

پیش‌گفتار

امروزه سازمان‌های عمومی به دلیل پیچیدگی و پویایی موضوعات اجتماعی و اقتصادی، با چالش‌های واقعی روبرو شده‌اند. آنها باید روزانه منابع در دسترس را ارزیابی کنند و به سؤالاتی مانند سوالات زیر پاسخ دهند:

آیا سطح رفاه شهروندان خوب است؟ یا می‌توان آن را بهبود داد؟ آیا اقدامات انجام شده برای حفاظت محیط زیست کافی است؟ آیا سیستم استخدام منسجمی برای ارتباط فارغ‌التحصیلان با بازار کار وجود دارد؟ آیا تغییرات انجام شده، رفتار بازیگران را بهبود می‌دهد؟

این موضوعات و همچنین دیگر موضوعات، فقط قسمتی از مسائلی است که باید از طریق مداخله عمومی^۱ حل شود.

این انتخاب هرگز آسان نیست و چانه‌زنی‌ها شک و تردید را در قلب تصمیم‌گیران ایجاد می‌کند؛ "آیا این تصمیم بهترین انتخاب بود؟ آیا بدیل انتخاب شده بهترین بدیل برای اقدام هست؟"

کاهش این معضلات و همچنین حمایت از تصمیم‌گیران برای بهبود فرایند تصمیم‌گیری، باعث ایجاد تلاش‌هایی به منظور توسعه ظرفیت‌های مختلف در بین نظریه‌پردازان و اقدام‌کنندگان برای تجزیه و تحلیل سیاست عمومی شده است.

1. public intervention

در این راستا، یادگیری از یک حکومت^۱ موفق مدرن، یعنی جایی که که اقدامات دولت یک اثر سودمند بر جامعه دارد، نشان‌دهنده نتایج و کارکرد باکیفیت سیاست‌گذاری عمومی است. کارایی و اثربخشی این فرایند در دولت هم نشان‌دهنده ایجاد سیستم پایدار^۲ و کارآمد طراحی تفصیلی سیاست‌های عمومی^۳ است.

حکمرانان عمومی در این حوزه تلاش‌های پراکنده‌ای برای بهبود کیفیت طراحی تفصیلی سیاست‌های عمومی نمودند. این تلاش‌ها امکان آشنایی با مراحل و ابزارهای (امکانات) طراحی تفصیلی سیاست عمومی را فراهم می‌آورد اما هنوز برای جلب توجه مهارت‌های پایدار و جهت‌دهی شده مقامات دولتی^۴ کافی نیست. مقامات عمومی، برای تجزیه و تحلیل سیاست عمومی^۵ به این مهارت‌ها نیاز دارند. فقدان یک چارچوب روش‌شناسی^۶ پذیرفته شده در فرایند طراحی تفصیلی سیاست عمومی دیده می‌شود؛ چارچوبی که همه تلاش‌های مقامات دولتی را برای رسیدن به یک سیاست عمومی منسجم^۷ تنظیم نماید و در فرایند اجرا، تحقق اهداف ایجادشده از طریق حکمرانان را تضمین نماید. البته به دلیل ماهیت و حوزه متنوع و پاره‌پاره سیاست، این ایده خیالی و واهی به نظر می‌آید، اما برای حرکت جمعی، به چارچوبی مورد توافق در هر کشور و سازمان عمومی نیاز داریم.

در حالی که هدف اولیه پیش‌ارزیابی سیاست، حمایت از تصمیمات عمومی است [سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۹]. به طور شگفت‌آوری تعداد زیادی از ارزیابی اثرها وجود دارند که فقط یک پیشنهادیه سیاستی را بدون توجه به بدیل‌های آن بررسی می‌کنند. در اکثر موارد اشکال هزینه و مزایا مورد بررسی قرار می‌گیرد و رویکرد هزینه‌محور در اکثر کشورها بیشتر مورد توجه و تأکید بوده است. [لیانوس و فازیکاس، ۲۰۱۴: ۲۵] در سپهر آینده‌پژوهی، پیش‌ارزیابی سیاست با توجه به زبان،

-
1. state
 2. sustainable
 3. public policies elaboration
 4. public officials
 5. public policy analysis
 6. methodological frame
 7. coherent public policy

مفاهیم و استعاره‌های آن شامل مفاهیمی همچون "بدیل‌ها"^۱، "گزینه‌ها"، و "تداوم روند" است که اندیشیدن به آینده را امکان‌پذیر می‌نماید [خزایی، ۱۳۹۲: ۱۵۶]. از این مفاهیم برای بررسی احتمال، طرح‌ها و سیاست‌های گوناگون استفاده می‌کنند [خزایی، ۱۵۹] و با مطرح شدن مدل‌ها و روش‌های آینده‌پژوهانه توجه به بدیل محوری در پیش‌ارزیابی سیاست عمومی افزایش می‌یابد.

