




RESEARCH ARTICLE

Investigating Policy Consultation of Stakeholders in Policy Process of the Islamic Republic of Iran

Ali Khajehnaieni 

Assistant Professor of Public Policy, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Corresponding Author's Email: naieniali@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97850>

Received: 11 December 2023

Accepted: 20 February 2024

ABSTRACT

Emphasizing that the institutional participation of stakeholders in the policy process is one of the most important systematic forms of strengthening policy consultation systems, this research aims to examine the status of this matter in the policy process of the Islamic Republic of Iran at different policy levels. In fact, the question of the current research is that to what extent and how the different levels of policy making in Iran have provided the capacities of the institutional presence of stakeholders (as one of the most important tools to promote the policy consultation system) in the policy processes? For this purpose, policy levels including macro policies are selected. by using the comparative approach and determining the 5 dimensions of policy consultation of the stakeholders, the regulations, guidelines and policy documents of the said councils are examined. The results show that the capacity of using stakeholder consultation in each of the stages of agenda, design, implementation and policy evaluation is different in each of the two councils, and the evaluation stage has the lowest amount of stakeholder consultation. Also, the mechanisms and how to choose the beneficiaries to participate in the policy making process and the type of their intervention are also different.

Keywords: Policy Consultation, Stakeholders, Policy Process, Islamic Republic of Iran.

Citation: Khajehnaieni, Ali (2024) Investigating Policy Consultation of Stakeholders in Policy Process of the Islamic Republic of Iran. *Iranian Journal of Public Policy*, 10 (1), 107-121.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97850>

Published by University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

بررسی ابعاد مختلف مشاوره ذینفعان در فرایندهای سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران

علی خواجه نائینی 

استادیار سیاستگذاری عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

رایانامه نویسنده مسئول: naeniali@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97850>

تاریخ دریافت: ۲۰ آذر ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۱ اسفند ۱۴۰۲

چکیده

نظام‌های سیاسی مختلف با ارزش‌ها و قرائت‌های چندگانه و با رویکردهای متنوعی که نسبت به بازتوزیع قدرت در میان افراد و گروه‌های جامعه دارند، معماری ویژه‌ای را در نسبت به مشاوره سیاستی ذینفعان در فرایندهای سیاستگذاری به کار گرفته و مشارکت آنان را در فرایند ارتقاء داده یا محدود می‌کنند. در نتیجه ابعاد مشاوره ذینفعان در فرایند سیاستگذاری شکل گرفته و پویایی‌های آن می‌تواند متفاوت باشد. این پژوهش با تأکید بر اینکه مشارکت نهادینه ذینفعان در فرایند سیاستگذاری عمومی یکی از مهمترین اشکال نظام‌مند تقویت نظام‌های مشاوره سیاستی است درصدد است که به بررسی ابعاد مختلف مشاوره سیاستی ذینفعان در فرایند سیاستگذاری کلان جمهوری اسلامی ایران در سطح ۲ شورای عالی سیاستگذار (شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی) بپردازد. بدین منظور با استفاده از رویکرد قیاسی و تعیین ابعاد ۵ گانه مشاوره سیاستی ذینفعان، آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و اسناد سیاستی شوراهای مذکور مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتایج نشان می‌دهد ظرفیت استفاده از مشاوره ذینفعان در هر یک از مراحل دستورکار، طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست در هر یک از ۲ شورا متفاوت بوده و مرحله ارزیابی از کمترین میزان مشاوره ذینفعان برخوردار است. همچنین سازوکارها و چگونگی انتخاب ذینفعان برای شرکت در فرایند سیاستگذاری و نوع مداخله آن‌ها نیز متفاوت است.

واژگان کلیدی: ذینفعان، مشاوره سیاستی، فرایند سیاستگذاری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، ایران

استناد: خواجه نائینی، علی (۱۴۰۳) بررسی ابعاد مختلف مشاوره ذینفعان در فرایندهای سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه سیاستگذاری عمومی*، ۱۰ (۱)، ۱۰۷-۱۲۱.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97850>



ناشر: دانشگاه تهران.

