



Research Paper

Presenting a policy pattern in order to improve the coherence of the decision-making system in the Cabinet of Ministers (cade study: Government office)

•Ali Salim ¹, Meisam Narimani², Ali Badamchi ³, Ali Bahadori Jahromi⁴

1. Assistant Professor, Institute For Trade Studies and Research, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor, Technology Studies Institute, Tehran, Iran.

3. Deputy Of Applied Studies, Cabinet Office, Tehran, Iran.

4. Assistant Professor, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



Citation: Salim.A.,Narimani.M,Badamchi.A,Bahadori Jahromi.A(2024). [Presenting a policy pattern in order to improve the coherence of the decision-making system in the Cabinet of Ministers (cade study: Government office) (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 14(51), 2-23 .<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2019389.3535>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2019389.3535>



Received: 06 Jan 2024

Accepted: 28 Jul 2024

Available Online: 21 Sep 2024

Keywords:

Policy Coherence, Policy coherence, Cabinet of Ministers, Cabinet of the Government, coherence model, content analysis.

ABSTRACT

The present study was conducted with the aim of investigating the coherence of the decision-making system in the Cabinet of Ministers, centered on the Office of the Cabinet of Ministers. Based on this, the research question is, what will be the role of the government office (including its mission, structure, capabilities and duties) to promote the political coherence of the decision-making system of the Cabinet of Ministers? Considering the exploratory nature of the research question and the need to create a deep understanding of the subject under study, the qualitative research method has been used in this article. The data collection method was a semi-structured interview based on the interview protocol. Also, considering the prescriptive nature of the research from a political perspective, researchers have tried to present proposed policies in the form of a codified policy model at the end of the article. Finally, the "policy model of promoting the coherence of the decision-making system in the Cabinet of Ministers with the focus on the role of the government office" in this research, derived from the application of theoretical literature and research findings in the five components of mission, position, input, process and output, is presented in two passive and active approaches. Based on this model, the following policy implications have been proposed: changing the mission of the government office to an active and agenda-setting unit; Elevating the position of the office from a secretarial unit to a decision-maker and policy-maker, upgrading to a unit that contributes to the balanced development of policy-making and regulatory missions (Principles 138 and 134) of the Constitution in line with the promotion of the president and the executive branch, upgrading the policy content through the development of the office's expertise By taking advantage of the capacity of the expert community, research institutes and think tanks, also in the field of policy implementation, monitoring and monitoring the strategic priorities of the Cabinet of Ministers and the President himself.

* Corresponding Author:

Ali Salim

Address:: Institute of Commercial Studies and Research, Tehran, Iran.

E-mail: salim.ali13@gmail.com

مقاله پژوهشی

ارائه الگوی سیاستی ارتقا انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران (مطالعه موردی: دفتر هیئت دولت)

علی سلیم^۱، میثم نریمانی^۲، علی بادامچی^۳، علی بهادری جهرمی^۴

۱. استادیار، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ایران.
۲. استادیار، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.
۳. معاون مطالعات کاربردی دفتر هیئت دولت، تهران، ایران.
۴. استادیار، دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

چکیده

پژوهش حاضر با هدف بررسی انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران با محوریت دفتر هیئت دولت طی دوره زمانی ۱۳۶۴ تا ۱۴۰۰ انجام شده است. سوال پژوهش آنست که برای ارتقا انسجام سیاست نظام تصمیم‌گیری هیئت وزیران، نقش آفرینی دفتر دولت چگونه خواهد بود؟ با عنایت به ماهیت اکتشافی سوال پژوهش و ضرورت ایجاد درک عمیق از موضوع مورد مطالعه، روش پژوهش کیفی در این مقاله بکار گرفته شده است. روش گردآوری داده‌ها، مصاحبه نیمه‌ساختار یافته مبتنی بر رهنمود مصاحبه بوده است. مصاحبه‌شوندگان شامل مدیران دفتر دولت، مسئولین سیاست‌گذاری دستگاه‌های اجرایی و پژوهشگران مرتبط با حوزه مورد مطالعه بوده است. برای تحلیل داده‌ها، از روش تحلیل محتوای کیفی با هدف جستجوی الگوها در داده‌ها استفاده شده است. همچنین با توجه به وجهه تجویزی پژوهش از منظر سیاست‌گذاری، سیاست‌های پیشنهادی در قالب الگوی سیاستی در انتهای مقاله ارائه شده است. در نهایت «الگوی سیاستی گذاری ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران با محوریت نقش آفرینی دفتر دولت»، مستخرج از تطبیق ادبیات نظری و یافته‌های پژوهش در پنج مولفه مأموریت، جایگاه، تدوین، محتوا و اجرای سیاست در دو رویکرد منفعل و فعال ارائه شده است. مبتنی بر این الگو دلالت‌های سیاستی ذیل پیشنهاد شده است: تغییر مأموریت دفتر به واحد فعال و دستور کار گذار؛ ارتقا جایگاه دفتر از یک واحد دبیرخانه‌ای به سیاست‌گذار، واحد کمک‌کننده به توسعه متوازن مأموریت‌های سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری (اصول ۱۳۸ و ۱۳۴) قانون اساسی، ارتقا محتوای سیاست از طریق بهره‌گیری از ظرفیت جامعه خبرگانی، نظارت و پایش بر اولویت‌های راهبردی هیئت وزیران.

تاریخ دریافت: ۱۶ دی ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۷ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۳۱ شهریور ۱۴۰۳

کلیدواژه‌ها:

انسجام سیاست، هیئت وزیران، دفتر هیئت دولت، الگوی انسجام بخشی، تحلیل محتوا.

* نویسنده مسئول:

علی سلیم

نشانی: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ایران.

رایانامه: salim.ali13@gmail.com

مقدمه

تصمیمات هیئت وزیران در دو سطح قابل بحث هستند؛ سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری. منظور از برنامه‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌های سیاسی قوه مجریه هستند که عمدتاً در دوران انتخابات به مردم ارائه می‌شود. با عنایت به لزوم پاسخگویی سیاسی در چارچوب صلاحیت اصل ۱۳۴ قانون اساسی، این برنامه‌های سیاسی به‌صورت تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های معین، در هیئت دولت به تصویب می‌رسد. علاوه بر برنامه‌های سیاسی، هیئت وزیران وظایفی در حوزه قاعده‌گذاری نیز بر عهده دارد. بر این اساس، در راستای انجام وظایف اداری، اجرای بهتر قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، حق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه خصوصاً در چارچوب صلاحیت اصل ۱۳۸ به هیئت وزیران داده شده است. لذا به نظر می‌رسد از منظر قانون اساسی، جدای از رئیس‌جمهور و وزراء، هیئت دولت شان مستقلی دارد و دارای وظایف و اختیارات مهمی در نظام سیاست‌گذاری کشور است.

شرح جزئیات وظایف هیئت وزیران و آیین کار دولت در قالب «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» به تصویب هیئت وزیران رسیده است. اگرچه به‌موجب ماده ۱۹۵ آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۶۸، دفتر دولت

قانون اساسی هیئت وزیران را به عنوان یک تاسیس حقوقی با حقوق و تکالیف مشخصی همچون مرجعیت در تصویب لوایح قانونی در اصل ۷۴^۱ و یا رفع تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی موضوع اصل ۱۳۴^۲ مورد توجه قرار داده است. مصوبات هیئت وزیران -علاوه بر لایحه قانونی که بدون تصویب مجلس شورای اسلامی الزام اجرایی ندارد- مشتمل بر آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها ذیل اصل ۱۳۸^۳ و نیز اساسنامه دائمی سازمان‌ها، شرکت‌ها و موسسات دولتی ذیل اصل ۸۵^۴ قانون اساسی است.

۱. اصل ۷۴: لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

۲. اصل ۱۳۴: ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و سیاست دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

۳. اصل ۱۳۸: علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد یا ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.

۴. اصل ۸۵: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری

می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجراء می‌شود و تصویب نهائی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها به دولت بدهد.

۵. متن ماده ۱۹: به منظور تنظیم جلسات و تهیه صورت مذاکرات و ترتیب کلیه امور مربوطه به تشکیل جلسات هیئت دولت و کمیسیون‌های آن و همچنین ثبت و نگهداری و ابلاغ مصوبات هیئت وزیران و تصمیمات نماینده یا نمایندگان

تعامل با مراکز و موسسات پژوهشی (تبصره الحاقی ماده ۸۲۴) به وظایف دفتر دولت اضافه شده است.

اگر چه به نظر می‌رسد ارتقا از وظایف دبیرخانه‌ای به سمت وظایف ارزیابی، نظارت و موضوعات راهبردی با عنایت به نیازمندی پیگیری این موضوعات در سطح هیئت وزیران مورد توجه قرار گرفته است، لیکن تا کنون مطالعه‌ای در خصوص بررسی انسجام سیاست هیئت وزیران خصوصا با محوریت دفتر دولت انجام نشده است. مجموعه مطالعات انجام شده مرتبط با موضوع در دو حوزه سیاست‌گذاری عمومی و حقوق عمومی قابل تفکیک است. در حوزه سیاست‌گذاری عمومی با موضوع انسجام سیاست، مطالعات متمرکز بر اندازه‌گیری انسجام سیاست در یک حوزه خاص مانند علوم، تحقیقات و فناوری (عباسی ۱۳۹۶) بوده است یا بررسی عوامل موثر (مولد) انسجام سیاست در مواجهه با یک بحران ملی مانند بحران آب (شربانی، ۱۳۹۷). در حوزه حقوق عمومی نیز مطالعات انجام شده متنوع‌تر بوده است اما عمدتاً متمرکز بر موضوعاتی از جمله تفسیر تاسیس حقوقی هیئت وزیران در در قانون اساسی (ابیان، ۱۴۰۲)، بررسی ابهام نظارت تقنینی رئیس

را در قالب الگوهای مشخص حسب درخواست دفتر هیئت دولت تدوین و در فواصل زمانی معین جهت ارائه به دولت یا رئیس‌جمهور یا معاون اول ایشان، به دفتر هیئت دولت ارسال نمایند.

