تأثیرات بالقوه تغییر سیاست‌ها قبل از اجرا و همچنین نظارت، ارزیابی و کنترل تأثیر سیاست‌ها بعد از اجرا استفاده شود.

#### ۵-۲-۴ روش‌های کیفی<sup>۱</sup>

روش کیفی برای به دست آوردن اطلاعات عمیق و معتبر در مورد یک مسئله یا مشکل خاص و پیدا کردن راه‌حل برای آن مفید است. ترکیب متمرکز، مصاحبه‌های عمیق یا نیمه‌ساختارمند و مشاهده مشارکتی از جمله روش‌های کیفی است.

#### ۵-۲-۵ پیمایش<sup>۲</sup>

روش دیگر گردآوری داده‌های اولیه درباره مسئله اجتماعی و علل آن پیمایش است. پیمایش ممکن است شامل مصاحبه‌های ضروری یا پرسش‌نامه‌های تهیه شده در یک دوره زمانی باشد.

#### ۵-۲-۶ مطالعه موردی<sup>۳</sup>

مطالعه موردی شامل ثبت و تحلیل تجربیات واقعی یک سازمان یا مصاحبه حول یک مسئله خاص است. مطالعات موردی برای شناسایی رفتارها و دیگر متغیرهای مرتبط با مسائل اجتماعی یا مشکلات مناسب است و می‌تواند درک کاملی از موقعیت‌های پیچیده ایجاد کند. این‌گونه مطالعات همچنین در بررسی فرایندهای سیاسی که اجرا شده نیز می‌تواند استفاده شود.

#### ۵-۲-۷ تجزیه و تحلیل هزینه منفعت<sup>۴</sup>

تجزیه و تحلیل هزینه منفعت شامل مجموعه‌ای از روش‌هاست که هر محقق با آن، هزینه‌ها و مزایای جایگزین کردن گزینه سیاسی را باهم مقایسه می‌کند. به‌طور نظری

- 
1. Qualitative Methods
  2. Survey
  3. Case Studies
  4. Cost-benefit Analysis

هزینه و سود، شالوده و سنگ بنای سیاست‌پژوهی است و سیاست‌های مختلف را که احتمالاً بیشترین سود با حداقل هزینه به بار می‌آورد، مشخص می‌کند.

### ۳-۵ منابع اصلی اطلاعات در سیاست‌پژوهی

در سیاست‌پژوهی اطلاعات از روش‌های مختلفی به دست می‌آید که عمده‌ترین آنها عبارت‌اند از: رسانه‌ها شامل رادیو، تلویزیون و روزنامه‌ها؛ سازمان‌های آماری؛ نظرسنجی از مردم درباره موضوعات خاص؛ دانشگاه‌ها؛ واحدهای تخصصی تحلیل سیاست و گروه‌های فکر به‌عنوان مشاوران دولت و سیاستگذاران و دانش سنتی.<sup>۱</sup>

### ۴-۵ فرایند سیاست‌پژوهی

سیاست‌پژوهی شامل پنج مرحله عمده است: آماده‌سازی، مفهوم‌سازی، تحلیل تکنیکی، تحلیل توصیه‌های تحقیق و انتقال نتایج. همه این مراحل برای موفقیت‌آمیز بودن سیاست‌پژوهی لازم است. اطلاعات مقدماتی درباره مسئله اجتماعی و محیط اجتماعی - سیاسی باید گردآوری و مسئله اجتماعی و پرسش‌های تحقیق مفهوم‌سازی شود، رویکرد تحلیلی باید انتخاب شده باشد و اعمال شود، توصیه‌ها از لحاظ عملی بودن‌شان تحلیل گردد و در صورت اقتضا، جرح و تعدیل و نتایج مطالعه به‌طور مناسبی منتقل شود.

#### ۱-۴-۵ مرحله اول: آماده‌سازی

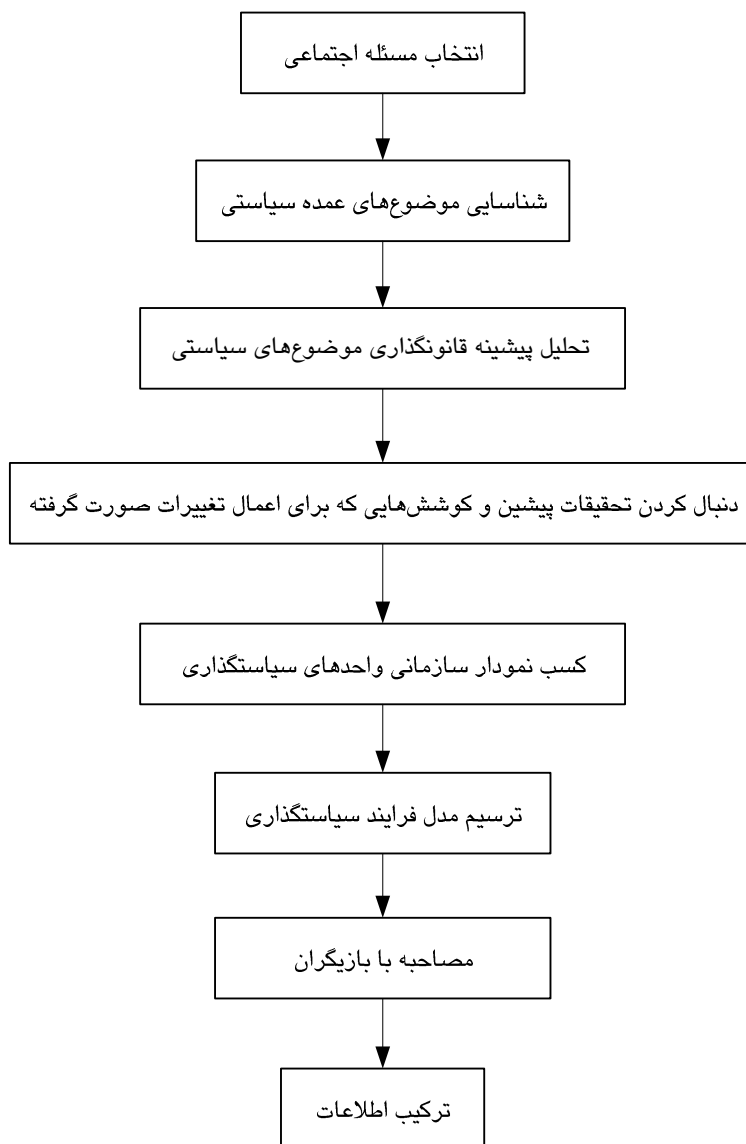
در مرحله آماده‌سازی دو اقدام اساسی انجام می‌گیرد: الف) جمع‌آوری اطلاعات، ب) تصمیم‌گیری در مورد انجام دادن تحقیق.

#### ۱-۱-۴-۵ جمع‌آوری اطلاعات

به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات سیاست‌پژوه باید درباره چهار موضوع اساسی اطلاعات لازم را داشته باشد: ۱. زمینه سیاستگذاری مسئله اجتماعی، ۲. گستره نظرها درباره مسئله اجتماعی، ۳. انواع توصیه‌های عملی و ۴. منابع مقتضی و موجود.

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۲۵۶.

آن ماژرزاک روش هشت مرحله‌ای ذیل را برای این منظور ارائه کرده است:



شکل ۱-۵ مراحل هشت‌گانه جمع‌آوری اطلاعات

## ۲-۱-۴-۵ تصمیم‌گیری در انجام دادن تحقیق

پس از جمع‌آوری اطلاعات می‌توان به این تصمیم رسید که آیا لازم است فعالیت تحقیق در مورد سیاست انجام شود یا باید از آن صرف‌نظر کرد. در این باره باید به دو سؤال پاسخ داد:

- با توجه به بهره‌برداران مطالعه، محیط اجتماعی و سیاسی و منابع، آیا انجام سیاست‌پژوهی مفید و عملی است؟ با توجه به اینکه در بسیاری از مواقع با سیاستگذارانی روبه‌رو هستیم که در محیط علمی و براساس یافته‌های تحقیقی به اتخاذ سیاست نمی‌پردازند و روش آنها بیشتر سیاسی است تا علمی، از این‌رو انجام مطالعه و پژوهش بیهوده به نظر می‌رسد.

- در صورت عملی بودن آن، چه کسی فعالیت سیاست‌پژوهی را انجام دهد؟  
امروزه مسائل عمومی بسیار پیچیده است و حل آن به توان تخصصی و فنی بسیار بالایی نیاز دارد. از این‌رو در انتخاب سیاست‌پژوه باید دقت‌های لازم را معطوف کرد تا فرد یا گروهی که از تخصص لازم برخوردارند به تحقیق بپردازند.

## ۲-۴-۵ مرحله دوم: مفهوم‌سازی

پس از جمع‌آوری اطلاعات و تصمیم‌گیری در مورد انجام تحقیق، سیاست‌پژوه به مفهوم‌سازی می‌پردازد که شامل سه اقدام است: اول. ساختن مدل اولیه مسئله اجتماعی، دوم. تدوین پرسش‌های خاص تحقیق و سوم. برگزیدن محققان.  
اولین اقدام در مفهوم‌سازی ساختن الگوی مفهومی تحقیق است که مبتنی بر بنیاد نظری است. این الگو باید تعریف‌ها، مفروضات، ارزش‌ها و علل مفروض مسئله اجتماعی یا عمومی را توصیف کند. اقدام دوم، تدوین پرسش‌های خاص تحقیق است. در این باره ماژرزاک، فرایند چهارگانه‌ای را معرفی می‌کند:

- محقق باید مشخص کند که تحقیق چه اثری بر محیط سیاستگذاری می‌گذارد،  
- محور مسئله اجتماعی یا عمومی باید انتخاب شود. پرسش تحقیق چندوجهی باشد یا تنها یک بعد از ابعاد مسئله عمومی را هدف قرار دهد؟،  
- شناسایی متغیرهای انعطاف‌پذیر و محور قرار دادن آنها در پرسش‌ها،

- تدوین پرسش‌های تحقیق.

سومین اقدام، انتخاب محقق یا محققان است که با توجه به ماهیت مسئله، زمان بررسی و منابع به صورت فردی یا گروهی خواهد بود.

### ۳-۴-۵ مرحله سوم: تحلیل تکنیکی

در این مرحله سیاست‌پژوه به بررسی عواملی می‌پردازد که ممکن است علت اصلی شکل‌گیری مسئله عمومی یا اجتماعی باشد. مائزرزاک می‌گوید برای اینکه یک سیاست به خوبی تحلیل شود اقدامات ذیل ضروری است: عملیاتی کردن متغیرها، طرح روش‌شناسی تحقیق، انجام تحلیل، نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های آزمایشی.

در عملیاتی کردن متغیرها تلاش می‌شود هر متغیر با شاخص‌های خاصی سنجیده شود. در نتیجه شاخص‌های چندگانه برای سنجش هر متغیر تعریف می‌شود و بنابراین تحقیق پیمایشی صورت می‌گیرد. در خصوص فعالیت دوم، کلمن معتقد است نمی‌توان با یک روش تحقیق به تحلیل تکنیکی یک سیاست پرداخت. به اعتقاد وی بنا به نوع مسئله و وضعیت تحقیق باید از روش‌های متعدد استفاده کرد. از جمله می‌توان به روش ترکیب متمرکز، روش تحلیل ثانوی، روش‌های کیفی و سایر روش‌های مطرح شده در صفحات قبل اشاره کرد. با استفاده از روش‌های فوق فعالیت سوم یعنی تحلیل صورت می‌گیرد. اقدام نهایی، نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های آزمایشی است که مهم‌ترین فعالیت این بخش است.

### ۴-۴-۵ مرحله چهارم: تحلیل توصیه‌های تحقیق

در این مرحله به ارائه چگونگی و نحوه اجرای پیشنهادهایی پرداخته می‌شود که در بخش نتایج تحلیل تکنیکی حاصل شده و ممکن است به کاهش مسئله عمومی منجر شود. بدین منظور این اقدامات: تحلیل پارامترهای اجرایی، ارزیابی پیامدهای بالقوه توصیه‌ها، برآورد احتمالی اجرای درست و مناسب توصیه‌ها و آماده‌سازی توصیه‌های نهایی انجام می‌پذیرد.

برای فعالیت نخست یعنی تحلیل پارامترهای اجرایی، لازم است عوامل و پارامترهایی

بررسی شود که در اجرا تأثیرگذارند. بنابراین توصیه می‌شود به‌منظور تحلیل درست اجرایی بودن سیاست و توصیه‌ها از بازیگران، متخصصان و افرادی که در این زمینه تجربه دارند یا درگیر موضوع سیاست‌اند مصاحبه به‌عمل آید و نظر آنها مشخص شود. به‌ویژه پذیرش بازیگران سیاست و متقاعد ساختن آنها کمک زیادی به اجرای سیاست‌ها می‌کند. پس از تحلیل و بررسی عوامل تأثیرگذار در اجرای توصیه‌ها و امکان‌سنجی آنها ضروری است پیامدهای مثبت و منفی توصیه‌ها که احتمال دارد در آینده اتفاق افتد نیز بررسی شود. در این خصوص لازم است به این موارد توجه شود: آثار موردنظر و همچنین ناخواسته ممکن توصیه‌ها، آثار تعاملی ممکن توصیه با سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر و مسیری که احتمالاً در صورت عدم اجرای توصیه در پیش گرفته می‌شود.

پس از ارزیابی پیامدهای بالقوه و توصیه شده، لازم است قابلیت اجرایی توصیه‌ها و ضریب احتمال عدم اجرا، بررسی و تحلیل شود و امکان‌سنجی اجرای سیاست‌ها صورت پذیرد؛ زیرا حتی اگر سیاست‌ها توافق همه ذی‌نفعان و بازیگران را همراه داشته باشد و پیامدهای آن هم مثبت باشد در اجرا با مشکل مواجه می‌شود. برای این منظور تحلیل ساختارهای اجرایی و تأمین منابع مالی و پیش‌بینی آن از اقدامات ضروری است. با انجام اقدامات سه‌گانه گذشته سیاست‌پژوه به نتایجی دست می‌یابد و با توجه به نتایج حاصله، توصیه‌ها نهایی می‌شود. اگر نتیجه تحلیل این باشد که احتمال اجرای توصیه‌ها بالاست و پیامدهای منفی نیز پایین است و بازیگران نیز موافق‌اند، توصیه‌ها بدون تغییر یا با اندک تغییر نهایی می‌شود. در غیر این صورت تغییراتی در توصیه‌ها یا در اهداف آن و سازوکارهای اجرایی ایجاد می‌کنند و توصیه‌ها جرح و تعدیل می‌شود.<sup>۱</sup>

#### ۵-۴-۵ مرحله پنجم: انتقال نتایج

تدوین توصیه‌های نهایی الزاماً به معنای تصویب سیاست نیست. تا زمانی که سیاست‌پژوه نتواند ارتباط پویا و بر پایه اعتماد با سیاستگذاری برقرار کند، بهترین توصیه‌ها هم تبدیل به سیاست نخواهد شد. از این‌رو ضروری است سیاست‌پژوه در فرایندی پویا و در محیطی مبتنی بر اعتماد با سیاستگذار ارتباط برقرار کند تا به‌صورت

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۲۶۳.



شفاهی و کتبی توصیه‌ها را به سیاستگذار انتقال دهد تا او تبدیل به سیاست‌کنند. به‌منظور برقراری ارتباط می‌توان از این روش‌ها استفاده کرد: برقراری ارتباط در تمام مدت تحقیق، برقراری ارتباط با بهره‌برداران مختلف، عرضه مؤثر و پایدار برای ارتباط خوب و برقراری ارتباط شفاهی و چهره‌به‌چهره با سیاستگذاران.

### ۵-۵ کاربرد سیاست‌پژوهی

همان‌گونه که در این فصل بیان شد سیاستگذاری و تعیین سیاست دولتی به‌دلیل ماهیت پیچیده مسائل عمومی نیازمند ابزارها و روش‌های علمی است. یکی از این ابزارها و روش‌ها که قادر است میان دانش و سیاست رابطه منطقی برقرار کند سیاست‌پژوهی است. سیاست‌پژوهی روشی برای علمی کردن سیاستگذاری است؛ یعنی پلی میان سیاستگذاران و اندیشمندان علوم مختلف به‌منظور بهینه کردن آثار سیاست‌های اتخاذ شده که از این طریق در روند توسعه جامعه تسریع صورت می‌گیرد.

سیاست‌پژوهی از ابتدای فرایند سیاستگذاری یعنی شناسایی و تعریف مسئله اجتماعی می‌تواند در کنار سیاستگذاران حرکت و با انجام تحقیق درباره مسئله اجتماعی به تحلیل مسئله کمک کند و توصیه‌های علمی و معطوف به‌عمل را به سیاستگذاران برای حل مسئله ارائه کند. بسیاری از کشورها، نهادهای سیاست‌پژوهی تأسیس کرده‌اند که مشخصاً به مطالعه در موضوع سیاست‌ها می‌پردازند. این نهادها وظیفه مطالعه مسائل عمومی و نیز پژوهش درباره بسته‌های سیاستی که در اختیار نهادهای سیاستگذار است را برعهده دارند. برخی از مهم‌ترین این نهادها در کشورهای مختلف دنیا به‌شرح جدول ۵-۱ است.

در کشور ما نیز یکی از مراکزی که می‌تواند در کنار سیاستگذاران ایفای نقش کند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است. شاید بتوان گفت فلسفه وجودی این مرکز ارائه توصیه‌ها و راهکارهای علمی به سیاستگذاران قوه مقننه است که اگر مبنی بر روش‌ها و مطالعات علمی صورت گیرد همان سیاست‌پژوهی است. زمانی که در کشور یک دغدغه یا نگرانی خود را به‌صورت مسئله عمومی نشان می‌دهد و به‌صورت طرح یا لایحه وارد دستور کار مجلس می‌شود، فرایند سیاست‌پژوهی در مورد آن با فعالیت سازمان‌هایی چون مرکز

پژوهش‌های مجلس به‌عنوان کانون تزریق عقلانیت در فرایند سیاستگذاری می‌تواند نمود پیدا کند. این مرکز در کشور ما و کانون‌های تفکر<sup>۱</sup> در سایر کشورها می‌باید با توجه به فرایند سیاست‌پژوهی شروع به گردآوری اطلاعات و انجام مطالعات اکتشافی کنند و مسئله را در قالب یک طرح تحقیقاتی مورد کنکاش و بررسی قرار دهند.

جدول ۱-۵ نهادهای سیاست‌پژوه در برخی کشورها

ردیف	نام کشور	نهادهای سیاست‌پژوه	سال تأسیس	مأموریت و شرح وظیفه
۱	آلبانی	مرکز پژوهش و کتابخانه	۱۹۹۹	مستندسازی، گزارش‌های کتاب‌نگاری، مطالعه تطبیقی
۲	اتریش	مرکز پژوهش‌های پارلمانی	۱۹۷۵	مستندسازی، اطلاعات آماری، خدمات کتابخانه‌ای
۳	بلژیک	کمیته‌ها و مرکز مطالعات دپارتمان قانونی دپارتمان پژوهشی	۱۹۹۵	نظر کارشناسی درباره کفایت قانونی و نگارش لوایح و تحلیل‌های پژوهشی
۴	بلغارستان	دپارتمان پژوهش پارلمانی و روابط عمومی	۲۰۰۴	تهیه اطلاعات، تحلیل‌های پژوهشی
۵	کرواسی	دپارتمان مستندسازی و اطلاعات	۲۰۰۱	تهیه و تدارک خدمات پژوهشی شامل گزارش‌ها، بازبینی‌های اقتصادی و مانند آن
۶	جمهوری چک	مؤسسه پارلمانی	۱۹۹۰	مطالعه پژوهشی، بازبینی‌های اقتصادی، پاسخ غیررسمی به تقاضاها
۷	فنلاند	مرکز پژوهش	۱۹۵۶	تهیه اطلاعات پیش‌زمینه بر پایه اسناد برای اعضای کارکنان و ریاست پارلمان
۸	فرانسه	مرکز مستندسازی و مطالعات کتابخانه	۱۹۶۹ ۱۸۳۴	پرونده‌های اسنادی، پاسخ به درخواست‌های مکتوب اعضا

جدول ۱-۵ نهادهای سیاست پژوه در برخی کشورها

ردیف	نام کشور	نهادهای سیاست پژوه	سال تأسیس	مأموریت و شرح وظیفه
		بخش پژوهش و ارزیابی آرشیو و تحقیقات تاریخی پارلمان	۱۹۸۳ ۱۷۸۹	فعالیت معمول کتابخانه‌ای پژوهش‌های علمی و فناوری جمع‌آوری و تحلیل
۹	گرجستان	دپارتمان پژوهش	۱۹۹۲	تهیه پژوهش، اطلاعات و خدمات مشاوره‌ای
۱۰	ایتالیا	مرکز پژوهش (۱۷ دپارتمان)	۱۹۷۰	تهیه نیازهای اسنادی، تهیه پرونده برای هر لایحه و ...
۱۱	اسپانیا	مدیریت مطالعات و مستندسازی	۱۹۸۰	تهیه یادداشت‌های کوتاه و گزارش‌های بلند و ...
۱۲	ترکیه	مرکز پژوهش	۱۹۸۲	تهیه پاسخ‌های مکتوب و شفاهی به درخواست‌ها و ...
۱۳	بریتانیا (عوام)	مرکز پژوهش کتابخانه	۱۹۴۶	تهیه مقاله‌های تحقیقی و سایر فعالیت‌های پژوهشی
۱۴	لیتوانی	دپارتمان تحلیل اطلاعات	۱۹۹۱	تهیه خلاصه موضوع‌های جاری، گزارش برای مجلس درباره مسائل ویژه و مجموعه‌های اطلاعاتی
۱۵	مولداوی	مرکز مطالعات و روابط عمومی	۲۰۰۱	تهیه مستندات، خدمات کتابخانه‌ای، اسناد آماری، مطالعه تطبیقی، گزارش‌های نمونه
۱۶	هلند (مجلس دوم)	دپارتمان خدمات اطلاعات کارکنان کمیته، دارای سه بخش اطلاعات مرکزی مستندسازی و پژوهش فرایندهای تجاری و آرشیو مرکزی	۲۰۰۱	تهیه و بررسی‌ها و گزارش‌های رسانه‌ای درباره قوانین جاری و نیز ارائه خدمات ارجاعی سریع و فوری
۱۷	نروژ	واحد پژوهش‌بخشی، شامل	۱۹۹۹	ارائه گزارش‌های پیش‌زمینه،

جدول ۱-۵ نهادهای سیاست‌پژوه در برخی کشورها

ردیف	نام کشور	نهادهای سیاست‌پژوه	سال تأسیس	مأموریت و شرح وظیفه
		بخشی از دپارتمان اطلاعات و مستندسازی و کتابخانه و آرشیو		اطلاعات و بررسی برای کمیته‌ها، جناح‌های سیاسی و اعضای پارلمان
۱۸	پرتغال	بخش اطلاعات قانونگذاری و پارلمانی <sup>۱</sup>	۱۹۷۷	تهیه بررسی‌های تطبیقی و خلاصه‌ای از قوانین ملی و خارجی، اسناد ملی و خارجی پارلمان (شامل پیش‌نویس قوانین و مذاکرات) و گزارش‌های فعالیت در قوه مقننه
۱۹	روسیه (شوروی فدراسیون)	مدیریت بررسی و اطلاعات <sup>۲</sup> دارای دو دپارتمان پیش‌نویس و بررسی استراتژیک اطلاعات و مراجع	۱۹۹۶	ارائه اطلاعات و مطالب تحلیلی برای اعضای شورای فدراسیون تهیه و تحلیل مسائل اقتصادی روز، تولید خبرنامه تحلیلی و مانند آن
۲۰	جمهوری اسلامی ایران	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مرکز تحقیقات شورای نگهبان دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۹۹۵	ارائه اطلاعات و گزارش‌های کارشناسی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه اطلاعات کارشناسی و اطلاعات برای اعضای شورای نگهبان ارائه اطلاعات و نظریات کارشناسی برای اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۱	آلمان	بخش پژوهش	۱۹۶۴	تحلیل اطلاعات

1. Department of Information of Legislation and Parliament (DILP)
2. Information and Analysis Department (IAD)

باید به این مسئله توجه داشت که در انجام فرایند تحقیق؛ زمان شاخص بسیار مهمی است به طوری که اگر به مسئله عمومی سریعاً پاسخی علمی داده نشود آثار منفی بر جامعه می‌گذارد. بنابراین مرکز باید در سریع‌ترین زمان ممکن با توجه به فرایند سیاست‌پژوهی تحقیق لازم را درباره مسئله مطرح انجام و نتایج را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد، تا سیاستگذاران بتوانند به صورتی منطقی با مسئله روبه‌رو و راه‌حل‌های مؤثری در قالب قانون ارائه کنند. از این‌رو با توجه به مراتب فوق مرکز پژوهش‌های مجلس می‌تواند با اجرای فرایند سیاست‌پژوهی بین دانش و سیاست رابطه منطقی برقرار و سیاستگذاران و اندیشمندان علوم مختلف را در قالب فرایند سیاست‌پژوهی به‌نحوی کارا و مؤثر به هم نزدیک سازد.



## فصل ششم مطالعه تطبیقی در حوزه سیاستگذاری عمومی

دانش سیاستگذاری اگرچه عمر کوتاهی دارد، اما دولت‌ها از آن به‌عنوان اقدامی عملی برای حل مسائل عمومی در همه جوامع استفاده کرده‌اند. توجه دولت به مسائل عمومی جامعه و اتخاذ تدابیر لازم برای برطرف کردن آنها از وظایف اصلی دولت‌هاست که آنها را از بخش‌های دیگر (خصوصی و مدنی) متمایز می‌سازد.

قرن حاضر برای بشر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. فزونی جمعیت، نوآوری‌های فنی، دگرگونی ارزش‌ها، تغییر مرزهای سیاسی، اقتصادی و استراتژیک، دولتمردان و سیاستگذاران را با مسائل پیچیده‌تر و مشکل‌تری روبه‌رو می‌سازد. اگر نظام سیاستگذاری نتواند خود را با پیچیدگی‌ها و تغییرهای زمان هماهنگ کند چیزی جز زیان و خسران نصیبش نخواهد شد. مسائل اقتصادی، سیاسی و فرهنگی پیچیده‌ای اطراف ما را فراگرفته است و سرعت تحولات محیطی بیشتر از آن است که تصور شود. این پیچیدگی و سرعت، خط‌مشی‌گذاران را با مسئولیتی خطیر روبه‌رو می‌سازد. برای تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در چنین محیطی نیاز به شیوه‌ها، دانش جدید و بهره‌گیری از تجارب مفید سایر کشورها بر کسی پوشیده نیست. در این فصل کوشش می‌شود برای آشنایی با شیوه‌ها و تجربه‌های سیاستگذاری دیگر کشورها، فرایند سه کشور اسلواکی، آمریکا و سنگاپور به‌عنوان نمونه بررسی شود. علت انتخاب این سه کشور نیز بنیادهای متفاوت اقتصادی، سیاسی و نگاه‌های متفاوت به حوزه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری آنها بوده است. ضمن آنکه هریک از آنها در ابعاد متفاوتی، با ایران شباهت‌هایی دارند.

### ۶-۱ سیاستگذاری عمومی در اسلواکی<sup>۱</sup>

هشت کشور اروپای شرقی و مرکزی از جمله اسلواکی از ابتدای ماه مه سال ۲۰۰۴ به عضویت کامل اتحادیه اروپا درآمدند. اعضای اتحادیه علاوه بر قواعد حقوقی رسمی و

---

1. Slovakia

الزام آور اتحادیه ملزم به رعایت معیارهای مدون حاکم بر سیاستگذاری تخصصی و کارآمدند. در نتیجه دولت‌های کاندید برای عضویت در اتحادیه علاوه بر تمرکز روی هماهنگ‌سازی محتوای سیاستگذاری عمومی و قوانین موضوعه خود با سیاست‌های عمومی و قوانین اروپایی، باید به کیفیت و نحوه سیاستگذاری نیز توجه کنند، به گونه‌ای که سیاستگذاری، مطابق با اصول حاکمیت کارآمد و دموکراتیک صورت گیرد. اسلواکی به‌عنوان یکی از دولت‌هایی که قصد عضویت در اتحادیه اروپا را داشته است از حیث سیاستگذاری عمومی مطابق با اصول حاکمیت کارآمد و دموکراتیک در عالی‌ترین درجه قرار داشته و از این حیث نمونه جالب توجهی به‌شمار می‌آید.

### ۱-۱-۶ مراحل سیاستگذاری عمومی

#### ۱-۱-۱-۶ مرحله اول: شکل‌گیری سیاستگذاری عمومی

نخستین مرحله سیاستگذاری عمومی، شکل‌گیری آن در سطوح مدیریتی با فراهم کردن پیش‌نویس سیاست عمومی و تعریف اهداف راهبردی آن است. طرح آماده شده مبنای شکل‌گیری سیاست عمومی تقنینی یا غیرتقنینی می‌باشد. در این مرحله راه‌حل‌های مختلفی برای حل مسائل بررسی شده و مناسب‌ترین راهکار برای تحقق هدف مورد نظر انتخاب می‌شود.

#### الف) تحلیل فرایند تهیه پیش‌نویس

برخی وزارتخانه‌ها دارای اصول راهنما و دستورالعمل‌های خاص داخلی به‌منظور آماده کردن اسناد سیاستگذاری عمومی برای ارائه به مقامات عالی‌رتبه در وزارتخانه‌ها یا نشست‌های هیئت دولت و مجلس هستند. در عمل اکثر لوایح دولتی که حاوی سیاست‌های کلی‌اند، را وزارتخانه‌ها در چارچوب برنامه سالیانه دولت تهیه می‌کنند که به تصویب نهاد قانونگذاری رسیده است. مفاد سیاست کلی به‌ترتیب و در سه مرحله فراهم می‌آید. در عمل تعداد محدودی از موادی که برای تصویب به هیئت دولت ارائه می‌شود این سه مرحله را طی می‌کند. ۶۰ درصد از لوایح دولتی به‌هنگام ارائه به نهاد قانونگذاری، مفهوم سیاست<sup>۱</sup> یا



مفاد قانونی<sup>۱</sup> به همراه ندارد و به‌ندرت می‌توان لوایحی را دید که همراه با دو سند مزبور ارائه شود. هیچ‌گونه دستورالعملی در خصوص زمان و نحوه تهیه مفهوم سیاست و برنامه عملیاتی وجود ندارد. این اسناد زمانی تهیه می‌شود که دولت پیشنهاددهنده قانون، یکی از وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولتی را ملزم به فراهم کردن آن کند.

به‌موجب قانون، هنگامی که لایحه‌ای دارای اثر مالی و اقتصادی چشمگیری باشد، مفاد قانونی و احکام آن باید به همراه لایحه ارائه شود. غالباً برای پیشبرد مقاصد داخلی وزارتخانه‌ها، مفهوم سیاست و برنامه عملیاتی تهیه نمی‌شود. تهیه این اسناد در کمیته‌های مشورتی ویژه و مواردی، با حضور کارمندان و متخصصان امر انجام می‌شود. کارگروه‌های رسمی با حکم وزیر ذی‌ربط تشکیل می‌شود که تعداد اعضای شرکت‌کننده در آنها از چهار تا دویست و چهار نفر متغیر است. شرکت‌کنندگان در گروه‌های کاری غیررسمی معمولاً تعداد کمتری را شامل می‌شوند که حدود دو تا سه کارمند و یک تا دو کارشناس است. به‌منظور تضمین کیفیت تدوین اسناد سیاستگذاری، لازم است نکات زیر توجه شود:

۱. تشکیل کارگروه‌ها و وجود پروژه‌ای برای تدوین سند سیاستگذاری؛
۲. نقش و وظیفه اعضای کارگروه‌ها به‌روشنی و به‌دقت تعیین شود؛
۳. منابع و مواد پژوهش درباره موضوع کارگروه در اختیار آن قرار داده شود؛
۴. اگر شخص جدیدی به کارگروه پیوست، مفاد عملکردهای انجام شده تا آن زمان به اطلاع وی برسد و وی از تقسیم وظایف انجام شده در گروه آگاه شود؛
۵. کارگروه پیشرفت کار و فعالیت روزانه خود را به‌طور منظم ثبت و ضبط کند؛
۶. انجام کار با کارگروه‌های کوچک‌تر و غیررسمی بهتر است؛ زیرا به نتایج بهتری منجر می‌شود؛

۷. کارگروه‌ها در تدوین اسناد سیاستگذاری از مشارکت گروه‌های ذی‌نفع بهره‌مند

شوند؛

۸. ضرورت مشورت با نهادهای وابسته، کارشناسان و متخصصان گروه‌های ذی‌نفع و عامه مردم در بسیاری از اسناد که اتحادیه اروپا، اعضای اتحادیه و سازمان توسعه و

همکاری اقتصادی چاپ کرده تأکید شده است. این اسناد فنون اساسی مشورت با گروه‌های مختلف را نیز ذکر کرده است؛<sup>۱</sup>

۹. سیاستگذاری در امور چندوجهی که هریک از ابعاد آن در حوزه مسئولیت یک وزارتخانه یا سازمان قرار دارد با هماهنگی وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های مربوط انجام گیرد.

#### ب) تحلیل اسناد و مفهوم سیاست‌ها

قانونگذاری مهم‌ترین شیوه سیاستگذاری عمومی در اسلواکی به‌شمار می‌آید. پیش از تدوین پیش‌نویس لوائح، دولت، سازمان یا وزارتخانه‌ای را که تدوین لایحه با حوزه فعالیت آنها تناسب دارد، مأمور تنظیم اسناد مفهوم سیاست و مفاد قانونی می‌کند. اسناد مزبور را دولت بررسی می‌کند و پیش‌نویس لایحه براساس آن تنظیم می‌شود.

۱. **سند و مفهوم سیاست کلی:** همواره دولت آغاز فرایند تنظیم سند سیاست کلی را با صدور حکم دولتی یا براساس تصمیم یکی از نهادهای مشاور خود به‌دست می‌گیرد. سند سیاست کلی را دولت پس از تنظیم باید بررسی و تأیید کند. کارمندان دولت سند سیاست کلی را به‌عنوان سندی رسمی تلقی می‌کنند که یک مسئله یا معضل عمومی را در ابعاد وسیع و با نگاه به سالیان آتی مورد تحلیل قرار می‌دهد. در نتیجه می‌توان گفت دولت سند سیاست کلی را با توجه به کارکرد بلندمدت آن تنظیم و تأیید می‌کند. این سند دارای محتوای تحلیلی و دقیق است و علاوه بر آن از لحاظ شکلی نیز جامع و کامل است، به‌طوری‌که تشریح دقیق موضوع سیاستگذاری داده‌های آماری تأثیر سیاست کلی بر جامعه و راهکارهای تقنینی و غیرتقنینی پیشنهادی درخصوص سیاست کلی به تفکیک در آنها مشاهده شده است.<sup>۲</sup>

۲. **مفاد و سند قانونی:** بنابر قوانین موضوعه در اسلواکی اگر قانونی دارای اثر عمده اقتصادی و مالی باشد وزارتخانه تدوین‌کننده لایحه باید سند قانونی درخصوص آن لایحه تنظیم کند. به‌موجب شرایط مقرر در قوانین موضوعه، سند قانونی باید حاوی این نکات باشد: ارزیابی قانون حاکم در زمان تنظیم سند، ذکر اهداف لایحه که به قانون جدید

1. Joanne Caddy, *Citizens as Partners Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Organization of Economic Co-operation and Development, 2001.

2. www.Infovek.sk

تبدیل می‌شود، خلاصه‌ای از آثار مالی، اقتصادی و محیط زیستی قانون جدید، تأثیرات قانون جدید بر وضعیت اقتصادی و تطابق آن با مقررات اروپایی.

درواقع سند قانونی باید بهترین و کامل‌ترین راهکار را برای تحقق اهداف قانون جدید ارائه دهد و تأثیر احتمالی آن را پیش‌بینی کند. در عمل سند قانونی دربردارنده نسخه اولیه پیش‌نویس لایحه در قالب زمان حقوقی است. سند مزبور با برآورد آثار مالی قانون جدید، تأثیر آن را بر بودجه کشور ارزیابی می‌کند.

۳. **پیش‌نویس لایحه:** پیش‌نویس لایحه بر مبنای سند سیاست کلی و سند قانونی به ابتکار وزارتخانه‌ها یا براساس یک برنامه کلی مصوب در نهاد قانونگذاری تهیه می‌شود. فرایند تهیه پیش‌نویس به این ترتیب است که متخصصان حقوقی در وزارتخانه از طریق همکاری با متخصصان و کارشناسان مرتبط با موضوع، پیش‌نویس متن حقوقی مربوط را تنظیم می‌کنند. به موجب شرایط مقرر در قوانین موضوعه، لوایح باید همراه با اسناد تحلیلی معینی تقدیم شود که عبارت‌اند از:

۱. گزارش تفصیلی از وضعیت موجود با لحاظ ابعاد اقتصادی، اجتماعی و حقوقی،  
۲. ضرورت تصویب قانون جدید،  
۳. نحوه اجرایی شدن قانون جدید،  
۴. تأثیر اقتصادی و مالی قانون جدید بر بودجه دولت،  
۵. تطابق با قانون اساسی، مقررات اروپایی و معاهدات بین‌المللی،  
۶. گزارش وزارت اقتصاد در صورتی که بودجه تحت تأثیر اجرای قانون جدید قرار گیرد و  
۷. گواهی تطابق با قوانین اروپایی.

بنابراین پیش‌نویس همراه با مجموعه‌ای از اسناد بسیار مهم تقدیم می‌شود که اگر تنظیم آنها با رعایت معیارها و شاخص‌های اصل کارآمدی انجام شده باشد، مستندات تحلیلی ارزشمندی برای تصویب قانون جدید محسوب می‌شود.

## ۲-۱-۱-۶ مرحله دوم: هماهنگی و تصویب سیاست کلی

فرایند تهیه پیش‌نویس سند سیاست کلی، سند قانونی، لایحه<sup>۱</sup> و برنامه عملیاتی<sup>۲</sup> از طریق مشورت و هماهنگی با سایر نهادها و مؤسسات از قبیل مؤسسات دولتی، مؤسسات وابسته به وزارتخانه‌ها، سازمان‌های غیردولتی و شهروندان ادامه می‌یابد. سپس

---

1. Draft Bill  
2. Action Plan

پیش‌نویس در دولت مطرح و پس از ملاحظه نهادهای مشاور دولت، به نهاد قانونگذاری ارائه می‌شود. هدف از هماهنگی، دریافت بازخورد از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و متخصصان امر در خارج از دولت است. شیوه هماهنگی در اسلواکی عبارت از مرور پیش‌نویس لایحه و اسناد همراه آن در درون و فی‌مابین وزارتخانه‌هاست، که در آخرین مرحله سیاستگذاری به‌منظور برطرف کردن مشکلات و اختلافات انجام می‌شود. هماهنگی معطوف به جنبه‌های فنی متن لایحه و اسناد همراه آن است و اسناد صرفاً به لحاظ شکلی و نه از حیث ماهوی بررسی می‌شود.

#### الف) فرایند بررسی بین وزارتخانه‌ای

کارشناسان خارجی معتقدند که بررسی بین وزارتخانه‌ای در اسلواکی بسیار کارآمد است. ابتدا طرح پیش‌نویس آن را تهیه می‌کنند و سپس از طریق اینترنت آن را در دسترس سایر وزارتخانه‌ها و عموم مردم می‌گذارند. این فرایند امکان گردآوری نظرهای اشخاص و وزارتخانه‌ها و همچنین ارزیابی و طبقه‌بندی آنها را برحسب شکل، محتوا و اهمیت آنها فراهم می‌سازد. چنانچه طراح پیش‌نویس با نظریات ارائه شده موافق نباشد پیش از نشست مقامات عالی‌رتبه، جلسه‌ای برای بررسی اختلافات تشکیل می‌شود.

#### ب) مشورت با عموم

قانون مذکور مقرر می‌دارد که پیش‌نویس لایحه حتی طی دوران بررسی باید برای عموم در دسترس باشد. همه مواد و موضوعات پیش‌نویس لایحه پیش از تحویل نهایی به هیئت دولت از طریق سایت دفتر دولت در دسترس عموم قرار می‌گیرد و همه می‌توانند نظرهای خود را در خصوص آن در سایت درج کنند. نظرهایی که ارائه می‌شود باید ۵۰۰ نفر از شهروندان امضا کنند تا به‌عنوان نظر مهم تلقی شده و بررسی گردد.

#### ج) بررسی پیش‌نویس از سوی نهادهای مشورتی دولت

مهم‌ترین نهادهای مشورتی دولت هیئت تقنین دولت اسلواکی<sup>۱</sup> است که نقش آن در روند قانونگذاری، اجتناب‌ناپذیر است. به‌هیچ‌وجه امکان ندارد پیش‌نویس لایحه‌ای بدون

نظر این نهاد بررسی شود و به تأیید برسد. هیئت در خصوص جنبه‌های فنی لایحه از قبیل عبارت‌پردازی حقوقی متن لایحه، مطابقت با قانون اساسی و مطابقت با سایر قوانین موضوعه اظهار نظر می‌کند.

### ۳-۱-۱-۶ مرحله سوم: اجرای سیاست‌های کلی

این مرحله پس از تصویب قانون آغاز می‌شود. کیفیت اجرای سیاست‌های کلی به وجود و کیفیت منابع مالی و انسانی بستگی دارد. سه عنصر اصلی در اجرای سیاست‌های کلی؛ مدیریت پروژه، حساسیت سیاسی و منابع مالی به شمار می‌آید. مهارت‌های مدیریت پروژه با آموزش کارمندان و نیروی انسانی و افزایش سطح فرهنگ مدیریتی در وزارتخانه‌ها تقویت می‌شود. تحلیل روند اجرایی در اسلواکی نشان می‌دهد که از میان مدیران پروژه‌ها کسانی از بهترین عملکرد برخوردارند که قبلاً تحت سرپرستی یک مدیر باتجربه سابقه همکاری در پروژه‌ای بین‌المللی را داشته‌اند یا اینکه با فضای کار در سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی یا سازمان‌های بین‌المللی آشنایی کافی داشته‌اند. مؤلفه اصلی دوم، حساسیت سیاسی است. به این معنا که کارمندان رؤسای ادارات، وزرا و رئیس دولت، در خصوص سیاست‌های مربوطه احساس مسئولیت کرده و در زمان مقتضی اقدامات لازم را برای اجرای سیاست‌ها به عمل آورند.

تأمین مالی اجرای سیاست‌های کلی، عامل اصلی سوم است. بودجه سالیانه شاخص روشنی برای تشخیص مقاصد دولت در خصوص سیاست‌گذاری عمومی است و به خوبی نشان می‌دهد که دولت کدام دسته از تعهدات خود را تأمین مالی می‌کند.

### ۴-۱-۱-۶ مرحله چهارم: نظارت و ارزیابی سیاست‌های کلی

ارزش و اهمیت نظارت و ارزیابی سیاست‌های کلی به قدری است که در صورت ضعیف بودن آن و نامطلوب بودن ضمانت اجرا، اجرای سیاست‌های کلی به مخاطره می‌افتد. نیروهای انسانی مستقر در پست‌های اجرایی و اشخاصی که گروه هدف سیاست کلی هستند، کارایی واقعی و مشکلات اجرای سیاست کلی را بهتر از دیگران درک کرده و می‌توانند گزارش‌های بسیار ارزشمندی در خصوص مسائل مبتلابه در حین اجرای

سیاست کلی تهیه کنند. گردآوری اطلاعات به صورت نظام مند و میدانی نیز، روش بسیار مطلوبی در امر نظارت و ارزیابی شمرده می شود. کشورهای توسعه یافته به نحو روزافزونی اصول حکمرانی خوب<sup>۱</sup> را که عبارت است از: شفافیت، مشارکت عمومی، مسئولیت پذیری، کارآمدی، کارایی، انسجام و رویکرد تحلیلی در روند سیاستگذاری عمومی رعایت می کنند.

## ۲-۶ فرایند سیاستگذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا

به رغم آنکه در آمریکا گونه‌ای از تفکیک قوا وجود دارد اما طراحان قانون اساسی برای اینکه تأمین منافع تعداد بیشتری از نخبگان بستگی مستقیم به نتایج سیاست‌ها داشته باشد، ساختار قدرت و فرایند سیاستگذاری را مبتنی بر تأثیر و تأثر متقابل قوا بر یکدیگر ترسیم کرده‌اند. کنگره، رئیس جمهور و دیوان عالی، با وجود آنکه وظایف کاملاً مشخص و متمایزی دارند، اما در حیطه سیاست داخلی و خارجی، قدرت آنها تقسیم شده است.<sup>۲</sup> باین حال نقش کنگره در همه مسائل امور داخلی و بعضاً بین‌المللی بسیار پررنگ‌تر از قوه مجریه است. در کل نظام غیرمتمرکز فدرال ایالات متحده ویژگی‌هایی نظیر تکثرگرایی، گروه‌های ذی‌نفع متعدد و متنوع اما متخصص، وجود دو حزب قوی و بزرگ اما دارای انضباط حزبی ضعیف، کمیسیون‌های دائمی دارای اختیارات زیاد در تدوین قانون و سیاستگذاری، تلفیق میان علایق محلی و ملی، نمایندگان هر دو مجلس، رئیس جمهور مستقل اما مرتبط با دو قوه دیگر و فرمانده کل قوا، دیوان عالی مفسر سیاست‌ها و قوانین مصوب قوای مجریه و مقننه و نظام فدرالیستی مستقر در پنجاه ایالت دارد. شاید بتوان گفت که فرایند سیاستگذاری و اصولاً ماهیت اتخاذ سیاست‌ها (اعم از خرد و کلان) در آمریکا، انعکاسی از این مدل ساختار قدرت و حکومت است.

### ۱-۲-۶ قوه مجریه

قوه مجریه دربرگیرنده نهاد ریاست جمهوری، وزیران کابینه، کارگزاران اجرایی،

1. Good Governance

۲. حسین دهشیار، سیاست خارجی آمریکا در آسیا، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر ایران، ۱۳۸۲، ۱۰۳-۱۰۲.

بوروکراسی دولتی و کمیسیون‌های مستقل یا وابسته به قوه مجریه است. این قوه حکومتی، برای رفع مشکلات و معضلات عمومی جامعه از کارشناسان متعددی استفاده می‌کند. فیشلر<sup>۱</sup> با تفکیک کارگزاران اجرایی از رئیس‌جمهور و وزرای کابینه، آنها را شاخه چهارم حکومت ایالات متحده می‌نامد، شاخه‌ای که زیرمجموعه قوه مجریه بوده، اما به‌گونه‌ای مستقل از آن (و شاید با تعامل با نهاد ریاست جمهوری و شبکه‌های اجرایی مرتبط با آن) عمل می‌کند. یکی از مراکزی که این کارگزاران در آن مشارکت دارند سازمان مدیریت و بودجه است که سیاست‌هایی را که سایر کارگزاران اجرایی خواستار اتخاذ آن هستند با برنامه‌های رئیس‌جمهور تطبیق می‌دهد تا اطمینان حاصل شود سیاست‌های یاد شده در راستای برنامه‌های رئیس‌جمهور قرار دارند.<sup>۲</sup>

قبل از آنکه لایحه بودجه سالیانه ایالات متحده آمریکا از طریق رئیس‌جمهور به کنگره تقدیم شود، اداره مدیریت و بودجه دقیقاً آن را مطالعه می‌کند. بودجه مهم‌ترین ابزاری است که قانون اساسی به رئیس‌جمهور داده است تا به‌نحوی نسبتاً مستقل، سیاستگذاری خود را در قالب آن اعلام و اعمال کند.<sup>۳</sup> از طرفی در مجموعه نهاد ریاست جمهوری، گروهی به نام تروئیکا قرار دارند که متشکل از مقامات ارشد شورای مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور، خزانه‌داری کل ایالات متحده و اداره مدیریت و بودجه‌اند. تروئیکا به‌طور منظم موضوعات متنوع سیاستگذاری‌های اقتصادی را توجه دارند تا از یک طرف به ارزیابی و تعدیل پیش‌بینی‌های دولت [در فرایند بودجه‌نویسی] و از طرف دیگر به کنترل و نظارت بر وضعیت سیاستگذاری در حوزه‌های پولی و مالی بپردازند. شورای مشاوران رئیس‌جمهور، پیشنهادهای اصلی وی را برای کنگره تهیه می‌کند. تهیه پیشنهادها، سیاستگذاری در سطوح عالی قوه مجریه، از هیچ‌الگوی مشخص و معینی پیروی نمی‌کند؛ زیرا هر دولت شیوه کار متفاوتی دارد. در برخی از موارد با گروه‌های ذی‌نفع، متخصصان و کارشناسان غیردولتی مشاوره‌های متعددی انجام می‌شود.<sup>۴</sup>

1. Fritschler

2. A. Lee Fritschler, "Smoking Politics: Policy Making and the Federal Bureaucracy", Second Edition Englewood Cliffs, Newjersey, Prentic-Hall, Inc., 1975, P. 11.

۳. ابوالقاسم مشیری، نقش کنگره آمریکا در سیاست آن کشور، تهران، سپهر، ۱۳۸۱، ۱۵۶.

۴. دیوید ام. اولسون، نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری (دیدگاهی مقایسه‌ای)، ترجمه علی‌رضا طیب، تهران، مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ۱۴۰.

ایالات متحده آمریکا در کنار وزارتخانه‌ها و ادارات تابعه، تعدادی سازمان یا کمیسیون اقتصادی و اجتماعی همراه با استقلال نسبی از ادارات دولتی برای حل پاره‌ای از مشکلات ایجاد کرده‌اند. هدف از ایجاد این کمیسیون‌ها انجام بهتر امور قوه مجریه و نیز تنظیم فعالیت‌های بسیار مهم اقتصادی و اجتماعی بوده است. ساختار اجرایی در این ایالات از نوع نظام باز و غیرمتمرکز است و تصمیمات و اتخاذ سیاست‌های خرد و کلان، با مشارکت حداکثری افراد و نهادها انجام می‌گیرد. در کل، قوه مجریه و رئیس‌جمهور، در قالب شبکه‌ای از ارتباطات نهادی رسمی و غیررسمی، جز در برهه‌های حساس تاریخی که وضعیت اضطراری بر کشور حاکم می‌شود، در بسیاری از مواقع با مشارکت سایر نهادهای حکومتی، نسبت به تدوین سیاست‌های خرد و اتخاذ سیاست‌های کلان (در حوزه‌های مجاز) اقدام می‌کنند.

#### ۲-۲-۶ قوه مقننه

بنیان‌گذاران ایالات متحده در جریان تصویب کنوانسیون قانون اساسی در کنفرانس فیلادلفیا، کنگره را به‌عنوان نهاد اصلی در زمینه سیاستگذاری در نظر گرفتند. موارد ذیل را در خصوص نقش و تأثیر کنگره در سیاستگذاری‌های آمریکا می‌توان بیان کرد:

۱. طرح‌های مصوب کنگره در زمینه فعالیت بخش‌های مختلف دولتی و نیز جرح و تعدیل برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت دولت از سوی این نهاد را می‌توان به‌عنوان جلوه‌ای از مشارکت و مداخله قوه مقننه در تنظیم سیاستگذاری‌های عمومی تلقی کرد.<sup>۱</sup>

۲. کمیسیون‌های کنگره ایالات متحده، به‌دلیل برخورداری از تخصص و اختیارات زیاد، با تدوین طرح‌های مختلف در حوزه‌های گوناگون، مشارکت مستقیمی در فرایند سیاستگذاری عمومی دارد.

۳. کنگره ایالات متحده، دارای ویژگی ممتاز «عدم تمرکز» است. این عدم تمرکز در کنگره، انعکاسی از دو واقعیت سیاسی و ساختاری است. از جنبه سیاسی، نمایندگان را رأی‌دهندگان مختلف در ایالات و مناطق گوناگون انتخاب می‌کنند. از جنبه ساختاری قوه مقننه دارای تقسیم کار خاصی است، تقسیم کاری که به مدیریت بهتر وظایف

۱. مجید وحید، سیاستگذاری عمومی، تهران، میزان، ۱۳۸۲، ۱۰۶.



متنوع کنگره کمک می‌کند. در کنگره، موضوعات مختلف به کمیسیون‌ها، کمیته‌های فرعی و کارگروه‌ها (بیش از سیصد کارگروه در هر دو مجلس) محول می‌شود. نبود تمرکز ساختاری بدین معناست که سیاستگذاری در کنگره تحت کنترل فرایندهای متنوع و بعضاً متفاوتی قرار می‌گیرد. کمیسیون‌ها برای بررسی بهتر مباحث کلان باید آنها را به موضوعات کوچک‌تری تقسیم کنند. تفکیک یک موضوع کلان به چند موضوع خرد و توزیع پاسخ‌گویی در میان چندین کمیسیون که بعضاً قدرت موازی دارند، مانع از توسعه و بسط یک سیاستگذاری ملی جامع و هماهنگ می‌شود. بحث‌هایی که در حوزه اختیارات هر کمیسیون میان کمیسیون‌های مختلف بررسی‌کننده در یک موضوع کلان به وجود می‌آید، اختلافات را افزایش می‌دهد؛ زیرا هر کمیسیون درصد بسط حوزه اختیارات خود برمی‌آید.<sup>۱</sup> تلفیق این واقعیت با این ویژگی که هر کمیسیون سعی دارد تا روابطش را با گروه‌های ذی‌نفوذ، کارگزاران اجرایی، احزاب سیاسی و انبوه شهروندان علاقه‌مند به موضوع افزایش دهد، واقعیت فرایند سیاستگذاری در کمیسیون‌های کنگره را شفاف‌تر می‌کند.

### ۳-۲-۶ قوه قضائیه

آمریکایی‌ها، معمولاً دادگاه‌های خود را به‌عنوان نهادهای سیاستگذار تلقی نمی‌کنند، اما قدرت و اختیارات دادگاه‌ها در کنترل قوانین مصوب قوه مقننه، رفتارها و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی قوه مجریه، دائماً آنها را در فرایند سیاستگذاری درگیر می‌کند. عموماً این روند را به‌عنوان قدرت «کنترل یا نظارت قضایی»<sup>۲</sup> می‌خوانند.<sup>۳</sup> از آنجاکه قضات تأثیر مهمی در قاعده‌مندی سیاستگذاری‌های حکومتی در ایالات متحده دارند، مطالعه نظام قضایی، بخش مهم و ضروری در مطالعه ماهیت و روند سیاستگذاری در نظام حاکم بر این کشور را تشکیل می‌دهد. تنها مرجع تفسیر قانون اساسی در آمریکا، دیوان عالی ایالات متحده است که به لحاظ نظارتی، نقش مطابقت کل قوانین با قانون اساسی را برعهده دارد، اما مرجع تفسیر قوانین عادی، خود کنگره است. بنابراین به‌دلیل وظیفه

1. Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Third Edition, 1989, P. 15.

2. Judicial Review

3. Joel B. Glossman and Richard Wells S., "Constitutional Law and Judicial Policy Making", New York, John Willey and Sons, Inc., 1992, P. 28

مهم دیوان عالی ایالات متحده در تفسیر قانون اساسی، مخصوصاً در جهت حمایت از حقوق شخصی و حقوق مالکیت افراد، این نهاد نقش مهمی در فرایند سیاستگذاری کنگره و ریاست جمهوری ایفا می‌کند، به طوری که اجازه نمی‌دهد اجرای قوانین یا اتخاذ برخی سیاست‌ها، حقوق بنیادین و طبیعی شهروندان را تضعیف یا ملغی کند. گروه اصلی سیاستگذار در حوزه قضایی، به نام کنفرانس قضایی ایالات متحده در سال ۱۹۲۳ به وجود آمد. این گروه حداقل سالی یک بار تشکیل جلسه می‌دهد و متشکل از تعدادی مقامات منتصب و افراد منتخب است. رئیس دیوان عالی، ریاست این کنفرانس را برعهده دارد. دامنه برنامه‌های کاری این کنفرانس، از کلان‌ترین مباحث سیاستگذاری عمومی تا جزئی‌ترین موارد اجرایی کردن آنها را دربرمی‌گیرد.

به‌عنوان نتیجه می‌توان گفت به‌رغم ارائه توصیه‌های کنفرانس قضایی ایالات متحده در جهت سیاستگذاری اما در عمل دادگاه‌ها کمتر سعی در ورود به این حیطة دارند. در تحلیل نهایی، هدف عمده دادگاه‌ها در ورود موردی به عرصه سیاستگذاری، تلاش برای حفظ قانون اساسی و از بین رفتن تفرقه‌های افراطی در میان سایر ارگان‌های موجود در نظام سیاسی است. از این رو وظیفه اصلی دیوان عالی کشور، «اتخاذ تصمیم‌گیری مشخص در کشمکش میان حکومت فدرال و ایالات، میان افراد و ایالات یا میان ایالات با یکدیگر است»<sup>۱</sup>.

#### ۴-۲-۶ گروه‌ها و مراکز علمی - پژوهشی در جامعه مدنی

سازمان‌های خصوصی متشکل از افراد یا اجتماعات پرنفوذ اقتصادی، اغلب خواهان تأثیرگذاری بر تصمیمات حکومتی هستند. گروه‌های ذی‌نفع اغلب با کارگزاران اجرایی به مذاکره و تبادل نظر می‌پردازند؛ در صورت ناکامی در مذاکره با قوه مجریه، آنها نفوذ خود را به سمت قوه مقننه جهت‌گیری می‌کنند. ویژگی خاص کنگره در ایالات متحده، این گروه‌ها را به تأثیرگذاری بر فعالیت‌های پارلمانی تشویق می‌کند.<sup>۲</sup> این گروه‌ها منافع دیگر گروه‌های مردمی را در حوزه‌های گوناگون تا حدودی سازمان‌دهی کرده و مطرح می‌کنند. همچنین وظیفه مهمی در سیاستگذاری و تدوین قانون برعهده دارند. اقدامات

1. Joel B. Glossman and Richards S. Wells, Ibid., P. 80.

2. David M. Olson and Philip Norton, "Legislatures in Democratic Transition", The New Parliaments of Central and Eastern Europe, 1996, PP. 1-15.

لابی‌گراها و گروه‌های ذی‌نفع از طریق فشار بر کنگره و در قالب ارتباط با اعضای کنگره نقش و تأثیر فراوانی در سیاستگذاری و تدوین قوانین آمریکا دارد.

از این‌رو در جامعه مدنی، تشکله‌ها و مراکز علمی - پژوهشی وجود دارند که تأثیرات فراوانی بر موضوع و محتوای سیاستگذاری‌ها می‌گذارند. مؤسسات مذکور محل ظهور بسیاری از سیاست‌های اتخاذ شده در آمریکا محسوب می‌شوند. برای مثال اصلی‌ترین بنیاد فکری و پژوهشی که در پرورش اندیشه سیاست خارجی و داخلی بوش مؤثر بوده، «مؤسسه ابتکار آمریکا برای تحقیق در سیاستگذاری عمومی» موسوم به IAE<sup>۱</sup> است. امروزه این مؤسسه به‌عنوان مهم‌ترین و پرنفوذترین مؤسسات سیاستگذاری در آمریکا، عمدتاً با سیاستگذاران حزب جمهوری‌خواه و نومحافظه‌کاران ارتباط گسترده‌ای دارد.<sup>۲</sup>

علاوه بر مؤسسات و مراکز پژوهشی - علمی مستقل غیردولتی، تعدادی مراکز پژوهشی وابسته به دولت نیز وجود دارد که از جمله می‌توان به شورای علم و فناوری فدرال<sup>۳</sup> اشاره کرد. درحقیقت مواد اولیه بسیاری از قوانین تدوین شده و سیاست‌های اتخاذ شده از درون نتایج فعالیت‌های این مؤسسات پژوهشی استخراج می‌شود. وظیفه بسیاری از این کانون‌ها و مراکز پژوهشی، ارائه راهکارهای مشخص برای سیاستگذاری در آمریکاست.<sup>۴</sup>

خلاصه در این کشور به دلیل ساختار و ماهیت قدرت و مؤلفه‌های متمایز فرهنگی حاکم بر اذهان شهروندان نهاد واحدی برای طرح‌ریزی سیاست‌های عمومی در حوزه‌های مختلف وجود ندارد. به عبارت دیگر، شکل و ساختار قدرت و حکومت به گونه‌ای است که تجمع قدرت در یک نهاد و سپس صدور سیاست‌های کلان برای همه نهادها در حوزه‌های مختلف امکان ندارد. بنابراین عرصه سیاستگذاری عمومی در این کشور، متکثر در چند نهاد و پراکنده در چند حوزه است. کمیسیون‌های کنگره، کارگزاران اجرایی مستقل، گروه‌های ذی‌نفع و مجامع پژوهشی - علمی و بالاخره تفسیرهای دیوان عالی ایالات

1. Institute of the American Enterprise for Public Policy Research

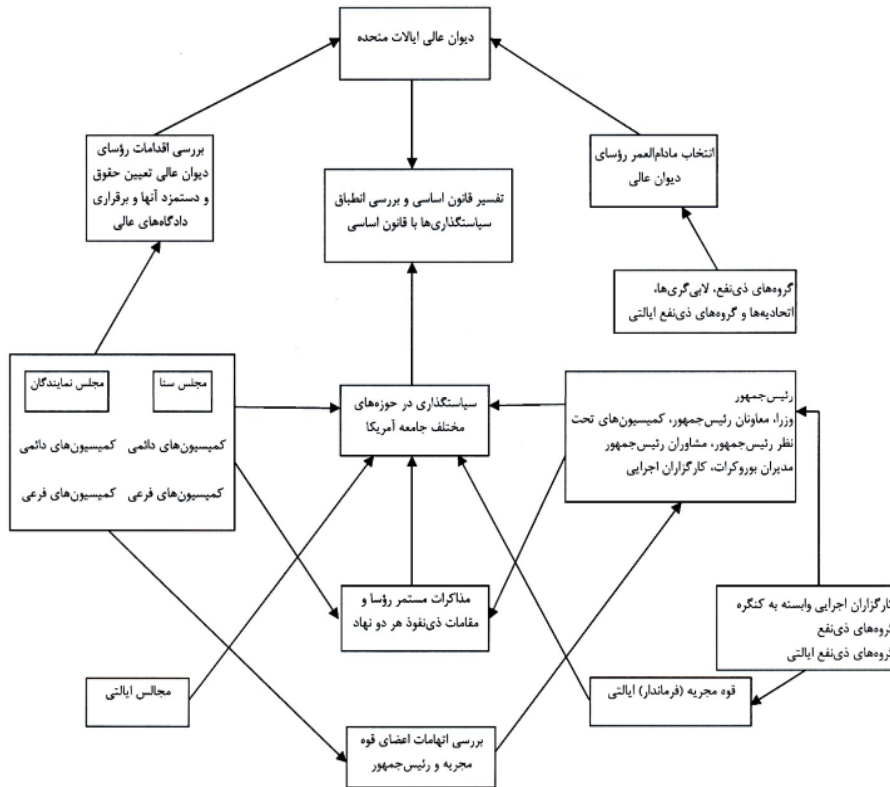
2. <http://wikipedia.org/wiki/the-American-Enterprise>

3. Federal Council for Science and Technology

۴. دفتر مؤسسه آموزش و تحقیقات صنایع دفاعی، «کانون‌های تفکر، نهادهای ویژه سیاست پژوهی، ایده‌پردازی و

راه‌یابی برای مسائل اساسی»، تهران، ۱۳۸۶، ۸۰.

متحدۀ از قانون اساسی، همگی در فرایند تدوین سیاست‌های آمریکا تأثیرگذارند.



شکل ۱-۶ فرایند سیاستگذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا

### ۳-۶ فرایند سیاستگذاری عمومی در سنگاپور<sup>۱</sup>

ویژگی‌های جغرافیایی، اقتصادی، جمعیت‌شناسی و سیاسی سنگاپور عواملی است که ماهیت و شیوه شکل‌گیری، تهیه، تدوین<sup>۲</sup> و اجرای<sup>۳</sup> سیاست‌های عمومی را تعیین می‌کند.

1. Jon S. T. Quah, "The Public Policy-making Process in Singapore", *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 6, No. 2, 1984.

2. Formulation

3. Implementation

### ۱-۳-۶ مرحله اول: شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌های عمومی

شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌های عمومی اولین مرحله از فرایند سیاست‌گذاری است و در این مرحله گزینه‌ها و راه‌حل‌های مطلوب برای رفع مشکل عمومی با در نظر گرفتن تمامی جوانب مسئله احصا می‌شود. مرحله شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌های عمومی در سنگاپور از پنج مرحله تشکیل شده است: ۱. تعریف مسئله به‌وسیله سیاست‌گذاران (معمولاً رهبران سیاسی)، ۲. شناسایی علل بروز این مشکل، ۳. شناسایی راه‌حل‌های گوناگون برای حل مشکل، ۴. انتخاب رضایت‌بخش‌ترین راه‌حل و ۵. عملیاتی کردن راه‌حل انتخابی در قالب یک سیاست ویژه یا مجموعه‌ای از سیاست‌ها. در این کشور سیاست‌های عمومی را کابینه، که مهم‌ترین قسمت دولت است، شکل‌گیری، تهیه و تدوین می‌کند. کابینه به دولت جهت می‌دهد و بر دولت کنترل دارد و در کل این کابینه است که به پارلمان پاسخ‌گوست.

در مجموع کابینه و به‌خصوص نخست‌وزیر در شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌های عمومی نقش غالب دارد. مستخدمان ارشد دولتی<sup>۱</sup> معمولاً، داده‌ها و اطلاعات را برای شکل‌گیری و تهیه و تدوین سیاست‌ها فراهم می‌کنند و در اجرای سیاست‌ها دخالت دارند. گروه‌های نخبه<sup>۲</sup> هم با عضویت در هیئت‌های قانونی و کمیته‌های مشورتی به‌طور مستقیم و هم مشارکت در کسب‌وکار<sup>۳</sup> و سازمان‌های حرفه‌ای<sup>۴</sup> به‌طور غیرمستقیم در شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌ها تأثیرگذارند. این در حالی است که اتحادیه‌های تجاری<sup>۵</sup> و روشن‌فکران مستقل در شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌ها نقش فعالی را برعهده ندارند.

### ۲-۳-۶ مرحله دوم: اجرای سیاست‌های عمومی

منظور از اجرای سیاست‌های عمومی آن دسته از اقداماتی است که سازمان‌های عمومی و اعضای‌شان برای دستیابی به اهداف شناسایی شده از سوی سیاست‌گذاران در مرحله

- 
1. Senior Civil Servants
  2. Elite Groups
  3. Business
  4. Professional Organizations
  5. Trade Unions

شکل‌گیری، تهیه و تدوین انجام می‌دهند. مرحله اجرای سیاست‌های عمومی در سنگاپور از سه گام تشکیل شده است: گام اول، شناسایی عاملان اجرایی و اجراکنندگان سیاست‌های عمومی، گام دوم، توزیع منابع و مسئولیت‌ها میان عاملان اجرایی<sup>۱</sup> و اجراکنندگان<sup>۲</sup> و گام سوم، نظارت بر فعالیتهای عاملان اجرایی و اجراکنندگان. همچنین در این کشور بوروکراسی دولتی در اجرای سیاست‌های فرموله شده بسیار کارآمد است؛ یعنی سیاست‌هایی که شکل می‌گیرد و تهیه و تدوین می‌شود بدون شکست اجرا می‌شود به طوری که به شش دلیل در اجرای سیاست‌هایش موفق است:

۱. رهبری سیاسی در سنگاپور از کیفیت بالایی برخوردار است.

۲. احزاب گوناگون مخالف حزب حاکم در سنگاپور ضعیف‌اند و کارایی و توانایی لازم را ندارند تا پیشنهادهای جایگزین برای سیاست‌های عمومی مصوب را ارائه کنند یا بر نقاط ضعف سیاست‌های موجود متمرکز شوند. از طرفی رهبران سیاسی حزب حاکم از سیاست‌های تهیه و تدوین شده حمایت لازم را به عمل می‌آورند و با فراهم کردن نیروی انسانی مورد نیاز، قانونگذاری، منابع مالی و تجهیزات برای عاملان اجرایی مربوط، موفقیت سیاست‌هایشان را تضمین می‌کنند.

۳. در اجرای سیاست‌ها، هیئت‌های مشورتی گوناگون و وزیران درگیر بسیار کارآمدند و از نیروی انسانی لایق و شایسته برای عضویت در این هیئت‌ها و انتخاب وزیران بهره می‌برند. در بوروکراسی دولتی، شایسته‌سالاری حاکم است.

۴. عامل مهم دیگر در اجرای موفق سیاست‌ها سطح پایین فساد بوروکراتیک است. فساد مانعی جدی در اجرای سیاست‌هاست؛ زیرا باعث اتلاف منابع کمیاب شده و در اثر مرور زمان سیاست‌ها نمی‌توانند اجرا شوند.

۵. استفاده از فعالیتهای سازمان‌یافته ملی<sup>۳</sup> به منظور ابزار اجرای سیاست‌های عمومی. منظور از فعالیتهای سازمان‌یافته ملی آن دسته از نظام‌های حکومتی است که نهضت‌هایی<sup>۴</sup> را با هدف تأثیرگذاری و بیدار کردن آگاهی عمومی میان مردم ایجاد و القا

---

1. Implementing Agencies  
2. Implementors  
3. National Campaigns  
4. Movements

می‌کنند با این نیت که عموم به شیوه‌ای خاص رفتار کنند. هر فعالیت سازمان‌یافته ملی معمولاً سه مرحله دارد:

اول، شناسایی هر مشکل اجتماعی از سوی رهبران سیاسی که نیازمند اقدام اصلاحی است و تصمیم‌گیری برای برطرف کردن این مشکل با افزایش آگاهی عمومی و آغاز یک فعالیت سازمان‌یافته ملی. دوم، آغاز فعالیت سازمان‌یافته ملی به دست یک وزیر و نیز تشریح علت انجام این فعالیت سازمان‌یافته. سوم، اجرای فعالیت سازمان‌یافته از سوی رهبران سیاسی.

درواقع دولت بر این فعالیت‌های سازمان‌یافته ملی تکیه می‌کند تا عموم و عوامل بازدارنده را به حمایت و پذیرش سیاست‌هایش متقاعد کند و آنها را وادارد که به شیوه مطلوب او رفتار کنند.

۶. عامل مهم دیگر، اندازه کوچک این کشور است که آن را در اجرای سیاست‌هایش موفق می‌کند. در کشورهای بزرگ، بوروکراسی دولتی در رویارویی با مشکلات ارتباطی و قانونی ممکن است مختل شود، ولی این امر در سنگاپور صادق نیست و موانع معمول در اجرای سیاست‌های عمومی - که ناشی از گستردگی کشوری است - در این کشور دیده نمی‌شود. در کشور بزرگی مثل اندونزی ممکن است مسافرت کارگزاران دولتی به استان‌ها برای نظارت بر پیشرفت برنامه‌های اجرایی چندین روز یا چندین هفته طول بکشد، در حالی که این امر در سنگاپور زمان بسیار کمتری می‌گیرد. در مجموع اندازه کوچک کشور برای اجرای سیاست‌های عمومی یک امتیاز محسوب می‌شود و این امتیاز چگونگی اجرای سیاست‌های عمومی و کیفیت آن را آشکار می‌کند.

### ۳-۳-۶ مرحله سوم: ارزیابی سیاست‌های عمومی

صرف‌نظر از مشکلات لاینفک ارزیابی سیاست‌های عمومی، اهمال در ارزیابی سیاست‌های عمومی از سوی محققان سنگاپوری می‌تواند به این حقیقت منتسب شود که دولت زیاد نگران ارزیابی تأثیرات سیاست‌های عمومی‌اش نبوده است. در طول یکی دو دهه اخیر، رهبران سیاسی بیشتر نگران شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌های عمومی برای اطمینان از کیفیت بهتر زندگی سنگاپوری‌ها بوده‌اند و تنها در طول همین چند

سال اخیر است که به ارزیابی پیامدهای سیاست‌های عمومی خود اقدام کرده‌اند. در مجموع ارزیابی سیاست‌ها به‌عنوان یک فعالیت و یک حوزه تحقیق در این کشور هنوز در اوایل راه است. خلاصه اینکه، زمینه سیاسی نسبتاً مساعدی برای شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌ها و اجرای آنها در سنگاپور وجود دارد. در مرحله شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست‌ها نخست‌وزیر نقش برجسته‌ای دارد، در اجرای سیاست‌ها نیز بوروکراسی دولتی نقش تأثیرگذاری دارد.

در مجموع سه ویژگی، فرایند سیاستگذاری را در سنگاپور منحصر به فرد کرده است: اول، شیوه سیاستگذاری نخبه‌گرا<sup>۱</sup> است و نخست‌وزیر و همکاران کابینه‌اش وظایف مهمی را برعهده دارند. دوم، در این کشور برای تغییر نگرش‌ها و رفتار عموم مردم بر فعالیت‌های سازمان‌یافته ملی<sup>۲</sup> تکیه شده و از آن به‌عنوان ابزاری برای اجرای سیاست‌ها استفاده می‌شود. سوم، یادگیری از تجارب سایر کشورها، ویژگی دیگر شیوه سیاستگذاری رهبران سیاسی این کشور است.

---

1. Elitist

2. National Campaigns



## بخش دوم

---

توصیف فرایند  
سیاستگذاری عمومی  
در ایران



## مقدمه

نظام سیاستگذاری و قانونگذاری در هر کشوری با توجه به اوضاع سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، ساختار و بافت سیاسی، وضعیت نخبگان و رأی‌دهندگان آن، ضمن تفاوت با نظام سیاستگذاری سایر کشورها، می‌تواند با نظام علمی و مدل‌های سیاستگذاری مطرح شده در ادبیات نظری هم متفاوت باشد. از این‌رو، قبل از هرگونه تحلیل و قضاوت در خصوص درستی یا نادرستی این نظام، لازم است فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری در آن کشور توصیف و سپس این فرایند با توجه به اوضاع حاکم در آن جامعه تحلیل شود. براساس اصل فوق، سازمان‌دهی این نوشتار براساس این تدوین شد که قبل از تحلیل نظام سیاستگذاری و قانونگذاری در ایران به توصیف آن پرداخته شود. از این‌رو در این بخش از کتاب که خود شامل چند فصل است و فصول آن نیز براساس نمونه‌های مورد بررسی، دسته‌بندی شده است، به توصیف فرایند قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ایران، در قوانین انتخاب شده، می‌پردازیم. این قوانین عبارت‌اند از: قانون پذیرش دانشجو، قانون سامان‌دهی مد و لباس، قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی، قانون برگزاری مناقصات، قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون ارتقای سلامت اداری و قانون اهداف و وظایف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.

تلاش نویسندگان در آن است تا فرایند سیاستگذاری در قوانین و سیاست‌های یاد شده و عوامل تأثیرگذار در مراحل مختلف این فرایند شناسایی و بازبینی شود تا در پایان این بخش توصیف مناسبی با بهره‌گیری از ایده کارشناسان، فرایند سیاستگذاری در نهاد مجلس شورای اسلامی، ارائه گردد.



## فصل هفتم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون

### نظام پذیرش دانشجو

نظام پذیرش دانشجو در ایران طی سال‌های گذشته همواره دستخوش تغییر و تحولات جدی بوده است. این تغییرات از یک سو سبب شد تا ضمن مطالعه نظام‌های نوین سنجش و به‌کارگیری آن در ایران رشد چشمگیری در روش‌های برگزاری آزمون حاصل شود، اما از سوی دیگر تأثیرات و پیامدهای منفی نیز بر نظام‌های آموزشی، جوانان و خانواده‌های آنان به‌جا گذاشته است. پیامدهایی که البته زمان زیادی برای جبران لازم دارد. برخی از عمده‌ترین آنها عبارت‌اند از: آسیب بر آموزش و پرورش کشور، آسیب بر سلامت جسمانی و روانی دانش‌آموزان و خانواده‌ها، آسیب‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از قبیل؛ افزایش نگرانی و تنش اجتماعی و خانوادگی، مدرک‌گرایی و بهای بیش از حد به تحصیلات دانشگاهی و قبولی در کنکور، رواج برخی مهارت‌های کاذب مانند تست‌زنی، دامن زدن به فاصله طبقاتی و محروم شدن برخی دانش‌آموزان از تحصیل در دانشگاه‌ها به‌علت نداشتن تمکن مالی برای شرکت در کلاس‌های کنکور.

با توجه به مسائل و مشکلات فوق و نیز اهمیت موضوع و میزان تأثیرگذاری آن بر ابعاد مختلف جامعه، طی سال‌های گذشته مجلس و دولت در تلاش بوده‌اند تا به معماری جدیدی از نظام پذیرش دانشجو در ایران بپردازند. از این رو شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه شماره ۵۰ مورخ ۱۳۶۶/۷/۷، وزارت علوم را مکلف به تشکیل کمیته مطالعه و برنامه‌ریزی آزمون ورودی دانشگاه‌ها کرده است. همچنین در جلسه شماره ۳۰۶ مورخ ۱۳۷۲/۲/۲۸ همین شورا، سازمان سنجش آموزش کشور را به ارائه طرحی برای بهبود و ارتقای شیوه پذیرش در دانشگاه‌ها ملزم کرده که متعاقب آن طرح‌ها و لوایح مختلفی تدوین و تبدیل به قانون شده است، که انتظار می‌رفت این قوانین مشکل به‌وجود آمده را حل کند. اما با وجود تدوین و تصویب قوانین پی‌درپی، هر روز مشکلات

بیشتر و پیچیده‌تر شده است، به طوری که در بند «ج» ماده (۴۸) قانون برنامه چهارم توسعه، در راستای اهداف سند چشم‌انداز، دولت موظف به «اتخاذ تدابیر لازم در جهت اصلاح نظام آموزش کشور و آزمون‌های ورودی دانشگاه‌ها، با توجه به سوابق تحصیلی در سنوات دوره متوسطه و جلب مشارکت دانشگاه‌ها به منظور ارتقای توانایی، خلاقیت و نوآوری، خطرپذیری و کارآفرینی آموزش‌گیرندگان و ایجاد روحیه آموختن و پژوهش مستقل در میان نسل جوان» شده است.

به این منظور، مجلس هفتم و دولت، برای پذیرش دانشجو اقدام به تدوین نظامی کرده‌اند که تأکید و توجه صرف به کنکور حذف و به جای آن سوابق آموزشی دانش‌آموزان برای پذیرش در دانشگاه‌ها مدنظر قرار گیرد. براساس این قانون، که به قانون حذف کنکور نیز شهرت یافته است، دولت موظف است تا پایان سال اول قانون برنامه پنجم توسعه، آزمون‌های سراسری ورودی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی را به طور کامل حذف نماید (ماده (۲) قانون پذیرش دانشجو، مصوب ۱۳۸۶/۸/۹). قانون مذکور البته مواد دیگری دارد که به منظور آشنایی مخاطبان در ذیل به آن پرداخته می‌شود:

## ۷-۱ متن قانون

### ماده (۱) - تعاریف

**امتحان نهایی کشوری:** آزمونی است که با سؤالات یکسان و هم‌زمان در سراسر کشور طبق مقررات وزارت آموزش و پرورش برگزار می‌گردد.

**سابقه تحصیلی:** نتایج امتحان نهایی کشوری دروسی است که داوطلب در دوره متوسطه و پیش‌دانشگاهی فراگرفته است.

**سابقه پرورشی و مهارتی:** رتبه داوطلب در مسابقات فرهنگی، هنری، ورزشی، مهارتی، علمی و پژوهشی در سطح استانی، کشوری یا بین‌المللی است. عناوین و ضوابط این مسابقات به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد بود.

### ماده (۲)

پذیرش دانشجو در مقطع کاردانی (پیوسته و ناپیوسته)، کارشناسی، کارشناسی ارشد پیوسته، دکترای حرفه‌ای و دکترای پیوسته براساس سوابق تحصیلی داوطلب و آزمون‌های سراسری خواهد بود. تأثیر سوابق تحصیلی در هر سال نسبت به سال قبل افزایش می‌یابد به نحوی که حداکثر تا پایان سال اول برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران آزمون‌های سراسری ورودی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی به‌طور کامل حذف گردد. دولت موظف است بسترهای لازم را برای تحقق این ماده فراهم نماید.

**تبصره -** از سال ۱۳۸۶ وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش و دانشگاه آزاد اسلامی مجازند داوطلبان ورود به مقطع کاردانی (پیوسته و ناپیوسته) را صرفاً براساس سوابق تحصیلی پذیرش نمایند.

### ماده (۳)

برگزاری آزمون سراسری برای داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی تا قبل از حذف کامل آن براساس «قانون یک‌مرحله‌ای نمودن آزمون سراسری مصوب ۱۳۷۷/۵/۲۱» مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

### ماده (۴)

برای پذیرش دانشجو در هر رشته سابقه تحصیلی دروس مرتبط با آن رشته ملحوظ می‌گردد. این دروس و میزان تأثیر هر یک با توجه به اهمیت آنها و همچنین پایه‌های تحصیلی که در سوابق تحصیلی مؤثر است، توسط کارگروهی مرکب از افراد ذیل تعیین خواهد شد:

۱. وزیر یا یکی از معاونان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به انتخاب وزیر (رئیس کارگروه)،

۲. وزیر یا یکی از معاونان وزارت آموزش و پرورش به انتخاب وزیر،

۳. وزیر یا یکی از معاونان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به انتخاب وزیر،

۴. رئیس یا یکی از معاونان دانشگاه آزاد اسلامی به انتخاب رئیس دانشگاه،

۵. رئیس سازمان سنجش و آموزش کشور.

**تبصره «۱»** - نحوه تطبیق سوابق تحصیلی داوطلبانی که فاقد سوابق تحصیلی مطابق این قانون باشند، توسط کارگروه مذکور در این ماده تعیین می‌شود.

**تبصره «۲»** - داوطلبانی که علاقه‌مند به جبران سوابق تحصیلی خود در همه یا بعضی از مواد درسی باشند می‌توانند سوابق تحصیلی خود را ارتقا و بهبود بخشند. شیوه ارتقای سوابق تحصیلی داوطلبان توسط کارگروه موضوع این ماده تعیین می‌گردد.

**تبصره «۳»** - دانشگاه‌ها می‌توانند دروس و میزان تأثیر آنها در پذیرش دانشجو در هر رشته را به کارگروه موضوع این ماده پیشنهاد نمایند.

**تبصره «۴»** - در رشته‌هایی مانند هنر و تربیت بدنی که نیاز به سنجش مهارت‌های خاص می‌باشد، وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و آموزش و پرورش و دانشگاه آزاد اسلامی علاوه بر اعمال سوابق تحصیلی مجاز به برگزاری امتحان‌های عملی و استعدادسنجی مرتبط با چنین رشته‌هایی می‌باشند.

**تبصره «۵»** - آیین‌نامه اجرایی این ماده و تبصره‌های «۱» و «۲» آن توسط کارگروه موضوع این ماده تهیه می‌گردد. آیین‌نامه‌ها و تصمیمات این کارگروه به تصویب وزرای علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و آموزش و پرورش می‌رسد.

#### **ماده (۵)**

امتیازات و سهمیه‌ها از قبیل سهمیه مناطق، رزمندگان، شاهد، خانواده معظم شهدا، جانبازان و آزادگان که تاکنون به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده یا می‌رسد، کماکان به قوت خود باقی است و در شیوه پذیرش دانشجو براساس این قانون نیز اعمال می‌گردد.

#### **ماده (۶)**

داوطلبانی که براساس این قانون در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی پذیرفته می‌شوند براساس ضوابط پیشنهادی ستاد کل نیروهای مسلح که به تصویب مقام معظم رهبری



بخش دوم توصیف فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران ۱۳۱

- (فرماندهی کل قوا) می‌رسد، از معافیت تحصیلی خدمت نظام‌وظیفه برخوردار می‌گردند. قانون فوق مشتمل بر ۶ ماده و ۶ تبصره در جلسه علنی مورخ نهم آبان ماه ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۱۶ به تأیید شورای نگهبان رسید. با توجه به مفاد قانونی فوق، آنچه در این نوشتار تحلیلی، بررسی شد عبارت‌اند از:
- مسئله و مشکل عمومی جامعه،
  - میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل عمومی جامعه،
  - بررسی فرایند تدوین قانون،
  - مبنای نظری قانون،
  - عوامل تأثیرگذار در فرایند تدوین و تصویب قانون،
  - ابزارهای اجرای قانون،
  - میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین این قانون،
  - تحلیل میزان پاسخ‌گویی قانون به مسئله عمومی موجود در جامعه.

## ۷-۲ مسئله و مشکل عمومی جامعه

مسئله عمومی را از دو نگاه می‌توان بررسی کرد. نگاه اول به سیاستگذاران و بوروکرات‌ها برمی‌گردد که در مراحل دستورگذاری، مسئله را تبیین می‌کند و نگاه دوم به کارشناسان می‌پردازد.

### ۷-۲-۱ نگاه اول: سیاستگذاران و بوروکرات‌ها

در این خصوص نیز نگاه سیاستگذاران و بوروکرات‌ها متفاوت است.

#### ۷-۲-۱-۱ مسئله از نگاه بوروکرات‌ها

مطابق آنچه در مقدمه لایحه پیشنهادی و نوشتار و اسناد موجود آمده است مسئله عمومی «ناهماهنگی و نداشتن سیاست منسجم در موضوع پذیرش دانشجو» است. در این رویکرد، نظام‌های چندگانه تصمیم‌گیر، ضوابط متفاوت، برنامه‌ریزی‌های ناهمگون، نظارت نامناسب و ... از جمله مسائلی است که پیش روی نظام پذیرش دانشجو می‌باشد.

#### ۷-۲-۱-۲ مسئله عمومی از نگاه سیاستگذاران

در سال‌های گذشته سیاستگذاران به روش‌های مختلف به طرح مسئله نظام پذیرش دانشجو پرداخته‌اند. روش‌هایی مانند نطق پیش از دستور، تذکر به مدیران مربوط، تحقیق و تفحص از روند اجرای سنجش آموزش کشور (کنکور) و در نهایت تدوین طرح‌های قانونی به منظور سامان‌دهی نظام پذیرش دانشجو در کشور. مسائلی که از نگاه این گروه در حوزه نظام پذیرش دانشجو مطرح شده عمدتاً به شرح ذیل است:

۱. نبود ساختار سیاستگذاری منسجم و واحد که بتواند سیاست‌ها و تصمیم‌های واحد و رویه‌های هم‌گرا را در پذیرش دانشجو اتخاذ کند،
۲. فشار روحی و روانی بر دانش‌آموزان و خانواده‌ها به دلیل یک‌مرحله‌ای و یک‌باره بودن کنکور،
۳. کاهش سطح یادگیری دانش‌آموزان به دلیل اولویت‌بخشی آنان به روش‌های تست‌زنی،
۴. فساد در نظام‌های اجرایی برگزاری کنکور.

#### ۷-۲-۲ نگاه دوم: کارشناسان

در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که نگاه فنی و حرفه‌ای در شناسایی و بررسی مسائل عمومی متفاوت با نگاه سیاسی و کلی است. این تفاوت همان‌گونه که در بخش ادبیات تحلیل شد، به عوامل زیادی برمی‌گردد اما آنچه که در اینجا مورد بحث است پاسخ‌گویی کوتاه‌مدت و سریع به افکار عمومی در نگاه سیاستگذاران که متأثر از نقش آنهاست و در مقابل حل بنیادی مسائل عمومی در نگاه کارشناسان است. لذا مقایسه این دو نگاه در شناسایی مسئله عمومی در موضوع نظام پذیرش دانشجو، حائز اهمیت می‌باشد. از این رو پس از بررسی نگاه اول، به تحلیل نگاه دوم پرداخته می‌شود. با بررسی و جست‌وجوی اسناد و مدارکی که نویسندگان و محققان این مجموعه انجام داده‌اند، می‌توان موارد اصلی مسئله عمومی در حوزه یاد شده را به این شرح بیان کرد:

۱. در گزارشی مرکز پژوهش‌های مجلس با نگاه آسیب‌شناسانه به آسیب‌های ناشی از نظام پذیرش دانشجو (کنکور) موارد را به شرح ذیل معرفی کرده است:  
- آسیب بر آموزش و پرورش،

- آسیب بر سلامت جسمانی و روانی دانش‌آموزان و خانواده‌ها،

- آسیب‌های اقتصادی،

- مشکلات موجود در حوزه فنی و روش کنکور که بر نوع یادگیری دانش‌آموزان

آسیب‌زده است،

- آسیب‌های اجتماعی و فرهنگی بیان آسیب‌شناسانه فوق نشان می‌دهد که از نگاه این

دسته از کارشناسان مسئله یا مسائل موجود در نظام پذیرش دانشجو، به روش‌ها و شیوه‌ها

برمی‌گردد. روش‌های نامناسبی که منجر به آسیب‌هایی بر جامعه و گروه هدف شده است.

۲. مسئله دیگری که جمعی از کارشناسان تهیه و برای رئیس مجلس وقت (هشتم)

ارائه کرده‌اند به این شکل تبیین شده است: «کنکور سراسری با تمام فراز و فرودها و

تغییرات آن در طول تاریخ تحصیلات تکمیلی هنوز نتوانسته خود را به‌عنوان راهی نسبتاً

مطمئن، دقیق و سهل‌الوصول جهت ارزیابی داوطلبین دانشگاه‌های ایران به همگان بنماید

و هرساله بر سیل منتقدین این ابزار سنجش افزوده می‌شود. کم نیستند جوانانی که

به‌علت حوادث پیش‌بینی نشده فرصت ورود به دانشگاه را در یک روز سرنوشت‌ساز از

دست داده و مسیر زندگی خود را معطوف به یک روز حیاتی همراه تنش‌ها و فشارهای

روانی مربوطه می‌دانند...». همان‌طور که مشاهده می‌شود این طرح کارشناسی نیز با

تحلیل پیامدها و آسیب‌های نظام پذیرش دانشجو، بر نامناسب بودن این نظام توجه دارد.

۳. خانه ریاضیات اصفهان در گزارش چاپ شده خود که حاصل برگزاری سمیناری

در موضوع نظام پذیرش دانشجو بود، مسئله موجود را به‌شرح زیر توصیف می‌کند:

- کیفیت پایین آموزش‌های مدارس،

- روش نامناسب سنجش داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،

- روش‌های نامناسب پذیرش برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،

- مستقل نبودن دانشگاه‌ها در پذیرش دانشجو.

۴. در گزارش دیگری که گروهی از محققان و پژوهشگران مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی تدوین کرده‌اند، در بخش بیان مسئله، این‌گونه آمده است: «...»

نتایج پژوهش‌ها و مقاله‌های متعدد، سمینارها، کنفرانس‌ها، پایان‌نامه‌ها، طرح‌ها و لوایح

مجلس، نظرسنجی از مردم و برنامه‌های صدا و سیما درباره کنکور، حاکی از آن است که

کنکور به شیوه کنونی سبب ناکارآمدی نظام آموزشی متوسطه و برنامه‌های درسی رسمی کشور شده و بر سلسله اعصاب و روان شرکت‌کنندگان و خانواده آنان، آسیب‌های جبران‌ناپذیری وارد می‌کند. این امر هنگامی روشن‌تر می‌شود که توجه کنیم که دانشگاه‌ها و نظام آموزش عالی کشور نیز از نوع، کیفیت و ویژگی‌های ورودی‌های خود که ماحصل سیستم آموزش سراسری است به شدت ناراضی بوده و انتقادات فراوانی از جمله نامناسب بودن ویژگی‌های اغلب پذیرفته‌شدگان آزمون سراسری با آنچه انتظارات و نیازهای سیستم آموزش را شکل می‌دهد، به این شیوه وارد می‌دانند.<sup>۱</sup>

۵. در اظهارنظری دیگر که جمعی از محققان مؤسسه پژوهشی و برنامه‌ریزی وزارت علوم انجام داده‌اند، کنکور به‌مثابه تهدیدی برای نظام آموزش و پرورش کشور در ابعاد زیر دانسته شده است:

- کنکور عامل تحدید زمانی، که به‌موجب آن، فرصت‌های علمی و آموزشی، فرصت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی از دست می‌رود،
- کنکور فرایند غیرعلمی،
- کنکور عامل اختلال در اقتصاد آموزش،
- کنکور رویدادی پرفشار و آسیب‌زا.

با توجه به توصیف فوق، این نتیجه به‌دست می‌آید که بیان مسئله عمومی در نگاه بازیگران مختلف سیاستگذاری، در دو بعد آشکارا متفاوت بوده است: بعد اول، به برداشت بازیگران از مسئله عمومی است. در این نگاه برخی بازیگران پیامدها و عوارض ناشی از مسئله را به‌عنوان خود مسئله فهمیده‌اند و معرفی کرده‌اند. برخی دیگر به اصل مسئله عمومی توجه داشته‌اند و توانسته‌اند به‌خوبی مسئله را تعریف کنند. بعد دوم، فهم بازیگران از ماهیت مسئله است. در این نگاه بازیگران به‌صورت متفاوت به تعریف ماهیت مسئله پرداخته‌اند و توصیف مسئله به‌صورت متفاوتی انجام پذیرفته است. به‌علاوه، به‌دلیل آنکه «وسیله» و «هدف» مورد توافق افراد و گروه‌های مختلف درگیر در مسئله نیست و اجماع روی آن وجود ندارد، مسئله دارای پیچیدگی‌های زیادی است. پیچیدگی

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی نظام پذیرش دانشجویان در کشور و ارائه الگوی پیشنهادی»، شماره ۷۶۲۴، ۱۳۸۴.

از آن جهت که نوع و ماهیت مسئله دارای اختلاف نظر است. براساس آنچه که در ادبیات نظری گفته شد توافق بر هدف و وسیله وجود ندارد. اما در یک جمع‌بندی کلی، با بررسی که نویسندگان انجام داده‌اند، می‌توان مسئله اصلی را در نظام پذیرش دانشجو «فقدان ظرفیت کافی در نظام پذیرش دانشجو برای سنجش دانش و توانایی حقیقی داوطلبان و سازمان‌دهی آنان در رشته‌های تحصیلی مرتبط» دانست.

### ۷-۳ میزان همسویی قانون با مسئله

قانون پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور مصوب ۱۳۸۶/۸/۹ در ۶ ماده و ۶ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۱۶ به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی رسیده است. جهت‌گیری اصلی این قانون بر حذف تدریجی روش فعلی نظام پذیرش دانشجو می‌باشد که مبتنی بر آزمون تستی یک‌نوبتی در سه‌الی چهار ساعت در یک روز است، به‌جای آن سابقه تحصیلی داوطلب، شرط حضور ایشان در نظام آموزش عالی کشور می‌شود. نکته محوری دیگر این قانون تشکیل کمیته‌ای است که تصمیم‌گیری درباره شیوه محاسبه نمرات امتحان نهایی سراسری و امتیازات پرورشی و مهارتی برعهده اوست و این کمیته کم‌وکیف آن را مشخص می‌کند. نکته مهم این قانون، واگذاری اختیار تصمیم‌گیری به دانشگاه‌ها در موضوع نوع دروس و امتیاز آنها برای پذیرش دانشجو در رشته مشخص است.

قانون فوق با توصیفی که از آن گذشت بر حذف نظام فعلی پذیرش دانشجو تأکید و توجه بر حذف کنکور دارد. جایگزین آن نیز سوابق تحصیلی داوطلبان در طول دوره تحصیلی است که در پایان هر پایه متوسطه با حضور در امتحانات نهایی، شکل می‌گیرد. طبق این قانون، روش سنجش توانایی داوطلبان از وضعیت فعلی به وضعیت جدیدی تغییر می‌یابد که در روش قبلی مبتنی بر پرسش‌های تستی در فرصت محدود بوده است. اما در روش جدید عمدتاً مبتنی بر پرسش‌های تشریحی و در فرصت زمانی گسترده (سه امتحان نهایی پایان سال در هر پایه) است.

با مقایسه روش جدید (قانون جدید) و مسئله عمومی موجود، می‌توان این‌گونه جمع‌بندی کرد که روش جدید جامعیت کافی برای حل مسئله عمومی را نخواهد

داشت؛ زیرا مسئله عمومی یعنی فقدان ظرفیت کافی در نظام پذیرش دانشجو برای سنجش دانش و توانایی حقیقی داوطلبان و سازمان‌دهی آنان در رشته‌های تحصیلی مرتبط، چندبعدی است که یک بعد آن به روش آزمون فعلی برمی‌گردد. این روش البته عامل تأثیرگذار در ضعف شناخت استعدادها و توان‌مندی‌های متقاضیان و داوطلبان است، اما عوامل دیگری هم وجود دارد که در ضعف یاد شده تأثیرگذار است.

#### ۷-۴ بررسی فرایند تدوین قانون

قانون پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور فرایند نسبتاً طولانی و نامرتبی را طی کرده تا تبدیل به مجموعه فعلی شده و برای اجرا به سازمان‌های ذی‌ربط ارجاع شده است. به‌منظور آشنایی و تحلیل فرایند تدوین این قانون، مراحل بحث و بررسی آن به‌صورت زیر ارائه می‌شود.

موضوع پذیرش دانشجو و درک این واقعیت که روش فعلی ناکارآمد است به‌صورت جسته‌وگریخته در طول سال‌های گذشته مورد توجه بوروکرات‌ها، سیاستگذاران و کارشناسان بوده است. تا آنکه در سال ۱۳۸۱ سمیناری سه‌روزه به همت خانه ریاضیات در دانشگاه اصفهان برگزار شد و این موضوع مورد بحث و بررسی قرار گرفت. حاصل این سمینار تدوین طرح یا بسته سیاستی بود که به کمیسیون آموزش و تحقیقات دوره ششم مجلس شورای اسلامی، ارائه شده که پس از بحث‌های فراوان و تغییراتی که با حضور پیشنهاددهندگان در آن صورت گرفت و نهایتاً تأیید آن در کمیسیون، در جلسه علنی مجلس مطرح شد که به نتیجه مثبتی نرسید. این بسته سیاستی به‌شرح ذیل است:

##### ۷-۴-۱ بسته اول: طرح پیشنهادی چگونگی پذیرش دانشجو برای ورود به دانشگاه‌ها

###### و مؤسسات آموزش عالی

این طرح با اهداف ذیل ارائه شده است:

###### ۷-۴-۱-۱ اهداف کلان

۱. ارتقای کیفیت آموزش در مدارس،

۲. بهبود روش‌های سنجش داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،
۳. بهبود روش‌های پذیرش برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،
۴. استقلال دانشگاه‌ها برای پذیرش دانشجو.

#### ۲-۱-۴ اهداف مرحله‌ای

۱. ایجاد زمینه برای لحاظ نمودن سوابق تحصیلی دانش‌آموزان در دوره‌های متوسطه و پیش‌دانشگاهی به‌عنوان عاملی برای پذیرش در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،
۲. ایجاد زمینه برای توجه به خلاقیت‌ها، نوآوری‌ها، مهارت‌های عملی و استعدادهای تحصیلی داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها، از آن جمله استفاده از توانمندی‌های فوق برنامه داوطلبان،
۳. جداسازی سنجش از پذیرش،
۴. پذیرش دانشجو توسط دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،
۵. برگزاری آزمون دروس عمومی و کسب حدنصاب قبولی در آن به‌عنوان یکی از پیش‌شرط‌های شرکت در آزمون تخصصی،
۶. برگزاری آزمون دروس تخصصی و استفاده از نتایج آن به‌عنوان بخشی از معیار ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،
۷. معتبر بودن نتایج آزمون دروس عمومی به مدت دو سال.

#### ۳-۱-۴ ساختار اجرایی طرح

راه‌های رسیدن به شورای ملی پذیرش و چهار کمیته به شرح زیر تعیین می‌شود:

#### الف) شورای ملی پذیرش

شورای ملی پذیرش با ترکیب زیر به‌منظور نظارت برای پذیرش دانشگاه‌ها و فعالیت‌های کمیته‌های این طرح تشکیل می‌شود:

- وزیر علوم، تحقیقات و فناوری یا نماینده تام‌الاختیار ایشان،
- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا نماینده تام‌الاختیار ایشان،
- رئیس کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی یا نماینده تام‌الاختیار ایشان،

- رئیس سازمان سنجش آموزش کشور،  
 - دو نفر از صاحب‌نظران به انتخاب کمیسیون انجمن‌های علمی ایران،  
 - دو نفر از دبیران به انتخاب مجمع دبیران انجمن‌های علمی آموزشی معلمان  
 سراسر کشور،

- یک نفر کارشناس سنجش و ارزشیابی به انتخاب سایر اعضا،  
 - آیین‌نامه اجرایی تشکیل و چگونگی نظارت این شورا، را وزارت علوم، تحقیقات و  
 فناوری تهیه می‌کند. وزارت علوم موظف است ظرف سه ماه پس از تصویب طرح،  
 آیین‌نامه مذکور را مهیا کند.

#### **ب) کمیته آموزش و پرورش**

به منظور بهبود کیفیت آزمون‌ها در دوره‌های دبیرستانی و پیش‌دانشگاهی و تعیین  
 معیارهای لازم برای پذیرش در دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی، با توجه به نتایج آزمون‌های  
 متمرکز دوره‌های دبیرستان و پیش‌دانشگاهی و امتیازهای کسب شده از فعالیت‌های  
 فوق برنامه دانش‌آموزان، کمیته آموزش و پرورش با ترکیب زیر تشکیل می‌شود: دبیران،  
 کارشناسان سنجش و ارزشیابی آموزش و پرورش، کارشناسان دفتر تألیف وزارت  
 آموزش و پرورش، استادان دانشگاه‌ها، کارشناسان سازمان سنجش آموزش کشور،  
 نمایندگان انجمن‌های علمی معلمان.