این کتاب، تفکرات اساسی در فرایند پیش‌ارزیابی سیاست عمومی را مشخص می‌سازد. این کار از طریق ارائه طیفی از سؤالات مفید و سودمند در زمینه ارزیابی اثر صورت می‌گیرد. پاسخ به این پرسش‌ها منجر به فهم عمیق‌تر از گزینه‌های سیاست عمومی می‌شود.

کتاب شامل هفت فصل است. در فصل اول؛ ابتدا به مراحل و چرخه سیاست‌گذاری می‌پردازیم؛ زیرا این نظام مبنای تجزیه و تحلیل سیاست عمومی قبل از تصویب را مشخص می‌کند. این مرحله، پیش‌ارزیابی اثر سیاست عمومی^۲ نامیده می‌شود و اصطلاح ارزیابی اثر اصطلاحی رایج برای پیش‌ارزیابی سیاست در این حوزه است [میوز و زندن، ۲۰۰۹]. ارزیابی اثر^۳ ابزاری تعیین‌کننده در فرایند طراحی تفصیلی سیاست عمومی است. از طریق این ابزار، مسائل^۴، اهداف کارکردی^۵ و گزینه‌های مرتبط با سیاست عمومی، شناسایی و ارزیابی می‌شوند تا برای عاملین تصمیم‌گیری، داده‌های تجربی باارزشی برای اصلاح سند و تصمیم فراهم آورند. چرخه سیاست عمومی در این کتاب با طراحی تفصیلی سیاست عمومی آغاز می‌شود که خود نشأت‌گرفته از پیش‌ارزیابی^۶ است.

در ادامه این فصل، ادبیات و پیشینه این حوزه به طور پارادایمی تحلیل می‌شود. با اینکه ادبیات در حوزه پیش‌ارزیابی سیاست، فراوان است، اما اکثر این انتشارات؛ مقالات نشریه‌ای هستند که تأکید بر عناصر مشخصی از فرایند پیش‌ارزیابی سیاست

-
1. Alternatives
 2. ex-ante evaluation of the impact of public policy
 3. impact assessment
 4. problems
 5. objectives
 6. ex-ante evaluation

دارند و بر ارائه اصول راهنمای عملی^۱ به منظور هدایت ارزیابی اصرار می‌کنند. [رندا، ۲۰۰۶]. آنها به عقبه و مبنای سیاست‌ها و فلسفه پیش‌ارزیابی سیاست‌ها و سیر تکامل آنها در اروپا و آمریکا توجه ندارند که در این فصل سعی شده با ارائه یک تجزیه و تحلیل پارادایمی به آن پرداخته شود.

در فصل دوم؛ با توجه به اینکه پیش‌ارزیابی سیاست خود ریشه در مباحث پیش‌ارزیابی مداخلات و مدیریت نتیجه‌محور دارد، به سطوح پیش‌ارزیابی مداخلات (برنامه، پروژه، سیاست) و اجزای پیش‌ارزیابی برنامه/پروژه می‌پردازیم. این مباحث شامل درس‌های سودمند در فرایند پیش‌ارزیابی سیاست است و خواننده را با مفاهیم پایه و شباهت‌ها و تفاوت‌ها، بیشتر آشنا می‌کند.

فصل سوم؛ با تحلیل انتقادی به انواع پیش‌ارزیابی سیاست می‌پردازد و در نهایت دورنمای^۲ پیش‌ارزیابی سیاست را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. انواع پیش‌ارزیابی کدامند؟ و تحت کدام شرایط و چه شکل از پیش‌ارزیابی کاربرد دارد؟ پیش‌ارزیابی باید چه نقشی در فرایند قانون‌گذاری داشته باشد؟ نمونه سؤالاتی است که در این فصل به آنها می‌پردازیم.

در فصل چهارم روش‌ها و مدل‌های پیش‌ارزیابی، چند روش و مدل منتخب پیش‌ارزیابی سیاست و چند روش و مدل منتخب پیش‌ارزیابی غیر سیاست بررسی می‌شوند و بر اساس تقاطع دو محور کیفی و کمی و برنامه‌ریزی‌محور و بدیل‌محوری، انواع روش‌ها و مدل‌های پیش‌ارزیابی سیاست طبقه‌بندی شده‌اند.

در فصل پنجم؛ لزوم تدوین راهنمای روش‌شناسی طراحی تفصیلی سیاست عمومی از فرایند تصمیم‌گیری به طور اعم و سیاست‌گذاری به طور اخص استنتاج شده است. این راهنمای روش‌شناسی^۳ بر آن است تا اساتید، پژوهشگران، دانشجویان و مقامات عمومی را با فرایند طراحی تفصیلی سیاست عمومی آشنا سازد. با این وجود مطالعه آن برای عموم نیز توصیه می‌شود. در این فصل، اصول اساسی در زمینه یک نظام کارا و پایدار طراحی تفصیلی سیاست عمومی بر اساس بهترین فعالیت‌های اروپا، ارائه و

1. practical guidelines
2. prospects
3. methodological guidebook

در زمینه فرایند طراحی تفصیلی سیاست‌های عمومی دو نوآوری مهم و جدید معرفی می‌شود که یکی رویه‌ای^۱ و دیگری مربوط به محتوا^۲ است که شامل؛

۱. طراحی تفصیلی پیشنهادیه سیاست عمومی^۳ که بر طراحی تفصیلی اقدامات تنظیمی و قانونی^۴، اسناد^۵ سیاست عمومی یا دیگر اقدامات مشخص شده تقدم دارد.