۸. تبصره الحاقی به ماده ۲۴: در موارد ضروری به تشخیص دفتر هیئت دولت، مراکز و مؤسسات پژوهشی وابسته به دستگاه‌های ذیل قوه مجریه مکلفند در زمینه ارزیابی پیشنهادها از جمله ارزیابی تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیستی، مطالعات و تحقیقات مورد نظر را انجام دهند یا ظرفیت استفاده از پژوهشگران خود را به صورت موقت در اختیار دفتر هیئت دولت قرار دهند. دفتر هیئت دولت با هماهنگی بنیاد ملی نخبگان از ظرفیت نخبگان جهت بررسی و پیشبرد موضوعات مطروحه در دولت استفاده خواهد نمود.

برای تنظیم جلسات و صورت مذاکرات، ثبت و نگهداری و ابلاغ مصوبات، تنظیم دستور جلسه و تهیه پیش‌نویس تاسیس شده است، لیکن به مرور و با توجه به نیاز کشور، هم‌ترازی رئیس این دفتر که به عنوان دبیر دولت شناخته می‌شود تا حد وزرا ارتقاء یافته و در تصویب‌نامه ۱۴۰۲، مأموریت‌های جدیدی به دفتر دولت افزوده شده است. همچنین به موجب ماده ۶ اصلاحی، دو کمیسیون به ساختار دفتر اضافه شده و تعداد کمیسیون‌ها به ۹ افزایش یافته است. اخذ گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه در حوزه صلاحیت‌ها، وظایف و موضوعات راهبردی (تبصره الحاقی ماده ۱۹۶)، اخذ گزارش پایش و ارزیابی تأثیرات اجرای مصوبات (تبصره الحاقی ماده ۷۲۲) و همچنین بکارگیری نخبگان و

ویژه‌ای که مطابق اصل ۱۲۷ تعیین می‌شوند و نیز مصوبات کمیسیون‌هایی که مطابق اصل ۱۳۸ تشکیل می‌گردند، همچنین تنظیم و تدوین پیش‌نویس لوایح و تصویب‌نامه‌ها دفتری زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور به نام دفتر هیئت دولت تشکیل می‌گردد ریاست این دفتر با دبیر هیئت دولت است که با حکم معاون اول رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

۶. به منظور تنظیم جلسات و تهیه صورت مذاکرات و ترتیب کلیه امور مربوط به تشکیل جلسات هیئت دولت و کمیسیون‌های آن و همچنین ثبت و نگهداری و ابلاغ مصوبات هیئت وزیران و تصمیمات نماینده یا نمایندگان ویژه‌ای که مطابق اصل ۱۲۷ تعیین می‌شوند و نیز مصوبات کمیسیون‌هایی که مطابق اصل ۱۳۸ تشکیل می‌گردند، همچنین تنظیم و تدوین پیش‌نویس لوایح و تصویب‌نامه‌ها دفتری زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور به نام دفتر هیئت دولت تشکیل می‌گردد ریاست این دفتر با دبیر هیئت دولت است که با حکم معاون اول رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. تشکیلات تفصیلی دفتر هیئت دولت و دفاتر کمیسیون‌ها و معاونت‌های دفتر و امور ذیل هر یک از آنها علاوه بر تشکیلات موجود، با تسری تصویب‌نامه شماره ۸۷/ ۲۱۴۶۰ / م / ت / ۴۱۳۲۴ هـ مورخ ۲۵ / ۹ / ۱۳۸۷ و اصلاحات بعدی آن نسبت به تشکیلات یاد شده، با هماهنگی نهاد ریاست جمهوری به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور می‌رسد.

۷. تبصره ۳ الحاقی به ماده ۲۲: دستگاه‌های اجرایی مکلفند گزارش پایش و ارزیابی تأثیرات اجرای مصوبات مربوط به خود

پیشینه پژوهش

انسجام^۹ سیاست‌گذاری را بعضاً با واژه‌هایی مانند انسجام سیاست‌گذاری، هماهنگی سیاست‌گذاری^{۱۰}، یکپارچه‌سازی^{۱۱} سیاست‌ها و حاکمیت یکپارچه نیز مترادف می‌دانند (استد^{۱۲} و مایجرز^{۱۳}، ۲۰۰۴). این مفاهیم با وجود اشتراک در معنای اصلی، در عین حال تفاوت‌هایی نیز با یکدیگر دارند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^{۱۴}، انسجام سیاست را به‌عنوان ارتقا و تقویت نظام‌مند اقدامات متقابل سیاست‌گذاری در سراسر ادارات دولتی و سازمان‌ها به‌منظور ایجاد هم‌افزایی جهت دستیابی به اهداف توافق شده، تعریف می‌کند (باس^{۱۵} و دالا-کلاتون^{۱۶}، ۲۰۱۰: ۲۸۰-۲۸۲؛ ای‌سی‌دی^{۱۷}، ۲۰۱۲). با این تعریف سیاست‌ها اثرات متقابل و برهم‌کنشی بر یکدیگر دارند که انسجام سیاست کمک می‌کند تا اثرات مثبت آن‌ها افزایش یافته و اثرات منفی سیاست‌های مختلف کمینه شوند (دیتون جانسون^{۱۸} و کاتسلی^{۱۹}، ۲۰۰۶). به‌عبارتی برهم‌کنش سیاست‌ها ضرورت انسجام است (اوبرتور و گرینگ^{۲۰}، ۲۰۰۶). نکته کلیدی آنکه مأموریت «انسجام» در جهت تبدیل برهم‌کنش‌های مخرب سیاست‌ها به

مجلس بر مصوبات هیئت وزیران (خیرالله، ۱۳۹۴)، ابهام در صلاحیت رئیس قوه قضاییه در ارسال مستقیم لوایح (زمانی و باقری، ۱۳۹۷) و ابهام در مفهوم لایحه قضایی (کاشانی، ۱۳۹۵) بوده است. این بدان معناست که خلاء پژوهشی در دو حوزه سیاست‌گذاری عمومی و حقوق عمومی با موضوع انسجام سیاست به ویژه با محوریت دولت (و دفتر دولت) مشاهده می‌شود.

لذا در این پژوهش تلاش شده است تا از منظر چارچوب نظری انسجام سیاست و با محوریت نقش‌آفرینی و جایگاه دفتر دولت، پیگیری ارتقای نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران مورد توجه قرار گیرد. بر این مبنا، سوال پژوهش این است که از منظر انسجام سیاست، الگوی سیاست‌گذاری برای ارتقای نظام تصمیم‌گیری هیئت وزیران با محوریت نقش‌آفرینی دفتر دولت چگونه است؟ به بیان دیگر، برای تحقق ارتقای انسجام سیاستی نظام تصمیم‌گیری هیئت وزیران، نقش‌آفرینی دفتر دولت (اعم از مأموریت، ساختار، توانمندی‌ها و وظایف) چگونه خواهد بود؟ با عنایت به وجهه تجویزی پژوهش از منظر سیاست‌گذاری، پژوهشگران تلاش نموده‌اند سیاست‌های پیشنهادی در قالب الگوی سیاست‌گذاری مدون در این مقاله ارائه نمایند.

بر این اساس، در بخش دوم مقاله، چارچوب نظری پژوهش مبتنی بر چیستی و ابعاد الگوی انسجام سیاست تشریح می‌شود. در بخش سوم و بر مبنای الگوی نظری انسجام سیاست، روش انجام پژوهش ارائه شده است. در بخش چهارم نیز یافته‌های پژوهش و الگوی سیاست‌گذاری پیشنهادی تشریح شده است.

9. Policy Coherence

۱۰. Policy Coordination هماهنگی شرایط و ترکیب کاری

بازیگران و ذینفعان جهت نیل به اهداف

۱۱. Policy Integration هم‌راستایی و سازگاری اهداف و

ابزارهای سیاستی جهت نیل به اهداف

12. Stead

13. Meijers

14. OECD: The Organization for Economic Co-operation and Development

15. Bass

16. Dalal-Clayton

17. OECD

18. Dayton-Johnson

19. Katseli

20. Oberthur & Gehring

سیاست، الگوی سیاست‌گذاری برای ارتقای نظام تصمیم‌گیری هیئت وزیران با محوریت نقش‌آفرینی دفتر دولت چگونه است؟ به بیان دیگر، برای تحقق ارتقای انسجام سیاست نظام تصمیم‌گیری هیئت وزیران، نقش‌آفرینی دفتر دولت (اعم از مأموریت، ساختار، توانمندی‌ها و وظایف) چگونه خواهد بود؟ بخشی از سوال پژوهش متمرکز بر مولفه‌های اصلی «انسجام سیاست» است و بخش دیگر - مرتبط با تاسیس حقوقی هیئت وزیران - به پژوهش‌های مرتبط با حقوق عمومی برمی‌گردد. مطالعات انجام شده ایران در حوزه حقوق عمومی متنوع‌تر بوده است اما عمدتاً متمرکز بر موضوعاتی از جمله تفسیر تاسیس حقوقی هیئت وزیران در قانون اساسی (ابیان، ۱۴۰۲)، بررسی ابهام نظارت‌تقنینی رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران (خیرالله، ۱۳۹۴)، ابهام در صلاحیت رئیس قوه قضاییه در ارسال مستقیم لوایح (زمانی و باقری، ۱۳۹۷) و ابهام در مفهوم لایحه قضایی (کاشانی، ۱۳۹۵) بوده است.

به عبارت دیگر از مفهومی مانند «انسجام سیاست» برای بررسی اهمیت دولت (با محوریت هیئت وزیران و دفتر دولت) در این حوزه استفاده نشده است. این بدان معناست که خلاء پژوهشی در دو حوزه «سیاست‌گذاری عمومی» و «حقوق عمومی» با موضوع انسجام سیاست به ویژه با محوریت دولت (و دفتر دولت) مشاهده می‌شود. لذا یکی از نوآوری‌های این پژوهش در حوزه نظری، تلاش برای استفاده از این مفهوم در دو حوزه «سیاست‌گذاری عمومی» و «حقوق عمومی» است.