**وظایف:** بررسی راهکارهای مختلف برای اعتباربخشی به آزمون‌های دوره‌های پیش‌دانشگاهی  
 و بها دادن به نتایج امتحانات نهایی به عنوان معیاری برای پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و  
 مؤسسات آموزش عالی و نیز معرفی راهکارهای استفاده از امتیازهای کسب شده در  
 فعالیت‌های فوق برنامه دانش‌آموزان نظیر فعالیت‌های علمی، هنری و ورزشی به نحوی که:  
 - تأکید بیشتر بر فعالیت‌های آموزش مدرسه‌ای باشد.

- زمینه‌های رشد خلاقیت، بروز نوآوری و کسب مهارت‌های عملی برای تمام  
 دانش‌آموزان به جای آماده‌سازی آنان برای موفقیت در آزمون‌های چندگزینه‌ای به وجود آید.  
 - زمینه لازم برای جلب توجه دانش‌آموزان، خانواده‌ها و اولیای مدارس به آموزش‌های  
 مدرسه‌ای، به جای آماده‌سازی آنان برای آزمون‌های چندگزینه‌ای به وجود آید.



- این کمیته پس از تصویب طرح ظرف حداکثر یک سال نسبت به برنامه‌ریزی برای اعتباربخشی امتحانات نهایی دبیرستان و پیش‌دانشگاهی اقدام و آزمون‌ها و فعالیت‌های فوق برنامه‌ای و سازوکار ارزش‌دهی به این فعالیت‌ها را که نتایج آنها درخصوص پذیرش در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی می‌توانند استفاده شوند، اعلام می‌نماید.

- این کمیته در درازمدت، نحوه انجام آزمون پیشرفت تحصیلی را تدوین می‌کند تا به‌عنوان یک عامل استفاده شود.

### ج) کمیته سنجش و ارزشیابی

به‌منظور بهبود کیفیت آزمون‌های دروس عمومی، دروس تخصصی و استعداد تحصیلی کمیته سنجش و ارزشیابی با عضویت صاحب‌نظران حوزه‌های ذی‌ربط در سازمان سنجش آموزش کشور تشکیل می‌شود. در نهایت تنها برگزاری آزمون استعداد تحصیلی به عهده سازمان سنجش آموزش کشور واگذار می‌شود.

**وظایف:** بررسی راهکارهای مختلف برای بهبود کیفیت آزمون‌ها از جمله:

- استانداردسازی آزمون‌ها و بهره‌گیری از تحولات و پیشرفت‌های روز در زمینه ارزشیابی‌ها و اندازه‌گیری‌ها،

- تعیین ضوابط اجرا و نظارت بر برگزاری آزمون‌ها.

**تبصره -** کمیته موظف است در اعتباربخشی به آزمون‌های داخلی مدارس و امتحانات نهایی و برنامه‌ریزی اجرای آزمون پیشرفت تحصیلی با کمیته آموزش و پرورش همکاری نماید.

- کمیته ظرف مدت یک سال پس از تصویب طرح، برنامه‌های خود را برای اجرای بهتر آزمون‌ها و نحوه نظارت بر سنجش‌ها و تکمیل کادر علمی و تربیت نیروهای مورد نیاز سازمان سنجش ارائه خواهد داد.

### د) کمیته پذیرش

مسئولیت پذیرش به عهده دانشگاه‌هاست و در نهایت انتخاب دانشجو به دانشگاه‌ها واگذار می‌شود، ولی به‌منظور آماده‌سازی تدریجی دانشگاه‌ها برای پذیرش مستقل و

ساده‌سازی روند پذیرش برای داوطلبان در وضعیت فعلی، کمیته پذیرش با شرکت نمایندگان منتخب اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های دولتی و آزاد با هماهنگی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه آزاد اسلامی تشکیل می‌شود.

وظایف این کمیته به شرح زیر است: تعیین روند پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها، تعیین چگونگی و نظارت بر اعمال معیارهای دانشگاه‌ها برای پذیرش دانشجو (تعیین معیارها با دانشگاه‌هاست، ولی کمیته پذیرش این مسئله را هماهنگ می‌کند). معیارها شامل ترکیبی از نتایج امتحانات نهایی، امتیازهای حاصل از فعالیت‌های فوق برنامه، نتایج آزمون تخصصی و شرایط دیگر از قبیل بومی بودن و غیره می‌باشد. برای دانشگاه‌هایی که فاقد هیئت ممیزه مستقل هستند، معیارهای پیشنهادی آنان پس از تصویب وزارت متبوع به کمیته پذیرش ابلاغ می‌شود.

#### ه) کمیته برنامه‌ریزی دوره انتقال

- به منظور فراهم کردن زمینه برای انتقال از وضعیت فعلی به اجرای طرح حاضر، کمیته برنامه‌ریزی دوره انتقال با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، دانشگاه‌ها و سازمان سنجش آموزش کشور تشکیل می‌شود.

- کمیته برنامه‌ریزی دوره انتقال در ظرف یک سال پس از تصویب طرح، طرحی را برای دوره انتقال تهیه می‌نماید به نحوی که:

• داوطلبان امکان جبران نتایج قبلی خود را داشته باشند.

• استقلال دانشگاه‌ها حفظ شود.

• ارزشیابی مدرسه‌ای جایگاه اصلی خود را به دست آورد.

- آیین‌نامه اجرایی کمیته آموزش و پرورش (از سوی وزارت آموزش و پرورش)، کمیته‌های سنجش و ارزشیابی، پذیرش و برنامه‌ریزی دوره انتقال (از سوی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) ظرف دو ماه پس از تصویب طرح تهیه و کار هر کمیته بلافاصله آغاز می‌شود.

#### ۷-۴-۱-۴ جزئیات

۱. ملاک‌های پذیرش در حال حاضر عبارت‌اند از:
  - نتایج امتحانات نهایی مدرسه‌ای و سایر معیارهای مرتبط با فعالیت‌های فوق برنامه دانش‌آموزان که کمیته آموزش و پرورش تعیین می‌کند.
  - نتایج آزمون عمومی (شامل مطالب دروس ادبیات فارسی، معارف اسلامی، زبان خارجی، ریاضی و هوش).
  - نتایج آزمون تخصصی در دروس مربوط به گروه‌های آزمایشی که کمیته‌های تخصصی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت و درمان، آموزش پزشکی تعیین می‌کنند.
  - آزمون‌های عمومی و تخصصی در حال حاضر سازمان سنجش آموزش کشور برگزار می‌کند و نتایج آن علاوه بر معیاری برای پذیرش در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی می‌تواند برای استخدام‌ها و سایر ارزشیابی‌ها استفاده شود.
  - شرط شرکت در آزمون تخصصی، به دست آوردن حدنصاب لازم در آزمون عمومی (که میزان آن را کمیته سنجش و ارزشیابی تعیین می‌نماید) و فراغت از تحصیلات پیش‌دانشگاهی است.
  - زمان و نحوه ثبت‌نام در آزمون‌های عمومی و تخصصی را کمیته سنجش و ارزشیابی تعیین می‌کند، به نحوی که داوطلب بتواند در فرصت‌های بیشتر از یک بار در سال، در هر یک از آنها شرکت کند.
  - سازمان سنجش آموزش کشور موظف است حداکثر یک ماه پس از برگزاری هر آزمون، نتایج آن را به صورت کارنامه‌ای محرمانه در اختیار داوطلب قرار دهد.
- تبصره «۱»** - با جداسازی سنجش از پذیرش، شورای ملی پذیرش، مسئله تعدد مراکز سنجش را بررسی و امکان‌سنجی می‌نماید.
- تبصره «۲»** - در درازمدت آزمون استعداد تحصیلی به سازمان سنجش آموزش کشور یا مراکز دیگر سنجش و آزمون پیشرفت تحصیلی توسط وزارت آموزش و پرورش برگزار می‌شود که برنامه‌ریزی آن را شورای ملی پذیرش تصویب می‌کند.
۲. یک سال بعد از تصویب طرح، کمیته پذیرش معیارهای پذیرش هر دانشگاه و

رشته‌های مختلف تحصیلی، مدارک مورد نیاز برای ثبت‌نام به‌منظور پذیرش و نحوه انتخاب رشته تحصیلی را برای اجرای طرح تعیین و اعلام می‌نماید.

- هر سال باید اطلاعات فوق را کمیته پذیرش حداکثر در شهریور سال قبل اعلام کند.

۳. کمیته پذیرش باید اطلاعات شرایط تحصیلی در رشته‌های مختلف دانشگاهی، نتایج نیازسنجی‌های هر رشته و شرایط حداقل ورود به هر رشته دانشگاهی را به‌طور مرتب تهیه کرده و در اختیار خانواده‌ها و داوطلبان قرار دهد. نخستین مجموعه از این نوع ظرف یک سال پس از تصویب طرح تهیه و توزیع خواهد شد.

۴. شورای ملی پذیرش یک سال پس از اجرای طرح با استفاده از کارشناسان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و آموزش و پرورش نسبت به موارد زیر تصمیم‌گیری می‌نماید:

- برنامه خاص پذیرش برای برخی از دانشگاه‌ها که بتوانند به‌طور مستقیم بدون استفاده از ضوابط کمیته پذیرش دانشجو بگیرند (در درازمدت همه دانشگاه‌ها باید مستقیماً دانشجو بپذیرند).

- برنامه دوره فوق دیپلم پیوسته فنی و حرفه‌ای را تدوین و تسهیلات لازم را برای راه‌اندازی این دوره‌ها در آموزش و پرورش فراهم آورد.

این طرح حداکثر دو سال بعد از تصویب به مرحله اجرا درمی‌آید. طرح پیشنهادی به‌صورت غیررسمی در دستور کار کمیسیون قرار گرفت، اما اهتمام کمیسیون به این طرح نسبتاً زیاد بود ولی درعین حال، این طرح مورد تصویب کمیسیون قرار نگرفت.

پس از تصویب نشدن طرح، سازمان سنجش و وزارت علوم به‌موجب تکلیف قانونی «قانون برنامه سوم و چهارم» توسعه، دو بسته سیاستی به مجلس ارائه دادند که در قالب طرح اول و طرح دوم معرفی می‌شود. همچنین در جلسات بررسی دو طرح یاد شده، نهایتاً جمع‌بندی را اعضا انجام می‌دهند که این جمع‌بندی نیز در قالب «طرح پیشنهادی» جلسه مشترک سازمان سنجش با نمایندگان برخی نهادهای ذی‌نفع در چارچوب یک ماده واحد، ارائه می‌گردد. متن دو طرح اول و جمع‌بندی شده جلسه مشترک به شرح ذیل است:

## ۲-۴-۷ بسته دوم: طرح اول سازمان سنجش آموزش کشور

**ماده (۱) -** به منظور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، تعیین ضوابط، هماهنگی و نظارت بر نحوه سنجش علمی و پذیرش دانشجو برای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، اعم از دولتی و غیردولتی، «شورای سنجش و پذیرش دانشجو» در چارچوب مواد این قانون با ترکیب زیر تشکیل می‌گردد:

(الف) وزیر علوم، تحقیقات و فناوری (رئیس شورا)،

(ب) وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا معاون آموزشی ذی‌ربط به‌عنوان نماینده ثابت وی،

(ج) وزیر آموزش و پرورش یا معاون آموزشی ذی‌ربط به‌عنوان نماینده ثابت وی،

(د) معاون آموزشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری،

(ه) رئیس سازمان سنجش و آموزش کشور،

(و) رئیس سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی درسی وزارت آموزش و پرورش،

(ز) یکی از رؤسای دانشگاه‌های دولتی تحت پوشش وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به انتخاب رؤسای دانشگاه‌های یاد شده،

(ح) یکی از رؤسای دانشگاه‌های دولتی تحت پوشش وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به انتخاب رؤسای دانشگاه‌های یاد شده،

(ط) رئیس دانشگاه آزاد اسلامی،

(ی) سه نفر کارشناس در امور مربوط به سنجش و پذیرش دانشجو با انتخاب وزیر علوم، تحقیقات و فناوری،

(ک) دو نفر کارشناس در امور آموزشی مرتبط با وظایف شورا با انتخاب وزیر آموزش و پرورش،

(ل) یک نفر کارشناس در امور آموزشی مرتبط با وظایف شورا با انتخاب وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

**تبصره «۱» -** دبیرخانه «شورای سنجش و پذیرش دانشجو» در سازمان سنجش آموزش کشور مستقر خواهد بود و کلیه امور اجرایی آن توسط سازمان مذکور پیگیری می‌شود.

**تبصره «۲» -** افراد منتخب در بندهای «ز، ح و ی تا ل» به مدت دو سال از سوی مراجع یاد شده انتخاب می‌گردند.

**ماده (۲) -** وظایف و اختیارات شورای سنجش و پذیرش دانشجو به شرح زیر است:

الف) نظارت بر امر سنجش علمی داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی،

ب) تعیین ضوابط آزمون‌های معیار و صدور مجوز برگزاری آنها توسط مراجع ذی‌ربط،

ج) سیاستگذاری، نظارت، تعیین ضوابط و ایجاد هماهنگی در امر پذیرش دانشجو توسط دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی و غیردولتی و دستگاه‌های ذی‌ربط،

د) تعیین ضوابط و صدور مجوز پذیرش دانشجو به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و دستگاه‌های ذی‌ربط،

ه) تعیین ضوابط نحوه احتساب سوابق تحصیلی داوطلبان و تصویب پیشنهادهای وزارت آموزش و پرورش در مورد مصادیق سوابق تحصیلی،

و) ارزیابی و بررسی آثار و نتایج شیوه‌های سنجش و پذیرش دانشجو در زمینه‌های آموزشی و اجتماعی بر مبنای گزارش‌های کارشناسی دستگاه‌های مسئول اجرایی، حداقل هر سه سال یک بار و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی،

ز) رسیدگی به سایر امور مرتبط با سنجش و پذیرش دانشجو که بر طبق قانون از سوی مراجع ذی‌ربط به شورا ارجاع خواهد شد.

**تبصره «۱» -** شورای سنجش و پذیرش دانشجو می‌تواند برای انجام وظایف محوله، کمیته‌های تخصصی با شرکت اعضا و کارشناسان مدعو تشکیل دهد. مصوبات پیشنهادی کمیته‌ها پس از تصویب در شورا رسمیت می‌یابد.

**تبصره «۲» -** شرح وظایف و اختیارات تفصیلی و آیین‌نامه داخلی شورای مذکور در چارچوب مواد این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**ماده (۳) -** سنجش و ارزیابی علمی داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی اعم از دولتی و غیردولتی بر مبنای معیارهای زیر انجام می‌گیرد:

الف) نمرات کسب شده در آزمون‌های معیار سراسری (استاندارد)،

ب) سوابق تحصیلی داوطلب،

ج) امتیازات کسب شده در آزمون‌های خاص سنجش مهارت و استعداد.

**تبصره «۱» -** آزمون‌های معیار سراسری، آزمون‌هایی هستند که تحت نظارت و با ضوابط مصوب شورای سنجش و پذیرش دانشجو در میان داوطلبان ورود به دوره‌های کاردانی،

کارشناسی پیوسته و کارشناسی ارشد پیوسته در سطح کشور برگزار می‌شود و محتوای آنها در سطح برنامه آموزشی دوره متوسطه و پیش‌دانشگاهی است.

**تبصره (۲) -** تعیین مصادیق مربوط به سوابق تحصیلی و ضوابط احتساب آنها به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و تصویب شورای سنجش و پذیرش دانشجو انجام می‌شود.

**تبصره (۳) -** آزمون‌های خاص سنجش مهارت و استعداد توسط دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی پذیرنده دانشجو، با نظارت و مجوز شورای سنجش و پذیرش برگزار می‌شود.

**تبصره (۴) -** کلیه دستگاه‌هایی که به هر نحو آزمون سنجش علمی به‌منظور پذیرش دانشجو انجام می‌دهند موظف‌اند اطلاعات مربوط به نمرات و رتبه‌های کسب شده توسط داوطلبان را محرمانه به اطلاع آنها برسانند.

**ماده (۴) -** پذیرش دانشجو بر مبنای عوامل سنجش مذکور در ماده (۳) انجام می‌پذیرد. دانشگاه‌های دولتی دارای هیئت ممیزه می‌توانند ضوابط و معیارهای پذیرش دانشجو برای آن دانشگاه را به شورای سنجش و پذیرش دانشجو پیشنهاد دهند و با تصویب آن شورا، دانشجو پذیرش کنند. سایر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی و دانشگاه‌های غیردولتی نیز با تصویب شورا می‌توانند از این حق برخوردار شوند. در هر صورت وظیفه هماهنگی اجرایی در امر پذیرش بر عهده سازمان سنجش و آموزش کشور خواهد بود.

**تبصره -** ضوابط و معیارهای پذیرش دانشجو می‌تواند به دو صورت زیر باشد:

الف) تعیین نمره حداقل پذیرش در هریک از عوامل سنجش مذکور در ماده (۳)،

ب) تعیین ضرایب تأثیر هریک از عوامل سنجش مذکور در ماده (۳) در رتبه‌بندی

داوطلبان.

**ماده (۵) -** شورای سنجش و پذیرش دانشجو موظف است از تاریخ تصویب این قانون حداقل به مدت پنج سال به‌منظور توجه ویژه به استان‌ها و مناطق کم‌برخوردار با توجه به ماهیت برخی رشته‌های تحصیلی یا نیاز هر منطقه درصدی از ظرفیت پذیرش دانشگاه‌ها را به داوطلبان بومی اختصاص دهد. همچنین این شورا مجاز است به‌منظور اجرای عدالت آموزشی، سهمیه‌هایی برای مناطق مختلف کشور از حیث رتبه‌بندی آموزشی (منطقه ۱ و ۲ و نظایر آن) در نظر گیرد.

**تبصره -** از تاریخ تصویب این قانون به مدت هفت سال حداکثر تا ۵ درصد ظرفیت پذیرش

دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به فرزندان و همسران شهدا، فرزندان و همسران آزادگان و جانبازان بالای ۵۰ درصد اختصاص می‌یابد. با موافقت وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ظرفیت مذکور می‌تواند اضافه بر ظرفیت اعلام شده در دفترچه آزمون سراسری باشد. حدنصاب قبولی در این سهمیه با تصویب شورای سنجش و پذیرش دانشجو تعیین می‌گردد. پس از این مدت، در صورت نیاز، شورای مذکور می‌تواند این سهمیه را حداکثر سه سال دیگر تمدید نماید.

**ماده (۶) -** با تصویب این قانون، کلیه قوانین و مصوبات مغایر لغو می‌گردد.

طرح فوق‌علی‌رغم تلاش جدی سازمان سنجش، مورد تصویب مجلس قرار نگرفت و پیامد آن سازمان سنجش تلاش زیادی در جهت طرح مجدد آن در مجلس نمود به‌گونه‌ای که حتی مصوبه هیئت وزیران در این زمینه را نیز اخذ کرد. البته در این مرحله تغییراتی در برخی مواد پیشنهاد قبلی انجام داده است که در قالب طرح دوم به‌شرح ذیل به مجلس ارائه شده است.

### ۳-۴-۷ بسته سوم: طرح دوم سازمان سنجش آموزش کشور

**ماده (۱) -** به‌منظور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، تعیین ضوابط، هماهنگی و نظارت بر نحوه سنجش علمی و پذیرش دانشجو برای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، اعم از دولتی و غیردولتی، «شورای سنجش و پذیرش دانشجو» در چارچوب مواد این قانون با ترکیب زیر تشکیل می‌گردد:

الف) وزیر علوم، تحقیقات و فناوری (رئیس شورا)،

ب) وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا معاون آموزشی ذی‌ربط به‌عنوان

نماینده ثابت وی،

ج) وزیر آموزش و پرورش یا معاون آموزشی ذی‌ربط به‌عنوان نماینده ثابت وی،

د) معاون آموزشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری،

ه) رئیس سازمان سنجش آموزش کشور (نایب‌رئیس شورا)،

و) رئیس دانشگاه آزاد اسلامی،

ز) رئیس سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی درسی وزارت آموزش و پرورش،



- ح) یکی از رؤسای دانشگاه‌های دولتی تحت پوشش وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به انتخاب رؤسای دانشگاه‌های یاد شده،
- ط) یکی از رؤسای دانشگاه‌های دولتی تحت پوشش وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به انتخاب رؤسای دانشگاه‌های یاد شده،
- ی) معاون اجرایی و معاون فنی و آماری سازمان سنجش آموزش کشور،
- ک) سه نفر کارشناس در امور مربوط به سنجش و پذیرش دانشجو به انتخاب وزیر علوم، تحقیقات و فناوری،
- ل) دو نفر کارشناس در امور آموزشی مرتبط با وظایف شورا با انتخاب وزیر آموزش و پرورش،
- م) یک نفر کارشناس در امور آموزشی مرتبط با وظایف شورا با انتخاب وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
- تبصره «۱»** - دبیرخانه «شورای سنجش و پذیرش دانشجو» در سازمان سنجش آموزش کشور مستقر خواهد بود و کلیه امور اجرایی آن توسط سازمان مذکور پیگیری می‌شود.
- تبصره «۲»** - افراد منتخب در بندهای «ح، ط و ک تا م» به مدت چهار سال از سوی مراجع یاد شده انتخاب می‌گردند و انتخاب مجدد این افراد بلامانع است.
- ماده (۲)** - وظایف و اختیارات شورای سنجش و پذیرش دانشجو به شرح زیر است:
- الف) نظارت بر امر سنجش علمی داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی،
- ب) تعیین ضوابط آزمون‌های معیار و صدور مجوز برگزاری آنها توسط مراجع ذی‌ربط،
- ج) سیاستگذاری، نظارت، تعیین ضوابط و ایجاد هماهنگی در امر پذیرش دانشجو توسط دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی و غیردولتی و دستگاه‌های ذی‌ربط،
- د) تعیین ضوابط و صدور مجوز پذیرش دانشجو به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و دستگاه‌های ذی‌ربط،
- ه) تعیین ضوابط نحوه احتساب سوابق تحصیلی داوطلبان و تصویب پیشنهادی‌های وزارت آموزش و پرورش در مورد مصادیق سوابق تحصیلی،
- و) تصویب نمره حداقل پذیرش و ضریب تأثیر هر یک از عوامل سنجش، که توسط سازمان سنجش پیشنهاد می‌شود،

ز) ارزیابی و بررسی آثار و نتایج شیوه‌های سنجش و پذیرش دانشجو در زمینه‌های آموزشی و اجتماعی بر مبنای گزارش‌های کارشناسی دستگاه‌های مسئول اجرایی، حداقل هر سه سال یک بار و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی،

ح) رسیدگی به سایر امور مرتبط با سنجش و پذیرش دانشجو که بر طبق قانون از سوی مراجع ذی‌ربط به شورا ارجاع خواهد شد،

ط) تعیین و تصویب آیین‌نامه تقلب و تخلف، در امر سنجش علمی داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی.

**تبصره -** شورای سنجش و پذیرش دانشجو می‌تواند برای انجام وظایف محوله، کمیته‌های تخصصی با شرکت اعضا و کارشناسان مدعو تشکیل دهد. مصوبات پیشنهادی کمیته‌ها پس از تصویب در شورا رسمیت می‌یابد.

**ماده (۳) -** سنجش و ارزیابی علمی داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی اعم از دولتی و غیردولتی بر مبنای معیارهای زیر انجام می‌گیرد:

الف) نمرات کسب شده در آزمون‌های معیار سراسری (استاندارد)،

ب) سوابق تحصیلی داوطلب،

ج) امتیازات کسب شده در آزمون‌های خاص سنجش مهارت و استعداد.

**تبصره «۱» -** آزمون‌های معیار سراسری، آزمون‌هایی هستند که تحت نظارت و با ضوابط مصوب شورای سنجش و پذیرش دانشجو در میان داوطلبان ورود به دوره‌های کاردانی، کارشناسی پیوسته و کارشناسی ارشد پیوسته در سطح کشور برگزار می‌شود و محتوای آنها در سطح برنامه آموزشی دوره متوسطه و پیش‌دانشگاهی است.

**تبصره «۲» -** تعیین مصادیق مربوط به سوابق تحصیلی و ضوابط احتساب آنها به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و تصویب شورای سنجش و پذیرش دانشجو انجام می‌شود.

**تبصره «۳» -** آزمون‌های خاص سنجش مهارت و استعداد توسط سازمان سنجش یا دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی پذیرنده دانشجو، با نظارت و مجوز شورای سنجش و پذیرش برگزار می‌شود.

**تبصره «۴» -** کلیه دستگاه‌هایی که به هر نحو آزمون سنجش علمی به‌منظور پذیرش

دانشجو انجام می‌دهند موظف‌اند اطلاعات مربوط به نمرات و رتبه‌های کسب شده توسط داوطلبان را محرمانه به اطلاع آنها برسانند.

**ماده (۴) -** پذیرش دانشجو بر مبنای عوامل سنجش مذکور در ماده (۳) انجام می‌پذیرد. دانشگاه‌های دولتی دارای هیئت ممیزه می‌توانند ضوابط و معیارهای پذیرش دانشجو برای آن دانشگاه را به شورای سنجش و پذیرش دانشجو پیشنهاد دهند و با تصویب آن شورا، دانشجو پذیرش کنند. سایر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی و دانشگاه‌های غیردولتی نیز با تصویب شورا می‌توانند از این حق برخوردار شوند. در هر صورت وظیفه هماهنگی اجرایی در امر پذیرش بر عهده سازمان سنجش و آموزش کشور خواهد بود.

**ماده (۵) -** شورای سنجش و پذیرش دانشجو موظف است از تاریخ تصویب این قانون حداقل به مدت پنج سال به منظور توجه ویژه به استان‌ها و مناطق کم‌برخوردار و با توجه به ماهیت برخی رشته‌های تحصیلی یا نیاز هر منطقه هر سال درصدی از ظرفیت پذیرش دانشگاه‌ها را به داوطلبان بومی اختصاص دهد. همچنین این شورا مجاز است به منظور اجرای عدالت آموزشی، سهمیه‌هایی برای مناطق مختلف کشور از حیث رتبه‌بندی آموزشی (منطقه ۱، ۲ و نظایر آن) در نظر گیرد.

**ماده (۶) -** شرح وظایف و اختیارات تفصیلی و آیین‌نامه داخلی شورای سنجش و پذیرش دانشجو در چارچوب مواد این قانون حداکثر در مدت زمان ۶ ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**ماده (۷) -** با تصویب این قانون، کلیه قانون و مصوبات مغایر لغو می‌گردد.

پس از بررسی اولیه طرح دوم در مجلس، گروهی از نمایندگان مجلس و بوروکرات‌ها و کارشناسان در قالب کمیته بررسی طرح پذیرش دانشجو، مأمور بررسی موضوع شده‌اند که نتیجه این جلسات تدوین بسته سیاستی با عنوان ذیل بوده است.

#### **۴-۴-۷ بسته چهارم: طرح پیشنهادی جلسه مشترک سازمان سنجش با نمایندگان برخی نهادهای ذی‌نفع در چارچوب یک ماده واحد**

**ماده واحد -** از تاریخ تصویب این ماده، مسئولیت طراحی، برنامه‌ریزی و نظارت بر اصلاح نظام سنجش و پذیرش دانشجو برای ورود به دوره‌های کاردانی، کارشناسی و کارشناسی ارشد پیوسته به شورای عالی انقلاب فرهنگی واگذار می‌شود.

**تبصره «۱»** - شورا در جهت اجرای این ماده از همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت آموزش و پرورش و دانشگاه آزاد اسلامی استفاده می‌نماید.

**تبصره «۲»** - سنجش براساس معیارهای زیر انجام خواهد گرفت:

- الف) نمرات کسب شده در آزمون‌های معیار سراسری،
- ب) سوابق تحصیلی دوران دبیرستان،
- ج) مهارت‌های فنی و تخصصی،
- د) تفکیک آزمون‌های دروس عمومی و تخصصی و تعیین حدنصاب برای آزمون دروس عمومی.

**تبصره «۳»** - پذیرش براساس موارد زیر انجام خواهد گرفت:

- الف) شرایط و نیازهای رشته‌های مختلف تحصیلی بنابر درخواست دانشگاه‌ها،
  - ب) محرومیت مناطق کم‌برخوردار.
- تبصره «۴»** - نظام جدید سنجش و پذیرش حداکثر دو سال پس از تاریخ تصویب این ماده واحده به مرحله اجرا در خواهد آمد.

هم‌زمان با ارائه پیشنهاد سیاستی فوق‌الذکر و نواقصی که در این پیشنهادها مشاهده می‌شد، مجلس شورای اسلامی، کمیسیون تخصصی آموزش و تحقیقات و بهداشت و درمان و نیز مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی را مأمور بررسی پیشنهاد دولت در خصوص نظام پذیرش دانشجو نموده است. سه نهاد قانونی و رسمی یاد شده، به‌ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با استفاده از توان و ظرفیت کارشناسی خود و سایر کارشناسان به بررسی پیشنهاد دولت (وزارت علوم و سازمان سنجش) پرداخته است.

این مرکز با انجام تحقیق علمی و با برگزاری نشست‌های تخصصی با حضور مدیران و کارشناسان سازمان سنجش، کارشناسان دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی، محققان خانه ریاضیات و برخی نمایندگان مجلس به بررسی و تحلیل بسته پیشنهادی سازمان سنجش پرداخته است، که پس از بحث و بررسی و ارائه پیشنهادهای اعضای جلسات تخصصی و جمع‌بندی آن، بسته جدیدی تولید شده است که متن آن به شرح زیر است:

#### ۷-۴-۵ بسته پیشنهادی

این بسته سیاستی گرچه مورد توجه اکثریت اعضای کمیسیون تخصصی آموزش و تحقیقات قرار گرفته و بر همین اساس اعلام وصول شده است، اما بوروکرات‌ها و به‌طور مشخص وزارت علوم و سازمان سنجش با این بسته سیاستی مخالف بوده‌اند. مخالفت اصلی آنان نیز به ماده (۲) این بسته بوده که بر ملاک عمل قرار گرفتن سوابق تحصیلی در پذیرش داوطلب تمرکز داشته است. بر همین اساس فرایند بررسی این طرح با فرازونشیب‌های بسیاری مواجه بود و لابی‌های مختلفی را دو گروه موافق و مخالف طرح انجام داده‌اند. استدلال گروه مخالف عمدتاً بر ناتوانی دستگاه آموزش و پرورش در تشکیل سابقه آموزشی و تحصیلی دانش‌آموزان با اعتبار و روایی بالا بود که البته نمایندگان آموزش و پرورش این استدلال را رد می‌کنند. استدلال گروه موافق که عمدتاً نمایندگان مجلس، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی کارشناسان وزارت آموزش و پرورش بوده‌اند بر وجود این توانایی بوده ضمن آنکه این روش را در تشخیص و سنجش توانایی علمی داوطلبان مؤثر می‌دانستند.

این طرح در نهایت با تغییراتی در کمیسیون مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۶ به شکلی که در ابتدای این بخش آمده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

#### ۷-۵ مدل مورد استفاده

سیاستگذاری در ایران و سیاستگذاران در این حوزه، عموماً بدون توجه به شیوه‌های رسمی و علمی مورد تأکید در دانش سیاستگذاری، رفتار سیاستی خود را شکل می‌دهند. اگرچه در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که فرایند و نتیجه کار مبتنی بر شیوه‌های علمی بوده است. این وضعیت در موضوع مدل سیاستگذاری هم مشاهده می‌شود. در فرایند تعریف مسئله، تدوین سیاست و تصویب آن در موضوع نظام پذیرش دانشجو اگرچه با توجه و استفاده از یک مدل خاص سیاستگذاری نبوده و این فرایند صرف‌نظر از اینکه با چه مدلی طی شود، انجام شده است، اما با بررسی آن می‌توان مدلی را برای آن ترسیم کرد.

با بررسی فرایند سیاستگذاری در موضوع «نظام پذیرش دانشجو» و نیز با توجه به

مواد قانون مصوب، مشخص می‌شود که این قانون البته با قوانین و نظام پیشین پذیرش دانشجو تفاوت‌های زیادی دارد. برای نمونه تغییر کنکور سه ساعته در یک روز و در یک مرحله به سوابق تحصیلی در طول سه سال و در سه پایه تحصیلی، یک تفاوت آشکار بین نظام جدید و پیشین است. از این رو نمی‌توان این فرایند سیاستگذاری را در چارچوب الگوی سیاستگذاری تدریجی قرار داد که با تغییرات اندک در روش‌های پیشین صورت می‌پذیرد.

البته عقلانیت و به‌کارگیری روش‌های علمی در فرایند تدوین و تصویب این قانون وجود دارد و با توجه به اینکه سیاستگذاران تلاش کرده‌اند تا الگویی را انتخاب کنند که با الگوهای قبلی تفاوت‌هایی داشته باشد و ضمن آنکه مشکلات فعلی را تا حدودی برطرف می‌سازد، رضایت نسبی را برای جامعه هدف به‌وجود آورد، می‌توان الگوی مورد استفاده در این فرایند را رضایت‌بخش معرفی کرد. براساس این الگو (همان‌طور که در بخش ادبیات نظری گفته شد) سیاستگذاران با توجه به مشکلات موجود در نظام پذیرش دانشجو که به برخی از آنها اشاره شد، با کمک کارشناسان، تلاش کرده‌اند با بررسی راه‌حل‌های مختلف، راه‌حلی را برگزینند که بیشترین دستاورد اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را به همراه داشته باشد. نکته مثبتی که در این سیاست مشاهده می‌شود اجرای تدریجی آن با استفاده از مدل باز تصمیم‌گیری بوده است. براساس این مدل، تصمیم‌گیرنده گام‌به‌گام به اتخاذ تصمیم و اجرای آن می‌پردازد و تصمیمات را در تعامل با محیط، تدوین و اجرایی می‌کند.

البته با توجه به اعمال نفوذ بوروکرات‌ها و برخی گروه‌های نفوذ و نیز گروه‌های سیاسی در فرایند تدوین و تصویب این قانون و اعمال برخی ایده‌ها در تدوین و تصویب نهایی آن، می‌توان راه‌هایی را از روش‌های گروهی و تشکیل ائتلاف‌ها در این فرایند مشاهده کرد، اما به‌علت ماهیت تخصصی و حرفه‌ای بودن این قانون، این وضعیت در فرایند تصویب قانون یاد شده، کم‌رنگ است.

#### ۶-۷ عوامل تأثیرگذار در فرایند تدوین و تصویب قانون

براساس آنچه که در بخش ادبیات نظری گفته شد، عوامل مختلفی در فرایند

سیاستگذاری وجود دارد که بر کم‌وکیف سیاست‌ها تأثیرگذار است. این عوامل در سه بخش دولتی، خصوصی و مدنی جای می‌گیرد. در بخش دولتی سازمان‌های اجرایی، تقنینی، قضایی، نظارتی و سایر مؤسسات عمومی قرار دارد. در بخش خصوصی؛ اتاق بازرگانی، شرکت‌های خصوصی، مراکز تحقیقاتی، نخبگان علمی و عواملی مانند آن قرار می‌گیرد. در بخش مدنی نیز انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای، نهادهای دانشگاهی غیردولتی و غیرخصوصی، رسانه‌های جمعی، کانون‌های تحلیل و تفکر و صاحبان اندیشه برتر قرار دارد. با توجه به دسته‌بندی فوق و نظر به بررسی‌های انجام شده، عوامل تأثیرگذار در فرایند تدوین و تصویب قانون پذیرش دانشجو را می‌توان به شرح زیر معرفی کرد:

۱. **بخش دولتی:** در این بخش مؤثرترین عامل، سازمان سنجش آموزش کشور و نهاد سیاستگذاری یعنی مجلس شورای اسلامی بوده است. البته سایر نهادها مانند آموزش و پرورش، دانشگاه‌های دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سپاه و امور ایثارگران (در موضوع سهمیه‌های شاهد و ایثارگر)، نیز تأثیرگذارند. در ادامه روند بررسی بسته پیشنهادی به‌ویژه در زمانی که کار بررسی در کمیسیون و صحن علنی مجلس به مراحل پایانی می‌رسید لابی‌گری‌های نهادهای دولتی یاد شده به نقطه اوج خود رسیده و همه بازیگران در این بخش در داخل مجلس و بیرون از آن به رایزنی و اعمال نفوذ سیاسی می‌پرداختند. البته در نهایت نظر کمیسیون تخصصی آموزش و تحقیقات غالب شد و مصوبه نهایی بیشتر براساس نظر کمیسیون و مرکز پژوهش‌های مجلس بوده است.

۲. **بخش خصوصی:** در این بخش دانشگاه آزاد اسلامی که نهادی نسبتاً خصوصی است در فرایند بررسی، تدوین و تصویب قانون پذیرش دانشجو نقش مؤثری داشته است. همچنین برخی بنگاه‌های تحقیقاتی اظهارنظرهای علمی در موضوع یاد شده داشته‌اند، ضمن آنکه برخی بنگاه‌های برگزارکننده کلاس‌های کنکور نیز لابی‌هایی انجام داده‌اند تا منافع آنها در قانون جدید حفظ شود.

۳. **نهاد مدنی:** فعالیت نهادهای مدنی در این موضوع در سه گروه زیر انجام گرفته است: الف) تنها خانه ریاضیات اصفهان به‌طور سازمان‌یافته، فعالیت مفید، مستمر و اثربخش داشته است به‌گونه‌ای که با برگزاری سمیناری در موضوع نظام پذیرش دانشجو تلاش کرده تا آخرین دستاوردهای علمی را عرضه نماید. در ادامه بسته سیاستی را تهیه

نموده و تحویل کمیسیون آموزش و تحقیقات داده است. در واقع با این اقدام فعالیت مؤثری در دستورگذاری و بیان مسئله عمومی و نیز شناسایی آن داشته است. حتی پس از عدم پذیرش و تصویب بسته پیشنهادی‌اش، فعالیت خود را متوقف نکرده و با لابی مؤثر با افراد تأثیرگذار در دستگاه سیاستگذاری و بوروکراسی تلاش نموده است؛ اهمیت موضوع، مسئله اصلی و راه حل آن را اطلاع رسانی کرده و برای مشروعیت بخشی آن، از همه ابزارها بهره برده است. همچنین در جلسات کارشناسی مجلس و مرکز پژوهش‌های آن و در جلسات کارشناسی وزارت علوم و سازمان سنجش نیز حضور مؤثر داشته است. ب) برخی محققان، اساتید و کارشناسان دانشگاهی و سازمانی به صورت شخصیت حقیقی لابی‌هایی انجام داده‌اند و تأثیرگذاری آنها نیز نسبتاً مؤثر بوده است.

۳. جراید و رسانه‌ها نیز در طول مدت بررسی موضوع، نقش مؤثری داشته‌اند. رسانه ملی میزگردهای تخصصی در موضوع یاد شده تشکیل داده و در آن به ابعاد مختلف موضوع پرداخته است. جراید نیز با انتقال مشکل به افکار عمومی، سعی در زمینه سازی موضوع کرده‌اند و به این صورت در دستورگذاری، نقش نسبتاً مؤثری داشته‌اند.

#### ۷-۷ ابزارهای اجرای قانون

همان‌طور که در بخش ادبیات نظری این مجموعه گفته شد، اجرای هر سیاستی نیازمند ابزار و وسایلی است که باید در خود سیاست پیش‌بینی شود، تا سیاست‌ها در اجرا با مشکل خاص مواجه نشوند. اگر سیاستگذاران بهترین سیاست‌ها را برای حل مسئله عمومی وضع و اوضاع را نیز برای اجرا فراهم کنند، اما ابزار مناسب در اختیار نباشد (و پیش‌بینی نگردد)، امکان اجرای سیاست فراهم نخواهد بود.<sup>۱</sup>

مناسب بودن ابزار نیز به اختیاری و مردمی بودن یا دولتی و قهری بودن آن ابزار برمی‌گردد. بسیاری از سیاست‌ها هستند که لزوماً باید مردم اجرا کنند و میزان داوطلبانه بودن این ابزار مزیت مثبتی برای آن سیاست است. در مقابل نیز برخی سیاست‌ها را باید دولت و با ابزار قهری و اجباری اجرا کند. در این شرایط سیاستگذار باید ابزارهای دولتی و اجباری برای اجرای سیاست در نظر گیرد.

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۲۲۱.



با این مقدمه کوتاه، به تحلیل ابزار اجرایی سیاست مورد نظر می‌پردازد. در سیاست (قانون) پذیرش دانشجو، سازمان‌های مسئول اجرای قانون مشخص شده است. براساس ماده (۲)، سازمان‌های دولتی در بخش آموزش عمومی (آموزش و پرورش) مسئول اجرای این قانون می‌باشند، به موجب این ماده قانونی، پذیرش دانشجو براساس سوابق آموزشی آنهاست که در دبیرستان‌ها، سازمان‌های آموزشی با برگزاری آزمون‌های نهایی سراسری، به دست می‌آورند. همچنین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، نهادهای مجری برای جمع‌آوری سوابق تحصیلی متقاضیان شرکت در دوره‌های تحصیلات تکمیلی هستند. در ماده (۵)، به منظور محاسبه سوابق منطقه‌ای یا ایثارگری یا ظرفیت‌های خاص داوطلبان، برخی دیگر از سازمان‌ها مانند سازمان‌های ایثارگری، هنری و یا برگزارکنندگان المپیادها نیز درگیر اجرای این قانون شده‌اند و در مجموعه ساختارهای اجرایی قرار گرفته‌اند.

اما همه اینها به ساختارهای اجرایی و سازمان‌های مسئول اجرای سیاست (قانون) مربوط‌اند. آنچه در تدوین سیاست‌ها و قوانین باید توجه شود، ابزار اجرای قانون در کنار ساختارهای اجرایی است. در این سیاست ابزارها به‌طور مشخص توجه نشده و این یکی از ضعف‌های نظام قانونگذاری است که البته با بررسی‌های انجام شده در بسیاری از قوانین موضوعه مجلس ایران، مشاهده می‌شود. در کنار این موضوع، نوع و ماهیت ابزار (قهری یا داوطلبانه بودن) هم از اهمیت بسزایی برخوردار است، که با بررسی‌های انجام شده، عمده ابزارها در نظام سیاستگذاری ایران، از نوع اجباری و دولتی است.

با تعمق در روح این قانون، می‌توان فهمید غالباً ابزار اجرای قانون اجباری و دولتی است. برای نمونه در مواد (۲، ۳ و ۴) برای برگزاری آزمون ازسوی دولت تأکید شده است. همچنین امتحانات نهایی سراسری را دولت انجام می‌دهد و حتی خدمات آماده‌سازی داوطلبان، مانند ثبت‌نام و غیره را نهادهای دولتی (به‌ویژه سازمان سنجش آموزش کشور) ارائه می‌دهند. تنها نقشی که به بخش مردمی داده شده، آمادگی داوطلبان برای حضور در آزمون و امتحانات نهایی است. صرف‌نظر از مناسب یا نامناسب بودن این نوع نگاه به ابزار اجرای این قانون، این جمع‌بندی حاصل می‌شود که در این سیاست، سیاستگذاری، اجرا و ابزار اجرای سیاست را بیشتر نهاد دولتی و عمومی انجام می‌دهد، تنها بخشی از اجرا به دانشگاه آزاد که یک نهاد عمومی غیردولتی است، سپرده

شد و مشارکت مردم تنها در بخش حضور در آزمون‌ها و امتحانات به‌عنوان بخشی دیگر از اجرا توجه شده است. همچنین در این قانون، قانونگذاران به ابزارهای مالی و توان سازمان‌های اجرایی در برگزاری امتحانات نهایی در هر پایه تحصیلی در مقطع دبیرستان توجه کمتری کرده‌اند، به‌گونه‌ای که اکنون پس از دو سال از تصویب این قانون، سازمان‌های مجری به‌ویژه آموزش و پرورش از اجرای این قانون به‌دلیل نبود توان و ظرفیت اجرایی سر باز می‌زنند.

#### ۷-۸ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین قانون

سیاست‌پژوهی همان‌طور که در بخش ادبیات نظری اشاره شد، پلی است میان سیاستگذاران و اندیشمندان علوم مختلف برای بهینه کردن آثار سیاست‌های اتخاذ شده. سیاست‌پژوهی فرایند انجام تحقیق درباره مسئله اجتماعی و عمومی است که به‌منظور ارائه راه‌حل و توصیه‌های علمی و معطوف به‌عمل برای سیاستگذاران انجام می‌شود.

از این‌رو انجام فعالیت سیاست‌پژوهی برای تدوین سیاست‌ها و راه‌حل‌های مشکل عمومی، با توجه به ماهیت پیچیده مسائل عمومی، ضرورت اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. اکنون پرسش این است که در سیاست (قانون) مورد بررسی، چه میزان به این ضرورت توجه می‌شود. با بررسی‌های انجام شده (با روش بررسی اسناد و مدارک و مصاحبه‌های انجام شده) فعالیت سیاست‌پژوهی در موضوع نظام پذیرش دانشجو در دو بخش نهاد قانونگذاری (مجلس شورای اسلامی) و نهاد اجرایی (وزارت علوم) انجام شده است. در این باره پژوهش‌های نسبتاً خوبی به‌صورت میدانی و کتابخانه‌ای صورت پذیرفته و یافته‌های مناسبی به‌دست آمده است.

الف) مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان تنها نهاد سیاست‌پژوه مجلس شورای اسلامی از سال‌های ۱۳۷۲ با انتشار گزارشی «درباره طرح آموزش عالی بدون کنکور» به شماره مسلسل ۱۲۹۵ در تاریخ ۱۳۷۲/۸/۱۱ تا سال‌های اخیر که گزارش‌هایی را درباره موضوع نظام پذیرش دانشجو به چاپ رسانده، فعالیت‌های گسترده‌ای انجام داده که در شکل‌های مختلف بوده است. گروهی از فعالیت‌های سیاست‌پژوهی در قالب نشست‌های تخصصی در محل مرکز پژوهش‌ها برگزار شده بود. گروه دیگر در قالب طرح‌های

پژوهشی بود که پژوهشگران با انجام مطالعات اولیه، به بررسی موضوع پرداخته‌اند. گروه سوم از فعالیت‌های پژوهشی نیز در قالب طرح پژوهشی با تحلیل ثانویه بوده که پژوهشگران با در اختیار گرفتن پژوهش‌های انجام شده دیگر نهادهای پژوهشی به تحلیل ثانویه آن پرداخته و در اختیار سیاستگذاران و نمایندگان مجلس قرار داده‌اند. نتیجه همه این فعالیت‌ها در قالب گزارش‌های چاپ شده رسمی و مستند در کتابخانه و مرکز اسناد این نهاد پژوهشی، موجود است و علاقه‌مندان می‌توانند برای مطالعه بیشتر به آنجا مراجعه کنند.

ب) سازمان سنجش و آموزش کشور و مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی وزارت علوم، دو نهاد مؤثر دیگری بوده‌اند که درون قوه مجریه، به مطالعه و پژوهش در موضوع پذیرش دانشجو پرداختند و هم‌زمان با ارائه بسته سیاستی دولت و مجلس و نیز طرح اخیر که به قانون یاد شده، منجر گردیده است، به بررسی موضوع پرداخته‌اند. این دو نهاد اجرایی و پژوهشی با مطالعه تجربه سایر کشورها و نیز با استفاده از تجربیات چهار دهه اجرای کنکور در کشور، الگویی را تدوین کرده‌اند که البته تفاوت‌های چندانی با الگوی جاری نداشته و تلاش نموده‌اند با تدوین و انتشار این الگو و حضور در مرکز سیاستگذاری، نظر خود را در سیاست تدوین شده نهایی اعمال کنند.

ج) علاوه بر دو بخش یاد شده، بخش خصوصی هم فعالیت‌هایی در این زمینه انجام داده، و در قالب سیاست‌پژوهی، تلاش‌هایی کرده است و حتی توانسته بسته سیاستی پیشنهادی خود را در نهاد سیاستگذاری ارائه کند و به دفاع از آن بپردازد که نمونه آن فعالیت خانه ریاضیات اصفهان بوده که در صفحات پیشین به آن اشاره شده است.

همان‌طور که مشاهده شد، فعالیت سیاست‌پژوهی در علمی کردن سیاست (قانون) پذیرش دانشجو، ازسوی نهادهای مسئول و غیرمسئول صورت پذیرفته است. اما عمق این فعالیت و میزان تأثیرگذاری قابل تحلیل و بررسی است.

براساس آنچه که در ادبیات نظری گذشت، روش‌های سیاست‌پژوهی متعدد است. روش‌هایی مانند ترکیب متمرکز، تجزیه و تحلیل ثانوی، آزمایش میدانی، کیفی، پیمایشی، مطالعه موردی و تجزیه و تحلیل هزینه منفعت. بررسی‌ها نشان می‌دهد روش یا روش‌های مورد توجه در پژوهش سیاست یاد شده، عمدتاً معطوف به روش تجزیه و تحلیل هزینه

منفعت و روش ترکیب متمرکز است، که صرف‌نظر از روش اول که بعد خاص سیاسی و اجتماعی دارد، روش دوم نمی‌تواند به‌طور ژرفانگر وضعیت محیطی را بررسی و تحلیل کند و نتیجه یا راه‌حل مناسب ارائه دهد.

از طرفی با بررسی مراحل سیاست‌پژوهی در این سیاست، مشخص می‌شود چه نهاد سیاست‌پژوهی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس و چه سایر نهادها که وظیفه سیاست‌پژوهی به‌طور نظام‌مند برعهده آنان نیست مانند سازمان سنجش آموزش کشور، فعالیت مرحله آماده‌سازی، مفهوم‌سازی و تحلیل فنی در پژوهش‌های آنها کم‌رنگ بوده و به‌ویژه کمتر به مفهوم‌سازی و یافتن چارچوب‌های مفهومی تحقیق توجه داشته‌اند. با مراجعه به گزارش‌های چاپ شده نهادهای یاد شده، کمتر مبنای نظری در پیشنهادها آنها مشاهده می‌شود و بیشتر معطوف به تجربه خود و دیگر کشورهاست.

در گزارش مرکز پژوهش‌ها، تحلیل توصیه‌های تحقیق نسبتاً جامع بوده است. البته انتقال نتایج به‌صورت کتبی و شفاهی نیز، پر حجم و بسیار بوده است. سایر نهادها به‌ویژه سازمان سنجش آموزش کشور، وزارت علوم و برخی نهادهای پژوهشی غیردولتی در این بخش نیز فعال بوده‌اند و در انتقال نتایج که به مرحله پنجم فرایند سیاست‌پژوهی مربوط می‌باشد، عملکرد چشمگیری داشته‌اند.

## ۷-۹ جمع‌بندی

فرایند سیاستگذاری در حوزه پذیرش دانشجو نسبتاً پرفرازونشیب بوده، از این‌رو سیاست‌های متعددی در دوره‌های تاریخی مختلف برای حل مشکل عمومی موجود، تدوین و تصویب شده و تعدد سیاست‌ها خود گویای ناکارآمدی هر یک از سیاست‌ها بوده است به‌گونه‌ای که نتوانسته مشکل موجود را حل کند.

به‌نظر نویسندگان، سیاست‌های تدوینی و تصویبی در حوزه پذیرش دانشجو نتوانسته نظامی جامع برای این حوزه تعریف کند تا به‌موجب آن اولاً، بهترین‌ها وارد دانشگاه‌ها شوند و ثانیاً، پیامد منفی و آثار مخرب این سیاست‌ها بر جامعه هدف حداقل باشد. به‌عبارت‌دیگر توجه به عوامل اصلی مانند منفعت عمومی، اثربخشی، کارایی، سازگاری با محیط و مشکلات، عادلانه بودن سیاست‌ها و رعایت ارزش‌های عمومی، در

سیاست‌های پذیرش دانشجو یا کم‌رنگ بوده است یا نتوانسته کارایی و اثربخشی لازم را داشته باشد و منفعت عمومی و عدالت را تأمین کند و سازگاری لازم را داشته باشد، این نقصان سبب وضع سیاست‌های پی‌درپی شده به‌گونه‌ای که حداقل در سه دهه گذشته، چندین بار قانون پذیرش دانشجو تغییر کرده است.

این بررسی، علت مشکل را اول در ناقص بودن فرایند سیاستگذاری به‌شرحی که گذشت می‌داند. به این معنا که مسئله و مشکل عمومی به‌درستی شناسایی نشده است و زمانی که تشخیص مسئله صحیح نباشد، راه‌حل‌ها (سیاست‌ها) با مسئله سازگاری نخواهد داشت. همچنین سیاست‌های وضع شده از روش علمی مشخص و معینی تبعیت نمی‌کند و به‌صورت کثرت‌گرا بدون در نظرگیری مبنای نظری خاص، تعریفی از مسئله و راه‌حل‌ها ارائه می‌شود. سوم آنکه همان‌طور که مشاهده شد ابزارهای اجرای سیاست یا تعریف و تعیین نشده است و یا از کارایی لازم در کاربرد برخوردار نیست. البته یکی از نکات مثبت فرایند مورد بررسی، انجام پژوهش در سیاستگذاری (سیاست‌پژوهی) است که مطالعات و بررسی‌ها نشان داد فعالیت‌های پژوهشی و جلسات کارشناسی مفیدی برای بررسی قانون پذیرش دانشجو، شکل گرفته و نتیجه آن نیز تغییرات زیاد و پی‌درپی طرح پیشنهادی در فرایند بررسی بوده است. بی‌تردید اگر این روند در سایر مراحل سیاستگذاری اعمال می‌شد، می‌توانست این امکان را ایجاد کند که مسئله عمومی در این حوزه به‌درستی شناسایی شود که در این اوضاع سیاست‌ها و راه‌حل‌های سازگار با مسئله تعریف، تصویب و اجرا شود تا اجرای آن نکات اصلی اشاره شده را محقق سازد. البته اجرای سیاست‌ها و قوانین مشکل دیگری است که در نظام اجرایی کشور برجسته است و نیازمند آسیب‌شناسی است. اما این موضوع در محدوده این مجموعه قرار ندارد، از این‌رو در فرصت دیگر به آن می‌پردازیم.



## فصل هشتم بررسی فرایند سیاستگذاری

### در قانون سامان‌دهی مد و لباس

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۵ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و مجازات فروشندگان لباس‌هایی که استفاده از آنها در ملاء عام خلاف شرع است یا باعث جریحه‌دار شدن عفت عمومی می‌شود را به تصویب رساند که در آن نه تنها فروشندگان این نوع لباس‌ها بلکه استفاده‌کنندگان نیز مشمول مجازات می‌شدند. اما در سال‌های اخیر این قانون به ندرت به اجرا درمی‌آمد؛ زیرا در قانون، مصادیق لباس‌های شرع و جریحه‌دار کردن عفت عمومی مشخص نشده بود. شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاستگذاری فرهنگی کشور نیز تنها در سال ۱۳۷۶ اصول و مبانی و روش‌های اجرایی گسترش فرهنگ عفاف را به تصویب رساند که در آن بر توجه به ریشه‌های فرهنگی و اقتصادی ضعف عفاف و حجاب و چاره‌اندیشی برای آنها تأکید شده و چادر کامل‌ترین و رایج‌ترین نوع حجاب و پوشش دانسته شده است.

در اسفند ۱۳۸۴ طرح پیشنهادی سامان‌دهی مد و لباس که در آن به جنبه‌های فرهنگی تولید لباس، هدایت و تشویق صنایع تولیدی مرتبط توجه شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به کمیسیون فرهنگی مجلس ارائه و به‌عنوان یک سیاست حمایتی تشویقی و تنظیمی در ۱۱ ماده و ۳ تبصره تحت عنوان قانون سامان‌دهی مد و لباس در تاریخ ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ در هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. این سیاست با هدف حفظ و تقویت فرهنگ و هویت ایرانی – اسلامی، ارج نهادن، تبیین، تثبیت و ترویج الگوهای بومی و ملی، هدایت بازار تولید و عرضه البسه و پوشاک براساس طرح‌ها و الگوهای داخلی و ترغیب عموم مردم به پرهیز از انتخاب و مصرف الگوهای بیگانه و غیرمأنوس با فرهنگ و هویت ایرانی شکل گرفت. برای دستیابی به این اهداف سازوکارهایی چون برگزاری نمایشگاه و جشنواره‌های

ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و موزه به‌منظور تبادل فرهنگی ملل مسلمان، حمایت قانونی از حقوق مؤلفان و مصنفان و طراحان پارچه و لباس، عرضه نمایشگاه‌های فصلی مد و لباس، وضع عوارض گمرکی بر واردات تجاری پوشاک یا پارچه‌های خارجی، در اولویت قرار دادن طراحان و تولیدکنندگان پارچه و لباس ایرانی برای دریافت مجوز و استفاده از تسهیلات، حمایت از تحقیقات و رساله‌های تخصصی مشمول این قانون و اعطای تسهیلات خرید پارچه و لباس مطابق با الگوهای ایرانی به کارکنان در نظر گرفته شد.

### ۸-۱ متن قانون

**ماده (۱)** - به‌منظور حفظ و تقویت فرهنگ و هویت ایرانی - اسلامی، ارج نهادن، تبیین، تثبیت و ترویج الگوهای بومی و ملی، هدایت بازار تولید و عرضه البسه و پوشاک براساس طرح‌ها و الگوهای داخلی و نیز در جهت ترغیب عموم مردم به پرهیز از انتخاب و مصرف الگوهای بیگانه و غیرمأنوس با فرهنگ و هویت ایرانی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است جهت پی‌ریزی ساختار مدیریتی موضوع این قانون، کارگروهی متشکل از یک نفر نماینده تام‌الاختیار از هرکدام از وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، بازرگانی و صنایع و معادن و سازمان‌های صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سه نفر از نمایندگان صنوف ذی‌ربط (طراحان و تولیدکنندگان) و یک نفر نماینده از کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر تشکیل دهد.

**تبصره** - مصوبات این کارگروه پس از امضا و ابلاغ وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی قابل اجرا خواهد بود.

**ماده (۲)** - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مکلف‌اند در جهت ترویج نمادها و الگوهای پارچه و لباس ایرانی و بومی مناطق مختلف ایران نمادها و الگوهای مورد تأیید کارگروه یاد شده در ماده (۱) این قانون را تشویق و ترغیب و تبلیغ نمایند و در جهت پرهیز از تبلیغ الگوهای مغایر با فرهنگ ایرانی - اسلامی اهتمام جدی بورزند.

**ماده (۳)** - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است با همکاری وزارت بازرگانی جهت



تبادل فرهنگی ملل مسلمان، موزه، نمایشگاه و جشنواره‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی با محوریت معرفی نمادها و الگوهای پارچه و لباس ایرانی - اسلامی برگزار نماید.

**ماده (۴)** - طرح‌ها و الگوهای تولید شده پارچه و لباس مبتنی بر نمادهای ایرانی - اسلامی مشمول حمایت قانونی حقوق مؤلفان و مصنفان و کانون ثبت اختراعات و مالکیت صنعتی خواهد بود.

**ماده (۵)** - وزارت بازرگانی مکلف است برای دسترسی عمومی و حمایت از تولید و فروش پارچه‌ها و پوشاک منطبق با الگوهای ایرانی - اسلامی، نمایشگاه‌های عرضه فصلی مد لباس و پوشاک برگزار نماید.

**ماده (۶)** - وزارت بازرگانی مکلف است برای حمایت از تولیدات داخلی با رعایت قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن، عوارض گمرکی، بر واردات تجاری پوشاک و پارچه‌های خارجی وضع نماید به نحوی که امکان رقابت برای تولیدکنندگان داخلی فراهم گردد.

**ماده (۷)** - وزارتخانه‌های تعاون، کار و امور اجتماعی و صنایع و معادن مکلفاند در تأسیس تعاونی، اعطای مجوز فعالیت و استفاده از تسهیلات دولتی، طراحان و تولیدکنندگان پارچه و لباس مبتنی بر الگوهای ایرانی - اسلامی را در اولویت قرار دهند.

**تبصره «۱»** - تعیین شرایط استفاده از تسهیلات و مزایای دولتی و مشمولان آن به عهده کارگروه (کمیته) یاد شده در ماده (۱) این قانون خواهد بود.

**تبصره «۲»** - بانک‌ها ملزم هستند که در اعطای تسهیلات بانکی و وام‌های خوداشتغالی، متقاضیان فوق را در اولویت قرار دهند.

**ماده (۸)** - وزارت بازرگانی موظف است تمهیدات و اقدامات حمایتی لازم را برای تشکیل و تقویت صنف طراحان لباس اعمال نماید.

**ماده (۹)** - کلیه دستگاه‌های دولتی مکلفاند از بودجه سنواتی ردیف‌های خدماتی - رفاهی خود، جهت تشویق تقاضای پارچه و لباس منطبق با الگوهای ایرانی - اسلامی تسهیلات خرید پارچه و لباس‌های مذکور را در اختیار کارکنان خود قرار دهند.

**ماده (۱۰)** - وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و فرهنگ و ارشاد اسلامی موظفاند نسبت به حمایت و پشتیبانی از تحقیقات و رساله‌های تخصصی مشمول این قانون اقدام لازم را به عمل آورند.

ماده (۱۱) - آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت سه ماه توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری سایر دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

قانون فوق مشتمل بر ۱۱ ماده و ۳ تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۵/۱۰/۲۰ به تأیید شورای نگهبان رسید.

## ۲-۸ مسئله و مشکل عمومی جامعه

با توجه به موقعیت جغرافیایی، اقلیمی، فرهنگی، اعتقادی و دینی ایرانیان، لباس از اهمیت خاصی برخوردار بوده است. این اهمیت تا آنجاست که در تاریخ یکی از شیوه‌های تغییر اجباری هویت ملی و دینی ایرانیان، تغییر در نوع لباس آنها بوده است. در مواقع خاص توجه به موضوع مد و لباس به‌عنوان یکی از مواردی که نشان‌دهنده هویت ملی - دینی ایرانیان و از مهم‌ترین عناصر فرهنگی است ضرورت جدی دارد، چرا که اغلب فرهنگ‌ها و تمدن‌های کهن مورد هجوم فرهنگ غرب واقع شده و روند جهانی یکسان‌سازی فرهنگی به‌ویژه در زمینه پوشش و زبان به تدریج تنوع فرهنگی را در جهان به مخاطره انداخته است.

متأسفانه در سال‌های گذشته به موضوع مد و لباس و جنبه هویت فرهنگی - اعتقادی آن در جامعه توجه جدی نشده است. ترویج مدل‌ها و الگوهای غربی در جامعه به‌ویژه در سال‌های اخیر و نابسامانی در الگوهای پوشش به یک مسئله فرهنگی در کلان‌شهرها تبدیل شده و ضرورت فرهنگ‌سازی برای مقابله با آن را به یک نیاز ملی تبدیل کرده است. تا جایی که توجه به لباس ایرانی با الگوهای بومی و پرهیز از تقلید از غرب در زمینه پوشش و لباس مورد تأکید مقام معظم رهبری نیز قرار گرفته است. با توجه به موارد مذکور قانون سامان‌دهی مد و لباس در پاسخ به مسائلی چون ترویج گسترده مدل‌ها و الگوهای غربی در جامعه، نابسامانی در الگوهای پوشش، نامناسب بودن نوع پوشش حاکم بر جامعه با هویت ملی - دینی ایرانیان و به مخاطره افتادن فرهنگ ملی - دینی، شکل گرفت. جامعه هدف این قانون عموم مردم بوده و مفاد آن مردان و زنان را شامل می‌شود. مسائل مذکور، مسائلی عمومی است که آثار و تبعات آن

همه اعضای جامعه را درگیر می‌کند و با توجه به حساسیت و اثرگذاری بسیار آن در سطح جامعه و تأکید مقام رهبری، دلسوزان و صاحب‌نظران فرهنگی، حل آنها در دستور کار قرار گرفت.

این مسئله نخستین بار از سوی اعضای کمیسیون فرهنگی مجلس و سپس از سوی قوه مقننه وارد دستور کار شد. ابعاد مختلف این مسئله را مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان تنها مرکز تحقیقاتی دخیل در این امر و نیز کارشناسان، صنف پوشاک و پارچه، دانشگاهیان دانشکده هنر و طراحی، طراحان لباس و پارچه، رسانه‌ها و جراید بررسی کردند. طرح این مسئله موافقان و مخالفانی داشت. موافقان آن در سطح مجلس و نهاد سیاستگذاری به‌طور خاص اعضای کمیسیون فرهنگی مجلس و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و در سطح جامعه صنوف ذی‌ربط و افرادی که نسبت به نهادهای فرهنگی حساس بودند را شامل می‌شد. مخالفان آن هم برخی از گروه‌های سیاسی، حرفه‌ای، کارشناسان فرهنگی، بعضی اصناف و اصحاب جراید بودند.

### ۳-۸ بررسی فرایند تدوین قانون

دومین مرحله از فرایند سیاستگذاری ارائه راه‌حل برای مسئله شناخته شده است. برای حل مسائل فرهنگی مطرح شده و نیز با توجه به تأکیدات مقام رهبری در تاریخ ۱۳۸۳/۴/۱۷ در جمع جوانان و دانشجویان استان همدان مبنی بر اینکه «مدگرایی افراطی پذیرفتنی نیست و برای ایجاد تنوع در لباس نباید از مدل‌های غربی تقلید کرد، بلکه می‌توان با ارائه الگوهای بومی و ایرانی و طراحی لباس ملی ایرانیان این نیاز را تأمین کرد» بحث سامان‌دهی مد و لباس و جست‌وجوی راه‌های قانونی و نظارتی برای ارائه الگوهای بومی و ایرانی لباس، در دستور کار کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز با توجه به اولویت‌های موضوعی کمیسیون فرهنگی، بحث مد و لباس و مطالعه در زمینه مسائل پوشاک کشور را از جمله موضوعات کاری خود قرار داد. دفتر مطالعات فرهنگی این مرکز با بررسی‌ها و مطالعات، پیش‌نویس طرحی را با عنوان «طرح سامان‌دهی مد و لباس» در اسفند ۱۳۸۴

تهیه و به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کرد. این کمیسیون نیز پس از بررسی و مطالعه پیش‌نویس و اعمال تغییراتی در آن، طرح را تحت عنوان قانون سامان‌دهی مد و لباس در ۱۱ ماده و ۳ تبصره برای حل مسائل موجود به تصویب رساند. راه‌حل‌های ارائه شده در این قانون از طریق جمع‌آوری نظرات کارشناسان، مردم‌شناسان، دانشگاهیان دانشکده هنر و طراحی و نیز نظرسنجی غیررسمی از مردم مانند صنف پوشاک، تولیدکنندگان پارچه و طراحان لباس به‌دست آمد.

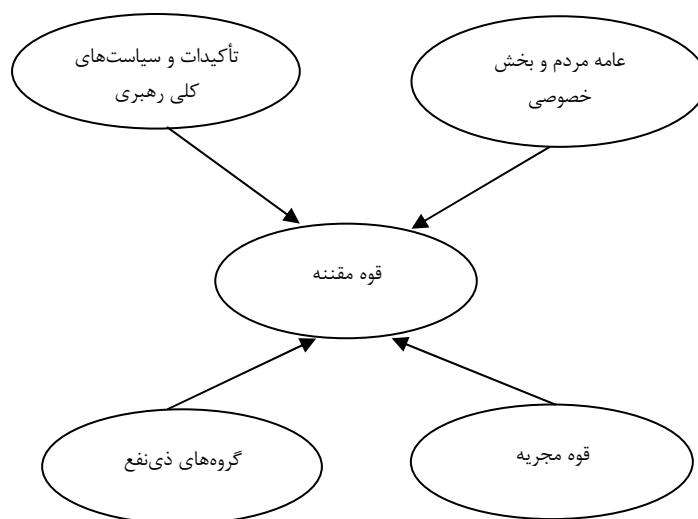
#### ۴-۸ مدل مورد استفاده در این قانون

از آنجاکه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهادی وابسته به مجلس و کمیسیون فرهنگی مجلس به‌عنوان بخشی از قوه مقننه در اتخاذ چنین سیاستی تأثیر بسیاری گذاشتند و در مرحله اجرای آن نیز نهادها و سازمان‌های دولتی مانند وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، بازرگانی، تعاون، علوم تحقیقات و فناوری، کار و امور اجتماعی، دستگاه‌های دولتی و بانک‌ها به‌عنوان مجریان این سیاست مدنظر قرار گرفته‌اند، می‌توان فرایند سیاستگذاری درخصوص مسئله مد و لباس را با مدل نهادی موجود در ادبیات سیاستگذاری هم‌سنگ دانست. بنابراین رابطه خیلی نزدیکی بین سیاست عمومی و نهادهای دولتی وجود دارد و سیاست‌ها با این نهادها تعیین، اجرا و اعمال می‌شوند.

با توجه به اینکه این سیاست در پاسخ به نیاز فرهنگی جامعه درخصوص عرضه پوشاک مناسب و سامان‌دهی آن و نیز احساس در معرض تهدید قرار گرفتن هویت ایرانی - اسلامی تدوین شده است، این فرایند را می‌توان با مدل سیستمی خط‌مشی‌گذاری نیز تطبیق داد. نیاز جامعه به مسائل فرهنگی در حوزه مد و لباس و سامان‌دهی آن به‌عنوان داده در این مدل تلقی می‌شود که وارد حوزه نظام سیاسی چون کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌های مجلس شده و پس از بررسی‌های لازم با عنوان سیاست سامان‌دهی مد و لباس در یک بازه نمایان شده است.

از آنجاکه قوه مقننه نقش محوری در فرایند شکل‌گیری، تدوین و تصویب این قانون داشته می‌توان آن را براساس مدل اقماری سیاستگذاری هم تحلیل کرد. از این‌رو، قوه

مقننه به عنوان ارائه کننده اصلی راه حل ها برای حل مسائل فرهنگی در محور قرار گرفته و قوه مجریه، عامه مردم و بخش خصوصی و تأکیدات و سیاست های کلی رهبری و گروه های ذی نفع بر این محور تأثیرگذار بوده اند.



شکل ۸-۱ عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاستگذاری قانون مد و لباس

#### ۸-۵ عوامل اثرگذار در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب

از مطرح شدن مسئله مد و لباس و ارائه راه حل های آن و طی کردن مراحل مختلف قانونگذاری از دستورگذاری تا تدوین و تصویب، عوامل زیادی تأثیرگذارند. اگر از دیدگاه کلان به مسئله نگاه شود با عنایت به مورد تهدید قرار گرفتن هویت و فرهنگ ایرانی - اسلامی، عوامل فرهنگی، با توجه به نادیده گرفته شدن ارزش های اسلامی و دینی، عوامل ارزشی، نامناسب بودن پوشش در سطح جامعه، عوامل اجتماعی و با عنایت به واردات پوشاک خارجی، عوامل اقتصادی است که هر یک به نوعی در شکل گیری این قانون دخیل بوده اند. اگر از دیدگاهی محدودتر به مسئله توجه شود، این قانون بازیگرانی داشته است که در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب آن نقش داشته اند. قوه مقننه و به طور خاص

کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی از اصلی‌ترین بازیگران این قانون بوده‌اند که این طرح را در دستور قرار داده‌اند. بنابراین براساس مدل اقماری، قوه مقننه در محور قرار گرفته و رهبر جامعه (با عنایت به تأکیدات ایشان در تاریخ ۱۳۸۳/۴/۱۷)، قوه مجریه (وزارتخانه‌های بازرگانی، ارشاد و فرهنگ اسلامی و تعاون)، عامه مردم، گروه‌های ذی‌نفع (طراحان پارچه و لباس، صنف پوشاک، دانشجویان رشته طراحی و نساجی) و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یک اتاق فکر و مرکز تحقیقاتی از عوامل تأثیرگذار در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب این قانون بوده‌اند.

### ۶-۸ ابزار اجرای قانون

همان‌گونه که در بخش اول بیان شد ابزارهای اجرای قانون به سه دسته اجباری، داوطلبانه و مختلط تقسیم شده است. میزان دخالت دولت در ابزارهای اجباری حداکثر و در ابزارهای داوطلبانه حداقل است. ابزارهای اجباری عبارت‌اند از: مقررات، تأمین مستقیم و شرکت‌های دولتی. ابزارهای مختلط شامل: مالیات، یارانه، اطلاعات و توصیه‌هاست و ابزارهای داوطلبانه نیز شامل: خانواده، جامعه، سازمان‌های داوطلب و بازارهای خصوصی است.

در قانون سامان‌دهی مد و لباس با توجه به محتوا و مفاد قانون چنین برمی‌تابد که ابزار اجرای آن ترکیبی است، به‌طوری‌که در بخش‌هایی از این قانون، دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها مانند مواد (۲، ۳ و ۵) و در قسمت‌هایی دیگر، بخش خصوصی به‌عنوان ابزار اجرایی در نظر گرفته شده‌اند. البته به‌دلیل درهم‌تنیدگی این قانون با تک‌تک افراد جامعه نمی‌توان همکاری و همراهی مردم و جامعه را در اجرای آن نادیده گرفت؛ زیرا حتی در صورتی که این قانون به‌طور صحیح از سوی دستگاه‌های اجرایی به اجرا درآید، اگر از سوی مردم استقبال و استفاده نشود اهدافی که در این قانون مدنظر بوده، دست نیافتنی خواهد بود.

با توجه به اینکه برای پی‌ریزی ساختار مدیریتی این قانون، کمیته‌ای متشکل از یک نفر نماینده تام‌الاختیار از هر کدام از وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، بازرگانی و صنایع و معادن، سازمان‌های صدا و سیمای جمهوری

اسلامی ایران، مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و سه نفر از نمایندگان صنوف ذی‌ربط (طراحان و تولیدکنندگان) و یک نفر نماینده از کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر در نظر گرفته شده است، می‌توان از بعد مدیریت اجرا آن را قوی دانست، هرچند در ترکیب اعضای این کمیته به شورای عالی انقلاب فرهنگی که بالاترین مرجع سیاستگذاری فرهنگی کشور است اشاره‌ای نشده و عضوی از آن در این ترکیب وجود ندارد که این مهم خود نقطه‌ضعفی محسوب می‌شود.

#### ۷-۸ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در این قانون

سیاستگذاری و تعیین سیاست دولتی به‌دلیل ماهیت پیچیده مسائل عمومی نیازمند ابزارها و روش‌های علمی است. سیاست‌پژوهی را می‌توان فرایند انجام تحقیق درباره مسئله اجتماعی مهمی دانست که سیاستگذاران به‌منظور ارائه توجیه‌های علمی و توصیه‌های معطوف به‌عمل برای حل مسئله انجام می‌دهند. با توجه به مستندات موجود در فرایند تدوین این قانون نمی‌توان به‌کارگیری سیاست‌پژوهی را نادیده گرفت. از مستندات موجود می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. «لباس کارکردها و وضعیت آن در ایران»، دفتر مطالعات فرهنگی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۲. «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح سامان‌دهی مد و لباس»، دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۳. «آشنایی با خرده‌فرهنگ‌های ضدارزش»، دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

در کنار مطالعات و بررسی‌های اجمالی که دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قبل از تدوین این قانون انجام داده، می‌توان به گزارشی اشاره کرد که این دفتر بنا به تقاضای کمیسیون فرهنگی مجلس هفتم انجام داده و در آن تاریخچه لباس، کاربردها و وضعیت آن در ایران مشخص شده و در نهایت به تهیه و تدوین پیش‌نویس طرح سامان‌دهی مد و لباس منجر گردیده است. در این گزارش ضمن ارائه نظرات کارشناسی به اهمیت و ضرورت مد و لباس در جامعه کنونی و

ارائه راه حل پرداخته شده است. به نظر نگارندگان با توجه به اهمیت و ضرورت موضوع مد و لباس و درگیر بودن همه افراد جامعه با این موضوع نمی توان این میزان از مطالعات و پژوهش را کافی دانست. از این رو مناسب بود موضوعات زیر نیز در فرایند تدوین این قانون بررسی شود:

- بررسی علل گرایش جوانان به الگوی نامأنوس با ارزش های ایرانی - اسلامی،
  - بررسی علل ورشکستگی صنعت نساجی کشور،
  - بررسی علل استقبال نکردن جوانان از الگوهای بومی و سنتی،
  - چرایی عدم تبلیغ و ترویج الگوهای بومی و سنتی در صدا و سیما و ارائه راه حل برای مرتفع ساختن این مشکلات.
- هریک از موضوعات فوق می تواند پژوهشی در این حوزه باشد که به حل مسائل فرهنگی ناشی از مد و لباس در کشور بیانجامد.

#### ۸-۸ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل عمومی جامعه

همان گونه که ذکر شد مشکلات عمومی شناسایی شده عبارت است از:

- ترویج گسترده مدل ها و الگوهای غربی در جامعه،
  - نابسامانی در الگوهای پوشش،
  - بی تناسبی نوع پوشش حاکم بر جامعه با هویت ملی - دینی،
  - به مخاطره افتادن فرهنگ ملی - دینی.
- چنین به نظر می رسد که تا حد زیادی مفاد این قانون توانسته با درگیر کردن وزارتخانه های مرتبط و اصناف ذی ربط و ارائه تسهیلات به طراحان و تولیدکنندگان برای حل مشکلات موجود، گامی در این عرصه بردارد. اما بدون در نظر گرفتن علت های شکل گیری مسائل فوق و اتخاذ راه حل های قانونی برای برطرف کردن آن، نمی توان انتظار داشت که مسائل جاری حل گردد. ابتدا باید مشخص شود که چرا جامعه ایرانی به ویژه جوانان و نوجوانان به الگوهای پوشش غربی گرایش بیشتری نسبت به الگوهای بومی و سنتی دارند، تا پس از آن به ارائه راه حل ها پرداخته شود.
- همچنین عوامل تأثیرگذار در این گرایش باید بررسی شود. عواملی مانند قاچاق



کالا و لباس، ورود مجله‌های مدل و مد غربی به کشور، توسعه شبکه ارتباط جهانی و استفاده از شبکه‌های تلویزیونی خارج از کشور، ضعف طراحی و تولید در کشور، از جمله عناصر تأثیرگذار در گرایش یاد شده است که بدون بررسی و مدیریت بر آنها، روش‌های تکلیفی و دستوری کارآمد نخواهد بود.

## ۸-۹ تحلیل کلی

در این بخش به تحلیل فرایند و محتوای قانون پرداخته می‌شود. ابتدا فرایند سیاستگذاری در این قانون بررسی و سپس قانون یاد شده تحلیل محتوا می‌شود.

### ۸-۹-۱ تحلیل فرایند

وضعیت نامناسب بازار لباس و آشفتگی در عرصه تولیدات مناسب فرهنگی لباس و آسیب‌هایی که از ورود لباس‌ها و مدل‌های پوشاک غیربومی در بازار ایران و در معرض خطر قرار گرفتن نهادهای فرهنگی ملی - دینی، موجبات توجه سیاستگذاران عرصه فرهنگی را به این مسئله فراهم کرد. اعضای کمیسیون فرهنگی مجلس با توجه به سوابق مطالعاتی و شناخت خود از مسائل و نیازهای فرهنگی جامعه و دیدگاه‌های ارائه شده از سوی رسانه‌ها، جراید و اصناف مربوط و پژوهش‌های مرتبط و تأکید رهبری مسئله را در دستور کار خود قرار داد. این مسئله با گستردگی پوشاک خارجی در کشور و احساس تغییر در نوع پوشش مردم به‌خصوص جوانان که تقلیدی از کشورهای غربی بود به اوج خود رسید و از سوی کمیسیون فرهنگی مجلس این نیاز احساس شد که باید تدابیری اندیشیده شود.

از نکات مثبت در فرایند شکل‌گیری این قانون می‌توان به جایگاه اتاق‌های فکر و مراکز تحقیقاتی اشاره کرد که از زمان شناسایی مسئله، ارائه راه‌حل و تأیید نهایی تا قبل از تصویب در کنار این فرایند حرکت کرده و حضور داشته‌اند. به‌عنوان مثال مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دانشگاهیان دانشکده هنر، مراکزی بودند که این طرح را همراهی کردند.

از دیگر موارد دخیل و تأثیرگذار در فرایند دستورگذاری و تدوین تا قبل از تصویب

می‌توان به بخش خصوصی مانند صنف پوشاک و پارچه و طراحان لباس و استفاده از نظریات مردم (به‌طور غیررسمی) اشاره کرد که این امر به‌کارگیری خردجمعی را تا حدی یادآور می‌شود، اما به‌نظر می‌رسد تلاش چندانی در انعکاس این طرح در جامعه ازسوی رسانه‌ها و جراید صورت نگرفته یا حداقل محسوس نبوده است. حال آنکه این طرح به نوعی با تک‌تک افراد جامعه ارتباط داشته و دریافت نظرات و پیشنهادهای اکثریت مردم امری لازم به‌شمار می‌آمده است. عدم آگاهی‌بخشی کافی ازسوی دست‌اندرکاران این طرح از طریق رسانه‌ها، وسایل ارتباط جمعی و سایر راه‌های ارتباطی به مردم و صاحب‌نظرانی که در فاصله‌ای دورتر از این طرح قرار داشتند موجب شد که در ابتدای امر مخالفت‌هایی با این طرح صورت پذیرد و آن را دخالت مجلس در حجاب مردم عنوان می‌کردند.

عماد افروغ نماینده تهران و رئیس کمیسیون فرهنگی وقت مجلس که طراح اصلی این طرح به‌شمار می‌آید به دفاع از این طرح پرداخت و آن را راهی برای جلوگیری از استحاله فرهنگی جامعه دانست. وی با رد همه انتقادهایی که به این طرح وارد شد گفت به‌هیچ‌وجه درصدد اجباری کردن مد و لباس نیستیم و در این طرح جز یک مورد الزام هیچ ماده اجباری دیگری وجود ندارد. وی الزام دولت به حمایت از تولیدکنندگان و طراحان مد و لباس ایرانی را تنها مورد اجباری در این طرح دانست و افزود قرار نیست که دولت طرح مد و لباس ارائه دهد، بلکه دولت ملزم شده تا از طراحان بخش خصوصی که به طراحی و تولید لباس ملی و ایرانی می‌پردازند، حمایت کند و اظهار داشت که در این طرح نگاه ما پرهیز از تصدیگری دولت و عمدتاً سیاستگذاری، نظارت و هدایت است. همان‌گونه که در بخش ادبیات نظری گفته شد فرایند سیاستگذاری در صورتی از جامعیت برخوردار است که همه مراحل تعریف مشکل، دستورگذاری، تهیه و تنظیم سیاست، مشروعیت‌بخشی، اجرا، ارزیابی و تغییر را به‌خوبی طی کند. در این قسمت از بحث، به بررسی این فرایند در قانون یاد شده می‌پردازد.

#### ۸-۹-۱-۱ تعریف مشکل

از جمله عوامل تأثیرگذار در شناخت و تعریف مشکل عمومی انجام مطالعات و تحقیقات،

نیازها، کمبودها و احتیاجات، گزارش‌ها و رخدادهای، اهمیت اجتماعی مسئله و تخصصی بودن مباحث است. قانون سامان‌دهی مد و لباس در پاسخ به نیازها و کمبودهای فرهنگی تک‌تک اقشار جامعه به‌خصوص زنان در این حوزه مطرح شده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد در شناخت و تعریف مسئله که نهایتاً برای حل آن قانون سامان‌دهی مد و لباس پیشنهاد گردیده تا حدودی مسیر اشتباه طی شده است؛ زیرا سیاستگذاران عمدتاً نقطه کانونی را به‌سمت عواملی جهت داده‌اند، که پیامدها و عوارض ناشی از یک مشکل عمومی است. عواملی مانند ترویج گسترده مدل‌های غربی، نابسامانی در الگوهای پوشش و ناتناسی نوع پوشش حاکم بر جامعه با هویت ملی و دینی، پیامد مشکل عمومی است که در جامعه وجود دارد و نه خود مشکل. ازاین‌رو اتخاذ هرگونه راه‌حل برای آنها، درمان پیامدها و عوارض است، که البته مجدداً بروز خواهد کرد؛ زیرا اصل مشکل حل نشده باقی مانده است.

البته در سازوکار اجرا، در نظر گرفتن یک تیم نظارتی قوی ازسوی قانونگذار متشکل از اصناف، طراحان پارچه و لباس، نماینده وزارت صنایع و معادن، نماینده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، نماینده وزارت بازرگانی، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و یک نفر از کمیسیون فرهنگی مجلس به‌عنوان ناظر، نشان از آن دارد که قانونگذار تلاش کرده به‌صورت نظام‌مند و جامع‌نگر به موضوع توجه داشته باشد که نفس این عمل و این نوع نگاه، مثبت ارزیابی می‌شود.

#### ۲-۱-۹-۸ دستورگذاری

در بخش ادبیات نظری بیان شد که یک موضوع زمانی در دستور کار قرار می‌گیرد که حداقل دارای یکی از این سه مورد است: اول، گروه هدف باید چشمگیر باشد. بدین معنا که تعداد بسیاری از افراد یا جوامع را تحت تأثیر قرار دهد. دوم، شدت و میزان اثر زیاد باشد. سوم، زمان، بدین معنا که در یک دوره زمانی طولانی آن موضوع مطرح باشد.

با توجه به اینکه موضوع مد و لباس به همه افراد جامعه مربوط است، گروه هدف در این مسئله بسیار وسیع و چشمگیر بوده و مسئله ترویج گسترده الگوهای غربی و نابسامانی در الگوی پوشش تعداد زیادی از افراد جامعه را تحت تأثیر قرار داده است.

بنابراین موضوع حاضر برای قرارگیری در دستور کار اولین معیار را دارا بوده است. از طرفی این نوعی مسئله فرهنگی است که بر نهادهای فرهنگی و هویتی جامعه تأثیرگذار است و با گذشت زمان خطر از بین رفتن فرهنگ ملی - دینی را به همراه خواهد داشت، در نتیجه شدت و اثر زیاد آن درک پذیر است. از آنجاکه در تاریخ ایران یکی از شیوه‌های تغییر اجباری هویت ملی و دینی در نوع لباس آنها بوده است، موضوع مد و لباس و تغییر آن از پیشینه‌ای طولانی برخوردار بوده و سومین معیار قرارگیری را در دستورگذاری داراست.

با عنایت به مطالب فوق و حساسیت و اثرگذاری بسیار مسئله در جامعه ضرورت قرارگیری آن در دستور کار مجلس احساس شده و از سوی کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی پس از کار کارشناسی و بحث و تبادل نظر میان موافقان و مخالفان در دستور کار مجلس قرار گرفت.

### ۳-۱-۹-۸ تهیه و تنظیم سیاست

این مرحله از فرایند سیاستگذاری با برخورداری از نظریات کارشناسی، وضعیت اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تعهدات و مسئولیت‌ها، ارزش‌های حاکم بر جامعه و دیگر عوامل مسئله، بررسی و تحلیل می‌شود. حاصل این فعالیت‌ها دستیابی به گزینه‌ها و راه‌حل‌های مطلوب برای رفع مشکل است که با در نظر گرفتن همه جوانب مسئله به شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست عمومی می‌انجامد.

فرایند تهیه و تنظیم سیاست مورد بحث به این صورت بود که مرکز پژوهش‌های مجلس پس از بررسی‌های لازم اقدام به تهیه پیش‌نویس طرح سامان‌دهی مد و لباس کرد و گزینه‌ها و راه‌حلی را برای حل مسئله موجود پیشنهاد و به کمیسیون فرهنگی مجلس تقدیم کرد. کمیسیون فرهنگی مجلس پس از دریافت پیش‌نویس از سایر منابع مانند نظرسنجی غیررسمی از مردم، گروه‌های صنفی، دانشگاهیان و دیدگاه‌های ارائه شده در رسانه‌ها و جراید برای دستیابی به گزینه‌های بیشتر استفاده کرد و نهایتاً پس از بررسی همه گزینه‌های پیشنهادی و اعمال اصلاحاتی در آنها مفاد قانون را تهیه نمود.

#### ۴-۱-۹-۸ مشروعیت بخشی

به طور کلی مشروعیت را همسویی با اصول و ضوابط قابل قبول تعریف کرده‌اند که فرایند اصلی آن تحقق اکثریت آراست. سیاستی مشروعیت لازم را دارد که: ۱. با قانون اساسی یا قانون موجود سازگار باشد. ۲. با فرهنگ سیاسی موجود سازگاری داشته باشد. ۳. از حمایت مردمی برخوردار باشد. ۴. از مقبولیت بازیگران سیاست برخوردار باشد. ۵. به نگرش‌های گروه‌های ذی‌نفع توجه داشته باشد. ۶. موارد اخلاقی مدنظر قرار گیرد.

پس از آنکه مفاد قانون را کمیسیون فرهنگی مجلس تهیه کرد در صحن علنی مطرح شد. بعد از بیانات مخالف، نوبت به نطق اولین موافق که پیشنهاددهنده اصلی این طرح بود رسید پس از اظهارات ایشان هیچ مخالفی حاضر به اظهار نظر نشد و طرح با رأی ۱۳۷ به تصویب رسید و قانون سامان‌دهی مد و لباس اکثریت آرا را به دست آورد. با توجه به اینکه این قانون در راستای تأکید مقام رهبری بر پرهیز از مدگرایی افراطی و انجام اقداماتی در این خصوص بوده مفاد آن به توانمندسازی صنایع داخلی، کاهش واردات محصولات خارجی و ایجاد اشتغال منجر می‌شود و می‌توان آن را در راستای سیاست‌های کلی نظام دانست که به مشروعیت آن می‌افزاید.

از لحاظ مقبولیت سیاستگذاری نیز، هرچند در ابتدا برخی نمایندگان با مفاد این قانون مخالفت‌هایی کردند، اما پس از آگاهی بخشی از سوی پیشنهاددهنده اصلی طرح، توانست اکثریت آرا را به دست آورد. در ابتدای امر به دلیل این تصور که قرار است لباس خاصی اجباری شود طرح از حمایت صاحب‌نظران، مردم و نمایندگان مجلس برخوردار نشد، اما پس از دفاعیات طراح اصلی مبنی بر اینکه طرح مدافع جدی تکثر با استفاده از نشانه‌ها و نهادهای نهفته در هویت ایرانی - اسلامی است، توانست حمایت لازم را کسب کند. از آنجاکه روح این قانون برای حفظ فرهنگ، آداب، سنن و اخلاق ایرانی - اسلامی در حوزه پوشش گام برمی‌دارد، می‌تواند در جهت حفظ ارزش‌های اخلاقی، اجتماعی و فرهنگی جامعه مؤثر باشد.

قانونگذار در موادی از قانون به شرح ذیل، حمایت‌هایی را از ذی‌نفعان مشمول این قانون به عمل آورده است که حکایت از توجه به نگرش‌ها و نظرات ذی‌نفعان دارد:

**ماده (۴) -** طرح‌ها و الگوهای تولید شده پارچه و لباس مبتنی بر نمادهای ایرانی -

اسلامی مشمول حمایت قانونی حقوق مؤلفان و مصنفان و کانون ثبت اختراعات و مالکیت صنعتی خواهد بود.

**ماده (۶) -** وزارت بازرگانی مکلف است برای حمایت از تولیدات داخلی با رعایت قانون و مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن، عوارض گمرکی، بر واردات تجاری، پوشاک و پارچه‌های خارجی وضع نماید، به نحوی که امکان رقابت برای تولیدکنندگان داخلی فراهم گردد.

**ماده (۷) -** وزارتخانه‌های تعاون، کار و امور اجتماعی و صنایع و معادن مکلفاند در تأسیس تعاونی، اعطای مجوز فعالیت و استفاده از تسهیلات دولتی، طراحان و تولیدکنندگان پارچه و لباس مبتنی بر الگوهای ایرانی - اسلامی را در اولویت قرار دهند.

**تبصره «۲» -** بانک‌ها ملزم هستند که در اعطای تسهیلات بانکی و وام‌های خوداشتغالی متقاضیان فوق را در اولویت قرار دهند.

**ماده (۸) -** وزارت بازرگانی موظف است تمهیدات و اقدامات حمایتی لازم را برای تشکیل و تقویت صنف طراحان لباس اعمال نماید.

#### ۵-۱-۹-۸ اجرای سیاست

اجرای سیاست فرایندی است که در آن برنامه‌ها یا سیاست‌ها به اجرا گذاشته می‌شود. مرحله‌ای که نشان می‌دهد طرح‌ها چگونه عملی می‌شود. در پژوهش حاضر تحلیل و چگونگی اجرای سیاست مدنظر نیست، لذا از وارد شدن به این بحث خودداری کرده و به بیان این نکته بسنده می‌شود که بنا به گفته دست‌اندرکاران و طراحان آن، قانون مزبور در مرحله اجرا مورد بی‌مهری قرار گرفته است. با پذیرش این مطلب می‌توان چنین بیان کرد که فرایند سیاستگذاری این قانون به‌طور کامل طی نشده است. زیرا اجرا یکی از مراحل مهم خط‌مشی‌گذاری به‌شمار می‌آید که نمی‌تواند جدا از آن دیده شود؛ زیرا شرط موفقیت و اثربخشی خط‌مشی در اجرای درست و کامل آن است، که این قانون در این مرحله، به‌صورت کامل نمی‌تواند ارزیابی شود.

#### ۶-۱-۹-۸ ارزیابی سیاست و تغییر

پس از مرحله اجرا دولت‌ها به ارزیابی چگونگی عملکرد سیاست می‌پردازند و اینکه یک

سیاست در عمل از چه ابزارهایی استفاده کرده و درصدد تحقق چه اهدافی بوده و میزان دستیابی به هدف چگونه بوده است.

با توجه به مطالب بیان شده در بخش اجرای سیاست قاعداً نمی‌توان اظهارنظری درباره مرحله ارزیابی داشت و در حال حاضر این مرحله از فرایند سیاستگذاری قانون سامان‌دهی مد و لباس، انجام نشدنی است که به عدم تکمیل فرایند سیاستگذاری این قانون منجر شده است. اگر در مرحله تدوین فکری برای اجرایی شدن قانون نشود، کار در حد یک قانون بی‌خاصیت می‌ماند که جوابگوی نیازهای جامعه نیست. به عبارت دیگر جای خود را در جامعه به‌عنوان بسته‌ای برای رفع نیاز باز نخواهد کرد.

## ۲-۹-۸ تحلیل محتوای قانون

طرح سامان‌دهی مد و لباس از مهم‌ترین طرح‌های فرهنگی مجلس هفتم به‌شمار می‌آید که در میان مخالفت‌ها و موافقت‌ها تهیه شد. از نکات مثبت و ضعف این قانون می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

### ۱-۲-۹-۸ نقاط قوت

۱. رویکرد این طرح توجه به جنبه‌های فرهنگی و اقتصادی موضوع است که رویکردی مثبت و کاراست؛ زیرا مشکلات و موانع ساختاری در صنایع نساجی و طراحی لباس با الگوی ایرانی - اسلامی و شناسایی و سعی در ارائه راهکار برای حل آن دارد. ارائه تسهیلات برای صنایع داخلی و حمایت از آنها برای افزایش توان رقابت با محصولات خارجی در راستای سیاست‌های کلی نظام (توانمندسازی صنایع داخلی، کاهش واردات محصولات خارجی و ایجاد اشتغال) است. از طرفی با توجه به تأکیدات مقام رهبری در این زمینه و هم‌راستا بودن با سیاست‌های کلی نظام مانند ایجاد اشتغال، توانمندسازی صنایع داخلی و کاهش واردات محصولات خارجی به‌نظر می‌رسد که این قانون با سیاست‌های کلی نظام سازگاری دارد.

۲. از دیگر نقاط مثبت می‌توان به این امر اشاره کرد که این طرح پاسخی به نیاز امروز زنان و مردان جامعه ایرانی است. یکی از دغدغه‌های مردم به‌خصوص زنان این است که

برای تهیه لباس در مشکل و مضیق‌اند و به‌ناچار لباسی را انتخاب می‌کنند که هیچ علاقه‌ای به آن ندارند و آن نوع پوشش را با هویت و شخصیت یک زن ایرانی همسان نمی‌بینند.

۳. تعداد بسیاری از فارغ‌التحصیلان رشته طراحی لباس و پارچه نساجی که در کشور وجود دارند با تصویب این طرح زمینه فعالیت و اشتغال برای آنها فراهم می‌شود.

۴. از آنجاکه این طرح رویکرد قضایی و امنیتی به موضوع ندارد، اجرای آن با واکنش منفی جامعه روبه‌رو نمی‌شود و حساسیت برانگیز نیست.

۵. تسهیلات ارائه شده به صنایع نساجی در این طرح، به رونق آن کمک می‌کند و تولید آنها را افزایش داده و به اشتغال‌زایی منجر می‌شود. به‌خصوص تولیدکنندگان توان بیشتری برای فعالیت در بازار می‌یابند.

۶. افزایش عوارض گمرکی بر واردات پوشاک و پارچه‌های خارجی به درآمد عمومی دولت می‌افزاید و قیمت این کالاها را در داخل افزایش می‌دهد که می‌تواند به معنای فشار بر مصرف‌کننده داخلی باشد، البته این مقطعی است و افزایش قیمت کالاهای خارجی به تولیدکنندگان داخلی فرصتی می‌دهد که محصولات خود را به میزان بیشتر و کیفیت بالاتر تهیه و عرضه کنند.

#### ۲-۹-۸ نقاط ضعف

با آنکه این طرح برای سامان‌دهی لباس و پوشش است، اما نکاتی در آن غفلت شده است که به‌اختصار به آنها اشاره می‌شود. در ماده (۱) طرح، ساختار مدیریتی موضوع این قانون به کمیته‌ای در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی واگذار شده است. بنابر محتوای طرح، این کمیته وظیفه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی نظارت و هدایت در زمینه پوشش را برعهده دارد و مرجع تعیین الگوهای مناسب لباس است، اما در ترکیب اعضای این کمیته به شورای عالی انقلاب فرهنگی که بالاترین مرجع سیاستگذاری فرهنگی کشور است، اشاره‌ای نشده و بنابر سلسله‌مراتب اداری، این کمیته در رده پایین‌تر از شورای عالی انقلاب فرهنگی است. این فاصله و مبهم بودن رابطه کمیته با شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌تواند موجب ناهماهنگی در سیاستگذاری این بخش شود.



## فصل نهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی

### مقدمه

قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی یکی از مهم‌ترین مصوبات اقتصادی مجلس طی سال‌های اخیر است. طرح این قانون در کمیسیون‌های مختلف مجلس هفتم بحث و بررسی شد و پس از تصویب در کمیسیون اقتصادی، در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این طرح در واقع ادامه قانون عملیات بانکی بدون رباست که سال‌ها پیش به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود و نمایندگان مجلس هفتم با توجه به اصول و مبانی فکری خود، تصویب آن را مورد نیاز جامعه تشخیص داده و در دستور کار قرار دادند. طراحان، مهم‌ترین دلیل طرح این موضوع را توجه به خواست تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران داخلی و ارتقای قدرت رقابت آنها در بازارهای بین‌المللی عنوان کردند.

براساس این طرح دولت موظف شد طی دوره زمانی هجده‌ماهه، نرخ سود تسهیلات بانکی را ۲/۵ درصد کاهش دهد. در سه تبصره نیز از دولت خواسته شده است برای کاهش ۲۰ هزار میلیاردی کسری بودجه، نظام بودجه‌ریزی را اصلاح کند، به‌منظور کاهش ۴ درصدی نرخ سود بانکی در هجده‌ماهه دوم به اصلاح ساختار نظام بانکی بپردازد و نیز هر سه ماه یک‌بار گزارشی از نحوه اجرای این قانون به مجلس ارائه کند.

مخالفان به دو دلیل عمده طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی را قبول نداشتند: اول، بالا بودن نرخ تورم و نگرانی از فرار سپرده‌ها و دوم، افزایش متقاضیان دریافت تسهیلات بانکی و در نتیجه افزایش رانت دستیابی به تسهیلات ارزان‌قیمت بانک‌ها. این در حالی است که طراحان معتقد بودند بالا بودن حاشیه سود<sup>۱</sup> بانکی (تفاوت بین میزان

---

1. Spread

سود دریافتی بابت تسهیلات اعطایی از یک سو و سود پرداختی به سپرده‌های بانکی از سوی دیگر) باعث کاهش کارآمدی نظام بانکی شده و توان رقابتی تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران در مقایسه با رقبای خارجی کاهش یافته است. سرانجام این طرح پس از بحث و بررسی در کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه‌بودجه و صنایع و معادن در صحن علنی مجلس هفتم به تصویب نمایندگان رسید.

### ۹-۱ متن قانون

**ماده واحده -** دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفاند سازوکار تجهیز و تخصیص منابع بانکی را چنان سامان دهند که سود مورد انتظار تسهیلات بانکی در عقود با بازدهی ثابت طی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران طوری کاهش یابد که قبل از پایان برنامه نرخ سود این‌گونه تسهیلات در تمامی بخش‌های اقتصادی یک‌رقمی گردد.

**تبصره «۱» -** درباره عقود با بازدهی متغیر، بانک‌ها مکلفاند بدون تعیین نرخ سود مورد انتظار، براساس مفاد قانون عملیات بانکی بدون ربا، در حاصل فعالیت اقتصادی مورد قرارداد شریک شوند، در عقود امور مشارکت برای تولید، مذکور در تبصره بند «ب» ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲، بانک نمی‌تواند از شریک وثیقه خارج از طرح بخواهد.

**تبصره «۲» -** بانک‌ها در اعطای تسهیلات و تأمین مالی طرح‌های دارای توجیه اقتصادی، بخش‌های خصوصی و تعاونی را نسبت به بخش دولتی در اولویت قرار دهند.

