

Editor's word

Special Issue" Policy Models for Improving the Coherence of the Decision-Making System in the Cabinet and the Position of Policy Advisory Organizations



•Meysam Narimani ¹

1. Associate Professor of Science and Technology Policy, Department of Knowledge-Based Economics, Technology Studies Institute, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



Citation: Narimani.M,(2025). [Special Issue" Policy Models for Improving the Coherence of the Decision-Making System in the Cabinet and the Position of Policy Advisory Organizations (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*; 14(53), 2-7.<https://doi.org/10.22034/sspp.2025.2052686.3763>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2025.2052686.3763>



ABSTRACT

In this special issue two approaches have been considered simultaneously. The first approach is to analyze the processes of disruption in the collective decision-making system within the government, and the second approach includes and study of the processes of cooperation and interaction of external policy advisory institutions to promote the internal decision-making system of the government. In the first approach on the one hand, parallel work and division of labor between the government and other supreme councils under the executive branch have been considered. On the other hand, the structural weakness of the government in its passive approach to sectoral issues and the lack of evaluation of the impact and monitoring of the results of the decisions of the Council of Ministers also deserve special attention. Another important issue in collective decision-making processes in the executive branch is paying attention to the role of regulation along with the roles of tenure, support, and facilitation. In the second approach, attention has been paid to the capacity of external institutions to provide policy advice and help to improve decision-making processes in the executive branch. Strengthening both sides of the interaction, i.e., both the institutions providing the consultant and the governmental institutions receiving the consultation, have been considered in the articles.

Keywords:

Policy Coherence, Policy Advisory, Government Office

* Guest editor:

Meysam Narimani

Address: Department of Knowledge-Based Economics, Institute for Technology Studies, Tehran, Iran.

E-mail: narimani@tsi.ir

سخن سردبیر ویژه‌نامه «الگوهای سیاستی ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران و جایگاه سازمان‌های مشاوره سیاستی»

* میثم نریمانی^۱

۱. دانشیار سیاست‌گذاری علم و فناوری، گروه اقتصاد دانش بنیان، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

چکیده

در این ویژه‌نامه، دو رویکرد بصورت همزمان مورد توجه قرار گرفته است. رویکرد اول، تحلیل فرآیندهای اختلال در نظام تصمیم‌گیری جمعی درون دولت است و رویکرد دوم، مطالعه و بررسی فرآیندهای همکاری و تعامل نهادهای مشاوره سیاستی بیرونی برای ارتقای نظام تصمیم‌گیری درونی دولت را دربرمی‌گیرد. در رویکرد اول، از یک سو موازی‌کاری و تقسیم کار میان هیئت دولت و سایر شوراهای عالی ذیل قوه مجریه مورد توجه قرار گرفته است. و از سوی دیگر، ضعف ساختاری دولت در رویکرد انفعالی به مسایل بخشی و عدم ارزیابی تاثیر و پایش نتایج مصوبات هیئت وزیران نیز شایسته توجه ویژه است. موضوع مهم دیگر در فرآیندهای تصمیم‌گیری جمعی در قوه مجریه، توجه به نقش تنظیم‌گری در کنار نقش‌های تصدی‌گری و حمایتی و تسهیل‌گری است. در رویکرد دوم، به ظرفیت نهادهای بیرونی برای ارایه مشاوره سیاستی و کمک به ارتقای فرآیندهای تصمیم‌گیری در قوه مجریه توجه شده است. تقویت دو سوی تعامل یعنی هم نهادهای ارایه مشاور و هم نهادهای دولتی پذیرنده مشاوره مورد توجه مقالات قرار گرفته است.

کلیدواژه‌ها:

انسجام سیاستی، مشاوره سیاستی، دفتر دولت

* سردبیر مهمان:

میثم نریمانی

نشانی: گروه اقتصاد دانش بنیان، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