از آنجایی که در این پژوهش به دنبال ارائه الگوی مطلوب «انسجام سیاست» می‌باشیم، ضروری است مولفه‌های اصلی این موضوع احصا شود. پژوهش‌های صورت گرفته جهت تبیین این مولفه‌ها

سازنده، نیازمند توجه توأمان به فرایند و محتوای سیاست‌گذاری است (دی فرانچسکو^{۲۱}، ۲۰۰۱). با عنایت به این موضوع که حل مسائل کلان ملی (و بین‌المللی) نیز نیازمند توجه توأمان به محتوا و فرایند سیاستی بخشی مهمی از پیشینه پژوهش در این حوزه به کاربرد آن در مسائل کلان ملی - به‌ویژه با رویکرد توسعه پایدار - مرتبط می‌شود. در این چارچوب این طور بحث شده است که تدوین سیاست منسجم به دولت کمک می‌کند تا مصالحه و توازن میان اهداف مختلف را در وضعیتی شفاف و منصفانه انجام دهد (زوها شاوو^{۲۲} و همکاران، ۲۰۲۱؛ آنتی آگی^{۲۳} و همکاران، ۲۰۱۷؛ دزبو^{۲۴} و همکاران، ۲۰۱۹، نیلسون و ویتز^{۲۵}؛ آئی‌سی‌دی، ۲۰۱۸).

این مفهوم در دهه ۹۰ در اتحادیه اروپا با تاکید بر موضوع «انسجام سیاست در جهت اهداف توسعه پایدار^{۲۶}» غنی‌تر شد (شاوو و همکاران، ۲۰۲۱، آئی‌سی‌دی، ۲۰۱۸). انعکاس این موضوع، در ایران نیز به این صورت بوده است که پژوهش‌های انجام شده مرتبط با «انسجام سیاست» در حوزه «سیاست‌گذاری عمومی» نیز عمدتاً بر مسائل کلان ملی متمرکز بوده است. از جمله این پژوهش‌ها با تمرکز بر اندازه‌گیری انسجام سیاست در یک حوزه خاص مانند علوم، تحقیقات و فناوری (عباسی ۱۳۹۶) بوده است یا بررسی عوامل موثر (مولد) انسجام سیاست در مواجهه با بحران ملی مانند بحران آب (شربینانی، ۱۳۹۷). همانطور که در مقدمه اشاره شد، سوال پژوهش آن است که از منظر انسجام

21. Di Francesco

22. Zoha Shawoo

23. Antwi-Agyei

24. Dzebo

25. Nilsson & Weitz

26. Enhance policy Coherence for Sustainable Development

(پیک‌سی‌تو^{۳۳}، ۲۰۰۵؛ گرلین^{۳۴} و استد، ۲۰۰۳؛ بریاسولیس^{۳۵}، ۲۰۰۴؛ ریس مندی^{۳۶} و همکاران، ۲۰۱۴. دورایاپا و بهاردواج، ۲۰۰۷)، با عنایت به بسیط بودن تعریف، دامنه کاربرد و مولفه‌های مفهوم انسجام سیاست، پژوهشگران در این مقاله خلاصه‌ای از این موارد در قالب جدول زیر پیشنهاد می‌نماید.

برای تحقق ارتقای انسجام سیاست نظام تصمیم‌گیری هیئت وزیران، نقش آفرینی دفتر دولت (اعم از مأموریت، ساختار، توانمندی‌ها و وظایف) ضروری است ارکان جدول فوق در تعامل هماهنگ، یکپارچه و با ثبات باشند. لذا به لحاظ تعریف در این پژوهش منظور از «انسجام سیاست»، اجتماع سه مفهوم هماهنگی، یکپارچگی و ثبات می‌باشد.

این پژوهش جهت دستیابی به الگوی مطلوب، متمرکز بر مولفه‌های اصلی «انسجام سیاست» بوده است که به سه دسته اصلی تدوین، محتوا و اجرای سیاست تقسیم شده است. با توجه به جایگاه تقنینی و حقوقی هیئت وزیران (و دفتر دولت) مراد از سطوح «انسجام سیاست» نیز مشتمل بر کلیه سطوح انسجام بوده است. با توجه به چارچوب ارائه شده، در ادامه بررسی می‌کنیم که ابعاد مطروحه و مولفه‌های اصلی انسجام بخشی در دفتر دولت، چگونه عمل می‌کند و الگوی مطلوب آن چه می‌باشد.

روش انجام پژوهش

با عنایت به ماهیت اکتشافی سوال پژوهش و ضرورت ایجاد درک عمیق از موضوع مورد مطالعه، روش پژوهش کیفی در این مقاله بکار گرفته شده است. روش گردآوری داده‌ها، به صورت هدفمند و قضاوتی

عمدتاً در حوزه ارزیابی «انسجام سیاست» مطرح بوده است (آی‌سی‌دی، ۲۰۱۵). سوالات اصلی این پژوهش‌ها شامل موارد ذیل بوده است: انسجام سیاست درباره چیست؟ توسط چه کسی اجرا می‌شود؟ و با چه هدفی می‌باشد؟ هرچند این مشاهدات ساده به نظر می‌رسند اما در بیشتر موارد پاسخ دقیق به این پرسش‌ها موفق نیست (هون در وان، ۲۰۰۸).

لذا بخشی از پیشینه نظری به ارائه مولفه‌ها و مدل‌های ارزیابی انسجام می‌پردازد. این مدل‌ها متنوع بوده و بر عناصری از جمله اهداف، نتایج، ابزارها و اجرای سیاست تاکید دارند (پیکوتو، ۲۰۰۵؛ نیلسون، ۲۰۱۲). فصل مشترک مدل‌های ارزیابی سیاست، اهداف سیاست‌گذاری هستند (شربانی، ۱۳۹۷). برخی از محققین پاراارائه مدل‌های ارزیابی شناسایی عناصر آن فراتر گذاشته و مدل‌های کمی اندازه‌گیری انسجام را ارائه کرده‌اند (دورایاپا^{۳۷} و بهاردواج^{۳۸}، ۲۰۰۷؛ نیلسون^{۳۹} و همکاران، ۲۰۱۲؛ هاتون^{۳۰}، کیویما^{۳۱} و ویرکاماکی^{۳۲}، ۲۰۱۴). مولفه‌های انسجام سیاست در سطوح مختلف عمودی (انسجام سیاست‌ها بین سطوح مختلف دولت)، افقی (انسجام سیاست‌ها بین بخش‌ها و یا واحدهای تخصصی سازمان‌ها)، محلی (انسجام سیاست‌های محلی با منافع مشترک در زیرساخت‌ها و یا منابع)، بین بخشی (انسجام سیاست‌ها بین بخش‌های مختلف اقتصاد و یا واحدهای تخصصی در عرض یک بخش از یک سازمان) و بین‌کشوری (انسجام سیاست‌ها در سطح جهانی مثلاً محیط‌زیست) مطرح می‌شود

27. Duraippah
28. Bhardwaj
29. Nilsson
30. Huttunen
31. Kivimaa
32. Virkamaki

33. Picciotto

34. Geerling

35. Briassoulis

36. Reyes-Mendy

جدول ۱: سطوح، تعریف، عناصر، ابعاد و مولفه‌های انسجام سیاست (جمع‌بندی نویسنده بر اساس مرور پیشینه)

ردیف	سطوح انسجام سیاست	عناصر اساسی تعریف انسجام سیاست	مولفه‌های اصلی
۱	عمودی (ریس مندی و همکاران، ۲۰۱۴)	- هماهنگی (استد و میجرز، ۲۰۰۴)	- تدوین سیاست (زوها شاوو، ۲۰۲۲)
۲	افقی (ریس مندی و همکاران، ۲۰۱۴)	- یکپارچگی (استد و میجرز، ۲۰۰۴)	اهداف
۳	داخلی (ریس مندی و همکاران، ۲۰۱۴)	- ثبات (استد و میجرز، ۲۰۰۴)	ایده‌های سیاست‌گذاری بازیگران یا ذی‌نفعان
۴	نهادی (ریس مندی و همکاران، ۲۰۱۴)		- محتوای سیاست (زوها شاوو، ۲۰۲۲) ارتباط‌دهندگان بین حوزه‌های سیاست‌ها مملعت‌کننده‌ها - اجرای سیاست (زوها شاوو، ۲۰۲۲) نتایج سیاست‌ها توانمندسازها اثرات سیاست‌ها

و شورای نگهبان و نهاد ریاست جمهوری نیز مورد مصاحبه قرار گرفته‌اند. قلمرو زمانی پژوهش طی دوره زمانی ۱۳۶۴ تا ۱۴۰۰ بوده است. همچنین مصاحبه‌های صورت گرفته طی دوره زمانی تحقیق ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ انجام شده است. جدول شماره ۲ اطلاعات مصاحبه‌شوندگان را ارائه می‌دهد.

مولفه‌های محوری پرتکل تحقیق، برگرفته از جدول شماره ۱، مشتمل بر مولفه‌های اصلی -در سه دسته‌بندی اصلی تدوین سیاست، محتوای سیاست و اجرای سیاست- بوده است که به زیرمجموعه‌های اصلی افزاشده و مورد پرسش قرار گرفته است. در مجموع ۱۴ مصاحبه مطابق جدول شماره ۲ انجام شده است که نتیجه تحلیل محتوای آن در بخش چهارم ارائه می‌شود.

برای تحلیل داده‌ها، از روش تحلیل محتوای کیفی با هدف جستجوی الگوها در داده‌ها استفاده شده است.