**تبصره «۳» -** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است آیین‌نامه اجرایی این قانون را حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ تصویب با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به مورد اجرا گذارد.

ضمناً بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است هر شش ماه یک بار گزارشی از چگونگی اجرای این قانون را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

ارسال نماید. قانون فوق مشتمل بر ماده واحده و سه تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۵/۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسید.

## ۹-۲ وضعیت مسئله

یکی از شاخص‌های مهم در تعیین جایگاه کشورها در اقتصاد جهانی، تولید ملی آن کشور است که این موضوع تحت تأثیر متغیرهای زیادی است. نرخ تورم، نرخ سود بانکی و ... از متغیرهایی است که بر تولید داخلی هر کشور اثر می‌گذارد و باعث رشد یا کاهش آن می‌شود که ایران نیز از این امر مستثنا نیست. اما همان‌طور که ویلیام دان می‌گوید، پیچیدگی از مهم‌ترین ویژگی‌های یک مسئله عمومی<sup>۱</sup> است به این معنا که یک مسئله عمومی برخلاف آنچه در ظاهر ممکن است ساده دیده شود دارای ابعاد و دلایل مختلفی می‌باشد شناخت آنها نیاز به مطالعه و بررسی‌های دقیق دارد.

آیا بالا بودن نرخ سود بانکی یک مسئله عمومی است؟ این سؤالی است که در بحث مسئله‌شناسی باید به آن پرداخته شود. اگر مسئله عمومی را مشکلی تعریف کرد که اکثریت جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و مستلزم دخالت اقتدار عمومی است، به نظر می‌رسد بالا بودن نرخ سود بانکی این ویژگی را دارد. با توجه به آنکه بخش زیادی از جمعیت کشور به نوعی با بانک‌ها سروکار دارند، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از تغییر نرخ سود بانکی تأثیر می‌پذیرند. خواه این تأثیرپذیری به‌دلیل دریافت تسهیلات از بانک‌ها باشد و خواه به‌علت داشتن سپرده در آنها. تغییر نرخ سود بانکی می‌تواند تأثیر زیادی بر این جمعیت داشته باشد. بنابراین می‌توان گفت بالا بودن نرخ سود بانکی مسئله‌ای عمومی است همان‌طور که بعضی کارشناسان (مورد مصاحبه قرار گرفته) به آن اذعان کرده و آن را بسیار اثرگذار در جامعه می‌دانند.

همان‌گونه که تدوین‌کنندگان این طرح در مقدمه قانون آن تأکید کرده‌اند، بالا بودن نرخ سود بانکی تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد و از این‌رو می‌توان گفت علاوه بر سپرده‌گذاران، دریافت‌کنندگان تسهیلات بانکی که به

دنبال امور تولیدی هستند را متأثر می‌سازد. لذا دایره شمول این مشکل بسیار گسترده است. اما این مسئله که تولید تا چه میزان تحت تأثیر نرخ سود بانکی است، موضوعی تأمل‌پذیر است. به نظر می‌رسد پیش‌فرض طراحان این قانون، آن بوده که با کاهش نرخ سود بانکی سرمایه بانک‌ها به سمت تولید سوق داده شوند، در حالی که در گزارش‌های متعدد مجلس و مراکز پژوهشی مرتبط اعلام شده که نرخ سود واقعی بانک‌ها در سال‌های متمادی نزدیک به صفر و حتی منفی بوده است.

### ۳-۹ راه‌حل‌شناسی

براساس مدل خردگرایی کامل در تصمیم‌گیری، تمامی راه‌حل‌های موجود و میزان سود و زیان آنها بررسی می‌شود اما این مدل در عرصه عمل تقریباً ناممکن است؛ زیرا تصمیم‌گیران معمولاً تعداد محدودی راه‌حل را بررسی و از بین آنها انتخاب می‌کنند. مدل تغییر تدریجی<sup>۱</sup> بر این فرض استوار است که سیاستگذاران با اعمال برخی تغییرات محدود در سیاست‌های سابق به حل مشکلات موجود می‌پردازند. به دلیل اینکه سیاستگذاران امکان بررسی تمامی راه‌حل‌های ممکن و پیامدهای آنها را ندارند.

راه‌حل پیشنهادی در طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی سابقاً در عملیات بانکی بدون ربا ارائه شده بود و با اندکی تغییرات در این طرح آورده شد. بنابراین شاید بتوان فرایند راه‌حلیابی در این طرح را مشابه مدل تغییر تدریجی قلمداد کرد. نکته‌ای که در راه‌حل‌شناسی حائز اهمیت است میزان ارتباط راه‌حل ارائه شده با مسئله است. از این رو اگر مسئله به خوبی شناخته نشود نمی‌توان درباره میزان اثربخشی راه‌حل ارائه شده اظهار نظر کرد. در بررسی مسئله یاد شده دو نگاه مورد توجه است: اول نگاهی که فقط بالا بودن سود بانکی را مسئله می‌داند و به نوعی از دیدگاه هنجاری به مسئله نگاه می‌کند و دوم دیدگاهی که بالا بودن نرخ سود بانکی را به دلیل تأثیری که بر برخی بخش‌های اقتصاد برجای می‌گذارد یک مسئله تلقی می‌کند و مبتنی بر نظریات اقتصادی مدرن است.

تدوین‌کنندگان راه‌حل مذکور به درستی نتیجه گرفته‌اند که با توجه به منفی بودن

نرخ سود واقعی، انگیزه سپرده‌گذاران کسب سود بالا نبوده است، اما به نظر می‌رسد از این نکته غافل بوده‌اند که کمتر کردن این نرخ باعث نمی‌شود آنها سرمایه‌های خود را به سمت تولید هدایت کنند، چرا که هنوز امنیت در کشور ایجاد نشده و دیگر آنکه امور واسطه‌گری دارای سود بالایی است و بسیاری از سرمایه‌ها به این سمت سوق داده می‌شود. با توجه به مباحث فوق می‌توان گفت رویکرد حاکم بر ذهنیت طراحان منطقی کردن سود بانکی، بیش از آنکه عملگرایانه باشد، هنجاری بوده و به جای آنکه به ریشه‌های مسئله معطوف شود به ظاهر مسئله اکتفا شده است. پس می‌توان گفت در مجموع راه‌حل ارائه شده همخوانی کامل با مشکل عمومی ندارد.

#### ۹-۴ فرایند تدوین قانون

مصاحبه با کارشناسان و دست‌اندرکاران دخیل در تدوین و تصویب طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی نشان داد نخستین بار اصناف و گروه‌های تولیدی، مسئله بالا بودن نرخ سود بانکی را مطرح کردند که به عدم استقبال از تولید منجر می‌شد. در برخی از بخش‌های تولیدی به علت واردات بیش از حد کالاهای خارجی و پایین بودن قیمت آنها در مقایسه با کالاهای داخلی، بسیاری از مشاغل تولیدی در خطر ورشکستگی قرار گرفتند و به همین دلیل اعتراضات خود را از طرق مختلف به قانونگذاران منتقل کردند. نمایندگان این گروه‌ها از قبیل رؤسای اصناف تولیدی، خانه صنعت و اتاق بازرگانی در جلسات متعددی که در مرکز پژوهش‌های مجلس برگزار شد شرکت کرده و نقطه‌نظرات خود را در این زمینه مطرح کردند. کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه‌بودجه و صنایع و معادن پس از جلسات متعدد درباره این طرح سرانجام آن را به صحن علنی مجلس فرستادند که با یک فوریت در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۳ به تصویب رسید.

درباره نحوه قرار گرفتن یک مسئله در دستور کار سیاستگذاران مدل‌های مختلفی وجود دارد. به نظر می‌رسد مدل پیش‌دستی در عمل بهتر بتواند نحوه دستورگذاری طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی را تشریح کند. در این مدل ابتکار عمل متعلق به حوزه اقتدار عمومی است. مسئولان سیاسی به تشخیص علل یک مسئله و ارائه راه‌حل برای آن می‌پردازند. در اینجا حرکت برای اقدام در مورد یک مسئله از مرکز اقتدار شکل

می‌گیرد و نه از پیرامون، و در آن اراده سیاسی تجلی بارزی دارد. براساس این مدل اقتدار عمومی سعی می‌کند از ایجاد تعارض عمومی، مجادله سیاسی یا رسانه‌ای شدن مسئله جلوگیری کند. این مدل بیشتر برای برخورد با مشکلاتی مناسب است که هزینه جمعی بالایی دارند یا در صحنه اجتماعی در معرض دید نیستند.

روند در دستور قرار گرفتن طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی نشان می‌دهد با وجود آنکه از طرف برخی گروه‌های اجتماعی تقاضایی برای این موضوع وجود داشت، با این حال این تقاضا آن‌چنان قوی نبود و بیشتر از سوی نمایندگان مجلس بدان توجه شد به گونه‌ای که آنها بالا بودن نرخ سود را مسئله‌ای جدی برای اقتصاد کشور قلمداد می‌کردند. بنابراین حرکت برای اقدام در این زمینه بیش از آنکه تحت فشار گروه‌های اجتماعی باشد از مرکز قدرت سیاسی شکل گرفت. رسانه‌ها نیز در جریان دستورگذاری آن تأثیر چندانی نداشتند. با توجه به این مطالب به نظر می‌رسد بهترین مدلی که می‌تواند فرایند تدوین قانون منطقی کردن نرخ سود بانکی را در عمل تصویب کند، مدل پیش‌دستی باشد.

#### ۹-۵ مبانی نظری قانون

نرخ سود بانکی از موضوعات مهم در اقتصاد است. کاهش یا افزایش این نرخ تأثیرات بسیار زیادی بر اقتصاد کشورهای مختلف برجای می‌گذارد و به همین دلیل دولت‌ها در مواقع مختلف براساس وضعیت اقتصادی خود تصمیم به حفظ یا تغییر نرخ سود سپرده و تسهیلات بانکی می‌گیرند. کارشناسان مصاحبه شده در این طرح معتقدند که مبانی نظری مورد استفاده در طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی مبتنی بر اقتصاد نئوکلاسیک است. براساس این نظریه بازار آزاد همیشه مطلوب نیست و توانایی رفع بسیاری از مسائل اقتصادی از جمله تورم و بیکاری را ندارد. در بازار آزاد تصور بر این است که معامله دو نفر بر شخص ثالث اثری ندارد. در حالی که در عمل این گونه نیست. برای رفع عوارض بازار آزاد، دولت باید وارد شده و آن را کنترل کند. بحران مالی اخیر جهان را می‌توان نشانه خوبی از ناکامی بازار آزاد تلقی کرد.

در نظریه نئوکلاسیک، دولت در مواردی که بازار توانایی رونق بخشیدن به اقتصاد

را ندارد وارد عمل شده و با سیاست‌های مالی و پولی به تنظیم اقتصاد می‌پردازد. با توجه به ضعف تولید در کشورمان که ناشی از ضعف سرمایه‌گذاری در این بخش است تدوین‌کنندگان طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی با به‌کارگیری الگوی نئوکلاسیک به این نتیجه رسیده‌اند که تنها راه سوق دادن سرمایه‌ها به سمت تولید به‌جای سپرده‌گذاری در بانک‌ها این است که نرخ سود تسهیلات بانکی کاهش یابد تا از این طریق هم از میزان اختلاف حاشیه سود بانکی (تفاوت نرخ سود تسهیلات و سپرده‌ها) کاسته شود و هم سرمایه‌گذاری در بخش تولید رونق گیرد.

بنابر قوانین کشور مسئولان پولی قادر به کنترل نرخ بهره بانکی هستند؛ براساس این اعمال سیاست‌های پولی از راه کنترل نرخ بهره یکی از راه‌های مداخله در بخش اقتصاد است. با این حال رونق سرمایه‌گذاری از این طریق مستلزم کنترل خطرپذیری سرمایه‌گذاری است. بنابراین مبنای نظری طرح مذکور را باید نظریه اقتصاد نئوکلاسیک و استفاده از روش‌های پول‌گرایان<sup>۱</sup> دانست.

#### ۶-۹ عوامل مؤثر در فرایند قانونگذاری

عوامل متعددی در مراحل مختلف دستورگذاری، تدوین و تصویب قانون منطقی کردن نرخ سود بانکی تأثیر گذاشت که باعث به‌وجود آمدن این خروجی شد. حمایت بسیاری از تولیدکنندگان، مجامع تولیدی و تمایل نمایندگان به کلیت این طرح، روند در دستور کار قرار گرفتن آن را تسریع کرد. با این حال مخالفت بانک مرکزی و بانک‌های تابعه باعث اختلاف بین بخش‌های مختلف دولت شد. بنابراین از حیث نهادی می‌توان گفت قوه مقننه و بخشی از دولت از این طرح استقبال کردند، در حالی که بخش مهمی از دولت نیز در کنار بانک مرکزی با آن مخالف بودند. جامعه مدنی نیز تأثیری چندسویه بر این طرح داشت. از یک سو نهادهای صنفی و تولیدی که برای تولید و کسب‌وکار خود نیازمند سرمایه‌گذاری و در نتیجه اخذ وام از بانک‌ها بودند، کاهش نرخ سود تسهیلات را بهترین راه برای دستیابی به اهداف می‌دانستند و از آن استقبال کردند و از سوی دیگر بخش تجاری و بورژوازی که از سپرده‌هایشان، سود دریافت می‌کردند و کاهش سود

---

1. Monetarists

بانکی را به زیان خود می‌دانستند با این طرح مخالف بودند. موضع مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی نیز به همین ترتیب بود. برخی از این مراکز کاهش نرخ سود بانکی را نه تنها باعث رونق تولید و سرمایه‌گذاری نمی‌دانستند بلکه معتقد بودند این طرح می‌تواند به فرار سرمایه‌ها از بانک‌ها نیز منجر شود و به تبع آن چنین سرمایه‌هایی به دلیل نبود وضعیت مناسب برای تولید به بخش دلالی و سوداگری وارد می‌شود. شاید بتوان سازمان‌های وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق را از جمله این مراکز قلمداد کرد. از سویی مراکز تحقیقاتی که در رأس آنها مرکز پژوهش‌های مجلس قرار داشت از حامیان این طرح بودند و طی گزارش‌های متعدد دلایلی را برای تصویب و اجرای این طرح ارائه کردند.

بازیگران سیاسی نیز در فرایند طرح و تصویب آن جایگاه ویژه‌ای داشتند. از یک طرف موافقان این طرح در مجلس که می‌توان به نقش مهم احمد توکلی و مصباحی مقدم اشاره کرد که نقش بی‌بدیلی در حمایت از این طرح ایفا کردند و از طرف دیگر مخالفان این طرح که بانک مرکزی و در رأس آن ابراهیم شیبانی رئیس وقت این بانک و نیز بسیاری از اقتصاددانان و دانشگاهیان بودند.

در مجموع در سه مرحله دستورگذاری، تدوین و تصویب این طرح عوامل مختلف نهادی و شخصی دخیل بودند که در بخش نهادی می‌توان از نهادهای مختلف تقنینی، اجرایی و آکادمیک و در بخش شخصی می‌توان از کارگزاران دولتی، مجلسی و مدنی نام برد.

## ۷-۹ ابزارهای اجرای قانون

مهم‌ترین نکاتی که در مرحله تدوین و تصویب قوانین باید مدنظر قرار گیرد ابزارهایی است که قوانین با آنها اجرا می‌شود. از آنجاکه نهادهای مخاطب طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی، بانک‌ها و نظام بانکی است، می‌توان گفت ابزار اصلی اجرای طرح، دیده شده است. به این ترتیب قانون پس از دولت، به بانک مرکزی ابلاغ می‌شود و بانک نیز به‌عنوان بالاترین نهاد پولی کشور، قانون را به شعب تحت نظر خود ابلاغ می‌کند. این موضوع، بعد نهادی اجرای قانون را نشان می‌دهد. اما نکته مهم دیگری که در اجرای هر قانون باید مدنظر قرار گیرد منابع مالی آن است. با توجه به اینکه کاهش نرخ سود بانکی



میزان تقاضا برای تسهیلات را افزایش می‌دهد باید این موضوع که چقدر در طرح به آن توجه شده بررسی شود. از آنجاکه نمایندگان در طرح ارائه شده به جزئیات، اشاره‌ای نکرده‌اند امکان بررسی این مسئله به‌طور کامل وجود ندارد. از این‌رو با توجه به تأکیدی که درباره حمایت از تولیدکنندگان در این طرح شده است می‌توان فهمید که در نحوه اجرا، تسهیلات بانک فقط به اشخاص حقیقی و حقوقی دخیل در امر تولید اختصاص داده خواهد شد.

البته نکته مهم در این بخش، ساختارهای اجرایی است که به سازمان‌دهی و ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های مجری سیاست پرداخته و روابط میان سازمان‌های مجری، افراد و برنامه یا سیاست را برقرار می‌کند. این ساختار که متشکل از آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و الزامات حقوقی و بودجه‌ای است، در قانون یاد شده ضعیف مشاهده می‌شود و همین امر سبب شده که در اجرا، با مشکلاتی مواجه شود و در نهایت بانک‌های عامل انگیزه‌ای برای مشارکت در طرح‌های اقتصادی نداشته و سودجویان نیز بهره‌های فراوان از این قانون ببرند. از این‌رو در سال ۱۳۸۸ بانک مرکزی طی ابلاغیه به بانک‌های عامل، تغییراتی در نرخ سود بانکی داده و این نرخ را افزایش داده است.

#### ۹-۸ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین طرح

متأسفانه یکی از خلأهای اصلی در امر قانونگذاری در ایران ضعف کار علمی و پژوهشی قبل از تصویب قوانین است. البته تأسیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در اواسط دهه هفتاد به‌عنوان بازوی مشورتی و تخصصی مجلس و ایجاد دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام و مرکز تحقیقات شورای نگهبان تا حد زیادی به بالا بردن کیفیت قوانین و سیاست‌ها کمک کرده است. از مشکلات بارزی که در حال حاضر در طرح‌های نمایندگان دیده می‌شود اینکه برخی طرح‌ها قبل از انجام کار کارشناسی به صحن علنی مجلس می‌آید. طرح حاضر نیز از این قاعده مستثنا نبود. با این حال مرکز پژوهش‌های مجلس چندین گزارش کارشناسی پس از اعلام وصول این طرح، ارائه نمود که به بهبود کیفیت آن کمک کرد. نهادهای پژوهشی بانک مرکزی نیز نظراتی درباره این طرح ارائه کردند که متأسفانه توجه جدی بدان نشد.

با وجود حجم فعالیت بالای مرکز پژوهش‌ها راجع به این طرح آنچه به چشم می‌آید ضعف نظری این گزارش‌هاست که البته شاید آن را بتوان به دلیل ضعف علمی جامعه کارشناسی در ایران تلقی کرد. به این دلیل بسیاری از طرح‌ها به‌رغم آنکه دارای گزارش کارشناسی هستند در عمل چندان موفق نبوده است. ضمن آنکه بررسی‌ها نشان می‌دهد، فرایند سیاست‌پژوهی از آماده‌سازی و مفهوم‌سازی تا انتقال توصیه‌های پژوهشی، ناقص می‌باشد و این نقصان سبب شده است، حتی نظریات علمی و کارشناسی سیاست‌پژوهان، نتواند به‌درستی به سیاستگذاران انتقال یابد. این مسئله، در قانون یاد شده وضعیت مشابه دارد.

#### ۹-۹ تجزیه و تحلیل نسبت قانون وضع شده با مسئله موجود

یک قانون خوب باید ویژگی‌های مشخصی داشته باشد که از جمله می‌توان به اثربخشی، کارایی، سازگاری با قوانین بالادستی، انعکاس‌دهنده ارزش‌های جامعه، پاسخ‌گویی به نفع عمومی و برابری یا نابرابری در آن اشاره کرد. بخشی از این ویژگی‌ها تنها پس از اجرای یک قانون، قابلیت اندازه‌گیری دارد اما برخی دیگر را می‌توان براساس رابطه بین مسئله موجود و قانون تصویب شده برای حل آن بررسی کرد.

قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی که با کاهش مستمر نرخ سود همراه بود، به نوعی انعکاس‌دهنده ارزش‌های جامعه و به‌خصوص موضوع عدالت اجتماعی است، اما شواهد آماری مؤثر حکایت از عدم توفیق آن دارد. «شواهد آماری موجود حکایت از اثر محدود کاهش نرخ سود اسمی بر سرمایه‌گذاری و اثر قابل توجه آن بر کاهش رشد سپرده‌های بانکی داشته و برخی از مطالعات نشان می‌دهد که سیاست‌های منطقی کردن سود تسهیلات بانکی نتوانسته است به‌طور چشمگیری اهداف مورد نظر در حوزه سرمایه‌گذاری و تولید را برآورده کند. هرچند دوره زمانی محدود اجرای طرح و شواهد اندک آماری، قضاوت قطعی در این خصوص را با تردید مواجه می‌سازد.

سطح بالای تغییرات نرخ تورم در نتیجه افزایش یک‌باره بودجه دولت از سال ۱۳۸۵ برخلاف اهداف مورد نظر در سیاست تثبیت قیمت‌ها (که در کنار سیاست رفع موانع تولید مکمل برنامه سیاست کاهش نرخ سود بانکی جهت رونق تولید و

سرمایه‌گذاری در کشور بوده‌اند)، تبعات ناشی از محدودیت‌های بین‌المللی ایجاد شده برای سیستم بانکی و بدتر شدن فضای کسب‌وکار کشور به گواهی بانک جهانی، از جمله عواملی بوده‌اند که در کم‌رنگ شدن نتایج مثبت حاصل از کاهش نرخ سود اسمی بانکی برای بخش تولیدی مؤثر بوده‌اند»<sup>۱</sup>.

---

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی اثربخشی سیاست‌های مربوط به تعدیل نرخ سود بانکی (۱)»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۹۸۷۰، تهران، ۱۳۸۸.



## فصل دهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون برگزاری مناقصات

### مقدمه

شفافیت<sup>۱</sup> و در رأس آن شفافیت مالی یکی از ویژگی‌های اصلی حکمرانی جدید است. به همین دلیل، دولت‌ها در کشورهای مختلف سعی می‌کنند در جهت شفاف‌سازی هرچه بیشتر قوانین و مقررات حرکت کنند تا به این ترتیب هم به توسعه بیشتر کمک شود و هم امکان پاسخ‌گویی فراهم گردد. در اقتصاد کشورها مناقصه و مزایده به منظور دستیابی به شفافیت جایگاه خاصی دارد و این امر به ویژه در خصوص کشورهای دارای اقتصاد دولتی بارزتر است. در اقتصادهای دولتی با توجه به آنکه حجم زیادی از فعالیت‌های اقتصادی بر دوش دولت است، اغلب مناقصات را نهادهای دولتی انجام می‌دهد و با در نظر گرفتن تأثیر و اهمیت دولت در ساختار قدرت امکان سوءاستفاده در این مناقصات بسیار بالاست؛ زیرا هزینه‌های مناقصه از خزانه دولت پرداخت می‌شود و نه از درآمدهای اشخاص حقیقی. به همین دلیل و برای جلوگیری از سوءاستفاده و ریخت‌وپاش‌های غیرضرور در امر برگزاری مناقصات، شفافیت هرچه بیشتر قوانین و مقررات مربوط به آن لازم به نظر می‌رسد.

در ایران تا پیش از تصویب قانون برگزاری مناقصات، قانون جامع و منسجمی وجود نداشت. پراکندگی قوانین و ناکارآمدی آنها باعث شد، سازمان‌ها و نهادهای مختلفی به مطالعه در این موضوع بپردازند. از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس طی مطالعه و برگزاری جلسات کارشناسی از سال ۱۳۷۹ موفق شد پیش‌نویس این قانون را تدوین کند و پس از جلسات متعدد در کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی سرانجام در فروردین ۱۳۸۳ طرح پیشنهادی را نمایندگان تصویب کردند. اما

---

1. Transparency

اشکالات وارده از سوی شورای نگهبان به این قانون باعث ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام شد که پس از استماع نظرات مختلف و اصلاح مفادی از آن در نهایت در خرداد همان سال به تصویب نهایی رسید. در تدوین این قانون برخی الزامات داخلی از قبیل قانون محاسبات عمومی و برخی الزامات بین‌المللی از قبیل قانون آنسیترا<sup>۱</sup> ملاک عمل قرار گرفت. با وجود تغییراتی که در پیش‌نویس تهیه شده از سوی مرکز پژوهش‌ها در جلسات کمیسیون‌های مجلس و مجمع تشخیص مصلحت اعمال شد و دایره شمول آن را محدود کرد؛ با این حال این قانون می‌تواند به یکسان‌سازی قوانین مناقصات کمک کرده و به شفافیت هرچه بیشتر آن، کاهش فساد و افزایش کارایی اقتصادی منجر شود.

قانون برگزاری مناقصات مشتمل بر ۳۰ ماده و ۱۰ تبصره است که در چهار فصل تدوین شده است. فصل اول ذیل عنوان کلیات در چهار ماده به ترتیب به کاربرد قانون، تعاریف، طبقه‌بندی معاملات و طبقه‌بندی انواع مناقصات پرداخته است. فصل دوم به سازمان‌دهی مناقصات اختصاص دارد و در چهار ماده به کمیسیون مناقصه، وظایف آن، هیئت رسیدگی به شکایات و وظایف آن اشاره کرده است. عنوان فصل سوم، برگزاری مناقصات و شامل ۱۳ ماده است. فرایند برگزاری مناقصات، تأمین منابع مالی، روش‌های انجام مناقصه، ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، فراخوان مناقصه، اسناد مناقصه، ترتیب تهیه و تسلیم پیشنهادها، شرایط تسلیم و تحویل پیشنهادها، توضیح و تشریح اسناد، گشایش پیشنهادها، ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها، ارزیابی مالی و تعیین برنده مناقصه و انعقاد قرارداد، عناوین سیزده‌گانه این مواد است. در فصل چهارم نیز به مقررات مناقصه اشاره شده که شامل ۹ ماده است.

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، قانون فعلی توانسته بسیاری از ضعف‌های قوانین قبلی را پوشش دهد و از لحاظ انسجام، شفافیت و کارایی بسیار مؤثرتر از قانون قبلی است.

## ۱-۱۰ متن قانون

### فصل اول - کلیات ماده (۱) - کاربرد

الف) این قانون به منظور تعیین روش و مراحل برگزاری مناقصات به تصویب می‌رسد و

تنها در معاملاتی که با رعایت این قانون انجام می‌شود کاربرد دارد.

ب) قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظف‌اند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند.

**تبصره -** نیروهای مسلح، تابع مقررات و ضوابط خاص خود بوده و از شمول این قانون مستثنا هستند.

**ماده (۲) - تعاریف واژگانی** که در این قانون به کار برده شده، به شرح زیر تعریف می‌شوند:

**الف) مناقصه:** فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر (طبق اسناد مناقصه)، که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کمترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود.

**ب) مناقصه‌گزار:** دستگاه موضوع بند «ب» ماده (۱) این قانون که مناقصه را برگزار می‌نماید.

**ج) مناقصه‌گر:** شخصی حقیقی یا حقوقی است که اسناد مناقصه و دریافت و در مناقصه شرکت می‌کند.

**د) کمیته فنی بازرگانی:** هیئتی است با حداقل سه عضو خبره فنی بازرگانی صلاحیت‌دار که از سوی مقام دستگاه مناقصه‌گزار انتخاب می‌شود و ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها و سایر وظایف مقرر در این قانون را برعهده می‌گیرد.

**ه) ارزیابی کیفی مناقصه‌گران:** عبارت است از ارزیابی توان انجام تعهدات مناقصه‌گران که

ازسوی مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی بازرگانی انجام می‌شود.  
**و) ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها:** فرایندی است که در آن مشخصات، استانداردها، کارایی، دوام و سایر ویژگی‌های فنی بازرگانی پیشنهادهای مناقصه‌گران بررسی، ارزیابی و پیشنهادهای قابل قبول برگزیده می‌شوند.

**ز) ارزیابی مالی:** فرایندی است که در آن مناسب‌ترین قیمت به شرح مندرج در ماده (۲۰) این قانون از بین پیشنهادهایی که از نظر فنی بازرگانی پذیرفته شده‌اند، برگزیده می‌شود.

**ح) ارزیابی شکلی:** عبارت است از بررسی کامل بودن سند و امضای آنها، غیرمشروط و خوانا بودن پیشنهاد قیمت.

**ط) انحصار:** انحصار در معامله عبارت است از یگانه بودن متقاضی شرکت در معامله که به طرق زیر تعیین می‌شود:

۱. اعلان هیئت وزیران برای کالاها و خدماتی که در انحصار دولت است.

۲. انتشار آگهی عمومی و ایجاب تنها یک متقاضی برای انجام معامله.

**ی) برنامه زمانی مناقصه:** سندی است که در آن زمان و مهلت برگزاری مراحل مختلف مناقصه، مدت اعتبار پیشنهادها و زمان انعقاد قرارداد مشخص می‌شود.

**ماده (۳) - طبقه‌بندی معاملات از نظر نصاب (قیمت معامله) به سه دسته تقسیم می‌شود:**

۱. **معاملات کوچک:** معاملاتی که به قیمت ثابت است. در سال ۱۳۸۲ کمتر از بیست میلیون ریال باشد.

۲. **معاملات متوسط:** معاملاتی که مبلغ مورد معامله بیش از سقف مبلغ معاملات کوچک بوده و از ده برابر سقف ارزش معاملات کوچک تجاوز نکند.

۳. **معاملات بزرگ:** معاملاتی که مبلغ برآورد اولیه آنها بیش از ده برابر سقف ارزش مبلغ معاملات کوچک باشد.

**تبصره «۱» -** وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در ابتدای هر سال نصاب معاملات را براساس شاخص بهای کالاها و خدمات اعلام شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، جهت تصویب به هیئت وزیران پیشنهاد نماید.

**تبصره «۲» -** مبلغ نصاب برای معاملات کوچک و متوسط مبلغ مورد معامله و در معاملات عمده مبلغ برآوردی واجد متقاضی معامله می‌باشد.



**تبصره «۳»** - مبلغ یا برآورد معاملات مشمول هریک از نصب‌های فوق نباید با تفکیک اقلامی که به‌طور متعارف یک مجموعه واحد تلقی می‌شوند به نصاب پایین‌تر برده شود.  
**ماده (۴)** - طبقه‌بندی انواع مناقصات

الف) مناقصات از نظر مراحل بررسی به انواع زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

۱. **مناقصه یک‌مرحله‌ای:** مناقصه‌ای است که در آن نیازی به ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها نباشد. در این مناقصه پاکت‌های پیشنهاد مناقصه‌گران در یک جلسه گشوده و در همان جلسه برنده مناقصه تعیین می‌شود.

۲. **مناقصه دو‌مرحله‌ای:** مناقصه‌ای است که به تشخیص مناقصه‌گزار، بررسی فنی بازرگانی پیشنهادها لازم باشد. در این مناقصه، کمیته فنی بازرگانی تشکیل می‌شود و نتایج ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها را به کمیسیون مناقصه گزارش می‌کند و براساس مفاد ماده (۹) این قانون برنده مناقصه تعیین می‌شود.

ب) مناقصات از نظر روش دعوت مناقصه‌گران به انواع زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

۱. **مناقصه عمومی:** مناقصه‌ای است که در آن فراخوان مناقصه از طریق آگهی عمومی به اطلاع مناقصه‌گران می‌رسد.

۲. **مناقصه محدود:** مناقصه‌ای است که در آن به تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار محدودیت برگزاری مناقصه عمومی با ذکر ادله تأیید شود.

فراخوان مناقصه از طریق ارسال دعوتنامه برای مناقصه‌گران صلاحیت‌دار [براساس ضوابط موضوع مواد (۱۳ و ۲۷) این قانون] به اطلاع مناقصه‌گران می‌رسد.

**فصل دوم - سازمان‌دهی مناقصات ماده (۵) کمیسیون مناقصه**

الف) کمیسیون مناقصه از اعضای زیر تشکیل می‌شود:

۱. رئیس دستگاه مناقصه‌گزار یا نماینده وی،

۲. ذی‌حساب یا بالاترین مقام مالی دستگاه مناقصه‌گزار حسب مورد،

۳. مسئول فنی دستگاه مناقصه‌گزار یا واحدی که مناقصه به درخواست وی برگزار می‌شود.

ب) در مناقصه مربوط به شهرداری‌ها، از سوی شورای شهر یک نفر به‌عنوان ناظر در

جلسات کمیسیون مناقصه شرکت خواهد کرد.

ج) کمیسیون با حضور هر سه نفر اعضای مزبور رسمیت دارد و تمام اعضا مکلف به

حضور در جلسه و ابراز نظر هستند. تصمیمات کمیسیون با رأی اکثریت اعضا معتبر خواهد بود.

د) در مناقصات دومرحله‌ای کمیسیون، مناقصه با حضور رئیس دستگاه مناقصه‌گزار تشکیل می‌شود.

ه) اعضای کمیسیون مناقصات در شرکت‌های دولتی به انتخاب هیئت‌مدیره می‌باشد.

**ماده (۶) -** اهم وظایف کمیسیون مناقصه به شرح زیر است:

- الف) تشکیل جلسات کمیسیون مناقصه در موعد مقرر در فراخوان مناقصه،
- ب) بررسی پیشنهادهای مناقصه‌گران از نظر کامل بودن مدارک و امضای آنها و نیز خوانا بودن و غیرمشروط بودن پیشنهادهای قیمت (ارزیابی شکلی)،
- ج) ارزیابی پیشنهادهای و تعیین پیشنهادهای قابل قبول طبق شرایط و اسناد مناقصه،
- د) ارجاع بررسی فنی پیشنهادهای به کمیته فنی بازرگانی در مناقصات دومرحله‌ای،
- ه) تعیین برندگان اول و دوم مناقصه (طبق ضوابط مواد ۱۹ و ۲۰ این قانون)،
- و) تنظیم صورت‌جلسات مناقصه،
- ز) تصمیم‌گیری درباره تجدید یا لغو مناقصه.

**ماده (۷) -** هیئت رسیدگی به شکایات به منظور رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار هیئت رسیدگی تشکیل می‌گردد. اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

**ماده (۸) -** وظایف هیئت رسیدگی به شکایات:

- الف) رسیدگی به اعتراضات مربوط به اجرا نشدن هریک از موارد این قانون،
- ب) صدور رأی تجدید یا لغو مناقصه.

**تبصره «۱» -** موارد زیر مشمول رسیدگی از سوی هیئت رسیدگی به شکایات نیست:

۱. معیارها و روش‌های ارزیابی پیشنهادهای،
۲. ترجیح پیشنهاددهندگان داخلی،
۳. اعتراضاتی که یک ماه پس از اعتبار پیشنهادهای ارسال شده باشد،
۴. شکایات برندگان مناقصات پس از انعقاد قرارداد.

**تبصره «۲»** - آیین‌نامه اجرایی این ماده پس از تصویب این قانون و اساسنامه موضوع ماده (۷) به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**فصل سوم - برگزاری مناقصات ماده (۹)** فرایند برگزاری مناقصات به ترتیب شامل مراحل زیر است:

الف) تأمین منابع مالی،

ب) تعیین نوع مناقصه در معاملات بزرگ (یک مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای، عمومی یا محدود)،

ج) تهیه اسناد مناقصه،

د) ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در صورت لزوم،

هـ) فراخوان پیشنهادها،

و) ارزیابی پیشنهادها،

ز) تعیین برنده مناقصه و انعقاد قرارداد.

**ماده (۱۰) - تأمین منابع مالی**

الف) انجام معامله به هر طریق مشروط بر آن است که دستگاه‌های موضوع بند «ب»

ماده (۱) این قانون به‌نحو مقتضی نسبت به پیش‌بینی منابع مالی معامله در مدت قرارداد اطمینان حاصل و مراتب در اسناد مرتبط قید شده باشد.

ب) موضوع پیش‌بینی منابع مالی و نحوه ضمان تأخیر تعهدات برای انجام معامله باید به‌صراحت در شرایط و اسناد مناقصه از سوی دستگاه مناقصه‌گزار قید و تعهد شود.

**ماده (۱۱) - روش‌های انجام مناقصه به طریق زیر انجام می‌شود:**

الف) در معاملات کوچک، کارپرداز یا مأمور خرید باید با توجه به کم‌وکیف موضوع معامله (کالا، خدمت یا حقوق) درباره بهای آنها تحقیق نماید و با رعایت صرفه و صلاح و اخذ فاکتور مشخص و به تشخیص و مسئولیت خود، معامله را با تأمین کیفیت به کمترین بهای ممکن انجام دهد.

ب) در معاملات متوسط، کارپرداز یا مأمور خرید باید با توجه به کم‌وکیف موضوع معامله (کالا، خدمت یا حقوق) درباره بهای آن تحقیق نماید و با رعایت صرفه و صلاح و

اخذ حداقل سه فقره استعلام کتبی، با تأمین کیفیت مورد نظر، چنانچه بهای به‌دست آمده مورد تأیید مسئول واحد تدارکاتی یا مقام مسئول هم‌تراز وی باشد، معامله را با عقد قرارداد یا اخذ فاکتور انجام دهد و چنانچه اخذ سه فقره استعلام کتبی ممکن نباشد با تأیید مسئول تدارکاتی یا مقام مسئول هم‌تراز وی، به تعداد موجود کفایت می‌شود.

**تبصره** - چنانچه مسئولیت واحد تدارکاتی برعهده کارپرداز واحد باشد امضای نام‌برده به‌منزله امضای مسئول واحد تدارکاتی است. در صورتی که دستگاه اجرایی فاقد کارپرداز باشد می‌توان وظایف مندرج در این قانون را به متصدیان پست‌های مشابه سازمانی یا به مأمور خرید محول نمود.

ج) در معاملات بزرگ به یکی از روش‌های زیر عمل می‌شود:

۱. برگزاری مناقصه عمومی از طریق انتشار فراخوان در روزنامه‌های کثیرالانتشار،
۲. برگزاری مناقصه محدود.

**ماده (۱۲) - ارزیابی کیفی مناقصه‌گران**

الف) در ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، باید موارد زیر لحاظ شود:

۱. تضمین کیفیت خدمات و محصولات،
  ۲. داشتن تجربه و دانش در زمینه مورد نظر،
  ۳. حسن سابقه،
  ۴. داشتن پروانه کار یا گواهینامه‌های صلاحیت، در صورت لزوم،
  ۵. توان مالی متقاضی برای انجام کار در صورت لزوم.
- ب) مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران به شرح زیر است:
۱. تعیین معیارهای ارزیابی و اهمیت نسبی معیارها،
  ۲. تهیه اسناد ارزیابی،
  ۳. دریافت، تکمیل و ارسال اسناد ارزیابی از سوی متقاضیان،
  ۴. ارزیابی اسناد دریافت شده و تعیین امتیاز هریک از مناقصه‌گران و رتبه‌بندی آنها،
  ۵. اعلام اسامی مناقصه‌گران صلاحیت‌دار به کارفرما و امتیازات و رتبه آنها (تهیه لیست کوتاه)،
  ۶. مستندسازی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران.

ج) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون آیین‌نامه اجرایی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران را رعایت موازین مقرر در این ماده که بیانگر شاخص‌های اندازه‌گیری و روش ارزیابی مناقصه‌گران باشد تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.

#### ماده (۱۳) - فراخوان مناقصه

الف) مفاد فراخوان مناقصه حداقل باید شامل موارد زیر باشد:

۱. نام و نشانی مناقصه‌گزار،
۲. نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات،
۳. نوع و مبلغ تضمین شرکت در مناقصه،
۴. محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل و گشایش پیشنهادها،
۵. مبلغ برآورده شده معامله و مبانی آن (در صورتی که تعیین آن میسر یا به مصلحت باشد). در مواردی که فهرست بهای پایه وجود دارد، برآورد مربوط طبق فهرست یاد شده تهیه می‌شود.

ب) فراخوان مناقصه عمومی باید به تشخیص مناقصه‌گزار در دو تا سه نوبت حداقل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری یا استان مربوط منتشر گردد. ج) مناقصه‌گزار می‌تواند علاوه بر موارد مذکور در بند «ب» این ماده از طریق سایر رسانه‌های گروهی و رسانه‌های ارتباط جمعی یا شبکه‌های اطلاع‌رسانی نیز فراخوان را منتشر نماید.

د) در صورتی که نیاز به برگزاری مناقصه بین‌المللی باشد، با استفاده از تسهیلات اعتباری خارجی مطرح باشد، باید با کسب مجوزهای مربوط و با رعایت موازین قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ آگهی مربوط در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و حداقل یک نوبت در یکی از روزنامه‌های انگلیسی زبان داخل و یک مجله یا روزنامه بین‌المللی مرتبط با موضوع مناقصه، منتشر شود.

#### ماده (۱۴) - اسناد مناقصه

الف) تمامی اسناد مناقصه باید به‌طور یکسان به همه داوطلبان تحویل شود.

ب) اسناد مناقصه شامل موارد زیر است:

۱. نام و نشانی مناقصه‌گزار،
۲. نوع و مبلغ تضمین مناقصه،
۳. محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل پیشنهاد و گشایش آنها،
۴. مبلغ پیش‌پرداخت و تضمین حسن انجام کار،
۵. مدت اعتبار پیشنهادها،
۶. شرح کار، مشخصات فنی بازرگانی، استانداردها، نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات،
۷. برنامه‌ریزی انجام کار یا تحویل کالا،
۸. معیارها و روش ارزیابی کیفی مناقصه‌گران،
۹. روش تهیه و مهلت مقرر برای تسلیم پیشنهادها و تعداد نسخه‌های آنها،
۱۰. متن قرارداد شامل موافقت‌نامه، شرایط عمومی و خصوصی و ضمیمه آن،
۱۱. صورت‌جلسات و توضیحات موضوع ماده (۱۷)،
۱۲. سایر اسنادی که به تشخیص مناقصه‌گزار لازم باشد.

**ماده (۱۵) - ترتیب تهیه و تسلیم پیشنهادها**

الف) شرکت‌کنندگان در مناقصه پس از دریافت یا خرید اسناد باید پیشنهادهای خود را به ترتیب زیر تهیه و به مناقصه‌گزار تسلیم کنند:

۱. تهیه و تکمیل اسناد و پیشنهادها،
  ۲. تسلیم پیشنهادها در مهلت مقرر در فراخوان مناقصه.
- ب) مهلت قبول پیشنهادها در مورد مناقصات داخلی و بین‌المللی از آخرین مهلت تحویل اسناد مناقصه به ترتیب نباید کمتر از ده روز و یک ماه باشد.

**ماده (۱۶) - شرایط تسلیم و تحویل پیشنهادها**

الف) هیچ‌یک از شرکت‌کنندگان در مناقصه، جز در موردی که در اسناد مناقصه پیش‌بینی شده باشد، نمی‌توانند بیش از یک پیشنهاد تسلیم کنند.

ب) شرکت‌کنندگان در مناقصه، اسناد مناقصه و پیشنهادهای خود را باید در پاکت‌های جداگانه لاک و مهر شده شامل تضمین (پاکت الف)، پیشنهاد فنی بازرگانی

بخش دوم توصیف فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران ۲۰۱

(پاکت ب) و پیشنهاد قیمت (پاکت ج) بگذارند و همه پاکت‌ها را در لفاف مناسب و لاک و مهر شده قرار دهند.

ج) مناقصه‌گزار موظف است در مهلت مقرر همه پیشنهادهای ارائه شده شرکت‌کنندگان را پس از دریافت، ثبت و تا جلسه بازگشایی، از پاکت‌ها صیانت نماید.

د) هرگونه تسلیم، تحویل، اصلاح، جایگزینی و یا پس گرفتن پیشنهاد باید به‌صورت قابل گواهی و در مهلت و مکان مقرر در اسناد مناقصه انجام شود.

ماده (۱۷) - توضیح و تشریح اسناد

الف) چنانچه شرکت‌کننده در اسناد مناقصه، ابهام یا ایرادی مشاهده کند، می‌تواند از مناقصه‌گزار توضیح بخواهد.

ب) توضیحات و پاسخ به پرسش‌های مناقصه‌گران و همچنین در صورت تشکیل «جلسه توضیح اسناد»، رونوشت صورت جلسه آن مطابق ماده (۲۲) این قانون به‌طور یکسان برای همه شرکت‌کنندگان مناقصه‌گر ارسال خواهد شد.

ماده (۱۸) - گشایش پیشنهادها

الف) پیشنهادهای مناقصه‌گران در زمان و مکان مقرر گشوده می‌شود.

ب) مراحل گشایش پیشنهادها به شرح زیر است:

۱. تهیه فهرست اسامی دریافت‌کنندگان اسناد (پیشنهاددهندگان)، حاضران و شرکت‌کنندگان در جلسه،

۲. باز کردن پاکت تضمین (پاکت الف) و کنترل آن،

۳. باز کردن پاکت فنی بازرگانی،

۴. باز کردن پیشنهاد قیمت و کنترل از نظر کامل بودن مدارک و امضای آنها و کنار گذاشتن پیشنهادهای غیرقابل قبول در مناقصات یک‌مرحله‌ای،

۵. تحویل پاکت‌های فنی بازرگانی به کمیته فنی بازرگانی در مناقصات

دو مرحله‌ای،

۶. تهیه و تنظیم و امضای صورت جلسه گشایش پیشنهادها توسط کمیسیون مناقصه،

۷. تحویل پاکت‌های قیمت و پاکت تضمین پیشنهادهای رد شده به مناقصه‌گزار

برای استرداد به ذی‌نفع.

ج) در صورت برگزاری مناقصه دومرحله‌ای، زمان و مکان تشکیل جلسه گشایش پیشنهادهای قیمت، در جلسه گشایش پاکت‌ها اعلام خواهد شد، این مدت فقط برای یک بار تا سقف مدت اعتبار پیشنهادها قابل تمدید است در این صورت پاکت‌های قیمت در یک لفاف لاک و مهر شده توسط دستگاه مناقصه‌گزار صیانت می‌شود. در مناقصات یک‌مرحله‌ای، پیشنهادهای قیمت بی‌درنگ گشوده و براساس ماده (۲۰) این قانون، برنده مناقصه تعیین می‌شود.

د) دستگاه مناقصه‌گزار مکلف است از مناقصه‌گران یا نمایندگان آنها جهت حضور در جلسه گشایش پیشنهادهای مالی دعوت نماید.

**ماده (۱۹) - ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها**

الف) در مناقصات دومرحله‌ای، مناقصه‌گزار موظف است براساس معیارها و روش‌های اعلام شده در اسناد مناقصه، ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها را انجام و اعلام نماید.

ب) در صورتی که بررسی فنی بازرگانی پیشنهادها لازم باشد، نتیجه بررسی طی مهلتی که کمیسیون مناقصه معین می‌کند به جلسه بعدی کمیسیون حواله می‌شود و براساس گزارش کمیته فنی بازرگانی، پاکت‌های قیمت پیشنهاددهندگان که امتیاز فنی بازرگانی لازم را احراز کرده‌اند، گشوده می‌شود.

ج) هرگونه ارزیابی فنی بازرگانی، تنها پیش از گشودن پیشنهادهای قیمت مجاز است.

د) پاکت پیشنهاد قیمت مناقصه‌گرانی که در ارزیابی‌های فنی بازرگانی پذیرفته نشده‌اند، باید ناگشوده بازگردانده شود.

**ماده (۲۰) - ارزیابی مالی و تعیین برنده مناقصه**

الف) هنگام ارزیابی مالی، مناقصه‌گری که مناسب‌ترین قیمت حائز شده باشد، به‌عنوان برنده اول اعلام خواهد شد و برنده دوم در صورتی اعلام می‌شود که تفاوت قیمت پیشنهادی وی با برنده اول، کمتر از مبلغ تضمین باشد. روش ارزیابی مالی باید در اسناد مناقصه به‌صورت مشروح با ذکر نحوه تأثیرگذاری ارزیابی فنی بازرگانی بر قیمت اعلام شود.



ب) پس از گشودن پاکت‌های قیمت، چنانچه بررسی قیمت‌ها و تجزیه و کنترل مبانی آن لازم باشد، کمیسیون مناقصه می‌تواند بررسی آن را به کمیته فنی بازرگانی ارجاع نماید و کمیته فنی بازرگانی حداکثر ظرف دو هفته نتیجه ارزیابی و به کمیسیون مناقصه اعلام می‌کند.

ج) پس از گشودن پیشنهادهای قیمت، تضمین برنده اول و دوم، نزد مناقصه‌گزار نگهداری و تضمین سایر مناقصه‌گران بازگردانده می‌شود.

د) در مناقصات بین‌المللی، مناقصه‌گران داخلی نسبت به مناقصه‌گران خارجی ترجیح دارند. نحوه ترجیح مناقصه‌گران داخلی، در اسناد مناقصه قید خواهد شد. مناقصاتی که در آنها رعایت این قاعده به مصلحت نباشد، باید از سوی شورای اقتصاد تأیید شود.

#### ماده (۲۱) - انعقاد قرارداد

الف) قرارداد با برنده مناقصه، باید پیش از پایان مدت اعتبار پیشنهادها منعقد شود. این مدت حداکثر برای یک بار و برابر مدت پیش‌بینی شده در اسناد مناقصه قابل تمدید است. بعد از عقد قرارداد تضمین پیشنهاددهنده دوم مسترد می‌گردد.

ب) قرارداد با برنده اول در مهلت پیش‌بینی شده در اسناد منعقد خواهد شد. چنانچه برنده اول از انعقاد قرارداد امتناع نماید و یا ضمانت انجام تعهدات را ارائه ننماید، تضمین مناقصه وی ضبط و قرارداد با برنده دوم منعقد می‌گردد. در صورت امتناع نفر دوم، تضمین وی نیز ضبط و مناقصه تجدید خواهد شد.

**فصل چهارم - مقررات مناقصات ماده (۲۲) شرایط ارسال اسناد و مکاتبات ارسال مکاتبات یا اسناد مرتبط با مناقصه موضوع ماده (۲۰) این قانون در صورتی معتبر است که فرستادن آن جز در موارد تغییر نشانی یا محل قابل تصدیق باشد؛ مانند پست سفارشی، تلگرام، تلکس و نظایر آن.**

#### ماده (۲۳) - مستندسازی و اطلاع‌رسانی

الف) دولت موظف است ظرف مدت یک سال بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را ایجاد و اطلاعات و اسناد زیر را ثبت و نگهداری کند:

۱. فراخوان مناقصه،

۲. نام و مشخصات اعضای کمیسیون، مناقصه‌گران و حاضران در جلسات مناقصات،
  ۳. خلاصه اسناد مناقصه،
  ۴. روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و نتایج ارزیابی آنها،
  ۵. صورت جلسات و نتایج ارزیابی‌ها،
  ۶. نام، مشخصات و نحوه انتخاب برنده یا برندگان مناقصه.
- ب) مناقصه‌گزار موظف است اطلاعات موضوع بند «الف» این ماده و نیز همه اسناد مناقصه را به‌نحوی مطمئن بایگانی و نگهداری و نسخه‌ای از آن را برای بانک اطلاعات مناقصات ارسال کند.
- ج) اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه - جز آن دسته از معاملاتی که به تشخیص هیئت وزیران باید مستور بماند - باید از طریق شبکه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد.
- د) حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون، آیین‌نامه، اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.
- ماده (۲۴) - تجدید و لغو مناقصه**

الف) مناقصه در شرایط زیر تجدید می‌گردد:

۱. کم بودن تعداد مناقصه‌گران از حدنصاب تعیین شده در اسناد مناقصه،
  ۲. امتناع برندگان اول و دوم مناقصه از انعقاد قرارداد،
  ۳. پایان مدت اعتبار پیشنهادها،
  ۴. رأی هیئت رسیدگی به شکایات،
  ۵. بالا بودن قیمت‌ها به‌نحوی که توجیه اقتصادی طرح منتفی گردد.
- ب) مناقصه در شرایط زیر لغو می‌شود:
۱. نیاز به کالا یا خدمات موضوع مناقصه مرتفع شده باشد،
  ۲. تغییرات زیادی در اسناد مناقصه لازم باشد و موجب تغییر در ماهیت مناقصه گردد،
  ۳. پیشامدهای غیرمتعارف نظیر جنگ، زلزله، سیل و مانند آنها،
  ۴. رأی هیئت رسیدگی به شکایات،

۵. تشخیص کمیسیون مناقصه مبنی بر تبانی بین مناقصه‌گران.

ج) مناقصه‌گزار باید تجدید و یا لغو مناقصه را مطابق ماده (۲۲) این قانون به آگاهی همه مناقصه‌گران برساند.

ماده (۲۵) - نحوه رسیدگی به شکایات

الف) چنانچه هریک از مناقصه‌گران نسبت به اجرا نشدن موادی از قانون برگزاری مناقصات اعتراض داشته باشد می‌تواند به بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار شکایت کند. ب) دستگاه مناقصه‌گزار مکلف است در مهلت پانزده روز کاری از تاریخ دریافت شکایت، رسیدگی‌های لازم را به عمل آورده و در صورت وارد دانستن اعتراض، مطابق مقررات مربوط اقدام نماید و در صورتی که شکایت را وارد تشخیص ندهد، ظرف مهلت تعیین شده جوابیه لازم را به شاکی اعلام کند.

ج) در صورت عدم پذیرش نتیجه توسط شاکی، هیئت رسیدگی به شکایات موضوع را بررسی و رأی قطعی را طی پانزده روز اعلام خواهد کرد. در صورت اعتراض هریک از طرفین، موضوع جهت رسیدگی قانونی به مراجع ذیصلاح ارجاع می‌شود و فرایند برگزاری مناقصه نیز روال معمول خود را طی خواهد کرد.

ماده (۲۶) - نحوه برگزاری مناقصه محدود با رعایت مواد (۴ و ۱۳) در موارد زیر برگزار می‌شود:

الف) وجود فهرست‌های مناقصه‌گران صلاحیت‌دار معرفی شده توسط مراجع ذیصلاح دولتی.

تهیه این فهرست با رعایت اصل رقابت بین تمامی مناقصه‌گران صلاحیت‌دار، برابر آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ب) وجود فهرست کوتاه مناقصه‌گران صلاحیت‌دار که طبق ماده (۱۲) این قانون حداکثر دو سال قبل تهیه شده باشد.

در مناقصه محدود نیازی به انتشار آگهی انجام ترتیبات موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۱۳) این قانون نیست.

ماده (۲۷) - ترک تشریفات مناقصه در مواردی که انجام مناقصه براساس گزارش توجیهی

دستگاه مناقصه‌گزار به تشخیص یک هیئت سه‌نفره مرکب از مقامات مذکور در ماده (۲۸) این قانون میسر نباشد، می‌توان معامله را به طریق دیگری انجام داد و در این صورت هیئت ترک تشریفات مناقصه با رعایت صرفه و صلاح دستگاه ترتیب انجام این‌گونه معاملات و با رعایت سایر مقررات مربوط در هر مورد برای یک نوع کالا یا خدمت تعیین و اعلام خواهد نمود.

**ماده (۲۸) -** ترکیب هیئت تشریفات مناقصه موضوع ماده (۲۷) این قانون در مورد دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) این قانون به شرح زیر خواهد بود:

**الف)** در مورد معاملات واحدهای مرکزی دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) این قانون معاون مالی و اداری و یا مقام مشابه وزارتخانه یا مؤسسه دولتی حسب مورد و ذی‌حساب مربوط یا مقام مشابه و یک نفر دیگر از کارکنان خبره و متعهد دستگاه مربوطه به انتخاب بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط،

**ب)** در انجام معاملات دستگاه‌های اجرایی که دارای اعتبارات استانی هستند در واحدهای خارج از مرکز دستگاه‌های موضوع بند «ب» ماده (۱) استاندار یا نماینده او و بالاترین مقام دستگاه اجرایی در محل و حسب مورد ذی‌حساب یا مسئول امور مالی مربوط،

**تبصره «۱» -** در دستگاه‌هایی که ذی‌حساب ندارند، بالاترین مسئول امور مالی، جانشین ذی‌حساب می‌باشد.

**تبصره «۲» -** هیئت ترک مناقصه در استانداری‌ها، استاندار یا نماینده و معاون ذی‌ربط استاندار و ذی‌حساب استانداری می‌باشد.

**ج)** در مورد انجام معاملات شرکت‌های دولتی، مدیر عامل و یا بالاترین مقام اجرایی و حسب مورد ذی‌حساب یا مدیر مالی شرکت و یک نفر به انتخاب مجمع عمومی یا شورای عالی حسب مورد،

**د)** هیئت موضوع این ماده که در هر مورد بنا به دعوت بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا مقامات مجاز از طرف آنها تشکیل می‌شود. با حضور هر سه نفر اعضای مربوطه رسمیت دارد و کلیه اعضا مکلف به حضور در جلسات هیئت و ابراز نظر خود نسبت به گزارش توجیهی دستگاه اجرایی مربوط در مورد تقاضای ترک مناقصه و

همچنین نحوه انجام معامله مورد نظر هستند لکن تصمیمات هیئت با رأی اکثریت اعضا معتبر خواهد بود،

ه) در اجرای ماده (۲۷) این قانون در صورتی که مبلغ معامله بیش از پنجاه برابر نصاب معاملات کوچک باشد، انجام معامله پس از تصویب هیئت‌های سه نفری موضوع این ماده حسب مورد با تأیید مقامات زیر مجاز خواهد بود:

۱. در مورد واحدهای مرکزی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، به ترتیب وزیر یا رئیس مؤسسه مزبور و در مورد شرکت‌های دولتی هیئت‌مدیره شرکت.  
۲. در مورد دستگاه‌های اجرایی محلی تابع نظام بودجه استانی و در مورد معاملات مربوط به اعتبارات غیراستانی که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به واحدهای خارج از مرکز ابلاغ می‌گردد و همچنین در مورد مؤسسات دولتی مستقر در خارج از مرکز، استاندار استان مربوطه.

**تبصره** - در مواردی که استاندار شخصاً در هیئت ترک مناقصه موضوع این ماده شرکت کند و با نظر موافق صورت جلسه مربوط را امضا نماید تأیید مجدد وی ضرورت ندارد.

۳. در مورد معاملات مربوط به قوه قضائیه، شورای نگهبان، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، دیوان محاسبات کشور و سایر مؤسسات دولتی که به صورت مستقل اداره می‌شوند و تابع هیچ‌یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نیستند، به ترتیب رئیس قوه قضائیه یا حسب مورد یکی از معاونان منتخب وی، رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، رئیس دیوان محاسبات کشور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط.

۴. در مورد معاملات مربوط به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بالاترین مقام اجرایی نهاد یا مؤسسه مربوط.

و) در اجرای بند «ه» این ماده در صورتی که مبلغ معامله بیش از دویست برابر نصاب معاملات کوچک باشد انجام معامله پس از تصویب هیئت‌های سه نفری موضوع این ماده تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران منوط به تأیید شورای اقتصاد و پس از آن منوط به تأیید هیئتی مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (دبیر هیئت)، وزیر امور اقتصادی و دارایی و بالاترین مقام مذکور در بند «ه» خواهد بود.

**ماده (۲۹) -** موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه، در موارد زیر الزام به برگزاری مناقصه نیست و دستگاه‌های اجرایی مندرج در بند «ب» ماده (۱) این قانون می‌توانند بدون انجام تشریفات مناقصه، معامله مورد نظر را انجام دهند:

الف) خرید اموال منقول، خدمات و حقوقی که به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها منحصر به فرد (انحصاری) بوده و دارای انواع مشابه نباشد،

ب) خرید، اجاره به شرط تملیک یا اجاره گرفتن اموال غیرمنقول که به تشخیص و مسئولیت وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها با کسب نظر از هیئت کارشناسان رسمی دادگستری حداقل سه نفر و یا هیئت کارشناسان خبره مربوطه در صورت نبود کارشناسان رسمی انجام خواهد شد،

ج) خرید اموال منقول و غیرمنقول، کالا و خدمات با قیمت تعیین شده یا کمتر یا حقوقی که نرخ‌های آنها از طرف مراجع قانونی ذی‌صلاح تعیین شده باشد،

د) تعمیر تجهیزات و ماشین‌آلات ثابت و متحرک و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات صرفاً جایگزین و مرتبط با تداوم تولید در واحدهای تولیدی به‌نحوی که شامل توسعه واحد نگردد به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه جزئی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها با رعایت صرفه و صلاح کشور،

ه) خرید خدمات مشاوره اعم از مهندسی مشاور و مشاوره فنی بازرگانی مشتمل بر مطالعه، طراحی و یا مدیریت بر طرح و اجرا و نظارت و یا هر نوع خدمات مشاوره‌ای و کارشناسی،

آیین‌نامه اجرایی این بند جهت تعیین ضوابط، موازین و معیارهای خدمات مشاوره حداکثر ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

و) خدمات فرهنگی و هنری، آموزشی و ورزشی و نظایر آن به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی که امکان برگزاری مناقصه مقدور نباشد با رعایت صرفه و صلاح کشور،

ز) خرید قطعات یدکی برای تعویض و یا تکمیل لوازم و تجهیزات ماشین‌آلات ثابت

و متحرک موجود و همچنین ادوات و ابزار و وسایل اندازه‌گیری دقیق و لوازم آزمایشگاه‌های علمی و فنی و نظایر آن که تأمین آن با تشخیص بالاترین مقام اجرایی از طریق مناقصه امکان‌پذیر نباشد، با تعیین بهای مورد معامله از سوی حداقل یک نفر کارشناس رشته مربوط که حسب مورد توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها انتخاب می‌شود،

ح) در مورد معاملات محرمانه به تشخیص هیئت وزیران به رعایت صرفه و صلاح کشور،

ط) خرید سهام و تعهدات ناشی از اجرای احکام قضایی.

ماده (۳۰) نسخ قوانین از تاریخ تصویب این قانون تمامی قوانین و مقررات مغایر دستگاه‌های مشمول این قانون منسوخ می‌گردد.

قانون فوق مشتمل بر ۳۰ ماده و ۱۰ تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ با اصلاحاتی در بند «ب» ماده (۱) و بند «ب» ماده (۲۸) و ماده (۳۰) و حذف بندهای «د» و «ه» و جز (۳) بند «ز» ماده (۲۸) به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

## ۲-۱۰ وضعیت مسئله

تا پیش از تصویب قانون برگزاری مناقصات، قانون جامعی درباره نحوه برگزاری آن وجود نداشت و به قوانین پراکنده‌ای چون آیین‌نامه معاملات دولتی (مصوب ۱۳۴۹)، آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه (مصوب ۱۳۵۲) و مواد (۷۹ تا ۸۹) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶)، استناد می‌شد. همین موضوع یعنی پراکندگی قوانین مناقصات مشکلات فراوانی را پدید آورد و مناقصه‌گذاران و متقاضیان را دچار سردرگمی می‌کرد ضمن آنکه قانون سابق شفافیت لازم را نداشت و راه‌های سوءاستفاده در آن باز گذاشته شده بود. با توجه به اینکه در قوانین سابق شرکت‌های دولتی تابع آیین‌نامه معاملات مصوب مجمع عمومی خود بودند، با وجود صدها شرکت دولتی در کشور، صدها آیین‌نامه متفاوت در این بخش وجود داشت و چه بسا نحوه انجام معامله‌ای که در یک شرکت مجاز بود، براساس آیین‌نامه شرکت‌های دیگر غیرمجاز تلقی می‌شد.

از این رو می‌توان گفت مسئله‌ای که باعث شد قانون برگزاری مناقصات تدوین و تصویب شود تعدد شرکت‌های دولتی و تنوع آیین‌نامه‌های معاملات آنها بود. ضمن آنکه خود این آیین‌نامه‌ها نیز سازوکارهای فرار از قانون را باز گذاشته بود. این موضوع یعنی تعدد آیین‌نامه‌های معاملات در دسرهای زیادی هم برای مناقصه‌گران و هم برای دستگاه‌های نظارتی ایجاد کرده بود.

با توجه به آنکه تقریباً تمامی دستگاه‌های دولتی با بحث مناقصه و مناقصه‌گذاری سروکار دارند مسئله حاضر، مسئله‌ای عمومی تلقی می‌شود و می‌توان گفت بخش زیادی از جامعه تحت تأثیر آن قرار می‌گیرند. تعریف چارلز جونز از مسئله عمومی نیز بر این مشکل صدق می‌کند: «یک نیاز انسانی، یک محرومیت یا یک نارضایتی که خود شخص یا دیگری تشخیص داده و برای آن راه‌حل جست‌وجو می‌شود به گونه‌ای که افرادی هم که فوراً درگیر مسئله نیستند وضعیت خود را متأثر از آن می‌بینند و در نتیجه عکس‌العمل نشان می‌دهند». مشکل برگزاری مناقصات تا پیش از تصویب این قانون نوعی نارضایتی را در میان مناقصه‌گران و ناظران پدید آورده بود و بسیاری از نهادها، خواهان راه‌حلی برای آن بودند.

### ۳-۱۰ نسبت راه‌حل و مسئله

قانون برگزاری مناقصات راه‌حل ارائه شده برای مشکل تعدد و پراکندگی قوانین است. ضمن آنکه برخی مشکلات دیگر از قبیل نبود تعاریف روشن، عدم شفافیت فرایند برگزاری مناقصات و نبود معیار مشخص برای تعدیل نصاب انواع معاملات را تا حدود زیادی برطرف کرده است. با این حال قانون فعلی نیز دارای برخی نواقص است که می‌توان به باز گذاشتن امکان تبانی در برخی مناقصات و عدم تعریف شفاف در تعدادی از مفاد اشاره کرد. بنابراین با توجه به مشکل اصلی که قبلاً گفته شد و راه‌حل آن که قانون برگزاری مناقصات است می‌توان گفت چون این قانون با توجه به نظریات کارشناسان و دست‌اندرکاران در امر معاملات دولتی ارائه شده تا حد زیادی پاسخ‌گوی مشکلات بوده است.



#### ۴-۱۰ فرایند تدوین قانون

مشکلات برگزاری مناقصات نخستین بار از سوی شخصیت‌های حقیقی و حقوقی درگیر و دخیل در این مسئله توجه شد. تعدد قوانین و مقررات مناقصات و نیز ابهام مفاد این قوانین اغلب باعث می‌شود بازرسانی را که بر امر برگزاری مناقصه نظارت می‌کردند و نیز شرکت‌کنندگان در مناقصه، یعنی پیمانکاران بخش خصوصی، دچار سردرگمی شوند. این موضوع باعث شد با پیشنهاد کارشناسان قوه قضائیه پیش‌نویس برگزاری مناقصات در مرکز پژوهش‌های مجلس بررسی و پس از جلسات متعدد کارشناسی به کمیسیون‌های تخصصی مجلس سپرده شود و در نهایت پس از انجام اصلاحات لازم در صحن علنی مجلس به تصویب برسد. اما اشکالات وارده از سوی شورای نگهبان باعث ارجاع این طرح به مجمع تشخیص شد که سرانجام با تغییراتی در این نهاد به تصویب رسید.

مدل پیشدستی در عمل نحوه دستورگذاری قانون مناقصات را به‌خوبی تبیین می‌کند. براساس این مدل ابتکار عمل متعلق به حوزه اقتدار عمومی است و این مسئولان سیاسی هستند که قادر به کشف عوامل موجد مشکل‌اند. اقتدار عمومی سعی می‌کند مانع از تعارض عمومی، مجادله سیاسی و رسانه‌ای شدن موضوع شود. در این طرح نیز این نخبگان دولتی و کارشناسان بودند که با مسئله به‌طور کامل آشنایی داشتند و پیشنهاد در دستور قرار گرفتن مسئله نیز از سوی آنها ارائه شد.

#### ۵-۱۰ مبانی نظری قانون

مبنای نظری قانون برگزاری مناقصات بیشتر مبتنی بر نظریه حکمرانی شرکتی<sup>۱</sup> است. این نظریه بر نظام پاسخ‌گویی و مسئولیت اجتماعی استوار است و شامل وظایف و مسئولیت‌هایی می‌شود که باید ارکان شرکت انجام دهد تا موجب پاسخ‌گویی و شفافیت شود.

موضوع حاکمیت شرکتی از اوایل دهه نود در کشورهای پیشرفته‌ای نظیر انگلستان و استرالیا مطرح شد. هدف از آن، طراحی سازوکارهای نظارتی مناسب بر عملکرد مدیران بنگاه‌های اقتصادی بود. پیشینه این نظریه نیز به بحث حکمرانی خوب

برمی‌گردد که در خصوص ویژگی‌های دولت در عصر جدید اشاراتی دارد. حکمرانی خوب به تعامل سه بخش دولتی، خصوصی و مدنی تأکید دارد و برای تحقق این تعامل ویژگی‌هایی از قبیل مشارکت، همکاری، استقلال و آزادی عمل، نفوذ و شفافیت برای دولت، در نظر می‌گیرد.<sup>۱</sup>

حاکمیت شرکتی موجب افزایش بیشتر شفافیت قوانین و مقررات و فرایندهای مالی شده و امکان سوءاستفاده و فساد در نهادهای دولتی و خصوصی را به حداقل می‌رساند. نظریه حکمرانی خوب به‌عنوان نظریه‌ای فراگیر دور از ذهن تدوین‌کنندگان طرح برگزاری مناقصات نبوده است. این نظریه دارای چندین متغیر اصلی است که یکی از آنها شفافیت<sup>۲</sup> و دیگری پاسخ‌گویی<sup>۳</sup> است. براساس این اصلاح قوانین و مقررات باید به‌سمت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی حرکت کند. درواقع حاکمیت شرکتی را می‌توان نظریه‌ای برآمده از حکمرانی خوب دانست. مشارکت عادلانه شهروندان در فرایندهای سیاسی و اقتصادی از مهم‌ترین عناصر حکمرانی خوب است که در حکمرانی شرکتی نیز نمایان شده است. لذا درمجموع می‌توان گفت نظریه کلان حکمرانی خوب و نظریه خرد حکمرانی شرکتی پایه و مبنای طرح برگزاری مناقصات بوده است.

#### ۶-۱۰ عوامل مؤثر در مراحل مختلف قانونگذاری

اگر مراحل مختلف تصویب هر قانون از مرحله شناسایی مشکل تا تصویب نهایی آن در نظر گرفته شود، مجموعه‌ای از علل و عوامل در این فرایند دخیل‌اند. این عوامل می‌توانند فردی یا نهادی باشند. در خصوص قانون مناقصات شاید بتوان گفت اولین بار وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مناقصه‌گذار و شرکت‌های شرکت‌کننده در مناقصه و نیز بازرسان سازمان‌های نظارتی بودند که به‌وجود مسائل متعدد در فرایند برگزاری مناقصات پی بردند.

در مرحله بعد یعنی در دستور کار قرار دادن مسئله، از نظرات کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان نهادی از زیرمجموعه‌های قوه مقننه استفاده شده که

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۱۱۵.

2. Transparency  
3. Accountability

رسیدگی به نواقص این طرح و تهیه پیش‌نویس آن را در دستور کار قرار داده بودند. به‌نظر می‌رسد قوه قضائیه و نهادهایی مانند سازمان بازرسی کل کشور نیز تا حدودی این مشکل را در دستور کار خود قرار داده بودند.

در مراحل دستورگذاری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز شرکت داشت. کارشناسان این سازمان نظریات تخصصی خود را برای رفع مشکلات قوانین سابق به مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه می‌کردند. برخی نهادهای صنفی که در معاملات و مناقصات دخیل بودند در مرحله دستورگذاری نیز شرکت داشتند. عوامل فوق تقریباً با وجود مسئله و در دستورکار قرار دادن آن موافق بودند؛ اما در کنار این عوامل برخی نهادها و از جمله بسیاری از وزارتخانه‌های مناقصه‌گذار با بررسی قانون مناقصات مخالف بوده و در فرایند تصویب این قانون تأثیر گذاشتند. بنابراین از یک منظر می‌توان عوامل مؤثر در فرایند قانونگذاری را شامل دو دسته عوامل مثبت و منفی دانست. عوامل مثبت در شناسایی مسئله، در دستور کار قرار دادن و تصویب آن نقش موافق را ایفا کردند و عوامل منفی هم در این سه مرحله نقش مخالف داشتند.

#### ۷-۱۰ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در این قانون

در فرایند بررسی پیش‌نویس طرح برگزاری مناقصات حدود ۳۵ جلسه تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس تشکیل شد. برای تهیه این پیش‌نویس از حدود ۱۳۰ شرکت خصوصی، انجمن حرفه‌ای، کارشناس مستقل و دست‌اندرکاران اجرایی نظرخواهی صورت گرفت. علاوه بر این کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز در جلسات متعدد، شرکت داشتند. با این حال مشکلی که در این قانون و سایر قوانین مصوب وجود دارد اینکه معمولاً قوانین با عجله در دستور کار قرار گرفته و تصویب می‌شوند و پس از این مرحله، اشکالات مطرح و ضعف کارشناسان و وجود قوانین متعدد نیز به این مسئله افزوده می‌شود. شتابزدگی در تصویب قوانین و پرداختن به مسائلی که در وضعیت جاری حاکم است و حالت ضرورت دارد، سبب می‌شود زمان کافی برای پژوهش در موضوع سیاست‌ها وجود نداشته باشد و همین مسئله موجب می‌شود تا بسیاری از سیاست‌ها و قوانین از پشتوانه نظری ضعیفی برخوردار باشد.

### ۸-۱۰ ارتباط راهحل و مسئله

پیش‌نویس اولیه قانون برگزاری مناقصات، محاسن بیشتری نسبت به قانون مصوب دارد. در آن پیش‌نویس دایره شمول بسیار گسترده‌تر و این امر کارایی و اثربخشی آن را بیشتر می‌کرد. باین‌حال قانون فعلی نیز در قیاس با قوانین سابق مزایای بسیار زیادی دارد و در واقع می‌توان گفت پاسخ مسئله را تا حدود زیادی داده است. یکی از ویژگی‌های بسیار مهم این قانون منسجم کردن قوانین مناقصات است که تا پیش از این به‌صورت پراکنده و توأم با تفسیرهای مختلف بود. این یکسان‌سازی باعث افزایش کارایی و کاهش میزان فساد اقتصادی می‌شود. نکته مهمی که در این قانون رعایت شده، اصل برابری است که براساس آن شرکت‌کنندگان در مناقصه از حقوق برابری نسبت به یکدیگر برخوردار شده‌اند.

بنابراین در تحلیل نهایی می‌توان گفت با وجود برخی نواقصی که از نبود سیاست‌پژوهی کامل و بررسی همه‌جانبه مسئله ناشی می‌شود، قانون مصوب تا حدود زیادی پاسخ‌گوی مسئله اصلی یعنی پراکندگی قوانین مناقصات بوده است و این قانون می‌تواند میزان کارایی و اثربخشی مناقصات را افزایش دهد.

## فصل یازدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت

### مقدمه

قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت به عنوان یک نوع سیاست بازتوزیعی و همچنین تنظیمی در ۱۳ ماده و ۲ تبصره در ۱۳۸۶/۹/۱۸ در هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در این سیاست به اهداف و ارزش‌هایی مانند توسعه حمل و نقل درون شهری و برون شهری، بهینه‌سازی خدمات ذی ربط، بهینه‌سازی مصرف سوخت و همچنین بهینه‌سازی تولید خودرو در کشور توجه شده است. بر همین اساس روش‌هایی چون اعطای کمک بلاعوض یارانه‌ای، اعطای تسهیلات، اولویت دادن به حمل و نقل ریلی، نظارت بر اجرای زمان‌بندی شده طرح‌ها و پروژه‌ها، ایمن‌سازی، ساخت و ساز توسعه، به کارگیری فناوری، آموزش و فرهنگ‌سازی، اعمال محدودیت، احداث، حمایت، استانداردسازی و خارج کردن از سبد حمایتی به عنوان سازوکارهای اجرایی این سیاست در نظر گرفته شده است.

این قانون به منظور تدوین نظامی برای توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، طراحی شده است که دو هدف اصلی یعنی بهبود حمل و نقل عمومی و اصلاح مصرف سوخت را دنبال می‌کند. بنابراین باید مشخص شود تدوین چنین نظامی در پاسخ به چه مسئله عمومی ضرورت تلقی شده و آیا راه‌حل پیشنهادی (قانون یاد شده) پاسخ‌گوی آن خواهد بود و چه فرایندی را طی کرده تا در قالب قانون تدوین شود.

### ۱-۱۱ متن قانون

ماده (۱) - دولت مکلف است در جهت توسعه حمل و نقل درون شهری و برون شهری کشور و مدیریت بر مصرف سوخت نسبت به بهینه‌سازی عرضه خدمات حمل و نقل (از طریق

اصلاح و توسعه شبکه حمل و نقل ریلی، برقی کردن خطوط و اجرای علائم و تأسیسات و ارتباطات، افزایش سرعت در شبکه ریلی، یکپارچه سازی و سامان دهی مدیریت حمل و نقل، اصلاح قیمت ها، ایمن سازی و بهبود تردد، بهسازی و از رده خارج نمودن خودروهای فرسوده سبک و سنگین مسافری و باری درون و برون شهری، تبدیل خودروهای بنزین سوز و گازوئیل سوز به دوگانه سوز، الزام معاینه فنی، توسعه ناوگان حمل و نقل همگانی ون، مینی بوس، مدی بوس و اتوبوس، استفاده از سامانه هوشمند حمل و نقل، ساخت و توسعه شبکه آزادراه ها و بزرگراه های بین شهری، حمل ترکیبی کالا از مبدأ تا مقصد نهایی با شبکه ریلی و شبکه مکمل جاده ای، الزام به داشتن توقفگاه در انواع باربری ها، احداث توقفگاه های عمومی، سامان دهی و ایجاد توقفگاه ها و پایانه های بار و مسافر شهری و برون شهری اعم از ریلی و جاده ای در نقاط مناسب از شهرها و حومه آن، افزایش امنیت و قابلیت اطمینان و دسترسی، بهینه سازی تقاضای حمل و نقل (از طریق اصلاح فرایندهای اداری، کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات، اصلاح کاربری زمین و آمایش سرزمین، اعمال محدودیت های ترافیکی، آموزش و فرهنگ سازی)، بهینه سازی مصرف انرژی (از طریق عرضه بنزین و گازوئیل در بخش های حمل و نقل و صنعت و کشاورزی با اولویت کارت هوشمند سوخت، احداث جایگاه های عرضه گاز، حمایت از ابداعات و اختراعات مؤثر در کاهش مصرف سوخت)، بهینه سازی تولید خودرو از طریق تولید خودروهای گازسوز، تأمین تجهیزات استفاده از گاز توسط خودروها، حمایت از تولید خودروهای برقی، دونیروی (هیبریدی) و کم مصرف، استانداردسازی تولید خودروی سبک و سنگین و موتورسیکلت در مصرف سوخت و کاهش آلاینده گی] و خروج بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی، حداکثر از ابتدای سال ۱۳۹۱ هجری شمسی اقدام نماید.

**ماده (۲) -** به دولت اجازه داده می شود برای اجرای احکام ماده (۱) این قانون اقدامات زیر را به عمل آورد:

۱. اعطای کمک های بلاعوض یارانه ای به بخش های غیردولتی مرتبط با اهداف این قانون،
۲. تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات ناوگان حمل و نقل همگانی، خودروهای کم مصرف، خودروهای گازسوز، نفت گاز، برقی و دونیروی (هیبریدی) و قطعات و تجهیزات مربوطه،

۳. تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات تجهیزات، تأسیسات، ماشین‌آلات و قطعات مورد نیاز شبکه و ناوگان ریلی (شهری و برون‌شهری) و توسعه آزادراه‌ها و بزرگراه‌ها،

۴. اعطای تسهیلات بانکی و پرداخت بخشی از سود تسهیلات بانکی به بخش‌های مرتبط با اهداف این قانون،

۵. تغییر کاربری اراضی و واگذاری زمین‌های مورد نیاز احداث جایگاه‌های عرضه گاز طبیعی تا پایان سال ۱۳۹۰ هجری شمسی به قیمت منطقه‌ای پس از تملک و پرداخت بهای عادلانه آنها به صاحبان اراضی،

۶. تعیین و اخذ جریمه، متناسب با مازاد مصرف سوخت و آلاینده‌گی از خودروهای سبک و سنگین به صورت پلکانی،

۷. تعیین و اخذ عوارض، بر مبنای میزان مصرف سوخت و آلاینده‌گی و نوع سوخت از خودروهای تولید داخل و وارداتی از تولیدکنندگان داخلی و واردکنندگان.

**ماده (۳) -** دولت مکلف است نظارت بر اجرای زمان‌بندی شده طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با اهداف این قانون را با راهکارهایی که در آیین‌نامه‌های اجرایی مشخص خواهد کرد، اعمال نماید و هر شش ماه یک‌بار گزارش پیشرفت کار را به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

**ماده (۴) -** توزیع کمک‌ها، یارانه‌ها، تسهیلات و اعتبارات موضوع این قانون و تعیین دستگاه مجری با توجه به شرح وظایف قانونی به عهده دولت است. دولت موظف است به‌نحوی اقدام کند که ضمن صرفه‌جویی، سرعت و کیفیت نیز لحاظ گردد.

**ماده (۵) -** شرکت‌های بیمه‌گر موظف‌اند متناسب با ارزیابی دولت از عملکرد دستگاه‌های مؤثر در کاهش حوادث و تلفات حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری، معادل ۵۰ درصد صرفه‌جویی حاصل از عدم پرداخت خسارات بیمه‌بدنه و شخص ثالث را برای آموزش و فرهنگ‌سازی ایمنی تردد، تأمین تجهیزات، اصلاح فیزیکی نقاط و مقاطع حادثه‌خیز و کمک به پرداخت هزینه‌های جاری (با تصویب طرح‌ها و اعتبارات پیشنهادی از سوی شهرداری‌ها در شورای هماهنگی ترافیک استان و از سوی وزارت راه و ترابری و پلیس راهور، در کمیسیون ایمنی راه‌های وزارت راه و ترابری) به دستگاه‌های مذکور اختصاص دهند.

**ماده (۶) -** دولت موظف است با اولویت حمل و نقل ریلی به گونه‌ای اقدام نماید که سهم حمل و نقل ریلی در جابه‌جایی بار و مسافر و مصرف سوخت در حمل و نقل برون‌شهری بر مقادیر جدول شماره ۱ این قانون منطبق شود.

**ماده (۷) -** دولت موظف است سیاست‌های بخش حمل و نقل همگانی شهری را به گونه‌ای تنظیم نماید که از ابتدای سال ۱۳۹۱ هجری شمسی در مجموع ۷۵ درصد سفرهای درون‌شهری پوشش داده شده و سهم هریک از بخش‌های حمل و نقل همگانی و مصرف سرانه بنزین در روز براساس جدول شماره ۲ باشد.

**تبصره -** در شهر تهران نسبت تسهیم حمل و نقل عمومی از کل سفرهای درون‌شهری برای اتوبوس‌رانی، تاکسی‌رانی و حمل و نقل ریلی به ترتیب تا حداکثر ۲۵ درصد، ۲۰ درصد و ۳۰ درصد می‌باشد.

**ماده (۸) -** در صورتی که شهرداری شهرهای دارای شهرک اقماری، شرکت‌های شهرک‌های جدید، شرکت‌ها و کارخانه‌ها، هزینه تأمین زیرساخت و ابنیه خطوط ریلی به شهرک‌های اقماری، شهرهای جدید یا محل شرکت یا کارخانه را تأمین نمایند، دولت هزینه روسازی، علائم، تأسیسات و ناوگان اجرای پروژه‌های مربوطه را تأمین خواهد کرد. **تبصره -** اعتبارات مورد نیاز این بند از محل اعتبارات پیش‌بینی شده در ماده (۱۰) این قانون تأمین خواهد شد.

**ماده (۹) -** مدیریت حمل و نقل بار و مسافر در محدوده شهر و حومه آن به عهده شهرداری است.

**ماده (۱۰) -** اعتبارات مورد نیاز موضوع این قانون به میزان چهل هزار میلیارد ریال در بخش درون‌شهری و شصت هزار میلیارد ریال در بخش برون‌شهری در هر سال تعیین می‌گردد. دولت مجاز است این اعتبارات را در دو ردیف متمرکز درون‌شهری و برون‌شهری از محل درآمد عمومی، صرفه‌جویی حاصل از اجرای این قانون و حساب ذخیره ارزی تأمین و در بودجه سنواتی منظور نماید. این اعتبارات در حساب مخصوص نزد خزانه‌داری کل کشور به صورت ۱۰۰ درصد تخصیص یافته تلقی می‌گردد.

**ماده (۱۱) -** وصولی‌های موضوع بندهای «۶» و «۷» مواد (۲ و ۵) بین شهرداری‌ها و وزارت راه و ترابری جهت انجام تکالیف این قانون به نسبت ۶۰ درصد و ۴۰ درصد در قالب



بودجه‌های سنواتی توزیع می‌گردد. کمک به شهرهای فاقد سامانه ریلی شهری مصوب برای سامان‌دهی حمل‌ونقل همگانی و بهبود عبور و مرور دارای اولویت است.

**ماده (۱۲)** - آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر دو ماه پس از ابلاغ این قانون با پیشنهاد مشترک نماینده ویژه ریاست جمهوری، وزارت راه و ترابری، وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**ماده (۱۳)** - اجرای کلیه قوانین مغایر با این قانون به‌جز قانون توسعه ملغی‌الاثرب می‌گردد.

جدول ۱ برون‌شهری

انتهای سال					شرح
۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	
۷/۱	۱۲	۱۷	۲۳	۳۰	سهم حمل‌ونقل ریلی در حمل کالا (درصد)
۴	۶	۹	۱۳	۱۸	سهم حمل‌ونقل ریلی در حمل مسافر (درصد)
۵۳	۵۴	۵۵	۵۶	۵۷	سهم جابه‌جایی مسافر با حمل‌ونقل همگانی (درصد)
۴۰	۳۴	۲۷	۲۰	۱۵	نسبت کشته به ۱۰۰،۰۰۰ نفر جمعیت در تصادفات
۲۲	۲۰	۱۷	۱۳	۱۰	کشته به ۱۰،۰۰۰ وسیله نقلیه در تصادفات
۰/۱۶	۰/۱۵	۰/۱۴	۰/۱۳	۰/۱۲	سهم سوخت گازوئیل در حمل کالا (لیتر بر تن)

جدول ۲ درون‌شهری

انتهای سال					شرح
۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	
۴۱	۴۷	۵۵	۶۴	۷۵	سهم حمل‌ونقل همگانی از سفرهای شهری (درصد)
۲۴	۲۷	۳۱	۳۵	۴۰	متوسط سهم اتوبوس، مدی‌بوس، مینی‌بوس (درصد)
۱۶	۱۸	۲۰	۲۲	۲۵	سهم تاکسی و ون (درصد)
۱	۲	۴	۷	۱۰	سهم قطار شهری و حومه‌ای (درصد)
۱/۱	۱	۰/۹	۰/۸	۰/۷	مصرف سرانه روزانه بنزین حاصل از نفت (لیتر در روز بر نفر)

قانون فوق مشتمل بر ۱۳ ماده و ۲ تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۶/۹/۲۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

## ۱۱-۲ مسئله‌شناسی

همان‌طور که در مبحث ادبیات نظری گفته شد، سیاست و قانون در پاسخ به مسئله عمومی تدوین و تصویب می‌شود. اساساً سیاست‌ها بدون توجه به مسئله عمومی، قابلیت تصویب و اجرا نخواهد داشت. از این‌رو شناسایی مسئله عمومی و تدوین سیاست در راستای آن، گام اولیه در حل مسئله عمومی است. در این سیاست (قانون) نیز باید مسئله عمومی موجود را شناسایی کرد تا بتوان راه‌حل‌های مناسبی برای آن به‌دست آورد.

براساس تحقیقات به‌عمل آمده، مسئله اصلی که به‌موجب آن قانون یاد شده تنظیم و تصویب شده عبارت است از: افزایش بی‌رویه مصرف سوخت و بالا رفتن هزینه‌های کشور هم از لحاظ مالی و مادی و تخریب محیط زیست و هم در بعد آسیب‌پذیری دولت در عرصه سیاست خارجی. با توجه به مسئله فوق، توصیف، تبیین و نوع‌شناسی این مسئله، می‌تواند به تحلیل راه‌حل‌های اتخاذ شده (قانون مصوب) کمک کند. نتایج بررسی‌ها با سازوکار اسنادی و مصاحبه از افراد دخیل در این سیاست، گونه‌شناسی زیر را ارائه داده است:

- مسئله‌ای جاری و نهادینه شده بود (در حال حاضر دغدغه عموم سیاستگذاران بوده و به‌صورت یک مسئله فراگیر در نهادهای سیاستگذاری تحت بررسی است).
- به‌دلیل ضرورت آن در دستور کار قرار گرفت (مسئله از حساسیت و اثرگذاری بسیاری در سطح جامعه برخوردار بود).
- نخستین بار مورد توجه کارشناسان و اساتید دانشگاهی و نیز کارشناسان بخش دولتی در سازمان‌های متولی حمل‌ونقل و انرژی قرار گرفت.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور و سپس قوه مقننه در دستور کار خود قرار دادند.
- این مسئله پس از طی یک فرایند علمی و محققانه و تحت تأثیر مسائل سیاسی در دستور کار قرار گرفت.

- ازسوی کارشناسان و اتاق‌های فکر در مراکز تحقیقاتی که غالباً وابسته به دولت بودند، این مسئله تعریف شد.

- منابع اطلاعاتی مورد نیاز کارشناسان، نظریات ارائه شده ازسوی متخصصان انرژی و سوخت بود.

- موافقان این قانون کارشناسان و سازمان‌های مرتبط با سوخت و انرژی و مخالفان آن برخی کارشناسان و نمایندگان مجلس در ابتدای طرح مسئله بودند.

### ۳-۱۱ راه‌حل‌شناسی

- راه‌حل‌های ارائه شده ازسوی کارشناسان با بهره‌گیری از نظرات متخصصان مربوطه فراهم آمد.

- راه‌حل‌های جدیدی که سابقه‌ای در کشور نداشت اما از تجربیات کشورهای دیگر بهره گرفته شد.

- از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران، راه‌حل مؤثری بوده و دارای مبنای علمی است و همچنین تأمین‌کننده منافع گروه‌های ذی‌نفع است. از این رو تنها راه‌حل ممکن بود و سطحی از رضایت‌بخشی را تأمین می‌کرد، اگرچه بهترین نبود.

- منبع تأمین اطلاعات برای ارائه راه‌حل تجربیات تعریف‌کنندگان، انجام پژوهش و مطالعه تطبیقی از دیگر کشورها، بهره‌گیری از نظرات کارشناسان و گروه‌های صنفی بوده است.

- ارائه‌کنندگان راه‌حل نیز کارشناسان و متخصصان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، بانک جهانی، مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی دستگاه‌های ذی‌ربط بودند.

- بازیگران اصلی در مراحل مختلف این قانون کارشناسان وابسته به قوای مجریه و مقننه بودند.

- موافقان با راه‌حل انتخاب شده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، کمیسیون عمران مجلس، ستاد تبصره «۱۳»، نیروی انتظامی، شرکت پالایش و پخش وزارت نفت و دیگر سازمان‌های تولیدکننده انرژی بوده و مخالفان نیز سازمان بازرسی کل کشور، اغلب جایگاه‌داران سوخت و دارندگان وسایل نقلیه عمومی بودند.

#### ۴-۱۱ فرایند بررسی مسئله

مسئله‌شناسی و راه‌حل اتخاذ شده که به قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت نام‌گذاری شده است پیش از آنکه در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد، به‌صورت دو لایحه مجزا با عناوین «توسعه حمل‌ونقل عمومی درون‌شهری و مدیریت مصرف سوخت» و «مدیریت سوخت در بخش حمل‌ونقل عمومی برون‌شهری» از سوی دولت به مجلس ارائه شده بود. که پس از ارائه به مجلس در کمیسیون عمران و با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس و ستاد تبصره «۱۳»، این دو در غالب یک لایحه با عنوان لایحه «توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت»، در دستور کار مجلس قرار گرفت.

در بررسی سابقه این موضوع باید اذعان داشت که مسئله سوخت و حمل‌ونقل عمومی به‌دلیل حساسیت و اثرگذاری‌اش بر بخش‌های مختلف اجتماعی و سیاسی کشور - که بخشی از آن ناشی از تهدیدات خارجی بوده و دغدغه عموم مردم و سیاستگذاران را به‌خود جلب کرده بود - از ابتدای سال‌های برنامه اول توسعه و برنامه‌های بعد، نهادینه شد و در دستور کار سیاستگذاری قرار گرفت. اغلب کارشناسان و اساتید دانشگاهی و نیز کارشناسان دولتی در حوزه انرژی و سوخت از کسانی بودند که به حساسیت و اثرگذاری مسئله پی برده و به‌دلیل گستردگی آثار منفی مدیریتی در مصرف سوخت و حمل‌ونقل عمومی آن را به دستور کار سیاستگذاران وارد کردند. اما همان‌طور که گفته شد این مسئله زمانی نهادینه شد که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری) لایحه‌ای تقدیم مجلس شورای اسلامی نمود که در تدوین آن علاوه بر کارشناسان سازمان مذکور از سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت، شرکت‌ها و سازمان‌های متولی انرژی کشور و همچنین کارشناسانی از کره، ژاپن و بانک جهانی، در تدوین و تهیه این لایحه مشارکت داشتند.

پس از ارائه لایحه از سوی دولت به مجلس، برای بررسی به مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع شد که پس از تشکیل یک تیم کارشناسی، شرایطی برای بهره‌گیری از نظرات کارشناسان، دستگاه‌ها و ذی‌نفعان حوزه سوخت و انرژی (حدود ۳۵ مورد) فراهم آمد. پس از آن برای تصویب در اختیار کمیسیون عمران قرار گرفت و سپس در صحن علنی مجلس تصویب شد.

## ۵-۱۱ تحلیل فرایند

سیاستگذاری در خصوص سوخت و انرژی در کشوری که دولت در قبال آن هزینه بسیاری را پرداخت می‌کند از اهمیت خاصی برخوردار است. چنانکه از یک سو توان انرژی داخلی کشور نیاز روزافزون آن را جوابگو نبوده و از سوی دیگر کمک و یارانه اختصاص یافته به این حوزه بخش فراوانی از بودجه کشور را مصروف خود می‌کند. و مصرف‌کنندگان را از اهداف مطلوب کمک‌کنندگان دور کرده است. به همین علت و دلایل مختلف داخلی و خارجی دیگر، به خصوص تحریم‌های اقتصادی که منافع ملی را در معرض تهدید قرار می‌داد، بر اهمیت سیاستگذاری آن افزود.

از آنجاکه موضوع، ارتباط مستقیمی با دولت داشت، کارشناسان بدنه دولت نخستین گروه یا افرادی بودند که تلاش کردند آن را وارد دستور کار سیاستگذاری کرده و در اولویت تصمیمات سیاستگذاران قرار دهند و به همین علت در همه مراحل تدوین، بررسی و تصویب نهایی راه‌حل مربوطه، کارشناسان در کنار سیاستگذاران فعالیت می‌کردند.

یکی از موضوعات مطرح در خصوص این قانون آن است که با توجه به اهمیت این مسئله از زمان طرح آن به‌عنوان یک مسئله از سوی کارشناسان تا زمان تصویب در سال ۱۳۸۶ نزدیک به بیست سال سپری می‌شود تا به شکل یک قانون مستقل درآید. اگرچه در قوانین برنامه‌ای دوم و سوم اشاراتی به آن شده و تصمیماتی اتخاذ می‌شود اما تبدیل شدن آن به یک سیاست مدون قانونی، تنها تحت تأثیر گسترده و عمیق شدن آثار ناخواسته آن در کل جامعه و مورد تهدید واقع شدن منافع ملی، بوده است. به تعبیری وقتی چرخه حیات مسئله سوخت و انرژی به اوج خود رسیده بود، در دستور کار سیاستگذاران قرار گرفت، که چنین روندی گاهی هزینه‌های بسیاری را متوجه نظام سیاستگذاری و اجرا خواهد کرد.

از نکات مهم در فرایند سیاستگذاری در حوزه سوخت و حمل‌ونقل باید به جایگاه چشمگیر اتاق‌های فکر و مراکز تحقیقاتی اشاره کرد که از زمان شناسایی مسئله، ارائه آن به دستگاه سیاستگذاری، ارائه راه‌حل‌های مربوطه، شناسایی ارزیابی و راه‌حل‌ها و تأیید نهایی آنها، تا قبل از تصویب در کنار این سیاست حرکت کرده و حضور مؤثر

داشته‌اند. اگرچه این مراکز و اتاق‌ها در وابستگی و پیوستگی کامل با بخش دولتی و عمومی بوده‌اند که دلیل آن را باید در ماهیت دولتی مسئله جست‌وجو کرد.

در این میان بخش خصوصی (به‌عنوان مصرف‌کنندگان اصلی) و حتی نهادهای مدنی خواسته یا ناخواسته نقشی در فرایند سیاستگذاری درخصوص سیاست مذکور ندارند. این امر را می‌توان از چند بعد توجه کرد. یکی از دلایل اصلی آن دولتی بودن این مسئله است. چرا که وقتی دولت خود تولیدکننده و توزیع‌کننده است و مدیریت این امر را برعهده دارد نمی‌توان انتظاری از مصرف‌کننده داشت تا درخصوص مسئله‌ای که به نوعی درگیر با کالایی عمومی است، وارد شود. دلیل دیگر آنکه نهادهای مدنی که بازوان و ابزار بیان خواست عمومی است، درخصوص سیاست مذکور هیچ‌گاه شکل نگرفته و تنها نهاد صنفی مربوط به جایگاه‌داران عرضه سوخت است که نظرات خود را با توجه به درخواست از آنها به فرایند سیاستگذاری وارد می‌کنند. این موضوع می‌تواند ناشی از نبود رغبت اجتماعی برای ایجاد تشکلهای غیردولتی در این موارد باشد و منافی در ایجاد چنین تشکلهایی احساس نمی‌شود. شاید بنا به دلایل مختلف دیگری که جای بحث آنها در اینجا نیست، بخش خصوصی در فرایند چنین سیاستگذاری‌هایی وارد نشده و ارائه نظر نمی‌کند. به همین دلیل رسانه‌ها نیز در کنار این فرایند قرار نگرفته و به انتقال مطالب و موضوعات مطروحه در جامعه نمی‌پردازند.

موضوع تأمل‌پذیر در فرایند سیاستگذاری قانون مدیریت سوخت و حمل‌ونقل عمومی، مخالفت‌ها و موافقت‌های مربوط به مسئله و راه‌حل‌هاست. در هنگام شکل‌گیری مسئله و وارد کردن آن در دستور کار سیاستگذاری در اوایل تدوین برنامه اول توسعه، به این مسئله توجه زیادی نشد و از اولویت لازم برخوردار نبود اما پس از گذشت چندین سال و تأثیرگذاری مسئله بر ابعاد مختلف جامعه، پذیرش عمومی بوروکرات‌ها و سیاستگذاران مشاهده شده است. به همین منوال نیز با طرح اولیه راه‌حل‌های مربوطه حتی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نیز کارشناسان دیگر، مخالفت‌هایی صورت گرفت. این مخالفت‌ها نه به دلیل آنکه راه‌حل‌ها چندان کارشناسی نبودند، بلکه چون اطلاعات و اسناد پشتیبان لازم برای کسب آگاهی از راه‌حل‌ها در اختیار قرار نگرفته بود، تنها پس از گذشت زمان و کسب آگاهی با راه‌حل‌ها موافقت شد.

### ۱۱-۶ مدل‌های به‌کار رفته در فرایند سیاستگذاری

در یک نگاه کلی مدل فرایند سیاستگذاری در خصوص مسئله سوخت و حمل‌ونقل عمومی ترکیبی از چند مدل نظری است که به‌نحوی می‌توان با فرایند طی شده تطبیق داد. مهم‌ترین مدلی که می‌توان ترسیم کرد، نهادگرایی است. براساس این مدل، سیاست به‌عنوان پیامد نهادی است و تا زمانی که سیاستی را نهادهای دولتی اتخاذ، اجرا و به پیش نبرند، تبدیل به یک سیاست عمومی نمی‌شود. بر همین اساس نهادهای دولتی ابتدا به سیاست مشروعیت می‌بخشند و سپس فراگیر شده و همه مردم جامعه را شامل می‌شود و در نهایت دولت اعمال اجبار را در جامعه در انحصار خود دارد و قادر است ناقضان سیاست‌ها را به جزای خود برساند. در این سیاست نیز نهادهای دولتی (اعم از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، شرکت پالایش و پخش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مجلس شورای اسلامی) بازیگران اصلی این فرایند بوده‌اند.

مطابق نظریه نخبگان، سیاست‌های عمومی ترجیحات و ارزش‌های نخبگان حاکم است. اکثر مردم از سیاستگذاری عمومی اطلاعات ضعیفی دارند و نسبت به آن بی‌تفاوت‌اند و این نخبگان هستند که آرا و نظریات عموم را در قالب سیاست‌های عمومی شکل می‌دهند. از این‌رو از بدو طرح مسئله سوخت و حمل‌ونقل عمومی، به دلیل وابستگی آن به دولت، نخبگان حکومتی در این فرایند مؤثر بوده و تا پایان برای تصویب آن تلاش کردند. همچنین، با توجه با آنکه ارزشگذاری در خصوص مسئله سوخت و حمل‌ونقل عمومی و قرار گرفتن آن در دستور کار سیاستگذاری عمومی و نیز اقتدار حاکم بر راه‌حل‌های اتخاذ شده، نشان از آثار نظام سیاسی است، که مجموعه‌ای از ساختارها و فرایندهای به هم مرتبط است و کارکردهای آن نظام به‌طور مقتدرانه‌ای ارزش‌هایی را برای اجتماع تخصیص می‌دهد. برون‌دادهای (راه‌حل‌ها) نظام سیاسی، تخصیص مقتدرانه ارزش‌های نظام است و این تخصیص سیاست عمومی را تشکیل می‌دهد.

