

۹۷-۱۹۰۰

پیش‌ارزیابی سیاست (از مفهوم تا اجرا)

در یک آینده‌پژوهی به سیاست‌گذاری

تألیف:

حسن قرونه، اعظمی‌نژاد

سرشناسه	: قرونه، حسن، ۱۳۶۰ -
عنوان و نااه	: پیش‌ارزیابی سیاست: رویکرد آینده‌پژوهی به سیاست‌گذاری/
	تالیف حسن قرونه، اعظم بابکی‌راد.
مشخصات نشر	: تهران: آینده‌پژوه، ۱۳۹۴.
مشخصات ظاهری	: ۲۸ ص: مصور (بخشی رنگی)، جدول.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۷۲۶۵-۳۱-۴
وضعیت فهرست نویسی	: فیپ
موضوع	: سیاست‌گذاری، --ارزشیابی
موضوع	: آینده‌پژوهی
شناسه افزوده	: بابکی‌راد، اعظم، ۱۳۵۱
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۴H۹۷ پ۳۶ق/
رده بندی دیویی	: ۳۲۰/۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۰۸۱۹۲۲

عنوان کتاب: پیش‌ارزیابی سیاست (از مفهوم تا اجرا) ؛ رویکرد آینده‌پژوهی به سیاست‌گذاری

نویسندگان: حسن قرونه، اعظم بابکی‌راد

طراح جلد: مهران وطن‌دوست

ناشر: آینده‌پژوه

نوبت چاپ: اول (۱۳۹۴)، ۵۰۰ جلد

قیمت: ۲۰۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸ - ۶۰۰ - ۷۲۶۵ - ۳۱ - ۴

کلیه حقوق این کتاب متعلق به مؤلفان است. چاپ و تکثیر کتاب به هر شکل اعم از کاغذی و الکترونیکی بدون اجازه کتبی ناشر ممنوع است. برای تهیه کتاب با ۰۹۱۲۵۳۸۷۸۴۷ نشر آینده‌پژوه تماس بگیرید.