از طریق مصاحبه نیمه‌ساختار یافته مبتنی بر رهنمود مصاحبه بوده است. بر این اساس و مبتنی بر جدول شماره یک، محورهای مصاحبه بر اساس ابعاد مختلف مورد توجه در تحقق انسجام سیاست تنظیم شده است. مصاحبه‌ها بر مبنای رهنمود تهیه شده بصورت یکسان و با ایجاد انعطاف برای مصاحبه‌شوندگان برای طرح ایده‌های نو یا مرتبط انجام شده است. به دلیل تمرکز بر دفتر دولت، گروه اول مسئولین دفتر دولت اعم از دبیران وقت دولت و کمیسیون‌ها و نیز معاونین وقت امور دولت و مطالعات کاربردی برای مصاحبه انتخاب شده‌اند. همچنین به دلیل حضور مستمر مسئولین سیاست‌گذاری دستگاه‌های اجرایی در جلسات کارشناسی دفتر دولت، دسته دوم به معاونین مرتبط خصوصاً افراد دارای سابقه در معاونت حقوقی رئیس‌جمهور اختصاص داده شده است. همچنین پژوهشگران مطالعات حقوقی در نهادهای مرتبط اعم از مرکز پژوهش‌های مجلس

جدول شماره ۲: اطلاعات مصاحبه شوندهگان

کد	گروه مرتبط	مصاحبه‌شونده	سابقه (سال)
A1	مقامات دفتر دولت	دبیر پیشین دولت	۱۲
A2		دبیر پیشین دولت	۶
A3		دبیر پیشین کمیسیون اقتصاد	۶
A4		دبیر پیشین کمیسیون اجتماعی و زیربنایی	۸
A5		معاون پیشین امور دولت دفتر دولت	۱۱
A6		معاون پیشین مطالعات کاربردی دفتر دولت	۱۲
A7	مسئولین سیاست‌گذاری دستگاه‌های اجرایی	معاون سیاست‌گذاری وزارت اقتصاد	۱۰
A8		معاون هماهنگی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور	۱۵
A9		معاون امور حقوقی معاونت حقوق رئیس‌جمهور	۱۷
A10		عضو هیئت تطبیق مقررات با قوانین مجلس	۱۰
A11	مراکز تحقیقاتی و پژوهشی	پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان	۱۲
A12		پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس	۱۶
A13		پژوهشگر مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری	۱۱
A14		پژوهشگر پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری	۱۰

دولت» اشاره کرده‌اند.

مشابه این فرایند برای مولفه‌های دیگر نیز انجام شده است. پس از احصا و کدگذاری کلیه این مولفه‌ها، جهت دستیابی به اشباع نظری، مجموع مولفه‌ها برای مصاحبه‌شونده‌ها ارسال شده و با استفاده از روش دلفی مجدداً پرسش شده است که موارد را تایید یا رد و در صورت نیاز مولفه‌های جدیدی اضافه نمایند. در نهایت جدول شماره ۴ ارائه شده در بخش یافته‌ها بدست آمده است.

برای تحقق روایی و پایایی پژوهش از معیارهای قابلیت اعتبار، انتقال‌پذیری، قابلیت اعتماد و قابلیت تایید استفاده شده است. برای تحقق قابلیت اعتبار

داده‌های متنی پس از انجام مصاحبه حاشیه‌نویسی و کدبندی شده و بر اساس تناسب محتوا و تکرار به کدهای ثانویه و مولفه‌های محوری دسته‌بندی می‌شوند. پیشرفت مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه می‌یابد. لذا با تولید مقولات تکراری و عدم مواجهه با محتوای جدید، فرایند مصاحبه متوقف می‌شود. جدول شماره ۳ نمونه‌ای از نحوه کدگذاری و رسیدن به مولفه‌های محوری را نشان می‌دهد. در این جدول در مولفه اصلی ارتقا ورودی سیاست-که در جدول ۱ به عنوان یکی از مولفه‌های اصلی بر اساس پیشینه پژوهش به دست آمده بود- مصاحبه شونده‌های ذکر شده به مدیریت مشکل «شوراهای موازی و موازی‌کاری مراجع تصویب در

جدول شماره ۳: نمونه کدگذاری و رسیدن به مولفه محوری در مولفه تدوین سیاست (بر اساس یافته‌های پژوهش)

مولفه محوری	زیر مولفه	کدگذاری ثانویه مصاحبه شونده
تدوین سیاست	مدیریت موازی کاری مراجع تصویب	A1
		A2
		A6
		A5

مقولات استخراج شده در سه بعد تدوین، محتوا و اجرای سیاست، یکپارچه‌سازی شده‌اند. جدول شماره ۴، مولفه‌های محوری مرتبط در نتیجه تحلیل محتوای داده‌های کیفی حاصل از این پژوهش را نشان می‌دهد.

۴-۱- تدوین سیاست

بخش اول در سیاست‌گذاری با هدف ارتقای نظام تصمیم‌گیری و تحقق انسجام سیاست در سطح هیئت وزیران «تدوین سیاست» می‌باشد که مرتبط با ارتقای ورودی پیشنهادها به هیئت وزیران است. هیئت وزیران به‌مثابه شورای عالی است که دبیرخانه آن دفتر دولت است و وظیفه بررسی و تصویب پیشنهادها را بر عهده دارد. لیکن در ساختار قانونی کشور با ایجاد شوراهای عالی متعدد در قوه مجریه اعم از شورای عالی معماری و شهرسازی، شورایی عالی کار و ...، اختیار بسیاری تصمیم‌گیری‌ها به شوراهای خارج از هیئت وزیران داده شده است. (همانند شوراهای عالی فراقوه‌ای همچون شورای عالی امنیت ملی، انقلاب فرهنگی، فضای مجازی و سران که فرایند تقنین مجلس را محدود و مشروط نموده‌اند). بر این اساس بسیاری تصمیمات بعضاً متضاد و پراکنده در شوراهای عالی گرفته می‌شود که در دولت مطرح نمی‌شود. به گفته مصاحبه‌شونده A6: «کمسیون‌های دولت می‌توانند به مثابه شوراهای

تلاش شده است چارچوب نظری منسجم مبتنی بر مطالعات نظری مشتمل بر ابعاد مختلف انسجام سیاست مورد توجه قرار گیرد. همچنین به‌منظور انتقال‌پذیری و جلوگیری از سوگیری پژوهش، به گروه‌های ذی‌نفع در دسته‌های سه‌گانه اعم از فعالین در دفتر دولت، سایر دستگاه‌های اجرایی و پژوهشگران مرتبط مراجعه شده است. برای تحقق قابلیت تایید نیز از الگوی یکسان مبتنی بر پروتکل مصاحبه برای کلیه مصاحبه‌ها به‌صورت یکسان استفاده شده است. همچنین گروه خبرگان (غیر مصاحبه‌شوندگان) مرتبط حاضر در پنل سیاست‌گذاری، قابلیت اعتماد نسبت به یافته‌های پژوهش را بررسی و تایید نمودند. همانطور که پیشتر اشاره شد جهت دستیابی به اشباع نظری و توافق خبرگان، سه راند دلفی انجام شد. همچنین برای اطمینان از این موضوع از ضریب هماهنگی کندال^{۳۷} استفاده شد که میزان آن نشان از توافق بالای خبرگان و مصاحبه‌شوندگان در مولفه‌های استخراج شده داشته است.

یافته‌های پژوهش

به منظور نیل به «الگوی سیاست‌گذاری ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران با محوریت نقش‌آفرینی دفتر دولت» در این پژوهش،

37. Kendall Coefficient of concordance.

جدول شماره ۴: نتایج تحلیل محتوای داده‌های کیفی (بر اساس یافته‌های تحقیق)

زیرموضوع‌های احصا شده	مولفه‌های محوری انسجام سیاست
مدیریت موازی کاری مراجع تصویب (خصوصاً شوراهای عالی) توجه به هر دو شان سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری (مدیریت اداری و سیاسی) هماهنگی درون نهاد ریاست‌جمهوری و دفتر دولت، دفتر رئیس‌جمهور، دفتر معاون اول متنوع‌سازی و استانداردگذاری ورود پیشنهادها اولویت لایحه بر طرح در عین تفکیک تقنین و اجرا تفویض اختیارات و لوایح قضایی	تدوین سیاست
بررسی‌های شکلی و حقوقی محور و مجزا (معین بودن اولویت‌ها و برنامه‌ها) حذف موازی‌کاری و هم‌افزایی دفتر با معاونت حقوقی و معاونت امور مجلس جلسه‌محوری و فقدان پشتیبانی کارشناسی شبکه‌سازی و بهره‌مندی از صاحب‌نظران خارج از دولت تعیین مرجع رسیدگی	محتوای سیاست
نظارت سایر قوا بر مصوبات و تغییر لوایح اختیار تغییر در مصوبات نهایی ارزیابی تاثیر و پایش اجرای مصوبات طراحی مسیر ویژه برای موضوعات مهم قالب‌گذاری برای تنوع‌بخشی و شفافیت ابلاغ مصوبات	اجرای سیاست

وارد فرایند هیئت دولت نمی‌شوند و عملاً هیئت وزیران دور زده می‌شود، انفعال در دفتر دولت و ورودی نیز باعث شده است شان هیئت وزیران بیشتر به تدوین مقررات اداری محدود شده و شان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی آن مغفول بماند. به گفته مصاحبه‌شونده A1: «قوانین کشور و مجلس شورای اسلامی، قاعده وضع نمی‌کنند بلکه دستور اداری می‌دهند و مستقیماً زیرمجموعه را خطاب قرار می‌دهند. دولت از شان سیاست‌گذاری خارج شده و مجلس به شان دولت ورود کرده است. بازوی سیاست‌گذاری (اصل ۱۳۴) و مقررات‌گذاری (اصل ۱۳۸) موزون رشد نکرده و حتی خود

عالی تخصصی عمل کنند لیکن دستگاه‌های اجرایی که دبیرخانه شوراهای عالی را در اختیار دارند، تضاد منافع داشته و حاضر به واگذاری دبیرخانه به دفتر دولت نیستند». اصلاح این ساختارهای موازی خصوصاً در مواردی که قوانین حاضر برای ایجاد شوراها وجود دارد مستلزم تحول اداری بزرگی است. به اذغان مصاحبه‌شونده A2: «اگرچه شعار مهم دولت، چاپک‌سازی و جمع کردن شوراهای موازی بود ولی به دلیل چالش‌های قانونی و سرو صداهای زیاد ذینفعان، انحلال شوراها جزء پروژه‌های ناموفق دولت نهم و دهم بود.»