در نهایت باید گفت از آنجاکه سیاستگذاران و بازیگران این سیاست توان گردآوری، ارزیابی و نتیجه‌گیری کامل از اهداف، نتایج، آثار و منافع حاصل از اجرایی شدن یا نشدن سیاست‌های اتخاذ شده را نداشته و تنها توان اتخاذ گزینه‌های محدودی را داشته‌اند، از مدل عقلانی (سیاست به‌عنوان حداکثرسازی نفع اجتماعی) تبعیت نکرده و اعمال تغییرات

براساس مدل تغییرات تدریجی، که در آن بر تغییرات جزئی در سیاست‌های موجود به جای تغییرات اساسی تمرکز دارد، برجسته است.

#### ۱۱-۷ دلایل اصلی تصویب قانون

عمده‌ترین دلیل برای تصویب این قانون مواردی چون اختصاص حجم زیادی از منابع مالی و بودجه‌ای کشور به واردات فراورده، کافی نبودن امکانات زیربنایی برای جابه‌جایی این میزان فراورده‌ها از بنادر به مبادی مصرف، یافتن راه‌های مؤثر برای تولید وسایل نقلیه استاندارد و کم‌مصرف و توسعه شبکه حمل‌ونقل عمومی است.

#### ۱۱-۸ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل جامعه

نبود امکانات زیربنایی در بخش حمل‌ونقل عمومی باعث شده تا هر ساله حجم زیادی از منابع مالی کشور به واردات بنزین و نفت گاز اختصاص یابد. در واقع فراهم نبودن چنین امکاناتی در کشور سبب شد تا سیاستگذاری‌های انجام شده به‌منظور کاهش مصرف این فراورده‌ها از جمله بنزین از کارایی لازم برخوردار نباشد. بدین‌منظور از سال ۱۳۸۵ اهتمام برای حل مشکل حمل‌ونقل کشور به‌طور جدی آغاز شد و بدین ترتیب تبصره «۱۳» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به توسعه حمل‌ونقل اختصاص یافت و به دنبال آن «قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون برای دستیابی به اهداف توسعه حمل‌ونقل عمومی دارای اهداف کمی و کیفی بسیاری است.

تا قبل از تصویب این قانون نظرات متفاوتی درباره اصلاح وضع موجود در کشور وجود داشت. یکی از این موارد ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه بود. هدف اصلی این ماده آن بود که از فروردین سال ۱۳۸۴ (سال اول برنامه چهارم توسعه)، فراورده‌های نفتی باید به قیمت فوب خلیج فارس در بازار مصرف داخلی عرضه شود. آن زمان معتقد بودند این شیوه بار تورمی زیادی را در کشور ایجاد می‌کند و باعث شد که این ماده اصلاح شود. اما در قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی برای حذف بار تورمی، راه‌های غیرقیمتی را در پیش گرفتند و مقرر شد از ابتدای سال ۱۳۹۱ (چهار سال پس از



اجرای قانون) بنزین و نفت گاز از سبد حمایتی خارج شود. در واقع اتخاذ این شیوه باعث می‌شود که از بار تورمی اجرای قانون کاسته شود.

### ۹-۱۱ ابزارهای اجرایی قانون تا چه اندازه پاسخ‌گوست؟

همان‌طوری که توضیح داده شد، این قانون اهداف کمی و کیفی بسیاری را پیگیری می‌کند. مطالعه قانون بیان‌گر این واقعیت است که برای کاهش مصرف سوخت (بنزین و نفت گاز) که هدف اصلی قانون می‌باشد، اهداف دیگری نیز متصور شده است که از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، استفاده از شبکه راه‌آهن کشور در حمل‌ونقل بار و مسافر، توسعه و احداث جایگاه‌های سی.ان.جی<sup>۱</sup> و تولید خودروهای کم‌مصرف از جمله آنهاست. اما آخرین گزارش عملکرد این قانون که در اردیبهشت ۱۳۸۸ با شماره مسلسل ۹۶۳۰ در دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن مرکز پژوهش‌ها منتشر شد، نشان می‌دهد در دستیابی به این اهداف توفیق چندانی حاصل نشده است. یکی از دلایل عمده ناکامی را می‌توان در نبود امکانات لازم برای اجرای قانون، ناهماهنگی مجریان، بی‌تناسبی اهداف با امکانات موجود کشور و در اولویت نبودن قانون برای تمامی دست‌اندرکاران اشاره کرد.

### ۱۰-۱۱ جمع‌بندی

در پایان برای ارزیابی و تحلیل سیاست عمومی مطلوب، قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت به چند شاخص توجه می‌شود.

۱. **منفعت عمومی:** قانون مورد نظر دارای اهداف بسیار مهمی برای توسعه حمل‌ونقل عمومی کشور است که در نهایت کاهش مصرف بنزین و نفت گاز را به دنبال دارد. کاهش مصرف این دو فراورده به لحاظ امنیتی با توسعه و پیگیری سایر اهداف گره خورده است. اگر توسعه و پیگیری برای اجرای این اهداف میسر نشود، عملاً دستیابی به آن هدف ممکن نخواهد بود. در واقع با کاهش مصرف این فراورده نیاز به واردات کاهش می‌یابد و منابع وارداتی صرف توسعه در سایر بخش‌ها می‌شود.

۲. **اثر بخشی و کارایی:** مطابق گزارش عملکرد، در بخش‌هایی مانند استفاده از

---

1. Compressed Natural Gas (CNG)

ظرفیت‌های موجود راه‌آهن کشور برای جابه‌جایی بار که امکانات زیربنایی آن فراهم شده عملاً توفیق چندانی حاصل نشده است. در مورد اهداف دیگر نیز در متن گزارش نحوه عملکرد ارائه شده است.

۳. سازگاری با قوانین: به نظر می‌آید به دلیل تحقق ناکافی اهداف مندرج در قانون، هنوز این قانون به اولویت اصلی برای کشور تبدیل نشده است.

## فصل دوازدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی

### مقدمه

توسعه و تغییر در مبادلات جهانی و تحولات بین‌المللی دهه هفتاد (هجری شمسی) باعث شده تا سیاستگذاران اقتصادی کشور برای جذب سرمایه‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی تدابیری بیاندیشند. به همین مناسبت، قانونی تدوین و تصویب شد که با ارائه خدمات و حمایت‌های ویژه جذب سرمایه‌گذاری خارجی را در پی داشته باشد. قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به‌عنوان سیاستی تشویقی و حمایتی و با رویکردی تنظیمی، در ۲۵ ماده و ۱۱ تبصره در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. نهایه شدن این قانون در مجمع تشخیص مصلحت نظام و در تاریخ ۱۳۸۱/۳/۴ صورت پذیرفت. اهداف و ارزش‌های بیان شده در این قانون دربردارنده رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، ارتقای کیفیت تولیدات داخلی، افزایش فرصت‌های شغلی، افزایش صادرات و توسعه اقتصادی است که در این راه روش‌هایی چون تسهیل و تسریع امور پذیرش و فعالیت سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کشور، تضمین و انتقال سرمایه خارجی، فراهم‌آوری امکان دسترسی همگانی به اطلاعات سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد فرصت‌های سرمایه‌گذاری شرکای ایرانی در نظر گرفته شد.

### ۱۲-۱ متن قانون

#### ۱۲-۱-۱ فصل اول - تعاریف

ماده (۱) - اصطلاحات و عبارات به‌کار برده شده در این قانون دارای معانی زیر می‌باشد:

قانون - قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی.

سرمایه‌گذار خارجی - اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرایرانی و یا ایرانی با استفاده از

سرمایه با منشاء خارجی که مجوز سرمایه‌گذاری موضوع ماده (۶) را اخذ نموده باشند. سرمایه خارجی - انواع سرمایه اعم از نقدی و یا غیرنقدی که توسط سرمایه‌گذار خارجی به کشور وارد می‌شود و شامل موارد زیر می‌گردد:

الف) وجوه نقدی که به صورت ارز قابل تبدیل، از طریق نظام بانکی یا دیگر طرق انتقال وجوه که مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران باشد، به کشور وارد شود،

ب) ماشین‌آلات و تجهیزات،

ج) ابزار و قطعات یدکی، قطعات منفصله و مواد اولیه، افزودنی و کمکی،

د) حق اختراع، دانش فنی، اسامی و علائم تجاری و خدمات تخصصی،

ه) سود سهام قابل انتقال سرمایه‌گذار خارجی،

و) سایر موارد مجاز با تصویب هیئت دولت.

سرمایه‌گذاری خارجی - به‌کارگیری سرمایه خارجی در یک بنگاه اقتصادی جدید یا موجود پس از اخذ مجوز سرمایه‌گذاری.

مجوز سرمایه‌گذاری - مجوزی که برطبق ماده (۶) این قانون برای هر مورد سرمایه‌گذاری خارجی صادر می‌شود.

سازمان - سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران موضوع ماده (۵) قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی مصوب ۱۳۵۳/۴/۲۴.

هیئت - هیئت سرمایه‌گذاری خارجی موضوع ماده (۶) این قانون.

## ۱-۲-۱۲ - شرایط عمومی پذیرش سرمایه خارجی

ماده (۲) - پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی براساس این قانون و با رعایت سایر قوانین و مقررات جاری کشور می‌بایست به‌منظور عمران و آبادی و فعالیت تولیدی اعم از صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدمات براساس ضوابط زیر صورت پذیرد:

الف) موجب رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، ارتقای کیفیت تولیدات، افزایش فرصت‌های شغلی و افزایش صادرات شود.

ب) موجب تهدید امنیت ملی و منافع عمومی، تخریب محیط زیست، اخلال در اقتصاد کشور و تضییع تولیدات مبتنی بر سرمایه‌گذاری‌های داخلی نشود.

ج) متضمن اعطای امتیاز توسط دولت به سرمایه‌گذاران خارجی نباشد منظور از امتیاز، حقوق ویژه‌ای است که سرمایه‌گذاران خارجی را در موقعیت انحصاری قرار دهد. د) سهم ارزش کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی موضوع این قانون نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی در زمان صدور مجوز، در هر بخش اقتصادی از ۲۵ درصد و در هر رشته، از ۳۵ درصد بیشتر نخواهد بود. تعیین رشته‌ها و میزان سرمایه‌گذاری در هریک از آنها طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران برسد.

سرمایه‌گذاری خارجی جهت تولید کالا و خدمات برای صدور به خارج از کشور به‌جز نفت خام از این نسبت‌ها معاف است.

**تبصره -** قانون مربوط به تملک اموال غیرمنقول اتباع خارجی مصوب ۱۳۱۰/۳/۱۶ کماکان به قوت خود باقی می‌باشد. تملک هر نوع زمین به هر میزان به نام سرمایه‌گذار خارجی در چارچوب این قانون مجاز نمی‌باشد.

**ماده (۳) -** سرمایه‌گذاری‌های خارجی که براساس مفاد این قانون پذیرفته می‌شوند از تسهیلات و حمایت‌های این قانون برخوردارند. این سرمایه‌گذاری‌ها به دو طریق زیر قابل پذیرش هستند:

الف) سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در زمینه‌هایی که فعالیت بخش خصوصی در آن مجاز می‌باشد.

ب) سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کلیه بخش‌ها در چارچوب روش‌های مشارکت مدنی، بیع متقابل و ساخت، بهره‌برداری و واگذاری که برگشت سرمایه و منافع حاصله صرفاً از عملکرد اقتصادی طرح مورد سرمایه‌گذاری ناشی شود و متکی به تضمین دولت یا بانک‌ها و یا شرکت‌های دولتی نباشد.

**تبصره -** مادام‌که سرمایه‌گذاری موضوع روش‌های ساخت، بهره‌برداری و واگذاری مندرج در بند «ب» این ماده و سود مترتب بر آن مستهلک نشده است، اعمال حق مالکانه نسبت به سهم سرمایه باقی مانده در بنگاه اقتصادی سرمایه‌پذیر توسط سرمایه‌گذار خارجی مجاز می‌باشد.

**ماده (۴) -** سرمایه‌گذاری دولت یا دولت‌های خارجی در جمهوری اسلامی ایران حسب

مورد منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد. سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی خارجی، خصوصی تلقی می‌گردد.

### ۳-۱-۱۲ فصل سوم - مراجع ذیصلاح

**ماده (۵) -** سازمان، تنها نهاد رسمی تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کشور و رسیدگی به کلیه امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌باشد و درخواست‌های سرمایه‌گذاران خارجی در خصوص امور مربوطه از جمله پذیرش، ورود، به‌کارگیری و خروج سرمایه می‌باید به آن سازمان تسلیم گردد.

**ماده (۶) -** به‌منظور رسیدگی و اخذ تصمیم در خصوص درخواست‌های موضوع ماده (۵)، هیئتی با نام هیئت سرمایه‌گذاری خارجی به ریاست معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس کل سازمان و مرکب از معاون وزیر امور خارجه، معاون رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاون رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و حسب مورد، معاونان وزارتخانه‌های ذی‌ربط تشکیل می‌گردد.

در ارتباط با درخواست پذیرش، مجوز سرمایه‌گذاری پس از تصویب هیئت با تأیید و امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌گردد.

به هنگام پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی، هیئت موظف به رعایت ضوابط مندرج در ماده (۲) این قانون می‌باشد.

**تبصره -** سازمان مکلف است درخواست‌های سرمایه‌گذاری را پس از بررسی مقدماتی حداکثر ظرف پانزده روز از تاریخ دریافت آنها همراه با نظر خود در هیئت مطرح نماید. هیئت موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ مطرح شدن درخواست‌های مذکور به موضوع رسیدگی و تصمیم نهایی خود را کتباً اعلام نماید.

**ماده (۷) -** به‌منظور تسهیل و تسریع امور مربوط به پذیرش و فعالیت سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کشور، کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت امور خارجه، وزارت بازرگانی، وزارت کار و امور اجتماعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گمرک جمهوری اسلامی ایران، اداره کل ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی و سازمان حفاظت محیط زیست مکلف‌اند نسبت به معرفی یک نماینده تام‌الاختیار با

امضای بالاترین مقام دستگاه به سازمان اقدام نمایند. نمایندگان معرفی شده به‌عنوان رابط و هماهنگ‌کننده کلیه امور مربوطه در آن دستگاه با سازمان شناخته می‌شوند.

#### ۴-۱-۱۲ فصل چهارم - تضمین و انتقال سرمایه خارجی

ماده (۸) - سرمایه‌گذاری‌های خارجی مشمول این قانون از کلیه حقوق، حمایت‌ها و تسهیلاتی که برای سرمایه‌گذاری‌های داخلی موجود است به‌طور یکسان برخوردار می‌باشند.

ماده (۹) - سرمایه‌گذاری خارجی مورد سلب مالکیت و ملی شدن قرار نخواهد گرفت مگر برای منافع عمومی، به‌موجب فرایند قانونی، به روش غیرتبعیض‌آمیز و در مقابل پرداخت مناسب غرامت به مأخذ ارزش واقعی آن سرمایه‌گذاری بلافاصله قبل از سلب مالکیت. تبصره «۱» - تقاضای جبران خسارت وارده باید حداکثر در مدت یک سال پس از سلب مالکیت یا ملی شدن به هیئت تسلیم شود.

تبصره «۲» - اختلاف ناشی از سلب مالکیت یا ملی شدن براساس ماده (۱۹) این قانون حل و فصل خواهد شد.

ماده (۱۰) - واگذاری تمام یا بخشی از سرمایه خارجی به سرمایه‌گذار داخلی و یا با موافقت هیئت و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی به سرمایه‌گذار خارجی دیگر مجاز می‌باشد. در صورت انتقال به سرمایه‌گذار خارجی دیگر، انتقال‌گیرنده که باید حداقل دارای شرایط سرمایه‌گذار اولیه باشد، از نظر مقررات این قانون جایگزین و یا شریک سرمایه‌گذار قبلی خواهد بود.

#### ۵-۱-۱۲ فصل پنجم - مقررات پذیرش، ورود و خروج سرمایه خارجی

ماده (۱۱) - سرمایه خارجی می‌تواند به یک یا ترکیبی از صور زیر به کشور وارد و تحت پوشش این قانون قرار گیرد:

الف) وجوه نقدی که به ریال تبدیل می‌شود.

ب) وجوه نقدی که به ریال تبدیل نمی‌شود و مستقیماً برای خریدها و سفارشات مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی مورد استفاده قرار گیرد.

ج) اقلام غیرنقدی پس از طی مراحل ارزیابی توسط مراجع ذیصلاح.

**تبصره -** ترتیبات مربوط به نحوه ارزیابی و ثبت سرمایه خارجی در آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهد شد.

**ماده (۱۲) -** نرخ ارز مورد عمل به هنگام ورود یا خروج سرمایه خارجی و همچنین کلیه انتقالات ارزی در صورت تک‌نرخ بودن ارز همان نرخ رایج در شبکه رسمی کشور و در غیر این صورت نرخ آزاد روز به تشخیص بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ملاک خواهد بود.

**ماده (۱۳) -** اصل سرمایه خارجی و منافع آن یا آنچه که از اصل سرمایه در کشور باقی مانده باشد با دادن پیش‌آگهی سه‌ماهه به هیئت و بعد از انجام کلیه تعهدات و پرداخت کسورات قانونی و تصویب هیئت و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی قابل انتقال به خارج خواهد بود.

**ماده (۱۴) -** سود سرمایه‌گذاری خارجی پس از کسر مالیات و عوارض و اندوخته‌های قانونی با تصویب هیئت و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی قابل انتقال به خارج است.

**ماده (۱۵) -** پرداخت‌های مربوط به اقساط اصل تسهیلات مالی سرمایه‌گذاران خارجی و هزینه‌های مربوطه، قراردادهای حق اختراع، دانش فنی، کمک‌های فنی و مهندسی، اسامی و علائم تجاری، مدیریت و قراردادهای مشابه در چارچوب سرمایه‌گذاری خارجی براساس مصوبات هیئت و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی، قابل انتقال به خارج می‌باشد.

**ماده (۱۶) -** انتقالات موضوع مواد (۱۳، ۱۴ و ۱۵) با رعایت مفاد بند «ب» ماده (۳) این قانون قابل انجام است.

**ماده (۱۷) -** تأمین ارز برای انتقالات موضوع مواد (۱۳، ۱۴ و ۱۵) به روش‌های زیر میسر است:

الف) خرید ارز از نظام بانکی.

ب) از محل ارز حاصل از صدور محصولات تولیدی و یا ارز حاصل از ارائه خدمات بنگاه اقتصادی که سرمایه خارجی در آن به‌کار گرفته شده است.

ج) صادرات کالاهای مجاز طبق فهرستی که در اجرای این بند به تصویب هیئت وزیران با رعایت قوانین و مقررات مربوطه می‌رسد.



**تبصره «۱»** - به‌کارگیری یک یا ترکیبی از روش‌های فوق در مجوز سرمایه‌گذاری درج می‌گردد.

**تبصره «۲»** - در مورد سرمایه‌گذاری‌های موضوع بند «ب» ماده (۳) چنانچه وضع قوانین یا مصوبات دولت، موجب ممنوعیت یا توقف اجرای موافقت‌نامه‌های مالی، پذیرفته شده در چارچوب این قانون شود، زیان حاصل حداکثر تا سقف اقساط سررسید شده توسط دولت تأمین و پرداخت می‌گردد. حدود تعهدات قابل پذیرش، توسط هیئت وزیران در چارچوب این قانون به تصویب می‌رسد.

**تبصره «۳»** - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است معادل ارزی وجوه قابل انتقال موضوع بند «الف» این ماده را با موافقت سازمان و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی تأمین و در اختیار سرمایه‌گذار خارجی قرار دهد.

**تبصره «۴»** - چنانچه مجوز سرمایه‌گذاری معطوف به بند «ب» و یا «ج» این ماده گردد، مجوز مذکور به‌منزله مجوز صادرات تلقی می‌گردد.

**ماده (۱۸)** - خروج آن بخش از سرمایه خارجی که در چارچوب مجوز سرمایه‌گذاری به کشور وارد شده اما به‌کار گرفته نشده باشد، از شمول کلیه قوانین و مقررات ارزی و صادرات و واردات مستثنا می‌باشد.

#### ۶-۱-۱۲ فصل ششم - حل و فصل اختلافات

**ماده (۱۹)** - اختلافات بین دولت و سرمایه‌گذاران خارجی در خصوص سرمایه‌گذاری‌های موضوع این قانون چنانچه از طریق مذاکره حل و فصل نگردد در دادگاه‌های داخلی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، مگر آنکه در قانون موافقت‌نامه دوجانبه سرمایه‌گذاری با دولت متبوع سرمایه‌گذار خارجی، در مورد شیوه دیگری از حل و فصل اختلافات توافق شده باشد.

#### ۷-۱-۱۲ فصل هفتم - مقررات نهایی

**ماده (۲۰)** - دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مکلف‌اند در خصوص تعهدات متقابل در چارچوب صدور روادید، اجازه اقامت، صدور پروانه کار و اشتغال حسب مورد برای سرمایه‌گذاران، مدیران و کارشناسان خارجی برای بخش خصوصی مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های خارجی مشمول این قانون و بستگان درجه یک آنها براساس درخواست سازمان اقدام نمایند.

**تبصره** - موارد اختلاف بین سازمان و دستگاه‌های اجرایی با نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی حل و فصل می‌شود.

**ماده (۲۱)** - سازمان مکلف است امکان دسترسی همگانی را به کلیه اطلاعات مربوط به سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاران خارجی، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، شرکای ایرانی موضوع فعالیت و سایر اطلاعاتی که در اختیار آن سازمان قرار دارد فراهم نماید.

**ماده (۲۲)** - کلیه وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مکلفاند کلیه اطلاعات مورد نیاز سرمایه‌گذاری خارجی و گزارش سرمایه‌گذاری‌های خارجی انجام شده را در اختیار سازمان قرار دهند تا این سازمان براساس ماده فوق عمل نماید.

**ماده (۲۳)** - وزیر امور اقتصادی و دارایی مکلف است هر شش ماه یک بار گزارش عملکرد سازمان درخصوص سرمایه‌گذاری خارجی موضوع این قانون را به کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

**ماده (۲۴)** - از تاریخ تصویب این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی - مصوب ۱۳۳۴/۹/۷ - و آیین‌نامه اجرایی آن لغو می‌گردد. سرمایه‌های خارجی که قبلاً براساس قانون مزبور مورد پذیرش قرار گرفته‌اند تحت شمول این قانون قرار می‌گیرند. مفاد این قانون توسط قوانین و مقررات آتی در صورتی لغو یا تغییر می‌یابد که لغو یا تغییر این قانون در قوانین و مقررات مذکور تصریح شده باشد.

**ماده (۲۵)** - آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت دو ماه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

قانون فوق مشتمل بر ۲۵ ماده و ۱۱ تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی تصویب و صدر مواد (۱ و ۲)، بندهای «ج و د» ماده (۲)، بند «ب» ماده (۳) و تبصره «۲» ماده (۱۷) در مورخ ۱۳۸۱/۳/۴ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.

## ۱۲-۲ مسئله‌شناسی

- مسئله سرمایه‌گذاری خارجی در زمان ارائه به تقویم سیاستگذاری به‌عنوان یک

مسئله‌ای نهادینه شده در وزارت اقتصاد و دارایی به خصوص سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران بود.

- ضرورت ناشی از حساسیت و اثرگذاری مسئله و نیز تأکید متخصصان و سیاستمداران باعث توجه به این مسئله شد.

- اولین بار بخش دولتی به این مسئله توجه کرد و آن را به‌عنوان اولویت خود در نظر گرفت.

- از آنجاکه بخش دولتی به مسئله توجه بیشتری دارد به همین دلیل نیز همت و خواست دولت باعث قرارگیری آن در دستور کار شد. قوه مجریه و به عبارتی وزارت اقتصاد و دارایی این مسئله را وارد دستور کار سیاستگذاری کرد.

- مسئله سرمایه‌گذاری خارجی و جذب آن در کشور پس از کار کارشناسی و مطالعه کارشناسان دولت و همچنین پیگیری‌هایی که اتاق بازرگانی و برخی دیگر از انجمن‌های حرفه‌ای انجام داده بودند، سبب شد تا در دستور کار قرار گیرد.

- وزارت اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی، وزارت اطلاعات، مرکز پژوهش‌های مجلس، انجمن‌های صادرات و واردات مانند اتاق بازرگانی از جمله بازیگران اصلی در بررسی و شناسایی ابعاد مختلف مسئله بوده‌اند.

- اطلاعات فراهم آمده در خصوص مسئله از پژوهش‌های مرتبط، بهره‌گیری از نظریات کارشناسان، انجام مطالعات تطبیقی، دیدگاه‌های دولت و نهادهای بوروکراتیک و برخی از گروه‌های صنفی ذی‌نفع، حاصل آمده است.

- موافقت‌ها و مخالفت‌های ارائه شده در خصوص مسئله چندان قابل تمییز نیست، اما در چگونگی طرح و نقطه اصلی مسئله مخالفت‌هایی انجام گرفت.

### ۳-۱۲ راه‌حل‌شناسی

- راه‌حل‌های بیان شده در قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی با روش‌های علمی مانند استفاده از نظریات کارشناسان و نیز دیدگاه‌های نمایندگان یا کارگزاران دولتی و گروه‌های حرفه‌ای و تخصصی حاصل شده است.

- در ابتدا راه‌حلی کاملاً نو و جدید تصور می‌شد اما پس از گذر زمان این تصور تغییر

کرد و آن را راه‌حلی قدیمی دیده‌اند که تغییرات اندکی در آن ایجاد شده بود.

- مبنای انتخاب راه‌حل‌ها علاوه بر آنکه از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران راه‌حلی مؤثر و دارای مبنایی علمی و مورد تأیید گروه‌های ذی‌نفع برای تأمین منافع آنها نیز بود، به تجربه موفق آن در سیاست‌های پیشین هم توجه شده است.

- منابعی که برای ارائه راه‌حل‌ها استفاده شده شامل تجربیات افراد و بازیگران، پژوهش‌های مرتبط، تجربیات دیگر کشورها، نظریات کارشناسان و نیز گروه‌های صنفی بوده است.

- اصلی‌ترین بازیگران در ارائه راه‌حل‌ها، وزارت اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی، برخی از نمایندگان، مرکز پژوهش‌های مجلس، اتاق بازرگانی و بعضی اساتید دانشگاهی بوده‌اند.

- در تدوین راه‌حل‌ها از نظریه خاصی استفاده نشد، اما تحت تأثیر نظریه‌های اقتصاد آزاد قرار داشت.

- کارشناسان و صاحب‌نظران مرکز پژوهش‌های مجلس و وزارت اقتصاد و دارایی و همچنین برخی از نمایندگان، بازیگران اصلی ارائه راه‌حل بوده‌اند.

- برخی راه‌حل‌های ارائه شده مورد مخالفت کارشناسان وزارت اقتصاد و دارایی و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفت و نیز برخی نمایندگان تا قبل از رسیدن به نتیجه نهایی مخالفت‌هایی با برخی راه‌حل‌ها داشته‌اند که در نهایت به توافق رسیدند.

#### ۴-۱۲ فرایند بررسی مسئله

هم‌زمان با فرایند ملی شدن صنعت نفت در ایران، قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی در کشور تصویب شد. پس از ۴۸ سال از زمان تصویب آن قانون وضعیت جدید اقتصادی - سیاسی در داخل و خارج کشور لزوم تدوین قانون جدیدی را ایجاب کرد. به همین دلیل طرحی از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در دوره ششم ارائه شد. در این میان وزارت اقتصاد و دارایی و به‌خصوص سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی نقش بسزایی ایفا کردند. پس از ارائه طرح از سوی مجلس، مرکز پژوهش‌های مجلس با گردآوردن صاحب‌نظران دولتی و غیردولتی و نیز گروه‌ها و انجمن‌های ذی‌نفع، پیشنهادهای مجلس و نیز پیش‌نویس ارائه شده از سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران را بررسی کرد.

گفتنی است این مسئله که نخستین بار از سوی سازمان فوق‌الذکر مطرح شد نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن را به صورت طرح ارائه کردند. پس از تصویب مجلس شورای اسلامی در ۱۳۸۰/۱۲/۱۹، شورای نگهبان ایراداتی را بر آن وارد دانست، اما با اصرار مجلس این مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد که این مجمع در ۱۳۸۱/۳/۴ آن را به تصویب نهایی رساند.

## ۵-۱۲ تحلیل فرایند

مسئله جذب سرمایه‌های خارجی در کشور، کاملاً دولتی محسوب می‌شود، از این رو، مردم و نهادهای عمومی کمتر درگیر آن بوده‌اند. چرا که تنظیم سازوکارهای ورود و خروج بیگانگان و آنچه با آنها وارد و خارج می‌شود کاملاً در اختیار دولت‌هاست. به همین منظور هنگام طرح مسئله و سیاستگذاری در خصوص آن کمتر عکس‌عملی از سوی نهادهای خارج از دولت دیده می‌شود و تنها گروهی از تجار و بازرگانان ذی‌نفع در این مسئله همراه دولت و مجلس می‌شوند.

این موضوع می‌توانست به گونه‌ای دیگر به عنوان مسئله مطرح شود اگرچه این موضوع هنگامی که به عنوان مسئله عمومی در دستور کار سیاستگذاری وارد شد مسئله‌ای جدید تلقی می‌شد که به سیاستگذاری نیازمند است، اما پس از گذر زمان این تصور که با یک مسئله جدید روبه‌رو است، تغییر یافت. در مجموع باید گفت این موضوع به دلیل آنکه از حساسیت و اثرگذاری بالایی در اقتصاد کشور برخوردار بود، مورد نظر کارشناسان و سیاستمداران حوزه اقتصادی قرار گرفت که سازمان متولی این امر یعنی سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، پیشقدم در این حوزه بود. اگرچه این سازمان در طرح مسئله مقدم بر دیگر دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی و غیرحکومتی بود اما به جای اینکه لایحه‌ای در این خصوص از سوی دولت به مجلس ارائه شود، این نمایندگان مجلس شورای اسلامی بودند که طرحی را پیشنهاد کردند. اگرچه نباید فراموش کرد که پیش‌نویس آن نیز هم‌زمان در سازمان سرمایه‌گذاری تهیه شد و با طرحی که در مجلس نوشته شده بود بررسی گردید.

با توجه به دولتی بودن مسئله و ارتباط مستقیم آن به دولت، کارشناسان و

متخصصان آن حوزه نقش اصلی در بررسی و مطالعه آن، برعهده داشتند و نقش نهادها و اشخاص غیردولتی بسیار محدود بود. به هر حال کار کارشناسی در طول فرایند بررسی مسئله وجود داشت و همکاری کارشناسان قوه مجریه و مقننه موضوع قابل توجهی است.<sup>۱</sup> منابع ارائه راه حل ها نیز موضوعی است که در فرایند سیاستگذاری این مسئله باید توجه شود. چنان که تنوع خوبی را می توان در آن دید؛ تجربیات کارشناسان و متخصصان، بهره گیری از نظرات کارشناسان و صاحب نظران، استفاده از تجارب دیگر کشورها و نیز از قانونی که در گذشته بر این حوزه جاری بود.

اگرچه منابع ارائه راه حل ها دارای تنوع است اما در تأیید و تدوین آنها از مبانی نظری خاصی پیروی نمی شود و حداقل از نگاه افرادی که در این خصوص مورد سؤال واقع شدند، مبانی نظری خاصی به عنوان ارائه راه حل ها عنوان نمی شود و تنها بر گستره وسیع نظریه های اقتصاد آزاد توجه شده است. این امر نه به معنای آن است که الزاماً نظریه پردازان در مراحل مختلف فرایند سیاستگذاری حضور داشته باشند، بلکه منظور، ایجاد همگامی و هماهنگی در سیاست هاست. به هر حال ایجاد مبانی نظری در سیاست ها توان آن را دارد که از هزینه زایی بدون اثر بکاهد.

تأثیر رسانه ها و ابزار ارتباط جمعی در خصوص این مسئله و راه حل های آن، با توجه به آنکه حوزه اثرگذاری مسئله محدود بوده و گروه های هدف آن خاص اند، بسیار ضعیف بوده و به جز در بیان مراحل تصویب و اندکی تحلیل، چیز دیگری مشاهده نمی شود.

## ۶-۱۲ مدل های به کار گرفته شده

اصلی ترین مدل در فرایند سیاستگذاری قانون حمایت و تشویق سرمایه گذاری خارجی، مدل نهادگرایی است. چرا که مسئله عمومی درباره سرمایه گذاری خارجی و راه حل های آن به عنوان پیامد نهادی از دستگاه های دولتی برآمده است و مجلس شورای اسلامی و پیش تر وزارت اقتصاد و دارایی عوامل اصلی آن بوده اند. لذا مشروعیت بخشی آن (از سوی مجلس شورای اسلامی) و اجرا و اعمال آن (توسط وزارت اقتصاد و دارایی)، حکایت از روش و الگوی نهادی دارد. مدل دیگری که می توان آن را با فرایند سیاستگذاری در

---

1. State

قانون سرمایه‌گذاری خارجی تا حدودی تطبیق داد، نظریه نخبگان است. چون نخبگان و کارشناسان قوه مجریه و مقننه تنها کسانی بوده‌اند که ترجیحات و ارزش‌های خود را در این فرایند وارد کرده و سیاست‌ها را وضع و به مردم تحمیل کردند. مردم نیز از موضوع اطلاعات ضعیفی داشته و نسبت به آن بی‌تفاوت بودند.

مطابق مدل سیستمی، تصمیم مجلس شورای اسلامی به‌صورت مقتدرانه ارزش‌هایی را که مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی بود بدان اختصاص داد و به‌صورت برون‌داد نظام آن را به شکل یک سیاست عمومی ارائه داده است. اگرچه درون نظام ارزش‌گذاری‌ها را نخبگان علمی و تخصصی، که جملگی در جرگه دولت قرار دارند، انجام می‌دهند. ساختارهایی چون سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران و مرکز پژوهش‌های مجلس و نیز اتاق بازرگانی با فرایندهایی چون نشست‌های کارشناسی و انجام پژوهش‌های لازم در تعیین اقتدارگرایانه ارزش‌ها، مؤثر بوده است.

درمجموع باید گفت مدل کلان ترسیم‌پذیر برای این مسئله، عقلانیت محدود است؛ زیرا علاوه بر آنکه بازیگران این سیاست توان کافی برای شناخت مسئله و همه راه‌حل‌های ممکن و نیز بررسی آثار هر یک از راه‌حل‌ها را نداشته‌اند - با توجه به وضعیت محیطی نیز توان برگزیدن راه‌حل‌های ممکن را نداشته‌اند - به همین دلیل فقط راه‌حل‌هایی را برگزیده‌اند که حداقل رضایت‌بخشی را فراهم می‌آورند. در این خصوص کارشناسان بیرون از فرایند سیاستگذاری و نیز برخی عوامل محیطی مانند محذورات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، عوامل تعیین‌کننده‌ای در اتخاذ راه‌حل‌ها بوده‌اند که در کنار محدودیت درون فرایند، محدودیت‌هایی در بیرون فرایند نیز ایجاد کرده است.

#### ۷-۱۲ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل جامعه

موضوع سرمایه‌گذاری اعم از داخلی و خارجی را نباید همچون دیگر موضوعات اقتصادی پدیده‌ای موقت، قطعی و کوتاه‌مدت تلقی کرد. تجربه کشورهایی که در جذب سرمایه‌های خارجی موفق و از آن به‌صورت پایگاه و سکوی پرش برای رشد و توسعه اقتصادی بهره‌برداری کرده‌اند، گویای این واقعیت است که این کشورها ابتدا با تعیین اهداف و بهره‌گیری از همه ابزار و امکانات موجود داخلی سعی در ایجاد بستر و ظرفیت‌سازی مناسب

برای جذب سرمایه خارجی نموده‌اند. این تلاش نیز به‌عنوان مکمل و نه جایگزین سرمایه‌های داخلی و با عنایت به تعریف جامع سرمایه (شامل پول، اعتبار، کالا، خدمات سرمایه‌ای، بازار فروش محصول، مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای) بوده است. تجربه کشورهایی از قبیل کره جنوبی، مالزی، سنگاپور، چین، برزیل و هندوستان شایان توجه است.

جذب سرمایه‌گذاری خارجی و گشودن دروازه‌ها به روی آن به‌صورت مرحله‌ای و با در نظر گرفتن نیاز کشور به این امر و رسیدن به این باور صورت می‌گیرد، که تأمین آن نوع از سرمایه از عهده سرمایه‌گذار داخلی حتی با در اختیار گرفتن همه امکانات و حمایت دولت امکان‌پذیر نبوده است. چنانچه بهره‌گیری از کلیه امکانات و ظرفیت‌های موجود به‌نحو احسن تحقق یافته باشد، آنگاه ورود سرمایه خارجی می‌تواند در پر کردن خلأهای موجود و ایجاد ظرفیت‌های جدید که از ضروریات اولیه رشد و توسعه اقتصادی است نقش مؤثری ایفا کند. در هر حال با عنایت به قانون حاضر، مسئولان ذی‌ربط باید قبل از هرگونه اقدام به دعوت یا پذیرش سرمایه‌گذار خارجی، با استفاده از نیروهای توانمند کارشناس و مطالعات عمیق و همه‌جانبه و حصول اطمینان از تبعات مثبت یا منفی هرگونه تصمیم‌سازی اقتصادی، به تعیین استراتژی واحد، هدفمند و جامع مبادرت ورزند. یادآور می‌شود که تجربه‌های موفق چین و هندوستان در فراگرد چانه‌زنی با سازمان تجارت جهانی برای کسب عضویت، ابتدا با درخواست مهلت رسمی آن دسته از بخش‌های اقتصادی - صنعتی خود که نیازمند حمایت بودند مذاکرات را شروع و تنها در مواردی با این سازمان و حامیان غربی آنها به توافق رسیدند که متضمن منافع اقتصادی آنها در بلندمدت بود. ضرورت بسترسازی و ایجاد جاذبه برای سرمایه‌گذاری خارجی نیز اجماع همه مسئولان، سیاست‌مداران و سیاستگذاران به‌منظور انجام اصلاحات بنیادین به‌ویژه در زمینه‌های قضایی، پولی، اداری و مالیاتی است. این ضرورت علاوه بر آنکه نیازمند طراحی نوعی راهبرد ملی است که در آن اولویت‌ها تعیین شده احتیاج به عزم ملی برای به سرانجام رساندن آنها دارد.

تجربه نشان داده که در رأس همه این اصلاحات و ضرورت‌ها، برای توفیق در جلب سرمایه‌گذاری‌های خارجی، وجود یک قوه قضائیه مستقل و مشخص ساختن «قواعد بازی» به‌صورت کاملاً شفاف ضروری باشد.



از نظر حقوق بین‌الملل حمایت از جان و مال اتباع خارجی از تعهدات دولت‌ها به‌شمار می‌رود و این یکی از نکاتی است که مسئولین کمتر به آن توجه کرده‌اند. با توجه به مناسبات بین‌المللی و گسترش روابط اقتصادی و بازرگانی در فراگرد شتابان پدیده جهانی شدن، برخی دولت‌ها بر آن‌اند تا به‌منظور تسهیل رشد و توسعه اقتصادی و استفاده بهینه از پس‌اندازها و دیگر امکانات سرمایه‌گذاری اقتصادی - فنی خارجی و براساس اصل دولت کامل‌الوداد، اتباع خارجی را نیز از برخی یا تمام مزایا و معافیت‌هایی که به‌نفع شهروندان خود در نظر گرفته‌اند برخوردار نمایند. تشدید جهانی شدن سرمایه، یکسان‌سازی وضعیت حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی را در پی داشته، که این به‌نوبه خود بازنگری نظام حقوقی کشورها و هماهنگی آنان با موازین حقوقی بین‌المللی را ایجاب کرده است. البته اعطای امتیازات خاص به سرمایه‌های خارجی در برخی کشورها از حدود قانون بین‌المللی معاصر فراتر رفته و تبعیضاتی در نابرابری حقوقی به‌نفع خارجیان فراهم نموده است.

در سال‌های اخیر، شاهد سرمایه‌گذاری ایرانیان مقیم خارج در برخی زمینه‌ها مانند خدمات رایانه‌ای، رستوران‌های زنجیره‌ای و عرضه غذاهای آماده بوده‌ایم که ضمن تأثیر در بافت سنتی اقتصادی و فرهنگی کشور، موجب شد سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی نظیر سدسازی، امور نیروگاهی، فولاد، معادن، جاده، راه‌آهن و زیرساخت‌های اقتصادی بسیار ناچیز صورت گیرد. با عنایت به موقعیت ویژه‌ای که نخبگان ایرانی مقیم خارج از کشور در مصادر مهم و حوزه‌های تخصصی مانند مهندسی، فنی، مالی و بانکداری دارند، در صورت مشاهده زمینه مساعد لاقلاً بخشی از سرمایه و فعالیت‌های محوله خود را می‌توانند معطوف کشور کنند. نظیر سرمایه‌داران هندوستان - لبنان و ترکیه که با وجود اسکان در کشورهای خارج، بخشی از سرمایه‌های خود را در کشورهای متبوع خود مستقر کرده‌اند که این مقوله می‌تواند در صورت مساعد شدن بستر و فضای اقتصادی و سیاسی و اطمینان از ثبات آن، سرمایه‌گذاران ایرانی مقیم خارج در چرخه اقتصادی کشور با سرمایه‌گذاری بلندمدت همت گمارند که این امر در صورت نرخ بازده بالاتر، معافیت‌های مالیاتی و اوضاع امن اقتصادی و سیاسی، محقق خواهد شد.

نکته‌ای که شایان توجه است اینکه چنانچه وضعیت مناسب، مساعد و رقابت‌پذیر در

محیط اقتصادی کشور موجود و استمرار داشته باشد، نگرانی از خروج سرمایه‌هایی با منشأ خارجی موردی نخواهد داشت. در نهایت در تعیین هرگونه سیاستگذاری در جلب سرمایه‌های خارجی، مسئولان بایستی اطمینان از تأمین منابع داخلی سرمایه‌گذاری به‌نحو کامل و مطلوب حاصل کرده باشند که با استفاده از ظرفیت‌های موجود بهره‌برداری شود. در مرحله بعد با تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری همه مزیت‌های نسبی کشور و لحاظ آمایش، مناطق شناسایی و حسب اولویت استراتژی واحد و منسجمی برای رسیدن به اهداف کوتاه، میان و بلندمدت طراحی گردد.

### ۸-۱۲ جمع‌بندی

قانون مصوب با توجه به نیاز کشور به توسعه صنعتی و اقتصادی و ضرورت تزریق سرمایه به‌منظور ایجاد و تکمیل پروژه‌های زیربنایی تدوین و تصویب شده که از جایگاه اقتصادی و توسعه بخش‌های صنعتی و عدم وابستگی به کشورهای خارجی و انتقال تکنولوژی به نفع جامعه و عموم بوده و مورد تأیید اقتصاددان‌ها و سیاست‌مداران است. البته در اجرای آن نیز ملاحظاتی باید لحاظ گردد مانند این مسئله که سرمایه‌گذاری در صنایع زیربنایی موجب انتقال دانش فنی و تکنولوژی می‌گردد نه در صنایعی مانند نوشابه‌سازی و دخانیات که هیچ مزیت فنی و تکنولوژیکی ندارد.

علت تصویب این قانون با توجه به تجارب کشورهایمانند هندوستان، چین، کره، ترکیه و برزیل؛ و موفقیت آنها در توسعه اقتصادی کشور و رشد اشتغال‌زایی و افزایش سرانه درآمد ملی و انتقال تکنولوژی و عدم وابستگی و نیز ضرورت‌های اقتصادی کشورمان بوده است. ابزارهای اجرایی قانون متأسفانه پیچیده و طولانی است. در متن قانون هم متأسفانه کمتر به آنها توجه شده است. علاوه بر آنکه ساختارهای اجرایی، از ضروریات اجرای سیاست و قانون است، اما در این قانون کمتر توجه شده لذا ضمن آنکه قانون یاد شده ضرورتی برای توسعه اقتصادی کشور ارزیابی می‌شود، ساختارهای اجرایی و ابزار اجرای قانون موضوع مهمی است که باید بررسی شود.

## فصل سیزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون مدیریت خدمات کشوری

این قانون به یک سیاست تنظیمی و به نوعی بازتنظیمی و در برخی فصول بازتوزیعی در پانزده فصل و ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره در پاسخ به مسائل و مشکلات نظام اداری کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ در هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. موضوع ایجاد تحول نظام اداری جوامع به اندازه‌های مهم است که ذهن بسیاری از بازیگران اجتماعی از جمله سیاستمداران، مدیران و دانشگاهیان را به خود مشغول می‌سازد به شکلی که علوم مختلفی مانند اقتصاد، جامعه‌شناسی، مدیریت، حقوق و علوم سیاسی در آن مداخله می‌کنند.

امروزه انتخاب چارچوب‌های جدید مدیریتی به گونه‌ای که تسهیل‌کننده سیاست‌ها و اقدامات توسعه‌ای باشد برای همه کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه نه فقط یک هدف بلکه یک ضرورت است. در ایران و قبل از تصویب این قانون، دیوان‌سالاری و نظام اداری که بیش از چهل سال از عمر آن می‌گذشت دیگر نمی‌توانست اهداف توسعه‌ای را تحقق بخشد، حتی برای عینیت‌بخشی به اهداف قانون اساسی، برنامه‌های پنج‌ساله یا سند چشم‌انداز بیست‌ساله بنیه کافی را نداشت. بنابراین باید نظام اداری جدید طراحی می‌شد که براساس آن در تمام ارکان نظام اداری دگرگونی به‌وجود آید که این تحول خود را با عنوان قانون مدیریت خدمات کشوری متجلی کرد. در فرایند این تحول، تغییر وسیع نقش دولت و توجه به اصلاح نظام اداری و تلاش برای تصحیح قوانین و مقررات پایه و انطباق آن با شرایط روز همواره به‌عنوان یک هدف اساسی دنبال شده است.

### ۱-۱۳ مسئله و مشکل عمومی جامعه<sup>۱</sup>

براساس آنچه که در ابتدای لایحه مدیریت خدمات کشوری آمده است، مسائلی که موجب تنظیم و تدوین این لایحه شده عبارت‌اند از:

---

۱. متن قانون به دلیل حجم زیاد در پیوست آمده است.

### ۱-۱-۱۳ مسئله حقوق و نظام هماهنگ پرداخت

یکی از مشکلاتی که در نظام اداری کشور مطرح بود فقدان نظام هماهنگ پرداخت به کارکنان دولت بود و این امر باعث شد که هر دستگاه اجرایی نظام پرداخت خاص خود داشته باشد. این مشکل را در درجه اول برخی کارکنان دستگاه‌های دولتی و رسانه‌ها، مطرح کردند و سپس مورد توجه سیاستمداران و نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و این گروه درصدد حل آن برآمدند.

### ۱-۲-۱۳ نظام مدیریتی یا اداری کشور

در سطحی کلان‌تر با مطرح شدن مسئله ناهماهنگی در پرداخت، ازسوی کارگزاران بخش دولتی مسئله ناکارایی نظام اداری مطرح شد که نظام پرداخت جزئی از آن بود. آنها معتقد بودند که برای دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه‌ای سیاست کلی نظام جمهوری اسلامی ایران و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیاز به تحول در نظام اداری کشور محسوس می‌باشد. از مشکلات مطرح شده ازسوی این افراد که باعث ناکارآمدی نظام اداری شده بود، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تداخل وظایف میان بسیاری از دستگاه‌ها،

- تمرکز در سازمان‌دهی،

- بزرگی تشکیلات اداری و گرایش مدیران به توسعه تشکیلاتی،

- طولانی بودن فرایندها،

- روش‌های نامناسب استخدام،

- نبود نظام کارآمد ارزیابی عملکرد،

- استفاده نادرست از سازوکار پاداش و تنبیه،

- نظام نامناسب حقوق و دستمزد.

ازسویی برخی الزامات در دنیای امروز، تحول در نظام اداری کشور را ضروری کرده و به‌موجب آن در تدوین و تنظیم این لایحه، تسریع شده است. برخی الزامات به‌شرح زیر است:

- نقش راهبردی دولت‌ها،

- توسعه قابلیت‌های موجود جامعه در فضای رقابتی،

- بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی،

- اقتضایی کردن مبانی علم اداره.

مسئله مذکور چه از دید سیاستمداران و چه از دید کارگزاران دولت یک مسئله عمومی است دامنه مشمول، آثار و تبعات آن به‌طور مستقیم و غیرمستقیم شامل همه اعضای جامعه می‌شود و با توجه به حساسیت و اثرگذاری که در سطح جامعه داشت و تأکید خاصی که متخصصان امر به این مسئله داشتند حل این مشکل در دستور کار قرار گرفت. چنان‌که گفته شد این مسئله نخستین بار مورد توجه بخش دولتی قرار گرفت و قوه مجریه و سپس قوه مقننه طی یک فرایند علمی و محققانه و با پیگیری‌های انجمن‌های حرفه‌ای و نمایندگان مجلس شورای اسلامی و گروه‌های ذی‌نفع غیرسیاسی در دستور کار قرار داد. ابعاد این مسئله را اتاق‌های فکر و مراکز تحقیقاتی چون مرکز پژوهش‌های مجلس در قوه مقننه و کارگزاران دولتی و بوروکرات‌ها در حوزه معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی بررسی کردند و به این منظور از نظرات دولت و نهادهای بوروکراتیک کارشناسان مرتبط، دیدگاه‌های گروه صنفی و حرفه‌ای و گروه‌های ارائه شده در رسانه‌ها و جراید استفاده شده است.

طرح این مسئله در همه سطوح (جامعه، دولت، مجلس، گروه‌های سیاسی و ذی‌نفوذ) موافق و مخالفانی داشت، ولی همه آنها با کلیت و راهبرد قانون موافق بودند. نگرانی برخی از مخالفان مسائلی مانند بار مالی، پذیرش نظام، آثار تغییر و حذف منافع برخی از بوروکرات‌ها بود.

## ۲-۱۳ بررسی فرایند تدوین قانون

با عنایت به ادبیات موجود دومین گام بعد از شناسایی مسئله، مرحله راه‌حل‌شناسی و ارائه گزینه‌های جایگزین برای مرتفع کردن مسئله شناسایی شده می‌باشد. برای حل مسئله ناکارآمدی نظام اداری راه‌حلی تحت عنوان لایحه مدیریت خدمات کشوری از سوی دولت مشتمل بر پانزده فصل به شرح زیر مطرح شد:

- فصل اول: تعاریف،

- فصل دوم: راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت،
- فصل سوم: حقوق مردم،
- فصل چهارم: ساختار سازمانی،
- فصل پنجم: فناوری خدمات اداری،
- فصل ششم: ورود به خدمت،
- فصل هفتم: استخدام،
- فصل هشتم: انتصاب و ارتقای شغلی،
- فصل نهم: توانمندسازی کارمندان،
- فصل دهم: حقوق و مزایا،
- فصل یازدهم: ارزیابی عملکرد،
- فصل دوازدهم: حقوق و تکالیف کارمندان،
- فصل سیزدهم: تأمین اجتماعی،
- فصل چهاردهم: شورای عالی اداری - شورای امور اداری و استخدامی کشور،
- فصل پانزدهم: مقررات مختلف.

درخصوص سابقه این راه حل دو دیدگاه وجود دارد:

الف) نو و جدید بودن راه حل،

ب) راه حل حاصل تغییرات جزئی در قوانین قبلی می باشد.

استدلال ارائه کنندگان لایحه این است که قانون استخدام کشوری در طول چهار دهه ای که از اجرای آن می گذرد با تغییرات و اصلاحات زیادی مواجه شده است، تغییرات جزئی و مقطعی که در سالیان گذشته اعمال شده باعث گردیده که از یک سو انسجام درونی این قانون تضعیف و از سوی دیگر دستگاه های متعددی از پوشش آن خارج شوند. از این رو برای حل این معضل لایحه مدیریت خدمات کشوری در اواخر اردیبهشت ۱۳۸۴ تقدیم مجلس هفتم شد و برای بررسی بیشتر، به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع داده شد. به دلیل اهمیت ویژه ای که این لایحه داشت کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری که اعضای آن مرکب از ۲۳ نفر از نمایندگان کمیسیون های تخصصی مجلس بود، تشکیل گردید. این کمیسیون با

همکاری کارشناسان دولت و پژوهشگران مرکز پژوهش‌ها و برخی نهادهای علمی و دانشگاهی طی جلسات متعدد به بررسی لایحه پرداختند و تغییراتی نیز در آن ایجاد کردند. در نهایت پس از دو سال بحث و بررسی، این لایحه براساس اصل (۸۵) قانون اساسی در کمیسیون مشترک به صورت آزمایشی برای مدت پنج سال به تصویب رسید.

### ۱۳-۳ مبنای نظری قانون مدیریت خدمات کشوری

قبل از پرداختن به بنیاد فکری و نظری راه‌حل ارائه شده، لازم است برخی از نکات به صورت خلاصه اشاره شود:

#### ۱۳-۳-۱ اهداف لایحه

در ابتدای لایحه تقدیمی به مجلس و نیز پیوست آن، اهداف اصلی و عمده این لایحه به شرح ذیل اعلام شده است: عدم تمرکز امور، کرامت و تکریم مردم، دولت کوچک، پویایی ساختار و تشکیلات، رعایت عدالت استخدامی، استقرار نظام شایسته‌سالاری، استفاده از فناوری مناسب و ارتباط عملکرد کارکنان با نظام جبران خدمت.

#### ۱۳-۳-۲ محورهای اصلی لایحه

این لایحه را می‌توان در سه محور اصلی زیر دسته‌بندی کرد:

- نقش دولت و چگونگی ایفای وظایف آن،
- رابطه میان کارمند و دولت،
- ساختار و شکل مدیریت و شیوه‌های آن.

#### ۱۳-۳-۳ ویژگی‌های بارز لایحه

تقدیم‌کنندگان لایحه، معتقدند این لایحه تفاوت‌های بارزی با قوانین گذشته دارد که ویژگی‌هایی این تفاوت را برجسته می‌سازد مانند: جامعیت، انسجام و یکپارچگی در قوانین، تغییر رویکرد دولت از فرایندگرا به نتیجه‌گرا، تعیین دو سطح حرفه‌ای و سیاسی در سطوح مدیریت، تمرکززدایی در اداره امور، حقوق و دستمزد بر مبنای روش امتیازی،

توسعه مبتنی بر دانش و توجه ویژه به منابع انسانی به عنوان دارایی‌های سازمان.

#### ۴-۳-۱۳ نتایج مورد انتظار از لایحه

تدوین‌کنندگان این بسته سیاستی، معتقدند اگر لایحه به شکلی که تدوین شد، تصویب شود و به صورت کامل اجرا گردد، می‌توان نتایج زیر را پیش‌بینی کرد:

- نقش دولت: کارآفرین، تنظیم‌گر و تسهیل‌گر،
- ساختار دولت: قاعده‌مند، منعطف و محدود با اندازه مناسب،
- مدیران: کارآفرین و خلاق،
- منابع انسانی: توانمند، روزآمد، پاسخ‌گو و مشارکت‌جو،
- استخدام: کوتاه‌مدت، پاره‌وقت، بر مبنای کارایی و همراه با عدالت استخدامی،
- فرایندهای انجام کار: کوتاه، روان، شفاف، با کمترین هزینه و با فناوری روز دنیا،
- نحوه برخورد با مردم: برخوردی شفاف، مناسب با رعایت اصول اخلاقی،
- خدمات دولتی: با کیفیت، هدفمند و منعطف.

بر اساس آنچه که از اهداف، ویژگی‌ها و نتایج مورد انتظار این بسته سیاستی گفته شد، می‌توان ادعا کرد که مبنای نظری این لایحه نظریه‌های مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup> و الگوی دولت خوب<sup>۲</sup> است. بر اساس این نظریه‌ها دولت خوب دولتی پاسخ‌گو، مشارکت‌جو و اثربخش خواهد بود و تأکید اصلی آن بر اصلاح مناسبات میان کارشناسان و مدیران و دولت و مردم است. از این رو به اعتقاد تدوین‌کنندگان، در صورتی که این لایحه بتواند به این مهم دست یابد به طور قطع مناسبات بین مردم و دولت متحول خواهد شد.

در مدیریت دولتی نوین بر این مؤلفه‌ها تأکید می‌شود: کوچک شدن مقیاس و دامنه دولت، پرداخت بر اساس عملکرد، دخالت کارکنان در تصمیم‌گیری، ارائه خدمات به مشتریان، واگذاری امور به بخش خصوصی، مقررات‌زدایی از انحصارها، توجه و تأکید بر نتیجه کار به جای فرایند کار، قدرت دادن به مدیران و آزادی عمل مدیریت، کاهش قیمت تمام شده، به کارگیری قواعد بخش خصوصی در اداره امور عمومی.

از طرفی حکمرانی خوب بر کارایی اداری، پاسخ‌گویی، اجماع فوری، مشارکت، ایجاد

---

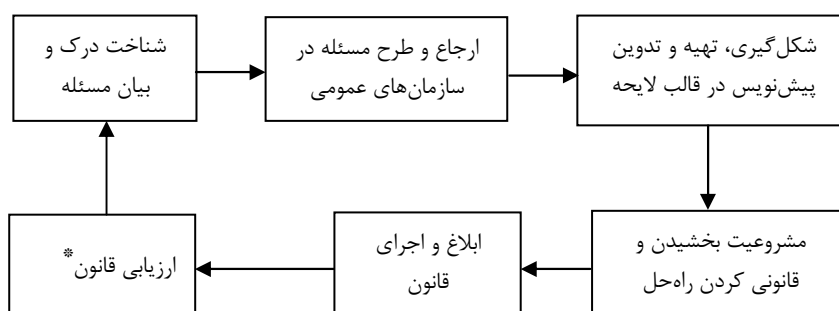
1. New Public Management (NPM)  
2. Good Governance (GG)



فرصت‌های اشتغال و فقرزدایی، عدالت و انصاف، مسئولیت‌پذیری و شفافیت تأکید دارد.

#### ۱۳-۴ مدل مورد استفاده در این قانون

با عنایت به مباحث مطرح شده در ادبیات نظری، قانون مدیریت خدمات کشوری مسیر فرایند قانونگذاری عمومی را تا حدودی طی کرده است، که این مسیر را می‌توان در شکل ۱-۱۳ مشاهده کرد.



\* با عنایت به اینکه دولت این قانون را در ابتدای دی ۱۳۸۸ اجرا کرد، مرحله ارزیابی آن هنوز شکل عینی به‌خود نگرفته است.

#### شکل ۱-۱۳ مسیر فرایند سیاستگذاری عمومی در قانون مدیریت خدمات کشوری

البته نواقصی در هریک از مراحل فوق وجود داشت، که به عواملی مانند محدودیت اطلاعات، نقش بازیگران و فشارهای گروه‌های ذی‌نفع برمی‌گردد. برای مثال، شناخت مسئله یکی از مراحل مهم و اساسی این فرایند است که به‌درستی صورت نپذیرفت و سبب شد برخی راه‌حل‌ها برای حل مسئله نباشد.

از نگاهی دیگر مدل قانونگذاری درخصوص مسئله تحول در نظام اداری کشوری که نهایتاً به تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری منجر شد را می‌توان با مدل گردونه‌ای در فرایند قانونگذاری عمومی تطبیق داد. دو مدل گردونه‌ای بر نقش قوه مجریه و مدیران آن به‌عنوان ارائه‌کنندگان راه‌حل اصلی بر رفع مسئله شناسایی شده تأکید شده است و در این

مدل تأثیر عواملی مانند نظرات و سیاست‌های کلی رهبری در جامعه، قوه مقننه، قوه قضائیه، مردم، گروه‌های ذی‌نفوذ و سایر سازمان‌ها در فرایند قانونگذاری لحاظ می‌گردد.

### ۵-۱۳ عوامل تأثیرگذار در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب

در قسمت‌های قبل در زمینه عوامل تأثیرگذار بر مطرح شدن مسئله و ضرورت و اهمیت آن بحث شد که یکی از عوامل تأثیرگذار ضرورت‌های موجود محیطی مانند تغییرات تئوریک (تغییر در مدل‌های نظری مدیریت، تغییر در مدل‌های مداخله دولت و مانند آنها) تغییر و تحولات بین‌المللی (ایفای نقش مهم دولت‌ها در نظام جهانی، بین‌المللی شدن حقوق شهروندی و مانند آن)، تغییر و تحولات ملی، بزرگ شدن دولت، تعدد قوانین و مقررات استخدامی و تغییر و تحولات اداری و مدیریتی (تبیین رابطه سه‌جانبه دولت - مردم و کارکنان، پیش‌بینی سازوکارهای نوین مدیریتی و مانند آن) می‌باشد. از طرفی هم نمی‌توان از کنار بازی‌های سیاسی سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها به‌عنوان عوامل تأثیرگذار در شناسایی و مطرح کردن مسئله به‌سادگی عبور کرد.

به این ترتیب در مراحل مختلف قانونگذاری که شامل مراحل دستورگذاری، تدوین و تصویب می‌شود عوامل متعددی تأثیرگذار بوده‌اند که می‌توان آنها را در دو دسته تقسیم‌بندی کرد:

۱. در سطح کلان عواملی چون سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ارزشی در شکل‌گیری مراحل مختلف این قانون تأثیرگذار بوده است، که بحث در مورد هر کدام از اینها خود می‌تواند موضوع یک پژوهش باشد.

۲. در سطح خرد بازیگران اصلی که در فرایند شکل‌گیری این قانون ایفای نقش می‌کردند، شامل دولت و بوروکرات‌ها، کمیسیون مشترک بررسی لایحه، اتاق‌های فکر یا مراکز تحقیقاتی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس، برخی گروه‌های صنفی مانند کانون بازنشستگان، جامعه نخبه و دانشگاهی کشور.

### ۶-۱۳ ابزار اجرای قانون

همان‌طور که در بخش ادبیات نظری گفته شد در ادبیات قانونگذاری، طیفی از ابزار

اجرای قانون براساس سطح مداخله دولت وجود دارد که در یک طرف آن ابزارهای اجباری با بیشترین مداخله دولت همانند مقررات، تأمین مستقیم، شرکت‌های دولتی و در نقطه مقابل ابزارهای داوطلبانه با کمترین مداخله دولت مثل خانواده و جامعه، سازمان‌های داوطلب و بازارهای خصوصی مشاهده می‌شود. البته ابزارهایی مانند مالیات، یارانه‌ها، اطلاعات و توصیه، ابزارهای مختلط‌اند که بین این دو قطب وجود دارد. ابزار اجرای این قانون با توجه به فصول پانزده‌گانه آن از نوع مقرراتی استفاده می‌شود که در آن مداخله دولت زیاد است و این مقررات به انواع ابزار اجرا در نظام اداری کشور ساری و جاری می‌شود. البته در بخش‌هایی از این قانون، ابزار اجرا به سمت بخش خصوصی و تعاونی و در بخشی به مردم تغییر می‌یابد (برای مثال بند «۴» ماده (۱۳)، ماده (۱۵) و ماده (۳۸)). منتها سازوکار و ساختارهای اجرایی، برای تحقق این مواد به‌درستی پیش‌بینی نشده است. به همین دلیل امسال (۱۳۸۸) که سال سوم اجرای این قانون است، تنها فصل حقوق و دستمزد شاغلان و بازنشستگان که ابزار اجرایی آن در اختیار دولت است، قابلیت اجرایی یافته است. اما فصولی که به رابطه متقابل مردم و دولت، پاسخ‌گویی کارکنان به شهروندان، ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و کارکنان و مانند آن مرتبط می‌باشد، هنوز اجرایی نشده است. به اعتقاد نگارندگان، علت اصلی اجرایی نشدن همه فصول این بسته سیاستی، عمدتاً به ابزارهای اجرایی برمی‌گردد که در متن سیاست کمتر به آن توجه شده است.

### ۱۳-۷ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین قانون

همان‌طور که در بخش اول این کتاب گفته شده است سیاست‌پژوهی روشی برای علمی کردن سیاست‌هاست. به عبارت دیگر می‌توان گفت پلی است میان سیاستگذاران و اندیشمندان علوم مختلف برای بهینه کردن آثار سیاست‌های اتخاذ شده، تا از این طریق روند توسعه جامعه تسریع شود.

در فرایند این قانون آنچه به‌نظر مشهود می‌باشد انجام فعالیت سیاست‌پژوهی است. فعالیت‌هایی که از یک سو مرکز پژوهش‌های مجلس در قالب ارائه نظرات کارشناسی در مورد لایحه و فصول مختلف آن و ارتباطاتی که این مرکز توانسته بود با نخبگان

دانشگاهی برقرار کند، دلالت بر صحت انجام فعالیت سیاست‌پژوهی در مراحل مختلف این قانون دارد. از سوی دیگر، سازمان‌های پژوهشی دولت به‌ویژه سازمان‌های پژوهشی و کارشناسان اینها که وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هستند توانسته‌اند مطالعات مفیدی انجام دهند، که نتیجه آن تکمیل بسته سیاستی در قالب لایحه مدیریت خدمات کشوری بود. البته نمی‌توان ادعا کرد که سیاست‌پژوهی به‌طور کامل و بدون نقض در مراحل دستورگذاری، تدوین قانون انجام شده است.<sup>۱</sup> برخی مستندات فعالیت سیاست‌پژوهی به شرح زیر می‌باشد:

#### ۱-۷-۱۳ مستندات مذاکرات

- مشروح مذاکرات کمیسیون اجتماعی مورخ ۱۳۸۴/۳/۱،
- مشروح مذاکرات کمیسیون اجتماعی مورخ ۱۳۸۴/۳/۸،
- مشروح مذاکرات جلسه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) و کارشناسان دفتر مطالعات اجتماعی ۱۳۸۴/۲/۳،
- مشروح مذاکرات نشست‌های کارشناسی برگزار شده در تاریخ‌های ۱، ۸، ۱۵، ۲۷، ۲۸ و ۱۳۸۴/۴/۲۹ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

#### ۲-۷-۱۳ گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

چندین گزارش و صورت‌جلسه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده که به بررسی ابعاد مختلف مسئله و راه‌حل‌های آن پرداخته‌اند.

#### ۸-۱۳ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل عمومی جامعه

همان‌طور که گفته شد مشکل عمومی شناسایی نشده، همان ناکارایی نظام اداری به‌منظور تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که خود را در مواردی نشان می‌دهد از قبیل: - نظام نامناسب حقوق و دستمزد،

---

۱. خوانندگان محترم می‌توانند برای مشاهده فعالیت‌های علمی که در این زمینه انجام گرفته به سایت کتابخانه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مراجعه و گزارش‌ها را مشاهده کنند.

- بزرگی تشکیلات اداری،

- نبود نظام کارآمد ارزیابی عملکرد.

آنچه از فصول این قانون برمی تابد اینکه هر یک از آنها به منظور حل یک معضل و مشکل در نظام اداری کشور مطرح شده است. برای مثال یکی از مشکلات نظام اداری بزرگ شدن تشکیلات اداری دولت عنوان شد که برای حل این مشکل فصل چهارم یعنی فصل ساختار سازمانی تدوین گردید و گفتنی است معضل دیگر بحث نظام‌های نامناسب استخدام و رعایت نکردن شایسته‌سالاری در استخدام بود که به عنوان مشکلات نظام اداری مطرح می‌شود که برای مرتفع کردن آن قانونگذار فصل ششم (ورود به خدمت) و فصل هفتم (استخدام) را تدوین کرد. در خصوص سایر مشکلات عمومی مطرح شده هم می‌توان چنین پیوندی برقرار کرد.

اما یکی از فصول چالشی و بحث‌برانگیز این قانون که به منظور حل مسئله نظام نامناسب حقوق و دستمزد و هماهنگ کردن پرداخت‌ها در دستگاه‌های دولتی تدوین شد، فصل دهم یعنی فصل حقوق و مزایاست. مسئله‌ای که دستگاه‌های دولتی سالیان سال با آن درگیر بودند جزیره‌ای عمل کردن آنها در پرداخت حقوق و مزایا بود و فلسفه وجودی این فصل حل این معضل عنوان شد. اما براساس ماده (۱۱۷) همین قانون، برخی دستگاه‌ها از این قانون مستثنا شدند، که با تصویب این ماده قانونی مسئله ناهماهنگی در پرداخت‌ها تا حدی کماکان وجود دارد. درحالی که قانون باید بر سه مسئله توجه می‌کرد: اول، زمینه‌های اجرایی سامان‌دهی در وضع موجود فراهم نبود و فشار حداقل سه میلیون کارمند اجازه نمی‌داد. دوم، طراحی نظام اداری با رویکرد جدید و سوم، تا زمانی که سیاست‌های اداری را رهبری ابلاغ نمی‌کرد، تدوین این قانون منطقی نبود.

در نهایت در خصوص این همخوانی و سازگاری می‌توان گفت که قانون تدوین شده به صورت شکلی با مشکلات عمومی مطرح شده همخوانی دارد، ولی از نظر محتوایی می‌بایست منتظر اجرای کامل قانون در برخورد با معضلات و مشکلات شد.

### ۹-۱۳ تحلیل کلی

تحلیل کلی این بسته سیاستی در دو بخش صورت می‌پذیرد: قسمت اول تحلیل فرایند

شکل‌گیری قانون را از مرحله شناسایی مسئله تا مرحله تصویب قانون شامل می‌شود و در قسمت دوم به تحلیل محتوای قانون پرداخته می‌شود و مسائلی از قبیل کارایی، اثربخشی و سازگاری قانون با قوانین فرادست بحث می‌شود.

### ۱-۹-۱۳ تحلیل فرایند

ایران به‌عنوان کشوری در حال توسعه دارای سیاست‌های کلان توسعه‌ای و سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای پیشرفت و توسعه می‌باشد که نیاز دارد به‌صورت یک نظام جامع تمام خرده‌نظام‌های آن (اقتصادی، سیاسی، اداری و فرهنگی) برای رسیدن به اهداف کلان پیش‌بینی شده، پویا و بیش‌فعال باشد. مسئله‌ای که کارگزاران دولت و سیاستگذاران کشور به‌خوبی آن را شناسایی کردند ناکارآمدی نظام اداری در راه رسیدن به توسعه و پیشرفت بود. آنها به‌خوبی درک کردند نظام اداری کشور که در ۱۳۴۵/۳/۳۱ به تصویب رسیده و به‌صورت پراکنده در این چهل سال تغییراتی به‌خود دیده است متناسب و جواب‌گوی اهداف توسعه‌ای و پیشرفت در راستای سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیست. در نتیجه بعد از شناسایی مسئله، بدنه کارشناسی دولت با محوریت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق درصدد حل آن برآمدند و برای ایجاد تغییر و تحول در نظام اداری کشور لایحه مدیریت خدمات کشوری تقدیم قوه مقننه شد. از آنجاکه موضوع، ارتباط مستقیمی با دولت داشت، کارشناسان بدنه دولت نخستین گروه یا افرادی بودند که تلاش کردند آن را وارد دستور کار سیاستگذاری کنند و اولویت آن را به سیاستگذاران یادآور شوند. به همین علت در کل مراحل تدوین، بررسی و تصویب نهایی، ارائه‌کنندگان راه‌حل در کنار سیاستگذاران فعالیت می‌کردند.

از نکات مهم در فرایند شکل‌گیری این قانون می‌توان به جایگاه چشمگیر اتاق‌های فکر و مراکز تحقیقاتی اشاره کرد که از زمان شناسایی مسئله، ارائه راه‌حل و تأیید نهایی تا قبل از تصویب در کنار این فرایند حضور مؤثر داشته‌اند. بدین ترتیب می‌توان گفت، در فرایند بررسی و تصویب این لایحه چه از سوی دولت، چه از سوی مراکز تحقیقاتی وابسته به مجلس شورای اسلامی و دیگر مراکز؛ جوهره عقلانیت در فرایند تصویب این لایحه تزریق شده است و مجلس شورای اسلامی هم به کمک مرکز پژوهش‌های مجلس و

به‌ویژه دفتر مطالعات اجتماعی برای نهایی کردن این راه‌حل توانست به‌خوبی از یک خردجمعی (افراد آکادمیک و کارگزاران) استفاده کند.

از دیگر نکات مثبت و چالش‌برانگیز در فرایند ارائه راه‌حل تا تصویب، وجود مخالفان و موافقان بود که هر گروه در هر مرحله از کار به ایراد نقطه‌نظرات خود می‌پرداختند و این گفتمان و مباحثه چه در دولت و چه در مجلس باعث نمایان شدن مشکلات این راه‌حل قبل از تصویب می‌شد.<sup>۱</sup> بنابراین می‌توان گفت شکل‌گیری قانون از اولین مرحله آن یعنی شناسایی تا مرحله تصویب تقریباً منطبق با مدل قانونگذاری عمومی مطرح شده در قسمت‌های قبل بوده و تا جای ممکن چه دولت و چه مجلس از ظرفیت‌های فکری جامعه به‌منظور منطقی کردن لایحه، استفاده کرده‌اند.

## ۲-۹-۱۳ تحلیل محتوای قانون

قانون مدیریت خدمات کشوری همسو و هم‌راستای فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است، محور این قانون آن است که نظام اداری کشور در خدمت اهداف توسعه قرار گیرد و به‌نظر می‌رسد از نظر سازگاری با قوانین بالادست همسو و هم‌راستاست. همان‌طور که گفته شد قانون مدیریت خدمات کشوری در تقابل با یک‌سری معضلات و مشکلات عمومی مطرح شد که برای هر مسئله عمومی یک راهکار در قالب فصل ارائه کرده است. مثلاً برای مسئله بزرگی اندازه دولت، فصل ساختار سازمانی به‌عنوان راه‌حل این مشکل ارائه شده است.

درخصوص میزان پاسخ‌گویی این قانون شاید هنوز زود باشد که به‌طور قاطع اظهارنظر کرد، ولی آنچه به‌طور شکلی از مواد قانون برمی‌تابد اینکه همه برای حل معضلات مطرح شده است. برای مثال بسط اندازه دولت و شاخ و برگ دادن بدون منطق برخی از دستگاه‌های اجرایی و ایجاد بیست واحد براساس فرد نه وظیفه و فعالیت، یکی از معضلات جدی نظام اداری کشور است که قانونگذار قصد دارد برای حل این مشکل با پیش‌بینی و تصویب فصل ساختار سازمانی و بندهای «ج»، «د» و «ی» ماده (۲۹) و سایر

---

۱. برخی از مخالفت‌های مطرح شده به شکل محتوایی راه‌حل برنمی‌گشت و بیشتر متوجه بار مالی راه‌حل، آثار تغییر پذیرش نظام و حذف منافع برخی بوروکرات‌ها بود.

مواد این فصل از ریشه زدن زائد دستگاه اداری جلوگیری کند. همچنین با تصویب فصل دوم همین قانون و ماده (۱۳) آن و واگذاری امور تصدیگری از دولت به بخش‌های خصوصی، تعاونی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، گامی برای مناسب کردن اندازه دولت برداشته است، از این رو می‌توان گفت قانونگذار تا حدود زیادی تدابیری برای حل مشکل عمومی اندیشیده است و البته تا حدود زیادی این پاسخ‌گویی به بسترسازی مناسب دولت در اجرای صحیح قانون، تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی متناسب و همسو با قانون بستگی دارد.

همچنین با عنایت به بخش ادبیات نظری یکی از معیارهای تحلیل قانون، میزان انعکاس ارزش‌های جامعه از سوی قانون تصویب شده می‌باشد. از ارزش‌های جامعه که در کشور مدنظر است بحث تعامل دولت و مردم بوده که این قانون به خوبی به بحث تکریم ارباب‌رجوع پرداخت و حتی فصلی به عنوان حقوق مردم پیش‌بینی کرده است، دومین ارزش بحث شایسته‌سالاری در استخدام و انتصاب‌ها می‌باشد که مدنظر قانون قرار گرفته است.

مهم‌ترین معیارهای سنجش عملکرد در ادبیات مدیریت دولتی که مدیریت حاکم بر دستگاه‌های دولتی است ارزش‌هایی مانند انصاف، عدالت اجتماعی و پاسخ‌گویی می‌باشد تا کارایی و اثربخشی. این قانون هم باید به عنوان ابزار مدیریت دولتی به این ارزش‌ها توجه داشته باشد.

یکی از معضلات و مشکلات اساسی نظام اداری بحث بی‌عدالتی و نابرابری در حقوق و مزایا بوده که این موضوع در فصل ۱۰ این قانون توجه شده است. از مواد این فصل می‌توان این نتیجه را گرفت که در پرداخت حقوق عواملی مانند: مدرک تحصیلی، دوره‌های آموزشی، مهارت‌ها و توانایی، تجربه، سنوات خدمت رسمی، گروه و رتبه شغلی فرد در سنوات گذشته نقش تعیین‌کننده‌ای دارد که در نتیجه با توجه به این موارد، قانونگذار توانسته تا حدود زیادی این بی‌عدالتی و نابرابری موجود در نظام قدیم را برطرف کند؛ زیرا در آن نظام مهارت‌ها و توانایی‌ها، دوره‌های آموزشی و تجربه از عوامل تأثیرگذار بر حقوق محسوب نمی‌شد.<sup>۱</sup> همچنین قانونگذار برای رعایت عدالت و انصاف

۱. در نظام حقوق و دستمزد بر مبنای گروه (روش قدیم) دو نفر با مقطع تحصیلی یکسان، مهارت‌ها و توانایی متفاوت، گذراندن دوره‌های آموزشی متفاوت، کار متفاوت به علت اینکه دولت موظف به پرداخت حداقل حقوق بود از حقوق یکسانی برخوردار بوده‌اند.



در انتصابات و ارتقای شغلی، فصل هشتم را با همین عنوان یعنی انتصاب و ارتقای شغلی، به تصویب رسانده است.

و در نهایت از دیگر نکات مثبت که در تحلیل محتوای قانون می‌توان به آن اشاره کرد، ایجاد تفکیک میان مدیریت حرفه‌ای و مدیریت سیاسی است و متضمن این نکته که پست‌ها و مشاغل حرفه‌ای و تخصصی را باید افراد حرفه‌ای و متخصص عهده‌دار شوند و مشاغل سیاسی را بایستی افراد سیاسی اشغال کنند و این یک اصل پذیرفته شده در بسیاری از نظام‌های اداری و سیاسی پیشرفته دنیاست.

### ۱-۱۳ جمع‌بندی

قوه مجریه در اردیبهشت ۱۳۸۴ به منظور حل مسئله عمومی ناکارآمدی نظام اداری لایحه قانون مدیریت خدمات کشوری را تقدیم مجلس هفتم کرد و این لایحه پس از دو سال کار کارشناسی براساس اصل (۸۵) قانون اساسی مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. با بررسی‌های به عمل آمده با روش اسنادی و ابزار مصاحبه، این جمع‌بندی حاصل شد که فرایند دستورگذاری تا تصویب نهایی این قانون، فرایندی نسبتاً منطقی و مبتنی بر روش‌های معقول سیاستگذاری است. اگرچه در برخی مراحل نواقصی مشاهده می‌شود. برای مثال، فرایند دستورگذاری عموماً از بالا به پایین بوده که این وضعیت در اجرا نیز به همین شکل می‌باشد؛ یعنی اجرای این سیاست بیشتر با روش بالا به پایین است تا پایین به بالا. همچنین ابزارها و ساختارهای اجرایی ابهاماتی دارد که سبب تأخیر در اجرای این قانون شده است و یا اینکه در فرایند بررسی، نمایندگان بیشتر تلاش کرده‌اند دیدگاه‌های تخصصی خود را در تدوین و تصویب نهایی اعمال کنند تا دیدگاه‌های علمی و کارشناسی شده. اما در مجموع می‌توان مدعی شد که این بسته سیاستی فرایندی نسبتاً منطقی و عقلانی را دنبال کرده است.



## فصل چهاردهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

به منظور تحقق ماده (۹۹) برنامه سوم توسعه، دولت موظف شده بود در مدت شش ماه پس از تصویب قانون توسعه؛ یعنی در نیمه سال ۱۳۷۹، لایحه‌ای را در خصوص تغییر ساختاری و سازمانی وزارت فرهنگ و آموزش عالی به مجلس ارائه دهد. این امر با تأخیر یک‌ساله، سرانجام در ۱۳۸۰/۴/۲۰ تحقق یافت. در این تاریخ، دولت لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را تصویب و آن را در تاریخ ۱۳۸۰/۵/۲۸ تقدیم مجلس ششم کرد.<sup>۱</sup> در نهایت در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۱۸ پس از کش‌وقوس‌های فراوانی که از مجلس ششم آغاز شده بود، در دوره هفتم مجلس به تصویب رسید.

این قانون دارای ۱۳ ماده و ۹ تبصره بوده که یک سیاست تأسیسی (با رویکرد به بازسازی) است. آن‌چنان‌که از عنوان این قانون برمی‌آید، برای تبیین اختیارات، اهداف، وظایف و تشکیلات وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری، امور دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تصویب شده و سازوکارهایی چون اتخاذ تدابیر و ارائه پیشنهادهای لازم، شناسایی‌ها، بررسی اولویت‌های راهبردی، حمایت، زمینه‌سازی، ارزیابی، مدیریت، توسعه همکاری‌ها، صدور مجوزها، مشارکت در فرایندهای سیاستگذاری مربوطه، تعیین ضوابط، برنامه‌ریزی و معرفی میراث علمی کشور را می‌توان در این قانون یافت. ارزشگذاری‌ها، اهداف و آمالی در این قانون آمده که می‌توان به مواردی چون: توسعه علوم، تحقیقات و فناوری، تقویت روحیه تحقیق و تتبع، ترویج فکر خلاق، ارتقای فرهنگ علم دوستی، ارتقای موقعیت کشور، تعمیق و گسترش علوم و معارف، تأمین نیروی انسانی متخصص، توسعه و ترویج فرهنگ تفکر علمی در جامعه،

---

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «نگاهی به سیر بررسی لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»، دفتر مطالعات فرهنگی، ۱۳۸۳.

حفظ و تحکیم آزادی علمی، استقلال دانشگاه‌ها و تمرکززدایی اشاره کرد.

#### ۱-۱۴ متن قانون

**ماده (۱) -** به استناد ماده (۹۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و به منظور انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی، تحقیقاتی و فناوری کشور، اهداف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف) توسعه علوم، تحقیقات و فناوری و تقویت روحیه تحقیق و تتبع و ترویج فکر خلاق و ارتقای فرهنگ علم دوستی،

ب) اعتلای موقعیت آموزشی، علمی و فنی کشور،

ج) تعمیق و گسترش علوم، معارف، ارزش‌های انسانی و اسلامی و اعتلای جلوه‌های هنر و زیبایی‌شناسی و میراث علمی تمدن ایرانی و اسلامی،

د) تأمین نیروی انسانی متخصص و توسعه منابع انسانی کشور،

ه) ارتقای سطح دانش و مهارت‌های فنی و توسعه و ترویج فرهنگ تفکر علمی در جامعه،

و) حفظ و تحکیم آزادی علمی و استقلال دانشگاه‌ها، مراکز علمی و تحقیقاتی.

**ماده (۲) -** مأموریت‌های اصلی و حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به شرح زیر می‌باشد:

الف) در زمینه انسجام امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی و امور تحقیقات و فناوری:

۱. شناسایی مزیت‌های نسبی، قابلیت‌ها، استعدادها و نیازهای پژوهش و فناوری کشور بر مبنای آینده‌نگری و آینده‌پژوهی و معرفی آن به واحدهای تولیدی، تحقیقاتی، دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و تحقیقاتی جهت بهره‌برداری،

۲. بررسی اولویت‌های راهبردی تحقیقات و فناوری با همکاری یا پیشنهاد

دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و پیشنهاد به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری،

۳. حمایت از توسعه تحقیقات بنیادی و پژوهش‌های مرتبط با فناوری‌های نوین

بر اساس اولویت‌ها،

۴. برنامه‌ریزی برای تدارک منابع مالی توسعه فناوری کشور و مشارکت در ایجاد، توسعه و تقویت فناوری ملی و حمایت از توسعه فناوری‌های بومی،
  ۵. اتخاذ تدابیر لازم به‌منظور افزایش کارایی و اثربخشی تحقیقات کشور و توسعه تحقیقات کاربردی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط،
  ۶. اتخاذ تدابیر و تهیه پیشنهادهای لازم درخصوص انتقال فناوری و دانش فنی و برنامه‌ریزی به‌منظور بومی کردن فناوری‌های انتقال‌یافته به داخل کشور و ارائه آنها به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری،
  ۷. ایجاد زمینه‌های مناسب برای عرضه فناوری در داخل و خارج کشور و حمایت از صدور فناوری‌های تولید شده در کشور و کمک به ایجاد انجمن‌ها و شرکت‌های غیردولتی علمی، تحقیقاتی و فناوری،
  ۸. تمهید سازوکارهای لازم برای ایجاد همسویی میان فعالیت‌های آموزشی، تحقیقاتی و فناوری، تقویت ارتباط دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی با بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور،
  ۹. اتخاذ راهکارهای مناسب برای کمک به توسعه پژوهش و فناوری در بخش‌های غیردولتی،
  ۱۰. ارزیابی جامع عملکرد نظام ملی علوم، تحقیقات و فناوری شامل پیشرفت‌ها، شناخت موانع و مشکلات و تدوین و ارائه گزارش سالیانه،
  ۱۱. اتخاذ تدابیر و ارائه پیشنهادهای لازم جهت حفظ دانشمندان و محققان و تأمین امنیت شغلی آنان و استفاده بهینه از توانمندی‌های آنها.
- ب) درزمینه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی تحت پوشش وزارت علوم، تحقیقات و فناوری:
۱. پیشنهاد ضوابط و معیارهای کلی پذیرش دانشجو به مراجع ذی‌صلاح،
  ۲. تعیین راهکارهای لازم و برنامه‌ریزی و حمایت از ایجاد و گسترش دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی، مراکز تحقیقاتی و فناوری و دیگر مراکز فعالیت‌های علمی - پژوهشی همانند شهرک‌های تحقیقاتی، آزمایشگاه‌های ملی، موزه‌های علوم و فنون با استفاده از منابع دولتی و غیردولتی و مشارکت‌های مردمی متناسب با نیازها و ضرورت‌های کشور،

۳. برنامه‌ریزی اجرایی، آموزشی و تحقیقاتی متناسب با نیازها و تحولات علمی و فنی در جهان،
۴. تعیین ضوابط، معیارها و استانداردهای علمی مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، رشته‌ها و مقاطع تحصیلی با رعایت اصول انعطاف، پویایی، رقابت و نوآوری علمی،
۵. نظارت بر فعالیتهای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور،
۶. ارزیابی مستمر فعالیت هرگونه واحد آموزش عالی و یا مؤسسه تحقیقاتی (اعم از دولتی و غیردولتی) و جلوگیری از ادامه فعالیت، تعلیق فعالیت و یا انحلال هر یک از آنها در صورت تخلف از ضوابط و یا از دست دادن شرایط ادامه فعالیت براساس اساسنامه‌های مصوب،
۷. صدور مجوز تأسیس انجمن‌های علمی و حمایت و ارزیابی مستمر از فعالیت آنها براساس ضوابط مصوب مراجع ذی‌صلاح،
۸. تأیید اساسنامه و صدور مجوز تأسیس انجمن‌ها و تشکل‌های دانشجویان و دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و ارزیابی فعالیت آنها و اتخاذ تصمیم در مورد امکان ادامه فعالیت آنها براساس ضوابط و مقررات مراجع ذی‌صلاح،
۹. تأیید صلاحیت و صدور احکام اعضای هیئت‌های ممیزه، هیئت‌های امناء، هیئت‌های مؤسس، هیئت‌های گزینش اعضای هیئت علمی و هیئت‌های انتظامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، طبق ضوابط و مقررات موضوعه،
- تبصره - انتخاب و تأیید رؤسای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی براساس مفاد مندرج در وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد بود.
۱۰. ارزیابی و اعتبارسنجی علمی دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی به‌صورت مستقیم و یا از طریق حمایت از انجمن‌های مستقل علمی، تخصصی و فرهنگستان‌ها در ارزیابی علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات و انتشار نتایج در محافل علمی و ارائه گزارش سالیانه به کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی و سایر مراجع ذی‌صلاح،

۱۱. تأیید اساسنامه و صدور مجوز ایجاد یا توسعه هرگونه واحد آموزش عالی یا مؤسسه تحقیقاتی (اعم از دولتی یا غیردولتی)، رشته‌ها و مقاطع تحصیلی،

۱۲. ارزیابی سالیانه عملکرد مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دولتی،

۱۳. بررسی و پیشنهاد اولویت‌های تخصیص منابع در حوزه‌های علوم، تحقیقات و فناوری به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،

۱۴. توسعه همکاری‌های علمی بین‌المللی و اتخاذ تدابیر لازم به‌منظور نهادینه کردن همکاری‌ها و مبادلات علمی بین مراکز علمی - تحقیقاتی داخل کشور با مراکز علمی - تحقیقاتی منطقه‌ای و بین‌المللی در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب مراجع ذیصلاح،

**تبصره** - دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مجازند با تصویب هیئت امناء و تأیید وزیر ذی‌ربط روابط تحقیقاتی، علمی و فنی با مؤسسات و مراکز صنعتی و سازمان‌های مشابه خارجی برقرار نمایند و یا به عضویت مؤسسات و سازمان‌های مذکور درآیند. حق عضویت مراکز مذکور در این قبیل مؤسسات با تصویب هیئت امناء قابل پرداخت خواهد بود.

۱۵. صدور مجوز «تأسیس دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی دولتی و غیردولتی با مشارکت دانشگاه‌ها و مراکز علمی خارج از کشور» براساس ضوابط مصوب مراجع ذیصلاح.

ج) سایر موارد:

۱. مشارکت فعال در فرایند سیاستگذاری نظام آموزش و توسعه نیروی انسانی کشور به‌منظور ایجاد هماهنگی لازم بین برنامه‌های سطوح مختلف آموزش کشور،

۲. مشارکت در تعیین اولویت‌های توسعه منابع انسانی کشور و ارائه نتایج حاصل شده به دستگاه‌های ذی‌ربط به‌منظور هدایت منابع در جهت اولویت‌های مذکور،

۳. ارزیابی و تأیید اختراعات، اکتشافات و نوآوری‌ها با همکاری سایر مراکز علمی و تحقیقاتی کشور به‌منظور فراهم نمودن زمینه حمایت از حقوق مالکیت معنوی و ثبت در مراجع ذی‌ربط،

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری موظف است ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون، آیین‌نامه اجرایی این جزء را تهیه و جهت تصویب تقدیم هیئت وزیران نماید،

۴. تعیین ضوابط ارزشیابی علمی مدارک فارغ‌التحصیلان و تأیید ارزش علمی مدارک دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی (دولتی یا غیردولتی) داخل کشور به‌استثنای گروه پزشکی، تعیین ضوابط مربوط به تشخیص ارزش علمی، گواهینامه‌های آموزش عالی و پژوهش‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی خارجی و تعیین ارزش مدارک مذکور به‌استثنای گروه پزشکی،

تبصره - اجرای مفاد این جزء در خصوص دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی (دولتی و غیردولتی) در گروه پزشکی به عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است.

۵. برنامه‌ریزی برای شناسایی و حمایت از شکوفایی استعدادها درخشان و هدایت آنها به سمت اولویت‌های راهبردی کشور در زمینه علوم، تحقیقات و فناوری در چارچوب مقررات مصوب مراجع ذیصلاح،

۶. برنامه‌ریزی برای جذب متخصصان ایرانی داخل و خارج از کشور جهت همکاری علمی، تحقیقاتی و فناوری،

تبصره - وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مجازند از اعضای هیئت علمی و محققان غیرایرانی خارج از کشور به‌منظور استفاده از خدمات علمی و تحقیقاتی دعوت به‌کار نمایند.

۷. اداره امور دانشجویان ایرانی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی خارج از کشور و ایجاد زمینه‌های علمی و فنی متقابل از طریق اعزام رایزن‌های علمی با هماهنگی وزارت امور خارجه،

۸. اهتمام در معرفی میراث علمی تمدن ایرانی و اسلامی و گسترش زبان و ادبیات فارسی در دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی خارج از کشور،

۹. همکاری در اعتلای فرهنگ، اخلاق و معنویت اسلامی در مجامع علمی دانشگاهی و در جامعه،

۱۰. ایجاد پایگاه‌های اطلاع‌رسانی به جامعه و بخش‌های مختلف در زمینه سیاست‌ها، اولویت‌ها، برنامه‌ها و عملکردهای آموزش عالی، تحقیقات و فناوری،



۱۱. نمایندگی دولت در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی و برقراری ارتباطات لازم در حوزه مأموریت‌ها و اختیارات وزارتخانه،

۱۲. انجام امور مربوط به کمیسیون ملی یونسکو.

**ماده (۳) -** از تاریخ تصویب این قانون «شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری» با ترکیب زیر به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد:

- رئیس‌جمهور،

- وزیر علوم، تحقیقات و فناوری،

- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی،

- وزیر آموزش و پرورش،

- دو الی چهار نفر از اعضای هیئت دولت به انتخاب هیئت دولت

- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

- رئیس نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها با اجازه ایشان

- دو نفر از اعضای کمیسیون آموزش و تحقیقات به انتخاب مجلس شورای اسلامی

به‌عنوان ناظر،

- رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

- رؤسای فرهنگستان‌های علوم، علوم پزشکی، هنر و زبان و ادبیات فارسی،

- سه نفر از رؤسای دانشگاه‌های دولتی (یک نفر از دانشگاه‌های علوم پزشکی) به

انتخاب شورای مرکزی دانشگاه‌های مربوطه،

- یک نفر از رؤسای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی

- سه نفر از دانشمندان و صاحب‌نظران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی به انتخاب

تشکل‌ها و انجمن‌های علمی،

- سه نفر از صاحب‌نظران بخش‌های تولیدی و خدماتی خصوصی با معرفی

رئیس‌جمهور.

**تبصره -** مصوبات شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری در چارچوب این قانون پس از

تأیید رئیس‌جمهور برای کلیه مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی و دستگاه‌های اجرایی

لازم‌الاجراست.

- ماده (۴) -** وظایف و اختیارات شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری عبارت است از:
۱. اولویت‌بندی و انتخاب طرح‌های اجرایی بلندمدت سرمایه‌گذاری کلان در بخش‌های آموزشی و پژوهشی و فناوری.
  ۲. بررسی و پیشنهاد منابع مالی مورد نیاز در حوزه‌های علوم، تحقیقات و فناوری.
- تبصره «۱» -** شرح تفصیلی وظایف و اختیارات شورا در محدوده این قانون بنا به پیشنهاد وزیر علوم، تحقیقات و فناوری به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
- تبصره «۲» -** دبیرخانه این شورا در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مستقر خواهد بود.
- ماده (۵) -** تأیید اساسنامه و صدور مجوز تأسیس فدراسیون ملی ورزش‌های دانشگاهی جمهوری اسلامی ایران و نمایندگی دولت در فدراسیون‌های قاره‌ای و بین‌المللی ورزش دانشگاهی، به عهده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری می‌باشد.
- ماده (۶) -** کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین مؤسسات خصوصی که به نوعی مبادرت به انجام فعالیت‌های آموزش عالی، پژوهش و فناوری می‌نمایند، موظف‌اند فعالیت‌های خود را در چارچوب سیاست‌ها و آیین‌نامه‌های موضوع این قانون انجام دهند.
- تبصره -** مؤسسات پژوهشی وابسته به سایر وزارتخانه‌ها که به‌موجب قانون مصوب مجلس تأسیس شده‌اند در چارچوب قوانین مصوب و اصلاحات بعدی آن و سیاست‌ها و مصوبات مراجع ذی‌صلاح به فعالیت خود ادامه خواهند داد.
- ماده (۷) -** هرگونه فعالیت اشخاص حقوقی و مؤسساتی که به‌نحوی از آنجا به امور دانشجویی مرتبط می‌شود حسب مورد موکول به اجازه وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری در چارچوب مصوبات مراجع ذی‌صلاح است و اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی موظف است بدون ارائه این اجازه‌نامه از ثبت آن خودداری نماید.
- ماده (۸) -** وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مجاز است زمینه فعالیت دانشگاه‌های غیردولتی و شعب دانشگاه‌های معتبر خارج از کشور را در چارچوب ضوابط مصوب مراجع ذی‌صلاح فراهم نماید.
- ماده (۹) -** در صورتی که به تشخیص وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مؤسس یا مؤسسان

و هیئت امنای هریک از مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی غیردولتی برخلاف ضوابط و معیارها و اصول مصوب رفتار نمایند، وزارتخانه می‌تواند براساس ضوابطی که به تصویب مراجع ذیصلاح می‌رسد از آنان سلب مسئولیت و صلاحیت نماید.

**ماده (۱۰) -** دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت امنای و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند.

اختیارات وزارت در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و حدود تعیین سیاست‌های عمومی اداره آنها، ارزیابی، نظارت و حمایت و پشتیبانی آنها در چارچوب این قانون و مصوبات مراجع ذیصلاح خواهد بود.

**تبصره -** به‌منظور تحقق تمرکززدایی در فعالیت‌های اجرایی بخش آموزش عالی و پژوهشی افزایش اختیارات هیئت امنای شوراهای علمی و مدیریت اجرایی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تنظیم حدود اختیارات حوزه‌های ستادی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تقویت ترکیب اعضای هیئت‌های امنای، تعریف و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیئت‌های امنای و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تنظیم و برای طی مراحل قانونی به مراجع ذیصلاح ارائه خواهد شد.

**ماده (۱۱) -** وزارت علوم، تحقیقات و فناوری موظف است حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با رعایت موارد مندرج در ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و مفاد این قانون شرح وظایف تفصیلی و تشکیلات وزارتخانه را تهیه و پس از تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به مرحله اجرا درآورد.

**ماده (۱۲) -** آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون از سوی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تهیه و به مراجع ذیربط ارائه خواهد شد. اعمال مقررات موضوع این قانون در مورد دانشگاه‌های نظامی و انتظامی و مؤسسات آموزشی و پژوهشی تحت نظر فرماندهی کل قوا پس از کسب موافقت ایشان انجام خواهد شد.

**ماده (۱۳) -** این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراست و کلیه قوانین، مصوبات و مقررات مغایر لغو و بلااثر می‌گردد.

قانون فوق مشتمل بر ۱۳ ماده و ۹ تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۸ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۲۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

## ۲-۱۴ مسئله‌شناسی

پیش از آنکه مسئله‌ای بتواند وارد دستور کار سیاستگذاری شود، باید ویژگی‌های آن را شخص یا اشخاصی شناسایی کنند و پس از طی مراحل به شکل یک مسئله عمومی در دستور کار جای گیرد. از این رو ضرورت دارد تا فرایند مسئله‌شناسی یک مسئله نیز بررسی شود. برای فهم فرایند سیاستگذاری، در ذیل خلاصه‌ای از فرایند مسئله‌شناسی مربوط به اینکه چگونه موضوع وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان یک مسئله در دستور کار سیاستگذاران عمومی دولت و مجلس شورای اسلامی قرار گرفت، ارائه می‌شود:

- مسئله در هنگام ورود در دستور کار سیاستگذاری یک مسئله پنهان در جامعه بود و به مرور آشکار شد.
- تأکید متخصصان و ویژگی‌های مسئله از بعد حرفه‌ای باعث ایجاد ضرورت در دستور کار قرارگیری مسئله، شده بود.
- نخستین بار در بخش دولتی و از سوی وزارتخانه مسئله مطرح و توجه شد.
- مسئله از سوی قوه مجریه و با کمک انجمن‌های علمی در دستور کار قرار گرفت.
- مسئله پس از آنکه مطالعه و کارشناسی شد با در نظر گرفتن اینکه دولت باید کوچک شود و با توجه به گرایش‌های خصوصی‌سازی که از دولت سازندگی به وجود آمده بود، در دستور کار قرار گرفت.
- مسئله در وزارتخانه ذی‌ربط در ستادی با عنوان ستاد تغییر ساختار با همکاری انجمن‌های علمی و کارشناسان همان وزارتخانه بررسی و مطالعه شد.
- اطلاعات شناخت مسئله از دیدگاه کارشناسان و انجام مطالعات در خصوص آن فراهم آمد.
- مسئله مورد موافقت بخش میانی مدیران وزارتخانه، کارشناسان و نیز کمیسیون‌های

ذی‌ربط مجلس و کارشناسان آن و نیز دانشگاهیان و انجمن‌های علمی بود، ولی برخی نمایندگان مجلس و نیز شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری در شورای عالی انقلاب فرهنگی با آن مخالفت کرده بودند.