رایانامه: narimani@tsi.ir

در ارتباط با کشورهای در حال توسعه، بیش از اینکه متوجه چرایی و چیستی محتوای سیاست‌های مطلوب باشد، متوجه چگونگی و ساختار نهادی و بروکراسی اجرایی نظام حاکم بر کشورها شده است. پرسش این است که اگر در کشوری، نظام تصمیم‌گیری دولت دچار ناکارآمدی و فساد است، آیا نظریات توسعه که هدف آنها انداختن بار اجرایی بیشتر برای هدفمندسازی توزیع رانت بر دولت و نظام اجرایی است، قابلیت اجرایی و نیل به موفقیت دارد؟ نظام تصمیم‌گیری و اجرایی که از وظایف معمول خود در حکمرانی عاجز است، آیا توان برداشتن بار بیشتر ناشی از انبوه سیاست‌های توسعه‌ای مبتنی بر انتخاب و تربیت برندگان و آینده‌نگاری و ... را دارد؟ اینها سوالاتی بود که باعث می‌شد ذهن من از محتوای سیاست‌های خوب برای توسعه فناوری و صنعت، به ساختارها و نظامات و نهادهای دخیل در نظام تصمیم‌گیری در کشور معطوف شود. اما این خود آغاز پرسش جدیدی بود. نظام تصمیم‌گیری در کشور چه ویژگی‌هایی دارد و از چه نقص‌هایی برای ایفای نقش‌های معمول و توسعه‌ای خود رنج می‌برد؟ آیا نظام تصمیم‌سازی کشور دچار اختلال است و پیشنهادات خوب برای تصمیم‌گیری روی میز تصمیم‌گیران قرار نمی‌گیرد؟ یا اینکه کشور در تصمیم‌گیری مشکل دارد و با وجود ارائه پیشنهادات سیاستی مناسب، توان تصمیم‌گیری موثر در کشور وجود ندارد؟ یا اینکه اساساً تصمیمات خوبی در کشور پیشنهاد شده و اتخاذ هم می‌شود ولی این تصمیمات در اجرا با اختلال مواجه می‌شود؟ اینها و سوالات بسیاری از این دست با ورود من به دفتر دولت با پاسخ‌ها و متعاقب آن سوالات جدیدی همراه شد و باعث شود پروژه تاریخ شفاهی دفتر دولت را موضوع توجه خود قرار دهم.

ایده تهیه ویژه‌نامه‌ای ذیل فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست عمومی با عنوان «الگوهای سیاستی ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران و جایگاه سازمان‌های مشاوره سیاستی» از سال ۱۴۰۱ و با فعالیت من در پروژه تاریخ شفاهی دفتر هیئت دولت آغاز شد. هیئت دولت عالی‌ترین شورای عالی ذیل قوه مجریه است که به‌عنوان تاسیس حقوقی ذیل قانون اساسی، وظایف مهمی اعم از تصویب لوایح و آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و نیز صدور تصویب نامه مرتبط با انجام وظایف اداری، تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری را برعهده دارد. ورود به دفتر دولت با عنوان دبیر کمیسیون علمی، فناوری و هوشمندسازی، سرآغاز آشنایی نزدیک من با پیچیدگی‌های ساختار تصمیم‌گیری جمعی در هیئت وزیران بود. البته قریب به یک دهه پیش از این، من به‌عنوان مدیرکل سیاستگذاری معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور با نظام بروکراسی کشور در تعامل بودم و بواسطه درگیری مستقیم در تصویب قانون جهش تولید دانش‌بنیان، با فرآیندهای تصمیم‌گیری در مجلس و دولت و شوراها عالی آشنایی پیدا کرده بودم. در ارتباط با هیئت وزیران نیز بارها به‌عنوان نماینده معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور در جلسات کمیسیون‌های مرتبط با دفتر دولت شرکت کرده بودم. لیکن ارتباط مستقیم با نهاد ریاست جمهوری و ورود در سطح مدیریتی به دفتر دولت، باعث شد با زوایای جدیدی از مسایل نظام تصمیم‌گیری جمعی در قوه مجریه آشنا شوم.

تا پیش از ورود به دفتر دولت، بواسطه زمینه‌های فعالیت تخصصی‌ام با ادبیات نظری مرتبط در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری و سیاست صنعتی آشنایی‌های اولیه‌ای داشتم. رویکردهای سیاست صنعتی و نظریات توسعه در دهه‌های اخیر و خصوصاً

این اساس انجام شده و در نهایت ویژه‌نامه تخصصی به شرح حاضر تقدیم خوانندگان محترم شده است. در این ویژه‌نامه، دو رویکرد بصورت همزمان مورد توجه قرار گرفته است. رویکرد اول، تحلیل فرآیندهای اختلال در نظام تصمیم‌گیری جمعی درون دولت است و رویکرد دوم، مطالعه و بررسی فرآیندهای همکاری و تعامل نهادهای مشاوره سیاستی بیرونی برای ارتقای نظام تصمیم‌گیری درونی دولت را در برمی‌گیرد.