اگرچه با وجود شوراهای موازی، بسیاری تصمیمات

دولت سیاست‌گذاری را در قالب لایحه به مجلس می‌فرستد!». لذا باید توجه شود که در کنار تفکیک قوا، لازم است در درون قوه مجریه دو شان مدیریت سیاسی و مدیریت اداری از هم تفکیک شده و مدیریت سیاسی به معنای سیاست‌گذاری برای تحقق وعده‌های دولت و شعارهای انتخاباتی به عنوان اولویت مهم در سطح هیئت وزیران مورد توجه قرار گیرد. در این میان باید توجه شود که شان هماهنگی و سیاست‌گذاری رئیس‌جمهور ممکن است بجای هیئت وزیران، در شخص رئیس‌جمهور و یا معاون اول معین شود. لذا به کرات مشاهده می‌شود جلسات موازی با موضوعات مشابه در درون نهاد ریاست جمهوری توسط دفتر معاون اول دفتر رئیس‌جمهور و حتی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و دفتر دولت برگزار می‌شود. برای ارتقای ورودی پیشنهادهای هیئت وزیران، لازم است میان ارکان فوق هماهنگی برقرار شود. به ادغان مصاحبه‌شونده A5: «دبیردولت توسط معاون اول و با هماهنگی رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود لکن ساختار دفتر دولت مجزا و مستقل از دفتر معاون اول و دفتر رئیس‌جمهور است و هر آن ممکن است میان آن‌ها رقابت‌های دستگامی و یا عدم هماهنگی‌های موردی اتفاق بیفتد. هر سه آن‌ها، گلوگاه ورود و خروج موضوعات بین‌بخشی و فرادستگاهی به سمت دولت، رئیس‌جمهور، معاون اول و دولت هستند.»

از سوی دیگر، مطابق آیین‌نامه داخلی هیئت دولت^{۳۸}، فقط پیشنهادهایی قابلیت طرح در هیئت وزیران را دارند که منحصراً توسط رئیس‌جمهور، معاونان و یا وزرا برای معاون اول ارسال شده باشند،

.....

۳۸. ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی دولت: موضوعاتی می‌توانند در جلسات کمیسیونها و نهایتاً در هیئت دولت مطرح شوند که منحصراً از طرف رئیس‌جمهور و معاونان رئیس‌جمهور و وزراء برای معاون اول رئیس‌جمهور ارسال شده باشد.

که این موضوع دایره طرح موضوعات در دولت را محدود می‌کند. در حالی که می‌توان استانداردهایی برای طرح موضوعات مهم جامعه در سطح هیئت وزیران پیش‌بینی نمود. همچنین اگرچه استاندارد ویژه‌های مشتمل بر سابقه موضوع، قوانین مرتبط، ارزیابی تاثیرات، سناریوهای جایگزین و غیره برای ورود پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی به دولت توسط دفتر دولت تهیه و ابلاغ شده است، اما عمدتاً این روند رعایت نشده و یا به شکل ورودی و غیردقیق تکمیل می‌شود و این باعث کاهش کیفیت پیشنهادهای ورودی به دولت می‌شود. بخش دیگری از ورود پیشنهادهای برای حل مسائل عمومی نیز در قالب طرح در مجلس مطرح شده و باعث می‌شود موضوع برای تصمیم‌گیری به هیئت وزیران وارد نشود. به گفته مصاحبه‌شونده A12: «مجلس نماد آمال و نیازمندی‌ها و احساسات ملی و دولت نماد عقلانیت و برنامه‌ریزی کشور است. لذا تقدم لایحه بر طرح اصلی مهم است و اساساً وقتی نمایندگان می‌خواهند دولت لایحه بدهد، طرحی را تهیه می‌کنند تا دولت ناگزیر به ورود و تهیه لایحه شود.»

بخش دیگری از ورودی دولت در قالب تفویض اختیارات اصول ۱۲۷^{۳۹} و ۱۳۸ و یا در قالب لوایح قضایی ذیل اصول ۱۷۰^{۴۰} و ۱۷۳^{۴۱} از مدیریت

۳۹. اصل ۱۲۷: رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.

۴۰. اصل ۱۷۰: قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

۴۱. اصل ۱۷۳: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و

محتوای سیاست‌ها است. انفعال دولت در بررسی پیشنهادهای وارده و محدود شدن به شان مقررات‌گذاری (و غفلت از شان سیاست‌گذاری) باعث شده است عمده بررسی‌ها در دولت به بررسی‌های حقوقی‌محور و شکلی محدود بماند و در شرایط نامعین بودن اولویت‌ها و برنامه‌های راهبردی اصلی، کارکرد فرابخشی هیئت دولت به نفع بخشی‌نگری تضعیف شود و در هر پیشنهاد، نگاه بخشی‌دستگاه پیشنهاددهنده غالب باشد. به عبارت دیگر دفتر دولت و هیئت وزیران ورود محتوایی محدود و منفعلی در محتوای سیاست داشته‌اند. به گفته مصاحبه‌شونده A1: «تقسیم دستور دولت به امور فوری و کمیسیونی استمرار همان نگاه منفعلی است که دولت منتظر دستگاه‌هاست تا پیشنهاد بیاورند. در حالی که دولت باید فعالانه دستگاه‌ها را به چالش بکشد و در موضوعات مهم آن‌ها را مکلف کند که ورودی بیاورند. موضوعات باید از دولت به سمت دستگاه‌ها برود و نه برعکس.» انفعال دولت به انفعال دفتر دولت هم منجر شده و دفتر را به نهادی شکلی (و نه محتوایی) و دبیرخانه‌ای مبدل کرده است که همین مشکل در دفتر معاون اول و دفتر رئیس‌جمهور هم مشهود است.

در مواجهه دستگاه‌های پیشنهاددهنده با دولت و بهبود فرایند بررسی، تعیین مرجع رسیدگی اهمیت بالایی دارد. به گفته مصاحبه‌شونده A8: «بعضی دستگاه‌ها تا مجبور نشوند مصوبه به دولت نمی‌آورند و می‌خواهند کارشان به دولت نکشد چون مصوبه مطلوب خود را نمی‌گیرند. برخی دیگر بدلیل نداشتن حدود و اختیارات قانونی خود، پیشنهاد غیرلازم به دولت می‌آورند که اختیار خودشان است. برخی دیگر نیز که حوصله کار کارشناسی ندارند برای سرکار گذاشتن دولت و یا تراشیدن شریک جرم برای

هیئت وزیران خارج می‌شود. به گفته مصاحبه‌شونده A6: «در دولت احمدی‌نژاد تفویض و واگذاری اختیارات هیئت وزیران و رئیس‌جمهور بسیار مورد استفاده قرار گرفت و بالعکس با استدلال جلوگیری از تشتت آرا و تعارضات سیاست‌گذاری، اختیارات در هیئت وزیران متمرکز شد. تعیین حد بهینه تمرکز و تفویض در سطح هیئت وزیران هیچ‌گاه به صورت معین حل نشده است.»

همچنین ابتکار تهیه لایحه قضایی مرتبط با اصول فصل یازدهم قانون اساسی، با قوه قضائیه بوده و در خصوص چیستی و حدود آن و نیز مسائل و ابعاد قضایی عموم لوایح دولت اختلاف وجود دارد. این در حالی است که بر اساس پژوهش‌های انجام شده، تعریف گسترده از اختیار قوه قضائیه، به عدم امکان اجرای وظایف قانونی قوه مجریه خصوصاً وحدت نظام مالی و اداری کشور منجر می‌شود (کاشانی؛ ۱۳۹۵) (منظور این است که رفرنس شماره ۲ داده شود). لذا «تدوین سیاست» به عنوان مولفه اول در ارتقاء انسجام سیاست (که در جدول ۱ بخش مبانی نظری اشاره شد) مرتبط با ارتقا ورودی پیشنهادها به هیئت وزیران به عنوان مهم ترین تاسیس قانونی سیاست‌گذاری در حاکمیت می‌باشد، که زیرمولفه‌های اصلی برای ارتقاء ورودی در جدول ۴ ارائه شده و در مصاحبه‌های مطرح شده مورد اجماع خبرگان این حوزه بوده است.

۴-۲- محتوای سیاست

مولفه محوری دوم در جهت ارتقا انسجام سیاست هیئت وزیران (با محوریت دفتر دولت) تقویت

اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

بررسی هیئت وزیران، ارتقای محتوای کارشناسی تصمیمات برای بهره‌گیری از متخصصین داخل و خارجی دولت و جلوگیری از جلسه‌محوری در سطح هیئت وزیران و نیز کمیسیون‌های دفتر دولت است. به گفته مصاحبه‌شونده A1: «دولت نهادی بی‌سنگر است. می‌خواهد مهم‌ترین تصمیمات را بگیرد ولی پشتش خالی است. حتی در سطح کمیسیون‌ها، مصالح خوبی جمع می‌شود ولی مثل دپوی مصالح است و در تصمیم بکار گرفته نمی‌شود.» بر این مبنای یکی از وظایف مهم در سطح دفتر دولت، برنامه‌ریزی موثر برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های تخصصی دولتی و غیردولتی در سطح ملی است. از این منظر انشای متون پیشنهادی قبل از تصویب و جلب مشارکت ذی‌نفعان، پژوهشگران و نخبگان در فرایند بررسی اهمیت بالایی دارد و باید برای آن برنامه‌ریزی مناسب صورت گیرد.