پیشگفتار / ۱

فصل اول: مروری بر مفاهیم پایه و پیشینه پیش‌ارزیابی سیاست / ۱

۱. مقدمه / ۲

۲. فرایند سیاست‌گذاری عمومی / ۲

۳. تعاریف و مفاهیم بنیایی / ۷

۳-۱. تجزیه و تحلیل سیاست عمومی: خردمایه حرکت سیاست عمومی / ۹

۳-۲. پیش‌ارزیابی سیاست / ۱۱

۳-۳. پیشنهادیه سیاست عمومی / ۱۸

۴. تحولات پیش‌ارزیابی سیاست در آمریکا و اروپا / ۱۰

۴-۱. تحولات پیش‌ارزیابی سیاست در آمریکا / ۱۰

۴-۲. تحولات پیش‌ارزیابی سیاست در اروپا / ۲۱

۵. بحث و نتیجه‌گیری / ۲۹

فصل دوم: پیش‌ارزیابی مداخلات (برنامه/پروژه): اهمیت و اولویت

آن برای سیاست‌های عمومی / ۳۱

۱. مقدمه / ۳۱

۲. سطوح مداخلات و پیش‌ارزیابی‌ها / ۳۲

۳. مدیریت نتیجه محور و پیش‌ارزیابی مداخلات / ۳۵

۴. اجزا پیش‌ارزیابی برنامه/پروژه / ۳۶

۵. بحث و نتیجه‌گیری / ۵۹

فصل سوم: گونه‌شناسی پیش‌ارزیابی سیاست / ۷۱

۱. مقدمه / ۷۱
۲. انواع پیش‌ارزیابی سیاست در فرایند سیاست‌گذاری: «تدوینی» و «اجرایی» / ۷۲
۳. پیش‌ارزیابی سیاست «بخشی» تا «یکپارچه» / ۷۷
۴. پیش‌ارزیابی سیاست «کلی» تا «گسترش‌یافته» / ۸۰
۵. انواع پیش‌ارزیابی با توجه به ماهیت رویکردهای روش‌شناسی / ۸۲
۶. انواع پیش‌ارزیابی اثر با توجه به کارکرد / ۸۳
۷. انواع پیش‌ارزیابی سیاست با توجه به گونه‌شناسی زمینه‌ای «توافق مرزی بین سیاست و تخصص» / ۹۱
۸. انواع پیش‌ارزیابی سیاست با توجه به گونه‌شناسی زمینه‌ای (سبعدهی اروپا) / ۹۷
۹. بحث و نتیجه‌گیری / ۱۰۶

فصل چهارم: مروری بر روش‌ها و مدل‌های پیش‌ارزیابی سیاست / ۱۱۳

۱. مقدمه / ۱۱۳
۲. روش‌ها و مدل‌های پیش‌ارزیابی / ۱۱۴
۳. مروری بر روش‌ها و مدل‌های منتخب / ۱۱۸
 - ۳-۱. تجزیه و تحلیل هزینه فایده / ۱۱۸
 - ۳-۲. تجزیه و تحلیل هزینه اثربخشی / ۱۲۵
 - ۳-۳. مدل‌های اقتصادسنجی: مدل‌سازی اقتصاد کلان و سیاست / ۱۲۶
 - ۳-۴. مدل‌های پیش‌ارزیابی اثر یکپارچه / ۱۳۲
 - ۳-۵. ارزیابی توسط خبرگان / ۱۳۷
 - ۳-۶. مدل‌های آینده‌نگاری / ۱۳۹
۴. مدل‌های پیش‌ارزیابی غیرسیاستی / ۱۴۱
۵. بحث و نتیجه‌گیری / ۱۴۵

فصل پنجم: راهنمای عملی پیش‌ارزیابی سیاست / ۱۵۳

۱. مقدمه / ۱۵۳
۲. مرحله مقدماتی؛ طرح‌ریزی پیش‌ارزیابی / ۱۵۶
 - ۲-۱. توصیف مرحله / ۱۵۶