### ۳-۱۴ راه‌حل‌شناسی

پس از آنکه مسئله شناسایی شد لازم بود در طی مراحل مختلف راه‌حل‌های مناسبی برای رفع مشکل یا مسئله ارائه شود. لذا فرایند آن نیز برای شناخت فرایند سیاستگذاری این مسئله حائز اهمیت است. بنابراین مرور مختصری بر آن خواهد شد:

- طریقه تدوین و ارائه راه‌حل‌های این قانون، با روش‌های علمی و استفاده از نظرات کارشناسان بوده است.
- به اعتقاد کارشناسان این راه‌حل‌ها کاملاً نو و جدید بوده که البته برخی اعتقاد دارند که تنها تغییرات صورت گرفته در راه‌حل‌های گذشته است.
- از آنجاکه این راه‌حل از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران مؤثر بوده؛ به دلیل علمی بودن، مبنای اتخاذ آنها شد.
- با بهره‌گیری از نظرات و دیدگاه‌های کارشناسان و صاحب‌نظران و نیز انجام پژوهش‌هایی در آن خصوص منابع اطلاعاتی لازم برای تدوین و ارائه راه‌حل‌ها فراهم آمد.
- در دبیرخانه تغییر ساختار وزارت، با حضور کارشناسانی از دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی و با مشارکت طیفی از سیاست‌مداران، ارائه راه‌حل‌ها انجام پذیرفت.
- دیدگاه تئوریک غالب در ارائه راه‌حل‌ها، دیدگاه‌های مبتنی بر استقلال دانشگاه‌ها از دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی بود، که در این بین به نظریه‌های کوچک‌سازی دولت و دیدگاه‌های سازمانی مأموریت‌گرا به جای الگوهای وظیفه‌گرا توجه شده است.
- مهم‌ترین بازیگران در مرحله یافتن راه‌حل عبارت‌اند از: کارشناسان بدنه دستگاه‌های ذی‌ربط دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی دولتی و غیردولتی، دبیرخانه تغییر ساختار وزارت علوم، شورای معاونان وزارتخانه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی و در پایان شورای نگهبان.
- موافقان و مخالفان راه‌حل‌های ارائه شده باید طی دو مرحله مورد توجه قرار گیرند،

ابتدا مجلس ششم که شورای نگهبان با آن مخالف بود و در مجلس هفتم شورای نگهبان آن را تصویب کرد. در مجلس ششم گروه‌های سیاسی رقیب با آن مخالف بودند. همچنین شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در زمره مخالفان قرار داشت.

#### ۴-۱۴ مسئله عمومی جامعه چه بود؟

برای مدت‌ها و به‌ویژه پس از توجه دولت به اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، به تدریج مسئله رابطه دانشگاه با صنعت، مورد علاقه جامعه و دولت قرار گرفت. پیش از این، رابطه دانشگاه با فرهنگ، در محدوده سیاست‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی در کانون توجه بود و طی دوره‌ای کارویژه آموزش عالی به سمت ایفای نقش جامعه‌پذیری فرهنگی و انقلابی سوق یافته بود.

وزارت فرهنگ و آموزش عالی، دانشگاه‌های دارای رشته‌های فنی و مهندسی و بخش صنعت کشور، از این پس اقداماتی برای تبیین رابطه دانشگاه و صنعت و جست‌وجوی راه‌هایی برای وارد ساختن دانشگاه به روند رشد و توسعه بخش صنعت به عمل آوردند. بخش عمده این فعالیت‌ها را برگزاری سمینارها و همایش‌ها تشکیل می‌داد و فراهم کردن امکان تخصیص سهم بیشتری از درآمد ناخالص ملی وجه بارز بخش دیگر این فعالیت‌ها را برجسته می‌کرد.

در این سیاست، تجربه کشورهای نو صنعتی جهان سوم، مانند کره جنوبی، برزیل و مالزی الهام‌بخش گروهی دیگر از مدیران، دانشگاهیان و دولت برای استفاده از دانشگاهیان، محققان و پژوهشگران برای پاسخ‌گویی به نیازهای معطوف به توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود. از این رو در سومین برنامه پنج‌ساله توسعه، موضوع ایجاد تغییرات در اهداف، وظایف و تشکیلات «وزارت فرهنگ و آموزش عالی»، در دستور کار دولت قرار گرفت. ماده (۹۹) این قانون توجه خود را به تغییر نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» و لزوم انسجام بخشیدن به امور سیاستگذاری و اجرایی نظام علمی کشور معطوف ساخت.

میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل جامعه در سه نگاه بررسی می‌شود: ۱. نگاه بوروکرات‌ها، ۲. جامعه، ۳. سیاستمداران - دولت‌مردان.

#### ۱-۴-۱ نگاه بوروکرات‌ها و دیوان‌سالاری

از نگاه بوروکرات‌ها، شاید مسئله محدود به چیزی می‌شود که به تعدیل ساختار دولت شهرت دارد. الزاماتی که از رهیافت آزادسازی و خصوصی‌سازی اقتصادی ناشی است، و به کوچک شدن [و البته کارآمد شدن] دولت ناظر است. اما در میان آن گروه از دیوان‌سالاران دولتی که در دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط با صنایع (اعم از نظامی و غیرنظامی) فعالیت دارند و دیوان‌سالاران در وزارت فرهنگ و آموزش عالی و به‌ویژه در سطح دانشگاه‌ها، می‌تواند یک لایه دیگر که ناظر بر برقراری رابطه میان صنعت و دانشگاه است را توجه کرد. باین‌حال سیاست‌گرایش‌های کارشناسان و مدیران میانی با مدیران ارشد تفاوت‌هایی دارد و آن توجه کمتر مدیران ارشد، به ملاحظات معطوف به تقویت ظرفیت‌های علمی - کارشناسی و دگرگونی و نوسازی آموزشی است. شاید از این نظر در میان برخی بوروکرات‌ها، نه تنها تمایلی به این نوع دگرگونی مشاهده نشده، بلکه مقاومت و مخالفت هم به چشم می‌خورد.

#### ۲-۴-۱ نگاه جامعه

چنان‌که گفته شد، جامعه ایرانی در این سال‌ها توجه به رشد، توسعه و نوسازی در بخش‌هایی از زندگی را آشکار می‌کند. می‌توان گفت، تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی، تأسیس مدارس خصوصی (غیرانتفاعی) و متعاقباً نمونه دولتی (نیمه‌دولتی)، در پاسخ به مطالباتی است برای نظام آموزشی و آموزش عالی دیگری که دارای تفاوت‌هایی با نظام آموزش جاری یا مستقر دولتی است. توجه دوباره به تأثیر تخصص و اولویت دادن آن در اداره امور در نگاه مردم، گرایش به بازگرداندن صاحبان سرمایه و صاحبان تخصص از سوی بخش‌هایی از دولت، ابراز نگرانی از فرار مغزها و سرمایه اجتماعی، ظهور گرایش به دستاوردهای تمدن جدید در اقشار مختلف طبقه متوسط فرهنگی جدید ایران و اقتباس از آن (که در مرکز آن علم، دانشگاه، متخصصان و نظام تولید علم جدید قرار دارد)، وجهی بارز و آشکار از دیدگاه‌های جامعه را بازتاب می‌دهد.

#### ۳-۴-۱ نگاه سیاست‌مداران و دولتمردان

قانون برنامه سوم، نگاه دولتمردان را توضیح می‌دهد. دولت سازندگی به تعدیل و کوچک

شدن ساختار دولت از جمله دستگاه متولی آموزش عالی، خصوصی سازی بیشتر آموزش و برقراری رابطه بین دانشگاه و صنعت توجه بیشتری نشان داد. در قانون برنامه سوم توسعه علاوه بر این، به کاهش تصدیگری دولت بر آموزش عالی و ایفای نقش سیاستگذاری، انسجام بخشیدن به امور اجرایی، برنامه ریزی، نظارت و پشتیبانی هم تصریح شد. اجرای برنامه پنج ساله سوم که با استقرار دولت اصلاحات همزمان بود، دامنه تغییرات را در پیوند با جامعه [که بخش هایی از آن از طریق دانشگاهیان، انجمن های علمی، تشکل های مدنی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مدیران میانی سازمان برنامه و بودجه و مدیران وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و آموزش پزشکی، بهداشت و درمان (حسب وظیفه محوله به موجب قانون)] گسترش داد. در دوره دوم دولت آقای خاتمی (دولت هشتم)، توسعه علمی شرط بقاست به عنوان یک اصل، دامنه این تغییرات و تعمیق آن را نشان می دهد. توجه دادن مقام رهبری به نهضت نرم افزاری در همان سال ها و توصیه به علم گرایی در سال های استقرار دولت نهم، وجوه دیگری از نگاه رهبران، دولتمردان و سیاستمداران ایرانی، به این مسئله است.

#### ۵-۱۴ بررسی فرایند تدوین

پیش نویس لایحه را وزارت فرهنگ و آموزش عالی (که بعداً به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تغییر داد) و همکاری سازمان برنامه و بودجه، تهیه و به دولت پیشنهاد کرد. دولت لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را در ۱۳۸۰/۵/۲۸ تقدیم مجلس شورای اسلامی و مجلس ششم کرد. مصوبه مجلس ششم با ملاحظات شورای نگهبان توأم شد و تصویب نهایی قانون به مجلس هفتم امتداد یافت و در نهایت مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۸ تصویب و برای اجرا به دولت ابلاغ شد. برای تدوین پیش نویس اولیه، وزارت فرهنگ و آموزش عالی به دو گروه از اعضای هیئت علمی فعال در مؤسسات و یا مراکز تحقیقاتی مأموریت داد. پس از آن در اواخر سال ۱۳۷۸ با تشکیل دبیرخانه ای در کنار شورای تغییر ساختار وزارت فرهنگ و آموزش عالی یک بدنه کارشناسی به وجود آمد، که پشتیبانی علمی - کارشناسی تدوین لایحه را این دبیرخانه انجام داد. پیش نویس اولیه پس از اعمال اصلاحاتی در شورای تغییر ساختار و شورای معاونان وزیر برای



بررسی نهایی دولت به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارائه شد. لایحه دولت در ۱۳۸۰/۴/۲۰ با یک سال تأخیر تقدیم مجلس شد.

#### ۱۴-۶ مبانی نظری قانون مصوب

##### ۱۴-۶-۱ الگوهای آموزش عالی و نحوه اداره دانشگاه‌ها در جهان

توماس کوهن در کتاب *ساختار انقلاب‌های علمی* می‌نویسد: «الگو به‌روشنی تصورات و ادراکات غالب درباره رفتار علمی در یک نهاد و یا جامعه علمی خاص در یک مقطع زمانی معین را منعکس می‌کند». بولیوانت می‌گوید: «برای تعیین بهترین شیوه‌هایی که به کارایی بیشتر منجر می‌شود فرایند پیوسته سنجش روش‌ها و شیوه‌های انجام کار در مقایسه با مؤسسات و سازمان‌های پیشرو ضروری است و این فرایند را الگوبرداری می‌نامد». از این رو توجه به الگوهای ناپلئونی، همبولتی (آلمانی)، آموزش مبتنی بر پژوهش توأم با استقلال دانشگاه‌ها (انگلیسی)، کارآفرین (آمریکایی)، الگوی متمرکز (شوروی) و ... و دیگری الگوهای راهنمای اداره دانشگاه‌ها در کشورهایی چون هند، کره جنوبی، مالزی ضرورت دارد.

##### ۱۴-۶-۲ الگوهای تصمیم‌گیری در آموزش عالی

در اوایل نیمه دوم قرن حاضر هربرت سایمون که از معروف‌ترین نظریه‌پردازان دانش مدیریت است، به بعد جدیدی از مدیریت یعنی تصمیم‌گیری توجه کرد. به نظر او، تصمیم‌گیری جوهر اصلی مدیریت است و حتی می‌توان مدیریت را مترادف با آن دانست. سایمون نظریه تصمیم‌گیری خود را «مدیریت به‌عنوان تصمیم‌گیرنده» بیان داشت که هنوز هم با وجود گذشت بیش از سی سال از انتشار آن نظریه از مستحکم‌ترین نظریه‌های تصمیم‌گیری بوده که مبنای بسیاری از آراهایی است که در این باره و بعد از آن پدید آمده است.

در اینجا برخی الگوهای تصمیم‌گیری در مؤسسات آموزش عالی بررسی می‌شود که بیشتر در اداره دانشگاه‌های کشورهای جهان سوم مورد توجه است و صرفاً برای توجه به

کارایی الگوها در شناخت وضعیتی ارائه می‌شود که در آن قرار داریم و از پرداختن به سطوح پیشرفته‌تر الگوهای برآمده از مدیریت نئوکلاسیک علمی، مدیریت سیستمی و نظریه اقتضا خودداری می‌شود.

### ۳-۶-۱۴ الگوهای تصمیم‌گیری

الگوی نخست دانشکده‌ای / کالجی یا الگوی توافق جمعی که در آن:

۱. مراکز علمی براساس اصول دمکراتیک از طریق شوراها یا کمیته‌هایی، پس از بحث و گفت‌وگوهای طولانی، تصمیم می‌گیرند.
  ۲. رئیس مؤسسه قدرت چندانی ندارد و برای مدتی کوتاه بر مصدر کار باقی می‌ماند.
  ۳. اعمال نظرهای اداری عموماً ضعیف است و مدیریت عمدتاً پشتیبانی تدارکاتی ارائه می‌دهد.
- التزام‌های این الگو همان تصمیم‌های کند و ملایم، آزادی علمی افراد و نبود هدف‌های گسترده دانشگاهی است.

الگوی دوم الگوی تصمیم سیاسی نامیده می‌شود که در آن:

۱. تصمیم‌ها از گفت‌وگوهای دائمی میان ذی‌نفعان (استادان، دانشجویان، کارکنان اداری، دولت، جامعه محلی، صاحبان صنعت و اتحادیه‌های کارگری) منتج می‌شود.
  ۲. در این الگو ممکن است گفت‌وگوها بسیار وقت‌گیر و پیچیده‌تر از حالت اول باشند.
  ۳. به دلیل مشخص بودن هدف‌های کلیت نظام، آزادی علمی افراد کم است.
- الگوی سوم الگوی دیوان‌سالاری / بوروکراتیک نامیده می‌شود که ویژگی‌های آن عبارت‌اند از:

۱. وجود نظام‌های فراگیر ملی برای آموزش عالی، قوانین دولتی مربوط به استخدام، ارتقا، ساختارهای حقوقی و برنامه‌های درسی.
۲. مدیریت برای اعمال سلیقه از قدرت بالایی برخوردار است. استادان و رؤسای مؤسسه‌ها مجریان محض به‌شمار می‌آیند.

۳. این نظام محافظه کار، هماهنگ و فاقد نوآوری است و برای ابراز ابتکار جای زیادی نمی‌گذارد و از استیلای مقررات بر نتایج کار در رنج است.

الگوی چهارم الگوی کارآفرینی نامیده می‌شود. این مؤسسه‌ها:

۱. کارآفرین و خودگردانند.

۲. خدمات آموزشی، پژوهشی و مشاوره‌ای عرضه می‌کنند و از منابع مالی مشتریان خود، به‌ویژه دانشجویان، دولت، شرکت‌ها، انجمن‌های محلی/ منطقه‌ای و غیره بهره می‌گیرند.

۳. رقابتی و نسبت به هزینه حساس و واجد نظام پاسخ‌گویی هستند. بودجه مورد نیاز را از منابع متفاوت کسب می‌کنند و به هم‌گرایی راهبردی (استراتژیک) و بهره‌گیری از فنون مدیریتی و نوین می‌پردازند.

در عمل مؤسسه‌ها به آمیزه‌ای از چهار الگوی فوق روی می‌آورند تا خود را در موقعیت‌های خاص تطبیق قرار دهند. غالباً الگوهای گوناگون تصمیم‌گیری با انواع مختلف سیاستگذاری و اعمال مدیریت تطبیق می‌شود.

#### ۷-۱۴ عوامل تأثیرگذار در فرایند تدوین و تصویب

علاوه بر عوامل متعددی که در اسناد بالادستی تدوین قانون و نهادهای اداری، اجرایی، سیاستگذاری و قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، مانند برنامه پنج‌ساله سوم توسعه، سیاست‌های پژوهشی تدوین شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، برنامه‌های اصلاحی دولت هفتم، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، قانون اساسی و پیش‌نویس‌ها و یا متن چشم‌انداز ۱۴۰۰ (که بعداً به سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۴ تبدیل شد) وجود دارد، تأثیرات فضای فکری و گفتمانی جامعه است، که امکان عرضه دانش علمی - کارشناسی، کارشناسان را (که دربرگیرنده انباشتی از دانشی که تحولات مفهومی و رویکردی عمیق به علم را دربرداشت)، فراهم می‌کند.

#### ۸-۱۴ ابزارهای اجرایی قانون تا چه اندازه پاسخ‌گوست؟

قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به‌رغم تفاوت‌هایی با پیش‌نویس لایحه‌ای که در دبیرخانه شورای تغییر ساختار تهیه شد، بر تمرکززدایی و

افزایش اختیارات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تعامل و مبادله علمی در سطح همکاری‌های دوجانبه و منطقه‌ای و بین‌المللی، توجه به توسعه بخش غیردولتی و انجمن‌های علمی، توجه به نظارت و ارزیابی، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی (به‌جای تصدیگرایی) تأکید دارد. تعریف شورای عالی و قرار دادن وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در جایگاه دبیرخانه شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری از ابزارهایی است که بالقوه می‌تواند تا حدودی نبود مرجع ملی سیاستگذاری علم، پژوهش و فناوری و مسائل ناشی از تعدد مراجع تصمیم‌گیری غیرمتخصص در امور علم و فناوری را در کشور جبران کند.

البته در تدوین لایحه، با عنایت به اصول راهنمای برآمده از مفروضات قانونی، نظری و تجارب جهانیان، ترتیباتی به سود مشارکت بیشتر دانشگاهیان و به‌ویژه اعضای هیئت علمی، در اداره امور دانشگاه‌ها، مؤسسات، مراکز پژوهشی و فناوری دیده شده بود که با تغییراتی که در فرایند تصویب قانون اتفاق افتاد، این ترتیبات که از ابزارهای اجرایی متناسب با رویکرد جدید بود، نادیده گرفته شده و یا به‌نحوی کم‌رنگ و غیرمؤثر در قانون باقی ماند. مانند تعیین رؤسای دانشگاه‌ها به شکلی نیمه‌انتصابی و با حکم رئیس شورای عالی عطف که در قانون جایی ندارد و به روال گذشته به پیشنهاد وزیر علوم و با تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی، رؤسای دانشگاه‌ها، تعیین می‌شوند. نکته گفتنی اینکه اجرای قانون به سیاست‌های اجرایی، منابع انسانی، ظرفیت‌سازی، ایجاد ساختار و تشکیلات مناسب اهداف و وظایف، توانمندسازی مدیران، کارشناسان و عوامل دست‌اندرکار اجرایی نیازمند است. روشن است این بخش را نمی‌توان در قانون مصوب ۱۳۸۳ جست‌وجو کرد.

#### ۹-۱۴ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین لایحه

توجه به اصول و ضوابط سیاستگذاری، تحلیل سیاست و سیاست‌پژوهی در هنگام تدوین لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به‌تازگی و آرام‌آرام در قانون توجه گروهی از کارشناسان قرار می‌گرفت. از آنجاکه دیوان‌سالاری دولتی ایران به‌طور کلی، فاقد لایه کارشناسان تدوینگر سیاست و تصمیم‌ساز بوده، درون این ساختار و نیز در نگاه مدیران، سیاست‌پژوهی دارای جایگاهی نیست. با آنکه مطالعات

مسئله‌محور به هر تقدیر (حتی در شرایطی که سفارش‌دهنده و متقاضی دولتی برای آن نیست)، می‌تواند به‌عنوان فعالیتی حاشیه‌ای از سوی محقق انجام شود، اما مطالعه سیاست - محور که سیاست‌پژوهی هم در آن چارچوب انجام می‌شود، بدون متقاضی دولتی و نهادهای اجرایی و دادرسی، بنابر سرشت و اقتضای این نوع مطالعات، عملاً امکان‌ناپذیر است.

با این حال، تغییر نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، و خارج کردن واژه فرهنگ، می‌تواند به این معنا باشد که تمایل به دگرگونی در سیاستی است که پیش از این به علم به‌عنوان یک مقوله فرهنگی می‌نگریسته و دولت سیاست‌های آموزشی را به‌صورت متمرکز انجام می‌داد. شورای عالی انقلاب فرهنگی که عهده‌دار سیاستگذاری امور مختلف آموزشی، آموزش عالی و پژوهش بود، با رویکردی فرهنگی به این اهتمام می‌ورزید و به غیر از آن هیچ نهاد دیگری که متکفل سیاستگذاری علمی و فناوری باشد، در کشور نبود. شورای پژوهش‌های علمی کشور نیز که در دهه ۱۳۷۰ بنا شده بود، نه در جایگاه مشابه شورای عالی انقلاب فرهنگی بود و نه فراتر از سیاست‌های پژوهشی، حرکت می‌کرد. اما در مورد سیاست تمرکززدایی و تصدیگرایی، آثاری برای مطالعه وجود داشت. در این میان مطالعه برخی کشورهای نوصنعی مانند کره و مالزی که جهش اقتصادی و صنعتی خود را با ایجاد مرجع ملی سیاستگذاری علم و فناوری سامان داده بودند، الهام‌بخش مروری بر ادبیات سیاست علم و فناوری شد. در این میان از مطالعات پراکنده‌ای در مراکز تحقیقاتی وابسته به بخش صنعتی کشور مانند وزارت صنایع و وزارت دفاع، نیز استفاده شد. اما برای جبران مطالعات موجود، از روش تصمیم‌گیری گروه‌محور<sup>۱</sup> تشکیل گروه‌های علمی - کارشناسی بهره گرفته شد که به‌نحو فشرده بحث و گفت‌وگو [حول و محورها و موضوعاتی که ادبیات کافی برای آن نبود] می‌کردند و با مستندسازی و بهره‌برداری کارشناسی از آن استفاده شد.

#### ۱۰-۱۴ تحلیل میزان پاسخ‌گویی قانون به مسئله موجود در جامعه

روشن است با توجه به سیری که تدوین لایحه پیشنهادی، تا تبدیل آن به قانون مصوب

طی کرد و فاصله‌ای که میان دیدگاه‌های کارشناسی بهره‌مند از دانش معطوف به تحولات مفهومی و رویکردی عمیق به علم، با دیدگاه‌ها، رویه‌ها و الگوهای مفهومی و رفتاری رایج در دیوان‌سالاری دولتی در تمامی سطوح مدیریتی آن به چشم می‌خورد، همه آنچه که به نظر می‌رسید نیازهای جامعه و دولت است، در قانون منعکس نشد. اما آنچه به تمرکز و انسجام در سیاستگذاری آموزشی، پژوهشی و فناوری مربوط می‌شود، کاهش تصدیگری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، توجه به ترویج فرهنگ علم، خلاقیت و نوآوری، تفویض اختیاراتی به هیئت‌های امنای و درجه‌ای از خودگردانی، توجه به میراث فرهنگی و تمدنی ایرانی و اسلامی، تشکیل/تأسیس شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، توجه به امر نظارت و ارزیابی مستمر، و ملزم شدن به حمایت و پشتیبانی کنشگران علم و فناوری [اعم از دولتی و غیردولتی و حتی حقیقی و حقوقی] در همسویی با منفعت عمومی، سازگاری با قوانین بالادستی [به‌طور مشخص سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های سوم و چهارم توسعه] و انعکاس‌دهنده ارزش‌های مورد عنایت جامعه [جامعه در حال تحول و متأثر از روندهای توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و علمی در سطح ملی و بین‌المللی] است.

اما باید توجه داشت درحالی‌که برخی چشم‌اندازهای معطوف به آینده، که در تدوین بود، اما در قانون نیامد، باید به‌سرعت، در برنامه‌های راهبردی وزارت علوم، ساختارهای برانزده و الگوهای مدیریتی مبتنی بر رویکردهای علمی و ارجحیت دادن به رهبری علم در اداره امور دانشگاه‌ها لحاظ شود و شورای عالی، علوم، تحقیقات و فناوری، دبیرخانه و کمیسیون‌های مربوط را فعال کند و در حوزه ستادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، در کنار بدنه اداری، یک بدنه تخصصی مرکب از «دانش برادران»<sup>۱</sup> ایجاد شود.

## فصل پانزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

### مقدمه

در سال‌های اخیر شفافیت عملکرد و پاسخ‌گویی سازمان‌های دولتی به‌عنوان عامل اساسی دستیابی به توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی توجه شده است و کشورهای مختلف به‌منظور تحقق این مقصود عنایت ویژه‌ای به مبارزه با فساد اداری و تقویت پیشگیری از آن با جلب مشارکت و نظارت عمومی مبذول داشته‌اند. به‌طوری‌که سازمان ملل متحد برای برجسته کردن ابعاد معضل فساد اداری و تلاش برای مبارزه با آن ۹ دسامبر (۱۹ آذر) را روز جهانی مبارزه با فساد اداری اعلام کرد.

در کشور ما نیز با پیروی از مکتبی که پیشوای اول آن حتی از بهره‌گیری شمع بیت‌المال برای مصارف غیرعمومی خودداری می‌کرد، به این مهم توجه شده و تدوین‌کنندگان قانون اساسی نیز بندهای «۱۰ و ۱» اصل (۳) را به رفع این مشکل اختصاص داده و دولت را مکلف کرده برای مبارزه با فساد تمام امکانات خود را به‌کار گیرد.

به این منظور لایحه «ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد» با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق با هدف شفاف‌سازی اطلاعات، حقوق شهروندی، سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در نظام اداری کشور تهیه و تنظیم شد و به‌عنوان سیاستی بازدارنده برای حل مشکل فساد اداری در بازه زمانی سه‌ساله در ۳۵ ماده و سه فصل پس از رفت‌وبرگشت بین مجلس و شورای نگهبان، تاکنون به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام نرسیده است، باین‌حال به‌عنوان یک قانون مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

ازاین‌رو برای اجرایی شدن سیاست مزبور راهکارهایی چون؛ تهیه منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران، تهیه نظام جامع اطلاعات مالیاتی، ایجاد پایگاه اطلاعات چک‌های بلامحل، تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد، تعیین شاخص‌های میزان سلامت اداری و رتبه‌بندی اداری اشخاص پیشنهاد شده است.

## ۱-۱۵ متن قانون

### ۱-۱-۱۵ فصل اول - تعاریف و اشخاص مشمول

#### ماده (۱) - تعاریف

**الف) فساد:** هرگونه فعل یا ترک فعل توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی در این قانون فساد تلقی می‌گردد.

**ب) مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی:** مؤسسات غیردولتی هستند که مطابق قوانین و مقررات عهده‌دار بخشی از وظایف حاکمیتی هستند نظیر قانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی.

**ج) تحصیل مال نامشروع:** موضوع ماده (۲) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷.

**ماده (۲) - اشخاص مشمول این قانون عبارت‌اند از:**

الف) افراد مذکور در مواد (۱ تا ۵) قانون مدیریت خدمات کشوری،

ب) واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری (نظامی و غیرنظامی و تولیت آستان‌های

مقدس) با موافقت ایشان،

ج) شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای که عهده‌دار

مأموریت عمومی باشند،

د) کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون.

### ۲-۱-۱۵ فصل دوم - تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری

**ماده (۳) - دستگاه‌های مشمول بندهای «الف» و «ب» و «ج» ماده (۲) و مدیران و**

مسئولان آنها مکلف‌اند:



الف) کلیه قوانین، مقررات، اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را می‌باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.

ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک مانع از بهره‌برداری روش‌های مناسب دیگر جهت اطلاع‌رسانی بهنگام و ضروری مراجعین نخواهد بود.

ب) متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضمیمه آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد گردد.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین‌نامه اجرایی مربوط شامل ضوابط و موارد استثنا، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادهای را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند و ظرف یک سال پایگاه اطلاعات قراردادهای را ایجاد نماید.

**تبصره «۱»** - قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و نیز مواردی که به موجب قوانین افشای اطلاعات آنها ممنوع می‌باشد و یا قراردادهای محرمانه از شمول این حکم مستثناست. تشخیص محرمانه بودن قراردادهای مذکور به عهده کارگروهی مرکب از معاونان وزرای اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و معاون دستگاه مربوط حسب مورد خواهد بود.

**تبصره «۲»** - تأخیر در ورود اطلاعات مذکور در بندهای فوق یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات برخلاف واقع در پایگاه‌های مذکور تخلف محسوب شده و متخلف به شش

ماه تا سه سال انفصال موقت از خدمت در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) محکوم خواهد شد.

ماده (۴) - به منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد تکالیف ذیل برعهده وزارت اطلاعات گذارده می‌شود:

الف) نقاط مهم و آسیب‌پذیر در فعالیت‌های کلان اقتصادی کشور مانند معاملات و قراردادهای خارجی، سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، طرح‌های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم‌گیری اقتصادی و پولی کشور در دستگاه‌های اجرایی در صورت وجود قرینه گزارش موثق مبنی بر تخلف یا سوء عملکرد را پوشش اطلاعاتی کافی و مناسب بدهد. در پرونده‌های فساد مالی کلان، وزارت اطلاعات نیز به‌عنوان ضابط، دستورات مراجع قضایی را اجرا می‌نماید.

ب) نسبت به تهیه پایگاه اطلاعاتی فهرست سیاه از اشخاص حقیقی یا حقوقی متخلف موضوع ماده (۵) این قانون جهت محرومیت آنها از حقوق و امتیازات ذیل اقدام نماید:

۱. انتصاب به پست‌ها و مشاغل مدیریتی و حساس در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲).

۲. انعقاد قرارداد، انجام معامله، قبول شرکت در مناقصات و مزایده‌ها با دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) و همچنین دریافت تسهیلات مالی و اعتباری از دستگاه‌های مذکور و یا تضمین اشخاص ثالث در معاملات بزرگ مندرج در قانون برگزاری مناقصات.

۳. تأسیس شرکت تجاری یا مؤسسه غیرتجاری، عضویت در هیئت‌مدیره و مدیریت آنها، بازرس شرکت‌ها و مؤسسات مذکور و همچنین واحدهای خصوصی مأمور به خدمات عمومی.

۴. دریافت یا استفاده از کارت بازرگانی، مجوز واردات و صادرات یا اخذ موافقت‌نامه‌های اصولی.

۵. عضویت در ارکان مدیریتی و نظارتی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و انتظامی و تشکل‌های حرفه‌ای و صنفی و شوراها.

ج) نسبت به پشتیبانی اطلاعاتی دستگاه‌های دولتی و نظارتی و عموم مردم در موضوعات مذکور در پایگاه‌های اطلاعاتی اقدام نماید.

ماده (۵) - اشخاص حقیقی یا حقوقی مشمول فهرست سیاه عبارت‌اند از:

الف) محکومان به:

۱. مجازات حبس از یک سال به بالا یا جزای نقدی در حد میزان معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون مناقصات یا مجازات شلاق در جرائم عمدی مالی.

۲. محکوم به جبران خسارات عمدی یا اعاده حقوق دولتی و یا عمومی در جرائم موضوع این قانون با رعایت نصاب مالی بند «۱».

۳. مجازات دو بار یا بیشتر به هر میزان، در جرائم عمدی مالی.

ب) در صورتی که محرومیت‌های موضوع بند «ب» ماده (۴) در حکم قطعی دادگاه به‌عنوان مجازات اصلی یا تکمیلی قید شده باشد، همچنین وقتی که علیه متهم به اقدامات مندرج در بند «الف» ماده (۱) کیفرخواست صادر شود و یا قاضی رسیدگی‌کننده با توجه به نوع اتهام، دلایل آن، اهمیت موضوع و متواری شدن متهم، قرار گرفتن نام متهم را در فهرست سیاه ضروری تشخیص دهد، هر چند کیفرخواست صادر نشده باشد.

ج) مرتکبین اعمال زیر:

۱. ارائه اسناد، صورتهای مالی و اظهارنامه‌های مالی و مالیاتی غیرواقعی به مراجع رسمی ذی‌ربط.

۲. عدم ثبت معاملاتی که در قوانین جاری ثبت آنها در دفاتر رسمی الزامی است یا ثبت معاملات غیرواقعی.

۳. ثبت هزینه‌ها و دیون واهی و یا با شناسه‌های نادرست.

۴. عدم ارائه و یا امحای عمدی اسناد حسابداری قبل از موعد پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات.

۵. استفاده غیرمجاز از یارانه‌ها، امتیازات و تسهیلاتی که توسط سازمان‌های موضوع این قانون به‌منظور خاص داده شده است.

۶. استنکاف از پرداخت بدهی معوق به سیستم بانکی.

۷. بدهی معوق مالیاتی و عوارض قانونی.

**تبصره -** حدنصاب مالی موارد مذکور در بندهای «۱»، «۶» و «۷» منفرداً و یا جمعاً در حد معاملات بزرگ و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات می‌باشد.

**ماده (۶) -** هیئتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب قوه قضائیه، نمایندگان وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مشمولان بند «ج» مندرج در ماده (۵) این قانون را برای قرار گرفتن در فهرست سیاه به دستگاه قضایی پیشنهاد می‌نماید.

دستگاه قضایی موظف است خارج از نوبت رسیدگی و نظر خود را اعلام نماید. در مواردی که تصمیماتی از طرف مقامات قضایی اتخاذ گردیده و یا آرایبی از محاکم قضایی یا مراجع اداری صادر شده باشد هیئت براساس آن آرا و تصمیمات متخذه عمل می‌کند. در سایر موارد هیئت موظف است ظرف دو ماه نسبت به تعیین زمانی که اسامی افراد می‌باید در فهرست سیاه قرار گیرد اتخاذ تصمیم نماید و در صورت عدم اظهار نظر در مهلت مقرر، براساس مستندات مراجع ذی‌صلاح مدت محرومیت دو سال خواهد بود. همچنین مدت قرار داشتن در فهرست سیاه بین دو تا پنج سال است که در صورت استمرار یا تکرار تخلف، مدت محرومیت قابل تمدید می‌باشد. تصمیمات هیئت قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.

**تبصره «۱» -** چنانچه متخلف اقدامات مؤثری در جهت تأمین حقوق دولتی یا عمومی و یا حسن جریان امور به عمل آورده باشد، هیئت اعم از اینکه اتخاذ تصمیم نموده و یا پرونده مفتوح باشد می‌تواند مدت محرومیت را به حداقل یک سال کاهش دهد. در صورتی که متهم از مراجع قضایی حکم براءت یا منع تعقیب دریافت نماید هیئت مذکور نسبت به رفع محرومیت اقدام نماید.

**تبصره «۲» -** اعمال محرومیت‌های مذکور در ماده (۴) این قانون مانع از رسیدگی به تخلفات اداری و جرائم ارتكابی مرتکبین در مراجع ذی‌صلاح نخواهد بود.

**تبصره «۳» -** مرجع اعلام موارد مذکور به هیئت در مورد مصادیق بندهای «الف» و «ب» ماده (۵) وزارت دادگستری و موارد بند «ج» ماده مزبور وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود.

**تبصره «۴» -** هیئت می‌تواند شعب متعدد داشته باشد، تعداد، محل تشکیل هیئت، طرز

تشکیل و نحوه دسترسی دستگاه‌های اداری به فهرست سیاه و سایر امور اجرایی هیئت به‌موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف سه ماه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات، دادگستری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**ماده (۷) -** دولت موظف است با همکاری سایر قوا به‌منظور فرهنگ‌سازی و ارتقای سلامت نظام اداری براساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا ظرف شش ماه پس از تصویب نسبت به تدوین «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» اقدام نماید.

**تبصره -** کلیه دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) مکلف‌اند براساس وظایف و مأموریت‌های خود در چارچوب «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» نسبت به تدوین «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مدیران و کارکنان» خود اقدام نمایند.

**ماده (۸) -** به‌منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد، تکالیف ذیل به عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است:

الف) نسبت به تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی و استانداردهای امور و مستند نمودن فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی جهت ثبت و ضبط شفاف و جامع کلیه عملیات، اطلاع‌رسانی لازم به عموم مردم و همچنین تأمین نیازهای اطلاعاتی دستگاه‌های نظارتی و اطلاعاتی کشور اقدام نماید.

ب) درباره آن دسته از فرایندهای اداری از جمله نقل و انتقال اموال غیرمنقول، ثبت شرکت‌ها و واحدهای تولیدی، اخذ مجوز مراحل مختلف صادرات و واردات و امور مربوط به اتباع بیگانه که انجام آن به چند سازمان مربوط می‌گردد، نسبت به ایجاد و راه‌اندازی فرایندهای مرتبط و مکانیزه اقدام نموده به‌گونه‌ای که نیاز به مراجعه اشخاص به ادارات مزبور به حداقل کاهش یابد.

ج) ترتیباتی را اتخاذ نماید که ظرف یک سال پس از تصویب این قانون کلیه معاملات بزرگ مندرج در قانون مناقصات اشخاص مشمول بندهای «الف» و «ب» و «ج» ماده (۲) تنها از طریق گشایش اعتبار ریالی از طریق نظام بانکی صورت گیرد.

**ماده (۹) -** وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است:

الف) در اجرای وظایف قانونی خود نسبت به اعمال نظارت بر فعالیتهای اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و هرگونه سوء جریان را به همراه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذیربط منعکس نماید.

ب) ظرف حداکثر دو سال پس از تصویب این قانون نسبت به راهاندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی و پایگاه اطلاعات چکهای بلامحل و سفتههای واخواستی و بدهیهای معوق به اشخاص مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون اقدام نماید.

ج) نسبت به راهاندازی پایگاه اطلاعاتی رتبه‌بندی اعتباری اشخاص حقوقی و نیز تجار مذکور در قانون تجارت اقدام و در دسترس مؤسسات اعتباری و اشخاص قرار دهد. **تبصره -** آیین‌نامه مربوط به نحوه رتبه‌بندی حدود دسترسی اشخاص و مؤسسات اعتباری و نحوه همکاری دستگاهها برای تحلیل اطلاعات پایگاه مذکور در بندهای «ب» و «ج» توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و اتاق بازرگانی و تعاون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

د) ظرف یک سال پس از تصویب این قانون برنامه راهبردی مشخص نسبت به بازارچه‌های مرزی، مناطق آزاد و ویژه تجاری و اقتصادی و اسکله‌های خاص تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند.

ه) ظرف سه سال از تصویب این قانون قراردادهای تبادل اطلاعات مالیاتی، گمرکی و بورس از طریق سازمان مالیاتی، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان بورس اوراق بهادار با سازمان‌های متناظر در کشورهای دیگر منعقد نماید و اقدامات قانونی لازم را جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی به‌عمل آورد.

**ماده (۱۰) -** وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درخصوص توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شخص‌های فساد با رعایت مصالح نظام و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط به‌عمل آورده و گزارش سالیانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

**ماده (۱۱) -** قوه قضائیه موظف است:

الف) ظرف یک سال ضمن بازنگری قوانین جزایی مرتبط با جرائم موضوع این

قانون و بررسی خلأهای موجود، لایحه‌ای جامع با هدف پیشگیری مؤثر از وقوع جرم از طریق تناسب مجازات‌ها با جرائم، تدوین و در اختیار دولت قرار داده تا دولت با رعایت ترتیبات قانونی اقدام لازم را به عمل آورد.

ب) ظرف یک سال لایحه جامعی به منظور رسیدگی به جرائم مربوط به مفاسد اقتصادی و مالی مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی و عمومی که به سبب شغل و یا وظیفه مرتکب می‌شوند شامل تشکیلات، صلاحیت‌ها، آیین دادرسی و سایر موضوعات مربوط تهیه و به دولت ارائه دهد تا اقدامات قانونی را معمول دارد.

**تبصره «۱»** - تا زمان ایجاد تشکیلات مذکور در هر حوزه قضایی با توجه به حجم جرائم اقتصادی و مالی موضوع این قانون، شعبه یا شعبی در دادسراها و دادگاه‌ها با رعایت صلاحیت‌های قانونی برای رسیدگی به جرائم مذکور اختصاص دهد. قضات این شعب باید دوره‌های مصوب آموزش‌های تخصصی را گذرانده باشند.

**تبصره «۲»** - شرایط قضات دادسرا و دادگاه و همچنین دوره‌های آموزشی تخصصی به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت سه ماه توسط وزیر دادگستری تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.

ج) پایگاه اطلاعات مدیریت پرونده‌های مطروحه در دستگاه قضایی را ظرف دو سال آینده راه‌اندازی نماید به گونه‌ای که:

۱. نسخه الکترونیکی از اطلاعات، اسناد و پرونده‌های مطروحه حداکثر بیست و چهار ساعت پس از تولید یا دریافت در سامانه (سیستم) ثبت گردد.

۲. نوبت‌دهی رسیدگی به پرونده‌ها توسط سامانه تولید شود و فرایند رسیدگی به پرونده‌ها قابل ردیابی و پیگیری باشد.

۳. ثبت کلیه نامه‌های وارده و لوایح ارسالی به مراجع قضایی با احراز هویت اشخاص به صورت متمرکز در هر واحد قضایی امکان‌پذیر گردد.

۴. امکان ارسال یا تحویل نسخه الکترونیک کلیه اوراق پرونده که مطالعه آن برای اصحاب دعوا مطابق قوانین مجاز شناخته شده میسر گردد.

۵. نسبت به راه‌اندازی پایگاه اطلاعات آرای صادره قضایی اقدام نماید.

۶. خلاصه اطلاعات کلیه پرونده‌های مطروحه در محلی مشخص در قوه قضائیه

متمرکز و سرویس‌دهی اطلاعات لازم به کلیه دستگاه‌های نظارتی امکان‌پذیر گردد. تبصره - آیین‌نامه این سامانه و زمان‌بندی اجرای آن و نیز موارد استثنا (شامل موارد امنیتی، مصادیق خلاف اخلاق، عفت و نظم عمومی و اختلافات خانوادگی) و نحوه دسترسی اشخاص و دستگاه‌های نظارتی و سایر موضوعات مرتبط حداکثر ظرف مدت سه ماه توسط وزیر دادگستری تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه خواهد رسید.

د) ظرف سه سال لوایح معاضدت قضایی با اولویت کشورهای مهم طرف قرارداد تجاری با جمهوری اسلامی ایران را تهیه و جهت اقدام لازم قانونی به دولت ارسال نماید. قراردادهای دوجانبه باید حسب مورد حداقل یکی از موارد زیر را دربرگیرد:

۱. استرداد متهمان و مجرمان مفسد مالی.

۲. استرداد اموال و دارایی‌های نامشروع و حاصل از اقدامات مجرمانه.

۳. تبادل اطلاعات در خصوص موارد اثبات شده یا در حال پیگیری در مورد مفسد مالی.

**ماده (۱۲) - سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است:**

الف) ظرف دو سال نسبت به تکمیل و اجرای طرح کاداستر و سایر ترتیبات قانونی لازم اقدام نموده و اطلاعات لازم را در پایگاه اطلاعاتی مربوط وارد نماید. حدود دسترسی اشخاص به این پایگاه را آیین‌نامه اجرایی مشخص می‌کند.

آیین‌نامه اجرایی توسط وزارت دادگستری و با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و وزارتخانه‌های اطلاعات و دفاع تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.

ب) ظرف یک سال نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی اقدام نماید. تبصره «۱» - ورود اطلاعات پایگاه اطلاعاتی مذکور در بند «ب» راجع به آن دسته از اشخاص حقوقی که در سایر مراجع به ثبت رسیده یا می‌رسند حسب مورد به عهده دستگاه ثبت‌کننده خواهد بود.

تبصره «۲» - آیین‌نامه اجرایی بند «ب» و تبصره «۱» آن توسط وزارت دادگستری و با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ج) ظرف یک سال نسبت به راه‌اندازی شبکه و پایگاه اطلاعاتی مشترک بین دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت اسناد و املاک اقدام نموده، به‌نحوی که ثبت و تبادل کلیه



وقایع دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت اسناد و املاک از طریق نظام مذکور برای تسهیل متمرکز گردد.

### ۳-۱-۱۵ فصل سوم - تکالیف عمومی

**ماده (۱۳) -** کلیه مسئولین دستگاه‌های مشمول این قانون موظف‌اند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرائم مربوط به ارتشا، اختلاس، کلاهبرداری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ پورسانت در معاملات داخلی یا خارجی، اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، دخالت در معاملات دولتی (در مواردی که ممنوعیت قانونی دارد)، تحصیل مال نامشروع، استفاده غیرمجاز یا تصرف غیرقانونی در وجوه یا اموال دولتی یا عمومی و یا تضییع آنها، تدلیس در معاملات دولتی، اخذ وجه یا مال غیرقانونی یا امر به اخذ آن، منظور نمودن نفعی برای خود یا دیگران تحت هر عنوان اعم از کمیسیون، پاداش، حق الزحمه یا حق‌العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه و سایر جرائم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضایی و اداری رسیدگی‌کننده به جرائم و تخلفات گزارش نمایند، در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی خواهند بود.

**تبصره -** هریک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون که در حیطة وظایف خود از وقوع جرائم مذکور در دستگاه متبوع خود مطلع شود مکلف است بدون اطلاع سایرین مراتب را به صورت مکتوب فوراً به مسئول بالاتر خود و یا واحد نظارتی گزارش نماید در غیر این صورت مشمول مجازات فوق خواهد بود.

**ماده (۱۴) -** بازرسان، کارشناسان رسمی، حساب‌رسان و حسابداران، ممیزین، ذی‌حساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاصی که مسئول ثبت یا رسیدگی به اسناد، دفاتر و فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی در حیطة وظایف خود می‌باشند موظف‌اند در صورت مشاهده هرگونه فساد موضوع این قانون، چنانچه ترتیباتی در قوانین دیگر نباشد، مراتب را به مرجع نظارتی یا قضایی ذی‌صلاح اعلام نمایند. متخلفین به سه سال محرومیت یا انفصال از خدمت در دستگاه‌های مشمول این قانون و یا جزای نقدی به میزان دو تا ده برابر مبلغ معاملات بزرگ مذکور در قانون برگزاری مناقصات و نیز لغو عضویت در

انجمن‌ها، مؤسسات، اتحادیه صنفی و حرفه‌ای و یا هر دو مجازات محکوم خواهند شد.

**ماده (۱۵) -** مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم سازمان‌های دولتی بند «الف» ماده (۲) هر واحد به تناسب مسئولیت و سرپرستی خود موظف به نظارت بر واحدهای تحت سرپرستی خود، پیشگیری و مقابله با فساد اداری، شناسایی موارد آن و اعلام مراتب حسب مورد مراجع ذیصلاح خواهند بود. واحدهای حقوقی، بازرسی و حراست و حفاظت اشخاص مشمول موظف به پیگیری موضوع تا حصول نتیجه می‌باشند.

**ماده (۱۶) -** پس از راه‌اندازی هریک از پایگاه‌های اطلاعات مذکور در این قانون چنانچه افرادی که مسئول ارائه و ثبت اطلاعات در آنها هستند در انجام وظایف خود قصور نمایند با آنان طبق قوانین و مقررات مربوط رفتار خواهد شد.

**ماده (۱۷) -** دولت مکلف است طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و به این جهت در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید.

اقدامات حمایتی عبارت‌اند از:

الف) عدم افشای اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت اشخاص مذکور، مگر در مواردی که قاضی رسیدگی‌کننده به لحاظ ضرورت شرعی یا محاکمه عادلانه و تأمین حق دفاع متهم افشای هویت آنان را لازم بداند. چگونگی عدم افشای هویت اشخاص یاد شده و همچنین دسترسی اشخاص ذی‌نفع، در آیین‌نامه اجرایی این قانون مشخص می‌شود.

ب) فراهم آوردن موجبات انتقال افراد مذکور با درخواست آنان به محل مناسب دیگر در صورتی که شاغل در دستگاه‌های اجرایی موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) باشند. دستگاه مربوط موظف به انجام این امر است و این انتقال نباید به هیچ‌وجه موجب تقلیل حقوق، مزایا، گروه شغلی و حقوق مکسبه مستخدم گردد.

ج) جبران صدمات و خسارات جسمی یا مالی در مواردی که امکان جبران فوری آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد. در این صورت دولت جانشین

زیان دیده محسوب و می‌تواند خسارت پرداخت شده را مطالبه نماید.

د) هرگونه رفتار تبعیض آمیز از جمله اخراج، بازخرید کردن، بازنشسته نمودن قبل از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد قطع یا کاهش حقوق و مزایا نسبت به مخبر، گزارش دهنده و منبع که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذی‌صلاح قانونی منعکس نموده باشند، ممنوع است.

**تبصره** - اشخاص فوق وقتی مشمول مقررات این قانون قرار می‌گیرند که اطلاعات آنها صحیح و اقدامات آنان مورد تأیید مراجع ذی‌صلاح باشد.

نحوه اقدامات حمایتی، نوع آن و همچنین میزان جبران خسارت به آنان، طبق مقرراتی خواهد بود که توسط وزارت اطلاعات و با همکاری وزارت دادگستری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و اقدامات قانونی لازم را جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی به‌عمل خواهد آورد.

**ماده (۱۸)** - هر نوع فعالیت اقتصادی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم برای کلیه دستگاه‌های مندرج در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) که در وظایف و اختیارات قانونی آنها فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی نشده ممنوع است.

**ماده (۱۹)** - نسخه پژوهش‌ها و تحقیقات غیرمحرمانه که کلاً از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار شده است باید به‌نحو مناسب در دسترس اشخاص قرار گیرد.

**ماده (۲۰)** - کلیه اشخاص مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) مکلف‌اند ظرف مدت دو سال پس از تصویب این قانون فرایند امور مالی و مکاتبات اداری خود را مکانیزه نمایند.

**ماده (۲۱)** - کلیه اشخاص مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) موظف‌اند تنها از نرم‌افزارهای مالی و اداری استفاده نمایند که در شورای عالی انفورماتیک به ثبت رسیده باشد.

**تبصره «۱»** - خرید نرم‌افزارهای خارجی اعلامی از سوی شورای مزبور از شمول این ماده مستثنا می‌باشد.

**تبصره «۲»** - شورای عالی انفورماتیک باید قبل از ثبت هر نرم‌افزار از رعایت معیارها و استانداردهای مصوب اطمینان حاصل نماید.

**تبصره (۳)** - کلیه اشخاص مشمول موظفانند ظرف یک سال از تصویب این قانون نرم افزارهای مورد استفاده فعلی خود را با شرایط مزبور سازگار نمایند.

**ماده (۲۲)** - کلیه ذی حساب‌ها، حسابداران و بازرسان قانونی اعم از اشخاص مذکور بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) و یا بخش خصوصی باید براساس نظر شورای عالی انفورماتیک از اصالت نرم افزارهای مورد استفاده در مجموعه خود اطمینان حاصل نمایند.

**ماده (۲۳)** - در صورتی که شرکت‌های تولیدکننده نرم افزار برخلاف استانداردهای مصوب نسبت به تغییر در نرم افزار اقدام نمایند رتبه‌بندی آن شرکت به مدت سه سال لغو و کلیه مسئولان ذی ربط به مدت پنج سال حق ثبت حقوق مادی و معنوی هیچ نرم افزاری را ندارند. هرگونه تغییر برخلاف استانداردها در نرم افزارهای مذکور ممنوع است و مسئولیت متوجه استفاده‌کنندگان خواهد بود.

**ماده (۲۴)** - هرگونه اظهار خلاف واقع و نیز ارائه اسناد و مدارک غیرواقعی به دستگاه‌های مشمول این قانون که موجب تضییع حقوق قانونی دولت یا شخص ثالث و یا فرار از پرداخت عوارض یا کسب امتیاز ناروا گردد، جرم محسوب می‌شود. چنانچه برای عمل ارتكابی در سایر قوانین مجازاتی تعیین شده باشد به همان مجازات محکوم می‌شود. در غیر این صورت علاوه بر لغو امتیاز مرتکب به جزای نقدی معادل حقوق تضییع شده و نیز جبران زیاده وارده با مطالبه ذی‌نفع محکوم خواهد شد.

هریک از کارکنان دستگاه‌ها که حسب وظیفه با موارد مذکور مواجه می‌شوند مکلفانند موضوع را به مقام بالاتر گزارش نمایند، مقام مسئول در صورتی که گزارش را مقرون به صحت تشخیص دهد مراتب را به مرجع قضایی اعلام می‌نماید متخلفین از این تکلیف به مجازات یک تا سه سال انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی محکوم می‌شوند.

**ماده (۲۵)** - دستگاه‌های مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) موظفانند نسبت به بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخ‌گویی به شکایات و مکانیزه نمودن آن به نحوی اقدام نمایند که دریافت شکایات به‌طور غیرحضوری توسط واحدهایی که مسئولیت پاسخ‌گویی و رسیدگی به شکایات مردم را دارند به واحد مربوطه در دستگاه منعکس گردد. واحد مزبور موظف است براساس زمان‌بندی تعیین شده نسبت به ارائه پاسخ به متقاضی یا شاکی اقدام نماید و در صورت عدم پاسخ‌گویی در مهلت معین، موضوع در

سلسله مراتب اداری تا بالاترین مقام دستگاه منعکس شود. واحدهای مزبور موظفاند در صورت وارد نبودن شکایت، موضوع را به صورت مکتوب و با ذکر علت به شاکی اعلام نمایند. کلیه مراحل فوق باید حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول شکایت خاتمه یابد. عدم رسیدگی به شکایت یا عدم انعکاس موضوع به مراجع ذیصلاح یا عدم پاسخ مکتوب به شاکی در مهلت زمانی مذکور، تخلف محسوب و با مرتکبین طبق قوانین مربوطه برخورد خواهد شد.

**تبصره «۱»** - سازمان بازرسی کل کشور مسئول نظارت بر حسن اجرای این ماده می باشد.  
**تبصره «۲»** - دستگاه های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیز دستگاه هایی که در قانون اساسی برای آنان حکم خاص وجود دارد از شمول این ماده مستثنا می باشند.  
**ماده (۲۶)** - در موارد زیر اشخاص تشویق می گردند:

۱. مدیران، سرپرستان، کارکنان و یا اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مذکور در این قانون گردند، مشروط بر آنکه تخلف یا جرم در مراجع صالح اثبات شود.

۲. مدیران و کارکنان و اشخاص مشمول این قانون که در راه اندازی کامل پایگاه اطلاعاتی مکانیزه تلاش فوق العاده داشته باشند.

۳. هریک از اشخاص مشمول این قانون که موفق شوند در طول یک سال میزان سلامت اداری براساس شاخص های موضوع بند «الف» ماده (۲۸) واحد تحت سرپرستی خود را ارتقا دهند.

آیین نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.  
**تبصره** - چنانچه اشخاص مشمول بند «د» ماده (۲) این قانون در جهت تحقق بندهای فوق الذکر اقدام نمایند براساس آیین نامه مشمول تشویق های معنوی و مادی موضوع این ماده خواهند شد.

**ماده (۲۷)** - وظایف و تکالیف مقرر در این قانون نافذ فعالیت های ستاد مبارزه با مفاسد مالی که در اجرای فرمان مقام معظم رهبری تشکیل شده است نمی باشد.

**ماده (۲۸) -** هیئتی متشکل از نمایندگان وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی، معاون ذی‌ربط در ریاست جمهوری موظف به اقدامات زیر می‌باشند:

الف) شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ج» و «د» ماده (۲) را ظرف شش ماه پس از تصویب قانون تهیه و به تصویب رئیس‌جمهور رسانده و اعلام عمومی نمایند. این هیئت موظف است با توجه به شاخص‌های مذکور هر سال نسبت به اندازه‌گیری میزان سلامت اداری اقدام و نتیجه بررسی خود را حداکثر تا پایان اردیبهشت سال بعد خدمت مقام معظم رهبری و سران قوا تقدیم نماید.

ب) نسبت به نظارت بر عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد در اشخاص مشمول اقدام نمایند.

ج) هر شش ماه یک‌بار نسبت به تهیه گزارش عملکرد اجرای این قانون توسط اشخاص مشمول اقدام و نسبت به انتشار عمومی آن با رعایت سیاست‌های مذکور در فرمان مقام معظم رهبری اقدام نمایند.

**تبصره «۱» -** کلیه اشخاص مشمول این ماده موظف به ارائه گزارش‌های مربوط به اجرای این قانون به هیئت مزبور می‌باشند.

**تبصره «۲» -** اولین جلسه هیئت به دعوت معاون ذی‌ربط ریاست جمهوری تشکیل و نحوه اداره هیئت از جمله تعیین رئیس، تشکیل دبیرخانه و محل استقرار آن، تقسیم کار هر یک از اعضای هیئت و همچنین ارکان هیئت در همان جلسه تدوین خواهد شد.

**ماده (۲۹) -** دولت موظف است در بودجه سالیانه کل کشور، اعتبارات مورد نیاز برای اجرای مقررات این قانون و اعتبارات لازم برای هزینه‌های قانونی طرح دعاوی جرائم موضوع این قانون و پیگیری آنها از قبیل هزینه دادرسی، کارشناسی و اجرای احکام را در دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی نماید. سایر دستگاه‌هایی که از بودجه سالیانه کل کشور استفاده نمی‌نمایند موظف‌اند هزینه مزبور را از محل بودجه خود تأمین نمایند.

**ماده (۳۰) -** شکایات و دعاوی مربوط به مبارزه با فساد مالی باید در مراجع قضایی و اداری خارج از نوبت رسیدگی شود.

**ماده (۳۱) -** سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر نهادهای آموزشی و فرهنگی و تبلیغی موظف‌اند در راستای اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی این قانون که از طریق ستاد ابلاغ می‌گردد، اقدامات لازم را به عمل آورند.

**ماده (۳۲) -** مسئولیت اجرای این قانون و مصوبات ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های مشمول با وزرا و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط می‌باشد و افراد یاد شده مکلف‌اند با اتخاذ تدابیر و سازوکارهای مناسب، از حداکثر ظرفیت واحدها و بخش‌های نظارتی و سایر بخش‌های مربوط نسبت به کنترل اجرای این قانون استفاده نمایند.

**ماده (۳۳) -** آیین‌نامه اجرایی این قانون، در غیر مواردی که تعیین تکلیف شده است، ظرف شش ماه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات، دادگستری، امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**ماده (۳۴) -** هرگونه افشای اطلاعات پایگاه‌های اطلاعاتی دستگاه‌های مذکور برخلاف قوانین و مقررات ممنوع و متخلف به مجازات مندرج در قانون مجازات انتشار اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳ محکوم می‌گردد.

**ماده (۳۵) -** هرگونه دسترسی غیرمجاز به پایگاه‌های اطلاعاتی موضوع این قانون ممنوع بوده و متخلف حسب مورد به مجازات حبس از ۶ ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. شروع به جرم مزبور نیز مشمول مجازات حبس از ۹۱ روز تا ۶ ماه خواهد شد.

مصوبه فوق مشتمل بر ۳۵ ماده و ۲۴ تبصره در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی طبق اصل (۸۵) قانون اساسی به تصویب رسید.

## ۲-۱۵ مسئله و مشکل عمومی جامعه

با عنایت به بخش ادبیات نظری در فرایند قانونگذاری، اولین گام مسئله‌شناسی است. جمهوری اسلامی ایران، وارث یک نظام اداری ناکارآمد و توأم با فساد در دستگاه حکومتی، دولتی و ریزنظام‌های آن است که بخشی از آن بازمانده نظام گذشته و بخشی

نیز معلول عملکرد غلط و اوضاع گریزناپذیر سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی از جمله درگیر شدن دولت در توطئه بحران‌آفرینی‌های سیاسی و تجاوز خارجی و جنگ تحمیلی و بازسازی خرابی‌های بازمانده از جنگ است. به‌طور کلی وضعیت دوران بازسازی، ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی، ناکارایی مناسب نهاد‌های مدنی در نظارت بر عملکرد نظام اداری، نارسا بودن شیوه‌های اداری و قدیمی بودن آنها زمینه استفاده از رانت‌های خاص برای گروه معدودی از شهروندان و دستیابی آنها به ثروت‌های هنگفت، گسترش فساد را فراهم کرد و باعث شد تا مردم ناراضی‌شان را از این وضعیت و نحوه اداره امور نشان دهند.

به‌طور کلی مشکل اصلی، تقویت ارزش‌های فرهنگی جدیدی است که تابع الگوی رفاهی و مادی می‌باشد. ناکارآمدی و نامناسب بودن ساختارها و نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اداری موجب بروز فساد در این نظام می‌شود.

### ۳-۱۵ بررسی فرایند تدوین قانون

لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با هدف پیشگیری و به‌منظور تحقق توسعه پایدار و همه‌جانبه در کشور و تسهیل هرچه بیشتر مبارزه با فساد و ایجاد بستر مناسب، رفع موانع و مشکلات فراروی این امر و در اجرای رهنمودهای مقام معظم رهبری مبنی بر مبارزه با فساد، فقر و تبعیض در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۱۳ برای تصویب، تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

کارگزاران دولت، مسئله فساد را در نظام اداری کشور به‌عنوان یک مسئله جاری که دغدغه عموم و سیاستگذاران بود شناسایی کرد. برای شناسایی مسئله و ابعاد آن، از اطلاعات برگرفته از گروه‌های مرتبط و نظرات کارشناسان و نهاد‌های بوروکراتیک استفاده شد. ابعاد مسئله را سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و برخی فراکسیون‌های مجلس مانند فراکسیون اکثریت مجلس هفتم بررسی کردند و به‌دلیل حساسیت و اهمیت آن، پس از کار کارشناسی و مطالعه درباره موضوع و با پیگیری مجلس که ظرف زمانی برای دولت تعیین کرده بود، در دستور کار قرار گرفت. این لایحه در همه سطوح جامعه، کارگزاران دولت و سازمان‌های



دولتی، نمایندگان مجلس و همه گروه‌های سیاسی و حرفه‌ای استقبال شد. این لایحه با مخالفت چندانی روبه‌رو نشد، اما برخی تأکیدشان بر این بود که کار کارشناسی بیشتری شود و سپس در دستور کار قرار گیرد.

پس از در دستور کار قرار گرفتن مسئله، راه‌حل‌های ارائه شده برای حل آن با بهره‌گیری از روش‌های علمی (در حد متوسط) و نظریات کارشناسان و پژوهش‌های مرتبط و تا حدودی نظریات گروه‌های سیاسی بررسی شد و با اندک تغییراتی در سیاست‌های قبلی همین حوزه ارائه شد. از بازیگران اصلی ارائه راه‌حل که در این خصوص تأثیر بسزایی ایفا کردند می‌توان از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی، مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر مراکز تحقیقاتی نام برد.

از دیدگاه کارشناسان، راه‌حل ارائه شده میان‌مدت می‌باشد که قادر است تنها سطحی از رضایت‌بخشی را تعیین کند و بنیادی نیست و باید مبنای آن شفافیت نظام بوروکراتیک باشد. از موافقان آن می‌توان به اکثریت بدنه دولت، اکثر نمایندگان مجلس و کمیسیون اجتماعی و گروه‌های سیاسی، عمدتاً اصولگرایان، و برخی اصلاح‌طلبان اشاره کرد. مخالفت‌هایی نیز از سوی برخی کارگزاران دولت، نمایندگان مجلس و بیشتر طیف اصلاح‌طلب مطرح شد، مبنی بر اینکه نباید راه‌حل انتخابی تحت تأثیر فضای سیاسی یا سازمانی و بوروکراتیک قرار گیرد و باید به‌صورت بنیادی و بدون ملاحظات سیاسی، حزبی و با توجه به انباشت اختیارات در برخی سازمان‌ها باشد. این لایحه در نهایت پس از انجام بررسی‌های لازم و پیشنهادهای اصلاحی در ۳ فصل و ۳۵ ماده به تصویب رسید.

#### ۴-۱۵ مبنای نظری قانون

راه‌حل ارائه شده برای مسئله فساد اداری که ریشه و علت شکل‌گیری آن ناکارآمدی و نامناسبی ساختارها و نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اداری است، تحت عنوان قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پیشنهاد شده است. چارچوب نظری این قانون با توجه به مواد مندرج در آن با مبنای نظری مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب، نزدیک می‌باشد.

الگوی حکمرانی خوب کارویژه‌های گوناگونی را شامل می‌شود که مهم‌ترین آن

کاهش فساد است. الگوی حکمرانی با ویژگی پاسخ‌گویی، شفافیت و حق اظهار نظر سبب شکل‌گیری دولتی کارآمد و شفاف می‌شود. دولت شفاف، کارآمد و پاسخ‌گو مبتنی بر شایسته‌سالاری و مقررات ساده و روشن است. در این الگو حاکمیت قانون به‌گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود. سیاست و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخ‌گویی دولت را ارتقا می‌دهند، درآمدها و سرمایه‌گذاری‌ها افزایش می‌یابد و همه اینها در کاهش فساد تأثیر مستقیم خواهد داشت. زیرا فساد اداری در نتیجه ساختار غیرشفاف، غیراستاندارد و پاسخ‌گویی پایین، شکل می‌گیرد.

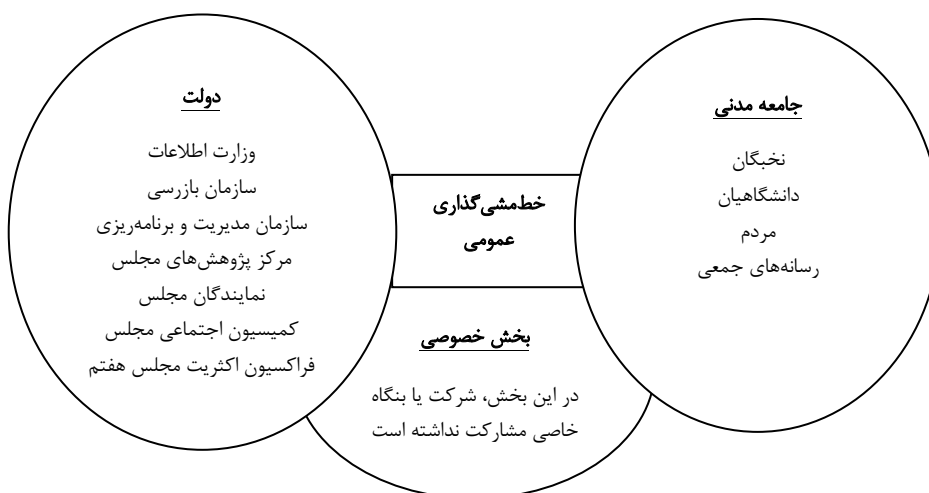
نبود شفافیت و ارتباط پایین میان قانونگذاران و تنظیم‌گران و آنهایی که مشمول مقررات قرار می‌گیرند عرصه را برای فساد گسترش می‌دهد. مطالعات نشان می‌دهد که نبود شفافیت سبب شکل‌گیری بحران‌های مالی، اداری و سیاستگذاری می‌شود و شفافیت فساد را کمتر می‌کند.

#### ۵-۱۵ عوامل تأثیرگذار در فرایند دستورگذاری، تدوین و تصویب قانون

فرایند سیاستگذاری عمومی پیچیده و چندبعدی است که عوامل متعددی در آن دخیل می‌باشد. از جمله این عوامل می‌توان به دانش و فن کارشناسان، قوانین و مقررات سازمان‌ها و مراجع قانونی، اعتقادات و ارزش‌های جامعه، حمایت یا عدم حمایت گروه‌ها و فشار و قدرت صاحبان قدرت اشاره کرد. طی شدن فرایند تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد هم از این‌هاست.

در مرحله شناسایی ابعاد مختلف مسئله عواملی چون اتاق‌های فکر یا مراکز تحقیقاتی، مطبوعات، سازمان‌های مجری، رسانه‌ها و نهادهای مدنی به ایفای نقش می‌پردازند. در مرحله بعد مطبوعات و رسانه‌ها، نخبگان علمی، بوروکرات‌ها، دانشگاه‌ها و مانند آن به یافتن راه‌حل‌های مختلف کمک می‌کنند. درخصوص لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در مرحله شناسایی ابعاد مسئله، اتاق‌های فکری چون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و برخی فراکسیون‌ها مانند اکثریت مجلس هفتم تأثیرگذار بودند. با توجه به تبعات گسترده

فساد اداری، با قرار گرفتن آن در دستور کار مجلس ازسوی بسیاری از جمله مردم، اعضای دولت و سازمان‌ها، نمایندگان و کمیسیون‌ها، گروه‌های سیاسی و حرفه‌ای موافقت شد که این موافقت حمایت گسترده و عمومی از مسئله فساد اداری را به‌عنوان عاملی مهم در فرایند تدوین قانون خاطرنشان می‌کند. با عنایت به اینکه در ارائه راه‌حل از مدل تغییرات تدریجی استفاده شده نمی‌توان تأثیرگذاری سیاست‌های قبلی را در این فرایند نادیده گرفت.



شکل ۱-۱۵ بازیگران مؤثر در تدوین قانون ارتقای سلامت نظام اداری

نظریات کارشناسی وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و تا حدودی نظرهای گروه‌های سیاسی مرتبط در فرایند لابی سیاسی نیز در ارائه راه‌حل‌ها اثرگذار بوده است. طی یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان بازیگران مؤثر را در تدوین این سیاست در دو بخش عمده جامعه مدنی و دولت جست‌وجو کرد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، بخش خصوصی در تدوین این سیاست نقشی نداشته درحالی‌که مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری، به‌طور چشمگیری تحت تأثیر

بخش خصوصی و فعالیت‌های آن است؛ زیرا عموماً ارتباط بخش دولتی و کارگزاران آن با بخش خصوصی است که زمینه‌های شکل‌گیری فساد، به وجود می‌آید.

#### ۶-۱۵ مدل مورد استفاده

همان‌گونه که در بخش ادبیات نظری گفته شد در متون سیاستگذاری مدل‌های مختلفی برای سیاستگذاران مطرح شده که در موقعیت‌هایی بنا به اوضاع مناسب سیاستگذار برای تصمیم‌گیری استفاده می‌کند. که یکی از مدل‌های تشریح شده سیاستگذاری به شیوه تغییرات جزئی و تدریجی بود. در این مدل سیاستگذار به تصمیم‌هایی مراجعه می‌کند که قبلاً در زمینه مورد نظر گرفته شده و با توجه به نیازهای موجود تغییراتی در آنها به وجود می‌آورد.

قوانین موجود در خصوص مبارزه با فساد اداری به این مهم پرداخته است و مجازات‌هایی نیز پیش‌بینی کرده، به‌عنوان مثال:

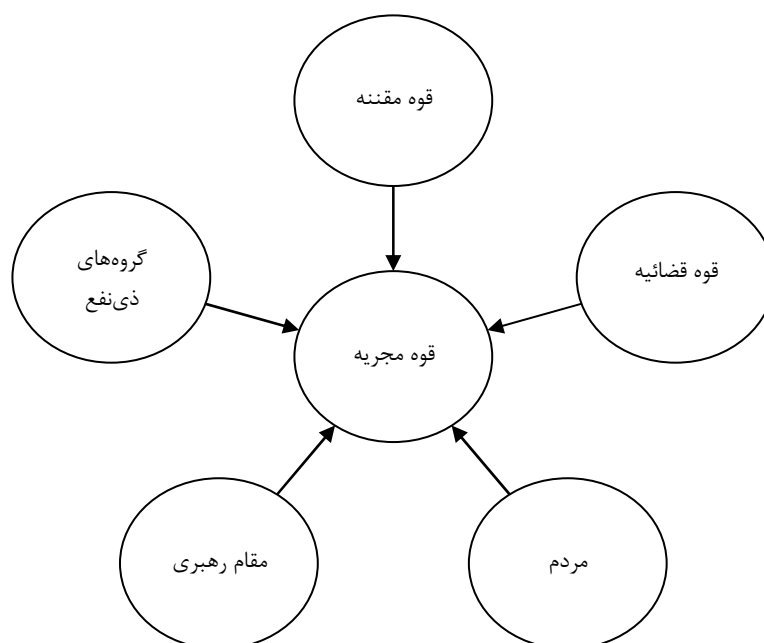
- بندهای «۱» و «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی،

- قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری،

- قانون رسیدگی به تخلفات اداری،

- موادی از قانون مجازات اسلامی (مبحث تعزیرات).

لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد که به‌عنوان راه‌حل مسئله فساد و ناکارآمدی نظام اداری پیشنهاد شده با تغییرات صورت گرفته در سیاست‌های قبلی همین حوزه مطرح شده است. از یک سو می‌توان نتیجه گرفت که مدل مورد استفاده برای سیاستگذاری در این خصوص به شیوه تغییرات جزئی و تدریجی بوده است. از سوی دیگر با توجه به اینکه قانون مصوب در ابتدا لایحه پیشنهادی از سوی قوه مجریه بوده و به عبارتی قوه مجریه نقش محوری و اصلی را داشته است و سایر مراجع و سازمان‌ها چون مقام رهبری، قوه مقننه، قوه قضائیه و عامه مردم نقش مؤثر و اقماری داشته‌اند، می‌توان فرایند سیاستگذاری را در این خصوص با مدل اقماری نیز همخوان دانست.



شکل ۲-۱۵ مدل اقماری در تدوین قانون ارتقای سلامت نظام اداری

### ۱۵-۷ ابزارهای اجرای قانون

در بخش ادبیات نظری ابزارهای اجرایی خط‌مشی عبارت‌اند از: ابزارهای اجباری اعم از تأمین مستقیم، شرکت‌های دولتی، مقررات، ابزارهای مختلط اعم از مالیات، یارانه‌ها، اطلاعات و توصیه و ابزارهای داوطلبانه شامل بازارهای خصوصی، سازمان‌های داوطلب، خانواده و جامعه که به ترتیب با حرکت به سمت ابزارهای داوطلبانه میزان دخالت دولت و اجبار کاهش می‌یابد.

آن‌گونه که از متن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد برمی‌آید ابزاری که قانونگذار به شکلی چشمگیر در این قانون برای اجرای سیاست مزبور به کار گرفته استفاده از سازمان‌های دولتی است. در متن این قانون به کرات انجام فعالیت‌ها به سازمان‌های ذی‌ربط از نوع ابزارهای اجباری تکلیف شده است؛ از جمله: سازمان مدیریت

و برنامه‌ریزی سابق (معاونت نظارت راهبردی رئیس‌جمهور فعلی)، (ماده (۳) بند «ب» و ماده (۸)). وزارت اطلاعات (ماده ۴ و ۵)، دولت و سایر قوا (ماده ۷)، وزارت امور اقتصادی و دارایی (ماده ۹)، وزارت کشور (ماده ۱۰)، قوه قضائیه (ماده ۱۱) و سازمان ثبت اسناد و املاک (ماده ۱۲).

### ۸-۱۵ میزان فعالیت سیاست‌پژوهی در تدوین قانون

سیاست‌پژوهی را استفاده از شیوه‌های علمی و بهره‌گیری از دیدگاه کارشناسان و نخبگان برای تدوین خط‌مشی‌ها به‌منظور حل منطقی مسائل عمومی تعریف می‌کنند. در تدوین قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز سعی بر آن بوده که اظهارنظرهای کارشناسی مدنظر قرار گیرد، هرچند نمی‌توان لایه‌های سیاسی را از نظر دور داشت. در مراحل مختلف فرایند تدوین این قانون اتاق‌های فکری چون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، وزارت اطلاعات و سازمان بازرسی با برگزاری جلسات متعدد در بررسی لایحه پیشنهادی و اظهارنظر کارشناسی درخصوص آن سهیم بوده‌اند.<sup>۱</sup>

### ۹-۱۵ تحلیل کلی

در این بخش فرایند سیاستگذاری قانون سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را در دو بخش تحلیل فرایند و محتوا بررسی می‌کنیم.

۱. برای مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. جلسه بررسی لایحه پیشنهادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴/۱۲/۲۳.

۲. کتاب *برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری*، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تهیه گزارش‌هایی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس.

۳. جلسه ارائه پیشنهادها اصلاحی لایحه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵/۹/۲۸.

۴. اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (گزارش دوم).

۵. جلسه مشترک نخبگان مدیریت درخصوص لایحه ارتقای سلامت نظام اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس

۱۳۸۶/۴/۲۶.

۶. کتاب *مبارزه با فساد از دیدگاه رهبری*، مرکز پژوهش‌های مجلس، مهر ۱۳۸۶.

۷. گزارش «نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد، شاخص ادراک فساد (CPI)»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های

مجلس، خرداد ۱۳۸۷.

### ۱-۹-۱۵ تحلیل فرایند سیاستگذاری

در ادبیات سیاستگذاری، این فرایند عبارت است از: شناخت و درک مسئله، دستورگذاری تهیه و تنظیم خط‌مشی، مشروعیت‌بخشی، اجرا، ارزیابی و تغییر. با توجه به اینکه مسئله فساد اداری و نامناسب بودن ساختارها دغدغه عموم و سیاستگذاران بود و از حساسیت و اثرگذاری بسیاری در سطوح جامعه برخوردار بود، حمایت زیادی از سوی عموم مردم، کارگزاران، سیاستمداران و بخش خصوصی برای قرارگیری این مسئله در دستور کار، صورت گرفت و هیئت وزیران در جلسه ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ بنا به پیشنهاد ۱۳۸۲/۲/۱۶ نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی، برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را تهیه و در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۱۳ به مجلس فرستاد. نمایندگان مجلس نیز لایحه را برای بررسی بیشتر به کمیسیون اجتماعی فرستادند. این لایحه طبق اصل (۸۵) قانون اساسی در کمیسیون اجتماعی مجلس بررسی و تصویب شد و به عبارتی مشروعیت لازم را اخذ کرد و با تصویب نمایندگان مجلس در جلسه علنی، با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت شد.

نمایندگان با ۱۱۳ رأی موافق، ۲۷ رأی مخالف و ۱۴ رأی ممتنع از مجموع ۲۰۲ نماینده حاضر به اجرای آزمایشی این لایحه در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ به مدت سه سال رأی دادند.<sup>۱</sup> این قانون در ۳ فصل و ۳۵ ماده تنظیم شد. در واقع قانون مزبور مراحل شناخت مسئله و دستورگذاری، تهیه و تنظیم خط‌مشی را طی کرده اما برای مشروعیت‌بخشی و تصویب نهایی منتظر تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام است. اما اینکه اجرای آن چگونه بوده و تا چه حد توانسته مشکل موجود را مرتفع سازد نیازمند پژوهشی ژرف‌تر و ارزیابی دقیق‌تری پس از اجرای آن است.

### ۲-۹-۱۵ تحلیل محتوای قانون

تدوین یک قانون معین برای برخورد با مرتکبین تخلف و فساد در نظام اداری از یک‌سو، در نظر گرفتن ابزارهای تشویق برای مقابله با امر فساد و از سوی دیگر پیش‌بینی احکام

---

۱. براساس اصل (۸۵) قانون اساسی، مجلس می‌تواند اختیار وضع برخی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود.

قانونی و بسترسازی لازم برای اصلاحات در نظام اداری کشور را می‌توان از جمله نقاط قوت این قانون برشمرد. قانون مزبور با قوانین فرادستی خود مثل قانون اساسی و قانون برنامه، سازگاری دارد به طوری که از یک سو بندهای «۱» و «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی به رفع این مشکل اختصاص یافته و براساس آن مکلف شده است برای مبارزه با همه مظاهر فساد و ایجاد نظام اداری صحیح تمام امکانات خود را به کار گیرد. از سوی دیگر مقام معظم رهبری در تدوین برنامه چهارم توسعه براساس اصل (۱۱۰) قانون اساسی، اصلاح نظام اداری را از سیاست‌های کلی نظام تعیین کرده‌اند که مجلس شورای اسلامی در قانون برنامه چهارم توسعه به آن توجه و موادی را به این مهم اختصاص داده است.

همچنین با توجه به اینکه در کشوری اسلامی زندگی می‌کنیم که در آن مبانی اعتقادی (ارزشی) فساد اداری وجود دارد، این قانون در واقع انعکاسی است از ارزش‌های جامعه در این حیطة خاص. دین مبین اسلام به‌عنوان کامل‌ترین دین الهی، در ذات خود با هرگونه انحراف و فساد مخالف بوده و بر پاکی و درستکاری تأکید دارد. مخصوصاً آنجا که به حقوق عمومی (بیت‌المال) مربوط می‌شود دارای ابعادی متفاوت و روشن است.

از آنجا که قانون مزبور برای کاهش آثار فساد در نظام اداری گام برمی‌دارد، از جمله پیامدهای فردی مثل خدشه‌دار شدن امنیت شغلی، پایین آمدن انگیزه کاری در کارکنان، هدایت نامناسب استعدادهاى فردی و ... و پیامدهای سازمانی چون؛ کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی در سازمان، رعایت نکردن اصول شایسته‌سالاری، افزایش فرصت‌های ارتکاب فساد و تأثیر منفی آن بر رشد و توسعه اقتصادی، این قانون قادر به حفظ منفعت عمومی در جهت ارضای منافع شهروندی است.

اما نقاط ضعفی نیز بر آن وارد است از جمله:

۱. ایجاد ساختاری جدید برای مقابله با فساد اداری، درحالی‌که این وظیفه در حال حاضر در حیطة اختیارات نهادهایی مثل سازمان بازرسی کل کشور است.
۲. قانون فاقد جامعیت لازم است؛ در بسیاری از کشورها موضوع مقابله با فساد در قالب یک طرح جامع گنجانده شده که شامل سه بخش مفاسد اداری، اقتصادی و سیاسی است. این در حالی است که این قانون صرفاً جنبه فساد در ساختار اداری را مدنظر قرار داده است.



۳. به دلیل آنکه اصل فساد از عوامل و ریشه‌های مختلفی ناشی می‌شود مقابله با آن نیز چندوجهی است و باید با دید جامع و همه‌جانبه‌نگر به موضوع مقابله با آن و افزایش سلامت اداری نگریست. از این‌رو این سؤال مطرح می‌شود که آیا رویکرد راهبردی و جامعی به این موضوع در سطوح مختلف مدیریتی کشور لحاظ شده است یا خیر؟، حال آنکه بررسی مطالعات انجام شده در سایر کشورها بیانگر این واقعیت است که موضوع مقابله با فساد در قالب راهبردی جامع در بسیاری از کشورها مورد توجه است به‌طوری‌که حوزه اداره، اقتصاد، فرهنگ و سیاست را دربرمی‌گیرد. به‌رحال تأکید اصلی قانون حاضر بر جنبه سلامت نظام اداری کشور است و کمتر به مقوله فساد اقتصادی توجه دارد (تنها در ماده (۳) به این امر توجه شده است). این در حالی است که با توجه به نقش وسیع دولت در فعالیت‌های اقتصادی و تصدیگری، لازم است به‌طور ویژه به ریشه‌های اقتصادی فساد توجه شود.

۴. در حوزه فساد اداری، پارامترهای اجتماعی مؤثر بر فساد اداری نیز در این قانون مغفول مانده است.

۵. در این قانون بخشی از فعالیت‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق سپرده شده که در تاریخ تصویب این قانون یعنی ۱۳۸۷/۱۲/۴ این سازمان با این عنوان حذف و به دو بخش معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه و مدیریت سرمایه انسانی تقسیم‌بندی شده است.

حال این سؤال مطرح است که با وجود تفکیک سازمان به دو معاونت مستقل، تکلیف وظایف محوله به این سازمان در حوزه فساد چه می‌شود؛ آیا دو معاونت مزبور به اجرایی کردن این وظایف قادرند و آیا تقسیم وظایف صورت گرفته است؟



## فصل شانزدهم بررسی فرایند سیاستگذاری در قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

### مقدمه

قانون اصلاح ماده (۳) برنامه چهارم توسعه که برای ثابت نگه داشتن قیمت‌ها در یک دوره یک‌ساله، تنظیم شده است، برای برطرف کردن آثار منفی ناشی از اجرایی شدن ماده فوق‌الذکر، با توجه به اوضاع اقتصادی کشور، از سوی ۵۳ نفر از نمایندگان دوره هفتم مجلس به صورت طرح ارائه و در مورخ ۱۳۸۳/۸/۱۰ از سوی هیئت‌رئیس مجلس اعلام وصول شد. بلافاصله در روز بعد از آن ۱ فوریت آن تصویب و در تاریخ دوم دی همان سال به کلیات طرح رأی مثبت داده شد. در نهایت در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ مجلس به تصویب رسید. این قانون دارای ۱ ماده واحد است که ۷ تبصره در ذیل آن آمده است، در این قانون که اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه است، بر حفظ قیمت برخی از کالاها و خدماتی که از سوی دولت ارائه می‌شود، بر مبنای قیمت سال قبل، تأکید شده است. برخی از سازوکارهایی که در این قانون آمده شامل: اتخاذ تمهیدات لازم برای کاهش مصرف، سازگار کردن محصولات، حمایت، اخذ جریمه مقطوع، تعیین سقف الگوی مصرف، تنویر افکار عمومی و تهیه آیین‌نامه است. قانون فوق با تصویب و اجرایی شدن قوانین و مقررات سهمیه‌بندی بنزین لغو شد.

### ۱-۱۶ متن قانون

ماده واحد - ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ به شرح ذیل اصلاح می‌شود:  
ماده (۳) - قیمت فروش بنزین، نفت گاز، نفت سفید، نفت کوره و سایر فراورده‌های

نفتی، گاز، برق و آب، همچنین نرخ خدمات فاضلاب، ارتباطات تلفن و مرسولات پستی در سال اول برنامه چهارم، قیمت‌های پایان شهریور ۱۳۸۳ خواهد بود. برای سال‌های بعدی برنامه چهارم، تغییر در قیمت کالاها و خدمات مزبور طی لوایحی که حداکثر تا اول شهریور هر سال تقدیم می‌شود، پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. پیشنهاد هر قیمتی می‌باید همراه با توجیه اقتصادی، اجتماعی باشد.

**تبصره «۱»** - سایر دریافتی‌های مرتبط از جمله حق اشتراک، حق انشعاب، دیمانده، عوارض و ... مشمول این حکم می‌باشند.

**تبصره «۲»** - دولت مکلف است تا پایان سال دوم برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ضمن اتخاذ تمهیدات لازم برای کاهش مصرف فراورده‌های نفتی و افزایش ظرفیت حمل و نقل عمومی، نیاز داخلی به فراورده‌های نفتی را از محل تولیدات پالایشگاه‌های داخل کشور و یا فراورده‌های جایگزین تولید داخل، تأمین نماید. صنایع خودروسازی و سایر کارخانجات مرتبط مکلف به برنامه‌ریزی جهت کاهش مصرف حامل‌های انرژی و یا سازگار ساختن محصولات خود با فراورده‌های جایگزین، مانند گاز طبیعی فشرده در خودروها، می‌باشند. دولت مکلف است سازوکار لازم را برای حمایت از اجرای این تبصره فراهم ساخته و بودجه مورد نیاز را برای حمایت از تغییرات یاد شده در بودجه سالیانه پیش‌بینی نماید.

**تبصره «۳»** - دولت مکلف است تا پایان سال ۱۳۸۳ گزارش مربوط به اجرای وظیفه مندرج در ماده (۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ برای افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها را تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید.

**تبصره «۴»** - به منظور کاهش مصارف غیرضرور و صرفه‌جویی در مصرف برق و گاز، به شرکت‌های برق و گاز اجازه داده می‌شود از مصرف‌کنندگان غیرتولیدی با مصارف بالاتر از الگوی مصرف، جریمه مقطوع دریافت و به درآمد عمومی در خزانه واریز نمایند. دولت سقف‌های الگوی مصرف و میزان جریمه مذکور را هر سال ضمن تبصره‌های لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌نماید.

**تبصره «۵»** - صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران موظف است از طریق شبکه‌های سراسری و استانی خود نسبت به تنویر افکار عمومی در خصوص ضرورت اعمال مصرف بهینه در مصادیق ماده واحده اقدام و گزارش عملکرد خود را ماهانه به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و انرژی مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

**تبصره «۶»** - آیین‌نامه اجرایی این ماده واحده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تهیه و حداکثر ظرف دو ماه از زمان ابلاغ به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**تبصره «۷»** - احکام مغایر با این ماده واحده در مواد آتی این قانون لغو می‌گردد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۴ به تأیید شورای نگهبان رسید.

## ۲-۱۶ مسئله‌شناسی

شناخت مسئله و وارد کردن آن به دستور کار سیاستگذاری در مورد این قانون به اختصار این‌گونه بود:

- این طرح در زمان ارائه به مجلس یک مسئله پنهان در جامعه و مورد توجه عموم قرار نگرفته و همگان اطلاعی از آن نداشتند ولی مسئله‌ای اثرگذار در سایر مسائل جامعه بود.

- به دلیل آنکه مسئله از حساسیت و اثرگذاری بسیاری برخوردار بود متخصصان بر آن تأکید داشتند.

- نخستین بار در بخش دولتی و از سوی نمایندگان مجلس به این مسئله توجه شد.  
- مسئله را نمایندگان مجلس به‌ویژه نمایندگان کمیسیون برنامه و بودجه در دستور کار سیاستگذاری قرار دادند.

- مسئله پس از کار کارشناسی و مطالعه درباره موضوع و پس از آنکه به حد و سطح مناسبی رسید در دستور کار قرار گرفت.

- در بررسی و شناسایی ابعاد مختلف مسئله، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و نمایندگان مجلس حضور داشته‌اند.

- اطلاعات به‌دست آمده از نظریات کارشناسان فراهم آمده است.
- برخی نمایندگان و دولت از مخالفان و برخی دیگر با آن مسئله موافق بودند.

### ۳-۱۶ راه‌حل‌شناسی

- فرایند شناخت، ارائه و انتخاب راه‌حل در خصوص این قانون بدین گونه است:
- راه‌حل با روش‌های علمی و برگزاری جلساتی با حضور کارشناسان، مسئولان و نمایندگان فراهم آمد.
  - راه‌حل به‌دست آمده در حوزه‌های اقتصادی در مواقع ضروری به‌کار گرفته می‌شد.
  - مبنای ارائه راه‌حل‌ها، نظریات کارشناسان و صاحب‌نظران بوده و آن را راه‌حلی می‌دانستند که سطحی از رضایت‌بخشی را در کوتاه‌مدت و بلندمدت فراهم می‌آورد.
  - منبع ارائه راه‌حل‌ها، اطلاعات به‌دست آمده از تجربیات افرادی که به شناسایی مسئله پرداخته‌اند و نیز نظریات کارشناسان بوده است.
  - مراکز تحقیقاتی و نمایندگان مجلس از جمله کسانی بوده‌اند که راه‌حل پیدا کرده‌اند.
  - مبنای نظری این قانون به سیاست‌های قیمتی برمی‌گردد.
  - عمده بازیگران این قانون نمایندگان مجلس شورای اسلامی و به‌خصوص کمیسیون برنامه و بودجه بوده‌اند.

### ۴-۱۶ میزان همخوانی قانون مصوب با مشکل جامعه

نمایندگان مجلس هفتم به برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه مصوب مجلس ششم ایرادهایی وارد کرده بودند که نیازمند اصلاحات بود. اما با توجه به وضعیت متغیر مجلس و رفت‌وآمدهای برنامه میان دولت، مجلس و شورای نگهبان، در آن زمان به همان صورت تصویب نهایی شد. اما به تدریج ایرادهای وارده در طرح‌های آتی، بررسی گردید. یکی از آنها ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه بود که بر بالا بردن قیمت برخی کالاها و خدمات ارائه شده از سوی دولت تأکید داشت. نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌خصوص اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات با اجرایی شدن این ماده

مخالف بودند؛ زیرا احساس می‌کردند با افزایش ناگهانی تورم ناشی از بالا رفتن یک‌باره قیمت حامل‌های انرژی، فشار بسیاری بر جامعه وارد خواهد شد. بنابراین تصمیم گرفتند تا قیمت برخی کالاها و خدمات یعنی بنزین، نفت گاز، نفت سفید، نفت کوره و دیگر فراورده‌های نفتی، گاز، برق و آب، نرخ خدمات فاضلاب، ارتباطات تلفن و مرسولات پستی، در سال اول برنامه چهارم ثابت بماند. پیش‌بینی شده بود که تغییرات قیمتی هم همراه با دلایل توجیهی اقتصادی - اجتماعی از سوی دولت به مجلس ارائه شود. مهم‌ترین ویژگی این قانون شناسایی آن به‌عنوان مسئله، از سوی برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده است. در مقابل کارگزاران دولتی معتقد بودند که مسئله واقعی چیز دیگری است، لذا نمی‌توان در این بین مسئله واقعی جامعه را تشخیص داد. بر همین اساس به دیدگاه مخالفان و موافقان به‌عنوان دو منبع برای تبیین چیستی مسئله بسنده خواهد شد.

دیدگاه‌های موافقان که اغلب از نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده‌اند بر حول محورهای ذیل است:

- بیان چگونگی اداره مملکت به دولت فعلی و آینده از سوی مجلس،
- بالا بردن میزان تولید بنزین در داخل،
- جلوگیری از افزایش تورم و کاستن از فشار بر مردم،
- کاستن از میزان یارانه‌ای که دولت باید پرداخت کند،
- مشخص نبودن روش‌های اجرایی ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه،
- روشن نبودن مبنای علمی گران کردن قیمت بنزین و حامل‌های انرژی،
- پایین بودن بهره‌وری شرکت‌های بزرگ دولتی،
- کارآمد کردن روش‌ها و نظام‌های مدیریت کلان کشور.

دیدگاه‌های مخالفان که هم از نمایندگان مجلس و هم از دولت بوده‌اند بر حول این محورهاست:

- طرح باعث کاهش درآمد دولت شده و بار مالی برای آن ایجاد می‌کند،
- یک رویکرد سیاسی است و جنبه تبلیغاتی دارد (و مسئله عمومی محسوب نمی‌شود)،

- جداول برنامه چهارم دستخوش تغییر می‌شوند،  
 - بخشی از اهداف چشم‌انداز دچار مشکل می‌شود،  
 - در جهت خلاف برنامه چهارم است،  
 - کاهش نرخ تورم در گرو تولید و اشتغال مولد است،  
 - تثبیت قیمت باعث کاهش تورم نمی‌شود؛ زیرا یک سیاست دستوری است نه ارشادی،

- برای کنترل مصرف، قیمت را پایین نمی‌آورند؛ زیرا مصرف را افزایش می‌دهد.  
 بنابر آنچه ذکر شد، می‌توان اذعان کرد که مسئله اصلی طراحان و مشکل مورد توجه برای ارائه طرح، کنترل تورمی بود که از اجرایی شدن ماده (۳) قانون برنامه چهارم به وجود می‌آمد؛ در حالی که این مسئله از سوی کارگزاران و برخی نمایندگان موضوعیت نداشته و مسئله، کنترل مصرف بی‌رویه سوخت بود. در هر حال اختلاف میان مجلس و دولت در این مسئله چنان بود که رئیس مجلس آن زمان (دکتر حداد عادل) تصویب طرح را یک «هدیه به عنوان عیدی به مردم» دانستند و در مقابل سخن‌گوی وقت دولت (عبدا... رمضان‌زاده) آن را یک «طرح کمیسیونی» می‌داند.

نتایج تصویب این قانون این بود که تورم تا حدودی کنترل شد ولی در سال‌های بعد، قوانینی در خصوص مدیریت مصرف سوخت که همراه با سهمیه‌بندی بنزین بوده و قیمت آزاد برای آن تعیین شده بود، در مجلس به تصویب نمایندگان رسید.

#### ۵-۱۶ بررسی فرایند تدوین قانون

فرایند تدوین قانون اصلاح ماده (۳)، به دلیل آنکه از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرح شده بود، در حیطه قوه مقننه قرار داشت. لذا پس از طرح مسئله، سیاست‌پژوهی مربوطه در مراحل مختلفی انجام شد، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به عنوان کمیسیون اصلی به همراه کارشناسان و مسئولان ذی‌ربط که از کمیسیون‌های دیگر مجلس شورای اسلامی نیز بودند، ابعاد مختلف مسئله را بررسی و پس از برگزاری جلسات مختلف کارشناسی، راه‌حل‌های نهایی را اتخاذ کردند. در این میان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در کنار این جلسات مشاوره‌های



علمی خود را ارائه می‌داد. گفتنی است بازیگران اصلی این قانون، نمایندگان مجلس بوده و بخش خصوصی در مراحل مختلف فرایند سیاستگذاری نقشی نداشتند.

#### ۶-۱۶ مبنای نظری قانون

طبق بررسی‌های به عمل آمده در تدوین قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، به مسئله مبانی نظری اقتصادی به انحصار مختلف توجه شد. چرا که از یک سو نمایندگان موافق و مخالف و از سوی دیگر کارگزاران دولتی، با استناد به نظریه‌های مختلف اقتصادی سعی در توجیه خواسته خود داشته‌اند و به نوعی به تضارب نظریه‌ها نزدیک شده بودند. اما در نهایت نمایندگان مجلس شورای اسلامی به نظریه تثبیت قیمت‌ها برای کنترل تورم رأی مثبت دادند؛ زیرا قصد داشتند با توجه به اوضاع خاص آن روز کشور، به صورت موقت قیمت برخی کالاهای اصلی تولیدی و ارائه شده از سوی دولت را ثابت نگهدارند تا از تورم و افزایش آن جلوگیری کنند. در کنار نظریه‌های تثبیت قیمت‌ها، برخی نمایندگان نیز بر موضوعات بهره‌وری شرکت‌ها و نیز فراتر از آن بر بهره‌وری نظام‌ها و روش‌های حکومتی دولت، تأکید داشتند.

#### ۷-۱۶ عوامل تأثیرگذار در تدوین و تصویب قانون

طرح این قانون زمانی به مجلس ارائه شد که سال اول اجرای برنامه چهارم توسعه بود. اما چنان‌که پیش‌تر گفته شد، بنا به دلایل مختلفی نمایندگان مجلس هفتم - که حدود هشت ماه از آغاز به کار آن گذشته بود - نتوانسته بودند برنامه چهارم را به خوبی بررسی کنند. لذا پس از آنکه برنامه چهارم مراحل نهایی تصویب خود را به عنوان قانون گذراند، ایرادها را به صورت مرحله‌ای اصلاح کردند سپس چند قانون نیز تصویب کرده و اصلاحات چندی را انجام دادند. از این رو مهم‌ترین عامل تأثیرگذار در تدوین و تصویب قانون اصلاح ماده (۳)، تفاوت در نگرش و خط‌مشی نمایندگان جدید مجلس شورای اسلامی و کارگزاران دولتی و نمایندگان مجلس ششم است. علاوه بر آن نگرانی‌ها و دغدغه‌های نمایندگان از ایجاد تورم و فشاری که بر قشر آسیب‌پذیر جامعه وارد می‌شود از عمده عوامل تأثیرگذار بود.

## ۸-۱۶ ابزارهای اجرایی قانون

این قانون که جنبه‌ای تکلیفی برای دولت داشت، برخی دستگاه‌های حوزه انرژی را ملزم به تثبیت قیمت خدمات و کالاهای ارائه شده به مردم، کرده بود. اما در کنار آن نیز برخی راهکارهای ترویجی مانند آنچه که صدا و سیما به‌عنوان ابزاری فرهنگی برای تنویر افکار عمومی در نظر گرفته بود، دیده می‌شد. این قانون به مدت سه سال اجرا شد.

## ۹-۱۶ تحلیل کلی

قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، که برای یک دوره موقت در نظر گرفته شده بود، بنا به اذعان بسیاری از اقتصاددانان و کارشناسان اثربخشی کوتاه‌مدت داشت، اما همچنان که در هنگام تصویب آن توسط تعدادی از نمایندگان گفته شد، نتوانست تداوم یابد و در بلندمدت اثرگذار باشد. به‌گونه‌ای که در سال‌های بعد شاهد تدوین طرح و لوایحی برای تغییر قیمت‌ها با هدف اصلاح مصرف و هدفمند کردن یارانه‌ها بودیم.

باین حال برای تأمین منافع عمومی در کوتاه‌مدت اثر مطلوبی را به‌جای گذاشت و تا حدودی برای قانونگذاران آن اثربخشی مورد نظر را فراهم آورد و توانست برخی مشکلات تورم را کاهش دهد. اما الزامات داخلی و بین‌المللی، و همچنین حل مسائل بزرگ‌تری که در پیش‌رو بود سیاستگذاران را ناچار به تغییر رویکردشان کرد. از این‌رو ترجیح داده شد با پلکانی کردن و ایجاد سهمیه‌بندی در مصرف بنزین و سایر فراورده‌های نفتی و نیز انجام فعالیت‌های مختلفی که جنبه‌های زیرساختی برای کنترل مصرف انرژی در این حوزه و سایر حوزه‌ها به همراه داشت، قیمت‌ها را واقعی کرده و بر کارایی و اثربخشی آن بیافزایند.

نکته مهم درخصوص سیاستگذاری این بود که شناسایی مسئله اصلی و تلاش‌های درخور سیاستگذاری بسیار اندک بود؛ زیرا مسئله کنترل قیمت چندان سازگار با موضوع واقعی کردن قیمت انرژی نبود. طبق بررسی‌هایی که بعدها در قانون مدیریت مصرف سوخت و حمل‌ونقل عمومی بروز یافت، واقعی کردن قیمت و کم کردن یارانه‌هایی که دولت در قبال آن پرداخت می‌کرد، از مدت‌ها پیش توجه سیاستگذاران در حوزه‌هایی

دیگر را به خود جلب کرده بود. اما با توجه به آنکه تورم نیز از جمله مسائل بسیار مهم در عرصه سیاستگذاری بود، در آن برهه در اولویت قرار گرفت.

باین حال، اگر به محتوای نظرات مخالفان و موافقان توجه شود، ملاحظه می‌شود که تورم و قیمت حامل‌های انرژی، تنها صورت ظاهری مسئله بوده، چرا که در مواردی به این امر اشاره شده که دولتمردان چند سال است وظایف و تکالیف مختلفی برای مدیریت مصرف سوخت و در نهایت کنترل قیمت‌ها و مصرف داشته‌اند، اما بنا به دلایل مختلفی، عملکرد مطلوبی که مورد تأیید بخشی از نمایندگان مجلس هفتم باشد، بروز نیافت و بنابراین آنها تصمیم گرفتند تا جلو افزایش ناگهانی قیمت حامل‌های انرژی را بگیرند، تا حداقل، جلو تورمی که بر دوش مردم نهاده می‌شد، گرفته شود.