محور کار تخصصی در فرایند تصمیم‌گیری چه در سطح هیئت وزیران و چه در سطح کمیسیون‌ها، جلسه است. به گفته مصاحبه‌شونده A12: «جلسه‌محوری ساختاری مناسب برای تصمیم است و نه تشخیص. اجماع‌سازی و جلب رضایت ذی‌نفعان حول پیشنهاد برای عدم مخالفت و تصویب سریع‌تر پیشنهادها، با کار کارشناسی و شناسایی راه‌حل‌های بهینه برای حل مسائل ملی تفاوت دارد. در جلسات برای ایجاد وفاق و تفاهم، انسجام کارکردی تصمیمات به نفع سهم‌خواهی و همراه‌سازی ذی‌نفعان قربانی می‌شود و متعدد پیش آمده که متن خروجی لوایح مصوب دولت از طرح‌های مجلس قوام کمتری دارد.» ساختار جلسه‌ای تصمیم‌گیری که جای کار تخصصی را می‌گیرد، در کنار تعجیل در عدم رسوب پیشنهادها و فشارهای اعضای دولت برای اخذ سریع‌تر مصوبات مورد نیاز خود باعث می‌شود

وظایف قانونی‌شان، به دولت پیشنهاد می‌آورند.» لذا لازم است در فرایند بررسی پیشنهادها به مرجع رسیدگی از منظر قوانین و مقررات توجه شود.

تفکیک نهادی در ریاست جمهوری علاوه بر ورودی، در حوزه فرایند هم اهمیت دارد. به گفته مصاحبه‌شونده A2: «دفتر دولت پنجره انحصاری جلسه دولت است. لذا لازم است خروجی بررسی‌های دفتر رئیس‌جمهور، معاون اول و حتی اخبار و گزارش‌های عملکردی وزرا قبل از طرح در دولت، در دفتر دولت بررسی شود. بررسی کارشناسی واحد دفتر دولت حداقل استاندارد موضوعات قابل طرح در دولت را تضمین می‌کند. تلاش برای کمیسیون نرفتن، فرار از کار کارشناسی است. البته اولویت فوری و مهم را باید دفتر دولت رعایت کند.»

همین موازی‌کاری می‌تواند میان دفتر دولت و معاونت حقوقی و یا معاونت پارلمانی رخ دهد. مصاحبه‌شونده A14 اذعان می‌نماید «مصوبات دولت اگر در هیئت تطبیق مقررات مجلس با ایراد مواجه شوند، مسئول پیگیری معاونت حقوقی است. همچنین لوایح دولت و نظر دولت درباره طرح‌های مجلس نیز با محوریت معاونت پارلمانی دنبال می‌شوند. در همه این موارد بسیار اتفاق می‌افتد که برای جلب نظر هیئت تطبیق و رفع ایراد و یا در خصوص نظر دولت درباره لوایح، جمع‌بندی نظرات دولت خارج دفتر دولت و کمیسیون‌های تخصصی و توسط معاونت پارلمانی یا حقوقی انجام شده و بدون طی روال دفتر، مستقیماً به دولت برای تصویب ارائه می‌شود.» لذا به منظور انسجام سیاست لازم است ورود پیشنهادها به صحن جلسه هیئت وزیران حتماً از مسیر دفتر دولت و با درج نظر کارشناسی کمیسیون‌های تخصصی انجام شود.

موضوع دیگر در ارتقای «محتوای سیاست» و فرایند

برنامه و بودجه طراحی شود، تا هم مشارکت سایر اعضای دولت و انسجام تصمیم‌گیری ارتقا یابد و هم محدودیت‌های زمانی تقدیم لوایح قانونی رعایت شود.

علاوه بر تغییر مصوبات از مسیر عدم تصمیم‌گیری نهایی هیئت دولت، مصوبات قطعی دولت نیز از منظر نظارت نهادهای خارج از قوه مجریه، در معرض ابطال قرار دارد. به گفته مصاحبه‌شونده A10: «حق تقنینی هیئت دولت که در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تصریح شده است، در سه بعد نظارت قضایی ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی و با محوریت دیوان عدالت اداری، نظارت شرعی توسط هیئت عمومی دیوان و نیز شورای نگهبان در خصوص اساسنامه شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و نیز نظارت تقنینی توسط رئیس مجلس محدود می‌شود».

اینکه در موارد اختلافی، نظر رئیس مجلس بر نظر دیوان عدالت و دولت رجحان داشته و برای همه لازم‌الاجراست در پژوهش‌های متعددی مورد اشکال قرار گرفته است. لیکن لازم است برای تدوین سازوکار مناسب اندیشیده شود.

اگرچه دستگاه‌ها تا پیش از اخذ مصوبه پیگیر تصویب مصوبات پیشنهادی مورد نیازشان در دولت هستند، لیکن عموماً پایش صحت اجرای مصوبات و ارزیابی تأثیرات آن مغفول می‌ماند. به گفته مصاحبه‌شونده A7: «دستگاه نفعش در این نیست که بیاد و بگوید هدفش محقق نشده است. لذا باید دفتر دولت مسئولیت نظارت بر حسن اجرای مصوبات را پذیرفته و به دولت گزارش کند». این موضوع خصوصاً در اصلاح آیین‌نامه داخلی دولت مورد توجه قرار گرفته و وظیفه اخذ گزارش پایش و ارزیابی تأثیر مصوبات و فراتر از آن وظیفه اخذ گزارش عملکرد کلی دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه و خصوصاً

اولویت حل چالش‌های حقوقی و ظاهری جای خروجی حرفه‌ای و کارشناسی را بگیرد. مجموع موارد مذکور در بعد دوم انسجام سیاست - محتوای سیاست - که در جدول ۱ مبانی نظری ارائه شد، در جدول شماره ۴ ارائه شد و مورد اجماع خبرگان جلسات پرسشنامه و همچنین جلسات اجماع نظری دلفی نیز بوده است.

۴-۳- اجرای سیاست

مصوبات هیئت وزیران از مسیرهای گوناگون مشمول جرح و تعدیل می‌شود که لازم است برای آن تدابیر مناسب اندیشیده شود. به عبارت دیگر محور سوم مولفه انسجام سیاست هیئت وزیران یعنی - اجرای سیاست - به سبب برخی از جرح و تعدیلات شامل ضعف در خود مصوبه و منوط کردن تصویب نهایی به تغییرات آتی است. به گفته مصاحبه‌شونده A8: «اینکه در خروجی تصمیمات دولت قید شود که مقرر شد فلان وزیر و یا چند وزیر و معاون رئیس‌جمهور متن مصوبه را نهایی کنند، ضعف در تصمیم‌گیری هیئت وزیران است و باعث می‌شود خروجی از نظارت دولت خارج شود. افزون بر این، برخی دستگاه‌ها در لوایح مهم اختیار کلی تغییر مصوبه می‌گیرند که باز هم به انسجام سیاست‌گذاری لطمه می‌زند. به‌عنوان نمونه لایحه مالیات و یا لایحه بودجه پس از ارائه در دولت برای اعمال تغییرات به وزارت اقتصاد و سازمان برنامه سپرده می‌شود و نتیجه کار ایشان دوباره در دولت مطرح نمی‌شود».

در خصوص لوایح برنامه بودجه که بررسی آن‌ها نیز در کمیسیون‌های دولت انجام نمی‌شود و عمدتاً به دلیل ضیق وقت و گستردگی مساله، موضوع در سازمان برنامه جمع‌بندی شده و مستقیماً در جلسه هیئت وزیران ارائه می‌شود. در این موارد، خصوصاً پیشنهاد می‌شود مسیر ویژه‌ای برای بررسی لوایح

جدول شماره ۵: الگوی سیاست‌گذاری ارتقای جایگاه دفتر دولت برای نیل به انسجام سیاست - در سطح تصمیمات هیئت وزیران (بر اساس یافته‌های پژوهش)

انواع تعارض	رویکرد منفعل	رویکرد فعال
مأموریت	رفع اختلاف و هماهنگی در اجرای مأموریت‌های قانونی مصوب	دستور کارگذاری، تقسیم کار، پیگیری و نظارت برای تحقق اهداف و اولویت‌های راهبردی و ورود به هر سه رکن انسجام سیاست شامل تدوین، محتوا و اجرا
جایگاه دفتر	دستگاه دیوانی و دبیرخانه‌ای برای ایجاد اجماع	نهاد کارشناسی و حکمرانی کلان مورد اعتماد رئیس جمهور
تدوین سیاست	ارتقای ورودی دولت	تعیین ورودی دولت
محتوای سیاست	پشتیبانی فنی و اداری با هدف اقلان و حل اختلاف بی‌طرفانه	پشتیبانی نقش‌های سیاست‌گذاری از منظر محتوایی و تخصصی جهت‌دار
اجرای سیاست	شفافیت ابلاغ و تعیین حدود وظایف مقرر در تصمیمات	ارزیابی و نظارت راهبردی

موضوعات راهبردی (تبصره ماده ۲۲) بر عهده دفتر دولت قرار گرفته است.

اینکه چه موضوعی و کدام مصوبات و با چه قالبی مورد پیگیری دفتر دولت باشد، نیازمند طراحی و برنامه‌ریزی ویژه در دفتر دولت است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود قالب‌گذاری برای تنوع‌بخشی و شفافیت ابلاغ مصوبات طراحی شود و خصوصاً مصوباتی که قرار است ارزیابی تاثیر و پایش اجرای آن توسط دفتر دولت پیگیری شود، متمایز شوند. خلاصه زیرمولفه‌های مرتبط با مولفه سوم انسجام سیاست - اجرای سیاست - در جدول شماره ۴ ارائه شده و مورد اجماع خبرگان قرار گرفته است.