در رویکرد اول، موازی‌کاری و تقسیم کار میان هیئت دولت و سایر شوراهای عالی ذیل قوه مجریه مورد توجه قرار گرفته است. در واقع کارکرد اصلی شوراهای اداری، ایجاد هماهنگی، انسجام و یکپارچگی سیاستی است. لیکن در نظام سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران، این نهادهای فرابخشی در سطوح اجرایی در داخل تشکیلات دولت ایجاد شده‌اند که هدف از تشکیل آنها برقراری هماهنگی و برنامه‌ریزی در زمینه تخصصی مربوطه بوده است. بررسی وضعیت موجود نشان از تداخل وظایف و موازی‌کاری این شوراها با هیئت‌وزیران و وزارتخانه‌های مختلف داشته که این امر خود مسبب مسائل دیگر شده است. پژوهش مرتبط با مقاله «ارائه چارچوبی برای ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران در ایران» به دنبال تبیین دلایل رخ‌دادن این مسئله و ارائه چارچوبی جامع برای ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران در ایران است.

علاوه بر عدم انسجام در مراکز تصمیم‌گیری ذیل قوه مجریه از مسیر تعدد شوراهای اداری و تضعیف جایگاه هیئت‌وزیران، ضعف ساختاری دولت در رویکرد انفعالی به مسایل بخشی و عدم ارزیابی تأثیر و پایش نتایج مصوبات هیئت‌وزیران نیز شایسته

پروژه تاریخ شفاهی دفتر دولت بدنبال فهم روندهای تاریخی و چالش‌ها و مشکلات توسعه فرآیندهای دفتر دولت بود که با همت آقای دکتر بادامچی معاون محترم وقت مطالعات کاربردی دفتر دولت و حمایت آقای دکتر بهادری جهرمی دبیر محترم وقت دولت از سال ۱۴۰۱ آغاز شد. نهادگرایی برای من، فهم پیچیدگی‌هایی بود که به «وضع موجود» منجر شده بود. از این منظر، وضع موجود حالتی ساده نیست که با چند عدد و رقم و قوانین و مقررات موجود ترسیم شود و مبنایی برای نیل به وضع مطلوب باشد که آن هم عمدتاً با چند شاخص به سادگی ترسیم می‌شود. وضع موجود، نتیجه تعارضات تاریخی گروه‌های ذینفع در بستر نهادی است و هرگونه تلاش برای تغییر آن متأثر از تجربیات پیشین و وابستگی‌های موثر به ساختار و فرآیندهای مسیر گذشته است. لذا لازمه تغییر، فهم وضع موجود است. از این منظر، مرور تجربیات دبیران ادوار دولت برای من دریچه‌ای بود برای فهم چالش‌ها و موانعی که تلاشگران پیشین برای ایجاد تغییر و تحول با آن مواجه بودند.

کتاب نخست تاریخ شفاهی دفتر هیئت دولت با حمایت پژوهشکده مطالعات فناوری در سال ۱۴۰۳ منتشر شد (نیرمانی و همکاران، ۱۴۰۳) و تلاش شد محورهای عمده مورد اشاره در آن در قالب مقاله پژوهشی منتشر شود (نیرمانی و همکاران، ۱۴۰۳). بر این اساس، مقرر گردید عمده محورهای مستخرج از این فرآیند پژوهشی در قالب فراخوان عمومی، مبنای طراحی یک ویژه‌نامه تخصصی با محوریت فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست عمومی قرار گیرد. محورهای اصلی اعلامی در فراخوان ویژه‌نامه، نکات کلیدی و راهبردی بود که از سوی دبیران ادوار دولت در قالب مصاحبه تکرار شده و مورد تأکید قرار گرفته بود. انتخاب موضوعات و پذیرش مقالات نیز بر

سیاستی بیرونی؛ مورد مطالعه: نهاد مشاوره سیاستی در حوزه مهاجران خارجی» بر این نکته تاکید شده است که نهاد مشاوره برای موفقیت باید علاوه بر ارائه توصیه‌های فنی به روش‌های سیاسی نیز مسلط باشند. روش‌های «حمایت‌گری» شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و مهارت‌های ارتباطی و اطلاعاتی، جعبه‌ابزار مفیدی برای نهادهای مشاور در این زمینه ارائه می‌دهد. علاوه بر توانمندی‌های سازمانی نهادهای مشاور سیاستی، زیست‌بوم مشاوره سیاستی در ایران نیز باید متناسب با انتظارات بیرونی از این سازمان‌ها ارتقا یابد. بر همین اساس، «شناسایی زیست‌بوم مشاوره سیاستی در ایران شامل گونه‌شناسی، انواع کنشگران و بازیگران و ارائه پیشنهاداتی در راستای شکل‌گیری حکمرانی همکارانه در کنشگران با هدف ارتقای کارکردهای نظام مشاوره سیاستی در ایران» نیز در این ویژه‌نامه مورد توجه قرار گرفته است.