# بخش سوم

---

تحلیل فرایند

سیاستگذاری عمومی

در ایران و ارائه الگوی

مطلوب



## مقدمه

در این بخش از کتاب به وضعیت سیاستگذاری در ایران با تمرکز بر تصمیم‌گیری در مجلس شورای اسلامی می‌پردازیم. تحلیل هر متغیری مبتنی بر دو وضعیت موجود و مطلوب خواهد بود. در بخش اول کتاب با مروری بر آخرین یافته‌های علمی در موضوع سیاستگذاری، الگوهای علمی و مطلوب آن تبیین شده و در بخش دوم با توصیف روش‌های سیاستگذاری در مجلس شورای اسلامی با تمرکز بر چند مصوبه در دو مجلس ششم و هفتم، شیوه‌های عملی و مورد استناد سیاستگذاران در سیاستگذاری و قانونگذاری بازگو شده است. همان‌طور که دیده شد، قانونگذاری در ایران فرایندی نسبتاً پیچیده و تحت تأثیر عوامل مختلف درونی (درون نظام سیاستگذاری) و بیرونی است. هر یک از عوامل با تأثیرگذاری بر فرایند قانونگذاری وضعیت را به‌گونه‌ای شکل داده که در برخی مراحل به‌صورت نظام‌مند و علمی به موضوع و مسئله عمومی پرداخته شده و در برخی دیگر مانند دستورگذاری، روش‌ها و مدل‌های مطلوب سیاستگذاری کمتر در آن مشاهده می‌شود.

تحلیل شکاف بین وضعیت موجود و مطلوب در نظام سیاستگذاری ایران، موضوع بحث این بخش است. به این منظور این بخش از کتاب در دو فصل تنظیم می‌شود. فصل اول آن به تحلیل استنباطی از فرایند سیاستگذاری در ایران اختصاص می‌یابد، که ضمن مروری بر وضعیت سیاستگذاری در ایران براساس یافته‌های پیمایشی، به تحلیل چرایی قرار گرفتن آن نیز می‌پردازد. مبنای تحلیل اول، یافته‌های پیمایشی است که با مصاحبه حاصل شده و دوم برداشت‌هایی است که نویسندگان در طول فرایند تدوین این مجموعه و با بررسی اسناد و مدارک آرشیوی به آن دست یازیده‌اند. این تحلیل با پذیرش این فرض انجام می‌پذیرد که نظام سیاستگذاری در هر کشوری متأثر از زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آن جامعه است. فصل دوم این بخش نیز به جمع‌بندی و معرفی روش (الگوی مطلوب و مناسب) برای سیاستگذاری در ایران

اختصاص می‌یابد. در این فصل تلاش خواهد شد با بهره‌گیری از ادبیات نظری، تجربه دیگر کشورها و واقعیت‌های اجتناب‌ناپذیر در فرایند سیاستگذاری موجود و نیز با توجه به اوضاع سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ساختاری حاکم بر کشور، مدلی از سیاستگذاری پیشنهاد شود که بتواند پاسخ‌گو باشد.



## فصل هفدهم تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی

### مقدمه

فرایند سیاستگذاری با توجه به تفاوت محتوایی آن در نظام‌های مختلف، تحلیلی متفاوت خواهد داشت. این تحلیل متأثر از زمینه‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی نظام سیاستگذاری در آن کشور یا جامعه است. از این‌رو بررسی میزان تبعیت نظام سیاستگذاری از فرایند علمی و روش‌مند و مبتنی بر داده‌های منطقی که در بخش اول این کتاب به تفصیل به آن پرداخته شده است، به فضای حاکم بر آن نظام برمی‌گردد. این وضعیت در نظام سیاستگذاری ایران نیز، حاکم است. لذا بررسی این نظام و آسیب‌شناسی آن، مبتنی بر تحلیل زمینه‌های یاد شده است و همین زمینه و بسترهای محیطی سبب شده تا الگوی نسبتاً متفاوتی برای سیاستگذاری در ایران پیشنهاد شود و مبنایی برای تحلیل این فرایند در نهاد قانونگذاری و آسیب‌شناسی قرار گیرد. بنابراین در این فصل از یک‌سو نگاهی به وضعیت موجود (از زبان آمار) و از سوی دیگر به تحلیل این وضعیت اختصاص پیدا می‌کند. در موضوع اول، وضعیتی که در بخش پیشین ترسیم شده، با زبان آمار و ارقام که حاصل پژوهش میدانی است، توصیف می‌شود. در موضوع دوم وضعیت موجود تحلیل خواهد شد. اما قبل از توصیف آماری آن، مروری بر ساختار سیاستگذاری و فرایند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی انجام می‌پذیرد.

### ۱-۱۷ سیاستگذاران عمومی در قانون اساسی

در قانون اساسی سیاستگذاران و تصمیم‌گیران به صورت مشخص معلوم نشده‌اند، بلکه در ذیل وظایفی که برای آن متولیان در نظر گرفته شده بیان گردیده است، که به شرح ذیل است:

- در اصل (۵)، ولایت امر و امامت امت در زمان غیبت برعهده فقیه گذاشته شده است. پس از رحلت امام خمینی (ره)، تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم و با در نظر

گرفتن شرایط خاص رهبری، است (اصل ۱۰۷). رهبر به تعیین سیاست‌های کلی آن پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌پردازد (اصل ۱۱۰).

همچنین رهبر می‌تواند رؤسای بعضی از نهادها مثل صدا و سیما و عالی‌ترین مقام قوه قضائیه (با توجه به نقش قوه قضائیه در نظارت بر حسن اجرای قوانین را برگزیند (اصل ۱۵۶) و نیز می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند (اصل ۱۱۰).

به‌طور خلاصه باید گفت با توجه به حضور مؤثر، رهبر در سه حوزه نقش اولین سیاستگذار را ایفا می‌کند؛ ابتدا، در حوزه تعیین سیاست‌های کلانی که باید مدنظر دیگر سیاستگذاران قرار گیرد، دوم نقش رهبر در حوزه اجرایی و تعیین تعدادی از سیاستگذاران پایین‌تر و امضای حکم ریاست جمهوری و سوم، در حوزه نظارت بر اجرا با تعیین عالی‌ترین مقام قضایی.

مقام رهبری در کنار خود جمعی از مشاوران و افراد مجرب در امور کشور را دارند که در مجمعی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تعیین سیاست‌های کلی نظام و حل اختلافات و بعضی معضلات همراه رهبری هستند.

● دومین سیاستگذار طبق قانون اساسی پس از رهبری، رئیس‌جمهور می‌باشد که مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که به‌طور مستقیم به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد (اصل ۱۱۳).

براساس این رئیس‌جمهور در فرایند سیاستگذاری، تدوین و تعیین‌کننده برنامه‌ها و سیاست‌های دولت و اجرای آنها طبق قوانینی است که مجلس براساس سیاست‌های کلان تعیین شده از سوی رهبری، وضع کرده است. از این‌رو در این مسیر رئیس‌جمهور به همراه هیئت وزیران خود به تصویب آیین‌نامه‌ها، مصوبه‌ها و بخش‌نامه‌هایی می‌پردازند که در حوزه قانون قرار دارد. همچنین رئیس‌جمهور در تعیین بودجه سالیانه نقش مؤثری ایفا می‌کند؛ زیرا وی مسئولیت برنامه و بودجه را به‌طور مستقیم برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد (اصل ۱۲۶).

● در فرایند سیاستگذاری وظیفه قانونگذاری و تعیین قوانین برعهده ۲۹۰ نفر نماینده‌ای است

که مردم برای مدت چهار سال انتخاب کرده‌اند و در مجلس شورای اسلامی جمع شده‌اند. نمایندگان مجلس در همه حوزه‌ها می‌توانند قانون وضع کنند و به شرح و تفسیر آن بپردازند، که البته نباید مغایر با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی باشد (اصل ۷۲).

براساس این اگرچه رئیس‌جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور است، اما جایگاه مجلس شورای اسلامی در فرایند سیاستگذاری بالاتر از رئیس‌جمهور می‌باشد؛ زیرا پس از آنکه سیاست‌های کلان از سوی مقام رهبری تبیین می‌شود، قوانین مرتبط به آن را مجلس شورای اسلامی تصویب و سپس برای اجرا در اختیار دولت (رئیس‌جمهور و هیئت وزیران) قرار می‌دهد. نباید فراموش کرد که مجلس شورای اسلامی به نوعی به نظارت بر اجرای آن قوانین از طریق «حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور» (اصل ۷۶) می‌پردازد. همچنین قوانین مصوب مجلس به نوعی سیاست‌هایی برای دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود، که مجریان براساس آن برنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خود را صادر می‌کنند. از این رو در فرایند سیاستگذاری، مجلس شورای اسلامی به دلیل قوه تقنینیه خود دارای اهمیت است.

● اما نکته قابل توجه در این بخش آن است که «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد» (اصل ۹۳) و از این رو اعتبار و اهمیت مجلس و مصوبات آن منوط به تأیید شورای نگهبانی است که شامل «شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز که از سوی رهبری انتخاب می‌شوند و شش نفر حقوق‌دان که با معرفی رئیس قوه قضائیه به مجلس و رأی مجلس انتخاب می‌شوند» است (اصل ۹۱) و برای پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، تشکیل شده است، بنابراین مصوبات و قوانینی که در مجلس به تصویب می‌رسد، فقط با تأیید شورای نگهبان جنبه مشروع به خود می‌گیرد. اگرچه در کنار این دو نهاد باید به نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مجمعی برای تشخیص مصلحت در موارد ... اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان (اصل ۱۱۲) نیز اشاره کرد که در فرایند سیاستگذاری به عنوان یک سیاستگذار دارای تأثیر است؛ زیرا در صورت اختلاف دو رکن اصلی قانونگذاری، تصمیم نهایی را این مجمع بیان می‌کند.

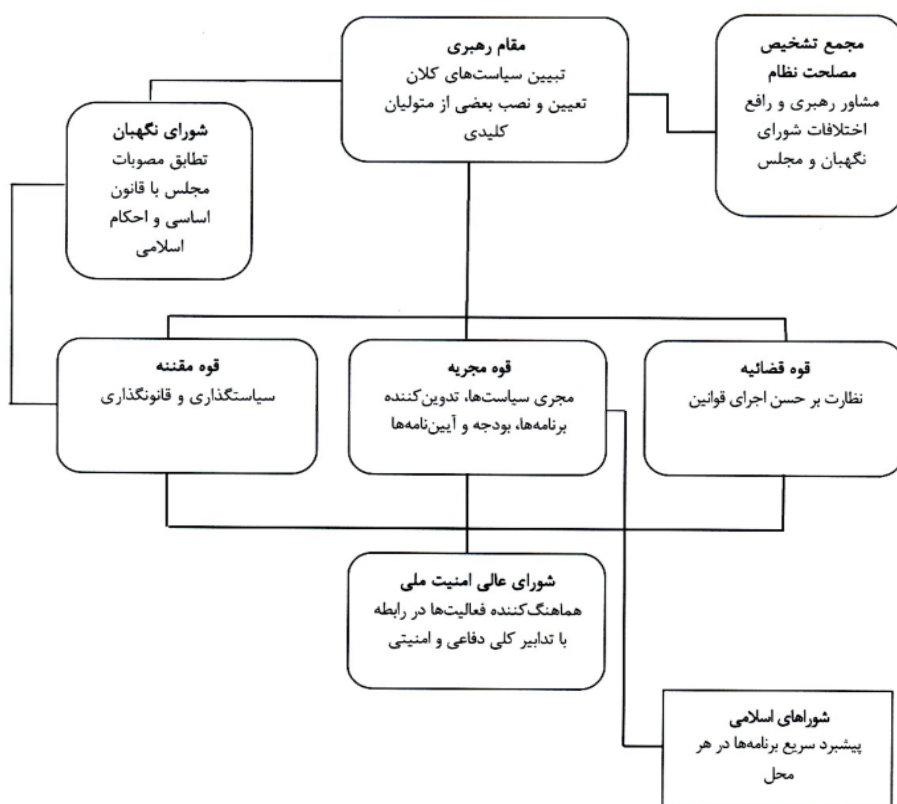
● مرجع دیگر در این فرایند سیاستگذاری شورا هستند. در این باره باید گفت، شوراها در تمرکززدایی قدرت و تصمیم‌گیری نقش بسیار مهمی - در صورت انجام وظایف محوله خود -

دارند؛ زیرا قانون اساسی اذعان می‌دارد «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان، یا استان با نظارت شورایی به نام شورای [آن منطقه] صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند» (اصل ۱۰۰).

آنچه درباره شوراهای می‌توان گفت اینکه، پتانسیل عملی شوراهای در فرایند سیاستگذاری می‌تواند بسیار باشد؛ زیرا قانون اساسی به شوراهای اختیار داده تا در امور منطقه خویش به تصمیم‌گیری بپردازند و تنها شرطی را که قانون برای آنها بیان کرده، این است که «تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد» (اصل ۱۰۵)، از این رو اختیارات شورا در حوزه جغرافیایی خود می‌تواند وسیع باشد و با ایجاد تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌ها بر کارایی نظام سیاستگذاری کشور بیافزاید.

● سیاستگذار دیگر که وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را برعهده دارد، قوه قضائیه است که دربردارنده قضات، دادگاه‌ها، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دیگر سازمان‌های وابسته است. قوه قضائیه طبق قانون «قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار ... احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و نظارت بر حسن اجرای قوانین ... می‌باشد» (اصل ۱۵۶)، و رئیس آن را مقام رهبری تعیین می‌کند، این وظایف را برعهده داشته که در فرایند سیاستگذاری وظیفه ناظر را با ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری و تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی (اصل ۱۵۸)، ایفا می‌نماید.

● در قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان یک سیاستگذار تعیین شده است، که فقط به جنبه‌های امنیتی و تدابیر مرتبط به آن توجه دارد. گفتنی است این سیاستگذار دارای نقش نظارتی است و سیاست‌های اتخاذ شده را در جنبه‌های امنیتی ارزیابی می‌کند. طبق اصل (۱۷۶) قانون اساسی «به‌منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، به ریاست رئیس‌جمهور ... [به‌منظور] ... هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی»، تشکیل شده است. درخور توجه است که اعضای این شورا را رؤسای ارشد کشور (شامل رؤسای سه قوه) تشکیل می‌دهند.



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش متولیان عرصه فرهنگ»، دفتر مطالعات فرهنگی، ۱۳۸۵، ۱۱.

شکل ۱-۱۷ ساختار سیاستگذاران در قانون اساسی

## ۱۷-۲ مروری بر فرایند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی

مطابق اصل (۷۱) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. مطابق اصل (۷۴)، طرح‌های قانونی با پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس بررسی می‌شود. پس از آنکه طرح تهیه شد، در اختیار رئیس مجلس قرار می‌گیرد، و وی یا یکی از دبیران طی جلسه‌ای محتوای طرح را قرائت می‌کند و در همان جلسه به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌شود.

در همین حین نسخه‌هایی برای وزیر یا وزیران مربوطه ارسال می‌شود. در کمیسیون‌ها که می‌تواند برحسب مورد کمیسیون تخصصی یا کمیسیون ویژه باشد، امضاکنندگان طرح برای ادای توضیحات می‌توانند حضور داشته باشند.

علاوه بر طرح‌ها، لوایحی نیز از سوی قوه مجریه (هیئت وزیران، شورای عالی استان‌ها و ...) با امضای رئیس‌جمهور، وزیر یا وزیران ذی‌ربط در اختیار رئیس مجلس قرار می‌گیرد، که فرایند آن مثل طرح‌هاست. طرح‌ها و لوایح بنا به دستور رئیس مجلس، پس از اعلام وصول از طریق رسانه‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد.

در کمیسیون‌های اصلی و فرعی طرح‌ها و لوایح (بنا به موضوع) از بخش‌های دولتی و غیردولتی برای بررسی عرضه می‌شود. در این بین کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان بازوی مشورتی، بنا به درخواست کمیسیون در بررسی طرح‌ها و لوایح شرکت می‌کنند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از اواخر سال ۱۳۷۱ به دستور هیئت‌رئیس وقت مجلس شورای اسلامی به‌صورت نهادی مستقل، دائمی و سازمان‌یافته برای ارائه خدمات مستمر کارشناسی و مطالعاتی در کنار مجلس قرار گرفت. مطابق قانون، شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، هدف از تأسیس مرکز، انجام دادن طرح‌های مطالعاتی و تحقیقاتی به‌منظور ارائه نظرهای کارشناسی و مشورتی به نمایندگان، کمیسیون‌ها و هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی است.

وظایف این نهاد مطابق ماده (۲) قانون فوق‌الذکر عبارت است از:

الف) مطالعه، بررسی و ارائه نظرهای کارشناسی بر تمام طرح‌ها و لوایح،  
ب) گردآوری، نقد و تنظیم نظرهای محققان و پژوهشگران مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی نهادها، گروه‌ها و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه،

ج) مطالعه، بررسی و تحقیق نسبت به حسن اجرای قوانین و سایر ابعاد نظارتی مجلس و ارائه پیشنهادها، کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات اجرایی،

د) تأمین نیازهای اطلاعاتی کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس از طریق تدارک و برقراری نظام اطلاع‌رسانی،

ه) انجام پژوهش موردی حسب درخواست هیئت‌رئیس، کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس،  
و) انجام مأموریت‌های محوله در خصوص کتابخانه‌های مجلس که این‌گونه موارد زیر  
نظر مستقیم رئیس مجلس قرار می‌گیرند،  
ز) اشاعه نتایج مطالعات پژوهشی با نشر کتب و نشریات و انعکاس نظرات به  
واحدها و دستگاه‌های ذی‌ربط با نظر هیئت‌رئیس مجلس.  
پس از جمع‌بندی و تصویب طرح و لایحه در کمیسیون‌ها و تعیین مدت اجرای  
آزمایشی، در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت و ۴۸ ساعت قبل از طرح در مجلس  
تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرد و در صحن علنی پیشنهاد کمیسیون  
رأی‌گیری می‌شود. پس از تصویب در مجلس، رسماً به شورای نگهبان برای انطباق با  
قانون اساسی و موازین شرعی، ارسال می‌شود.  
در ذیل مقایسه مختصری از عملکرد مجالس مورد مطالعه (مجلس دوره‌های ششم  
و هفتم) و ارتباط آن با شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام برای آگاه شدن  
از وضعیت و شکل مصوبات آمده است.

جدول ۱-۱۷ تعداد مصوبات مجلس ششم

عنوان	سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	مجموع
لوائح تصویب شده	۸۸	۱۱۸	۴۹	۸۶	۳۴۱
طرح‌های تصویب شده	۲۷	۴۴	۳۳	۳۴	۱۳۸
مجموع	۱۱۵	۱۶۲	۸۲	۱۲۰	۴۷۹

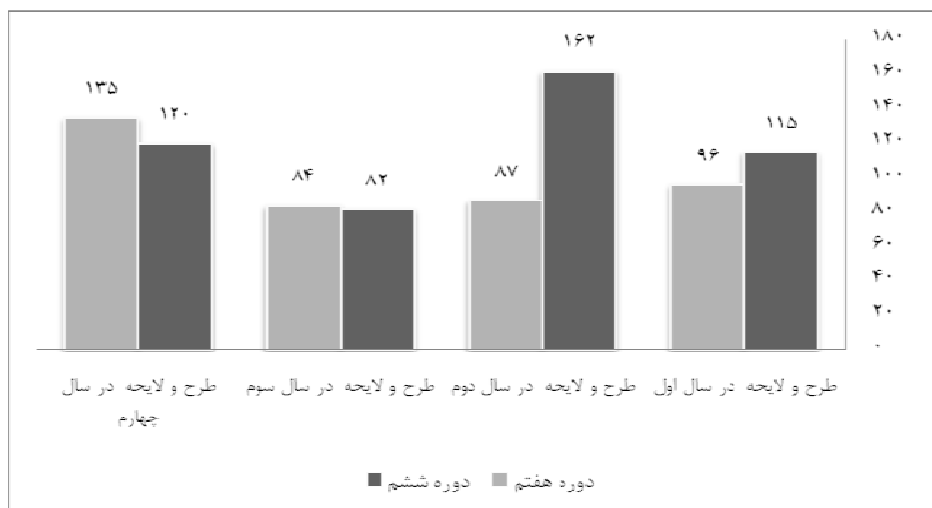
مأخذ: اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، سال‌های اول تا چهارم ادوار  
ششم و هفتم.

جدول ۲-۱۷ تعداد مصوبات مجلس هفتم

عنوان	سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	مجموع
لوائح تصویب شده	۷۰	۶۳	۵۰	۹۸	۲۸۱
طرح‌های تصویب شده	۲۶	۲۴	۳۴	۳۷	۱۲۱
مجموع	۹۶	۸۷	۸۴	۱۳۵	۴۰۲

مأخذ: همان.

گفتنی است اعداد و ارقام ارائه شده در مورد طرح‌ها و لوایح مصوب دوره ششم و هفتم تنها مبین اطلاعات خام بوده و ارزیابی محتوایی از آنها به دست نمی‌دهد. بدین ترتیب لوایحی همانند لایحه مدیریت خدمات کشوری، لایحه تجمیع انتخابات یا لایحه اصلاح قانون شوراها که در کمیسیون‌های ذی‌ربط افزون‌بر بیست جلسه به بررسی آن اختصاص یافته، با طرح‌ها و لوایحی که در یک جلسه بررسی شده‌اند، یقیناً متفاوت خواهد بود که به طور منطقی کمیسیون ذی‌ربط طی بیست جلسه می‌توانست به همین تعداد طرح یا لایحه را تصویب کند. به تبع چنین عملکردی از جانب کمیسیون‌ها، مجموع طرح‌ها و لوایح مصوب در صحن علنی مجلس نیز متفاوت و متغیر خواهد بود.



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «مطالعه تطبیقی عملکرد مجالس ششم و هفتم»، ۱۳۸۶، ۲۵۲.

#### نمودار ۱-۱۷ مقایسه مصوبات مجالس ششم و هفتم

- در دوره ششم ۳۴۱ لایحه و در دوره هفتم ۲۸۱ لایحه تصویب شده است.
- در دوره ششم طرح‌های تصویب شده ۱۳۸ مورد و همین مدت در دوره هفتم ۱۲۱ طرح تصویب شده است.



جدول ۳-۱۷ تعداد طرح‌ها و لوایح رد شده در شورای نگهبان در دوره ششم

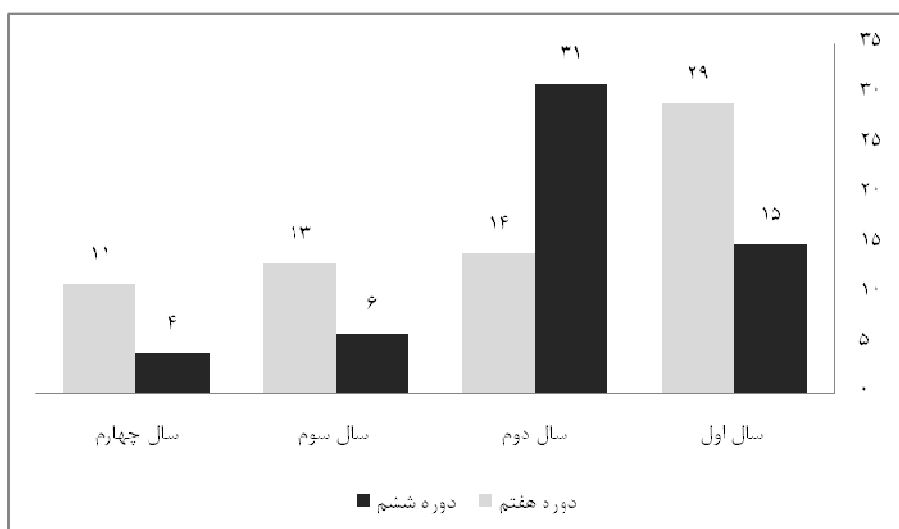
عنوان	سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	مجموع
لویح رد شده	۴	۶	۱	۲	۱۳
طرح‌های رد شده	۱۱	۲۵	۵	۲	۴۳
<b>مجموع</b>	<b>۱۵</b>	<b>۳۱</b>	<b>۶</b>	<b>۴</b>	<b>۵۶</b>

مأخذ: همان.

جدول ۴-۱۷ تعداد طرح‌ها و لوایح رد شده در شورای نگهبان در سه سال دوره هفتم

عنوان	سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	مجموع
لویح رد شده	۱۶	۱۱	۴	۴	۳۵
طرح‌های رد شده	۱۳	۳	۹	۷	۳۲
<b>مجموع</b>	<b>۲۹</b>	<b>۱۴</b>	<b>۱۳</b>	<b>۱۱</b>	<b>۶۷</b>

مأخذ: همان.



مأخذ: همان.

نمودار ۲-۱۷ مقایسه طرح‌ها و لوایح رد شده در شورای نگهبان طی مجالس ششم و هفتم

- شورای نگهبان در مجلس ششم، ۵۶ مورد و در مجلس هفتم ۶۷ مورد طرح و لایحه رد کرده است.

**جدول ۵-۱۷ طرح‌ها و لوایح ارسالی به مجمع تشخیص مصلحت نظام در دوره‌های ششم و هفتم**

عنوان	طرح	لایحه	مجموع
مصوبات ارسالی به مجمع در دوره ششم	۱۹	۷	۲۶
مصوبات ارسالی به مجمع در دوره هفتم	۷	۴	۱۱

مأخذ: اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی ادوار ششم و هفتم.

- طرح‌ها و لوایح ارسالی در مجلس ششم طی سه سال، ۲۸ مورد و در دوره هفتم در همین مدت هفده مورد بوده که در مقایسه، مجلس ششم یازده مورد بیشتر بوده است.

**۳-۱۷ یافته‌های آماری**

برای تدوین این فصل مصاحبه‌ای نظام‌مند انجام شده که در آن از نظریات و دیدگاه‌های ۲۶ تن از کارشناسان، صاحب‌نظران و نیز سیاستگذارانی استفاده شده است که در فرایند سیاستگذاری مربوط به مسائل ده‌گانه پیش‌گفته، حضور مستقیم یا غیرمستقیم داشته‌اند. سیمای پاسخ‌گویان در جدول ذیل بیان شده است:

**جدول ۶-۱۷ سیمای پاسخ‌گویان؛ از نظر سن**

سن	سال ۳۰-۳۹	سال ۴۰-۴۹	سال ۵۰-۵۹	۶۰ سال به بالا	مجموع
تعداد (به نفر)	۴	۷	۸	۷	۲۶

**جدول ۷-۱۷ سیمای پاسخ‌گویان؛ از نظر سطح تحصیلات**

سطح تحصیلات	کارشناسی	کارشناسی ارشد	دکتری	مجموع
تعداد	۴	۱۰	۱۲	۲۶

**جدول ۸-۱۷** سیمای پاسخ‌گویان؛ براساس شغل در زمان ارائه و تصویب لایحه یا طرح

نوع شغل	اشتغال در مراکز تحقیقاتی	اشتغال در دولت	اشتغال در مجلس شورای اسلامی	اشتغال در بخش غیردولتی و خصوصی	مجموع
تعداد	۱۰	۹	۴	۳	۲۶

درخصوص مصاحبه و آمار به‌دست آمده دو نکته قابل توجه است:

۱. پاسخ‌گویان در انتخاب گزینه‌ها محدود به یک گزینه نبوده‌اند، بلکه می‌توانستند چند گزینه را به‌عنوان پاسخ مشخص کنند. از این‌رو مجموع هر گزاره بیش از مجموع پاسخ‌گویان است. برای مثال در پاسخ به این پرسش که چه ضرورتی داشت مسئله در دستور قرار گیرد، پاسخ‌دهنده در جواب می‌توانست هم گزینه اول و هم گزینه دوم و یا بیشتر را باهم علامت بزند.

۲. نکته دیگر روایی و اعتبار این آمار است که البته قطعی نیست و درصدی خطا در آن وجود دارد و می‌توان در مطالعات بعدی با توسعه گستره پژوهش قطعیت آن را افزایش داد.

#### ۱-۳-۱۷ مسئله‌شناسی

مهم‌ترین و شاید بنیادی‌ترین موضوع در فرایند سیاستگذاری عمومی، مسئله‌شناسی است. باید مسئله را از آن جهت شناسایی و بررسی کرد که آیا مسئله موجود در دستور کار، یک مسئله عمومی است و هم از آن جهت که پس از شناخت مسئله آیا توان و جایگاه قرار گرفتن را در دستور کار سیاستگذاران دارا خواهد بود.

اهمیت آن بدین دلیل است که اگر مسئله‌ای به‌درستی شناسایی نشود و بنا به دلایل مختلف، از جمله منافع شخصی و گروهی، بر مسائل پراهمیت‌تر و اثرگذارتر عمومی رجحان داده شود، چنانچه مسئله ناقص و نادرست فهم شود نه تنها از اثربخشی نظام سیاسی خواهد کاست، بلکه سیاست‌های آتی را نیز تحت تأثیر قرار خواهد داد؛ زیرا شناخت نادرست مسئله، راه‌حل‌های آن را متأثر می‌سازد و نتیجه مطلوبی به‌بار نخواهد آورد. از این‌رو، ضرورت دارد فرایندی که مسئله شناسایی شده و در دستور کار سیاستگذاری قرار می‌گیرد، مطالعه و بررسی شود.

در این بخش بررسی را با تبارشناسی مسئله آغاز کرده، سپس به ویژگی‌هایی که

یک مسئله داشته تا در دستور کار سیاستگذاری قرار گیرد، توجه می‌شود. پس از آن به بررسی بازیگران در فرایند شناسایی مسئله، اولویت‌بندی و در نهایت دستورگذاری آن و نیز تأثیر هریک از آنها می‌پردازیم.

#### ۱-۱-۳-۱۷ تبارشناسی مسئله

یکی از راه‌های تبارشناسی مسئله، پاسخ به این پرسش است که وقتی مسئله نخستین بار به‌عنوان مسئله عمومی مورد توجه سیاستگذاران قرار می‌گیرد در کدام مرحله از چرخه حیات خود قرار دارد. پاسخ‌ها به این پرسش نشان‌دهنده آن است که مسائل در چه وضعیتی غالباً مورد توجه سیاستگذاران قرار می‌گیرد.

**جدول ۹-۱۷** وضعیت طرح یا لایحه از لحاظ زمانی در هنگام ارائه به دولت یا مجلس در سطح جامعه

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	مسئله جاری (این مسئله در حال حاضر دغدغه عموم و سیاستگذاران می‌باشد)	۱۴	۴۵/۱۶
۲	در حال ظهور (مسئله‌ای بوده که در صورت فراهم بودن اوضاع در سطح جامعه گسترده می‌شود)	۶	۱۹/۳۵
۳	پنهان در جامعه (مسئله‌ای است که مورد توجه عموم نیست و همگان اطلاعی از آن ندارند اما مسئله‌ای اثربخش است)	۷	۲۲/۵۸
۴	نهادینه شده (به‌صورت یک مسئله فراگیر در نهادهای سیاستگذاری تحت بررسی است)	۴	۱۲/۹۰
<b>مجموع</b>		<b>۳۱</b>	<b>۱۰۰،۰۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

پاسخ‌های کارشناسان و سیاستگذاران در این بررسی، نشان‌دهنده آن است که نزدیک به نیمی از پاسخ‌ها (۴۵/۱۶ درصد) بر این موضوع تأکید دارد که مسائل مورد توجه قرار گرفته، در زمان ورودشان به دستور کار سیاستگذاری، به‌عنوان دغدغه عمومی جامعه و خود سیاستگذاران به‌شمار می‌رفت. به عبارتی زمانی به‌عنوان مسئله عمومی در دستور کار قرار گرفت که در اوج حیات خود بود.

در مقابل نیز ۱۹/۳۵ درصد پاسخ‌ها بر این موضوع اشاره دارد که مسئله در حال ظهور بوده و اگر وضعیت در جامعه فراهم بود، امکان گسترش می‌یافت. همچنین ۲۲/۵۸ درصد نیز بر این موضوع اشاره داشته‌اند که مسئله مورد توجه عموم نبوده و همگان اطلاعی از آن نداشتند و در جامعه پنهان بوده است، این بدان معناست که سیاستگذاران و کارشناسان پی به وجود آن برده و آثار آن را پیش‌بینی کرده بودند.

#### ۲-۱-۳-۱۷ ویژگی مسئله

هر مسئله‌ای در چرخه حیات خود، هنگامی مدنظر سیاستگذاران قرار می‌گیرد که با ویژگی خاص و مناسب در دستور کار سیاستگذاری قرار گرفته باشد، در اینجا پنج ویژگی مسئله که در مسائل مختلف جامعه ایرانی مسبوق به سابقه بود در نظر گرفته شد:

۱. حساسیت و اثرگذاری، ۲. ویژگی‌های حرفه‌ای و کارشناسی، ۳. ویژگی‌های سیاسی، ۴. ویژگی‌های اجتماعی، ۵. ویژگی‌های ناشی از تشخیص فردی. براساس این پاسخ‌ها، غالب مسائل وارد شده به دستور کار سیاستگذاری، مسائلی بودند که از حساسیت و اثرگذاری بسیاری برخوردارند (۳۸/۱۰ درصد)، و یا از لحاظ حرفه‌ای و تخصصی ویژگی لازم برای آنکه مسئله عمومی باشد (۳۵/۷۱ درصد)، را دارا بودند.

جدول ۱۰-۱۷ ضرورت قرارگیری در دستور کار

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	مسئله از حساسیت و اثرگذاری بسیاری در سطح جامعه برخوردار بود	۱۶	۳۸/۱۰
۲	متخصصان تأکید داشته‌اند که در دستور کار قرار گیرد	۱۵	۳۵/۷۱
۳	ناشی از بعد سیاسی (که از سوی سیاستمداران مطرح گردید)	۸	۱۹/۰۵
۴	مورد تأکید برخی اشخاص ذی‌نفوذ در سطح جامعه بود	۳	۷/۱۴
۵	برخی اشخاص صاحب قدرت رسمی یا غیررسمی در راستای منافع شخصی خودشان موضوع را دنبال کردند	۰	۰/۰۰
	<b>مجموع</b>	<b>۴۲</b>	<b>۱۰۰/۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

نکته گفتنی آنکه در شناسایی مسئله‌ای که بر مبنای آن قانون تدوین شده و چند

نمونه از آن ذکر شده، برای اشخاص (چه سیاسی و چه اجتماعی) دارای نفوذ و قدرت بسیار اندک و حتی برای اشخاص صاحب قدرت، هیچ نقشی قائل نشده است.

### ۳-۱-۳-۱۷ بازیگران مسئله‌شناسی

در فرایند مورد مطالعه سیاستگذاری عمومی در فضای تقنینی کشور، برای شناسایی مسئله بازیگران مختلفی حضور داشته‌اند، اما اثرگذاری هر یک متفاوت است. بررسی‌ها، از نگاه کارشناسان و سیاستگذاران، نشان می‌دهد که عمده بازیگران در بخش دولتی و به‌خصوص در قوه مجریه متمرکز بوده و نقش مؤثری را ایفا کرده‌اند. برای بررسی بازیگران در این مرحله از فرایند سیاستگذاری آنها در چند گروه تقسیم می‌شوند:

- بازیگرانی که نخستین بار به مسئله توجه کرده‌اند،

- بازیگرانی که مسئله را در دستور کار قرار داده‌اند،

- بازیگرانی که ابعاد مسئله را بررسی و شناسایی کرده‌اند،

- بازیگرانی که موافق ورود مسئله به دستور کار بوده‌اند،

- بازیگرانی که مخالف ورود مسئله به دستور کار بوده‌اند.

● **گروه اول:** بازیگرانی که نخستین بار به مسئله توجه کرده و به نوعی آن را به‌عنوان مسئله عمومی شناسایی کرده‌اند، در اولین گام سیاستگذاری عمومی و آن هم در فرایند مسئله‌شناسی، افراد مؤثری به‌شمار می‌آیند. در کشور ما این بازیگران در فرایند مسئله‌شناسی بنا به نظر سیاستگذاران و کارشناسان بیشتر در بخش دولتی هستند، چنان‌که ۶۳/۶۴ درصد از پاسخ‌ها بیانگر آن بود که این نقش ازسوی وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌های مجلس و در مجموع هر آنچه وابسته به دولت و حاکمیت است اعمال می‌شود. به این معنا که بخش خصوصی و حتی بخش عمومی در شناسایی و ارزش‌گذاری بر مسئله تأثیر چندانی ندارند. فقط تا حدودی بخش خصوصی مثل اصناف، تشکله‌ها و نهادهای غیردولتی، گروه‌های ذی‌نفع، رسانه‌های غیردولتی و مانند آن، در ۲۷/۲۷ درصد موارد به‌عنوان بازیگر مؤثر در شناسایی مسئله، به‌شمار آمده‌اند. اگرچه نمی‌توان این موضوع را نادیده گرفت که بخش خصوصی در اوضاع امروزی جامعه سیاسی و فرهنگی ایران، در حد و اندازه‌ای نیست که بتواند به‌صورت مؤثر ایفای نقش کند.

**جدول ۱۱-۱۷ مسئله نخستین بار مورد توجه چه کسانی قرار گرفته است**

ردیف	پاسخها*	فراوانی	درصد
۱	بخش خصوصی: (اصناف، تشکل‌ها و نهادهای غیردولتی، گروه‌های ذی‌نفع، رسانه‌های غیردولتی و نامزدهای انتخاباتی)	۹	۲۷/۲۷
۲	بخش عمومی: (هر نهاد یا تشکلی که از بخش عمومی تأمین منابع می‌شود، مثل شهرداری‌ها، شوراها و احزاب)	۲	۶/۰۶
۳	بخش دولتی: (ازسوی وزارتخانه‌ها، ادارات کل و جزء، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به رسانه‌های دولتی)	۲۱	۶۳/۶۴
۴	خارج از کشور: (هر نوع نهاد و یا تشکلی که در خارج از مرزهای ایران تشکیل شده است)	۱	۳/۰۳
	<b>مجموع</b>	<b>۳۳</b>	<b>۱۰۰،۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

● **گروه دوم:** این گروه شامل کسانی می‌شود که پس از آنکه مسئله شناسایی شد، آن را وارد دستور کار سیاستگذاری کرده‌اند؛ زیرا پس از آن نیازمند ایجاد وضعیت مناسبی است تا بتواند در دستور کار قرار گیرد. چگونگی وارد شدن به دستور کار سیاستگذاری را پس از بررسی این گروه از بازیگران توجه خواهیم کرد.

فراهم آوردن وضعیت لازم برای قرارگیری یک مسئله در دستور کار سیاستگذاری نیازمند بازیگرانی است که توان مناسبی برای انجام آن داشته باشند. در بررسی حاضر قوه مجریه و مقننه از این توان برخوردار بوده‌اند. چنان‌که در ۴۴/۷۴ درصد از موارد بر نقش مؤثر قوه مجریه تأکید شده و بعد از آن قوه قانونگذاری تأثیرگذار بوده است. البته نباید فراموش کرد که با توجه به آنکه مسائل و قوانینی که در این مطالعه بررسی شد، بیشتر جنبه اجرایی داشته‌اند، لذا نقش قوه قضائیه در آن بسیار کم‌رنگ است. اما موضوع مورد توجه، اینکه جامعه مدنی یا بخش غیردولتی بنا به دلایل مختلفی که در مطلب پیشین گفته شد، توان فراهم‌آوری وضعیت لازم برای قرار دادن مسئله را در دستور کار سیاستگذاری ندارند.

شایان ذکر است که قوه قانونگذاری و اجرایی به فاصله اندکی از یکدیگر، اثرگذاری مناسبی در ایفای این نقش داشتند.

## جدول ۱۲-۱۷ موضوع توسط چه کسانی در دستور کار سیاستگذاری قرار می‌گیرد

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	جامعه مدنی یا بخش غیردولتی (هر نهاد یا تشکل مدنی و مؤسسات غیرانتفاعی و شهرداری‌ها)	۴	۱۰/۵۳
۲	قوه مجریه (وزارتخانه‌ها، ادارات کل و جزء، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته، رسانه‌های دولتی)	۱۷	۴۴/۷۴
۳	قوه قانونگذاری (نمایندگان مجلس، فراکسیون‌ها، لابی‌های مجلس)	۱۵	۳۹/۴۷
۴	ازسوی قوه قضائیه	۲	۵/۲۶
<b>مجموع</b>		۳۸	۱۰۰/۰۰

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

مهم‌ترین پرسشی که پس از شناسایی بازیگران در دستورگذاری مسائل، باید به آن پاسخ داد اینکه؛ مسئله چگونه و طی چه فرایندی در دستور کار قرار گرفت؟

## جدول ۱۳-۱۷ مسئله چگونه در دستور کار سیاستگذاری قرار می‌گیرد

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	پس از کارشناسی و مطالعه درباره موضوع: مسئله در حد و سطحی بوده است که در دستور کار و سیاستگذاری قرار گیرد	۲۱	۵۶/۷۶
۲	مسئله در یک فرایند سیاسی (بنابر معادلات و معاملات سیاسی) بدون در نظرگیری این موضوع که آیا اساساً قابلیت طرح در دستگاه سیاستگذاری را دارد یا نه در دستور قرار می‌گیرد	۴	۱۰/۸۱
۳	مسئله با فشار نیروهای سیاسی (توصیه‌های گروه‌های سیاسی با حفظ جوانب گروه‌های متبوعه و لابی آنها، بدون در نظر گرفتن مباحث حرفه‌ای و علمی، در دستور قرار می‌گیرد)	۲	۵/۴۱
۴	مسئله با پیگیری‌های انجمن‌های حرفه‌ای و یا گروه‌های ذی‌نفع غیرسیاسی در دستور کار قرار می‌گیرد	۱۰	۲۷/۰۳
<b>مجموع</b>		۳۷	۱۰۰/۰۰

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.



بررسی‌ها نشان می‌دهد که طی فعالیت‌های کارشناسی و مطالعاتی درباره موضوع مسائل در حد و سطحی دیده شدند که قابلیت در دستور کار سیاستگذاری قرار گرفتن را داشته‌اند. به عبارتی حدود ۷۰ درصد از پاسخ‌ها بر این امر صحنه گذاشته‌اند که مسائل طی یک فرایند کارشناسی و مطالعاتی در دستور کار قرار گرفته‌اند. فرایندها و فشارهای سیاسی کمترین میزان اثرگذاری در دستورگذاری مسائل را به خود اختصاص داده‌اند چنان‌که مجموعاً حدود ۱۶ درصد موارد چنین اثرپذیری را نشان می‌دهند. نکته قابل توجه آنکه پیگیری‌های انجمن‌های حرفه‌ای و گروه‌های ذی‌نفع غیرسیاسی در ۲۷ درصد از موارد بر دستورگذاری مسائل مؤثر بوده‌اند.

● **گروه سوم:** گروه سوم بازیگرانی را شامل می‌شود که ابعاد مسئله را برای شناخت وزن و امتیاز مسئله برای تعیین اولویت آن، بررسی کرده‌اند. در این مرحله بازیگران تأثیر اساسی برای ایجاد تقدم یا تأخر در مسائل را داشتند. مهم‌ترین بازیگرانی که از سوی پرسش‌شوندگان معرفی شد، اتاق‌های فکر و مراکز تحقیقاتی بود. چنانچه ۴۱/۳۰ درصد از پاسخ‌گویان بدان اشاره داشته‌اند. پس از آن، بوروکرات‌ها و کارگزاران دولتی (۲۸/۳۰ درصد) بوده‌اند که نقش مؤثری در اولویت‌بندی مسائل داشته و پس از شناخت ابعاد و ویژگی‌های مسئله آن را در دستور کار قرار داده‌اند.

جدول ۱۴-۱۷ چه کسانی به بررسی و شناسایی ابعاد مختلف مسئله پرداخته‌اند

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	گروه‌ها (صنوف، احزاب، فراکسیون‌ها)	۷	۱۵/۲۲
۲	اتاق‌های فکر یا مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی	۱۹	۴۱/۳۰
۳	رسانه‌ها و جراید	۷	۱۵/۲۲
۴	بوروکرات‌ها و کارگزاران دولتی	۱۳	۲۸/۲۶
	<b>مجموع</b>	<b>۴۶</b>	<b>۱۰۰،۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

در این بین نقش رسانه‌ها و جراید نیز چندان مؤثر نبوده، چنان‌که تنها در ۱۵/۲۰ درصد از موارد به آن اشاره شده در بررسی و شناسایی ابعاد مختلف مسئله، مؤثر بوده‌اند،

باین حال از این میزان نیز نمی‌توان چشم‌پوشی کرد؛ چرا که رسانه‌ها و جراید با توجه به ویژگی‌هایشان، از اینکه بتوانند در اولویت‌بخشی به مسائل مؤثر باشند حائز اهمیت است. در مقابل اگرچه انتظار می‌رفت اصناف، احزاب و فراکسیون‌ها تأثیر مؤثری داشته باشند، اما از نظر پاسخ‌گویان، فقط به‌اندازه رسانه‌ها و جراید در این مرحله از فرایند سیاستگذاری مؤثر بوده‌اند. اما سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که چگونه مسائل اولویت‌بندی شده‌اند و به عبارتی از چه منبع یا منابعی برای ارزش‌گذاری بر مسائل استفاده شده است که توانسته آنها را در اولویت نظام سیاستگذاری قرار دهد. پاسخ به این سؤال مؤید نقش بازیگران این مرحله است که در سطور گذشته بدان پرداخته شد.

نتایج حاصله نشان می‌دهد که حدود ۵۴ درصد پاسخ‌گویان منابع اطلاعاتی برای بررسی مسئله را پژوهش‌های مرتبط و نیز دیدگاه‌ها و نظریات کارشناسان و متخصصان ذی‌ربط دانسته‌اند. پس از آن نظر دولتی‌ها و نهادهای بوروکراتیک (۱۷ درصد) و سپس دیدگاه‌های ارائه شده در رسانه‌ها و جراید (۱۴ درصد)، به منابع اطلاعاتی برای بررسی مسئله معرفی شده‌اند. در پایین‌ترین حد، نظریات و دیدگاه‌های گروه‌های صنفی، حرفه‌ای و سیاسی مرتبط با مسئله قرار دارند که بنا به دیدگاه پاسخ‌گویان اثر اندکی را به‌عنوان منابع اطلاعاتی داشته‌اند.

جدول ۱۵-۱۷ چه اطلاعاتی و از چه منابعی برای شناسایی مسئله بهره‌برداری شد

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	براساس پژوهش‌های مرتبط	۱۷	۲۳/۹۴
۲	با بهره‌گیری از نظریات کارشناسان	۲۲	۳۰/۹۹
۳	براساس دیدگاه‌های ارائه شده در رسانه‌ها و جراید	۱۰	۱۴/۰۸
۴	براساس نظریات و دیدگاه‌های گروه‌های صنفی و حرفه‌ای	۷	۹/۸۶
۵	براساس نظریات گروه‌های سیاسی (مرتبط)	۳	۴/۲۳
۶	براساس نظرات دولت و نهادهای بوروکراتیک	۱۲	۱۶/۹۰
مجموع		۷۱	۱۰۰،۰۰

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

• **گروه چهارم:** در این گروه بازیگرانی قرار دارند که با مطرح شدن مسئله به‌عنوان یک مسئله اولویت‌دار در فرایند سیاستگذاری، موافق بوده‌اند. این بازیگران در چهار سطح

بخش سوم تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران ... ۳۴۱

عموم مردم و جامعه، دولتمردان، مجلس و نهاد سیاستگذار و گروه‌های سیاسی، حرفه‌ای و ذی‌نفوذ تقسیم شده‌اند. در فرایند سیاستگذاری‌های عمومی در مسائل مختلف غالباً نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نیز کارگزاران دولتی بوده‌اند که بیشترین نقش موافق را داشته‌اند. در کنار آن نیز در سطح جامعه، (۲۳ درصد) نقش موافق را ایفا کرده‌اند و در سطح گروه‌ها نیز میزان ایفای نقش کمتر بوده است.

**جدول ۱۶-۱۷** موافقان مطرح شدن مسئله در دستور کار سیاستگذاری چه کسانی بوده‌اند

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	در سطح جامعه	۱۵	۲۳/۰۸
۲	در سطح دولت	۱۹	۲۹/۲۳
۳	در سطح مجلس و نهاد سیاستگذاری	۲۲	۳۳/۸۵
۴	در سطح گروه‌های سیاسی و حرفه‌ای و ذی‌نفوذ	۹	۱۳/۸۵
<b>مجموع</b>		<b>۶۵</b>	<b>۱۰۰،۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

● **گروه پنجم:** افرادی که به‌عنوان مخالف مطرح هستند و نظریات خود را از قرار گرفتن مسئله در دستور کار سیاستگذاری ارائه داده‌اند، نیز به همین دلیل به‌عنوان بازیگران فرایند سیاستگذاری شناخته شده‌اند. در این گروه در سطح مجلس و نهاد سیاستگذار، بازیگران بیشتری ایفای نقش کرده‌اند و پس از آنها نیز دولتیان قرار دارند.

**جدول ۱۷-۱۷** مخالفان مطرح شدن مسئله در دستور کار سیاستگذاری چه کسانی بوده‌اند

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	در سطح جامعه	۵	۱۴/۷۱
۲	در سطح دولت	۹	۲۶/۴۷
۳	در سطح مجلس و نهاد سیاستگذاری	۱۵	۴۴/۱۲
۴	در سطح گروه‌های سیاسی و حرفه‌ای و ذی‌نفوذ	۵	۱۴/۷۱
<b>مجموع</b>		<b>۳۴</b>	<b>۱۰۰،۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

## ۲-۳-۱۷ راه‌حل‌شناسی

پس از آنکه مسئله عمومی شناسایی و در دستور کار سیاستگذاری عمومی قرار گرفت، «جعبه سیاه» سیاستگذاری عمومی فعالیت خود را برای یافتن راه‌حل‌های مناسبی برای حل مسئله پیش آمده، آغاز کرد. برای آنکه درک درستی از راه‌حل ایجاد شود نیازمند شناسایی ابعاد مختلفی از آن می‌باشد؛ اینکه راه‌حل از چه طریقی عرضه شد و به عبارتی یک راه‌حل را چه کسی یا کسانی و چگونه ارائه کرده‌اند، این افراد از چه منابع اطلاعاتی استفاده کرده‌اند، چرا راه‌حل خاصی برگزیده شد و راه‌حل‌های دیگری نه ارائه شده‌اند و نه انتخاب، و اینکه چه کسانی راه‌حل‌ها را برگزیده‌اند و چه کسانی با آن موافق یا مخالف بوده‌اند. پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها و پرسش‌هایی مانند آن رمزگشایی بخشی از جعبه سیاه سیاستگذاری عمومی را فراهم می‌آورد. در این قسمت سعی شده تا با استفاده از دیدگاه کارشناسان، صاحب‌نظران و سیاستگذاران به بررسی منشأ و چگونگی پیدایش، سابقه، مبنا و نیز برخی از بازیگران اصلی راه‌حل‌ها پرداخته شود.

## ۱-۲-۳-۱۷ منشأ پیدایش راه‌حل

در مطالعه فرایند سیاستگذاری عمومی، چون راه‌حل‌های مختلفی از منابع گوناگون برای حل مسئله ارائه می‌شود، باید به این منابع توجه شده و به‌عنوان رویکردهای حاکم بر نظام سیاسی و سیاستگذاری بررسی گردند.

جدول ۱۸-۱۷ راه‌حل‌ها از کجا آمده‌اند

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	با روش‌های دموکراتیک مانند رأی‌گیری یا نظرسنجی عمومی از مردم، انتخاب شده‌اند	۱	۲/۵۶
۲	با روش علمی و با استفاده از نظریات کارشناسان بوده است	۲۳	۵۸/۹۷
۳	ارائه توسط گروه‌های سیاسی در جامعه، نمایندگان یا کارگزاران دولتی	۶	۱۵/۳۸
۴	از سوی گروه‌های ذی‌نفع، فشار، حرفه‌ای و تخصصی	۹	۲۳/۰۸
	<b>مجموع</b>	۳۹	۱۰۰,۰۰

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

آنچه از نگاه کارشناسان و سیاستگذاران به دست آمده اینکه روش‌ها و رویکردهای علمی در ارائه راه‌حل‌های مختلف بیش از دیگر رویکردها اثرگذار بوده است، چنان‌که نزدیک به ۶۰ درصد از پاسخ‌گویان تأکید داشته‌اند که منبع ارائه راه‌حل‌ها، روش‌های علمی و بهره‌گیری از نظریات کارشناسان بوده است. برخی نیز منابع دیگری چون دیدگاه‌های گروه‌های ذی‌نفع و حرفه‌ای و تخصصی و نیز پس از آن گروه‌های سیاسی، را ذکر کرده‌اند. روش‌های دمکراتیک نیز در ارائه راه‌حل‌ها در فرایند سیاستگذاری، تأثیر بسیار ناچیزی به‌عنوان یک رویکرد داشته است.

#### ۲-۳-۱۷ سابقه راه‌حل‌ها

معمولاً اتخاذ راه‌حل‌ها تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار دارد که همه آنها به دو موضوع اساسی مرتبط است: اثربخشی و کارایی، عوامل انسانی و محدودیت‌های آن، عوامل محیطی، محدودیت‌های زمان و در مجموع عوامل مادی و معنوی؛ اتخاذ یک راه‌حل کاملاً اثربخش و کارا و فهم اثربخشی و کارا بودن آن همیشه با محدودیت همراه است، مگر آنکه سیاستگذاران با پذیرش خطر و معضلات پیش‌بینی‌ناپذیر آن، راه‌حل جدیدی را اتخاذ کنند.

جدول ۱۹-۱۷ سابقه این راه‌حل‌ها چه بوده است

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	یک راه‌حل کاملاً نو و جدید بوده است	۱۷	۵۶/۶۷
۲	یک راه‌حل قدیمی که در سیاست‌های قبلی بوده و همان به‌عنوان سیاست جدید تعیین شد	۰	۰/۰۰
۳	با اندک تغییرات صورت گرفته در سیاست‌های قبلی در همین حوزه به‌کار گرفته شده است	۱۰	۳۳/۳۳
۴	راه‌حلی است که در سایر حوزه‌ها مطرح شده، اما این بار در این حوزه به‌کار گرفته شده است	۳	۱۰/۰۰
	<b>مجموع</b>	<b>۳۰</b>	<b>۱۰۰/۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

این دو موضوع هم‌برمبنای ارائه راه‌حل‌ها و هم بر انتخاب راه‌حل تأثیرگذار است.

در فرایند سیاستگذاری قوانین مطالعه شده، سیاستگذاران در ۵۷ درصد از موارد به اتخاذ سیاست‌هایی کاملاً نو و جدید دست زده‌اند که نشان از خطرپذیری مناسب آنهاست. در مقابل سیاستگذاران، به‌هیچ‌وجه از راه‌حل‌هایی که در مورد همان مسئله در سیاست‌های قبلی به کار گرفته شده بود، استفاده نکرده‌اند، اما در مواردی (۳۳ درصد) با ایجاد تغییراتی در راه‌حل‌های گذشته، سیاست جدید را تدوین کردند. همچنین سیاستگذاران به راه‌حل‌های سایر حوزه‌ها نیز بی‌توجه نبوده و در مراتب پایین‌تری از دیگر شیوه‌ها از تجارب آنها نیز استفاده کرده‌اند.

### ۳-۲-۳-۱۷ مبنای ارائه راه‌حل

علاوه بر عواملی که پیش‌تر گفته شد مبنی بر اینکه عوامل درونی و بیرونی نظام سیاسی در انتخاب راه‌حل‌ها مؤثر است، راه‌حل‌ها از مبنای مختلفی برخوردارند که از ویژگی‌های هر یک از نظام‌های سیاسی ریشه می‌گیرند. این مبنای را می‌توان در مباحث علمی، سیاسی، تخصصی و حرفه‌ای، سیاستی و در حد رضایت‌بخشی یعنی اقتصادی بررسی کرد.

جدول ۱۷-۲۰ مبنای ارائه راه‌حل

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	این راه‌حل از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران راه‌حلی مؤثر بوده و دارای مبنای علمی است	۲۱	۵۲/۵۰
۲	این راه‌حل از نظر سیاسی تأمین‌کننده منافع سیاسی گروهی خاص یا سطح عمومی است	۲	۵/۰۰
۳	این راه‌حل مورد تأیید گروه‌های ذی‌نفع برای تأمین منافع آنهاست	۶	۱۵/۰۰
۴	مبنای انتخاب این راه‌حل، با توجه به تجربه موفق آن در سیاست‌های پیشین است	۲	۵/۰۰
۵	تنها راه‌حل ممکن بوده و سطحی از رضایت‌بخشی را تأمین می‌کند. اگرچه بهترین نیست و حتی می‌تواند علمی هم نباشد	۹	۲۲/۵۰
	<b>مجموع</b>	<b>۴۰</b>	<b>۱۰۰/۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

ارائه راه‌حل‌ها در فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران از نگاه کارشناسان و سیاستگذاران غالباً مبتنی بر رویکردهای علمی است، به گونه‌ای که ۵۳ درصد از آنان بر این امر صحنه گذاشته‌اند که این راه‌حل‌ها از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران مؤثر بوده و دارای مبنای علمی است. همچنین ۲۳ درصد بر این امر تأکید داشته‌اند که تنها راه‌حل ممکن بوده و سطحی از رضایت‌بخشی را فراهم آورده، اگرچه بهترین نبوده و شاید می‌توانستند با صرف هزینه‌های مادی و معنوی بیشتر به راه‌حل‌های بهتری نیز دست یابند. بدین ترتیب می‌توان گفت نزدیک به ۷۳ درصد از راه‌حل‌های ارائه شده در مرحله سیاستگذاری عمومی مربوطه، علمی و عقلانی است؛ یعنی راه‌حل‌ها زمانی عرضه می‌شود که ابتدا بررسی کارشناسی شوند و حداقل رضایت فراهم گردد.

در مقابل، مبانی سیاسی و سیاستی نقش اندکی در ارائه راه‌حل‌ها داشته است. در این بین باید به این موضوع توجه شود که تأمین منافع گروه‌های ذی‌نفع به‌عنوان یکی از مبانی ارائه راه‌حل، هرچند در حد بالایی نیست، اما تأمل‌پذیر است. این موضوع از این جهت حائز اهمیت می‌باشد که اگر مبنای ارائه راه‌حل، تأمین منافع بخشی از گروه‌های ذی‌نفع باشد، در آن صورت باید انتظار داشت که فرایند سیاستگذاری تحت تأثیر قرار گرفته و اثربخشی سیاست را به انحراف بکشاند و هزینه‌هایی را بر نظام سیاسی وارد کند؛ زیرا در کوتاه‌مدت شاید مؤثر باشد، اما در طولانی‌مدت تلاش مجدد را می‌طلبد.

#### ۴-۲-۳-۱۷ بازیکران مرحله ارائه راه‌حل

در این مرحله بازیکران مختلفی از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به اشکال گوناگونی حضور داشته‌اند. این بازیکران در سه گروه قرار می‌گیرند:

- بازیکرانی که راه‌حل ارائه کرده‌اند.
- بازیکرانی که موافق راه‌حل‌ها بوده‌اند.
- بازیکرانی که مخالف راه‌حل‌ها بوده‌اند.

اگرچه در انتخاب راه‌حل‌ها نیز بازیکرانی حضور داشته‌اند، اما در این تحقیق به‌دلیل اینکه تنها نهاد مجلس بررسی شد و در آنجا نیز فقط نمایندگان مجلس شورای اسلامی هستند که انتخاب نهایی راه‌حل‌ها را انجام می‌دهند، لذا بررسی آن در اینجا به همین حد اکتفا می‌شود.

**گروه اول: بازیگران ارائه‌دهنده راه‌حل:** درون نظام سیاستگذاری عمومی بازیگران با رویکردهای مختلفی به ارائه راه‌حل می‌پردازند. در بررسی به‌عمل آمده اتاق‌های فکر یا مراکز تحقیقاتی که همه وابسته به دولت یا مجلس بوده‌اند بیشترین تأثیر را داشته‌اند. چنان‌که نزدیک به ۴۰ درصد از پاسخ‌گویان بدان اشاره کرده بودند. پس از آن برخی سیاستمداران، نمایندگان مجلس و افراد خاص (۲۵ درصد) بوده‌اند که این نقش را ایفا کردند. همچنین ۲۰ درصد از بوروکرات‌ها و کارگزاران دولتی در این مرحله نقش داشتند که بدین ترتیب نزدیک به ۸۵ درصد از بازیگران ارائه راه‌حل‌ها از بخش دولتی است و بخش‌های غیرحاکمیتی شامل رسانه‌ها، جراید، گروه‌ها و صنوف تأثیر بسیار کمی دارند، هرچند همین میزان نیز بسیار مغتنم است.

**جدول ۲۱-۱۷ چه کسانی به ارائه راه‌حل پرداخته‌اند**

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	گروه‌ها (صنوف، احزاب، فراکسیون‌ها)	۵	۸/۹۳
۲	اتاق‌های فکر یا مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی	۲۲	۳۹/۲۹
۳	رسانه‌ها و جراید	۴	۷/۱۴
۴	بوروکرات‌ها و کارگزاران دولتی	۱۱	۱۹/۶۴
۵	سیاستمداران، نمایندگان و افراد خاص	۱۴	۲۵/۰۰
	<b>مجموع</b>	<b>۵۶</b>	<b>۱۰۰/۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

اما اینکه بازیگران ارائه راه‌حل از چه منابع اطلاعاتی بهره می‌برند مسئله‌ای است که در این قسمت باید بدان توجه شود. علت این امر آن است که شناخت جریان اطلاعاتی بازیگران این مرحله به بازگشایی بخش‌هایی از جعبه سیاه سیاستگذاری عمومی کمک خواهد کرد. این بررسی نشان داده که منابع ارائه راه‌حل‌ها در اکثر موارد (یعنی حدود ۳۹ درصد) پژوهش‌ها و نظریات کارشناسان بوده است. همچنین نظریات گروه‌های صنفی، حرفه‌ای و ذی‌نفع نیز منبع مناسبی برای ارائه راه‌حل‌هاست. استفاده از تجربیات دیگران نیز در ۱۱ درصد از موارد بدان توجه شده است. البته باید گفت به‌دلیل آنکه مجموع



پاسخ‌ها رقم بسیار بالاتری (۶۶ مورد) نسبت به تعداد پاسخ‌گویان (۲۶ نفر) بوده، لذا ترکیبی بودن گزینه از نگاه پاسخ‌گو نباید فراموش شود؛ یعنی یک پاسخ‌گو می‌توانسته چند گزینه را به‌عنوان منبع اطلاعاتی برای ارائه راه‌حل‌ها برگزیند.

جدول ۱۷-۲۲ از چه اطلاعاتی و از چه منابعی برای ارائه راه‌حل استفاده شد

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	تنها براساس تجربیات افرادی بود که به شناسایی مسئله پرداخته‌اند	۷	۱۰/۶۱
۲	با استفاده از پژوهش‌های مرتبط به تعیین راه‌حل پرداخته‌اند	۱۹	۲۸/۷۹
۳	با بهره‌گیری از نظریات کارشناسان، به تعیین راه‌حل پرداخته شد	۲۰	۳۰/۳۰
۴	براساس دیدگاه‌های ارائه شده در رسانه‌ها و جراید، راه‌حل انتخاب شده است	۳	۴/۵۵
۵	براساس نظریات گروه‌های صنفی و حرفه‌ای و ذی‌نفع، راه‌حل تعیین شده است	۱۲	۱۸/۱۸
۶	براساس نظریات گروه‌های سیاسی (مرتبط) و در فرایند لابی سیاسی، راه‌حل تعیین شده است	۵	۷/۵۸
	<b>مجموع</b>	<b>۶۶</b>	<b>۱۰۰/۰۰</b>

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

**گروه دوم: موافقان با راه‌حل‌ها:** در موافقت با راه‌حل‌های مختلفی که ارائه شده است، بیشترین گروه از بازیگرانی که به موافقت با آنها پرداخته‌اند از سطح دولت و مجلس شورای اسلامی بوده‌اند. البته در این بین در سطح جامعه نیز اعلام موافقت‌ها انجام گرفته است، چنان‌که نزدیک به ۲۰ درصد از پاسخ‌گویان بر این موضوع تأکید داشته‌اند که از سوی جامعه نیز بازیگرانی حضور داشته‌اند که نظریات موافق خود را ارائه کرده‌اند. گروه‌های سیاسی و حرفه‌ای نیز تأثیرگذار بودند که در سطح پایین‌تری نسبت به موارد فوق‌الذکر قرار دارند.

## جدول ۲۳-۱۷ موافقان راه‌حل‌های انتخاب شده، چه کسانی بوده‌اند

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	در سطح جامعه	۱۰	۱۸/۸۷
۲	در سطح دولت	۱۹	۳۵/۸۵
۳	در سطح مجلس و نهاد سیاستگذاری	۱۷	۳۲/۰۸
۴	در سطح گروه‌های سیاسی و حرفه‌ای و ذی‌نفوذ	۷	۱۳/۲۱
مجموع		۵۳	۱۰۰/۰۰

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

**گروه سوم: مخالفان با راه‌حل‌ها:** این گروه از بازیگران نسبت به راه‌حل‌هایی که ارائه شده بود مخالف بودند و دیدگاه‌ها و نظریات خود را ارائه می‌دادند. در این میان، مانند بازیگران موافق، این دولتی‌ها و نمایندگان مجلس بوده‌اند که نقش عمده را داشتند. در اینجا گروه‌های حرفه‌ای و سیاسی نسبت به سطح عمومی جامعه، تأثیرگذاری بیشتری در ایفای نقش مخالف از خود نشان دادند.

## جدول ۲۴-۱۷ مخالفان راه‌حل انتخاب شده، چه کسانی بوده‌اند

ردیف	پاسخ‌ها*	فراوانی	درصد
۱	در سطح جامعه	۵	۱۳/۱۶
۲	در سطح دولت	۱۴	۳۶/۸۴
۳	در سطح مجلس و نهاد سیاستگذاری	۱۱	۲۸/۹۵
۴	در سطح گروه‌های سیاسی و حرفه‌ای و ذی‌نفوذ	۸	۲۱/۰۵
مجموع		۳۸	۱۰۰

\* پاسخ‌گو محدود به یک گزینه نبوده است.

## ۳-۱۷ مبانی نظری و چارچوب‌های مفهومی و نقش آنها در فرایند سیاستگذاری

یکی از موضوعات بنیادین در فرایند سیاستگذاری عمومی وجود مبانی و الگوهای نظری در مراحل مختلف است. اگرچه این امر تحت تأثیر پارادایم فکری حاکم بر نظام سیاسی است، اما به‌خودی‌خود از اهمیت بسزایی برخوردار است. به‌دلیل آنکه تصمیمات بدون

مبنای نظری، حرکت کردن در مسیری تاریک است و خطر سقوط بسیار زیاد خواهد بود. در ادامه بررسی، از میان پاسخ‌دهندگان به این پرسش که آیا از مبانی و مدل‌های نظری در ارائه راه‌حل بهره‌گیری شده است؟، ۶۲/۲ درصد پاسخ مثبت و ۳۱/۸ درصد پاسخ منفی داده‌اند. همچنین با مراجعه به اسناد و مدارک آرشیوی، مشاهده می‌شود که اگرچه بسیاری از راه‌حل‌های ارائه شده دارای بنیاد نظری‌اند، اما در فرایند بررسی در مراکز تصمیم‌گیری به مبانی مربوط توجه چندانی نمی‌شود و مصوبات از چارچوب علمی خارج می‌شود. این مسئله را می‌توان در خصوص بسته‌های سیاستی که تهیه و ارائه می‌شود، یافت چرا که به‌رغم برخورداری بسته‌های سیاستی از مبانی نظری، در فرایند بررسی توجه کمتری به آن شده، در نتیجه تغییراتی در اجزای بسته سیاستی ایجاد می‌کنند که خارج از مبانی و الگوهای علمی و نظری است.

#### ۴-۱۷ تحلیل فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران

در یک نگاه کلی می‌توان وضعیت سیاستگذاری در ایران را به شرح زیر ترسیم کرد:

- دولت (به معنای قوه مجریه) در دستورگذاری نقش حداکثری دارد.
- توجه به دیدگاه‌های علمی در قالب نظریات کارشناسی می‌باشد نه فعالیت نظام‌مند پژوهشی و استفاده از نتایج آن در تدوین بسته سیاستی.
- حداکثر توجه به ابزارهای دولتی و اجباری در سیاست‌ها و قوانین.
- راه‌حل‌های اتخاذ شده در میان طیفی از راه‌حل‌های جدید و دارای تغییرات اجمالی بوده است.
- بسیاری از راه‌حل‌ها اگرچه دارای مبانی علمی است، اما در فرایند تصویب آن، کمتر به مبنای آن توجه شده، از این‌رو تناقضاتی در بسته سیاستی مشاهده می‌شود.
- در بسیاری از مواقع نمایندگان مجلس و سیاستگذاران دیدگاه‌های منطقه‌ای و بخشی خود را در سیاست‌ها، اعمال می‌کنند.
- مسائل عمومی اغلب پس از آنکه در وضعیت زمانی جاری قرار گرفتند، توجه و بررسی می‌شوند، از این‌رو سیاستگذاران و سیاست‌های آنها با برخوردی انفعالی و نه فعال است.

- استفاده از الگو و روش منسجم و نظام‌مندی در فرایند سیاستگذاری مشاهده نمی‌شود. همچنین سیاستگذاران در این فرایند، فعالیت‌های خود را مبتنی بر الگو و روش، پی‌ریزی نمی‌کنند.

- در فرایند تدوین سیاست و قانون، بیشتر کارشناسان و نهادهای دولتی به لابی‌گری و تأثیرگذاری در سیاست‌ها می‌پردازند و نقش مردم و جراید در سیاستگذاری کمتر است.

- بسته‌های سیاستی در فرایند بررسی، تحت تأثیر عوامل مختلف، دچار تغییراتی می‌شود و در نتیجه همخوانی قانون یا سیاست مصوب با مشکل عمومی جامعه دچار کاهش شده و باعث می‌شود نتواند پاسخ‌گوی مشکل عمومی باشد.

این موضوع را جان کینگ دان<sup>۱</sup> در تئوری خود با عنوان تئوری تنظیم دستورکار این‌گونه مطرح می‌کند که «تولید راه‌حل‌ها توسط شرکت‌کنندگان پنهان (متخصصان دانشگاهی و بروکرات‌ها و ...) انجام می‌شود، اما تعیین اولویت آنها با شرکت‌کنندگان آشکار (مقامات انتخابی) است»<sup>۲</sup>. رفته‌رفته و با گذر زمان و در فرایندهای متعدد بررسی بسته سیاستی، تغییراتی در آن ایجاد می‌شود که چه‌بسا بسته نهایی مصوب از لحاظ اهداف و ماهیت کاملاً متفاوت با بسته اولیه باشد.

- مجامع مذهبی و دینی، به‌ویژه حوزه علمیه و علما نقش ارشادی و تأثیرگذار در فرایند قانونگذاری و سیاستگذاری ایفا می‌کنند،

- در فرایند سیاستگذاری ایران تأثیر گروه‌های سیاسی در مقایسه با گروه‌های ذی‌نفوذ مدنی و حرفه‌ای، حداکثری است. از این‌رو بخش‌های غیردولتی و نهادهای مدنی مشارکت حداقلی در فرایند سیاستگذاری دارند.

- طولانی بودن فرایند سیاستگذاری، به این معنا که مسائل در یک بازه زمانی طولانی وارد دستور کار می‌شود و نیز فرایند بررسی، تدوین و تصویب راه‌حل‌ها هم طولانی است. در نتیجه مسائل مزمن خواهد شد و بر پیچیدگی آن افزوده می‌شود.

- محدود بودن مبادی اطلاعات به‌ویژه مبادی اطلاعات غیردولتی و اعتماد پایین به اطلاعات این بخش‌ها.

1. John Kingdon

2. J. Kingdon. *Agendas Alternatives, and Public Policy*, 2nd Edition New York: Harpercollins College Publishers, 1995, P. 200.

- وجود لابی‌های گسترده در صحن علنی و کمیسیون‌ها به‌ویژه از سوی بوروکراسی و سازمان دولتی (قوه مجریه).

- عدم ارتباط تعاملی بین بخش‌های سه‌گانه دولت، خصوصی و نهاد مدنی. موارد فوق واقعیت‌های سیاستگذاری در کشور است. کشوری با ساختار متفاوت فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، که متأثر از سه عنصر فرهنگ ملی، دینی و غربی می‌باشد.<sup>۱</sup> عنصر ملیت (فرهنگ باستانی)، که سیطره آن به دوره پیش از ورود اسلام به ایران می‌رسد، و دو عنصر متمایز و متضاد دارد، یکی عنصر پویا و سازنده (حکمت خسروانی) و دیگری عنصر بازدارنده و منحن، در بطن آن موجود است.<sup>۲</sup> تأثیر عنصر غربی بر فرهنگ شرقی ایرانی به‌طور عام و بر ساختار دولت به‌طور خاص، به دو دوره زمانی برمی‌گردد که دوره اول زمان سلوکیان و اشکانیان بوده که با حمله اسکندر مقدونی و تاخت‌وتاز یونان به ایران آغاز شد و پیامد آن ضمن ویرانی و چیرگی سیاسی و نظامی، ورود فلسفه غرب به ایران و توسعه علوم و دانش بوده است. دوره دوم به دوران رنسانس و بعد از نوزایی و نوگرایی اروپا برمی‌گردد و در قالب مدرنیته در دوران صفویه وارد ایران شده است.<sup>۳</sup>

پذیرش فرهنگ و تمدن غربی از سوی ایرانیان در زمانی اتفاق می‌افتد که با وجود آنکه در غرب، عصر روشنایی و بسط دانش و تجسم علمی حاکم است، سراسر مشرق‌زمین را نابسامانی، ناامنی، بی‌دانشی، جنگ‌ها و کشمکش‌های داخلی فراگرفته بود (قرن هجدهم) و در همان زمان بر علل عقب‌ماندگی ایران عواملی چون تغییر راه تجارت اروپا و آسیا، هرج‌ومرج سیاسی، جنگ‌های داخلی و خونریزی‌های بی‌حد و حساب و بیدادگری‌های حکومت اضافه می‌شود. در چنین اوضاعی راه برون‌رفت از وضعیت موجود جامعه را جز پذیرش فرهنگ و تمدن غربی نمی‌دانستند. از این رو با الگوگیری و تقلید محض از تمدن غرب به بازسازی و نوسازی جامعه می‌پردازند. الگوگیری از نظام مدرنیته که از اصول انسان‌گرایی، عقل‌گرایی و مطلوبیت‌طلبی پیروی می‌کند. ساختار سیاسی و

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (ب)، ۱۶۸.

۲. آقایی، ۱۳۷۹، ۳۰-۳.

۳. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (ب)، ۱۷۰-۱۶۹.

نهاد دولت نیز در این دوران تأثیرات بسیار زیادی از فرهنگ غرب و بنیان‌دانشی آنها، پذیرفته است.

تأثیر عنصر اسلامی بر فرهنگ ایرانی نیز در سه دوره تاریخی برجسته بود. دوره اول به عهد ساسانی برمی‌گردد، که ضعف حکومت در این دوره از یک سو و تعالیم دینی اسلام از سوی دیگر، سبب شد فرهنگ اسلامی به‌طور گسترده ریشه دوانده و در طول دو - سه سده، علم و دانش، حکمت و فرهنگ ایرانی شکوفا و بالنده شود. دوره دوم به عهد صفوی برمی‌گردد، که شاهان صفویه با بنیان‌گذاری مکتب تشیع در ایران، توانستند در ترویج تعالیم اسلامی، به‌ویژه اندیشه‌های مذهبی شیعی نقش برجسته‌ای ایفا کنند. دوره سوم به عهد معاصر با شکل‌گیری انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ برمی‌گردد، که در این دوران با تجدید ساختار بنیادی در حکومت و تغییر رژیم از شاهنشاهی به جمهوری اسلامی، بنیاد حکومت نیز بر آموزه‌های دینی پایه‌گذاری شده و براساس قانون اساسی تمام سیاست‌ها و ساختارها باید مبتنی بر اندیشه دین اسلام باشد.

ماهیت سیاسی دولت ایران طبق اصل پنجاه و ششم قانون اساسی از نوع جمهوری در قالب مردم‌سالاری دینی است. براساس این اصل، حاکمیت براساس دو مبنا شکل می‌گیرد: حاکمیت خداوند و مردم. موارد فوق حاکی از آن است که ساختار سیاسی دولت ایران مطابق قانون اساسی از نوع دمکراسی ایدئولوژیک است؛ یعنی ترکیبی از مبانی و منابع مختلف مشروعیت و اقتدار که این وضعیت به جهت تأثیرپذیری از سه عنصر فرهنگ ملی، اسلامی و غربی است.<sup>۱</sup> لذا فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری نیز، مبتنی بر همین واقعیت است. براساس این واقعیت و با توجه به پذیرش اصل هنجاری‌محور بودن فرایند سیاستگذاری، هرگونه تصمیم‌گیری در نهاد دولت و مجلس متأثر از سه عنصر فرهنگی، به‌ویژه فرهنگ ملی و دینی در دوران جدید است و مبنای قانونگذاری نیز مبتنی بر اصل جمهوریت و اسلامیت است.

اکنون با توجه به این واقعیت به چرایی قرار گرفتن در وضعیت موجود می‌پردازیم. یکی از واقعیت‌های سیاستگذاری در ایران، نقش حداکثری دولت در دستورگذاری است. آمارها نشان داد که بیشتر مسائلی که در دستور کار قرار می‌گیرد با پیگیری و لابی

دولت است و در این بین گرایش‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی دولت‌ها و علایق دولتمردان تعیین می‌کند که چه مسئله‌ای در دستور کار قرار گیرد یا نگیرد. حتی در تعریف مسئله نیز دولت‌ها هستند که تعریف می‌کنند چه موضوعی به‌عنوان مسئله عمومی تعریف می‌شود و چه موضوعاتی مسئله عمومی جامعه نیست. این در حالی است که زمانی، موضوعی ماهیت مسئله عمومی پیدا می‌کند که مردم آن را یک مشکل احساس کنند؛ یعنی موضوع به‌گونه‌ای باشد که مردم جامعه از ناحیه آن احساس سختی و مشکل کنند. در این وضعیت موضوع بعد عمومیت و مسئله بودن به‌خود می‌گیرد.

فهم این موضوع تنها از سوی دولت امکان‌پذیر نیست و تنها آنها نیستند که علایق یا مشکلات مردم را تشخیص می‌دهند. ارتباط دولت‌ها و بوروکراسی‌ها با مردم، ارتباطی رسمی و تعریف شده است. از این‌رو دولت به تنهایی قادر نیست مسائل عمومی را شناسایی کند و سپس در دستور کار قرار دهد. عواملی مانند مطبوعات و رسانه‌ها، ارباب‌رجوع و مشتریان، انتخابات و نمایندگان مردم، روابط عمومی‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، کارکنان سازمان‌ها و سندیکاها و اتحادیه‌ها می‌توانند در انتقال مسائل و مشکلات و در دستور کار قرار گرفتن آنها، نقش برجسته‌ای ایفا کنند.<sup>۱</sup> درحالی‌که این عوامل در فرایند سیاستگذاری ایران کمتر به چشم می‌خورد.

از این‌رو می‌توان یکی از علت‌های وضعیت موجود (نقش حداکثر دولت در دستورگذاری) را حضور دولت در بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی دانست. این در حالی است که در نظریه‌های جدید وظیفه اصلی دولت معطوف به تنظیم روابط، هماهنگی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین است. دولت در ایران بخش زیادی از وظایف بنگاه‌داری را برعهده دارد که درحقیقت بخش خصوصی و نهاد مدنی باید انجام دهد. دولت به تولید کالای خصوصی می‌پردازد؛ خودرو تولید می‌کند؛ سنگ معدن استخراج می‌کند؛ مواد معدنی را پالایش می‌کند؛ گندم و برنج می‌خرد. برق و نیرو تولید می‌کند؛ خدمات ارتباطی ایجاد می‌کند و وظایفی مانند آن، که از عهده بخش خصوصی نیز برمی‌آید.

دولت با وظایف فوق به‌طورقطع به دنبال سود و منفعت اقتصادی نیز خواهد بود و در چنین اوضاعی مواردی را به‌عنوان مسائل عمومی معرفی خواهد کرد که تأمین‌کننده

منافعش نیز باشد و چه بسا به عنوان مسئله تعریف شود که دغدغه عامه مردم نباشد و یا حتی اگر دغدغه عامه مردم هم باشد، به علت مشارکت نداشتن مردم و عوامل دیگری که بیان شد، نمی توان ابعاد مختلف مسئله را شناسایی و راه حل های مناسب برای آن در نظر گرفت.

بر این مشکل زمانی افزوده می شود که مردم و رسانه ها (نوشتاری و دیداری) در شبکه سیاستگذاری و کارشناسی مسائل عمومی نقش حداقلی دارند و در فرایند تدوین و تنظیم سیاست ها، این کارشناسان دولتی هستند که نقش حداکثری ایفا می کنند.

طبیعی است در چنین وضعیتی کارشناسان، نگاه سازمانی و بوروکراتیک خود را در تدوین و تنظیم سیاست ها اعمال می کنند و چون ظرفیت کارشناسی مجلس، مرکب از معتمدان مردم و نه متخصصان جامعه است، حداقل می باشد، در نتیجه کارشناسان دولتی با هدف حفظ و افزایش منافع نهادی و سازمانی، سیاست ها را به گونه ای تنظیم می کنند که اولویت منافع نهادی و سازمانی بر منافع عمومی و اجتماعی تقدم داشته باشد. از این رو مشاهده می شود که بسیاری از قوانین مصوب قبل از آنکه راحتی و رفاه برای عموم شهروندان به ارمغان آورد، تأمین کننده منافع بوروکراسی ها و بنگاه های بزرگ اقتصادی دولتی است. البته با توجه به گستردگی دولت و بوروکراسی ها و نقش حداکثری دولت در فعالیتهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جامعه، اکثر کارشناسان و صاحب نظران در سازمان های دولتی مشغول فعالیت هستند، در نتیجه نقش مؤثر آنها در فرایند سیاستگذاری به نمایندگی از دولت، اجتناب ناپذیر است. از این رو زمانی می توان امیدوار به ایفای نقش کارشناسان در بخش مدنی و خصوصی بود، که اندازه و حجم فعالیت های دولت در جامعه کاسته شود.

مجامع مذهبی و دینی، به ویژه حوزه علمیه و علما نیز از عوامل تأثیرگذار در فرایند سیاستگذاری هستند و نقش مؤثری در این فرایند ایفا می کنند. این موضوع نیز یکی دیگر از واقعیتهای سیاستگذاری ایران است. براساس اصل هنجارمحور بودن سیاستگذاری، سیاست ها فقط با رویکرد عقلایی و بدون لحاظ کردن متغیرهای محیطی و ارزشی، تنها براساس عینیت علمی شکل نمی گیرد، بلکه با اعتقاد به جدایی ناپذیری هدف ها و ابزارها یا ارزش ها و فنون در اقدامات دولت، سیاست هایی تدوین می شود که



متأثر از هنجارهای عمومی جامعه است. از این رو پذیرفته است که ارزش‌ها، هنجارها و اعتقادهای جامعه در سیاستگذاری تأثیرگذار باشد.

لذا تأثیرپذیری سیاستگذاران از بنیادهای ارزشی و آموزه‌های دینی و تأثیرگذاری مجامع مذهبی و دینی و علمای دین بر فرایند سیاستگذاری در ایران، موضوعی پذیرفتنی است، اما نهادینه کردن این مداخله، پیشنهادی است که برای بهبود فرایند سیاستگذاری و پرهیز از اعمال سلیقه‌ها و برداشت‌های شخصی افراد از دین و اعمال آن در سیاست‌های تصویبی مجلس، ارائه می‌شود. از این رو پیشنهاد می‌شود ساختارها به گونه‌ای طراحی شوند که در فرایند سیاستگذاری (قبل و بعد آن)، دیدگاه‌های مختلف احصا و پس از بررسی، در محتوای سیاست‌ها گنجانده شود. البته این ساختار نهادی برای بعد از تصویب سیاست‌ها در شورای نگهبان اعمال می‌شود. از این رو ضرورتی برای طراحی ساختار جدید، بعد از تدوین و تصویب نیست اما این نیاز برای قبل از فرایند سیاستگذاری وجود دارد.

از دیگر واقعیت‌های سیاستگذاری در ایران، ضعف پژوهش نظام‌مند به منظور تدوین بسته سیاستی است. براساس این، کمتر مشاهده می‌شود که پژوهشی با هدف تدوین بسته سیاستی صورت پذیرد. حتی اگر پژوهش با این هدف آغاز شود و بسته سیاستی نیز تدوین شود، سیاستگذاران رغبت چندانی برای دستورگذاری بسته سیاستی و تصویب آن ندارند. این بدان معنا نیست که طرح‌ها و لوایح فاقد کارشناسی می‌باشد، بلکه منظور این است که در فرایند سیاستگذاری در نهاد قانونگذاری ایران، قبل از آنکه پژوهشی انجام شود، سپس نیازها مشخص و براساس آن بسته سیاستی تدوین شود، ابتدا با یک فعالیت کارشناسی مختصر، بسته‌های سیاستی را بوروکرات‌ها یا دمکرات‌ها (سیاستگذاران) تنظیم و به نهاد قانونگذاری (دستورگذاری) تقدیم می‌کنند، سپس کارشناسان و نیز در مواقعی پژوهشگران از مسیر نهادهای پژوهشی مرتبط (مانند مرکز پژوهش‌های مجلس) به ارائه دیدگاه‌های کارشناسی و نظریات علمی و محققانه می‌پردازند.

بنابراین، این نوع فعالیت کارشناسی و پژوهشی، نظام‌مند نخواهد بود. زمانی یک فعالیت پژوهشی نظام‌مند است که براساس اصول روش تحقیق و مراحل آن انجام پذیرد. در ادبیات سیاست‌پژوهی، مراحل از قبیل آماده‌سازی و تحلیل تکنیکی، تا انتقال

توصیه‌های تحقیق به سیاستگذاران در نظر می‌گیرند. این روند سبب می‌شود سیاست‌پژوهان به تعریف درست مسئله عمومی، بررسی ابعاد مختلف آن، دریافت نظریات گروه‌های ذی‌نفع و تأثیرگذار، اطلاع از دیدگاه سیاستگذاران و شناسایی نیازهای شهروندان پرداخته و در طول فرایند تحقیق به شناسایی راه‌حل‌های مناسب بپردازند.

در بررسی موضوع و علت قرار گرفتن در این وضعیت، می‌توان به مواردی اشاره کرد. قرار گرفتن مسئله در وضعیت زمانی جاری و نداشتن فرصت کافی برای بررسی آن، نبود قوانین و آیین‌نامه‌های لازم برای الزام بوروکرات‌ها و دمکرات‌ها به داشتن بنیاد علمی و نظری برای سیاست‌ها، نهادینه نشدن علم و دانش در جامعه، و نقش حداقلی کانون‌های تفکر در فرایند سیاستگذاری از علت‌های اصلی این وضعیت است. در بخش اول این کتاب مسائل عمومی از لحاظ وضعیت زمانی، به چهار دسته طبقه‌بندی شد: مسائل پنهان، در حال ظهور، جاری و نهادینه شده. گفته شد که هرگاه سیاستگذاران در مراحل اولیه شکل‌گیری مسئله (پنهان و در حال ظهور) آن را در دستور کار قرار دهند و راه‌حلی برای آن وضع کنند، هم نحوه برخورد و مواجهه با مسئله فعال خواهد بود و هم زمان کافی برای بررسی آن در اختیار دارند. اما اگر مسائل در وضعیت زمانی جاری قرار گیرد، ضمن آنکه پیچیدگی مسئله بالا می‌رود و ابعاد تأثیرگذاری آن گسترده می‌شود، زمان کافی برای بررسی دقیق، علمی و نظام‌مند آن در اختیار نیست. در نتیجه سیاستگذاران سعی می‌کنند روش‌ها و راه‌حل‌های تسکین‌دهنده به‌جای راه‌حل‌های درمان‌کننده برای آن اتخاذ کنند. بنابراین اساساً زمانی در اختیار نیست تا بتوان پژوهشی را به‌منظور تدوین بسته سیاستی، تعریف کرد و منتظر ماند تا یافته‌های پژوهشی تولید شود، سپس آن یافته‌ها مبنایی برای سیاستگذاری قرار گیرد.

نکته دیگر خلأ قانونی یا آیین‌نامه‌ای (به‌ویژه آیین‌نامه داخلی مجلس) است که به‌موجب آن هم تنظیم‌کنندگان سیاست‌ها (بوروکرات‌ها و نمایندگان مجلس) و هم تصویب‌کنندگان را ملزم به این می‌سازند که هر سیاستی باید مبنای نظری و علمی داشته باشد. در صورت وجود چنین دستورالعمل قانونی، همه افراد و نهادهای درگیر در فرایند سیاستگذاری ملزم خواهند بود قبل از تدوین بسته سیاستی، با مطالعه و پژوهش در اطراف مسئله و راه‌حل‌ها، بنیادهای علمی و نظری آن را تقویت کنند. این مهم به‌دست

نمی‌آید مگر با کار علمی و پژوهش نظام‌مند. امروزه مسائل جامعه و نیز خود جوامع به حدی پیچیده شده است که نمی‌توان به‌صورت دفعی و با در نظرگیری ابعاد ظاهری به حل آن پرداخت. مسائل عمومی دارای ابعاد و ریشه‌های پیچیده‌ای است که باید به‌صورت ژرف‌نگر و با استفاده از الگوهای علمی و تحقیقات نظام‌مند، به شناسایی و حل آن پرداخت و این الزام قانونی در اوضاع امروزین جامعه، امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

نکته سوم نیز نهادینه نشدن علم و دانش در جامعه است. نبود ارتباط عمیق و دوسویه بین نهاد علم و اداره در جامعه سبب می‌شود، مجریان با بی‌مهری با علم و دانش برخورد کنند و دانشمندان نیز مسئولیتی برای حل امور جامعه احساس نکنند. این عدم ارتباط، به موضوع نهادینه نبودن علم و دانش در جامعه برمی‌گردد. بخش زیادی از شکل‌گیری وضعیت موجود را می‌توان ناشی از عدم شکل‌گیری و تکوین نهاد علم در کشور دانست. در این نگاه نهادینه، علم و علمی شدن سیاست‌ها در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند، به‌نحوی که اگر نهاد علم با نظام‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی هر کشور هماهنگ و مرتبط باشد و دانشمندان درون نهاد جامعه جایگاهی داشته باشند و بوروکرات‌ها و سیاستگذاران نیز، برای حل مسائل جامعه راهی جز مراجعه به دانشمندان نیابند، می‌توان امیدوار بود که سیاستی تصویب نمی‌شود مگر آنکه محصول یک فعالیت پژوهشی و تحقیقی باشد.

این موضوع البته خاص سیاستگذاری نیست. نگارنده در تحقیقی دیگر به این موضوع دست یافته که ارتباط صنعت و دانشگاه و پدیده مهاجرت نخبگان نیز به موضوع نهادینه شدن علم در جامعه برمی‌گردد.<sup>۱</sup> لذا این یافته را می‌توان تعمیم داد و موضوع نهادینه شدن علم در جامعه را راهی برای حل بسیاری از مشکلات موجود جوامع به‌ویژه کشورمان، پیشنهاد کرد.

طبق تحقیقات به عمل آمده کانون‌های تفکر و انجمن‌های علمی در فرایند سیاستگذاری نقش حداقلی دارند. در تحقیقی که در قالب طرح پژوهشی پایان‌نامه‌ای<sup>۲</sup>

۱. همان، ۱۳۴.

۲. میثم قاسمی، «بررسی نقش کانون‌های تفکر در خط‌مشی‌گذاری عمومی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران (پردیس قم)، ۱۳۸۸.

انجام پذیرفت، نقش کانون‌های یاد شده در فرایند سیاستگذاری ایران بسیار ناچیز بوده است. کانون تفکر در این تحقیق، نوعی سازمان است که برای تفکر و پژوهش در حوزه سیاستگذاری، تصمیم‌سازی و تولید ایده به‌وجود آمده است. در این سازمان اصل بر جمع‌اندیشی، کار گروهی و ایده‌پردازی است و پلی میان دانش و قدرت محسوب می‌شود. نتیجه تحقیق این بود که کانون‌های تفکر ایران در فرایندهای مختلف سیاستگذاری نقش حداقلی دارند. این نقش حداقلی در شناخت و درک مسائل عمومی، در طرح مسائل عمومی و هم در تدوین اجرا دارای ضرایب متفاوت، است.

ابزارهای اجرای قانون یکی از نکات مهم و بحث‌انگیز در فرایند سیاستگذاری در ایران است. این موضوع از دو بعد بررسی می‌شود: نخست نادیده گرفتن ابزارها و ساختارهای اجرایی در بسیاری از سیاست‌ها و قوانین وضع شده و دوم توجه زیاد به ابزارهای دولتی و اجباری در مقایسه با ابزارهای اختیاری و داوطلبانه. موضوع ابزار اجرای قانون و سیاست و مهم‌تر از آن ساختارهای اجرایی، از موضوعات مهم در فرایند سیاستگذاری است. در گذشته فرض بر این بود که مرحله اجرا مشکل‌آفرین نیست و بلافاصله با تنظیم سیاست‌ها، می‌توان آن را به سادگی به اجرا درآورد. این تصور با انتشار آثار پرس‌من و وایلد‌اوسکی درباره اجرای برنامه‌ها دستخوش تغییر شد. بررسی آنها از اجرای برخی برنامه‌ها نشان داد آنچه برنامه‌ریزان پیش‌بینی کرده‌اند، اجرا نشده است. تحقیقات سایر کشورها هم نتایج مشابهی را نشان می‌داد. حاصل این مطالعات، تلاش منظم برای شناخت عواملی بود که اجرای سیاست‌های عمومی را آسان یا دشوار می‌کرد و این نکته اساسی را تأکید می‌کرد که باید راهکارهای ایجاد رابطه منطقی و همسویی میان سیاستگذاری و فرایندهای اجرایی به‌طور جدی توجه شود.

یکی از این راهکارها، توجه به ساختارهای اجرایی و ابزار اجرای سیاست، در فرایند تدوین و تنظیم آن بوده است. از این‌رو، تأکید بر آن است که در فرایند بررسی مسئله عمومی و تعیین راه‌حل‌ها و تصویب آنها، ساختارهای اجرایی و ابزار اجرای آنها نیز مشخص شود. به‌رغم این دیدگاه علمی که محصول مطالعات، پژوهش‌ها و تجارب کشورهای مختلف دنیاست و در عمل نشان داده که بدون در نظرگیری ابزارهای اجرای سیاست در فرایند سیاستگذاری و تعریف ساختارهای اجرایی، امکان تحقق سیاست‌ها در عمل فراهم نیست،

مشاهده می‌شود که بسیاری از قوانین و سیاست‌های مصوب در ایران، فاقد ابزارها و ساختارهای اجرایی لازم و کارآمد است. همین امر سبب شده تا حتی بهترین سیاست‌ها نتواند قابلیت اجرایی پیدا کند. نمونه آن قانون نظام پذیرش دانشجویان است که خلاصه این موضوع مهم در این قانون، سبب شده پس از دو سال از تصویب این قانون، اجرای آن در کلاف سردرگمی قرار گیرد. در بررسی علت آن می‌توان به سیاسی بودن برخی طرح‌ها و لوایح (به جای فنی و حرفه‌ای)، تدوین برخی بسته‌های سیاستی از سوی نمایندگان مجلس (که معمولاً با شتاب‌زدگی انجام می‌پذیرد)، نبود ارتباط نظام‌مند بین دستگاه‌ها و عوامل اجراکننده سیاست‌ها (به‌ویژه در موضوع ساختارهای اجرایی)، پیچیدگی بالا و چندبعدی مسائل جاری، هدف‌گذاری مبهم در سیاست‌ها، مشارکت ضعیف مردم در تصمیم‌گیری‌ها، ساختار نامناسب نظام بوروکراسی و استقلال پایین دستگاه‌ها، اشاره کرد.

موارد فوق برخی از عواملی هستند که در شکل‌گیری نقصان یاد شده (عدم پیش‌بینی ابزار و ساختار اجرایی)، تأثیرگذارند. در برخی موارد مشاهده می‌شود بوروکرات‌ها یا سیاستگذاران برای آنکه از بار فشارهای سیاسی و اجتماعی رهایی یابند اقدام به تدوین بسته سیاستی می‌کنند، حال آنکه این بسته توجیه فنی و حرفه‌ای ندارد. همین امر سبب می‌شود در تعیین ابزارها و ساختارهای اجرایی با مشکل مواجه شوند و نتوانند سازوکارهای لازم اجرایی برای تحقق سیاست‌ها در نظر گیرند. در مواردی هم که نمایندگان مجلس اقدام به تدوین بسته سیاستی می‌کنند به جهت در اختیار نداشتن منابع و ابزار لازم، نمی‌توانند برنامه‌ریزی دقیق برای آن داشته باشند و ابزارهای لازم را در تدوین سیاست‌ها و تصویب آن لحاظ کنند.

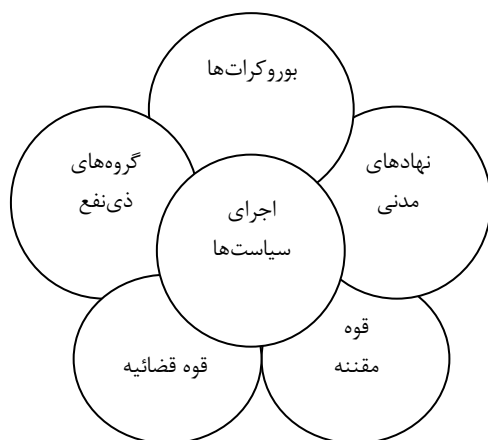
همه‌انگهی ضعیف و ارتباط غیرپویا، متعامل و نظام‌مند بین سازمان‌های مختلف و اجزای هریک از آنها، سبب می‌شود سیاستگذاران نتوانند ساختارهای اجرایی لازم را برای سیاست‌ها در نظر گیرند. همان‌طور که در بخش اول کتاب گفته شد، ساختارهای اجرایی با رویکرد عقلانیت برنامه، سیاست‌ها را محور قرار داده و سازمان‌ها را در ارتباطی همه‌انگ و تعاملی در اجرای برنامه، بسیج می‌کند. زمانی که ارتباط همه‌انگ و تعاملی میان سازمان‌ها و برنامه وجود نداشته باشد، طراحی ساختار اجرایی برای اجرای مناسب سیاست‌ها، امکان‌پذیر نخواهد بود و این در بسیاری از سیاست‌ها و قوانین مصوب اتفاق

افتاده و اجرای آنها را با مشکل مواجه کرده است. همچنین بسیاری از سیاست‌ها و قوانین با اهداف مبهم تدوین شده است. اهداف مبهم و بلندپروازانه از یک سو و پیچیدگی بالا و چندبعدی بودن مسائل (به جهت وضعیت زمانی جاری مسائل) از سوی دیگر، موجب شده، سیاستگذاران نتوانند ابزارهای اجرای سیاست‌ها و قوانین را به درستی و با دقت تعیین کنند.

نکته دیگر مشارکت ضعیف مردم در تصمیم‌گیری است. ضعف مشارکت مردم و افرادی که سیاست‌ها برای آنها تدوین می‌شود، یا با همکاری آنها اجرا می‌شود، خود دلیلی است برای اینکه نتوان ابزار مناسب اجرای سیاست‌ها را در زمان تعیین و تصویب آنها، در نظر گرفت. همین نکته در نظام سیاستگذاری ایران سبب شد سیاستگذاران به ابزارهای دولتی و اجباری نسبت به ابزارهای اختیاری و مردمی، توجه بیشتری داشته باشند و ابزارها بیشتر از نوع دولتی باشد تا مردمی و داوطلبانه. همان‌طور که در بخش اول گفته شد ابزارهای اجرای قانون یا سیاست در طیفی از ابزارهای اجباری قرار دارد که در اختیار دولت است تا ابزارهای داوطلبانه که مردم و نهادهای مردمی، اعمال می‌کند.

انتخاب نوع ابزار نیز به وضعیت محیطی و گروه هدف، برمی‌گردد. در وضعیتی که مردم و نهادهای مدنی در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت نداشته باشند و از اطلاعات و دانش لازم برخوردار نباشند، ابزارها به سمت دولتی و اجباری میل پیدا می‌کند. در بررسی فرایند سیاستگذاری در ایران، مشخص شد که مشارکت نهادهای مدنی و مردم در فرایند یاد شده حداقلی است. به همین دلیل اطلاعات و دانش آنها از مسائل عمومی و راه‌حل‌های اتخاذ شده، اندک خواهد بود. در نتیجه مشارکت آنها در اجرای سیاست‌ها به حداقل می‌رسد و از توان نهادهای مدنی و مردم به‌عنوان ابزار اجرای سیاست‌ها، حداقل استفاده خواهد شد.