جمع‌بندی یافته‌ها و ارائه الگوی ارتقای جایگاه دفتر دولت

با توجه به یافته‌های پژوهش حال سوال اصلی آنست که الگوی ارتقای جایگاه دفتر دولت در جهت ایجاد انسجام سیاست هیئت وزیران مشتمل بر چه ابعادی می‌باشد؟ اگرچه چانه‌زنی برای ایجاد اجماع

در خصوص پیشنهادهای وارده دستگاه‌هایی که به تعبیر مصاحبه شونده A1، «حتی برآیند نظر مورد اجماع همان دستگاه پیشنهاددهنده هم نیست، چه برسد به اجماع فرادستگاهی»، دفتر دولت را به نهادی منفعل و دبیرخانه‌ای سوق می‌دهد، لیکن نیل به انسجام سیاست در سطح قوه مجریه که به ادعای مصاحبه‌شونده A2 مستلزم «تعیین اولویت‌های راهبردی دولت در طول خدمت و درگیر کردن چرخ دنده‌هایی که همگی در حالت خلاص می‌چرخند و هم‌افزایی مناسبی ندارند» است، ارتقای جایگاه دفتر دولت را ضروری می‌نماید. دفتر دولت که در ساختار بسیاری کشورها از آن به عنوان «معاون امور دولت» رئیس‌جمهور یاد می‌شود، واجد ویژگی‌هایی است که می‌تواند محور ارتقای انسجام سیاست دولت قرار گیرد. اول اینکه فرابخشی است و جامع همه نظرات و جهت‌گیری‌های ملی است. دوم اینکه فقط به ابزارهای خاص بودجه‌ای (و سازمان برنامه) و مالی (وزارت اقتصاد) و غیره نمی‌پردازد. بلکه ابزارهای متنوع اعضای دولت اعم از دیپلماسی، مدیریت منطقه‌ای، فرهنگی و غیره را مورد توجه قرار می‌دهد.

داخلی دفتر دولت در سال ۱۴۰۲ به تصویب رسید، تا حدودی نویدبخش احساس نیاز دولت به ارتقای نظام تصمیم‌گیری در سطح هیئت وزیران می‌باشد. از این جهت، سیاست‌های پیشنهادی و الگوی ارائه شده در این مقاله می‌تواند نقشه‌راه تکمیل این مسیر را تا حدودی تبیین نماید.

بحث در خصوص یافته‌ها

تطبیق پیشینه نظری انسجام سیاست (جدول ۱) با یافته‌های پژوهش (جدول ۴ و ۵) جمع‌بندی‌های ذیل را می‌توان ارائه نمود. همانطور که در تعریف «انسجام سیاست» در بخش ادبیات نظری ذکر شد، انسجام مشتمل بر سه مفهوم هماهنگی، یکپارچگی و ثبات می‌باشد. به نظر می‌رسد بر اساس یافته‌های پژوهش جایگاه دفتر دولت تا حدودی در حوزه هماهنگی موثر بوده و در دو بعد دیگر انسجام به توفیق قابل توجهی نداشتند است. لذا در جهت نیل به کلیه ابعاد مذکور در جدول ۱، ضروری است رویکرد دفتر از وضعیت منفعل به فعال تغییر یافته و همچنین اصلاحاتی در جایگاه و مأموریت آن انجام شود. به نظر می‌رسد در وضع موجود عنصر هماهنگی (هماهنگی شرایط و ترکیب کاری بازیگران و دینفعان جهت نیل به اهداف) با توجه به ظرفیت آیین‌نامه داخلی هیئت دولت و با تقویت مقولات مطرحه در جدول ۳ در کوتاه مدت قابل حصول است. اما عنصر یکپارچگی (هم‌راستایی و سازگاری اهداف و ابزارهای سیاست‌گذاری جهت نیل به اهداف) نیازمند اصلاحات عمیق‌تر در جهت تقویت نقش دولت در نظام حکمرانی به لحاظ احیای نقش سیاست‌گذاری دولت در کلان کشور است.

با عنایت به ماهیت فرابخشی دفتر دولت این قابلیت وجود دارد تا با تقویت مأموریت، جایگاه و محتوای

سوم آنکه ساختار چابک و منعطفی دارد و دچار دیوان‌سالاری عرض و طویل مرسوم دولت نیست. همچنین نزدیکی به رئیس‌جمهور و معاون اول و مورد اعتماد بودن و نیز دخیل نبودن در اجرا باعث می‌شود کاندیدای مهمی برای پیگیری موضوعات راهبردی در دولت باشد. بر اساس تحلیل محتوای مقولات و استخراج دلالت‌های سیاست‌گذاری مرتبط در این مقاله، الگوی سیاست‌گذاری برای ارتقای جایگاه دفتر دولت با هدف تحقق انسجام سیاست در سطح تصمیمات هیئت وزیران به شرح نشان داده شده در جدول شماره ۵ ارائه شده است.

لذا پیشنهاد می‌شود دفتر دولت با ارتقای از شان دبیرخانه‌ای، دیوانی و تسهیل‌گری محافظه‌کارانه تصمیمات جاری، به سمت رویکرد فعالانه در جهت تمرکز بر موضوعات راهبردی و در دستور کارگذاری موضوعات اولویت‌دار حرکت کند. لذا بایستی با فعال‌سازی نقش سیاست‌گذاری دولت و احیای جایگاه دولت در فرایند برنامه‌ریزی کشور، دفتر دولت بتواند فعالانه ورودی دولت را تعیین و از دستگاه‌های عضو مطالبه کند. البته هر زمان که دبیرخانه شوراهای کشور با ورود فعالانه، متقاضی تعیین دستور کار و ارائه پیشنهادهای خلاقانه شده‌اند، توسط دستگاه‌های اجرایی مربوطه پس زده شده و به شان تنظیم دستور جلسه و ابلاغ مصوبات فروکاسته شده‌اند. تجربه‌ای که شاید در ساختار شورای عالی انقلاب فرهنگی پیاده شده و دبیرخانه شورا منفعلانه منتظر اخذ پیشنهاد از دستگاه‌ها نمانده و خود فعالانه نسبت به بررسی و ارائه مصوبات پیشنهادی به صحن شورا اقدام نموده است، می‌تواند در نظام تصمیم‌گیری هیئت وزیران و با محوریت دفتر دولت نیز بکار گرفته شود. تغییرات محدودی که در جهت فعال‌سازی دفتر دولت در قالب آیین‌نامه

رسیدند که دفتر دولت با ارتقای از شان دبیرخانه‌ای، دیوانی و تسهیل‌گری، به سمت رویکرد فعالانه در جهت تمرکز بر موضوعات راهبردی و در دستور کارگذاری موضوعات اولویت‌دار حرکت کند. لذا نقش سیاست‌گذاری دولت و احیای جایگاه آن - بر اساس اختیارات مصرح در قانون اساسی - در فرایند برنامه‌ریزی کشور نقش فعال تری داشته و در این مسیر، دفتر دولت بتواند فعالانه نقش محوری در انسجام بخشی به سیاست‌ها داشته باشد.

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، بخشی از سوال این پژوهش متمرکز بر مولفه‌های اصلی «انسجام سیاست» و بخش دیگر - مرتبط با تاسیس حقوقی هیئت وزیران - به پژوهش‌های مرتبط با حقوق عمومی برمی‌گردد. مطالعات انجام شده ایران در حوزه حقوق عمومی متنوع‌تر بوده است. به عبارت دیگر از مفهومی مانند «انسجام سیاست» برای بررسی اهمیت دولت (با محوریت هیئت وزیران و دفتر دولت) در این حوزه استفاده نشده است. این بدان معناست که خلا پژوهشی در دو حوزه «سیاست‌گذاری عمومی» و «حقوق عمومی» با موضوع انسجام سیاست به ویژه با محوریت دولت (و دفتر دولت) مشاهده می‌شود. لذا یکی از نوآوری‌های این پژوهش در حوزه نظری، تلاش برای استفاده از این مفهوم در دو حوزه «سیاست‌گذاری - عمومی» و «حقوق عمومی» است.

همچنین این پژوهش بیشتر بر مولفه‌های «انسجام سیاست‌گذاری» متمرکز بود و به دو محور دیگر جدول ۱ به صورت محدودتری پرداخته شد. جهت تحقیقات آتی پیشنهاد می‌شود، تفصیل بیشتری مرتبط با تفاوت‌های سه مفهوم هماهنگی، یکپارچگی و ثبات در خصوص جایگاه هیئت وزیران انجام شود. همچنین برای دستیابی به درک عمیق‌تر

سیاست‌گذاری آن از طریق اتخاذ رویکرد فعال و بهبود فرایند تدوین، محتوا و اجرای آن، این دفتر بتواند در کلیه سطوح انسجام بخشی شامل انسجام عمودی، افقی، داخلی و نهادی را تقویت نماید. هرچند قائل شدن چنین نقشی برای دولت در نظام حکمرانی (و دفتر دولت در مجموعه دولت) با توجه به مشکلاتی مطروحه در جدول ۴ در سه مولفه اصلی انسجام نظام سیاست‌گذاری در وضعیت فعلی قابل حصول نیست.

به‌منظور نیل به «الگوی سیاست‌گذاری ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران با محوریت نقش‌آفرینی دفتر دولت» در این پژوهش، مقولات استخراج شده در سه بعد تدوین، محتوا و اجرا به علاوه تغییر مأموریت و ارتقا جایگاه از رویکرد منفعل به فعال می‌تواند منجر به انسجام سیاست دولت با محوریت دفتر دولت شود. موارد اصلاحی مرتبط با این پنج بعد الگوی پیشنهادی در جدول ۴ ارائه شده است. لذا تطبیق یافته‌ها با سه مولفه مذکور با چارچوب نظری، انطباق مناسبی داشته است.

از محدودیت‌های تحقیق می‌توان به مشکلات مربوط به تحقیقات کیفی از جمله، سوابق مکتوب موضوع مرتبط با سابقه دفتر دولت و فراموشی برخی موضوعات در ذهن مصاحبه‌شوندگان اشاره کرد. همچنین با توجه به جایگاه اداری مصاحبه‌شوندگان، تنظیم وقت جلسات و دریافت بازخورد مجدد از آن‌ها، فرایندی زمان‌بر بوده است.

جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی

در این پژوهش با بررسی ادبیات نظری انسجام سیاست و واکاوی وضعیت موجود دفتر هیئت دولت از طریق روش تحقیق کیفی مبتنی بر مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته، پژوهشگران به این جمع‌بندی

اندیشکده‌ها به صورت خرید خدمات - نه استخدام و بزرگ کردن دولت - در دستور کار قرار گیرد.

- در حوزه اجرای سیاست؛ پیشنهاد می‌شود ارزیابی، نظارت و پایش بر اولویت‌های راهبردی هیئت وزیران و شخص رئیس‌جمهور در دستور کار قرار گیرد. اخذ گزارش از وزیران در موضوعات راهبردی - به جای گزارش‌های عملکردی کم‌اثر - با حمایت و مجوز رئیس‌جمهور و معاون اول در اولویت می‌باشد.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمام اصول اخلاق در پژوهش در این مقاله رعایت شده است.

حامی مالی

این مقاله حامی مالی نداشته است.

تعارض منافع

بنا بر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

سپاسگزاری

نویسندگان مراتب سپاس خود را از «معاونت مطالعات کاربردی دفتر هیات دولت» برای حمایت از انجام این پژوهش در قالب حمایت از «پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری» جهت انجام این پژوهش اعلام می‌دارند.

از موضوع می‌توان موضوعات تکلیفی سیاست‌گذاری کلان (به عنوان نمونه سیاست صنعتی کشور) که در قوانین بالادستی تصریح شده اما نقش و جایگاه هیئت وزیران به لحاظ تدوین، محتوا و اجرا شفاف نیست را به صورت مطالعه موردی بررسی و آسیب شناسی کرد. در انتها با توجه به الگوی ارائه شده در بخش ۵ این مقاله (جدول ۵) پیشنهادهای سیاستی زیر ارائه می‌شود.

- در حوزه مأموریت دفتر هیئت دولت؛ فعال‌سازی نقش دفتر دولت در تعیین دستور کار، پیگیری، ارزیابی و نظارت بر مصوبات هیئت وزیران در دستور کار قرار گیرد.

- در حوزه جایگاه دفتر؛ پیشنهاد می‌شود تغییر جایگاه از یک واحد دیوانی، ثبت و ضبط و دبیرخانه‌ای به واحد کارشناسی، تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری مورد اعتماد رئیس‌جمهور ارتقا یابد.

- کمک به توسعه متوازن مأموریت‌های سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری (اصول ۱۳۸ و ۱۳۴) قانون اساسی در راستای ارتقای شان و جایگاه رئیس‌جمهور و قوه مجریه از یک نهاد صرفاً مجری به نهاد سیاست‌گذاری و اجرا.

- در حوزه تدوین سیاست؛ پیشنهاد می‌شود تعیین ورودی‌های هیئت وزیران منحصرأ از طریق پنجره واحد دفتر هیئت دولت انجام گرفته و تغییر مسیرهای موازی تصمیم‌سازی - به ویژه در حوزه شوراهای موازی، تفویض اختیار و برنامه و بودجه - به سمت دفتر دولت انجام گیرد.

- در حوزه ارتقا محتوای سیاست؛ پیشنهاد می‌شود توسعه دامنه کارشناسی دفتر با بهره‌گیری از ظرفیت جامعه خبرگانی، پژوهشکده‌ها و

منابع

منابع فارسی

پروین خیرالله (۱۳۹۴)، حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تاکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، فصلنامه پژوهشی مطالعات حقوق عمومی.

شربینانی میثرا؛ رضوی محمدرضا؛ طبیبی سید جمال الدین؛ غفاری فرهاد؛ ۱۳۹۷؛ عوامل مولد انسجام سیاست جهت مقابله با مشکل آب در ایران: مطالعه موردی وزارت نیرو و جهاد کشاورزی بر بنای اجماع خبرگان در نظریه داده بنیاد؛ تحقیقات منابع آب ایران شماره ۳.

طیبه عباسی؛ هانیه احمدی (۱۳۹۶)، توسعه مدلی برای اندازه گیری انسجام سیاست‌های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری در ایران، فصلنامه علمی-پژوهشی سیاستگذاری عمومی، شماره ۲.

فرتاش کیارش؛ خیاطیان یزدی محمدصادق؛ قربانی امیر؛ ۱۳۹۹؛ آسیب‌شناسی نقش کنشگران در ساختار حکمرانی انرژی خورشیدی در ایران؛ فصلنامه علمی-پژوهشی سیاستگذاری عمومی شماره ۲.

قیطاسی‌وند فاطمه؛ شریف‌زاده فتاح؛ کاظمیان غلامرضا؛ حسین‌پور داوود؛ ۱۳۹۹؛ طراحی الگوی تدوین خطمشی عمومی با رویکرد حکمرانی شبکه‌های؛ مورد مطالعه: حمل و نقل عمومی شهر تهران؛ فصلنامه علمی-پژوهشی سیاستگذاری عمومی شماره ۱.

کاشانی جواد (۱۳۹۵)، مفهوم لایحه قضایی، فصلنامه پژوهشی حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۳.

محرر، ع؛ اصلانی، ع؛ ثقفی، ف؛ ملکی، ع و خلیلی، ۱۳۹۸؛ تحلیل نقش بازیگران حکمرانی بخش بالادستی صنعت نفت ایران در شکست‌های نظام نوآوری بخشی: مطالعه چند موردی، نشریه سیاستگذاری عمومی شماره ۱.

موسی‌زاده رضا (۱۳۸۶)، حقوق اداری ج ۸، نشر میزان، تهران، ایران.

References

- Neuman, L. (2007), *Basics of social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Publication.
- Antwi-Agyei, P., Dougill, A. J., & Stringer, L. C. (2017). Assessing coherence between sector policies and climate compatible development: Opportunities for triple wins. *Sustainability*, 9(11), 1–16. <https://doi.org/10.3390/s91117371>
- Azizi, D., Biermann, F., & Kim, R. E. (2019). Policy integration for sustainable development through multilateral environmental agreements: An empirical analysis, 2007–2016. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 25(3), 445–475. <https://doi.org/10.1163/19426720-02503005>
- Birkland, T. (2010). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315717371>
- Brissalouis H (2004) *Policy integration for complex policy problems, what, why and how*. *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration Berlin*, 3-4 Dec
- Bocquillon, P. (2018). (De-)constructing coherence? Strategic entrepreneurs, policy frames and the integration of climate and energy policies in the European Union. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 339–349. <https://doi.org/10.1002/eet.1820>
- Brand, A., Furness, M., & Keijzer, N. (2021). Promoting policy coherence within the 2030 agenda framework: Externalities, trade-offs and politics. *Politics and Governance*, 9(1) Article 1, 108–118. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.3608>
- Bass, S., Dalal-Clayton, 2012, *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. London & Sterling, Va: Routledge.
- Dayton-johnson, J. & Katseli, 2006, *Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development*. Policy Brief No. 28.
- Di Francesco, Michael.2001, “Process not outcomes in new public management? ‘Policy coherence ‘in Australian government.” *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* 1.3 (2001): 103-116.
- Duraiappah A K & Bhardwaj A (2007) *Measuring policy coherence among the MEAs international institute for sustainable development*. Technical report of International Institute for Sustainable Development (IISD), <http://www.iisd.org>, 53
- Geerling & Stead, 2003, *The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research; Transport Policy*, Vol3.
- Kautto N (2011) *Towards more coherent and sustainable biomass policy/examining european biomass-toenergy planning*. Doctoral Dissertation, Sweden, Lund University, 210 p
- Kurze, K., & Lenschow, A. (2018). Horizontal policy coherence starts with problem definition: Unpacking the EU integrated energy-climate approach. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 329–338. <https://doi.org/10.1002/eet.1819>
- Lenschow, A., Bocquillon, P., & Carafa, L. (2018). Understanding coherence between policy spheres. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 323–328. <https://doi.org/10.1002/eet.1818>
- May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381–403. <https://doi.org/10.2307/2007200>

- 1111/j.1541-0072.2006.00178.x
- Nilsson, M., & Weitz, N. (2019). Governing trade-offs and building coherence in policy-making for the 2030 agenda. *Politics and Governance*, 7(4), 254–263. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i4.2229>
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvišt, B., Rudberg, P., & McGuinn, J. (2012). Understanding policy coherence: Analytical framework and examples of sector–environment policy interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395–423.
- Oberthur & Gehring, 2006, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: synergy and conflict among international and EU policies*, book.
- OECD. (2018). Policy coherence for sustainable development: Towards sustainable and resilient societies. Organization for Economic Development. https://www.oecd-ilibrary.org/development/policy-coherence-for-sustainable-development-2018_9789264301061-en?itemId=/content/component/9789264301061-5-en&csp_95615c3bad6e1e1fed456e9c6d8d6dc5&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter.
- OECD (2009) Building blocks for policy coherence development. Technical report, <https://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf>, 90 p
- Picciotto R (2005) The evaluation of policy coherence for development. *Evaluation Journal* 11:311-330
- Prontera, A. (2016). Subsystem politics and policy coherence in development cooperation: Evidence from four EU Member States. *Comparative European Politics*, 14, 298-318.
- Reyes-Mendy F, Arriagada R A, Reyes-Paecke S, Bello A, & Tobar A (2014) Policy coherence: A methodological proposal to assess environmental public policies applied to water in Chile. *Environmental Science & Policy Journal* 42:169-180
- 3390/su9112130
- Siitonen L (2016) Theorising politics behind policy coherence for development (PCD). *The European Journal of Development Research (EJDR)* 28(1):1- 12
- Stead & Meijers, 2004, *Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review*, Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies.
- van der Hoeven R (2008) Policy coherence, the newest fad in the international discourse?. 12th EADI General Conference-Global Governance for Sustainable Development, Geneva
- Zoha Shawoo, Aaron Maltais, Adis Dzebo & Jonathan Pickering, 2022, *Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework*, *Environmental Policy and Governance*, Wiley Publication.