۲-۲. آگاه‌سازی طرح تفصیلی سیاست عمومی / ۱۶۱

۲-۳. منابع و روش‌های جمع‌آوری داده‌ها / ۱۶۲

۳. مرحله یکم؛ تعریف مسئله / ۱۶۵

۳-۱. توصیف مرحله / ۱۶۵

۴. مرحله دوم؛ هدف‌گذاری / ۱۷۰

۴-۱. توصیف مرحله / ۱۷۰

۵. مرحله سوم؛ شناسایی گزینه‌ها / ۱۷۸

۵-۱. توصیف مرحله / ۱۷۸

۶. مرحله چهارم؛ ارزیابی و تحلیل گزینه‌ها / ۱۸۵

۶-۱. توصیف مرحله / ۱۸۵

۶-۲. توزیع هزینه و منفعت برای جامعه / ۱۹۰

۶-۳. ارزیابی اثر مالی / ۱۹۲

۶-۴. ارزیابی اثر اداری / ۱۹۱

۶-۵. ارزیابی اثر اقتصادی / ۲۰۴

۶-۶. ارزیابی اثر اجتماعی و فقر / ۲۰۸

۶-۷. ارزیابی محیطی راهبرد / ۲۱۱

۶-۸. ارزیابی ریسک و ابهام / ۲۱۶

۷. مرحله پنجم؛ مقایسه گزینه‌ها و تدوین توصیه / ۲۱۶

۷-۱. توصیف مرحله / ۲۱۹

۷-۲. تدوین پیشنهادیه سیاست عمومی / ۲۲۶

فصل ششم: فرایند رایزنی در پیش‌ارزیابی سیاست / ۲۲۹

۱. مقدمه / ۲۲۹

۲. دلایل رایزنی / ۲۳۰

۳. سطوح رایزنی / ۲۳۱

۳-۱. رایزنی با خبرگان / ۲۳۲

۳-۲. رایزنی با گروه‌های ذی‌نفع و محفل / ۲۳۳

۴. روش‌های رایزنی/ ۲۳۴

۴-۱. رویه‌های نظرخواهی و اظهارنظر/ ۲۳۴

۴-۲. ابزارهای مشارکتی/ ۲۳۶

۵. تجزیه و تحلیل نظرات گروه‌های ذی‌نفع/ ۲۳۷

۶. بحث و نتیجه‌گیری/ ۲۳۸

فصل هفتم: کارکردها و نتایج پیش‌ارزیابی/ ۲۴۱

۱. مقده/ ۲۴۱

۲. کارکردهای پیش‌ارزیابی سیاست/ ۲۴۲

۳. نتایج پیش‌ارزیابی سیاست/ ۲۴۵

۴. بحث و نتیجه‌گیری/ ۲۴۶

پیوست/ ۲۵۱

۱. پیوست یکم؛ یک مثال از پیشنهاد به سیاست عمومی/ ۲۵۱

۱-۱. بهبود سیستم شهری عرضه انرژی

۱-۲. توصیفی کلی از پیشنهادیه

۲. پیوست دوم؛ درخت مسئله/ ۲۶۲

۳. پیوست سوم؛ درخت اهداف/ ۲۶۵

منابع/ ۲۶۹

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 «سؤال زیر پاسخ دهند:

آیا سطح رفاه شهروندان خوب است؟ آیا 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 فلسفه 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.

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 سهارت‌های پایدار و جهت‌دهی‌شده مقامات دولتی^۴ کافی نیست. مقامات عمومی، برای تجزیه و تحلیل سیاست عمومی^۵ به این مهارت‌ها نیاز دارند. فقدان یک چارچوب روش‌شناسی پذیرفته‌شده در فرایند طراحی تفصیلی سیاست عمومی دیده می‌شود؛ چارچوبی که به تلاش‌های مقامات دولتی را برای رسیدن به یک سیاست عمومی منسجم^۶ 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^۷ حمایت از تصمیمات عمومی است [سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۹]. به طریقی شدت آوری تعداد زیادی از ارزیابی اثرها وجود دارند که فقط یک پیشنهادیه سیاستی^۸ 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. الیانوس 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 برای تجزیه و تحلیل سیاست عمومی قبل از تصویب را مشخص می‌کند. این مرحله، در 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 براری تعین‌کننده 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 بالارزشی 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 تبیین 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 یادمانده در فرایند پیش‌ارزیابی سیاست است و خواننده را با مفاهیم پایه و شباهت‌ها و تفاوت‌ها، بیشتر آشنا می‌کند.

فصل سوم؛ با تکیه بر استادی به انواع پیش‌ارزیابی سیاست می‌پردازد و در نهایت دورنمای^۲ پیش‌ارزیابی سیاست را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. انواع پیش‌ارزیابی کدام‌اند؟ و تحت کدام شرایط چه شکل از پیش‌ارزیابی کاربرد دارد؟ پیش‌ارزیابی باید چه نقشی در فرایند قانون‌گذاری داشته‌اند؟ 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 برآیند ریزی‌محور 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 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 ارزیابی^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 تجزیه و تحلیلی^۱، که دارای کیفیت بالایی هستند و حاصل تجربیات جدید در فرایند پیش‌ارزیابی از سیاست‌های عمومی می‌باشند ظرفیت پژوهشگران و مقامات عمومی برای استفاده از این ابزار را توسعه می‌دهند. نیاز و الزام برای تجزیه و تحلیل 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 نورری، تشکر و قدردانی نمایم. این بزرگواران ما را وارد این حوزه نمودند و ایدئال این کار نیز از طریق این اساتید و همچنین موسسه تحقیقات و صنایع دفاعی ایران طرح شد؛ کارشناسانی پیشرو در سازمانی پیشرو در این حوزه در ایران، که توفیق یادگیری و راهنمایی آنها را در طول کار داشتم. 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.