این در حالی است که بازیگران مختلفی در اجرای سیاست‌ها، مداخله دارند و با ارتباط تعاملی با یکدیگر می‌توانند وضعیت مناسبی برای اجرای سیاست‌ها فراهم کنند. این بازیگران عبارت‌اند از: نهادهای مدنی، گروه‌های ذی‌نفع، بوروکرات‌ها، قوه مقننه و قوه قضائیه.



مأخذ: قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (الف)، ۲۰۶.

### شکل ۲-۱۷ ارتباط تعاملی بازیگران اجرا

نادیده گرفتن هریک از این بازیگران به معنای اجرای ناقص سیاست‌ها خواهد بود. پیش‌بینی ابزار اجرای سیاست‌ها نیز باید با توجه به ظرفیت‌های موجود در هریک از بازیگران یاد شده صورت پذیرد. در صورت توجه به این مهم، رویکرد اجرا نیز ترکیبی از رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا خواهد بود که ضمن برطرف‌سازی ضعف‌های هریک از رویکردها به‌طور مستقل، مزایای بی‌شماری نیز ایجاد می‌کند. از دیگر واقعیت‌های موجود در فرایند سیاستگذاری ایران، این است که بسته‌های سیاستی در فرایند بررسی، تحت تأثیر عوامل مختلف، دچار تغییراتی می‌شوند و در نتیجه همخوانی قانون یا سیاست مصوب با مشکل عمومی جامعه کاهش یافته و سبب می‌شود نتواند پاسخ‌گوی مشکل عمومی باشد. این وضعیت در برخی سیاست‌ها، تا حدی جلو می‌رود که بین اهداف تعیین شده در قانون مصوب با مشکل واقعی جامعه، شکاف بسیار عمیقی ایجاد می‌شود، که با اجرای قانون، اساساً مشکلی حل نخواهد شد. شکاف و فاصله بین اهداف اولیه با اهداف نهایی در سیاست مصوب، موجب می‌شود ضمن آنکه سیاست‌ها در مسیر مسائل عمومی جامعه نباشد، اجرای آنها نیز با مشکلاتی مواجه شود؛ زیرا در این وضعیت همکاری عوامل مختلف در اجرای سیاست، به حداقل خواهد رسید. در بررسی و تحلیل این

مسئله می‌توان به این نکات اشاره کرد: ضعف در فرایند دستورگذاری، طولانی بودن فرایند بررسی سیاست‌ها، نفوذ عوامل مختلف درونی و بیرونی در فرایند سیاستگذاری، شناسایی ناقص مسائل عمومی و ابعاد آن.

در برخی مسائل عمومی، به جهت ضروری بودن و قرار گرفتن مسئله در وضعیت زمانی جاری، هدف‌گذاری و تعیین راه‌حل‌ها در تنظیم اولیه سیاست، با شتاب‌زدگی انجام می‌پذیرد و این وضعیت سبب می‌شود تا امکان مطالعه دقیق با رویکردی فعال و پیش‌نگر صورت نپذیرد. در نتیجه راه‌حل‌های اولیه و یا حتی مسائلی که در دستور قرار گرفته، در فرایند بررسی دچار تغییرات بنیادین شود به گونه‌ای که آنچه در ابتدا به آن توجه شده با آنچه در انتها تصویب شد، تفاوت فاحشی داشته باشند.

در مواردی نیز به جهت حجم دستور کار مجلس و کمیسیون‌ها، برخی سیاست‌ها (طرح یا لایحه)، مدت زیادی در انتظار بررسی در صحن علنی یا کمیسیون‌های تخصصی مجلس قرار می‌گیرند و این وضعیت موجب می‌شود با گذشت زمان، مسئله عمومی از اولویت دستور کار خارج شده، یا وضعیت جدیدی با ابعاد گسترده و متفاوت پیدا کنند، در نتیجه در فرایند بررسی، اهداف و راه‌حل‌ها نیز تغییر یافته، که با اهداف اولیه تفاوت فاحشی دارد. نفوذ عوامل مختلف بیرون از دستگاه سیاستگذاری (اعم از دولتی و غیردولتی)، دلیل دیگری برای خروج سیاستگذاران از فلسفه و هدف اصلی بسته سیاسی است. در برخی موارد مشاهده می‌شود که با اعمال نفوذ گروه‌ها و نهادهای مختلف، اهداف و راه‌حل‌های اولیه که مناسب مسئله عمومی نیز بوده است، کنار گذاشته می‌شود و اهداف و راه‌حل‌های جدیدی در بسته سیاستی قرار می‌گیرد که ارتباط آن با مسئله عمومی حداقل است و نمی‌تواند پاسخ‌گوی نیاز عمومی جامعه باشد. یکی دیگر از ابعاد تحلیل‌پذیر در فرایند سیاستگذاری ایران، موضوع الگوپذیری در این فرایند است. استفاده از الگو در فرایند سیاستگذاری و توجه به انتخاب نوع الگو از سوی سیاستگذاران دو موضوع تحلیل‌شدنی در این بخش است.

نکته تأمل‌پذیر در فرایند سیاستگذاری ایران، نبود الگوی نظام‌مند سیاستگذاری است. منظور نگارنده از نظام‌مند این است که سیاستگذاران و تنظیم‌کنندگان سیاست‌ها، با تأسیس و استفاده از الگوی مشخص تصمیم‌گیری به اتخاذ راه‌حل‌ها و تدوین



سیاست‌ها، نمی‌پردازند. اگرچه پس از انجام فرایند سیاستگذاری و با مطالعه رفتار سیاستگذاران، می‌توان الگویی را برای فرایند سیاستگذاری، ترسیم کرد. اما این الگو از ابتدا آگاهانه در فرایند سیاستگذاری انتخاب نشده و به کار گرفته نشد. البته این وضعیت، رفتاری از نوع عمد و قصد سیاستگذاران نیست، بلکه متأثر از نهادینه نبودن فرایند علمی سیاستگذاری در نهادهای تصمیم‌گیری کلان کشور از جمله مجلس است.

الگوپذیری در سیاستگذاری رفتاری است آگاهانه، که از سیاستگذاران سر می‌زند و با این اقدام در تلاش‌اند با توجه به وضعیت مسئله و زمان در اختیار و نیز بازیگران تأثیرگذار در فرایند سیاستگذاری، طیفی از الگوهای خردگرا تا واقع‌گرا را در دستور کار قرار داده و به موجب آن به بررسی مسائل عمومی بپردازند. زمانی این وضعیت حاکم است که فرایند علمی سیاستگذاری در نهادهای تصمیم‌گیری نهادینه شود. در این صورت می‌توان شاهد بود تصمیم‌گیران کلان کشور با توجه به بازیگران، ساخت سازمانی، نوع مسئله، میزان اطلاعات در دسترس و زمانی که در اختیار دارند، با انتخاب نوع مناسبی از مدل‌ها، به بررسی مسئله عمومی و راه‌حل‌های آن بپردازند.

نکته دوم، کاربرد الگوهای تجربه‌گرا در فرایند سیاستگذاری ایران است. با بررسی‌های به عمل آمده، این نتایج حاصل شده که در اغلب نمونه‌های مورد بررسی، از الگوهایی استفاده شده که حاصل تعارض، تعادل و تعامل بین گروه‌هاست و هدف در آنها یافتن بهترین گزینه به منظور دستیابی به بیشترین منفعت برای آحاد جامعه نیست، بلکه هدف برای سیاستگذاران و کارگزاران یافتن راهبردی اجرا شدنی با توجه به زمان، وضعیت فیزیکی و امکانات مالی و بودجه‌ای است. اگرچه این الگوها، با واقعیت‌های موجود سیاستگذاری کشور ما، تناسب دارد، منتها همان‌طور که گفته شد، کاربرد این الگوها در فرایندی انفعالی بوده است و نه فعال. به این معنا که الگوها از ابتدا و از روی انتخاب صورت نپذیرفته، بلکه در فرایند سیاستگذاری و با مداخله عوامل مختلف درونی و بیرون از نظام سیاستگذاری، وضعیت به سمتی حرکت کرد که براساس مدل‌های یاد شده، تصمیمات اتخاذ شده است.

نقش حداکثری گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی، در مقایسه با گروه‌های ذی‌نفوذ حرفه‌ای و مدنی، در فرایند سیاستگذاری، از دیگر واقعیت‌های سیاستگذاری در ایران است. این

پدیده سبب شده تا نقش منفی این گروه‌ها برجسته و نقش مثبت آنها کم‌رنگ شود و آنها با بالا بردن حساسیت‌ها، باعث کم شدن دقت‌ها در فرایند سیاستگذاری می‌شوند. در ادبیات سیاستگذاری گروه‌های ذی‌نفوذ با توجه به میزان سیاسی بودن یا حرفه‌ای و فنی بودن طبقه‌بندی می‌شوند. گروه‌های سیاسی غالباً عضو احزاب سیاسی یا اتحادیه‌ها هستند و با اعمال فشار در نهاد سیاستگذاری تلاش دارند منافع حزبی و سیاسی خود را دنبال کنند. این منافع می‌تواند اقتصادی، سیاسی یا حتی دفاع از ارزش‌های مورد تأکید آنها باشد. در مقابل گروه‌های حرفه‌ای و طرفداران حقوق مدنی و محیط زیست که سیاسی نبوده و بیشتر دنبال منافع اجتماعی به‌منظور حفظ و بقای محیط زیست و تقویت سرمایه اجتماعی در جامعه هستند. البته برخی از گروه‌های حرفه‌ای نیز تنها به دنبال منافع صنفی خود می‌باشند؛ مانند نظام پزشکی، نظام مهندسی و کانون وکلا. این گروه‌ها اگرچه سیاسی نیستند، اما منافع صنفی و فردی آنها بر منافع اجتماعی و مدنی اولویت دارد. گروه‌ها براساس تقسیم‌بندی فوق و با توجه به خط‌مشی آنها به منافع عمومی، اجتماعی یا حزبی، گروهی و صنفی، تأثیرهای متفاوتی خواهد گذاشت:

۱. **تأثیر منفی:** گروه‌های ذی‌نفع در این نقش باعث به‌وجود آمدن مشکلاتی از قبیل تبعیض سیاسی و نابرابری، تبعیت منافع عمومی از منابع گروهی خاص و قدرت و تو، می‌شوند.
۲. **تأثیر مثبت:** گروه‌های ذی‌نفوذ با منافع قدرت، توانمندی و ظرفیتی که در اختیار دارند و با استفاده از توان سازمان‌یافتگی می‌توانند آثار ارزنده و مثبتی مانند تبیین انتظارات و نیازهای شهروندان، اعمال نظارت و کنترل و تحلیل مسائل عمومی برجای گذارند.<sup>۱</sup>

استفاده از واژه منفی و مثبت نیز به این دلیل است که اساساً سیاستگذاری‌ها باید برای حل مشکلات عمومی جامعه و تأمین منافع شهروندان باشد و باید فضایی فراهم شود تا شهروندان انتظارات خود را به دولت و سیاستگذاران انتقال دهند.<sup>۲</sup> در نتیجه هرگونه رفتاری در فرایند سیاستگذاری که خلاف این جهت را طی کند، رفتاری منفی تلقی خواهد شد.

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (ب)، ۱۷۴-۱۷۲.

2. In "Handbook of Public Policy Analysis", Executive by Jack Rabin, CRC Press, USA

بررسی ماهیت و فلسفه شکل‌گیری گروه‌ها و کارویژه و عملکرد هر یک از آنها در نهادهای مختلف سیاستگذاری، نشان می‌دهد که تأثیر منفی گروه‌های سیاسی بیشتر از مثبت آنهاست. در مقابل تأثیر مثبت گروه‌های حرفه‌ای و مدنی که به طرفداری از حقوق مدنی و بقای محیط زیست و تقویت سرمایه اجتماعی می‌پردازند، بیشتر می‌شود. همچنین بررسی‌ها<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که در فرایند سیاستگذاری ایران به‌ویژه در نهاد مجلس شورای اسلامی، نقش گروه‌های سیاسی در مقایسه با گروه‌های حرفه‌ای و مدنی، برجسته است. این گروه‌ها غالباً وابسته به جریان‌های سیاسی هستند و در قالب حزب، تشکل، جبهه و گروه سیاسی به فعالیت می‌پردازند. هر یک از آنها صاحب رسانه نیز هستند و از آن برای رسانه‌ای کردن اهداف و دیدگاه‌های خود استفاده می‌کنند و ابزاری برای اعمال فشار برای دستورگذاری و پیگیری مطالبات است.

ارزیابی نقش این گروه‌ها، نشان می‌دهد که آنها با دسترسی به سیاستمداران، موقعیت خاصی به‌دست آورده و از این طریق به دنبال منافع خود در فرایند سیاستگذاری هستند که با دنبال کردن منافع خود از منافع عمومی غافل می‌شوند و حتی در برخی موارد از تصویب یک سیاست یا اجرای آن جلوگیری می‌کنند و به‌محض آنکه احساس کنند سیاستی در جهت منافع آنها نیست به مقابله با آن می‌پردازند. همه اینها به بی‌عدالتی و تبعیض منجر شده و به‌طورقطع با هنجارهای آزادی‌خواهانه و عدالت‌طلبانه، سازگار نیست. به اعتقاد نگارنده در بررسی علت شکل‌گیری این وضعیت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

#### ۱. سیاست‌زدگی نظام بوروکراتیک و سیاستگذاری: هرگاه نظام‌های یاد شده به‌سمت

---

۱. یکی از این بررسی‌ها پیمایشی بود که نگارندگان برای تدوین این کتاب انجام دادند و نتیجه آن در فصل پیش ارائه گردید. تحقیق دیگر طی پایان‌نامه‌ای در دانشگاه تهران با موضوع تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در ایران انجام شد که نتیجه آن این نکته بود که میزان پیروی فراگرد بودجه‌ریزی از هنجارها و استانداردهای رسمی و منطقی در کشور پایین و نتیجه احتمال اعمال نفوذهای متعدد در این فراگرد به میزان چشمگیری امکان‌پذیر است. همچنین این تحقیق نشان داد که علاوه‌بر وجود گروه‌های متعدد متغیر و سیال ذی‌نفوذ، خود دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌مدخل در این فراگرد به‌عنوان عاملین قدرتمند ذی‌نفوذ عمل می‌کنند، که این مداخله آشفتگی جدی فراگرد بودجه‌ریزی شده است (سحر نیک‌مرام، «بررسی تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۸۸).

سیاست‌زدگی میل پیدا کنند و تمام یا اکثر معادلات خود را مبتنی بر بده - بستان‌های سیاسی پی‌ریزی کنند و معیار خوب یا بد بودن پدیده یا رفتاری را مبتنی بر همسویی با رویکردهای سیاسی خود، به‌جای رویکردهای حرفه‌ای ببینند، طبیعی است که گروه‌های ذی‌نفوذ حرفه‌ای و گروه‌های طرفدار منافع اجتماعی، جایگاهی برای اعمال نظر نخواهند داشت و نقشی ایفا نخواهند کرد.

۲. نقش حداقلی نهادهای سیاست‌پژوه: در صورت ایفای نقش مؤثر این نهادها، گروه‌های ذی‌نفوذ با حضور در این نهادها و با هدف پیگیری منافع اجتماعی، می‌توانند در دستورگذاری و تدوین بسته‌های سیاستی تأثیرگذار بوده و دیدگاه‌های حرفه‌ای و مبتنی بر منافع اجتماعی را اعمال کنند.

نکته پایانی در این قسمت، نبود ارتباط تعاملی بین بخش‌های سه‌گانه دولتی، خصوصی و مدنی در فرایند سیاستگذاری کشور است. این واقعیت به‌عنوان یکی از مشکلات سیاستگذاری مطرح سبب می‌شود فرایند بررسی سیاست‌ها و اجرای آنها با موانع زیادی مواجه شود. بی‌تردید اگر قرار است نهادهای سیاستگذار، مسئله عمومی را در دستور قرار دهند و برای حل مسائل و مشکلات عمومی اقدام کنند، تنها از مسیر ارتباط تعاملی با بخش‌های خصوصی و مدنی می‌توان امیدوار بود که هم مسائل اصلی در دستور قرار می‌گیرد، هم راه‌حلی انتخاب شده که برخاسته از نظریات و دیدگاه‌های همه بخش‌های جامعه است و هم اجرای سیاست‌ها به‌صورت مشترک و در تعامل با سه بخش یاد شده، خواهد بود. این موضوع بسیار مهمی است که الگوهای جدید توسعه به ما می‌آموزد و با استفاده از آن می‌توان مشکلات عمومی جامعه را حل کرد. در بررسی علت شکل‌گیری این وضعیت، می‌توان از فقدان یک عامل ارتباط‌دهنده بین اجزای سه‌گانه فوق یاد کرد. الگوهایمانند الگوی «دولت مشارکت‌جو» و سازوکارهایی مانند «ساختارهای اجرایی» می‌توانند برای کم کردن این مشکل، کارساز باشند.

همچنین می‌توان به نقش حداکثری دولت در بسیاری از حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی اشاره کرد که فرصت بروز و ظهور خلاقیت برای سایر بخش‌ها را فراهم نمی‌سازد، در نتیجه آنها نیز در یک فرایند تعاملی نمی‌توانند مشارکت مؤثری در سیاستگذاری داشته باشند.

## ۱۷-۵ جمع‌بندی

همان‌طور که مشاهده شد، فرایند سیاستگذاری در ایران ویژگی‌ها و مشکلاتی دارد که در یک نگاه کلی، می‌توان عوامل ساختاری را در شکل‌دهی این وضعیت تأثیرگذار دانست. این مشکلات موجب شکل‌دهی وضعیتی از سیاستگذاری در ایران شده که در آن، ابزارها بیشتر دولتی و اجباری است؛ دولت نقش حداکثری در دستورگذاری دارد، مسائل عمومی بیشتر در «وضعیت زمانی جاری» در دستور کار سیاستگذاری قرار می‌گیرد، از الگو و روش منسجم و نظام‌مندی در فرایند سیاستگذاری استفاده نمی‌شود، کمتر به مبانی علمی سیاست‌ها توجه می‌شود، نقش گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی با هدف‌گیری منافع گروهی و سیاسی حداکثر است، بررسی‌های علمی و تنظیم راه‌حل را غالباً کارشناسان سازمان‌های دولتی و بوروکرات‌ها انجام می‌دهند و بازیگران اصلی در فرایند سیاستگذاری نیز بیشتر سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی هستند و جامعه مدنی و بخش خصوصی حضور حداقلی در این فرایند دارند.

همان‌طور که در تحلیل وضعیت موجود گفته شد، دلیل اصلی قرار گرفتن در این وضعیت به عوامل ساختاری درون و بیرون نظام سیاستگذاری و قانونگذاری برمی‌گردد. در وضعیتی که دولت با حجم و اندازه بسیار بزرگ در اکثر فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دخالت دارد و به‌عنوان یکی از رقبا به بنگاه‌داری می‌پردازد و به تعبیر دنهارت «به پاروزنی مشغول است»، طبیعی است که نقش حداکثری نیز در دستورگذاری داشته باشد و ابزارها نیز عموماً دولتی و اجباری باشد و تقریباً تنها کارشناسان سازمان‌های دولتی و بوروکرات‌ها در بررسی‌های علمی سیاست و تنظیم راه‌حل‌ها مداخله داشته باشند.

از این‌رو در ساختاری که الزام قانونی به برخوردار بودن بسته‌های سیاستی از بنیاد نظری و مبانی علمی وجود نداشته باشد و نقش و جایگاه نهادهای سیاست‌پژو در فرایند سیاستگذاری مشخص نباشد، طبیعی است که در سیاستگذاری‌ها به مبانی علمی سیاست‌ها توجه اندک شود و نهادهای سیاست‌پژوه مانند مرکز پژوهش‌های مجلس نتوانند آن‌گونه که باید تأثیرگذار باشند. همچنین ضرورت دارد ساختاری تعریف شود تا در آن نقش گروه‌های ذی‌نفوذ نهادینه شود تا ضمن محدود کردن دامنه نفوذ گروه‌های

سیاسی و حداقل کردن منفعت‌جویی‌های گروهی و حزبی، فضایی برای حضور نهادهای مدنی و رسانه‌های دیداری و نوشتاری در فرایند سیاستگذاری فراهم شود، تا از این طریق منافع عمومی و اجتماعی حداکثر شود.

با در نظرگیری مشکلات و واقعیتهای فوق که محدودیت‌های جدی در فرایند سیاستگذاری ایجاد کرده است، در فصل بعد به دنبال الگویی خواهیم بود تا ضمن رفع نسبی این محدودیت‌ها، ظرفیت سیاستگذاری در مجلس شورای اسلامی ایران را توسعه دهد.

## فصل هجدهم جمع‌بندی و الگوی پیشنهادی

همان‌طور که در فصل‌های گذشته گفته شد، این مجموعه دو هدف اصلی را دنبال می‌کند؛ هدف اول، مفاهیم و الگوهای نظری سیاستگذاری و تجربه سایر کشورها که در بخش اول دنبال شد. و هدف دوم توصیف و تحلیل فرایند سیاستگذاری کشور بود که توصیف آن در بخش دوم انجام شد. اما در فصل اول بخش سوم تحلیلی از وضعیت موجود سیاستگذاری در ایران ارائه شد. که مبتنی بر پذیرش این واقعیت بود که ایران کشوری است با زمینه‌های فرهنگ ملی، دینی و غربی، که هر یک تأثیرات خود را در برهه‌ای از تاریخ بر ساختار و رفتار مردم گذاشته است. ساختار سیاستگذاری و رفتار سیاستگذاران نیز متأثر از این بنیادهای فرهنگی است. در ساختار سیاستگذاری ما، تجربه و مدل‌های سیاستگذاری کشورهای غربی، برجسته است. در این ساختار چارچوب‌ها و اصول دینی نقش ممتازی دارد، به‌گونه‌ای که نهادی در کنار نهاد سیاستگذاری به‌عنوان ناظر و نگهبان دین و قانون اساسی به نام شورای نگهبان، طراحی شده، ضمن آنکه مبنا بر آن است که رفتار سیاستگذاران بر پایه آموزه‌های دینی است. همچنین زمینه‌های فرهنگ ملی در دوره‌های مختلف قانونگذاری در کشور، تأثیرات خود را برجای گذاشته است.

اکنون که نویسندگان این مجموعه به‌خود جرئت داده‌اند تا الگویی به‌عنوان الگوی مناسب سیاستگذاری در پایان این کتاب ارائه کنند، بنابر واقعیت ساختار فرهنگی فوق و مبانی نظری و الگوهای علمی که در بخش اول تا حدودی به آن پرداخته شد لازم است پیشنهادهایی نیز در این باره ارائه شود.

اصل امکان‌پذیری<sup>1</sup> اجرای الگوی پیشنهادی، عامل انتخاب این مبنا شده است؛ زیرا در صورت پیشنهاد الگویی بدون توجه به زمینه‌های فرهنگی ایران، مبانی علمی، نظری و تجربه‌های موفق سایر کشورها، امکان اجرای آن دچار تردید خواهد شد. لذا باید به دنبال

---

1. Feasibility

الگوی از سیاستگذاری بود که ضمن امیدواری به اجرای آن، دستاوردهای اثربخشی نیز داشته باشد. البته پشتوانه پژوهشی این الگو مبتنی بر مطالعه الگوها و مبانی نظری، وضعیت سیاستگذاری در ایران - که روش آن نیز در بخش دوم این کتاب تبیین شده است - و تجربه برخی کشورهاست. از این رو به منظور اعتماد علمی به این الگو، لازم است هم پیمایش دلفی صورت پذیرد و براساس آن نظر خبرگان علمی و اجرایی را در این خصوص کسب کرد و هم الگو را در جامعه هدف آزمایش کرد که محیط سیاستگذاری آن در ایران است. در صورت پاسخ مثبت، می‌توان این الگو را برای اجرا و به‌کارگیری در محیط‌های سیاستگذاری کشور پیشنهاد کرد.

### ۱۸-۱ الگوی پیشنهادی

الگوی تعیین سیاست‌ها، چارچوب اساسی استفاده از راهبردی خاص در فرایند سیاستگذاری است. این راهبردها بر بنیاد فلسفه رهیافت‌گرا و نیز مرکب از ارکان سیاست‌بنیاد خواهد بود. الگوی پیشنهادی برای فرایند سیاستگذاری در ایران با توجه به زمینه‌های فرهنگی، بنیادهای ارزشی و ساختارهای بوروکراتیک آن، از لحاظ مفهومی و رویکردی (که فلسفه رهیافت‌گرایی آن را شکل می‌دهد)، بر ترکیبی از رهیافت علمی، تجربی، ارزشی، هنجاری، دموکراتیک و نیز بر بنیاد مصالح و منافع عامه مردم بنا شده است. از لحاظ ارکان سیاست‌بنیاد نیز بر سه رکن علم و خرد، مشارکت و مشورت و سیاست و مصلحت پایه‌ریزی شده است.

#### ۱۸-۱-۱ بنیاد فلسفی الگوی پیشنهادی

این الگو بر دو رکن رهیافت‌ها و مصالح عامه، متکی است.

##### ۱۸-۱-۱-۱ رهیافت‌ها

رهیافت‌ها یکی از پایه‌های اصلی است که سیاست‌ها بر آن بنیاد بنا شده، و به نوعی فلسفه سیاست‌ها را شکل می‌دهند. در حقیقت رهیافتی مورد توجه سیاستگذاران است که رفتار آنها را در سیاستگذاری شکل می‌دهد. تفاوت در نوع رهیافت‌ها، به تفاوت در نوع سیاست‌ها



منجر می‌شود. برخی از مهم‌ترین رهیافت‌ها عبارت‌اند از:<sup>۱</sup>

#### الف) رهیافت منافع

در این رهیافت، شناسایی راه‌حل‌ها، ارزیابی، تجزیه و تحلیل تبعات احتمالی هریک از آنها با توجه به نیازها و منافع گروه‌های درگیر در مسئله صورت می‌پذیرد. با این ویژگی، رهیافت منافع می‌تواند تسهیل‌کننده مشارکت عمومی در سیاستگذاری عمومی باشد، به شرط آنکه نوعی نظام کورپوراتیستی (نظام نمایندگی گروه‌ها و اصناف برخاسته از جامعه) وجود داشته باشد، که این خود مشروط به جامعه مدنی است.

#### ب) رهیافت عینی

این رهیافت مدعی است که می‌توان برای مسائل، مشکلات و معضلات جامعه، راه‌حلی عینی، علمی و فارغ از منافع یا مضراتی ارائه کرد که عاید گروه‌ها شود. این رهیافت بر این فرض استوار است که توسعه علم به کاهش نقش ایدئولوژی‌ها در سیاستگذاری عمومی منجر شده است. دولت‌ها می‌کوشند تا کارآمدی خود را در تعیین اهداف با استفاده از ابزارهای علمی نشان دهند، چرا که کارآمدی دستگاه سیاستگذاری هر کشور در تأمین نیازهای شهروندان، یکی از مبانی مشروعیت دولت‌های مدرن است.

#### ج) رهیافت ارزشی و هنجاری

در این رهیافت برای حل مشکلات مختلف از ارزش‌های آرمانی، دینی و ایدئولوژیک الهام گرفته می‌شود. یکی از مفروضات اساسی این رهیافت آن است که تغییر و تحول پویا و پایدار تنها از بسترهای ویژه ارزشی هر جامعه برمی‌خیزد و راه‌حل‌ها در صورتی کارا خواهد بود که ارزش‌ها با آن انطباق داشته باشد.

#### د) رهیافت تجربی

در این رهیافت تجربه‌های شخصی سیاستگذار یا نظام سیاستگذاری راهنمای عمل قرار می‌گیرد. این امر راه را برای اعمال سلیقه شخصی سیاستگذار باز می‌کند و بر سوابق

---

۱. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (ب)، ۱۳۴-۱۳۱.

اجرایی، تحصیل، خصلت‌های روحی - روانی و گاه منافع شخصی وی متکی است. نظامی که از این راه به شناسایی و انتخاب راه‌حل‌ها مبادرت می‌ورزد معمولاً پیش‌بینی‌ناپذیر و دچار نوعی آشفتگی و هرج‌ومرج است.

#### ه) رهیافت دمکراتیک

در این رهیافت انتخاب راه‌حل‌ها و شناسایی تبعات آنها، با توجه به نظر اکثریت سیاسی - اجتماعی و درعین احترام به اقلیت‌ها و حیات‌بخشی به آنها صورت می‌پذیرد. البته در این رهیافت خطر عوام‌زدگی و توده‌ای کردن سیاست‌ها وجود دارد. برخی کشورها برای دوری جستن از این خطر، توجه خود را به تکثیر رسانه‌های الکترونیکی، تشویق رسانه‌های دمکراتیک، افزایش آگاهی مردم برای ازدیاد توانایی آنها در بیان و اظهارنظر خود، افزایش مشارکت و تعامل بین افراد، اقشار و گروه‌های مختلف، تطبیق با مدرنیزاسیون و مانند آن معطوف داشته‌اند.

رهیافت‌های فوق هر یک نقاط ضعف و قوتی دارد و کاربرد هر یک به‌تنهایی در سیاستگذاری می‌تواند موجبات ضعف و قوت سیاست‌ها را فراهم آورد. لذا در الگوی پیشنهادی به‌منظور پرهیز از نقاط ضعف آنها، کاربرد ترکیبی پیشنهاد می‌شود. به این معنا که در الگوی پیشنهادی ترکیبی از رهیافت‌ها توصیه می‌شود. البته این ترکیب و تعداد آنها در مراحل مختلف سیاستگذاری متفاوت است. در برخی مراحل تعداد اندکی از این رهیافت‌ها، مبنای سیاستگذاری می‌باشد و در مراحل دیگر تعداد بیشتری از این رهیافت‌ها باید توجه شود.

#### ۲-۱-۱-۱۸ مصالح و منافع عامه

بنیاد فلسفی دوم، که سیاستگذاری را در ایران (در الگوی پیشنهادی) احاطه کرده، مصالح و منافع عامه است. این اصل بنیادین متأثر از وضعیت محیطی و ساختاری کشور می‌باشد وضعیت محیطی همان بسترهای فرهنگی، اجتماعی و ساختاری - به‌طور مشخص ساختار قانون اساسی - است که نقطه وفاق همه نهادهای سیاستگذاری و سیاستگذاران است.

مصلحت عامه به این معناست که در سیاستگذاری‌ها صرف‌نظر از توصیه‌های علمی و فراتر از لابی‌های سیاسی و گروهی، باید به منافع و علایق مردم توجه شود. آنچه که

مردم به آن رضایت می‌دهند و اجرای آن سیاست رضایت آنها را تأمین می‌کند و به صلاحشان است، باید محور انتخاب گزینه‌ها و تصویب سیاست‌ها قرار گیرد. در این خصوص متغیرهایی را برمی‌شمارند که به‌عنوان متغیرهای تعیین‌کننده مصلحت عامه تعریف می‌شود. برخی از این متغیرها عبارت‌اند از: عدالت، رفاه، تقویت دموکراسی و حق انتخاب شهروندی، محیط زیست، حقوق شهروندی و مانند آن.

طرف‌داران این نظریه بر این باورند، اگر سیاستگذاران بتوانند مبنای سیاستگذاری را مصلحت عامه جامعه قرار دهند، ضمن آنکه اجرای این سیاست‌ها آسان خواهد شد، رضایت شهروندان نیز تأمین می‌شود و حتی می‌توان گفت در این شرایط، سیاست وضع شده نیز، عقلانی خواهد بود.

## ۲-۱-۱۸ ارکان سیاست‌بنیاد

منظور از ارکان سیاست‌بنیاد این است که سیاستگذاری با چه ابزار و روش و با کمک چه متغیرهایی انجام می‌پذیرد. در الگوی پیشنهادی این متغیرها به سه گروه علم و خرد، مشارکت و مشورت، و سیاست و مصلحت طبقه‌بندی شده است.

### ۱-۲-۱۸ علم و خرد

یکی از پایه‌های اصلی در الگوی پیشنهادی سیاستگذاری در ایران رکن علمی است. این رکن بر این نکته تأکید دارد که برای حل مسائل پیچیده و چندبعدی عمومی باید به روش‌های علمی عمل کرد. تلاش در این نگاه معطوف به استاندارد کردن کار؛ یعنی بهترین راه انجام کار، نظارت و کنترل دقیق برای حفظ و تحقق این استانداردهاست.

در این خصوص الگویی قابلیت علمی دارد که رویکرد عقلایی بر آن حاکم باشد. این الگو همان‌طور که گفته شد ریشه در نظریه عقلانیت در مکاتب خردگرایی دارد. مکاتبی که می‌کوشند با بی‌طرفی کامل و روش علمی، وضعیت زندگی انسان را بهبود بخشند. در الگوی سیاستگذاری عقلایی،<sup>۱</sup> سیاست شیوه‌ای است که نتیجه آن کسب حداکثر دستاورد اجتماعی با کمترین هزینه خواهد بود.<sup>۲</sup> از این‌رو هنگامی می‌توان یک

سیاست را عقلایی قلمداد کرد که میزان ارزش‌ها و مقادیری که به دست می‌آورد از آنچه که هزینه می‌کند بیشتر و نتایج حاصل شده از سایر خط‌مشی‌های قابل انتخاب مطلوب‌تر باشد. این الگو به تعبیر فورستر زمانی امکان‌پذیر است که:

- تعداد بازیگران یا سازمان‌ها (تصمیم‌گیرندگان) تا یک نفر محدود باشد.  
- ساخت سازمانی برای تصمیم‌گیری، ساده و از تأثیر سایر بازیگران سیاست، به دور باشد.

- مسئله به‌وضوح تعریف شده باشد؛ یعنی حیطه، افق زمانی، ارزش ابعاد و زنجیره نتایج آن کاملاً روشن باشد.

- اطلاعات تاحدامکان در دسترس و کامل باشد.

- هیچ فوریتی برای تصمیم در میان نباشد و زمان کافی در اختیار باشد.<sup>۱</sup>

در بسیاری از سیاستگذاری‌ها در صورت تحقق نیافتن شرایط فوق‌الگوی عقلایی در طیفی از عقلایی کامل تا محدود تعریف می‌شود. عقلایی کامل در وضعیتی است که تمام الزامات فوق، تحقق‌پذیر باشد و کاربرد عقلایی محدود در وضعیت‌هایی است که بخشی از آیتم‌های فوق قابلیت یا امکان تحقق داشته باشد.

در مدل پیشنهادی این فصل، نویسندگان با توجه به اوضاع ایران و نبود تحقق تمام الزامات فوق، الگوی عقلانیت در تصمیم‌گیری سیاست‌ها<sup>۲</sup> را پیشنهاد می‌کنند. براساس این الگو، همه سیاست‌ها باید عقلانیت را در مسئله‌شناسی و راه‌حلیابی به‌کار گیرند. اما این پذیرش ضمنی نیز وجود دارد که اعمال عقلانیت با تمام ابعاد آن، در همه مراحل سیاستگذاری به صورت کامل امکان‌پذیر نیست؛ زیرا عقلانیت محدود است و ازسویی دسترسی به همه الزامات پیش‌گفته یا حتی بخشی از آنها، امکان‌پذیر نیست و یا به‌سختی می‌توان به‌دست آورد. لذا پیشنهاد این است که با به‌کارگیری عقلانیت در تصمیم‌گیری‌ها، تا حدی باید نگاه عقلایی را ادامه داد. برای بالا بردن این قابلیت نیز باید از روش‌ها و ابزارهایی استفاده کرد که از آن جمله می‌توان به حداکثرسازی رفاه،<sup>۳</sup>

1. Forster, 1984: P. 25.

2. Rationality in Policy Decision Making

3. Welfare Maximization

انتخاب عمومی،<sup>۱</sup> نظام پشتیبان تصمیم<sup>۲</sup> و مشارکت عمومی را اشاره کرد.<sup>۳</sup>

منطق حداکثرسازی رفاه این است که حداکثر سود و منفعت برای اکثر افراد باشد؛<sup>۴</sup> یعنی بیشترین رفاه و منفعت از یک سیاست عمومی برای تعداد بیشتری از افراد جامعه باشد که البته ابزار این کار را آندروس، فن تحلیل هزینه منفعت<sup>۵</sup> می‌داند. حداکثرسازی رفاه با منطق تجزیه و تحلیل سود و زیان به این صورت است که حداکثر دستاورد اجتماعی (سود) را با حداکثر هزینه‌ای (اجتماعی) که پرداخت می‌شود، مقایسه کرد و در نهایت بهترین نقطه‌ای که در آن دستاورد اجتماعی حداکثر است، تعیین کرد.

نظریه انتخاب عمومی نشان می‌دهد که چگونه علایق افراد؛ بازار و بازده سیاست عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. پیش‌فرض این نظریه که عامل تعیین‌کننده در انتخاب سیاستگذاران می‌باشد، منافع آنان است. این نظریه که از حوزه اقتصاد نشئت می‌گیرد مبتنی بر عامل انتخاب است. در اندیشه اقتصادی، مصرف‌کننده سبد کالایی را انتخاب می‌کند که در دسترس بوده و مطلوبیت وی را به حداکثر برساند. تولیدکننده نیز میزان تولید یا ترکیبی را انتخاب می‌کند که با توجه به فناوری در دسترس، سود او را حداکثر یا زیان را حداقل کند. بنابراین ملاک انتخاب گزینه مناسب در تصمیم مصرف‌کننده و تولیدکننده، منافع او است.

در حوزه سیاستگذاری نیز ملاک انتخاب گزینه یا راه‌حلی از سوی سیاستگذار، منافع او است. اما نظریه انتخاب عمومی با سازوکارهای عقلانی مبتنی بر منافع عمومی، در تلاش است تا معیار انتخاب مبتنی بر منافع فردی یا گروهی را به منافع عمومی و اجتماعی در سیاستگذاری تغییر دهد. از این رو به منظور حداکثرسازی معیار عقلانیت در تصمیم‌گیری‌های عمومی، سازوکارهایی مانند تدوین بودجه عملیاتی و مبتنی بر صفر، یا توجه به کارایی و بهره‌وری در ارزیابی سیاست‌ها، پیشنهاد می‌شود که تلاشی برای حداکثر کردن منافع عمومی در سیاست‌های عمومی است.

- 
1. Public Choice
  2. Decision Support Systemts (DSS)
  3. Public Participation
  4. Andrew, 2007: P. 164.
  5. Ibid.
  6. Cost-benefit Analysis

نظام‌های پشتیبان تصمیم، ابزاری در تصمیم‌گیری است که با کمک تکنولوژی نرم و سخت، فرایند تصمیم‌گیری را تسهیل می‌کند. نظام‌های پشتیبان تصمیم، سیستم‌های تصمیم‌گیری مبتنی بر تعامل انسان و رایانه‌ای می‌باشد که برای پشتیبانی از قضاوت‌های مدیریتی و شناسایی راه‌حل‌ها، با تمهید و ایجاد اطلاعات لازم، به ارزیابی راه‌حل‌ها و انتخاب راه‌حل مناسب‌ترین آن کمک می‌کند. نظام‌های پشتیبان تصمیم دارای ویژگی‌های زیر است:

- تصمیم‌گیرنده را پشتیبانی می‌کند و جایگزین او نیست.
  - از داده و مدل بهره می‌گیرد.
  - مسائل را با درجاتی متفاوت از ساختاریافته تا بی‌ساختار، حل می‌کند.
  - تأکید بر اثربخشی تصمیم‌گیری دارد تا کارایی آن.
- نظام‌های پشتیبان تصمیم با تعریف و ویژگی‌های فوق کمک می‌کند تا تصمیم‌گیری در سطح کلان (سیاستگذاری) همراه با عقلانیت باشد. به عبارت دیگر نظام‌های پشتیبان تصمیم ابزاری است برای افزایش سطح و میزان عقلانیت در سیاستگذاری.

#### ۲-۱-۱۸ مشارکت و مشورت

مشارکت عمومی هم به‌عنوان یکی از ارکان سیاست‌بنیاد و هم مهم‌ترین روش‌های بالا بردن قابلیت تحقق دیدگاه عقلایی در سیاستگذاری، جایگاه ویژه‌ای در الگوی پیشنهادی دارد. مشارکت به‌عنوان یکی از اجزای عقلانیت در تصمیم‌گیری سبب افزایش ادراک عمومی می‌شود، و به‌عنوان کانالی ارتباطی به توسعه جریان اطلاعات کمک می‌کند، تا در نهایت تصمیمات بهتری اتخاذ شود. مشارکت عمومی روشی است برای به‌کارگیری توان ادراکی افراد جامعه در جهت توسعه ظرفیت‌های علمی در نظام سیاستگذاری عمومی. این نوع مشارکت روش‌هایی دارد، برخی از این روش‌ها که در طیفی از حداقلی تا حداکثری قرار می‌گیرند عبارت‌اند از:<sup>۱</sup>

- اطلاعات عمومی (روزنامه‌ها، همایش‌ها، نمایش‌ها و مانند آن)،
- بازخورد اطلاعات عمومی (انتخابات، گروه‌های تأثیرگذار و پیمایش میدانی)،

1. Ibid.

- مشورت (اظهارنظرها، کارگروه، طرح‌ها و بازیگری)،  
- درگیر کردن گسترده<sup>۱</sup> (کمیته مشورتی، تشکیلات<sup>۲</sup> و متصدیان<sup>۳</sup>)،  
- برنامه‌ریزی مشترک<sup>۴</sup> (داوری مردم،<sup>۵</sup> میانجیگری مردم،<sup>۶</sup> مصالحه،<sup>۷</sup> مذاکره و شراکت)،

- نمایندگی و تفویض کردن<sup>۸</sup> (کنترل شهروندی<sup>۹</sup> و خودمختاری<sup>۱۰</sup>).  
اما مشارکت به‌عنوان یکی از ارکان سیاست‌بنیاد، مبتنی بر واقعیت‌های محیطی و نهادی سیاستگذاری در ایران است. این واقعیت‌ها در یک قالب کلی به نام قانون اساسی، تبلور یافته است. ساختار روئین و نهان این قانون نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری‌های عمومی باید براساس مشارکت عامه مردم باشد. مشارکت عامه در نتیجه تعامل شهروندان با دولت است. این تعامل بر دو نوع است؛ تعامل منفعلانه دولت - شهروندان و تعامل فعالانه دولت - شهروندان.

برای تعامل شهروندان با دولت مدل چهارمرحله‌ای تعریف می‌کنند.<sup>۱۱</sup> مرحله قابلیت دسترسی، جست‌وجوی اطلاعات، دریافت خدمات و حوزه عمومی. تعامل در مرحله حوزه عمومی است که شهروندان در فرایند حاکمیت مشارکت می‌کنند. در این مرحله مشارکت شهروندان از طریق جلسات عمومی، همایش‌ها، صندوق انتقادات و پیشنهادها و میزگردهای دیجیتالی درباره سیاست‌هاست.

آنچه که از مشارکت در مدل پیشنهادی مدنظر است، تعامل فعالانه در مرحله حوزه عمومی است. این نوع تعامل وضعیتی را شکل می‌دهد که در آن مشارکت عامه مردم در تصمیم‌گیری‌ها محقق می‌شود. ویژگی خاص این نوع مشارکت، شراکتی بودن آن است.

- 
1. Extended Involvement
  2. Charrettes
  3. Taskforces
  4. Joint Plannit
  5. Orbit Ration
  6. Mediation
  7. Conciliation
  8. Delegation
  9. Citizen Control
  10. Home Rule

مشارکت همراه با شراکت<sup>۱</sup> عنصر مقاوم و استمرار بخش تعامل شهروندان با دولت می‌باشد، و اگر قرار است مردم و نهادهای مدنی در سیاستگذاری‌ها مشارکت داشته باشند - که البته ضرورت سیاستگذاری است - پس منافع حاصل از آن نیز باید برای مشارکت‌کنندگان باشد.

مشارکت با رویکرد فوق و در سطح کلان، به معنای درگیر شدن بسیار نزدیک مردم در فراگردهای سیاسی مؤثر بر زندگی آنان است. در برخی حالت‌ها، مردم ممکن است بر همه این فراگردها نظارت کامل و مستقیم داشته باشند و در برخی دیگر نظارت ممکن است جزئی و غیرمستقیم باشد. اما موضوع مهم آنکه مردم همواره دسترسی ثابت و پیوسته به فراگرد تصمیم‌گیری و اقتدار داشته باشند.

البته سازوکارهایی برای مشارکت علاوه بر آنهایی که در مشارکت به‌عنوان یکی از اجزای عقلانیت در تصمیم‌گیری گفته شد، وجود دارد که مشارکت مبتنی بر شراکت را محقق می‌کند. از جمله به دولت توصیه می‌شود به‌منظور نهادینه‌سازی انواع مشارکت‌ها به‌ویژه مشارکت در سیاستگذاری، از سازوکارهایی مانند: اعمال مردم‌سالاری، گذر به سوی اقتصاد بازار، خصوصی‌سازی، انقلاب اطلاعاتی، تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد و مشارکت گروه‌های کنار مانده و اقلیت، استفاده کند.<sup>۲</sup>

براساس این در الگوی پیشنهادی، بر سیاستگذاری مشارکت‌جویانه<sup>۳</sup> تأکید می‌شود، که در آن دولت و نهاد سیاستگذار با همکاری و همراهی شهروندان و نیز در برخی موارد با مشارکت آنها به تصویب و مشروعیت‌بخشی سیاست‌ها، می‌پردازد. با این روش ضمن آنکه ضریب عقلانیت و دانش در تصمیم‌گیری‌های کلان بهبود می‌یابد، مشروعیت و مقبولیت تصمیم‌ها نیز افزایش یافته و قابلیت یا امکان‌پذیری اجرای آن نیز بالا می‌رود. البته سازوکارهای تحقق این نوع مشارکت در مراحل مختلف سیاستگذاری متفاوت است که در ادامه به تبیین آن می‌پردازیم.

### ۳-۲-۱-۱۸ سیاست و مصلحت

عنصر سوم تعیین‌کننده سیاست‌ها در الگوی پیشنهادی، سیاست و جریان سیاسی است

1. Participation With Partnership

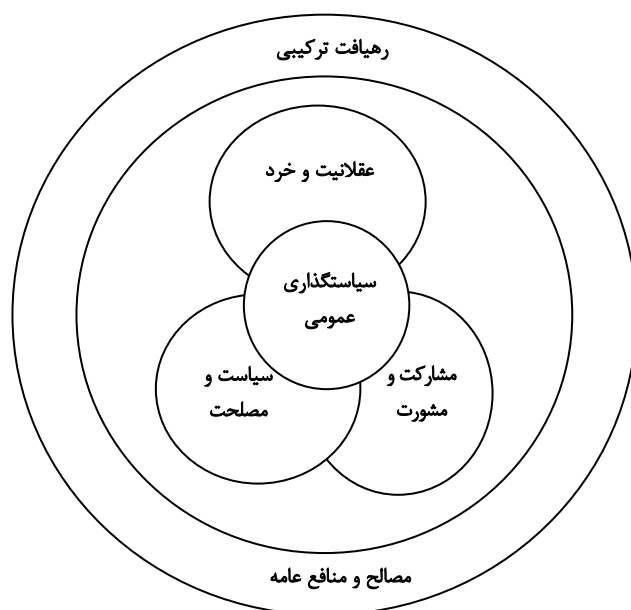
۲. رحمت‌اله قلی‌پور، همان، ۱۳۸۷ (ب)، ۱۴۰.

3. Deliberative Policy Making



که تحت تأثیر فضای سیاسی شکل می‌گیرد. پذیرش این عنصر در الگوی یاد شده، مبتنی بر این فرض است که سیاستگذاری قبل از آنکه یک دانش محض تلقی شود، فرایندی سیاسی است که متأثر از فضای سیاسی و مبتنی بر قدرت گروه‌های مختلف ذی‌نفوذ است. از این رو سیاستگذاری قبل از آنکه فعالیت فنی باشد، اقدامی سیاسی است. لذا در الگوی پیشنهادی با پذیرش واقعیت فوق، سیاست و مصلحت به‌عنوان یکی از ارکان سیاست‌بنیاد معرفی شده است که در تعامل با دو رکن قبلی می‌تواند وضعیتی را در سیاستگذاری شکل دهد که با نگاه واقع‌بینانه، به تدوین سیاست‌های مناسب بپردازد. در این خصوص قدرت، چانه‌زنی و لابی گروه‌های ذی‌نفوذ از عوامل تأثیرگذار در جهت‌دهی سیاست‌هاست. قدرت در مفهوم اجتماعی عبارت است از توانایی تأثیرگذاری بر منافع و علایق نمایندگان. قدرت در مفهوم فوق، انواع مختلفی دارد: قدرت سازمانی (مقام)، تخصص و اطلاعات، اجبار و ترغیب. در تقسیم‌بندی دیگر قدرت به فردی یا سنتی و سازمانی و قانونی تقسیم می‌شود. با توجه به تقسیم‌بندی‌های فوق، استفاده از قدرت فردی یا سنتی در تصمیم‌گیری‌ها موجب می‌شود منافع عمومی خدشه‌دار شود و سیاست‌ها به‌جای قرار گرفتن در راستای منافع عمومی، در راستای افراد و گروه‌های صاحب قدرت قرار گیرد. اما در قدرت قانونی و سازمانی، امید به تأمین منافع عموم بیشتر است. در قدرت قانونی فرد یا افراد صاحب‌قدرت باید در چارچوب قدرت تعریف شده و به میزان اختیار واگذار شده از قدرت خود برای منافع عموم استفاده کنند و چارچوب‌های قانونی، اجازه استفاده نامشروع را از قدرت به آنها نمی‌دهد. همچنین در این رویکرد، قدرت افراد یا گروه‌ها حداکثر نخواهد شد و در سطوح مختلف توزیع می‌شود. از این رو کثرت‌گرایی مورد تأکید است. براساس این رویکرد که در جامعه مرکب محقق می‌شود قدرت در کل جامعه توزیع می‌شود، به‌نحوی که بسیاری از گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند بر فرایند سیاستگذاری عمومی تأثیر گذارند، بدون آنکه تنها نظر گروه خاصی در سیاست‌ها اعمال شود، همه گروه‌ها در سیاستگذاری حضور مؤثر دارند و رویکرد غالب در آن کثرت‌گرایی و حضور همه افراد و گروه‌ها در سیاستگذاری است. در این دیدگاه، گروه‌های ذی‌نفع با چانه‌زنی، مذاکره و سازش در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مشارکت کرده و به این ترتیب قدرت در جامعه پراکنده می‌شود که نتیجه

آن تأمین منافع عامه با نگاه مصلحت‌جویانه عمومی خواهد بود. با این روش می‌توان مسیر سیاسی که معادلات آن را گروه‌های مختلف ذی‌نفوذ ترسیم می‌کنند در جهت مصالح عامه سوق داد. با توجه به توضیحات فوق، می‌توان برای الگوی پیشنهادی این نوشتار دو بعد اساسی در نظر گرفت؛ بعد اول بر بنیاد فلسفه رهیافت‌گرا و نیز بر دیدگاه اقتضایی که مصلحت عامه از آن استخراج می‌شود و بعد دوم بر اجزای متعامل عقلانیت، مشارکت عامه و روش‌های سیاسی (سیاست و مصلحت)، بنیان‌گذاری شده است. ارتباط دو بعد یاد شده و اجزای هر یک به صورت متعامل به صورت شکل زیر، ترسیم شده است.

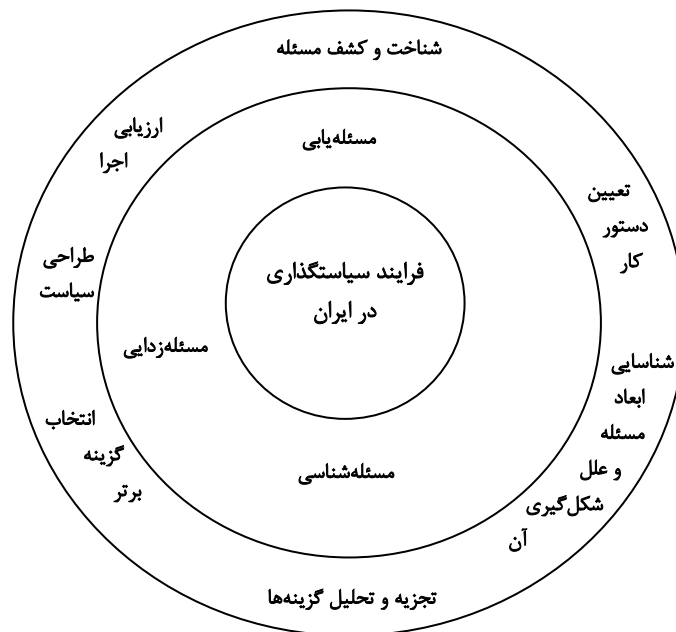


شکل ۱-۱۸ الگوی پیشنهادی سیاستگذاری عمومی در ایران

هر یک از ابعاد و متغیرهای موجود در الگوی فوق با شدت و ضعف متفاوت در فرایند سیاستگذاری ایران، دخیل خواهند بود. گروهی از متغیرها در برخی مراحل، تأثیرگذاری بیشتری دارند و گروهی دیگر در مراحل دیگر، تأثیرگذارند. در ادامه این فصل، به توصیف و تبیین این فرایند و عوامل تأثیرگذار در آن پرداخته می‌شود.

## ۱۸-۲ الگوی فرایند پیشنهادی سیاستگذاری عمومی در ایران

اکنون با استفاده از الگوی پیشنهادی، فرایندی که به موجب آن مسئله عمومی شناسایی می‌شود، در دستور کار قرار می‌گیرد، راه‌حلهایی برای آن ارائه و در نهایت اجرایی می‌گردد، مورد بازبینی قرار گرفته و متغیرهایی که در هریک از این مراحل باید توجه گردد، معرفی می‌شود. فرایند یاد شده به شرح شکل ذیل است.



شکل ۱۸-۲ الگوی فرایند پیشنهادی سیاستگذاری در ایران

براساس شکل سه مرحله اصلی برای سیاستگذاری تعریف شده است. در مرحله اول تلاش می‌شود مسئله واقعی جامعه کشف شود و در دستور کار سیاستگذاری قرار گیرد. اهمیت این مرحله از آن جهت است که در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود، موضوعاتی به‌عنوان مسئله معرفی می‌شوند که اساساً مسئله نیستند. به همین جهت پس از راه‌حلیابی و حل آنها، مشکلی از جامعه حل نمی‌شود. این خود نشان می‌دهد که سیاستگذاران به‌جای

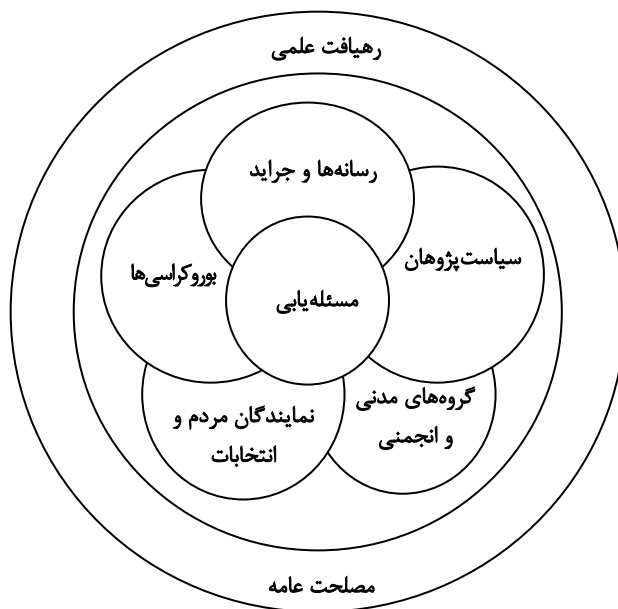
اینکه مسئله اصلی را بیابند، موضوع دیگری را در دستور کار قرار داده‌اند که مسئله جامعه نبوده است. لذا یافتن مسئله اصلی جامعه، موضوع مهم و گام اصلی در این فرایند است. مسئله‌شناسی گام دوم در این فرایند است. در این مرحله، سیاستگذاران و همه عوامل تأثیرگذار در این مرحله تلاش می‌کنند تمام ابعاد درگیر را در مسئله شناسایی کنند. همچنین چرخه زمانی مسئله در این مرحله بررسی می‌شود که مسئله در چه وضعیتی قرار دارد. آیا در وضعیت نهادینگی است، یا در وضعیت جاری قرار گرفته و یا وضعیت نهانی دارد. تأثیر و پیامدهای این مسئله نیز بررسی می‌شود؛ آیا تأثیرش بر همه افراد جامعه است و یا بر بخشی از آنها. همچنین پیامدهای منفی و شعاع آن بررسی می‌شود.

مسئله‌زدایی گام سوم است، که بین مسئله‌شناسی و راه‌حلیابی ارتباطی استراتژیک برقرار می‌کند. اینکه با چه رویکرد و در چه بازه زمانی به مسئله و حل آن پرداخته شود از نکات محوری این مرحله است و پس از پاسخ به برخی پرسش‌ها وارد چرخه راه‌حلیابی، خواهد شد. پس از بررسی راه‌حل‌های مختلف، مناسب‌ترین آن انتخاب و به اصطلاح طراحی سیاست شکل می‌گیرد. پس از این فرایند اجرا شکل می‌گیرد و سپس دریافت بازخورد و ارزیابی صورت می‌پذیرد. همه این اقدامات برای درمان مسئله‌ای است که شناسایی شده و در مدل پیشنهادی به‌عنوان مرحله مسئله‌زدایی یاد می‌شود. چرخه فوق، سیاستگذاری را به‌عنوان مجموعه مراحل به هم پیوسته توجه می‌کند و نهادینه می‌سازد. تعریف و نهادینه‌سازی این چرخه در مدل پیشنهادی به شرحی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

### ۱-۲-۱۸ گام اول: مسئله‌یابی

نخستین اقدام در فرایند سیاستگذاری، یافتن مسائل عمومی است. کشف مسائل اصلی در جامعه که موجب مشکلات فراوانی برای مردم می‌شود، از نکات محوری این فرایند است. در نهاد سیاستگذاری مجلس، بسیاری از طرح‌ها و لوایح مشاهده می‌شود که ماه‌ها و بلکه سال‌ها در دستور کار قرار دارند و در صف انتظار برای بررسی و تصویب هستند، حال آنکه تعداد زیادی از آنها جزء مسائل اصلی جامعه نیستند و به تعبیری به اشتباه به‌عنوان مسئله عمومی در دستور کار قرار گرفته‌اند. لذا تلاش باید برای معرفی مسائل

واقعی جامعه معطوف شود. برای این منظور و با استفاده از الگوی پیشنهادی، عناصری که در این مرحله باید توجه شود به شرح شکل زیر است.



شکل ۳-۱۸ الگوی مسئله‌یابی و عوامل تأثیرگذار

همان‌طور که در الگوی فوق مشاهده می‌شود، برای اینکه مسئله واقعی جامعه شناسایی شود و در دستور کار قرار گیرد، پیشنهاد می‌شود، نظام قانونگذاری مجلس، سازوکاری را فراهم کند تا به‌موجب آن اطلاعات عمومی به‌راحتی و به‌طور باز و دوطرفه از طریق رسانه‌ها، روزنامه‌ها، سمینارها و کارگاه‌های علمی و نیز بازخورد این اطلاعات از طریق نظام‌های انتخاباتی، گروه‌های مختلف انجمنی و غیرانجمنی و حتی پیمایش اولیه از سوی نهادهای سیاست‌پژوهی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس در اختیار این نهاد قرار گرفته، تا از این طریق آنچه مسئله اصلی جامعه و مردم است در دستور کار سیاستگذاری قرار گیرد. البته خود نمایندگان در این مرحله نقش مهمی برعهده دارند؛ زیرا آنان با

برقراری ارتباط با مردم و ایفای وظیفه نمایندگی خود،<sup>۱</sup> بهترین افراد برای انتقال مسائل عمومی به نهاد سیاستگذاری، هستند. به بازی گرفتن بوروکراسی‌ها و سازمان‌های دولتی و عمومی با توجه به اینکه بسیاری از وظایف حاکمیتی و تصدیگری در ایران، برعهده آنان است، می‌تواند کمک زیادی در مسئله‌یابی کند.

مبنای عمل نیز در این مرحله رویکرد و رهیافت علمی و مصلحت عامه مردم است. به این معنا که در یافتن مسائل باید نگاه علمی اعمال کرد و براساس آنچه که منطق علمی و نیز اجتماعی جامعه است و به‌منظور مصالح و منافع عمومی افراد جامعه مسائل را شناسایی و در دستور کار قرار داد. این روش سبب می‌شود تا مسائل شخصی و گروهی، فرع بر مسائل عمومی جامعه باشد و تا زمانی که مسئله عمومی در شعاع گسترده وجود داشته باشد، سایر مسائل در اولویت قرار نخواهد گرفت. آنچه که نهاد سیاستگذاری باید به آن بپردازد مسائل عمومی فراگیر و دامنگیر اکثر افراد جامعه است، و نه مسائلی که جامعه هدف آن محدود باشد.

الگوی فوق به‌ویژه در لایه اول که مسئله‌یابی در تعامل اجزای آن صورت می‌پذیرد، یک نوع تعامل فرابخشی است که با استفاده از ظرفیت‌های سه بخش دولتی، مدنی و خصوصی و با در اختیار گرفتن شبکه ارتباطی که اجزای متعامل را به هم پیوند می‌زند، قابلیت را ایجاد می‌کند که به‌موجب آن، مسائل عمومی به‌درستی شناسایی شود و در دستور کار سیاستگذاری قرار گیرد. شبکه ارتباطی نیز که منبعت از الگوی حکمرانی خوب است، مزیتی دارد که از طریق برقراری شبکه‌های ارتباطی به شناسایی و دستورگذاری مسئله عمومی می‌پردازد.

## ۲-۱۸ گام دوم: مسئله‌شناسی

شناخت صحیح و دقیق مسئله عمومی مستلزم تشریح آن است. در تشریح مسئله، سیاستگذار به چگونگی تناسب مسئله با محیط‌های اجتماعی و چارچوب‌های سازمانی می‌پردازد. همچنین در این مرحله سیاستگذار تلاش می‌کند ابعاد مختلف مسئله را

۱. سه وظیفه نمایندگان عبارت است از: الف) قانونگذاری، ب) نظارت بر قانون، ج) نمایندگی انتخاب‌کنندگان. نماینده مجلس در وظیفه سوم موظف است، با حضور در جمع موکلان خود، از نزدیک به بررسی مسائل آنان پرداخته و در صورت نیاز به قانون، آن را به نهاد سیاستگذاری انتقال دهد.

شناسایی کرده و تأثیر آن را بر اجزای جامعه بررسی کند. برای اینکه مسئله به‌درستی شناسایی شود، باید متغیرهای ذیل بررسی گردد:

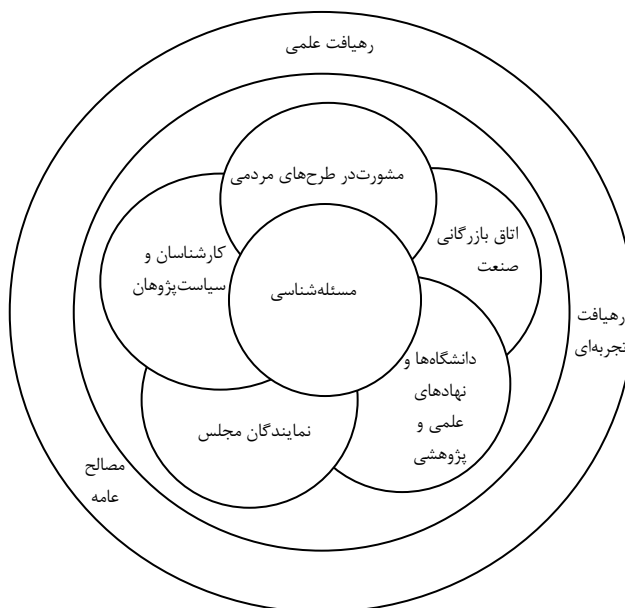
۱. **چرخه عمر مسئله عمومی:** براساس چرخه حیات مسئله، شناخت و تجزیه و تحلیل مسائلی که در مرحله نهفتگی یا ظهور قرار دارند در مقایسه با مسائلی که در مرحله جاری و نهادینه شده‌اند، متفاوت خواهد بود. از این‌رو چرخه عمر یک مسئله عمومی، عامل تأثیرگذار در شناخت و نیز ابهام یا عدم ابهام مسئله خواهد بود.

۲. **اهمیت اجتماعی:** میزان اهمیتی که جامعه به یک مسئله می‌دهد در شناسایی و درک آن تأثیرگذار است. برای مثال در جامعه امروز ایران، مسائل رفاهی و امنیتی حساسیت بالایی دارد و جامعه برای آن اهمیت بسزایی قائل است. از این‌رو در صدر مسائل عمومی قرار می‌گیرد. تشخیص اینکه مسئله عمومی به چه میزان برای جامعه دارای اهمیت است، کمک‌کننده در شناخت آن مسئله است.

۳. **میزان تخصصی بودن مسئله:** سطح پیچیدگی و تخصصی بودن نیز در شناسایی مسئله تأثیرگذار است. شناخت مسائل فنی و تخصصی مستلزم توان حرفه‌ای بالاست. از این‌رو سیاستگذاران یا باید خود توان فنی و تخصصی بالایی داشته باشند یا از توان کارشناسی استفاده کنند. تقویت سطح کارشناسی مجلس با حضور مشاوران و یا فعالیت بیشتر و حضور گسترده‌تر نهادهای سیاست‌پژوه مانند مرکز پژوهش‌های مجلس امکان‌پذیر است که می‌تواند به شناسایی مسائل پیچیده کمک کند.

۴. **تازگی و نوظهوری:** مسائلی که جدیدند و هیچ‌گونه سابقه‌ای در جامعه ندارند و به‌عنوان موارد فوق‌العاده و اورژانسی مطرح می‌شوند و راه‌حل‌های آنها نیز نو و جدید است، فرایند شناخت را پیچیده‌تر می‌کند.

متغیرهای چهارگانه فوق در شناسایی ابعاد مختلف مسئله و نیز بر سایر بخش‌های جامعه عاملی تأثیرگذار است. از این‌رو توصیه می‌شود سیاستگذاران و مشاوران آنها، قبل از هر اقدامی به بررسی مسئله عمومی در ابعاد و متغیرهای چهارگانه فوق بپردازند، سپس با آگاهی از وضعیت مسئله به شناسایی آن اقدام کنند. برای شناسایی مسئله عمومی، با استفاده از الگوی نخستین و اصلی، چارچوب و الگوی مسئله‌شناسی پیشنهاد می‌شود.



شکل ۴-۱۸ الگوی مسئله‌شناسی

در الگوی مسئله‌شناسی باید به منظور شناسایی درست و دقیق مسئله از عامل عقلانیت بهره برد که مبتنی بر مشورت و طرح‌های مردمی و نیز مذاکره با مردم و استفاده از نظرات کارشناسان و سیاست‌پژوهان است. همچنین از نظرات نمایندگان که مسائل واقعی جامعه را انعکاس می‌دهند و همچنین از توان و ظرفیت کارشناسی بخش خصوصی به‌ویژه اتاق بازرگانی، صنعت و سایر بنگاه‌های خصوصی که دارای ظرفیت بالای کارشناسی هستند نیز استفاده کرد.

از این رو می‌توان گفت رویکرد حاکم بر این الگو، رویکرد علمی و استفاده از تجربه‌هاست. تجربه‌های شخصی تدوین‌کنندگان و بررسی‌کنندگان، مزیتی دارد که با اشراف بر گذشته، مسیر راه آینده را نشان می‌دهد. تجارب موفق دیگر کشورها نیز کمک می‌کند تا راه رفته آنان و موفقیت حاصل از آن، چراغ راهنمایی برای مسیر آینده شود. البته این نوع تقلید نه تنها منفی نیست، بلکه مثبت بوده و ضمن اینکه زمان شناسایی مسئله را کوتاه می‌کند، روش‌های درست شناخت مسئله را نیز می‌آموزد.



همان طور که مشاهده می‌شود اجزای این الگو با ارتباط تعاملی که با یکدیگر دارند، و نیز با استفاده از اجزای تأثیرگذار اجتماعی، شبکه‌ای ارتباطی شکل می‌دهد، که با استفاده از این شبکه می‌توان با انعطاف و آزادی عمل بالا، به‌خوبی از نظرات و دیدگاه‌های همه افراد درگیر در مسئله، استفاده کرد، چرا که این نظرات و دیدگاه‌ها ترکیبی از رویکرد علم و تجربه را نیز به همراه دارد و سبب می‌شود که بتوان در شناسایی مسائل عمومی بین علم، عمل، تجربه و دانش پیوند مناسبی برقرار کرد.

### ۱۸-۲-۳ گام سوم: مسئله‌زدایی (راه‌حلیابی)

این مرحله که به درمان و حل مسئله عمومی توجه دارد، مرکب از اقدامات اساسی متعددی است تا بتوان مسائل عمومی را به‌صورت بنیادین حل کرد:

اقدام اول، به شناسایی مجموعه راه‌حل‌ها و گزینه‌ها اختصاص دارد.

اقدام دوم، به انتخاب راه‌حل مناسب‌تر و در نهایت طراحی سیاست می‌پردازد.

اقدام سوم، به طراحی سیاست اختصاص می‌یابد.

اقدام چهارم، به اجرای سیاست‌ها و کاربرد راه‌حل‌ها در عمل مربوط است.

اقدام پنجم، دریافت بازخورد و ارزیابی از میزان دستیابی به هدف است.

#### ۱۸-۲-۳-۱ تجزیه، تحلیل و گزینه‌سازی

سیاستگذار و نهادهای درگیر در این مرحله (مانند بوروکرات‌ها و سیاست‌پژوهان) به جمع‌آوری مجموعه‌ای از گزینه‌ها و راه‌حل‌های مختلف اما مرتبط می‌پردازند سپس راه‌حل‌ها را ارزیابی کرده و مزایا و معایب‌شان را بررسی می‌کنند. برای انجام این مهم، اقداماتی باید صورت پذیرد که عبارت‌اند از: شناسایی و تعیین اهداف، پیشنهاد گزینه‌های ممکن<sup>۱</sup> برای اقدام، تجزیه و تحلیل گزینه‌ها. پس از شناسایی اهداف و پیشنهاد گزینه‌های ممکن، در یک چارچوب زمانی معین هزینه‌ها، منافع و ضریب خطرپذیری هر گزینه مشخص و تلاش برای انتخاب گزینه برتر، شکل‌گیری، تهیه و

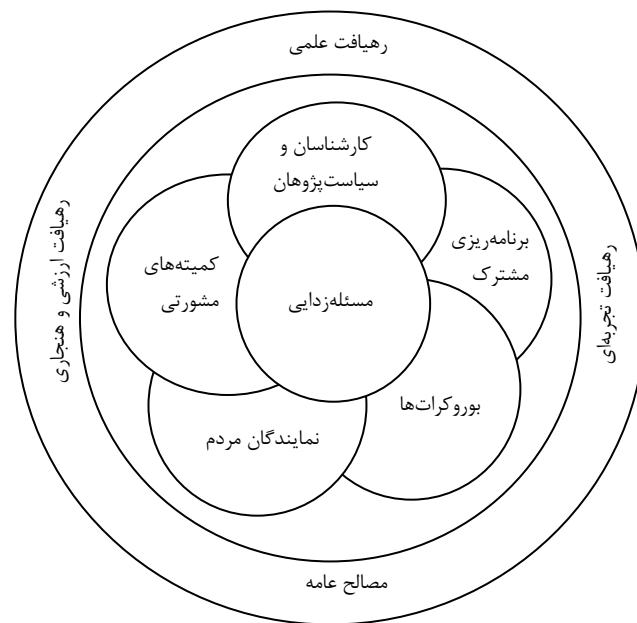
---

۱. منظور از ممکن، امکان‌پذیری در اجراست؛ یعنی راه‌حلیایی در دستور بررسی قرار گیرد که حداقل امکان اجرایی آن فراهم باشد.

تدوین سیاست عمومی صورت می‌پذیرد و در نهایت انتخاب انجام می‌گیرد.

### ۲-۳-۲-۱۸ انتخاب گزینه

انتخاب از بین گزینه‌های مختلف را مرحله تصمیم‌گیری در سیاستگذاری می‌گویند که در این مرحله پس از بررسی هر یک از گزینه‌ها و تبعات احتمالی آن، گزینه مناسب، به‌عنوان راه‌حل بهتر انتخاب می‌شود. چون در این مرحله بسیاری از راه‌حل‌های بالقوه باید به‌نحوی غربال و تنها یک یا چند راه‌حل محدود انتخاب و استفاده شود، از سیاسی‌ترین مراحل به‌شمار می‌آید. از این‌رو باید با سازوکارهایی، از میزان سیاسی شدن این مرحله و انتخاب براساس زمینه‌های سیاسی، کاسته شود و تلاش در جهت انتخاب عقلایی و بر مبنای مصالح و منافع عامه صورت پذیرد. با این هدف الگوی پیشنهادی برای مرحله مسئله‌زدایی به‌شرح شکل ذیل است.



شکل ۵-۱۸ الگوی مسئله‌زدایی در فرایند سیاستگذاری ایران

همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود برای مسئله‌زدایی با دو اقدام اساسی تجزیه و تحلیل و انتخاب گزینه برتر، ابتدا باید رویکردی را پیشنهاد کرد که مبتنی بر اوضاع آن جامعه باشد. پیشنهاد ما برای فرایند سیاستگذاری در ایران ترکیبی از رویکرد علمی، تجربی و ارزشی است. با ترکیب این سه، وضعیتی پیش می‌آید که به‌موجب آن، سیاستگذاران با کمک کارشناسان و سیاست‌پژوهان، به دنبال راه‌حل‌های ممکن خواهند بود که امکان اجرایی داشته و مبتنی بر ارزش‌های آرمانی، دینی و ایدئولوژیک، باشد و پس از یافتن راه‌های ممکن، با استفاده از ایده کارشناسان و پژوهشگران، کمیته‌های مشورتی و در یک برنامه‌ریزی مشترک با کارگروه نمایندگان، بوروکرات‌ها و کارشناسان، بهترین راه‌حل انتخاب می‌شود. آنچه در این مرحله تأکید می‌شود توجه به مصالح عامه با رویکرد حداکثرسازی رفاه و منافع عامه مردم است که شرح آن در صفحات قبل گذشت.

تجربه‌های موفق سایر کشورها و نهادهای سیاست‌پژوه و سیاستگذار در داخل و خارج کشور نیز، نکته مورد توجه در این مرحله از فرایند سیاستگذاری است که پیشنهاد می‌شود.

### ۳-۲-۱۸ طراحی سیاست

این مرحله که به طراحی و تصویب سیاست‌ها اختصاص دارد، درحقیقت به سیاست‌ها مشروعیت سیاسی می‌دهد و به تعبیر رایج، قانونی می‌شود. سیاستگذار پس از انتخاب گزینه مناسب باید تلاش کند گزینه انتخابی را به تصویب نهاد قانونی برساند، و با این اقدام سیاست‌ها را نهادینه کند. به‌منظور طراحی سیاست‌های مناسب نکات و ویژگی‌های زیر باید در سیاست‌ها اعمال شود:

۱. سیاست‌ها دارای جامعیت و به دور از نقص فنی و کیفی باشد. به‌گونه‌ای که نیازها و هدف‌های تمام یا بیشتر گروه‌های موجود در نظام را دربرگیرند.
۲. سیاست‌ها صریح، مفهوم و قاطع باشند، به‌گونه‌ای که فهم آنها به اطلاعات گوناگون در سطح عالی نیاز نداشته باشد و تفسیرهای متعدد و متفاوتی از آنها نشود.
۳. سیاست‌ها تا حدی انعطاف‌پذیر باشد، به‌گونه‌ای که اختیارات مدیران حفظ شده، در معرض موانع و محدودیت‌های متعدد قرار نگیرند.

۴. مکمل و هماهنگ با سیاست‌های کلی‌تر (مانند قانون اساسی و سیاست‌های کلی ابلاغی) باشد، و ارتباط سلسله‌مراتبی خود را با آنها حفظ کند.

۵. سیاست‌ها مستند به دلایل منطقی باشد، به این معنا که سیاست‌ها به دور از جهت‌گیری‌های شخصی، منطقه‌ای، بخشی، گروهی و سیاسی باشد و برمبنای استدلال‌های علمی و منطقی بنا گذارده باشد؛ زیرا تبعیض و دوگانگی نه تنها با منطق رشد و توسعه منطبق نیست، بلکه به تدریج شیرازه امور کل جامعه را از هم می‌پاشد - روندی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود.

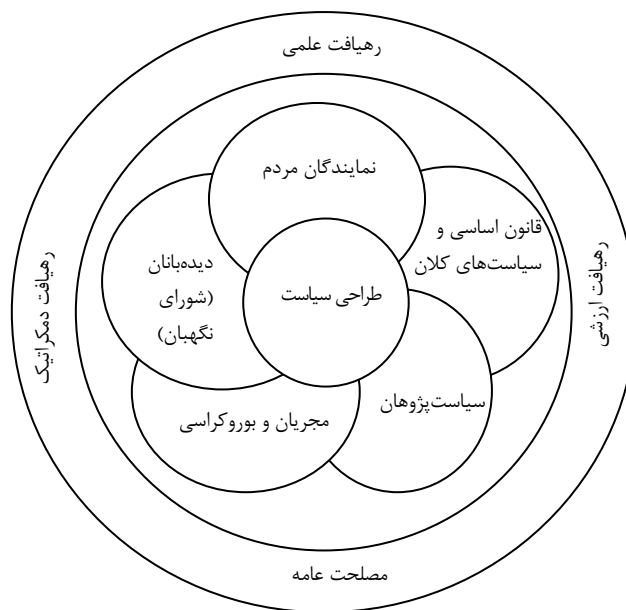
۶. سیاست باید به گونه‌ای طراحی شود که بتوان به طور عادلانه و به درستی آنها را اجرا کرد؛ در غیر این صورت ممکن است نتایجی کاملاً معکوس به بار آورد.

۷. سیاست‌ها باید با مقتضیات مکان و زمان تطبیق داشته باشد. تطبیق نداشتن با مقتضیات زمان و موقعیت مکانی، یا به طور کلی محیط، سیاست را عملاً از حیز انتفاع خارج می‌کند.

۸. سیاست‌ها باید به گونه‌ای طراحی شود که در صورت لزوم، قابلیت تجدیدنظر کلی داشته باشد.

توجه به نکات فوق و دارا بودن سیاست‌ها از ویژگی‌های بیان شده، سبب می‌شود تا ضمن آنکه سیاست‌ها پاسخ‌گوی نیاز عمومی جامعه و برطرف‌کننده مشکل عمومی باشد، قابلیت اجرایی بالا نیز پیدا کند. برای دستیابی به این مهم الگوی زیر در مرحله طراحی سیاست، پیشنهاد می‌شود.

براساس الگوی پیشنهادی، نگاه حاکم در مرحله طراحی سیاست، نگاه علمی همراه با در نظرگیری ارزش‌های جامعه و مبتنی بر روندی دمکراتیک خواهد بود. همچنین در این بخش، مصلحت عامه تعیین‌کننده نوع سیاست‌ها و کیفیت آنهاست. هر سیاستی که مشروعیت می‌یابد باید به منظور مصالح و منافع عامه مردم باشد. تحلیل حداکثر دستاورد اجتماعی در مرحله قبل (انتخاب راه‌حل) صورت می‌پذیرد. اما در این مرحله نتیجه آن تحلیل، در مشروعیت‌بخشی سیاست‌ها اعمال می‌شود.



شکل ۶-۱۸ الگوی پیشنهادی طراحی سیاست

در لایه زیرین این الگو، عوامل پنج‌گانه‌ای وجود دارد که در تعامل با هم، مرحله طراحی سیاست را شکل می‌دهد، به گونه‌ای که سیاست‌های نهادینه شده بتواند با در اختیار داشتن ویژگی‌های پیش‌گفته، حداکثر قابلیت را داشته باشد. این عوامل عبارت‌اند از: نمایندگان مردم، دیده‌بانان یا همان شورای نگهبان، مجریان و بوروکراسی‌ها، سیاست‌پژوهان و قانون اساسی و سیاست‌های کلان نظام. نمایندگان حافظان حقوق و منافع مردم‌اند و به زبان مردم حرف می‌زنند و چارچوب قوانین اساسی و سیاست‌های کلان را شکل می‌دهند. شورای نگهبان یا دیده‌بانان به انطباق سیاست‌های تصویبی با اصول کلی و قانون اساسی می‌پردازند. مجریان و بوروکراسی‌ها ساختارهای اجرایی را فراهم می‌کنند و ابزار اجرای قانون را در فرایند تصویب آن، مشخص می‌کنند و سیاست‌پژوهان نیز حاملان رسالت علمی هستند که به حداکثرسازی منطق علمی در سیاست‌ها می‌پردازند. از این رو براساس این الگو سیاستی مشروعیت می‌یابد که ضمن پاسخ‌گویی به

مسئله عمومی جامعه و داشتن قابلیت اجرایی، به منظور مصالح عامه مردم و منطبق بر ارزش‌های جامعه است.

#### ۴-۳-۲-۱۸ اجرای سیاست

همان‌طور که در بخش‌های پیشین گفته شد، اجرا یکی از اقداماتی است که طی سال‌های اخیر در فرایند سیاستگذاری جای گرفته است، و به‌عنوان یکی از فرایندهای پیچیده، سیاست‌های عمومی را به اقدامات عملیاتی تبدیل می‌کند. در گذشته اجرا را جدای از فرایند سیاستگذاری در نظر می‌گرفتند. از این‌رو سیاستگذاران به تدوین و تصویب سیاست‌ها می‌پرداختند و مجریان به اجرای آنها که این جدایی میان سیاستگذاری و اجرا سبب می‌شد بسیاری از سیاست‌های به‌ظاهر آراسته و حتی مبتنی بر بنیادهای علمی، عقلی و منطقی، در اجرا قابلیت اجرایی پیدا نکند. علت آن هم بی‌اطلاعی سیاستگذاران از وضعیت اجرا و ساختارهای آن بود. لذا بدون آنکه قابلیت امکان‌پذیری اجرای سیاست‌ها بررسی شود و ابزار لازم برای آن تعیین شود، سیاست‌ها تصویب می‌شد و در عمل با مشکل مواجه می‌شد. این مشکل تا حدودی در عرصه سیاستگذاری امروز ایران نیز مشاهده می‌شود و به‌علت ضعف سازوکارهای اجرایی، موارد زیادی از سیاست‌ها مشاهده می‌شود که در عمل قابلیت اجرایی نداشته و نتوانسته اجرا شود.

از این‌رو باید مدلی در فرایند سیاستگذاری تعریف شود تا به‌موجب آن سازوکارهایی که لازم است سیاستگذاران برای اجرای سیاست‌ها در نظر گیرند، مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا بر این باوریم که بزرگ‌ترین مشکل در اجرای سیاست‌ها فراهم نکردن تمهیدات خاص در مرحله شکل‌گیری است و در مرحله تدوین سیاست‌ها باید نظام‌هایی را تعبیه کرد که عوامل بازدارنده در فرایند اجرا حداقل شود. قبل از هرچیز پیشنهاد می‌شود سیاستگذاران به عوامل مؤثر اجرا که در دو بخش بیرون و درون نظام هستند، توجه لازم را داشته باشند.

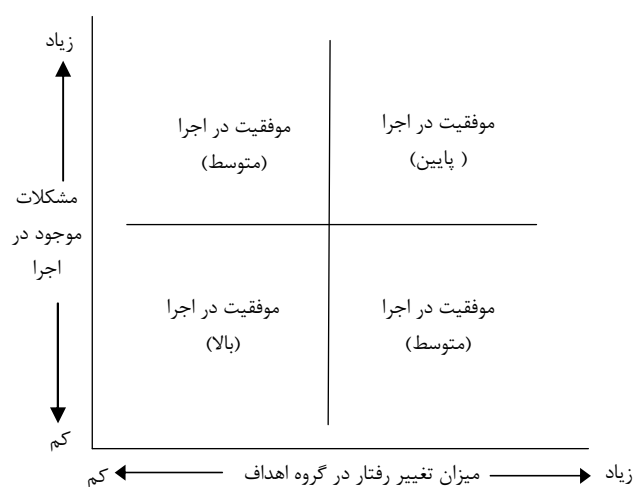
#### الف) عوامل بیرونی

- منابع مالی، اطلاعاتی و انسانی،
- کنترل و نظارت بر اجرا،

- سازوکارهای تغییر و اصلاحات لازم،
- پیچیدگی‌های اداری و بوروکراتیک،
- برنامه‌های تشویقی برای مجریان اعم از سازمان‌ها، نمایندگی‌ها و شهروندان.

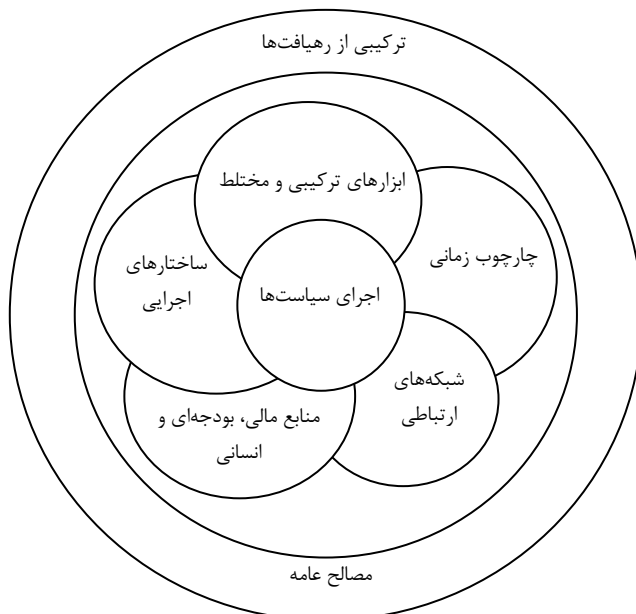
#### ب) عوامل درونی

- وضوح سیاست‌ها و همه فهم بودن آنها،
- تعداد اهدافی که در سیاست‌ها نهفته است؛ هرچه اهداف زیاد باشد بر دشواری اجرا افزوده می‌شود،
- ابعاد گروه هدف؛ هرچه گروه هدف وسیع‌تر و متنوع‌تر باشد، اثرگذاری بر رفتار اعضا دشوارتر خواهد بود،
- میزان تغییر رفتاری که سیاست‌ها در نظر دارند در گروه هدف ایجاد کنند، تعیین‌کننده میزان مشکلاتی است که در اجرا پدید خواهند آمد. در واقع عمق و گستردگی تغییر، ارتباط مستقیمی با اجرا و مشکلات حاصل از آن دارد و هر میزان که تغییر، گستردگی و عمق بیشتری داشته باشد، مشکلات اجرایی بیشتر خواهد بود.



شکل ۱۸-۲ رابطه تغییر رفتار در گروه هدف و میزان موفقیت سیاست‌ها

اکنون با در نظرگیری نکات فوق، باید الگویی برای فرایند اجرا در مرحله تدوین طراحی کرد که بتواند قابلیت اجرای سیاستها را حداکثر کند و سیاستگذاران با اطمینان از اینکه سیاستها در مرحله اجرا با مشکل چندانی مواجه نخواهند شد، آنها را نهایی سازند. این الگو براساس مبنایی که در ابتدای این فصل تعیین شده است به شرح شکل زیر می‌باشد.



شکل ۸-۱۸ الگوی پیشنهادی اجرای سیاستها (در مرحله تدوین)

براساس الگوی پیشنهادی فوق، سیاستگذاران در مرحله تدوین و تصویب سیاستها، باید با رویکرد ترکیبی علمی، تجربه‌ای، ارزشی، هنجاری و رعایت منافع افراد و گروه‌های درگیر در اجرا و نیز مبتنی بر مصالح عامه مردم و با استفاده از تجربه‌های موفق سایر کشورها، ابزارهای اجرای سیاستها و ساختارهای اجرایی را تعیین کنند، منابع مالی و بودجه‌ای را مشخص کنند، چارچوب و دوره زمانی اجرای سیاست را معین کنند و یا به عبارت دیگر جدول زمانی برای اجرای سیاست طراحی نمایند و در نهایت عوامل فوق در تعامل با یکدیگر می‌توانند وضعیتی را ایجاد کنند که به موجب آن اجرای موفق سیاستها تضمین شود.



البته برای دستیابی به این مهم باید از گروه‌های هدف (گروه‌هایی که سیاست‌ها برای آنها تصویب می‌شود)، بوروکرات‌ها و مجریان اصلی سیاست‌ها، کارشناسان و پژوهشگران در فرایند تعیین و تصویب سیاست، کمک بگیرند.

سه نکته در این الگو، قابل توجه است: نکته نخست آنکه، اجرای سیاست‌ها در ایران باید با دو روش بالا به پایین و پایین به بالا به صورت ترکیبی، انجام پذیرد؛ زیرا در وضعیت فعلی با توجه به نقش زیاد دولت و اعمال سیاست‌ها توسط او، نمی‌توان از دولت و ظرفیت‌های بالای آن غافل شد. ازسویی و به‌منظور توسعه نهادهای مدنی و محلی و نیز بخش خصوصی با اعمال رویکرد پایین به بالا می‌توان از ظرفیت‌های بالقوه آن استفاده کرد.

نکته دوم الگوی اجرای سیاست‌هاست، که براساس الگوی پیشنهادی، از الگوی توسعه سازمانی استفاده شده است. این الگو یک رهیافت مشارکتی به‌جای سلسله‌مراتبی توصیه می‌کند که تا اندازه‌ای با مدل کنش ارتباطی و پایین به بالا مشابه است و به نیازهای روانی و اجتماعی مجریان و ذی‌نفعان توجه دارد و از ظرفیت‌های محلی و تخصص مجریان اصلی و از توان کارکنان سطوح عملیاتی برای اجرای مؤثر سیاست‌ها استفاده می‌کند.

نکته سوم نیز استفاده از شبکه‌های ارتباطی است که این شبکه متشکل از اجزای درون دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی است که با پیوند با یکدیگر، شبکه‌ای از ارتباطات را شکل می‌دهند که با تعامل و توافق به اجرای سیاست‌ها کمک می‌کنند.

### ۵-۳-۱۸ ارزیابی و اصلاح

ارزیابی سیاست‌ها به معنای بررسی عینی، منظم و تجربی آثار جاری سیاست‌ها و میزان موفقیت آنها در دستیابی به هدف و نیز سنجش کارایی سیاست‌هاست که در دو مرحله حین اجرای سیاست و پس از اجرای آن، انجام می‌شود. براساس این تعریف، ابعاد ارزیابی سیاست‌ها عبارت‌اند از: ۱. ارزیابی پیامدها و آثار یک سیاست، ۲. ارزیابی میزان موفقیت یک سیاست، ۳. ارزیابی کارایی یک سیاست.

هدف از ارزیابی سیاست در ابعاد فوق، ارائه بازخورد به سیاستگذار به منظور اصلاح سیاست‌ها برای دستیابی بهتر به اهداف تعیین شده است. این هدف کلی را می‌توان در اهداف خرد ذیل تجزیه کرد.

- **پاسخ‌گویی:** ارزیابی ابزاری است که طی آن باعث می‌شود افرادی که اجرای سیاست‌ها به آنان سپرده شده است، در برابر اقدامات خود پاسخ‌گو باشند.
- **کنترل:** کنترل بر اجرای سیاست‌ها و هدایت آن باعث می‌شود تا انگیزه‌ها، استعدادها و تمایلات افراد حرفه‌ای مسئول اجرای سیاست به‌طور مداوم از طریق دستورالعمل‌ها و رویه‌ها هدایت شود.
- **ایجاد تغییر:** با انجام ارزیابی مستمر، نقاط ضعف سیاست‌ها آشکار شده، و تغییرات لازم ایجاد می‌شود.
- **وضوح و روشنی:** اهداف اولیه سیاست‌ها ممکن است با توافقاتی که به مصوبه‌های قانونی منجر می‌شود، منحرف گردد. ارزیابی می‌تواند با بررسی نتایج و جهت سیاست‌ها، از این امر جلوگیری کند.
- **الزامات قانونی:** قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها نتیجه انجام ارزیابی‌هاست. ارزیابی سیاست‌ها با اهداف فوق، کارکردهایی دارد، برخی از مهم‌ترین کارکردهای آن عبارتند از:
  - **کارکردهای اطلاعاتی:** ارزیابی متضمن فراهم ساختن بازخورد و ایجاد اطلاعاتی است که می‌تواند برای اصلاح برنامه‌های در حال اجرا مورد بهره‌برداری قرار گیرد.
  - **کارکردهای حرفه‌ای:** کارکرد حرفه‌ای ارزیابی درک سیاستگذار را از وسیله و هدف یک برنامه بالا برده، اثربخشی یا شکست برنامه‌ها و راهبردهای مورد استفاده را نشان می‌دهد و اقدامات اصلاحی را توصیف می‌کند.
  - **کارکردهای سازمانی:** ارزیابی سیاست‌ها به سازمان‌ها کمک می‌کند با بررسی اهداف، کاهش تشریفات اداری و روشن کردن شیوه‌های عملیاتی در کارکردهای عادی روزانه به تجدیدنظر و نوسازی سازمانی خود بپردازد.
  - **کارکردهای سیاسی:** تنظیم برنامه و دامن زدن به بحث در مورد مسائل مهم، از جمله کارکردهای سیاسی ارزیابی است و از این طریق مشارکت شهروندان افزایش می‌یابد.
  - **کارکردهای اجتماعی - روان‌شناختی:** کارکرد آرام‌بخش و امنیت خاطر اجتماعی که با

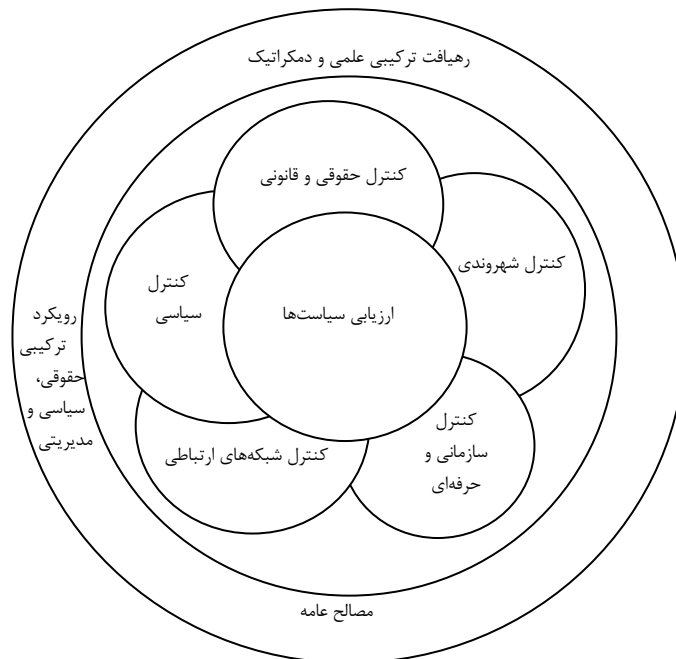
انجام ارزیابی به شهروندان انتقال می‌یابد، از نکات مهم ارزیابی سیاست‌هاست. ارزیابی با این کارکرد به بهبود و تقویت اعتماد عمومی کمک می‌کند و سرمایه اجتماعی افزایش می‌یابد.

برای اینکه ارزیابی سیاست‌ها، بتواند به اهدافی که بیان شد دست یابد و کارکردهای فوق را به همراه داشته باشد، لازم است الگویی طراحی شود که اجزای آن تأمین‌کننده کارکردهایی باشد که ترکیبی از کارکردهای حرفه‌ای و سیاسی است. منظور از کارکردهای حرفه‌ای و سیاسی آن است که ارزیابی‌ها به گونه‌ای باشد که هم آستانه پاسخ‌گویی به شهروندان را بالا ببرد و هم از لحاظ تکنیکی و حرفه‌ای میزان کمی دستیابی به هدف و نیز میزان کارایی سیاست را نشان دهد تا اقدامات لازم برای اصلاح صورت پذیرد. به منظور دستیابی به این مهم الگویی را باید پیشنهاد کرد که اجزای متعامل آن مبتنی بر دو روش کلی و سیاسی و محققانه و علمی باشد و رویکرد حاکم بر آن نیز ترکیبی از سه رویکرد سیاسی<sup>۱</sup>، حقوقی<sup>۲</sup> و مدیریت<sup>۳</sup> باشد<sup>۴</sup>.

نویسندگان بر این باورند که اوضاع سیاسی و فرهنگی ایران نه روش علمی، محققانه یا روش کلی و سیاسی را پذیراست و نه تک‌بعدی نگاه کردن به هر یک از رویکردها، پاسخ‌گوی نیاز نهاد سیاستگذاری خواهد بود. لذا باید به صورت ترکیبی به این دو بُعد توجه کرد. با این مبنا الگوی ارزیابی سیاست‌ها در شکل ۹-۱۸، ترسیم می‌شود. براساس الگوی پیشنهادی، هدف اصلی ارزیابی سیاست‌ها، مصالح عامه است؛ یعنی با ارزیابی می‌خواهیم مشخص کنیم به چه میزان مصالح عامه و منافع آنان تأمین شده است. رویکرد حاکم بر این نوع ارزیابی، ترکیبی از رویکردهای سیاسی، حقوقی و مدیریتی خواهد بود و برای تأمین هدف اصلی، ترکیبی از دو رهیافت علمی و دمکراتیک جواب خواهد داد. براساس این مبنا، پنج نوع کنترل در تعامل باهم اجزای ارزیابی را شکل خواهد داد، که عبارت‌اند از: کنترل شهروندی، کنترل سازمانی و حرفه‌ای، کنترل شبکه‌های ارتباطی، کنترل سیاسی و کنترل حقوقی و قانونی.

1. Political Approach
2. Legal Approach
3. Managevial Approach

۴. رحمت‌اله قلی‌پور، تصمیم‌گیری سازمان و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، سمت، ۱۳۸۷.



شکل ۹-۱۸ الگوی پیشنهادی ارزیابی سیاستها

ارزیابی براساس الگوی فوق با توجه به جامعیت آن، سبب می‌شود سیاستها را در حین اجرا، افراد و نهادهای مختلف رسمی و غیررسمی کنترل کرده و به‌صورت کامل و در مسیر اهداف، اجرایی شوند. بنابراین در این الگو از یکسو کنترل نهادی (سازمانی و حرفه‌ای) صورت می‌پذیرد و سازمان‌های مسئول به ارزیابی اجرای سیاست‌های تصویبی می‌پردازند و از سوی دیگر کنترل شهروندی انجام می‌پذیرد و شهروندان به‌عنوان دیده‌بانان واقعی، اجرای سیاستها را کنترل می‌کنند. همچنین ارزیابی با روش شبکه‌های ارتباطی کمک می‌کند تا ضمن انعطاف‌پذیری و آزادی عمل جای کنترل همه‌جانبه و سلسله‌مراتبی را بگیرد، نظام ارزیابی را مانند شبکه پیچیده‌ای از روابط در نظر می‌گیرد که با برقراری شبکه‌های ارتباطی به حل مسائل می‌پردازد. لذا این روش که متأثر از الگوی حکمرانی خوب است، سعی می‌کند تا ضمن حفظ

و تأمین مصالح عمومی و نیز استفاده از نظرات و ظرفیت‌های مدنی و خصوصی، نظامی از ارزیابی سیاست‌ها ارائه کند که از جامعیت کافی برخوردار بوده و بتواند از فرایندها، بازده ارزیابی دقیق به دست آورد.

### ۳-۱۸ جمع‌بندی

در این فصل تلاش شد برای هر یک از مراحل سه‌گانه سیاستگذاری (مسئله‌یابی، مسئله‌شناسی و مسئله‌زدایی) الگویی معرفی شود که دو هدف مهم را محقق کند؛ هدف نخست جبران ضعف‌های پیش‌گفته در نظام سیاستگذاری موجود در کشور و هدف دوم، بهبود ارتباط سیاستگذاران با شهروندان و سایر اجزای مؤثر در شبکه و جامعه سیاستگذاری.

به‌منظور دستیابی به هدف‌های فوق و با استفاده از رویکرد عقلانی در تصمیم‌گیری و نیز توجه به تأثیر مشارکت شهروندان در این عرصه و با پذیرش این واقعیت که تغییرات دنیای امروز و پیچیدگی مشکلات عمومی از یک‌سو و تنوع نیازهای شهروندان از سوی دیگر، امکان پاسخ‌گویی به نیازهای متنوع و حل مشکلات پیچیده با اتکای صرف به رویکردهای سنتی و ساختارهای بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی در نظام اداری و سیاستگذاری، فراهم نخواهد بود، الگویی معرفی شده است که شبکه‌ای از ارتباط تعاملی و منسجم را بین اجزای مختلف نظام سیاستگذاری شکل می‌دهد. در این شبکه سیاست‌ها با استفاده از روش‌های اساسی و تعیین‌کننده عقلایی، سیاسی و دموکراتیک، تدوین و تعیین می‌شود. این روش‌ها در چارچوب مصالح عامه و منافع شهروندان و متأثر از رهیافت‌های علمی، ارزشی و تجربی است.

پیشنهاددهندگان این الگو بر این باورند که با کاربرد الگوی پیشنهادی، ضمن آنکه می‌توان فرایند بررسی سیاست‌ها را کوتاه کرد، بر میزان علمی و فنی شدن آن افزود و در نهایت امکان‌سنجی اجرای آن را بهبود بخشید؛ زیرا شبکه تعریف شده مبتنی بر اراده شهروندان است و آنچه که مبتنی بر اراده آنان باشد، اجرای آن آسان‌تر و کم‌هزینه‌تر خواهد بود، ضمن آنکه به واقعیت‌های جامعه که همان مشکلات واقعی جامعه باشد، نزدیک‌تر است.