۲. ایجاد الزامات قابل اعتبار برای محتوای پیش‌ارزیابی، که در پیشنهادیه سیاست عمومی می‌آید.

معرفی الزامات برای تدوین پیشنهادیه سیاست عمومی قبل از تصمیم‌گیری، باعث ایجاد تصمیمات آگاهانه^۶ و در نتیجه اصلاح نواقص بازار و دولت می‌شود. اما این مدل و روش بر اساس طبقه‌بندی فصل چهارم به مدل‌های برنامه‌ریزی محور نزدیک است. در فصل ششم؛ شیوه‌های رایزنی^۷ و طبقه‌بندی از مشارکت‌ها در پیش‌ارزیابی سیاست توصیف می‌شود.

فصل هفتم؛ به کارکردهای و نتایج پیش‌ارزیابی سیاست می‌پردازد که شامل کارکردها و نتایج ملموس و ناملموس است. همچنین این کتاب شامل چهار پیوست است اولین پیوست مثالی از پیشنهادیه سیاست عمومی است که شامل پیش‌ارزیابی تلفیقی است. دومین پیوست مثالی از بیان مسئله به شیوه "درخت مسئله"^۸ است. سومین پیوست شامل تعیین اهداف کارکردی به شیوه "درخت اهداف"^۹ است. چهارمین پیوست ارزیابی و معیارهای ملموس برای پیشنهادیه سیاست عمومی را توصیف می‌نماید.

این کتاب اولین کتابی است که در ایران در حوزه سیاست‌گذاری، با نگاه متفاوت آینده‌پژوهانه (پیش‌ارزیابی سیاست) منتشر شده است و این کتاب بر چگونگی

-
1. procedural
 2. content
 3. Public policy proposal
 4. legal acts
 5. documents
 6. informed
 7. consulting modalities
 8. problem tree
 9. objective tree

طراحی تفصیلی سیاست‌های عمومی در اقدامات تنظیمی و قانون‌گذاری تأکید دارد که می‌تواند اشکال متفاوتی داشته باشد که شامل اسناد سیاست عمومی، اقدامات تنظیمی، قانون‌گذاری و حتی اسنادی (مصوباتی) است.

به علاوه این کتاب این ادعا را ندارد که چارچوب جامعی از امکانات (ابزارها) و سؤالات را برای پیش‌ارزیابی سیاست‌های عمومی ارائه می‌دهد. بلکه تنها ابزارهای منتخبی را در این زمینه مطرح می‌نماید که برای مقامات عمومی و تحلیلگران درگیر در این فرایند قابل دسترس و قابل کاربرد باشد. گزینش مجموعه‌ای از ابزارهای تجزیه‌وتحلیلی^۱، که دارای کیفیت بالایی هستند و حاصل تجربیات جدید در فرایند پیش‌ارزیابی اثر سیاست‌های عمومی می‌باشند ظرفیت پژوهشگران و مقامات عمومی برای استفاده از این ابزارها را توسعه می‌دهند. نیاز و الزام برای تجزیه‌وتحلیل سیاست این است که همانطور که فرایند طراحی تفصیلی سیاست‌های عمومی ارتقا داده می‌شود، مهارت‌های تحلیلی^۲ پژوهشگران و مقامات عمومی نیز رشد داده شود.

در اینجا لازم می‌بینم از اساتید ارجمند جناب آقای دکتر سید کمال طبائیان، دکتر علیرضا بوشهری و دوست عزیز دکتر ناصر نوروزی، تشکر و قدردانی نمایم. این بزرگواران ما را وارد این حوزه نمودند و ایده این کار نیز از طریق این اساتید و همچنین موسسه تحقیقات و صنایع دفاعی ایران مطرح شد؛ کارشناسانی پیشرو در سازمانی پیشرو در این حوزه در ایران، که توفیق یادگیری و راهنمایی آنها را در طول کار داشتیم. همچنین از دکتر سعید قربانی که با راهنمایی‌های خود بخش آینده‌پژوهانه کار را تقویت نمودند و نیز دکتر ابولفضل باقری که در طول کار کمک‌های فکری سودمندی به ما کردند، سپاسگذاری می‌کنم.

در انتها لازم می‌دانم از استاد گرانقدر و ارجمند آقای دکتر حسن دانایی‌فرد نیز تشکر نمایم که در دوره‌های مختلف تحصیلی از راهنمایی و آثار ایشان در حوزه سیاست‌گذاری بهره بردیم.

1. analytical tools
2. analytical skills