از سوی دیگر، لازم است نهادهای دولتی نیز برای بهرمندی موثرتر از ظرفیت‌های مشاوره بیرونی باید قابلیت‌های تعاملاتی، دانشی و شبکه‌ای خود را ارتقا دهند. در واقع، برخی محدودیت‌های قانونی، مالی و اجرایی مانع استفاده بهینه از ظرفیت این سازمان‌ها در نظام تصمیم‌گیری کشور شده است. با توجه اهمیت نقش دفتر هیئت‌دولت در نظام تصمیم‌گیری کشور، پژوهش «ارتقای ظرفیت نهادهای سیاست‌گذاری شورایی در بهره‌مندی از سازمان‌های مشاوره سیاستی: مطالعه موردی دفتر هیئت دولت ایران» با هدف ارائه راهکارهای عملی برای بهره‌برداری بیشتر دفتر هیئت‌دولت از ظرفیت‌های مشاوره‌ای در راستای ارتقای تصمیم‌گیری‌های سیاستی انجام شده است.

در مجموع به نظر می‌رسد توجه همزمان به ارتقای

توجه ویژه است. لذا در مقاله نظام ارزیابی و پایش اجرای مصوبات، به تقویت نقش دولت از منظر توسعه نظام ارزیابی و نظارت و پایش اجرای مصوبات هیئت وزیران تاکید شده است.

موضوع مهم دیگر در فرایندهای تصمیم‌گیری جمعی در قوه مجریه، توجه به نقش تنظیم‌گری در کنار نقش‌های تصدی‌گری و حمایتی و تسهیل‌گری است. اگرچه با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سیاست‌های اجرایی خصوصاً در دهه ۱۳۸۰، نقش‌های تصدی‌گرایانه دولت در قالب واگذاری شرکت‌ها و موسسات دولتی تقلیل پیدا کرد، لیکن ساختارهای نهادی مرتبط با نقش‌های تنظیم‌گرایانه دولت تقویت نشد و وظایف تنظیم‌گری در خلا نهادهای تنظیم‌گر تخصصی، میان سازمان‌های دولتی موجود، شوراهای عالی و هیئت دولت بصورت پراکنده توزیع شد. بر این اساس در این ویژه‌نامه، دو حوزه که اولی بدلیل وجود انحصار طبیعی (انرژی) و دومی به سبب تغییرات فناوری و توسعه الگوهای نوین کسب و کار (شرکت‌های فناوری بیمه‌ای) مستلزم قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری هستند، مورد توجه قرار گرفته است. توسعه الگوهای تنظیم‌گری و تقسیم کار میان نهادهای تصمیم‌گیری جمعی ذیل قوه مجریه در این دو حوزه که با اقتضائات متفاوتی مواجه هستند، در دو مقاله مجزا مورد توجه قرار گرفته است.

در رویکرد دوم، به ظرفیت نهادهای بیرونی برای ارائه مشاوره سیاستی و کمک به ارتقای فرآیندهای تصمیم‌گیری در قوه مجریه توجه شده است. اولاً باید توجه شود که نهادهای مشاور برای حفظ نقش و ارتقای اثرگذاری خود باید توانمند شده و از مجموعه‌ای از ابزارها استفاده نمایند. در مقاله «جعبه‌ابزار حمایت‌گری برای نهادهای مشاوره

ساز و کارهای تصمیم‌گیری جمعی درون قوه مجریه در کنار افزایش ظرفیت‌های بخش‌های بیرونی و مشاوره‌ای می‌تواند در ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری کشور موثر باشد.

منابع

میثم نریمانی، علی سلیم، علی بادامچی (۱۴۰۳)، تاریخ شفاهی دفتر هیئت دولت (مدیریت دانش)، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، زمستان.

علی سلیم، میثم نریمانی، علی بادامچی، علی بهادری چهارمی (۱۴۰۳)، ارائه الگوی سیاستی به منظور ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران مطالعه موردی: دفتر هیئت دولت، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۱۴، شماره ۵۱، صفحه ۲-۲۳