پیوست







## قانون مدیریت خدمات کشوری

### فصل اول - تعاریف

**ماده (۱) - وزارتخانه:** واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.

**ماده (۲) - مؤسسه دولتی:** واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد.

کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

**ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی:** واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

**ماده (۴) - شرکت دولتی:** بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

**تبصره «۱» -** تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از ۵۰ درصد است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

**تبصره «۲»** - شرکتهایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا صادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

**تبصره «۳»** - احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

**ماده (۵) - دستگاه اجرایی:** کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

**ماده (۶) - پست سازمانی:** عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد ایجاد خواهد شد.

**ماده (۷) - کارمند دستگاه اجرایی:** فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.

**ماده (۸) - امور حاکمیتی:** آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

از قبیل:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی

و سیاسی،

ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد،

ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم،

د) فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،

هـ) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،

و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،

ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی - اسلامی،  
 ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،  
 ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،  
 ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور،  
 ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های  
 واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،  
 ل) بخشی از امور مندرج در مواد (۹، ۱۰ و ۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در  
 اصول (۲۹ و ۳۰) قانون اساسی که انجام آن توسط بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و  
 مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد،  
 م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب  
 قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

**ماده (۹) - امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی:** آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی  
 حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد  
 می‌گردد، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان،  
 توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و  
 تبلیغات اسلامی.

**ماده (۱۰) - امور زیربنایی:** آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که  
 موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد، از قبیل: طرح‌های آب  
 و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.

**ماده (۱۱) - امور اقتصادی:** آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری  
 از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند،  
 از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از  
 طرح‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون.

**ماده (۱۲) - سازمان:** منظور از سازمان در این قانون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور  
 می‌باشد.

## فصل دوم راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

**ماده (۱۳) -** امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول (۲۹ و ۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد:

۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف،
  ۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی،
  ۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی،
  ۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات،
  ۵. ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.
- تبصره «۱» -** اگر انجام امور موضوع این ماده به یکی از طرق چهارگانه فوق‌الذکر (۱) لغایت (۴) مقدور نباشد ایجاد و اداره واحدهای دولتی وظیفه دولت است.
- تبصره «۲» -** تأیید صلاحیت علمی و اخلاقی کلیه افراد موضوع این قانون که به موجب این ماده در بخش‌های آموزشی، بهداشتی و فرهنگی اشتغال خواهند داشت مطابق ضوابط فصل ششم این قانون و تأیید استانداردهای مربوط و کیفیت و قیمت خدمات نیز مطابق قوانین و مقررات مربوط است.
- ماده (۱۴) -** امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیردولتی (تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) انجام خواهد شد و در موارد استثنایی با تصویب هیئت وزیران توسط بخش دولتی انجام خواهد شد.
- ماده (۱۵) -** امور تصدی‌های اقتصادی با رعایت اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. دولت مکلف است با رعایت قوانین و مقررات مربوط از ایجاد انحصار، تزییع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان جلوگیری و فضای رقابت سالم و رشد و توسعه و

امنیت سرمایه‌گذاری و برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد و فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت لازم و رفع بیکاری را فراهم نماید.

**ماده (۱۶) -** به‌منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هر دو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اقدامات ذیل را به‌عمل آورند.

الف) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی ارائه فعالیت‌ها و خدمات، در چارچوب متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات مذکور در بودجه مصوب سالیانه ملی و استانی با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان.

ب) تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده.

ج) انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن و تعیین تعهدات طرفین.

د) اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابه‌جایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان در چارچوب احکام قانون بودجه سالیانه جابه‌جایی اعتبارات ملی براساس احکام قانون بودجه سالیانه خواهد بود.

ه) برای اجرای نظام قیمت تمام شده، اختیارات لازم اداری و مالی به مدیران، به‌موجب آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تعیین می‌گردد.

و) اعتباراتی که براساس قیمت تمام شده در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، به‌عنوان کمک تلقی شده و پس از پرداخت به حساب بانکی واحدهای ذی‌ربط به هزینه قطعی منظور می‌گردد. مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به تحقق اهداف و نتایج پیش‌بینی شده در تفاهم‌نامه در مدت مدیریت خود مسئول و به نهادهای نظارتی پاسخ‌گو خواهند بود و موظف‌اند گزارش اقدامات مربوطه را هر شش ماه یک بار به سازمان ارائه نمایند و

سازمان نیز مکلف است گزارش عملکرد این ماده را یک ماه قبل از ارسال لوایح بودجه سالیانه به مجلس تقدیم نماید.

**تبصره «۱»** - دستگاه‌هایی که با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران امکان محاسبه قیمت تمام شده محصولات و خدمات خود را نداشته باشند از طریق محاسبه هزینه تمام شده اقدام خواهند نمود.

**تبصره «۲»** - احکام این ماده می‌باید ظرف یک سال توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا شده و از سال ۱۳۸۷ بودجه دستگاه‌های موضوع این قانون فقط با رعایت مفاد این ماده قابل تنظیم و ارائه می‌باشد.

**ماده (۱۷)** - به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.

**تبصره** - شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.

**ماده (۱۸)** - کارمندان بخش‌های غیردولتی که براساس احکام پیش‌بینی شده در این قانون، تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری که حسب قوانین و مقررات مربوط معین خواهد شد را عهده‌دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند.

کارفرمایان این کارمندان موظف‌اند با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخ‌گوی مقامات و یا مراجع ذی‌صلاح در این رابطه خواهند بود. دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در احقاق حقوق کارمندان از محل ضمانت‌نامه دریافت شده تعهدات کارمندان ذی‌ربط را پرداخت نمایند.

**ماده (۱۹) -** دستگاه‌های اجرایی به منظور ارتقای مستمر در کیفیت و کمیت ارائه خدمات خود مجاز خواهند بود، برای انجام خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های توسعه مدیریت نظیر استقرار نظام‌های نوین مدیریتی، بازرگری و پالایش وظایف و مأموریت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، توسعه و مدیریت سرمایه‌های انسانی و فناوری‌های نوین اداری با مراکز آموزشی، پژوهشی، دولتی و مؤسسات خصوصی تأیید صلاحیت شده توسط سازمان، با رعایت مقررات ذی‌ربط عقد قرارداد نمایند.

**ماده (۲۰) -** دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی‌ربط خود سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند. نظام پیشنهادهای و نحوه پرداخت پاداش براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**ماده (۲۱) -** با کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرایی که تمام یا بخشی از وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد به یکی از روش‌های ذیل عمل خواهد شد:

الف) انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر،

ب) بازخرید سنوات خدمت،

ج) موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال،

د) انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده می‌باشد. در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه جابه‌جایی تغییر صندوق ذی‌ربط با حفظ سوابق مربوط توسط دولت تأمین می‌گردد،

ه) انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند.

**تبصره «۱» -** در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.

**تبصره «۲» -** در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه ذی‌ربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش

غیردولتی مجاز می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره «۳»** - کارمند می‌تواند سه طریق از طرق پنج‌گانه فوق را به ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام کند. دستگاه مربوطه مکلف است با توجه به اولویت تعیین شده از سوی کارمند یکی از روش‌ها را انتخاب و اقدام کند.

**ماده (۲۲)** - دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند به منظور تقویت و حمایت از بخش غیردولتی اقدامات لازم برای آموزش، سازمان‌دهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری و خرید خدمات از بخش غیردولتی براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، به عمل آورند.

**ماده (۲۳)** - ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد.

**تبصره «۱»** - دستگاه‌هایی که براساس وظایف قانونی خود برای ارائه خدمات به مردم عهده‌دار انجام برخی از امور فوق می‌باشند با رعایت احکام این فصل از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.

**تبصره «۲»** - مناطق محروم کشور تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه نیافته‌اند با تصویب هیئت وزیران از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.

**ماده (۲۴)** - در راستای اجرای احکام این فصل کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند از تاریخ تصویب این قانون اقدامات ذیل را انجام دهند:

الف) حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را احصا و با رعایت راهکارهای مطروحه در این فصل نسبت به واگذاری آنها اقدام نمایند. به نحوی که طی هر برنامه ۲۰ درصد از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل واگذاری کاهش یابد.

ب) تعداد مجوزهای استخدامی مذکور در ماده (۵۱) این قانون به نحوی تعیین گردد که تعداد کارمندان دستگاه‌های اجرایی که به هر نحو حقوق و مزایا دریافت می‌کنند و یا طرف قرارداد می‌باشند هر سال به میزان ۲ درصد در امور غیرحاکمیتی نسبت به سال قبل کاهش یابد.



ج) حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند استخدام نمایند. تبصره «۱» - وظایف حاکمیتی موضوع ماده (۸) این قانون از شمول این ماده مستثنا هستند.

تبصره «۲» - آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل وظیفه قابل واگذاری در چارچوب این قانون، حمایت‌های دولت برای توسعه بخش غیردولتی و نحوه خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی و تعیین تکلیف کارمندان واحدهای واگذار شده و سایر موارد بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره «۳» - دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور موظف‌اند اجرای این فصل را در دستگاه‌های اجرایی کنترل نموده و با مدیران متخلف برخورد قانونی نمایند.

### فصل سوم حقوق مردم

ماده (۲۵) - مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی، خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو ورود ادا نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضا می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند.

تبصره «۱» - اصول و مفاد منشور فوق‌الذکر، متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره «۲» - دستگاه‌های اجرایی می‌توانند متناسب با وظایف و شرایط خاص دستگاه مربوط علاوه بر موارد فوق، مواردی را با رعایت منشور اخلاقی مصوب هیئت وزیران به آن اضافه نمایند.

ماده (۲۶) - دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا نموده و از طریق وسایل ارتباط جمعی به‌ویژه صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران سطح آگاهی عمومی در این زمینه را ارتقا داده و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند.

ماده (۲۷) - مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق

یکسان برخوردارند، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند حداکثر ظرف سه ماه، مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولان دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخ‌گویی به مردم و شکایت آنان را به‌عهده خواهند داشت.

**ماده (۲۸) -** دولت مکلف است به‌منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقا، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.

### فصل چهارم ساختار سازمانی

**ماده (۲۹) -** دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند سازمان‌دهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد با رعایت موارد ذیل انجام دهند:

الف) سقف پست‌های سازمانی با رعایت راهبردهای مذکور در فصل دوم این قانون و با پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ب) تشکیلات و سقف پست‌های سازمانی مصوب حداقل پس از یک برنامه و حداکثر پس از دو برنامه پنج‌ساله متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه جدید مورد بازنگری و تصویب مجدد قرار خواهد گرفت.

ج) به‌منظور کوتاه نمودن مراحل انجام کار و سلسله‌مراتب اداری، سطوح عمودی مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با احتساب بالاترین مقام اجرایی در هر واحد سازمانی، به قرار ذیل تعیین می‌گردد:

- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی: حداکثر در چهار سطح،
- واحدهای استانی: حداکثر سه سطح،
- واحدهای شهرستانی، مناطق و نواحی هم‌تراز: حداکثر دو سطح،
- سایر واحدهای تقسیمات کشوری: یک سطح.

د) هرکدام از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل که تحت نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شوند، می‌توانند حداکثر (۵) معاون و سایر مؤسسات دولتی حداکثر (۳) معاون یا عناوین مشابه در ساختار تشکیلاتی خود پیش‌بینی نمایند و متناسب با حجم کار و تنوع وظایف و تعداد پست‌های سازمانی هر معاون می‌تواند حداکثر (۵) مدیرکل یا مدیر یا رئیس یا عناوین مشابه داشته باشد.

پست‌های مدیریتی مورد نیاز حوزه وزیر یا رئیس مؤسسات دولتی از سرجمع پست‌های مدیریتی مذکور در این بند تأمین خواهد شد.

ه) تعداد پست‌های مشاور برای مقامات اجرایی مذکور در بندهای «الف، ب و ج» ماده (۷۱) حداکثر ۱۰ و برای سایر مقامات اجرایی مذکور در این ماده حداکثر چهار و برای رؤسای مؤسسات دولتی با گستره کشوری حداکثر سه پست در سقف پست‌های مصوب تعیین می‌گردد.

ی) واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به‌استثنای استانداری‌ها) با رعایت ماده (۲۹) این قانون حداکثر در سطح اداره کل سازمان‌دهی می‌شوند و سازمان‌های موجود در این سطح تغییر می‌یابند.

ط) در صورتی که دستگاه‌های اجرایی مطابق شرح وظایف قانونی و تشکیلات مصوب خود الزاماً موظف به ارائه خدماتی در شهرستان‌های کمتر از هفتاد هزار نفر جمعیت و بخش‌های کمتر از سی هزار نفر جمعیت باشند در صورتی که در تاریخ تصویب این قانون ساختمان‌های واحدهای اداری ذی‌ربط احداث نشده باشند موظفاند کارمندان ذی‌ربط خود را در مجتمع اداری مراکز شهرستان و بخش که به‌عنوان نمایندگی تحت نظر فرماندار و بخشدار ایجاد می‌گردد مستقر نموده و از ایجاد واحدهای مستقل خودداری نمایند.

افزایش جمعیت این‌گونه شهرها موجب لغو این حکم برای واحدهای ذی‌ربط نمی‌گردد. هزینه‌های پشتیبانی و خدماتی این مجتمع‌ها در بودجه وزارت کشور (استانداری‌ها) پیش‌بینی می‌گردد. در سایر شهرها با تشخیص هیئت وزیران اجرای این بند امکان‌پذیر می‌باشد.

آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.  
ماده (۳۰) - وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل که تحت نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شوند، در صورت ضرورت با تأیید سازمان و تصویب هیئت وزیران می‌توانند حسب

وظایف قانونی خود در برخی از سطوح تقسیمات کشوری واحد سازمانی داشته باشند. در این صورت کلیه واحدهای وابسته به یک وزارتخانه و مؤسسات مستقل وابسته به رئیس‌جمهور در هریک از سطوح تقسیمات کشوری در یک واحد سازمانی ادغام و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند.

موارد استثنا از حکم اخیر این ماده با تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. **ماده (۳۱) -** دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند تشکیلات تفصیلی خود را با رعایت مفاد ماده (۲۹) تهیه و یک نسخه از آن را به سازمان ارسال دارند. سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ وصول پیشنهاد، مغایرت و یا عدم مغایرت با الگوها، ضوابط و شاخص‌های مذکور را اعلام نماید. دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظف‌اند پس از اصلاح موارد مغایر، تأییدیه سازمان را کسب نمایند.

**ماده (۳۲) -** هریک از کارمندان دستگاه‌های اجرایی، متصدی یکی از پست‌های سازمانی خواهند بود و هرگونه به‌کارگیری افراد و پرداخت حقوق بدون داشتن پست سازمانی مصوب پس از یک سال از ابلاغ این قانون ممنوع است.

**تبصره -** دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به‌صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به‌کار گیرند.

**ماده (۳۳) -** تنظیم تشکیلات داخلی واحدهایی از دستگاه‌های اجرایی که براساس قیمت تمام شده (موضوع ماده (۱۶) این قانون) اداره می‌شود برعهده آنها بوده و نسخه‌ای از تشکیلات خود را جهت تطبیق با ضوابط به سازمان ارسال خواهند داشت.

**ماده (۳۴) -** تنظیم شرح وظایف و ایجاد هرگونه واحد و پست سازمانی در دستگاه‌های اجرایی صرفاً در چارچوب وظایف قانونی مصوب آنها مجاز می‌باشد. سازمان مکلف به نظارت بر حسن انجام این کار می‌باشد.

**ماده (۳۵) -** کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در چارچوب احکام این فصل حداکثر ظرف مدت یک سال نسبت به پیشنهاد اصلاح ساختار سازمانی خود اقدام نمایند.

**تبصره -** پست‌های مورد نیاز واحدهای مستقر در شهرستان‌ها و بخش‌های توسعه‌نیافته و کمتر توسعه‌یافته و جدیدالتأسیس از سرجمع پست‌های موضوع ماده (۲۹) این قانون

تأمین خواهد شد. در صورت نبود پست بلا تصدی برای واحدهای فوق الذکر دولت موظف است با رعایت احکام این فصل پست جدید ایجاد نماید.

### فصل پنجم فناوری اطلاعات و خدمات اداری

**ماده (۳۶) -** دستگاه‌های اجرایی موظفاند فرایندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تأمین رضایت و کرامت مردم و براساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجرا گذارند و حداکثر هر سه سال یک بار این روش‌ها را مورد بازبینی و اصلاح قرار دهند.

**تبصره -** میزان بهره‌وری و کارآمدی فعالیت‌ها، صحت امور و رضایت مردم از خدمات دولتی براساس شاخص‌هایی که با پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی به تأیید سازمان می‌رسد، سالیانه توسط سازمان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط مورد اندازه‌گیری قرار گرفته و نتایج آن در ارزیابی عملکرد آنها لحاظ می‌شود.

**ماده (۳۷) -** دستگاه‌های اجرایی موظفاند با هدف بهبود کیفیت و کمیت خدمات به مردم و با رعایت دستورالعمل‌های ذی‌ربط اقدامات زیر را به ترتیب انجام دهند:

۱. اطلاع‌رسانی الکترونیکی در خصوص شیوه ارائه خدمات همراه با زمان‌بندی انجام آن و مدارکی که متقاضی باید ارائه نماید.

۲. ارائه فرم‌های مورد نیاز جهت انجام خدمات از طریق ابزار و رسانه‌های الکترونیکی.

۳. ارائه خدمات به شهروندان به صورت الکترونیکی و حذف لزوم مراجعه حضوری مردم به دستگاه اجرایی برای دریافت خدمت.

**تبصره -** مدت زمان اجرای بندهای «۱ و ۳» این ماده از تاریخ تصویب این قانون به ترتیب یک، دو و سه سال تعیین می‌گردد.

**ماده (۳۸) -** به منظور تسریع و سهولت در ارائه خدمات به مردم، واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی از طریق بخش دولتی و غیردولتی در مراکز شهرستان‌ها ایجاد می‌گردد. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفاند حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۷ انجام آن دسته از خدماتی که از این طریق قابل ارائه می‌باشد را توسط این مراکز ارائه نمایند. دستورالعمل اجرایی این ماده به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد.

**ماده (۳۹) -** دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند به‌منظور صرفه‌جویی و بهره‌برداری مناسب از ساختمان‌ها و فضاهای اداری و جلوگیری از تشریفات زائد و هزینه‌های غیرضرور و فراهم آوردن موجبات ایمنی و سلامت شغلی کارمندان براساس ضوابط و استانداردهای به‌کارگیری فضاها، تجهیزات و ملزومات اداری که توسط سازمان تهیه و ابلاغ می‌گردد، اقدام نمایند.

**تبصره -** کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند حداکثر ظرف مدت یک سال ساختمان‌های مورد استفاده خود را با استانداردهای یاد شده تطبیق داده و فضاهای مازاد را حسب مورد در استان‌ها به ادارات کل اقتصادی و دارایی استان و در مرکز به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام نمایند تا از طریق این وزارتخانه حسب مورد با تصویب هیئت وزیران و یا شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان دستگاه‌های بهره‌بردار آن تعیین گردد. در صورتی که در مهلت تعیین شده دستگاه‌های اجرایی اقدام نکنند ذی‌حسابان موظف‌اند فضاهای مازاد را به وزارت یا اداره کل متبوع جهت اقدام به‌ترتیب فوق اعلام نمایند.

**ماده (۴۰) -** به‌منظور ایجاد زیرساخت اطلاعاتی و تمرکز امور مربوط به استفاده از فناوری اطلاعات در خدمات اداری، دولت موظف است از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی پایگاه اطلاعات ایرانیان را طراحی، سامان‌دهی و اجرا نماید.

**تبصره «۱» -** این پایگاه با استفاده از شماره ملی و کدپستی از طریق سامان‌دهی، هدایت و اتصال داده‌ها و اطلاعات موجود دستگاه‌ها تشکیل می‌گردد.

**تبصره «۲» -** کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند تا پایان سال ۱۳۸۶ پایگاه‌های اطلاعات داده‌های مربوط به خود را با استفاده از شماره ملی و کدپستی آماده نمایند.

**تبصره «۳» -** آیین‌نامه این ماده توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**تبصره «۴» -** سازمان مسئول پیگیری و نظارت بر حسن انجام تکالیف مصرح در این ماده می‌باشد. هرگونه ارائه خدمات و برقراری ارتباط با مراجعانی که نیاز به شناسایی افراد و آدرس محل استقرار آنها می‌باشد از سال ۱۳۸۸ بدون استفاده از شماره ملی و کدپستی توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد.

### فصل ششم ورود به خدمت

**ماده (۴۱) -** ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود.

**ماده (۴۲) -** شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارت‌اند از:  
الف) داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصان با مدرک تحصیلی دکتری ۴۵ سال،

ب) داشتن تابعیت ایران،

ج) انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان،

د) عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر،

ه) نداشتن سابقه محکومیت جزائی مؤثر،

و) دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغلی که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است)،

ز) داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد،

ح) اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،

ط) التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

**تبصره «۱» -** به‌کارگیری موقت و تعیین حقوق و مدت خدمت اتباع خارجی حسب قوانین و مقررات خاص خود انجام خواهد شد.

**تبصره «۲» -** استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات می‌باشد که عناوین و محتوای مهارت‌های مذکور توسط سازمان تهیه و ابلاغ خواهد شد.

**تبصره «۳» -** استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان براساس قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود.

**تبصره «۴» -** قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است.

**تبصره «۵»** - به کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم و یا با حداقل سن کمتر از رقم مذکور در این ماده در موارد یا مناطق خاص برای مدت زمان مشخص و برای فرزندان شهدا صرفاً در مشاغلی که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مجاز می‌باشد.

**ماده (۴۳)** - دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در صورتی که در قوانین و مقررات قبلی مورد عمل خود شرایطی علاوه بر شرایط ماده (۴۲) این قانون داشته باشند، آن را ملاک عمل قرار دهند.

**ماده (۴۴)** - به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است. دستورالعمل مربوط به نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد.

### فصل هفتم استخدام

**ماده (۴۵)** - از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد:

الف) استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی،  
 ب) استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

**تبصره «۱»** - کارمندانی که به‌موجب قوانین مورد عمل به استخدام رسمی درآمده‌اند با رعایت مقررات این قانون به‌صورت استخدام رسمی ادامه خواهند داد.

**تبصره «۲»** - مشاغل موضوع بند «الف» این ماده با توجه به ویژگی آیین‌نامه‌های مذکور در ماده (۸) این قانون بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره «۳»** - سن کارمند پیمانی در انتهای مدت قرارداد استخدام نباید از ۶۵ سال و برای مشاغل تخصصی از هفتاد سال تجاوز کند.

**تبصره «۴»** - تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه مشخص می‌گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌باشد.

**ماده (۴۶)** - کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب می‌نمایند قبل از ورود به خدمت رسمی یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می‌باشد طی خواهند نمود



و در صورت احراز شرایط ذیل از بدو خدمت جزء مستخدمان رسمی منظور خواهند شد:

الف) حصول اطمینان از لیاقت (علمی، اعتقادی و اخلاقی)، کاردانی، علاقه به کار، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم انضباط اداری از طریق کسب امتیاز لازم با تشخیص کمیته تخصصی تعیین صلاحیت کارمندان رسمی،

ب) طی دوره‌های آموزشی و کسب امتیاز لازم،

ج) تأیید گزینش.

**تبصره «۱»** - در صورتی که در ضمن یا پایان دوره آزمایشی کارمندان شرایط ادامه خدمت و یا تبدیل به استخدام رسمی را کسب نمایند با وی به یکی از روش‌های ذیل رفتار خواهد شد:

الف) اعطاء مهلت دوساله دیگر برای احراز شرایط لازم،

ب) تبدیل وضع به استخدام پیمانی،

ج) لغو حکم.

**تبصره «۲»** - با کارمندان پیمانی در صورت شرکت در آزمون و احراز صلاحیت‌های موضوع ماده (۴۲) و پذیرفته شدن برای استخدام رسمی در مشاغل حاکمیتی به شرح زیر رفتار خواهد شد:

۱. سوابق پیمانی آنها جزو سوابق رسمی محسوب می‌شود.

۲. سابقه سنوات خدمت آنها به سقف سن موضوع بند «الف» ماده (۴۲) فصل ورود به خدمت اضافه می‌شود.

**تبصره «۳»** - آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**ماده (۴۷)** - به‌کارگیری کارمندان شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکت‌ها و مؤسسات صرفاً براساس ماده (۱۷) این قانون امکان‌پذیر است.

**ماده (۴۸)** - کارمندان رسمی در یکی از حالات ذیل از خدمت در دستگاه اجرایی منتزاع می‌گردند:

- بازنشستگی و یا از کارافتادگی کلی طبق قوانین ذی ربط،  
- استعفا،

- بازخریدی به دلیل کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد مستخدم در سه سال متوالی یا چهار سال متناوب (براساس آیین نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد)،  
- آماده به خدمت براساس ماده (۱۲۲)،

- اخراج یا انفصال به موجب احکام مراجع قانونی ذی ربط.

**تبصره «۱»** - کارمندانی که به موجب احکام مراجع قانونی از خدمت منفصل می‌گردند در مدت انفصال اجازه استخدام و یا هرگونه اشتغال در دستگاه‌های اجرایی را نخواهند داشت.

**تبصره «۲»** - کارمندانی که از دستگاه اجرایی اخراج می‌گردند، اجازه استخدام و یا هرگونه اشتغال مجدد در همان دستگاه اجرایی را نخواهند داشت.

**ماده (۴۹)** - تمدید قرارداد کارمندان پیمانی منوط به تحقق شرایط ذیل می‌باشد:

- استمرار پست سازمانی کارمندان،

- کسب نتایج مطلوب از ارزیابی عملکرد و رضایت از خدمات کارمند،

- جلب رضایت مردم و ارباب رجوع،

- ارتقای سطح علمی و تخصصی در زمینه شغل مورد تصدی.

**تبصره** - در صورت عدم تمدید قرارداد با کارمندان پیمانی مطابق قوانین و مقررات مربوط عمل خواهد شد.

**ماده (۵۰)** - کارمندان، مشمول استفاده از مزایای بیمه بیکاری مطابق قوانین و مقررات مربوط خواهند بود.

**ماده (۵۱)** - مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم این قانون در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌گردد و سهم هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره** - هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی خارج از مجوزهای موضوع این ماده خلاف قانون محسوب و ممنوع می‌باشد و پرداخت هرگونه وجهی به

افرادی که بدون مجوز به کار گرفته می‌شوند تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌گردد.

ماده (۵۲) - هر نوع به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به‌غیر از حالات مندرج در ماده (۴۵) و تبصره ماده (۳۲) این قانون ممنوع می‌باشد.

### فصل هشتم انتصاب و ارتقای شغلی

ماده (۵۳) - انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد.

ماده (۵۴) - به‌منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرایی موظفاند اقدامات زیر را انجام دهند:

الف) در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نموده تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به‌مراتب بالاتر ارتقا یابند. در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت می‌پذیرد.

دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر ۱۵ درصد سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله‌مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده نمایند.

ب) عزل و نصب متصدیان پست‌های مدیریت سیاسی (مذکور در ماده (۷۱) این قانون) بدون الزام به رعایت مسیر ارتقای شغلی از اختیارات مقامات بالاتر می‌باشد.

ج) دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهارساله می‌باشد و تمدید آن بلامانع است. تغییر سمت افراد قبل از مدت مذکور براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد امکان‌پذیر می‌باشد.

تبصره «۱» - در اجرا این ماده مجموع شرکت‌های زیرمجموعه یک شرکت مادر تخصصی برای انتصاب مدیران یک دستگاه اجرایی تلقی می‌گردد.

تبصره «۲» - در هریک از دستگاه‌های اجرایی، یکی از پست‌های معاونین مقامات اجرایی مذکور در بندهای «د و ه» ماده (۷۱) این قانون ثابت تلقی می‌گردد و عزل و نصب

متصدی آن براساس آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره «۳»** - دستگاه‌های اجرایی موظفاند امکان ارتقای مسیر شغلی را با توجه به امتیازات مربوطه در فضای رقابتی برای کلیه کارمندان فراهم نمایند.

**تبصره «۴»** - مدیران مذکور در ماده (۷۱) این قانون مدیران سیاسی و بقیه مدیران حرفه‌ای تلقی می‌گردند.

**ماده (۵۵)** - سازمان مکلف است به‌منظور حفظ سرمایه‌های انسانی و شناسایی افراد واجد شرایط احراز پست‌های مدیریت نسبت به ایجاد بانک اطلاعات مدیران جهت استفاده مقامات و مدیران ذی‌ربط اقدام نماید.

**ماده (۵۶)** - سازمان موظف است برنامه‌ها و سامانه‌های اجرایی مؤثری را برای آموزش مدیران متناسب با وظایف و نقش‌های مورد انتظار در بخش‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور تنظیم نماید و هرگونه انتصاب و ارتقای مدیران منوط به طی دوره‌های ذی‌ربط می‌باشد.

**ماده (۵۷)** - دستورالعمل اجرایی این فصل و شرایط تخصصی و عمومی پست‌های مدیریت حرفه‌ای و نحوه ارتقای مسیر شغلی با پیشنهاد سازمان به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد.

### **فصل نهم توانمندسازی کارمندان**

**ماده (۵۸)** - سازمان موظف است به‌منظور ارتقای سطح کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه‌های اجرایی را به‌گونه‌ای طراحی نماید که همراه با متناسب ساختن دانش، مهارت و نگرش کارمندان با شغل مورد نظر، انگیزه‌های لازم را جهت مشارکت مستمر کارمندان در فرایند آموزش تأمین نماید به‌نحوی که رابطه‌ای بین ارتقای کارمندان و مدیران و آموزش برقرار گردد و از حداقل سرانه ساعت آموزشی براساس مقررات مربوط در هر سال برخوردار گردند.

**ماده (۵۹)** - دستگاه‌های اجرایی مکلفاند با رعایت مقررات این قانون و نظام آموزش کارمندان دولت، برنامه‌های آموزشی کارمندان خود را تدوین نمایند.

**تبصره -** دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در قالب برنامه‌های آموزشی مصوب برای اجرای دوره‌های آموزشی مورد نیاز خود با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی انعقاد قرارداد نمایند. همچنین دستگاه‌های مزبور می‌توانند کلیه مراحل طراحی، اجرا و ارزشیابی دوره‌ها و فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی خود را به مؤسسات و مراکز آموزشی و پژوهشی دولتی و غیردولتی که صلاحیت فنی و تخصصی آنها به تأیید سازمان رسیده باشد، واگذار نمایند.

**ماده (۶۰) -** کلیه بورس‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک تحصیلی دانشگاهی نمی‌گردد و از سوی دولت‌های خارجی یا از طرف مؤسسات بین‌المللی در اختیار دولت قرار می‌گیرد از طریق سازمان، متناسب با وظایف دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌گردد. دوره‌هایی که طبق قرارداد دوجانبه برگزار می‌شود توسط دستگاه اجرایی مربوط اقدام خواهد شد.

**تبصره -** بورس‌ها و دوره‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی می‌شود با نظر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری حسب مورد توزیع می‌گردد.

**ماده (۶۱) -** اعزام کارمندان دستگاه‌های اجرایی از زمان تصویب این قانون برای طی دوره‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی و یا معادل آن می‌گردد در داخل و خارج از کشور با هزینه دستگاه‌های مربوطه و استفاده از مأموریت آموزشی ممنوع می‌باشد.

**تبصره -** ایثارگران مشمول مقررات خاص خود می‌باشند.

**ماده (۶۲) -** کارمندان موظفانده همواره نسبت به توانمندسازی و افزایش مهارت‌ها و توانایی‌های شغلی خود اقدام نمایند. دستگاه‌های اجرایی شیوه‌ها و الگوهای لازم برای افزایش توان و توان‌سنجی مداوم کارمندان خود را که توسط سازمان تهیه و ابلاغ می‌شود به مورد اجرا خواهند گذارد.

**ماده (۶۳) -** آیین‌نامه اجرایی این فصل به پیشنهاد سازمان و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

## فصل دهم حقوق و مزایا

**ماده (۶۴) -** نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرایی براساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی‌های مذکور در مواد آتی خواهد بود. امتیاز حاصل از نتایج ارزشیابی

عوامل مذکور در این فصل ضرب در ضریب ریالی، مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان قرار می‌گیرد و برای بازنشستگان و موظفین یا مستمری‌بگیران نیز به همین میزان تعیین می‌گردد.

**تبصره -** ضریب ریالی مذکور در این ماده با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

**ماده (۶۵) -** کلیه مشاغل مشمول این قانون براساس عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، سطح تخصص و مهارت‌های مورد نیاز به یکی از طبقات جدول یا جداول حق شغل اختصاص می‌یابند.

حداقل امتیاز جدول یا جداول ارزشیابی مشاغل (۲۰۰۰) و حداکثر آن (۶۰۰۰) می‌باشد. **تبصره «۱» -** هرکدام از مشاغل متناسب با ویژگی‌ها، حداکثر در پنج رتبه، مقدماتی، پایه، ارشد، خبره و عالی طبقه‌بندی می‌گردند و هرکدام از رتبه‌ها به یکی از طبقات جدول یا جداول موضوع این ماده اختصاص می‌یابد. رتبه‌های خبره و عالی به مشاغل کارشناسی و بالاتر اختصاص می‌یابد.

شاغلین مربوط در بدو استخدام در رتبه مقدماتی قرار می‌گیرند و براساس عواملی نظیر ابتکار و خلاقیت، میزان افزایش مهارت‌ها، انجام خدمات برجسته، طی دوره‌های آموزشی و میزان جلب رضایت ارباب‌رجوع براساس ضوابطی که متناسب با ویژگی‌های مشاغل به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد ارزیابی و حسب امتیازات مکتسبه و طی حداقل مدت تجربه مربوط به سطوح پایه، ارشد، خبره و عالی ارتقا می‌یابند. نخبگانی که طبق ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی تعیین می‌شوند و افرادی که علاوه بر شرایط عمومی در بدو استخدام از تجربه و مهارت لازم برخوردار هستند طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از طی کردن برخی از رتبه‌ها معاف و در یکی از رتبه‌های دیگر قرار می‌گیرند.

**تبصره «۲» -** کلیه عناوین مدیریت و سرپرستی متناسب با پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، حیطة سرپرستی و نظارت و حساسیت‌های شغلی و سایر عوامل مربوط در یکی از طبقات جدول فوق‌العاده مدیریت که حداقل امتیاز آن (۵۰۰) و حداکثر آن (۵۰۰۰) است، قرار می‌گیرند.

**تبصره «۲»** - امتیاز طبقه مشاغل آموزشی تمام وقت وزارت آموزش و پرورش و بهداشتی و درمانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در جدول یا جداول حق شغل با ضریب (۱/۱) محاسبه می‌گردد.

**ماده (۶۶)** - کلیه شاغلین مشمول این قانون براساس عواملی نظیر تحصیلات، دوره‌های آموزشی و مهارت (علاوه بر حداقل شرایط مذکور در اولین طبقه شغل مربوط)، سنوات خدمت و تجربه از امتیاز حق شاغل که حداقل (۱۰۰۰) و حداکثر (۴۵۰۰) امتیاز می‌باشد، بهره‌مند می‌گردند.

حداکثر امتیاز این ماده برای هر شاغل از ۷۵ درصد امتیاز شغل وی تجاوز نخواهد کرد.

**تبصره** - هنرمندان و افرادی که در حوزه‌های علمیه تحصیل نموده‌اند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد با مقاطع رسمی تحصیلی هم‌تراز می‌گردند.

**ماده (۶۷)** - جدول یا جداول موضوع ماده (۶۵) و تبصره‌های «۱ و ۲» آن بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و تخصیص هرکدام از مشاغل و طبقات شغلی آن به یکی از طبقات جداول حق شغل با پیشنهاد سازمان توسط شورای توسعه مدیریت انجام و برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌گردد. ارزیابی عوامل مربوط به شاغل براساس ضوابطی که با پیشنهاد سازمان به تصویب شورای مذکور می‌رسد توسط دستگاه‌های اجرایی انجام خواهد شد و سازمان بر اجرای این امر نظارت می‌نماید.

**ماده (۶۸)** - علاوه بر پرداخت‌های موضوع ماده (۶۵) و تبصره‌های آن و ماده (۶۶) که حقوق ثابت تلقی می‌گردد فوق‌العاده‌هایی به شرح زیر به کارمندان قابل پرداخت می‌باشد:

۱. فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه‌یافته و بدی آب و هوا برای مشاغل تخصصی که شاغلین آنها دارای مدارک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر می‌باشند تا میزان ۲۵ درصد امتیاز حقوق ثابت و برای سایر مشاغل تا ۲۰ درصد حقوق ثابت هرکدام از کارمندان واجد شرایط پرداخت خواهد شد. فهرست این مناطق در هر دوره برنامه پنج‌ساله با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. فوق‌العاده ایثارگری متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه

و مدت اسارت تا (۱۵۰۰) امتیاز و به دارندگان نشان‌های دولتی تا (۷۵۰) امتیاز تعلق می‌گیرد. کارمندان و بازنشستگان که در زمان جنگ در مناطق جنگ‌زده مشغول خدمت اداری بوده‌اند به‌ازای هر سال خدمت در زمان جنگ (۱۲۵) امتیاز در نظر گرفته می‌شود.

۳. فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف نظیر کار با اشعه و مواد شیمیایی، کار با بیماران روانی، عفونی و اورژانس و در بخش‌های سوختگی و مراقبت‌های ویژه بیمارستانی تا (۱۰۰۰) امتیاز و در مورد کار با مواد سمی، آتش‌زا و منفجره و کار در اعماق دریا، امتیاز یاد شده با تصویب هیئت وزیران تا سه برابر قابل افزایش خواهد بود.

۴. کمک‌هزینه عائله‌مندی و اولاد به کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول این قانون که دارای همسر می‌باشند معادل (۸۰۰) امتیاز و برای هر فرزند معادل (۲۰۰) امتیاز و حداکثر سه فرزند. حداکثر سن برای اولادی که از مزایای این بند استفاده می‌کنند به شرط ادامه تحصیل و نیز غیرشاغل بودن فرزند، (۲۵) سال تمام و نداشتن شوهر برای اولاد انثا خواهد بود. کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول این قانون که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول و یا ازکارافتاده کلی می‌باشد و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان هستند از مزایای کمک‌هزینه عائله‌مندی موضوع این بند بهره‌مند می‌شوند. فرزندان معلول و ازکارافتاده کلی به تشخیص مراجع پزشکی ذی‌ربط مشمول محدودیت سقف سنی مزبور نمی‌باشند.

۵. فوق‌العاده شغل برای مشاغل تخصصی، متناسب با سطح تخصص و مهارت‌ها، پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها و شرایط بازار کار با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران برای مشاغل تا سطح کاردانی حداکثر (۷۰۰) امتیاز و برای مشاغل هم‌سطح کارشناسی حداکثر (۱۵۰۰) امتیاز و برای مشاغل بالاتر حداکثر (۲۰۰۰) امتیاز تعیین می‌گردد. این فوق‌العاده با رعایت تبصره این ماده قابل پرداخت می‌باشد.

۶. فوق‌العاده کارایی و عملکرد در چارچوب ضوابط بند و تبصره این ماده قابل پرداخت می‌باشد:

الف) به حداکثر ۷۰ درصد از کارمندان هر دستگاه براساس رتبه‌بندی نمرات ارزشیابی کارمندان، طبق عملکرد کارمندان و با توجه به امتیازی که از عواملی نظیر



رضایت ارباب رجوع، رشد و ارتقا، اثربخشی و کیفیت و سرعت در اتمام کار کسب می‌نمایند. براساس دستورالعملی که سازمان ابلاغ می‌نماید تا (۲۰ درصد) امتیازات مربوط به حقوق ثابت وی در مقاطع سه‌ماهه قابل پرداخت می‌باشد.

ب) میزان بهره‌مندی کارمندان هر دستگاه از سقف ۷۰ درصد مذکور در این بند متناسب با میزان موفقیت در تحقق تکالیف قانونی و اجرای برنامه‌ها و ارزیابی عملکرد دستگاه که توسط سازمان و تصویب شورای عالی اداری در سه سطح متوسط، خوب و عالی رتبه‌بندی می‌گردند به ترتیب ۳۰، ۵۰، ۷۰ درصد تعیین می‌گردد.

ج) مقامات دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۷۱) متناسب با رتبه دستگاه ذی‌ربط مشمول دریافت این فوق‌العاده می‌باشند.

۷. به‌منظور جبران هزینه سفر و مأموریت روزانه داخل و خارج از کشور، نوبت کاری، جابه‌جایی محل خدمت کارمندان با تشخیص دستگاه اجرایی، کسر صندوق و تضمین، مبالغی با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران به کارمندان پرداخت خواهد شد.

۸. به کارمندانی که در خارج از کشور در پست‌های سازمانی اشتغال دارند فوق‌العاده اشتغال خارج از کشور براساس ضوابطی که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد پرداخت می‌گردد. این‌گونه کارمندان در مدتی که از فوق‌العاده اشتغال خارج از کشور استفاده می‌کنند دریافت دیگری به استثنای مواردی که به‌موجب قوانین خاص برای اشتغال در خارج از کشور به این‌گونه کارمندان تعلق می‌گیرد نخواهند داشت.

۹. در صورتی که بنا به درخواست دستگاه، کارمندان موظف به انجام خدماتی خارج از وقت اداری گردند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، می‌توان مبالغی تحت عنوان اضافه‌کار، حق‌التحقیق، حق‌التدریس، حق‌الترجمه و حق‌التألیف به آنها پرداخت نمود.

مجموع مبالغ قابل پرداخت تحت عنوان اضافه‌کار و حق‌التدریس به هریک از کارمندان نباید از حداکثر (۵۰ درصد) حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های وی تجاوز نماید. در هر دستگاه اجرایی حداکثر تا ۲۰ درصد کارمندان آن دستگاه که به اقتضای شغلی، اضافه‌کار بیشتری دارند از محدودیت سقف ۵۰ درصد مستثنا می‌باشند.

۱۰. فوق‌العاده ویژه در موارد خاص با توجه به عواملی از قبیل بازار کار داخلی و

بین‌المللی، ریسک‌پذیری، تأثیر اقتصادی فعالیت‌ها در درآمد ملی، انجام فعالیت و وظایف تخصصی و ستادی و تحقیقاتی و حساسیت کار با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران امتیاز ویژه‌ای برای حداکثر (۲۵ درصد) از مشاغل، در برخی از دستگاه‌های اجرایی تا ۵۰ درصد سقف امتیاز حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر مذکور در این فصل در نظر گرفته خواهد شد.

**تبصره -** پرداخت فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای «۵ و ۶» این ماده در هرکدام از دستگاه‌های اجرایی، مشروط به اعمال اصلاحات ساختاری، نیروی انسانی، فناوری و واگذاری امور به بخش غیردولتی (احکام مذکور در این قانون) و استفاده از منابع حاصل از صرفه‌جویی‌های به‌عمل آمده، در سقف اعتبارات مصوب از سال ۱۳۸۷ امکان‌پذیر می‌باشد و این فوق‌العاده‌ها جزء دیون منظور نمی‌گردد. انجام اصلاحات مذکور در این تبصره باید به تأیید سازمان برسد.

**ماده (۶۹) -** به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود تا ۲۵ درصد اعتباراتی که از محل اصلاحات مذکور در تبصره ماده فوق‌الذکر در هرکدام از واحدهای سازمانی صرفه‌جویی می‌گردد را (با تأیید ذی‌حساب مربوطه) به‌عنوان فوق‌العاده بهره‌وری غیرمستمر به کارمندان و مدیرانی که در همان واحدها، خدمات برجسته انجام می‌دهند پرداخت نمایند.

**ماده (۷۰) -** شرایط تصدی مشاغل اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به‌تناسب وظایف پست‌های قابل تخصیص به هر شغل، از لحاظ معلومات، تحصیلات، تجربه، مهارت و دوره‌های آموزشی مورد نیاز و عوامل مؤثر دیگر با پیشنهاد دستگاه اجرایی و تأیید سازمان و تصویب شورای توسعه مدیریت تعیین می‌گردد. و در انتصاب افراد به مشاغل مذکور رعایت شرایط مصوب الزامی می‌باشد.

**تبصره «۱» -** شرایط تصدی مشاغل عمومی که در بیش از یک دستگاه شاغل دارند به‌تناسب پست‌های قابل تخصیص به هر شغل توسط سازمان تهیه و پس از تصویب شورای توسعه مدیریت جهت اجرا به دستگاه‌های ذی‌ربط ابلاغ می‌گردد.

**تبصره «۲» -** دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند حداکثر ظرف مدت سه سال شرایط تصدی مشاغل اختصاصی خود را به سازمان اعلام نمایند. در غیر این صورت سازمان موظف

است شرایط تصدی مشاغل اختصاصی را رأساً به شورای توسعه مدیریت پیشنهاد نماید. تا تغییر ضوابط قبلی، شرایط مصوب فعلی قابل اجراست.

**ماده (۷۱) -** سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به‌عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به‌شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف) رؤسای سه قوه (۱۸۰۰۰) امتیاز.

ب) معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان (۱۷۰۰۰) امتیاز.

ج) وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس‌جمهور (۱۶۰۰۰) امتیاز.

د) استانداران و سفرا (۱۵۰۰۰) امتیاز.

هـ) معاونین وزرا (۱۴۰۰۰) امتیاز.

**تبصره «۱» -** نخست‌وزیران دوران انقلاب اسلامی با مقامات بند «ب» این ماده هم‌تراز می‌گردند و تعیین سایر پست‌های هم‌تراز به عهده هیئت وزیران بوده و تعیین هم‌ترازی پست‌های کارکنان اداری مجلس به عهده رئیس مجلس خواهد بود.

**تبصره «۲» -** علاوه بر حقوق موضوع ماده فوق و امتیاز ویژگی‌های شاغل (مذکور در ماده (۶۶)) که حقوق ثابت تلقی می‌گردد فوق‌العاده‌های ماده (۶۸) این قانون نیز حسب مورد به مقامات تعلق خواهد گرفت.

**تبصره «۳» -** مقامات مذکور در این ماده که حداقل دو سال در پست مدیریت‌های سیاسی انجام وظیفه نموده یا بنمایند پس از تصدی مقام در صورتی که به‌سمت پایین‌تری منصوب شوند، چنانچه حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر آنها در مسئولیت جدید از هشتاد درصد (۸۰ درصد) حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی کمتر باشد به میزان مابه‌التفاوت تا (۸۰ درصد) را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق با ارتقا‌های بعدی (عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها) مستهلک می‌گردد و این مابه‌التفاوت در محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه نیز ملاک عمل خواهد بود.

**تبصره «۴» -** دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان، برخی از امتیازات قانونی مقامات موضوع این قانون (به‌استثنای حقوق و مزایا) را به مشاغل خاص ویژه مدیریت حرفه‌ای و یا سمت‌های خاص و ویژه قضایی تسری دهد.

**ماده (۷۲) -** امتیاز شغلی مدیران عامل و اعضای هیئت‌های مدیره شرکت‌های دولتی که براساس سیاست‌های مصوب مقام معظم رهبری در مورد اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید در اختیار دولت بماند با توجه به نوع وظایف، حساسیت، سطح تخصصی کارمندان، تأثیر و نقش اقتصادی شرکت، نوع تولید و خدمات، کارایی و اثربخشی و سهم شرکت در درآمد ملی تعیین خواهد گردید. سقف امتیاز این ماده حداکثر (۱/۵) برابر حداکثر ارقام امتیاز شغلی مذکور در این فصل می‌باشد. این‌گونه کارمندان حسب مورد از امتیازات شاغل و فوق‌العاده‌های مذکور در ماده (۶۸) بهره‌مند خواهند بود.

**تبصره -** حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره سایر شرکت‌های دولتی که براساس سیاست‌های مصوب مقام معظم رهبری باید شرکت آنها به بخش غیردولتی واگذار گردد، مشابه سایر مدیران حرفه‌ای مذکور در این قانون تعیین و پرداخت می‌گردد.

**ماده (۷۳) -** به‌منظور ارتقای کارایی و سوددهی بنگاه‌های اقتصادی و ایجاد انگیزه و تحرک در آنها، به کارمندان آن دسته از شرکت‌های دولتی که براساس سیاست‌های مصوب مقام معظم رهبری در مورد اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید در اختیار دولت بماند براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد متناسب با میزان سود حاصل و میزان اثرگذاری آنها در توسعه اقتصادی کشور و عملکرد و بهره‌وری بنگاه‌ها، فوق‌العاده بهره‌وری به‌طور غیرمستمر پرداخت خواهد شد. حداکثر امتیاز این فوق‌العاده حسب مورد برای ۷۰ درصد کارمندان تا سقف ۴۰ درصد حقوق ثابت هریک از کارمندان می‌باشد.

**تبصره -** مضمولین این قانون صرفاً یکی از فوق‌العاده‌های مذکور در بند «۶» ماده (۶۸) و این ماده را می‌توانند دریافت نمایند.

**ماده (۷۴) -** به‌منظور هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی، شورای حقوق و دستمزد با عضویت رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزیر امور اقتصادی و دارایی و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران و رئیس دستگاه ذی‌ربط و مجموعاً دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اجتماعی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر) تشکیل می‌شود، کلیه دستگاه‌های اجرایی اعم از

اینکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلفاند قبل از اتخاذ تصمیم در مراجع قانونی ذی‌ربط برای تعیین و یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان خود و یا هر نوع پرداخت جدید موافقت شورای مذکور را کسب کنند. مصوبات و تصمیمات شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور قابل اجراست. وظایف دبیرخانه شورای حقوق و دستمزد به عهده سازمان خواهد بود.

**تبصره -** هیئت وزیران و سایر مراجعی که اختیار تنظیم مقررات پرداخت دارند، موظفاند قبل از هرگونه تصمیم‌گیری نظر موافق این شورا را اخذ نمایند.

**ماده (۷۵) -** امتیاز میزان عیدی پایان سال کارمندان و بازنشستگان و موظفین معادل (۵۰۰۰) می‌باشد.

**ماده (۷۶) -** حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره -** سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از ۷ برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند. فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای «۲، ۳ و ۵» ماده (۶۸) فوق‌العاده مستمر تلقی می‌گردند.

**ماده (۷۷) -** تعیین میزان فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای «۵، ۶، ۷، ۸، ۹ و ۱۰» ماده (۶۸) این قانون تا سقف تعیین شده توسط مراجع ذی‌ربط با وزیر و یا رئیس دستگاه اجرایی و یا مقامات و مدیران خواهد بود.

**ماده (۷۸) -** در دستگاه‌های مشمول این قانون کلیه مبانی پرداخت خارج از ضوابط و مقررات این فصل به‌استثنای پرداخت‌های قانونی که در زمان بازنشسته شدن یا ازکارافتادگی و یا فوت پرداخت می‌گردد و همچنین برنامه کمک‌های رفاهی که به‌عنوان یارانه مستقیم در ازای خدماتی نظیر سرویس رفت و آمد، سلف‌سرویس، مهدکودک و یا سایر موارد پرداخت می‌گردد، با اجرای این قانون لغو می‌گردد.

**تبصره -** در صورتی که با اجرای این فصل، حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی هریک از کارمندان که به‌موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت می‌نمودند

کاهش یابد، تا میزان دریافتی قبلی، تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود و این تفاوت تطبیق ضمن درج در حکم حقوقی با ارتقاهای بعدی مستهلک می‌گردد. این تفاوت تطبیق در محاسبه حقوق بازنشستگی یا وظیفه نیز منظور می‌گردد.

**ماده (۷۹) -** کلیه مبالغ پرداختی به مشمولین این قانون اعم از مستمر، غیرمستمر، پاداش و هزینه‌ها، باید در فیش حقوقی کارمندان درج گردد.

**ماده (۸۰) -** آیین‌نامه اجرایی این فصل از تاریخ تصویب این قانون حداکثر ظرف مدت سه ماه با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و دستگاه‌های اجرایی موظفاند حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط نسبت به صدور احکام اقدام نمایند.

### فصل یازدهم ارزیابی عملکرد

**ماده (۸۱) -** دستگاه‌های اجرایی مکلفاند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به اجرا گذاشته و ضمن تهیه گزارش‌های نوبه‌ای و منظم، نتایج حاصل را به سازمان گزارش نمایند.

**ماده (۸۲) -** سازمان موظف است استقرار نظام مدیریت عملکرد را در سطح کلیه دستگاه‌های اجرایی پیگیری و نظارت نموده و هر سال گزارشی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارزشیابی آنها در ابعاد شاخص‌های اختصاصی و عمومی و نحوه اجرای احکام این قانون را براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تهیه و به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

**ماده (۸۳) -** سازمان موظف است هرساله براساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط، پس از انطباق با چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین و گزارش لازم را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده نماید.

### فصل دوازدهم حقوق و تکالیف کارمندان

**ماده (۸۴) -** کارمندان دستگاه‌های اجرایی سالی سی روز حق مرخصی کاری با استفاده از حقوق و مزایای مربوط را دارند. حداکثر نیمی از مرخصی کارمندان در هر سال قابل ذخیره شدن است.

**تبصره «۱» -** کارمندان دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در طول مدت خدمت خود با موافقت دستگاه ذی‌ربط حداکثر سه سال از مرخصی بدون حقوق استفاده نمایند و در صورتی که کسب مرخصی برای ادامه تحصیلات عالی تخصصی در رشته مربوط به شغل کارمندان باشد تا مدت دو سال قابل افزایش خواهد بود.

**تبصره «۲» -** کارمندان دستگاه‌های اجرایی طبق گواهی و تأیید پزشک معتمد حداکثر از چهار ماه مرخصی استعلاجی در سال استفاده خواهند نمود. بیماری‌های صعب‌العلاج به تشخیص وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از محدودیت زمانی مذکور مستثنا می‌باشد و مقررات مربوط در آیین‌نامه این فصل پیش‌بینی می‌گردد.

**تبصره «۳» -** مشمولان مقررات قانون تأمین اجتماعی از نظر استفاده از مرخصی استعلاجی تابع همان مقررات می‌باشند.

**تبصره «۴» -** کارمندان زن که همسر آنها در مأموریت به سر می‌برند می‌توانند تا پایان مأموریت حداکثر به مدت شش سال از مرخصی بدون حقوق استفاده نمایند.

**ماده (۸۵) -** دستگاه‌های اجرایی مکلفاند در چارچوب بودجه‌های مصوب و آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، کارمندان و بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر استفاده از بیمه پایه درمان، با مشارکت آنان به صورت هماهنگ و یکنواخت برای کلیه کارمندان دولت تحت پوشش بیمه‌های تکمیلی قرار دهند.

**ماده (۸۶) -** دستگاه‌های اجرایی مکلفاند در ایجاد محیط مناسب کار و تأمین شرایط بهداشتی و ایمنی برای کارمندان خود اقدامات لازم را به عمل آورند.

**ماده (۸۷) -** ساعات کار کارمندان دولت چهل و چهار ساعت در هفته می‌باشد و ترتیب و تنظیم ساعات کار ادارات با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌گردد و تغییر ساعات کار کارمندان در موارد ضروری با رعایت سقف مذکور با دستگاه ذی‌ربط

می‌باشد. میزان ساعات تدریس معلمان و اعضای هیئت علمی از ساعات موظف، در طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل ذی‌ربط تعیین خواهد شد.

**تبصره «۱»** - کارمندان می‌توانند با موافقت دستگاه اجرایی ساعات کار خود را تا یک‌چهارم ساعت کار روزانه (حداکثر ۱۱ ساعت) تقلیل دهند. میزان حقوق و مزایا، نحوه محاسبه سوابق خدمت این قبیل کارمندان متناسب با ساعات کار آنان تعیین خواهد شد.

**تبصره «۲»** - دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در موارد خاص با موافقت هیئت وزیران و رعایت سقف ساعات کار با توجه به شرایط جغرافیایی و منطقه‌ای و فصلی ساعات کار خود را به‌ترتیب دیگری تنظیم نمایند.

**تبصره «۳»** - کلیه دستگاه‌های اجرایی استانی موظفاند ساعات کار خود را در شش روز هفته تنظیم نمایند (ستاد مرکزی دستگاه‌های اجرایی مشمول این حکم نمی‌باشند).

**ماده (۸۸)** - کارمندان دستگاه‌های اجرایی در انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی در برابر شاکیان مورد حمایت قضایی می‌باشند و دستگاه‌های اجرایی مکلفاند به تقاضای کارمندان برای دفاع از انجام وظایف آنها با استفاده از کارشناسان حقوقی خود یا گرفتن وکیل از کارمندان حمایت قضایی نمایند.

**ماده (۸۹)** - کارمندان دستگاه‌های اجرایی در مورد استفاده از تسهیلات و امتیازات و انتصاب به مشاغل سازمانی در صورت داشتن شرایط لازم از حقوق یکسان برخوردار بوده و دستگاه‌های اجرایی مکلفاند با رعایت موازین و مقررات مربوطه و عدالت استخدامی، حقوق کارمندان خود را در موارد مذکور در این قانون مدنظر قرار دهند.

**ماده (۹۰)** - کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف می‌باشند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به‌طور یکسان و دستگاه ذی‌ربط پاسخ‌گو باشند.

هرگونه بی‌اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع می‌باشد. ارباب‌رجوعان می‌توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در انجام وظایف به دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند.

**ماده (۹۱)** - اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع می‌باشد. استفاده از هرگونه



امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود.

**تبصره (۱) -** دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق انجام بازرسی‌های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص در اجرای این ماده نظارت مستقیم نمایند. چنانچه تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوطه برسد بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می‌توانند دستور اعمال کسر یک‌سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند.

**تبصره (۲) -** در صورت تکرار این تخلف به استناد گزارش‌هایی که به تأیید بازرس معتمد و مدیر مربوطه برسد پرونده فرد خاطی به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع و یکی از مجازات‌های بازخرید، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی اعمال خواهد شد.

**تبصره (۳) -** دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند پرونده افراد حقیقی و حقوقی رشوه‌دهنده به کارمندان دستگاه‌های اجرایی را جهت رسیدگی و صدور حکم قضایی به مراجع قضایی ارجاع نمایند.

**تبصره (۴) -** سازمان موظف است اسامی افراد حقیقی و حقوقی رشوه‌دهنده به کارمندان دستگاه‌های اجرایی را جهت ممنوعیت عقد قرارداد به کلیه دستگاه‌های اجرایی اعلام نماید.

**ماده (۹۲) -** مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می‌باشند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخ‌گو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند و یا تخلفاتی نظیر رشوه و یا سوءاستفاده در حیطة مدیریت مسئولین مزبور مشاهده و اثبات گردد، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرائم اهمال نموده باشند مطابق قوانین مربوط، با آنان رفتار خواهد شد.

**ماده (۹۳) -** کلیه کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در ساعات تعیین شده موضوع ماده (۸۷) به انجام وظایف مربوط بپردازند و در صورتی که در مواقع ضروری خارج از وقت اداری مقرر و یا ایام تعطیل به خدمات آنان نیاز باشد براساس اعلام نیاز دستگاه

مکلف به حضور در محل کار و انجام وظایف محوله در قبال حق الزحمه یا اضافه کاری برابر مقررات مربوط خواهند بود.

**ماده (۹۴) -** تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع می‌باشد. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئول مافوق تصدی موقت پست سازمانی مدیریتی یا حساس به صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر چهار ماه مجاز می‌باشد.

**تبصره -** عدم رعایت مفاد ماده فوق‌الذکر توسط هر یک از کارمندان دولت اعم از قبول کننده پست دوم یا مقام صادرکننده حکم متخلف محسوب و در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی و اتخاذ تصمیم خواهد شد.

**ماده (۹۵) -** به کارگیری بازنشستگان متخصص (با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر) در موارد خاص به عنوان اعضای کمیته‌ها، کمیسیون‌ها، شوراها، مجامع و خدمات مشاوره‌ای غیرمستمر، تدریس و مشاوره‌های حقوقی مشروط بر اینکه مجموع ساعت اشتغال آنها در دستگاه‌های اجرایی از یک سوم ساعت اداری کارمندان موظف تجاوز نکند بلامانع می‌باشد. حق الزحمه این افراد متناسب با ساعات کار هفتگی معادل کارمندان شاغل مشابه تعیین و پرداخت می‌گردد.

**ماده (۹۶) -** کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفاند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخ‌گویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

**ماده (۹۷) -** رسیدگی به مواردی که در این قانون ممنوع و یا تکلیف شده است و سایر تخلفات کارمندان دستگاه‌های اجرایی و تعیین مجازات آنها طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مصوب ۱۳۷۲ - می‌باشد «به‌استثنای ماده (۹۱) که ترتیب آن در این ماده مشخص شده است».

**ماده (۹۸) -** خروج از تابعیت ایران و یا قبول تابعیت کشور بیگانه به شرط گواهی وزارت امور خارجه موجب انفصال از خدمات دولت خواهد بود.

**ماده (۹۹) -** پرداخت اضافه کاری تنها در قبال انجام کار اضافی در ساعات غیراداری مجاز می باشد و هرگونه پرداخت تحت این عنوان بدون انجام کار اضافی در حکم تصرف غیرقانونی وجوه و اموال عمومی است.

**ماده (۱۰۰) -** آیین نامه های اجرایی این فصل با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می رسد.

### **فصل سیزدهم تأمین اجتماعی**

**ماده (۱۰۱) -** کلیه کارمندان پیمانی دستگاه های اجرایی از لحاظ برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی نظیر بازنشستگی، از کارافتادگی، فوت، بیکاری، درمان با رعایت این قانون مشمول قانون تأمین اجتماعی می باشند و کارمندان رسمی را که پس از لازم الاجرا شدن این قانون، می توان برای مشاغل حاکمیتی در دستگاه های اجرایی استخدام نمود از لحاظ برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی حسب تقاضای خود مشمول قانون تأمین اجتماعی یا قوانین بازنشستگی مورد عمل دستگاه اجرایی ذی ربط قرار می گیرند.

**ماده (۱۰۲) -** کارمندان می توانند در صورت تمایل به جای سازمان تأمین اجتماعی یا سازمان بازنشستگی کشوری مشمول مقررات یکی دیگر از صندوق های بیمه ای قرار گیرند. در این صورت سهم کارفرمایی دولت برای خدمات تأمین اجتماعی حداکثر به میزان سهم کارفرمایی مقررات قانون تأمین اجتماعی می باشد و مابه التفاوت توسط کارمندان پرداخت می گردد. این قبیل کارمندان از لحاظ بازنشستگی، وظیفه، از کارافتادگی و نظایر آن مشمول مقررات صندوقی که انتخاب کرده اند می باشند. تغییر صندوق در طول مدت قرارداد فقط یک بار امکان پذیر می باشد.

**تبصره -** آیین نامه اجرایی نحوه تغییر صندوق ها با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می رسد.

**ماده (۱۰۳) -** دستگاه اجرایی با داشتن یکی از شرایط زیر می تواند کارمند خود را بازنشسته نماید:

الف) حداقل سی سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و سی و پنج سال برای مشاغل تخصصی با تحصیلات دانشگاهی کارشناسی ارشد و بالاتر با درخواست کارمند برای سنوات بالاتر از سی سال،

ب) حداقل شصت سال سن و حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت با بیست و پنج روز حقوق،

**تبصره «۱»** - سابقه مذکور در بند «الف» و همچنین شرط سنی مزبور در بند «ب» برای متصدیان مشاغل سخت و زیان‌آور و جانبازان و معلولان تا پنج سال کمتر می‌باشد و شرط سنی برای زنان منظور نمی‌گردد.

**تبصره «۲»** - دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند کارمندی که دارای سی سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و شصت سال سن و همچنین کارمندی که دارای سی و پنج سال سابقه خدمت برای مشاغل تخصصی و شصت و پنج سال سن می‌باشند را رأساً و بدون تقاضای کارمندان بازنشسته نمایند.

**تبصره «۳»** - دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند کارمندی را که دارای شصت و پنج سال سن و حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت می‌باشند را بازنشسته کنند. سقف سنی برای متصدیان مشاغل تخصصی هفتاد سال است. کارمندان تخصصی فوق‌الذکر که سابقه خدمت آنها کمتر از بیست و پنج سال است، در صورتی که بیش از بیست سال سابقه خدمت داشته باشند می‌توانند تا رسیدن به بیست و پنج سال سابقه، ادامه خدمت دهند و در غیر این صورت بازخرید می‌شوند.

**ماده (۱۰۴)** - در هنگام تعیین حقوق بازنشستگی به کارمندی که بیش از سی سال خدمت دارند به‌ازای هر سال خدمت مازاد بر سی سال،  $\frac{2}{5}$  درصد رقم تعیین شده حقوق بازنشستگی علاوه بر حقوق تعیین شده محاسبه و پرداخت خواهد گردید.

**ماده (۱۰۵)** - منظور از سابقه خدمت در این قانون برای بازنشستگی، آن مدت از سوابق خدمت کارمندان می‌باشد که در حالت اشتغال به‌صورت تمام‌وقت انجام شده و کسور مربوط را پرداخت نموده یا می‌نماید و مرخصی استحقاقی و استعلاجی و مدت خدمت نیمه‌وقت بانوان به استناد قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان - مصوب ۱۳۶۲ - (مشروط بر اینکه کسور بازنشستگی به‌طور کامل پرداخت شده باشد) و مدت خدمت

نظام وظیفه به عنوان سابقه خدمت کارمندان محسوب می‌گردد.

**تبصره -** مدت خدمت کارمندانی که در ابتدا یا حین خدمت به تحصیل مقاطع رسمی آموزشی یا معادل آن اشتغال می‌یابند و از مزایای تحصیلات مربوطه بهره‌مند می‌شوند جزء سابقه خدمت برای بازنشستگی منظور نمی‌گردد. مگر آنکه همراه با تحصیل حداقل سه‌چهارم از وقت اداری را به انجام وظایف محوله اشتغال داشته باشند، مأموریت‌های تحصیلی و تعهدات خدمتی تحصیلی با رعایت ماده (۶۱) این قانون با موافقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انجام می‌گیرد.

**ماده (۱۰۶) -** مبنای محاسبه کسور بازنشستگی و برای محاسبه حقوق بازنشستگی کارمندان مشمول این قانون حقوق ثابت به اضافه فوق‌العاده‌های مستمر و فوق‌العاده بند «۱۰» ماده (۶۸) این قانون می‌باشد.

**ماده (۱۰۷) -** به کارمندان مشمول این قانون که بازنشسته می‌شوند به ازای هر سال خدمت یک ماه آخرین حقوق و مزایای مستمر (تا سی سال) به اضافه وجوه مربوط به مرخصی‌های ذخیره شده پرداخت خواهد شد. آن قسمت از سابقه خدمت کارمند که در ازای آن وجوه بازخریدی دریافت نموده‌اند از سنوات خدمتی که مشمول دریافت این وجوه می‌گردد کسر می‌شود.

**ماده (۱۰۸) -** کارمندانی که تا قبل از تصویب این قانون به استخدام درآمده و از نظر بازنشستگی مشمول صندوق بازنشستگی کشوری می‌باشند، با رعایت احکام پیش‌بینی شده در این فصل تابع صندوق خود می‌باشند و یا در صورتی که پس از اجرای این قانون به استخدام رسمی درآیند و این صندوق را انتخاب کنند. با رعایت احکام مذکور در این قانون مشمول سایر مقررات قانونی قبلی خواهند بود.

**ماده (۱۰۹) -** از تاریخ تصویب این قانون حقوق کلیه بازنشستگان، وظیفه‌بگیران یا مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری که تا پایان سال ۱۳۸۵ بازنشسته یا از کار افتاده و یا فوت نموده‌اند در صورتی که کمتر از حاصل ضرب ضریب ریالی که با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی می‌گردد با رعایت ماده (۱۲۵) و ارقام مذکور در جداول بندهای «الف و ب» این ماده و تبصره‌های مربوط باشد تا این میزان افزایش می‌یابد.

الف) حقوق بازنشستگی، ازکارافتادگی یا فوت کارمندان کشوری براساس امتیاز ردیف آخرین گروه شغلی مربوط در ضریب ریالی فوق‌الذکر و براساس سی سال سنوات خدمت مطابق جدول و احکام زیر خواهد بود.

گروه شغلی	امتیاز مربوطه
۲۰	۱۳۰۰۰
۱۹	۱۲۵۰۰
۱۸	۱۲۰۰۰
۱۷	۱۱۵۰۰
۱۶	۱۱۰۰۰
۱۵	۱۰۵۰۰
۱۴	۱۰۰۰۰
۱۳	۹۵۰۰
۱۲	۹۰۰۰
۱۱	۸۵۰۰
۱۰	۸۰۰۰
۹	۷۵۰۰
۸	۷۰۰۰
۷	۶۵۰۰
۶	۶۰۰۰
۵	۵۵۰۰
۴	۵۰۰۰
۳	۴۵۰۰
۲	۴۰۰۰

امتیاز مربوط به تعیین حقوق بازنشستگی مقامات موضوع تبصره «۲» ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارمندان دولت و هم‌ترازان آنها که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، تصدی مقامات را به عهده داشته و بازنشسته شده‌اند به شرح زیر خواهد بود:

۱۴۵۰۰	مقامات موضوع بند «الف»
۱۵۵۰۰	مقامات موضوع بند «ب»
۱۶۵۰۰	مقامات موضوع بند «ج»
۱۷۵۰۰	مقامات موضوع بند «د»
۱۹۰۰۰	مقامات موضوع بند «هـ»

ب) حقوق بازنشستگی، وظیفه و یا فوت کارمندان نیروهای مسلح براساس امتیاز ردیف جایگاه شغلی مربوط در ضریب ریالی مذکور در این ماده و براساس سی سال سنوات خدمت مطابق جدول و احکام زیر خواهد بود:

عنوان درجه یا رتبه شغلی	امتیاز	عنوان درجه یا رتبه شغلی	امتیاز	عنوان درجه یا رتبه شغلی	امتیاز
سرجوخه یا رتبه ۴	۵۴۰۰	ستوان سوم یا رتبه ۱۰	۹۰۰۰	سرهنگ یا رتبه ۱۶	۱۲۶۰۰
گروهبان ۳ یا رتبه ۵	۶۰۰۰	ستوان دوم یا رتبه ۱۱	۹۶۰۰	سرتیپ ۲ یا رتبه ۱۷	۱۳۲۰۰
گروهبان ۲ یا رتبه ۶	۶۶۰۰	ستوان یکم یا رتبه ۱۲	۱۰۲۰۰	سرتیپ یا رتبه ۱۸	۱۳۸۰۰
گروهبان ۱ یا رتبه ۷	۷۲۰۰	سروان یا رتبه ۱۳	۱۰۸۰۰	سرلشکر یا رتبه ۱۹	۱۴۴۰۰
استوار دوم یا رتبه ۸	۷۸۰۰	سرگرد یا رتبه ۱۴	۱۱۴۰۰	سپهبد یا رتبه ۲۰	۱۵۰۰۰
استوار یکم یا رتبه ۹	۸۴۰۰	سرهنگ ۲ یا رتبه ۱۵	۱۲۰۰۰	ارتشبد	۱۵۶۰۰

**تبصره «۱» -** مشمولان بندهای «الف و ب» این ماده که در طول دوران خدمت حداقل به مدت دو سال دارای سمت‌های مدیریتی بوده‌اند، درصد‌های زیر حسب مورد و براساس جدول بند «الف» به امتیاز حقوق آنان اضافه خواهد شد:

مشاغل سرپرستی و هم‌تراز	۵ درصد
معاونین مدیرکل و هم‌تراز آنان	۱۰ درصد
مدیران کل و هم‌تراز آنان	۱۵ درصد
مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی	۲۰ درصد
مقامات موضوع تبصره‌های «۲ و ۳» ماده (۱) ن.ه.پ	۲۵ درصد

**تبصره «۲»** - بازنشستگان و وظیفه‌بگیران که سابقه پرداخت کسور بازنشستگی آنها بیش از سی سال است به‌ازای هر سال (تا ده سال)  $\frac{2}{5}$  درصد به ارقام فوق‌الذکر اضافه می‌گردد و افرادی که سابقه پرداخت کسور بازنشستگی آنها کمتر از سی سال است (تا پانزده سال) به‌ازای هر سال  $\frac{2}{5}$  درصد از ارقام فوق‌الذکر کسر می‌گردد. مشروط بر اینکه میزان حقوق بازنشستگی یا وظیفه آنان از حداقل حقوق بازنشستگی کمتر نگردد.

**تبصره «۳»** - کارمندی که به استناد مواد (۸۰ و ۸۳) قانون استخدام کشوری و مواد (۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۵۹) قانون آجا و موارد مشابه قانون سپاه و ناجا حقوق وظیفه یا مستمری دریافت می‌دارند، در صورتی که سابقه پرداخت کسور بازنشستگی آنها کمتر از سی سال باشد مدت سابقه منظور شده آنان مطابق قوانین و مقررات مورد عمل که تعیین شد لازم‌الاجراست.

**تبصره «۴»** - کمک‌هزینه عائله‌مندی و اولاد بازنشستگان و وظیفه‌بگیران معادل شاغلین افزایش می‌یابد و با این افزایش حکم ماده (۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اصلاحات بعدی آن لغو می‌گردد.

**تبصره «۵»** - هرکدام از بازنشستگان و وظیفه‌بگیران چنانچه براساس مقررات مورد عمل قبلی بیش از ارقام فوق‌الذکر دریافت می‌نمایند همان ارقام ملاک پرداخت می‌باشد.

**تبصره «۶»** - درجات سابق نظامیان منفک از خدمت که در جدول بند «ب» این ماده نمی‌باشد به شرح زیر تطبیق می‌یابد:

ردیف	درجات منفک از خدمت	معادل
۱	ستوانیار سوم، ستوانیار دوم، افسریار	معادل ستوان سوم
۲	ستوانیار یکم، همافر سوم، همافر دوم	معادل ستوان دوم
۳	همافر یکم	معادل ستوان یکم
۴	سرهمافر سوم	معادل سروان
۵	سرهمافر دوم	معادل سرگرد
۶	سرهمافر یکم	معادل سرهنگ دوم



**تبصره «۷»** - به هریک از مشمولان موضوع بند «ب» که در طول دوران خدمت حداقل به مدت دو سال دارای عناوین شغلی فرماندهی، ریاست و مدیریت بوده‌اند، درصدی از جدول شماره ۲ به شرح زیر به حقوق آنان اضافه خواهد شد:

کارمندان در رتبه شغلی ۸ الی ۹	۵ درصد
کارمندان در رتبه شغلی ۱۰ الی ۱۳	۱۰ درصد
کارمندان در رتبه شغلی ۱۴ الی ۱۶	۱۵ درصد
کارمندان در رتبه شغلی ۱۷ و ۱۸	۲۰ درصد
کارمندان در رتبه شغلی ۱۹ و به بالا	۲۵ درصد

**تبصره «۸»** - کلیه نظامیان بالاتر از درجه سرهنگی که از تاریخ ۱۳۵۸/۱/۱۵ به بعد در خدمت نیروهای مسلح نبوده‌اند و احکام خاص قضایی برای آنان تعیین نشده است، صرفاً از حقوق ردیف درجه سرهنگی برخوردار خواهند شد و مشمول سایر تبصره‌های این بند نخواهند شد.

**تبصره «۹»** - مشمولین قانون حالت اشتغال - مصوب ۱۳۷۲ - مجلس شورای اسلامی از مقررات این دستورالعمل مستثنا می‌باشند.

ماده (۱۱۰) - از تاریخ ۱۳۸۶/۱/۱ حقوق کلیه بازنشستگان، موظفین یا مستمری‌بگیران اعضای هیئت علمی و قضات که بازنشسته، از کارافتاده و فوت شده‌اند در صورتی که کمتر از حاصل ضرب ضریب ریالی موضوع ماده (۱۰۹) این قانون با رعایت ماده (۱۲۵) و ارقام مذکور در جداول بندهای «الف و ب» این ماده و تبصره‌های مربوط باشد تا این میزان افزایش می‌یابد:

الف) حقوق بازنشستگی، موظفین یا مستمری‌بگیران اعضای هیئت علمی براساس امتیاز ردیف آخرین مرتبه علمی و براساس سی سال سنوات خدمت مطابق جدول و احکام زیر خواهد بود.

امتیاز	مرتبه علمی
۹۵۰۰	مریی آموزشیار و پژوهشیاران
۱۱۰۰۰	مریی
۱۴۰۰۰	استادیار
۱۶۰۰۰	دانشیار
۱۸۰۰۰	استاد

ب) حقوق بازنشستگی، موظفین یا مستمری‌بگیران قضات براساس امتیاز ردیف آخرین گروه و براساس سی سال سنوات خدمت مطابق جدول و احکام زیر خواهد بود:

امتیاز	گروه
۸۵۰۰	یک
۹۵۰۰	دو
۱۰۵۰۰	سه
۱۱۵۰۰	چهار
۱۲۵۰۰	پنج
۱۳۵۰۰	شش
۱۵۰۰۰	هفت
۱۶۰۰۰	هشت

**تبصره «۱»** - در محاسبه امتیاز حقوق مبنای دارندگان مشاغل قضایی با کمتر از مدرک لیسانس و معادل آن (موضوع ماده واحده قانون تعیین وضعیت قضایی کسانی که سه سال در دادسراهای انقلاب اسلامی اشتغال به کار قضایی داشته‌اند) ۵ درصد از امتیاز گروه شغلی آنان کسر خواهد شد.

**تبصره «۲»** - در محاسبه امتیاز حقوق دارندگان پایه قضایی در صورت داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن در رشته‌های قابل قبول برای قضات ۵ درصد و برای مدرک تحصیلی دکترا یا معادل آن در همان رشته‌ها ۱۰ درصد به امتیاز گروه شغلی آنان اضافه می‌گردد.

**تبصره «۳»** - علاوه بر امتیازات فوق به متصدیان مشاغل مدیریت و سرپرستی در صورت داشتن مسئولیت‌های زیر حداقل به مدت دو سال در طول دوران خدمت درصدهای زیر حسب مورد به امتیاز حقوق آنان اضافه خواهد شد. برای سنوات کمتر از دو سال نیز به همان نسبت محاسبه و پرداخت خواهد شد.

۱. دادستان نظامی استان، دادستان عمومی (غیر از تهران)، رئیس دادگستری شهرستان، دادستان انقلاب اسلامی استان، رئیس دادگاه حقوقی ۲ مستقل به مأخذ ۵ درصد.

۲. مدیران کل، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح مرکز استان (غیر از تهران)، دادستان نظامی تهران، رئیس کل دادگستری استان، رئیس شعبه اول دادگاه انقلاب اسلامی تهران به مأخذ ۱۰ درصد.

۳. معاونان رئیس قوه قضائیه و معاونان وزیر دادگستری، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، دادستان انتظامی قضات، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح، دادستان تهران، رئیس کل دادگستری استان تهران به مأخذ ۱۵ درصد حقوق مبنای. ۴. رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور به مأخذ ۲۰ درصد.

**تبصره «۴»** - تبصره‌های «۱»، «۲»، «۳»، «۴»، «۵» و «۶» ماده (۱۰۹) در مورد مشمولین این ماده لازم‌الاجرا می‌باشد.

**ماده (۱۱۱)** - به منظور یکنواختی و هماهنگ‌سازی سایر حمایت‌های قانونی مشترکین کلیه صندوق‌های بازنشستگی دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون، بندهای زیر لازم‌الاجرا خواهد بود.

۱. کلیه شاغلین و بازنشستگان مشترک صندوق‌های بازنشستگی می‌توانند والدین تحت تکفل خود را در صورتی که تحت پوشش هیچ‌یک از بیمه‌های خدمات درمانی نباشند، تحت پوشش بیمه خدمات درمانی خود قرار دهند.

۲. فرزندان اناث مشروط بر آنکه ورثه قانونی باشند، در صورت نداشتن شغل یا شوهر و فرزندان ذکور مشروط بر آنکه ورثه قانونی باشند تا بیست‌سالگی و در صورت اشتغال به تحصیلات دانشگاهی تا بیست‌وپنج‌سالگی از کمک‌هزینه اولاد، بیمه و یا مستمری والدین خود برخوردار می‌گردند.

**ماده (۱۱۲)** - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلفاند،

آیین‌نامه نحوه تطبیق و تعیین حقوق بازنشستگان، موظفین یا مستمری‌بگیران آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۱۳۷۰ نبوده‌اند را با جدول بند «الف» ماده (۱۰۹) این قانون و احکام مربوط تهیه و حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران برسانند.

**ماده (۱۱۳) -** دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.

### **فصل چهاردهم شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی**

**ماده (۱۱۴) -** به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام کار و فناوری اداری و ارتقا و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخ‌گو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار، شورای عالی اداری با ترکیب و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد.

اعضای شورای یاد شده عبارت‌اند از:

۱. رئیس‌جمهور (رئیس شورا) که در غیاب او معاون اول وی ریاست شورا را برعهده خواهد داشت،
۲. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (عضو و دبیر شورا)،
۳. وزیر آموزش و پرورش، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کار و امور اجتماعی و سه نفر از وزرای بخش‌های دیگر به انتخاب هیئت وزیران،
۴. وزیر یا رئیس دستگاه مستقل ذی‌ربط حسب مورد،
۵. دو نفر از استانداران به انتخاب استانداران سراسر کشور،
۶. دو نفر صاحب‌نظر در رشته حقوق اداری و مدیریت به انتخاب رئیس‌جمهور،
۷. دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر.

دبیرخانه شورا در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خواهد بود و سازمان مسئول

نظارت بر حسن اجرای تصمیمات مربوط می‌باشد. مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

**ماده (۱۱۵) -** وظایف و اختیارات شورای یاد شده به شرح زیر می‌باشد:

۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است،
۲. تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری،
۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده،
۴. تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هریک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی،
۵. بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه،
۶. بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی‌ربط مذکور در این قانون،
۷. بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقای کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند،
۸. تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون،
۹. شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان،
۱۰. اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و

کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها،

۱۱. تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی،

۱۲. تصویب مقررات لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی،

۱۳. تصویب دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود،

۱۴. تصویب دستورالعمل ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاها و تجهیزات و وسایل نقلیه اداری، جابه‌جایی و تأمین ساختمان‌های اداری،

۱۵. پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح‌های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد،

تبصره - ایجاد هرگونه دستگاه‌های اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

ماده (۱۱۶) - شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی که در این قانون شورای توسعه مدیریت نامیده می‌شود برای انجام وظایف ذیل و با ترکیب مذکور در این ماده تشکیل می‌گردد.

الف) ترکیب شورا:

۱. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (رئیس شورا)،

۲. دو نفر از معاونین شاغل باتجربه مرتبط وزارتخانه‌ها به مدت چهار سال،

۳. دو نفر صاحب‌نظر در زمینه مدیریت و حقوق اداری به مدت چهار سال،

۴. یک نفر از معاونین تخصصی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،

۵. یک نفر از اعضای کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی با معرفی کمیسیون

به تصویب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر،

۶. معاون ذی‌ربط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌عنوان دبیر شورا،

اعضای مذکور در بندهای «۲، ۳ و ۴» بنا به پیشنهاد رئیس سازمان و تأیید رئیس جمهور

انتخاب می‌گردند.

۷. وزیر کار و امور اجتماعی.  
(ب) وظایف و اختیارات:
۱. بررسی و تصویب تعاریف و شرح وظایف رشته‌های شغلی،
  ۲. بررسی و تصویب شرایط احراز رشته‌های شغلی و نحوه تخصیص آنها به طبقات جداول حقوق،
  ۳. بررسی و تصویب دستورالعمل‌ها و رویه‌هایی که به موجب این قانون در صلاحیت شورا قرار می‌گیرد،
  ۴. هماهنگی در اظهارنظر و پاسخ‌گویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد این قانون،
  ۵. ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چارچوب مقررات این قانون،
  ۶. اتخاذ تصمیم در خصوص ازکارافتادگی و فوت به سبب انجام وظیفه و سایر امور مربوط، برای کارمندانی که تابع صندوق بازنشستگی کشوری می‌باشند،
  ۷. سایر مواردی که از طرف رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا وزرا در ارتباط با تعهدات این قانون برای کسب نظر مشورتی ارجاع می‌شود،
  ۸. آیین‌نامه نحوه اداره شورای تخصصی با پیشنهاد سازمان مدیریت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد،
  ۹. سایر وظایفی که طبق قانون به عهده شورای امور اداری و استخدامی کشور بوده است با تأیید رئیس‌جمهور. تصمیمات این شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور برای دستگاه‌های مشمول این قانون لازم‌الاجراست.

### فصل پانزدهم مقررات مختلف

**ماده (۱۱۷) -** کلیه دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و درخصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

**تبصره «۱»** - حقوق و مزایای قضات تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت کارمندان دولت مصوب ۱۳۷۰ می‌باشد و جدول موضوع ماده (۱۴) قانون مذکور در خصوص اعداد مبنای گروه آنان به ترتیب به (۱۲) و (۲۰۰) افزایش می‌یابد.

**تبصره «۲»** - به قضات نظامی سازمان قضایی نیروهای مسلح در مدتی که در پست‌های قضایی انجام وظیفه می‌نمایند، معادل مابه‌التفاوت مجموع دریافتی آنان تا ۸۰ درصد حقوق و مزایای مستمر قضات هم‌تراز دادگستری فوق‌العاده ویژه پرداخت می‌گردد.

**تبصره «۳»** - در صورت موافقت فرماندهی کل قوا برای برخورداری کارکنان نیروهای مسلح از مقررات فصل دهم و سیزدهم این قانون، حداقل و حداکثر دریافتی آنان با رعایت مقررات ماده (۱۳۶) قانون آجا، امتیازات متعلقه به شغل و شاغل با توجه به کیفیت خاص خدمتی در نیروهای مسلح با ضریب (۱/۲) محاسبه و پرداخت می‌گردد.

کارمندان نیروهای انتظامی کماکان از فوق‌العاده سختی کار طبق مقررات استخدامی این نیرو علاوه بر فوق‌العاده‌های مذکور در فصل دهم این قانون برخوردار می‌باشند.

**تبصره «۴»** - کارمندی که با رعایت ماده (۱۲۴) مطابق قانون کار جمهوری اسلامی ایران در دستگاه‌های اجرایی اشتغال دارند از شمول این قانون مستثنا می‌باشند.

**تبصره «۵»** - کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه مشمول مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ می‌باشند و کارمندان غیرسیاسی شاغل در پست‌های پشتیبانی از این قانون تبعیت خواهند نمود.

**ماده (۱۱۸)** - دستگاه‌های اجرایی موظفاند کلیه اطلاعات و اسناد و مدارک مربوط را در موارد لازم در اختیار سازمان قرار دهند و دستورالعمل‌های این سازمان در چارچوب مفاد این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا می‌باشد.

**ماده (۱۱۹)** - آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به اجرای مفاد این قانون حداکثر ظرف مدت یک سال (به‌استثنای مواردی که در این قانون برای آن زمان دیگری مشخص شده است) با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**ماده (۱۲۰)** - کارمندان رسمی در یکی از حالات ذیل قرار خواهند داشت:



- الف) اشتغال در یکی از پست‌های سازمانی،  
 ب) مرخصی استعلاجی، استحقاقی و بدون حقوق،  
 ج) آماده به خدمت به موجب ماده (۱۲۲) این قانون،  
 د) انتقال یا مأموریت به دستگاه‌های اجرایی دیگر و یا مأموریت آموزشی برای طی دوره‌های آموزش کوتاه‌مدت و یا کارآموزی،  
 هـ) انفسال موقت یا دائم و یا اخراج به موجب احکام قطعی مراجع قضایی و یا هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و یا احکام ماده (۹۱) این قانون،  
 و) استعفا و بازخرید به موجب احکام مذکور در این قانون و قانون رسیدگی به تخلفات اداری،  
 ز) سایر حالات که در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و سایر قوانین پیش‌بینی شده است.
- ماده (۱۲۱) -** آیین‌نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت کارمندان مشمول این قانون به سایر دستگاه‌های اجرایی و مرخصی بدون حقوق شامل نحوه احتساب سوابق خدمت و نحوه پرداخت حقوق و مزایا و ارتباط سازمانی و سایر موارد مربوط با رعایت مفاد این قانون به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
- ماده (۱۲۲) -** کارمندان رسمی دستگاه‌های اجرایی در حالات زیر به صورت آماده به خدمت، که مدت آن حداکثر یک سال خواهد بود درمی‌آیند:
۱. انحلال دستگاه اجرایی ذی‌ربط،
  ۲. حذف پست سازمانی کارمندان،
  ۳. نبود پست سازمانی بعد از اتمام مأموریت یا مرخصی بدون حقوق،
  ۴. کارمندی که براساس تصمیم مراجع مذکور در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضایی از خدمت معلق یا آماده به خدمت شده باشند.
- تبصره «۱» -** در دوران آمادگی به خدمت، به کارمندان مزبور حقوق ثابت پرداخت خواهد شد و در صورت عدم اشتغال در دستگاه‌های اجرایی دیگر کارمندان آماده به خدمت در صورت دارا بودن شرایط بازنشستگی، بازنشسته و در غیر این صورت با دریافت یک‌ماه‌ونیم حقوق و مزایای مستمر به‌ازای هر سال سابقه خدمت و وجوه مرخصی‌های ذخیره شده بازخرید خواهند شد.
- تبصره «۲» -** کارمندی که براساس حکم مراجع قضایی و یا هیئت‌های رسیدگی به

تخلفات اداری از اتهام مربوط براثت حاصل نمایند، حقوق و مزایای مستمر مربوط را برای مدت آمادگی به خدمت دریافت خواهند نمود.

**ماده (۱۲۳) -** کلیه اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی و شوراها و مجامع و عناوین مشابه برای ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد.

**ماده (۱۲۴) -** به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.

**تبصره -** مجموع دریافتی کارمندانی که به‌موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی شاغل می‌باشند نباید از (۱/۲) برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز کند.

**ماده (۱۲۵) -** ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم به تفکیک هر فصل، متناسب با احکام این قانون در اولین سال اجرای پانصد ریال تعیین می‌گردد و در سال‌های بعد حداقل به‌اندازه نرخ تورم که هرساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش می‌یابد.

**ماده (۱۲۶) -** بار مالی هر نوع افزایش یک‌باره حقوق و مزایای کارمندان و بازنشستگان موضوع این قانون از طریق واگذاری سهام دولتی در بنگاه‌های اقتصادی قابل عرضه در بورس و همچنین اعمال پلکانی افزایش سنواتی در حد بودجه مصوب سالیانه و حداکثر در طول مدت اجرای آزمایشی این قانون تأمین می‌شود.

**ماده (۱۲۷) -** کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به‌جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد.

**ماده (۱۲۸) -** مدت زمان آزمایشی این قانون پنج سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون خواهد بود.

قانون فوق مشتمل بر ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی طبق اصل (۸۵) قانون اساسی تصویب گردید و پس از موافقت مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال، در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

غلامعلی حداد عادل

رئیس مجلس شورای اسلامی

## منابع و مأخذ

- آقایی، تیمور. مدیریت در ایران آینده، تهران، میر، ۱۳۷۹.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال اول، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۰.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال دوم، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۱.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال سوم، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۳.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال چهارم، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۳.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، سال اول، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۴.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، سال دوم، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۵.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، سال سوم، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۶.
- اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، سال چهارم، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۸۷.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوع مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، تهران، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

- \_\_\_\_\_ . فهرست موضوع مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، چاپخانه مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۷.
- اسکیدرمور، ویلیام. تفکر نظری در جامعه‌شناسی، ترجمه علی‌محمد حاضری و دیگران، تهران، سفیر، ۱۳۷۲.
- اشتریان، کیومرث. «علوم سیاستگذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، خبرگزاری ایسنا، ۱۳۸۷.
- الوانی، سیدمهدی و فتاح شریفزاده. فرایند سیاستگذاری عمومی، تهران، انتشارات علامه طباطبایی، ۱۳۸۳.
- الوانی، سیدمهدی و سیداحمدرضا قاسمی. مدیریت و مسئولیت‌های اجتماعی سازمان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۷۷.
- الوانی، سیدمهدی. «مدیریت مسائل عمومی»، تهران، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره دوم، ۱۳۷۱.
- \_\_\_\_\_ . تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، سمت، ۱۳۸۰.
- اندرسون، جیمز. «مقدمه‌ای بر سیاستگذاری عمومی»، ترجمه کیومرث اشتریان، فصلنامه فرهنگ اندیشه، سال پنجم، شماره ۱۸، ۱۳۸۵.
- اولسون، دیوید ام. نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری (دیدگاهی مقایسه‌ای)، ترجمه علی‌رضا طیب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۲.
- بررسی نظام پذیرش دانشجو در کشور و ارائه الگوی پیشنهادی، شماره ۷۶۲۴، ۱۳۸۴.
- جیمز، پی‌لستر و جوزف استوارت می آر. فرایند سیاستگذاری عمومی، رویکردی تکاملی، ترجمه مجتبی طبری و تورج مجیبی میکلاپی و سهیل خورشیدی، تهران، ۱۳۸۱.
- دانایی‌فرد، حسن. چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران، سمت، ۱۳۸۷.
- دهشیار، حسین. سیاست خارجی آمریکا در آسیا، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر ایران، تهران، ۱۳۸۲.
- عبداللهی، محمد. «طرح مسائل اجتماعی در ایران: اهداف و ضرورت‌ها»، نامه انجمن جامعه‌شناسی، شماره ۳، ۱۳۸۶.
- قاسمی، میثم. «بررسی نقش کانون‌های تفکر در خط‌مشی‌گذاری عمومی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران (پردیس قم)، ۱۳۸۸.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.

- قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.  
قانون برگزاری مناقصات.  
قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی.  
قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت.  
قانون سامان‌دهی مد و لباس.  
قانون مدیریت خدمات کشوری.  
قانون منطقی کردن نرخ سود بانکی.  
قانون نظام پذیرش دانشجو.  
قلی‌پور، رحمت‌اله. *تحلیل اجتماعی فرار مغزها*، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶.  
\_\_\_\_\_ . *حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت*، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد، تهران، ۱۳۸۷ (ب).  
\_\_\_\_\_ . *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران، سمت، ۱۳۸۷ (الف).  
دفتر مؤسسه آموزش و تحقیقات صنایع دفاع، «کانون‌های تفکر، نهادهای ویژه سیاست‌پژوهی، ایده‌پردازی، در راه‌یابی برای مسائل اساسی»، تهران، ۱۳۸۶.  
گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین، *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، چاپ دوم، یکان، ۱۳۸۱.  
لوزیک، دانیلین. *نگرشی نو در تحلیل مسائل اجتماعی*، ترجمه سعید معیدفر، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۳.  
ماژرزاک، آن. *روش‌های سیاست‌پژوهی*، ترجمه هوشنگ ناییبی، تهران، تبیان، ۱۳۷۹.  
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش لباس کارکردها و وضعیت آن در ایران»، دفتر مطالعات فرهنگی، شماره مسلسل ۷۷۳۶، ۱۳۸۴.  
\_\_\_\_\_ . «گزارش مطالعه تطبیقی سیاست‌های کلی (۲)»، تهران، ۱۳۸۷.  
\_\_\_\_\_ . «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح سامان‌دهی مد و لباس»، دفتر مطالعات فرهنگی، شماره مسلسل ۷۸۹۲، ۱۳۸۵.  
\_\_\_\_\_ . «گزارش مطالعه تطبیقی سیاست‌های کلی آمریکا»، تهران، ۱۳۸۷.  
\_\_\_\_\_ . «بررسی نظام پذیرش دانشجو در کشور و ارائه الگوی پیشنهادی»، شماره ۷۶۲۴، ۱۳۸۴.  
\_\_\_\_\_ . «گزارش متولیان عرصه فرهنگ»، دفتر مطالعات فرهنگی، ۱۳۸۵.

\_\_\_\_\_ . «بررسی اثربخشی سیاست‌های مربوط به تعدیل نرخ سود بانکی (۱)»، شماره مسلسل ۹۸۷۰، تهران، ۱۳۸۸.

\_\_\_\_\_ . «مطالعه تطبیقی عملکرد مجالس ششم و هفتم»، ۱۳۸۶.

\_\_\_\_\_ . «نگاهی به سیر بررسی لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»، ۱۳۸۳.

مشروح مذاکرات مجلس (جلسات متعدد).

مشیری، ابوالقاسم. نقش کنگره آمریکا در سیاست آن کشور، تهران، سپهر.

مولر، پیر. سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۸.

هاولت، مایکل و ام. رامش. مطالعه خط‌مشی عمومی، تهران، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.

وحید، مجید. سیاستگذاری عمومی، تهران، میزان، ۱۳۸۲.

نیک‌مرام، سحر. «بررسی تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران (پردیس قم)، ۱۳۸۸.

Andrews, Clinton. *In HandBook Public policy Analysis*, by Jack Rabin, 2007.

Bovaird. Tony (Bristol Business School) & Elek Loffler (Governance International). *Understanding Public Policy Management and Governance UK*, 2000.

Brickland Thomas. *An Introduction to Policy Process*: Armonk, Noram.E. Sharpe, 1999.

Smith Bruce L. *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*, Population and Public Health Branch Atiantic Regional Office Health Canaela, 2003, www.pph-atlantic.ca.

Barkenbus, Jack. *Expertise and Policy Cycle*, Energy, Environment Resources Center. The University of Tennessee, 1998.

Bosso, Christopher. J. *The Practice and Study of Policy Formation*, Northeastern University, Bostone Massachusetts, 1994.

Bryson. J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization: A Guide to Strengthening and Sustaining Organization Achievement*. San Francisco, California Jossey-Bss, 1988.

Buchholz Rogene A., *Essentials of Public Policy for Management*, N.Y. Prentice Hall, Inc, 1985.

- Buchholz Rogene A., Sandra. B. Rosenthan. "Stakeholder Theory and Public Policy: How Government Matters" *Journal of Business Ethics*, No. 51. 2004.
- Buchholz Rogene A., William, D.Evans and Rober A.Wagyle, *Management Responses Public Issues*, Prentic – Hal, 1985.
- Caddy, Joanne, *Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Organization of Economic Co-Operation and Development, 2001.
- Dye, Thomas R. and Hamon Zeigler, *The Irony of Democracy*, Monterey, CA: Brooks Cole, 1981.
- Dye, Thomas, R. *Understanding Public Policy*, Prentic-Hall, 8th Edition, 1995.
- Forster, John. "Bounded Rationality and The Politic of Muddlity Through" *Administration Review*; 44, 1984.
- Fritschler, A. Lee. *Smoking Politics: Policy Making and the Federal Bureaucracy*, Second Edition, Englewood Cliffs, Newjersey, Prenfic – Hall, Inc, 1975.
- Glossman, Joel B. and Richards Wells S., *Constitutional Law and Judicial Policy Making*, New Yourk, John Willey and Sons, Inc, 1992.
- Glyn David and Peter Bridgman. Allen & Unwin, *The Australian Policy Handbook*, Third Edition, 2004.
- Handbook of Public Policy Analysis*, Executive by Jack Rabin CRC Press, USA
- Howeltt & Ramesh, *Studing Public Policy Policy Subsystems*. Oxford University Press. 1995.
- Howlett Ramesh, "Studing Public Policy Cycles and Policy Subsystem", 2003.  
<http://wikikipedia.org/wiki/the-american-enterpris>.  
<http://wikipedia.org/wiki/the-American-Enterprise>
- Kingdom, J. *Agendas Alternatives, and Public Policy*, 2 end Edition New York: Harpercollins College Publichers, 1995.
- Lindblom, Charles E. *The Policy Making Process*, 1968.
- Kraft Micheal E. and Scott R. Furlong, *Public Policy. CQ Press*, A Division of SAGE Publications, 2003.
- Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures & the Policy Process*, Third Edition, 1989.
- Olson, David M. & Philip Norton. *Legislatures in Democratic Transition*. Ed, The New Parliaments of Central and Eastern Europe, 1996.
- Patrick Fafard. "Evidence and Healthy Public Policy". Canadian Policy Research Network, 2008.
- Quah, Jon S.T. The Public Policy-making Process in Singapore? *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 6, No. 2, 1984.

- Sabatier, Paul. "Political Science and Public Policy", *Political Science & Politics*, No. 2, 1991.
- Schubert, Glendon, *Judicial Decision Making*, Op.cit, 1963.
- Stewart, J. The Meaning of Strategy in the Public Sector, *Australian Journal of Public Administration*, 2004.
- Sutton, Rebecca. *The Policy Process: An Overview*, Overseas Development Institute London, 1999.
- Suzanne Edett Collins, "Nursing and The Public Policy Making Proccss: A. Primen", *The Florida Nurse*, 2006.
- Taras Paphne. "Public Policy: Choice, Influence, Evaluation", *Journal Labor Res*, 2007.
- Thomas, R.Dye, *Understanding Public Policy*, Prentic – Hall Elghth, 1995.
- True. James L. "Policy Change" in Rabin, Jack Ed. *Encyclopedia of Public Adminstration and Public Policy* (Waxwork), 2003.