مقدمه

سیاست‌گذاری عمومی به فرآیند تصمیم‌گیری و طراحی و اتخاذ سیاست برای تعیین راهبردها، برنامه‌ها و اقدامات نظام سیاسی در جهت تأمین منافع و نیازهای اجتماعی و حوزه عمومی اشاره دارد (Anderson, 2014). هدف اصلی سیاست‌گذاری عمومی، تحقق منافع کلان جامعه و بهبود شرایط زندگی افراد و در یک کلام خیر عمومی است (Cochran et al, 2016). ارتقاء نظام‌های سیاست‌گذاری همواره غایت اصلی پژوهشگران و سیاست‌گذاران بوده و بهبود کیفیت خط‌مشی‌های عمومی، چالش بزرگ فراروی همه کشورهاست. یکی از ابعاد این ارتقاء، تقویت فرایندهای سیاستی در نظام‌های سیاست‌گذاری است. فرایندهای سیاستی، مراحل بهم پیوسته‌ای شامل تهیه دستور کار سیاستی، تنظیم و تدوین سیاست‌ها، اتخاذ سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی سیاست بوده و ممکن است به صورت چرخه یا دور غیر خطی از فعالیت‌هایی نشان داده شود که از لحاظ زمانی به نظم در آمده‌اند (Dunn, 2017). پژوهشگران مختلف، راهکارها و ابزارهای مختلفی را برای تقویت و کارایی بیشتر فرایندهای سیاستی بیان کرده‌اند. حضور ذینفعان یک سیاست^۱ در فرایند سیاست‌گذاری^۲ یکی از این سازوکارهاست. حضور ذینفعان در فرایندهای سیاستی، زمینه‌های انتقال دانش به سیاست‌گذاران را فراهم کرده و به ارتقاء پویایی‌های سیاستی کمک می‌کند. این امر زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که این ذینفعان، نماینده عرصه عمومی بوده و باورها، نگرش‌ها و تصمیمات برآمده از این عرصه را وارد فرایند سیاست‌گذاری عمومی کنند (Cammaerts, 2011). در واقع ذینفعان بیرون حکومت به عنوان بازیگران عرصه سیاست‌گذاری عمومی با هویتی مجزا از بازیگران درون دولتی عمل کرده و در رقابت با سایر بازیگران درصد تأثیرگذاری بر فرایند سیاست‌گذاری عمومی هستند. مشارکت گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری می‌تواند محتوای سیاست‌ها را غنی کرده و از تصمیم‌گیری‌های اشتباه، ناگهانی و مضر جلوگیری کند و بدین وسیله هزینه‌های مبادله را نیز کاهش دهد (King, 2007). نظام‌های سیاسی مختلف با ارزش‌ها و قرائت‌های چندگانه و با رویکردهای متنوعی که نسبت به بازتوزیع قدرت در میان افراد و گروه‌های جامعه دارند، مهندسی و معماری ویژه‌ای را در خصوص مختصات حضور ذینفعان در فرایندهای سیاست‌گذاری به کار گرفته و مشارکت آنان را در فرایند ارتقا داده یا محدود می‌کنند. بدین وسیله ابعاد سیاستی استفاده از دانش ذینفعان در فرایند سیاست‌گذاری شکل گرفته و پویایی‌های آن می‌تواند متفاوت باشد. در تحقیقات سیاستی مختلف، بازطراحی و ارتقاء نظام‌های مشاوره سیاستی همگام با زمینه‌ها و تحولات اقتضائی کشورهای مختلف مورد تأکید قرار گرفته است. یکی از ابعاد این بازطراحی، تعبیه سازوکارها و رویه‌هایی است که مشارکت مشاوران سیاستی در فرایندهای سیاست‌گذاری را مشروعیت بخشیده و نهادینه سازد. به عنوان مثال یکی از سازوکارها، ایجاد تنوع در ماهیت نهادهایی است که در حوزه مشاوره سیاستی باید ایجاد شوند؛ از مراکز مشاوره سیاستی دولتی گرفته تا اندیشکده‌ها، پژوهشگاه‌های بخش خصوصی، آزمایشگاه‌های سیاست‌گذاری، مراکز نوآوری در بخش عمومی و ... یکی دیگر از ابزارهای نهادی برای ارتقاء نظام‌های مشاوره سیاستی و توسعه سیاست^۳ که این پژوهش نیز بر آن تأکید دارد، مشارکت دادن نهادینه ذینفعان در فرایند سیاست‌گذاری است (Iemke & Harris-Wai, 2015). ذینفعان یک سیاست شامل افراد و گروه‌هایی هستند که به صورت بالقوه و بالفعل بر فرایند سیاست‌گذاری تأثیر داشته یا از آن تأثیر می‌پذیرند (Baldwin, 2019). این پژوهش با توجه به اقتضائات نظام کنونی سیاست‌گذاری ایران، استفاده از نظام‌های مشاوره سیاستی به طور عام و مشارکت ذینفعان برای ارتقاء نظام‌های مشاوره سیاستی در فرایندهای سیاست‌گذاری کلان جمهوری اسلامی ایران را بررسی خواهد کرد. از یک طرف بررسی مفهوم مشارکت ذینفعان در نظام‌های مشاوره سیاستی همانطور که بررسی پیشینه پژوهش ذکر می‌شود، در تحقیقات داخل کشور مغفول مانده است. از طرف دیگر این نیاز وجود دارد که فرایندهای رسمی سیاستی در کشور از زاویه دید ملاحظات مرتبط با این مفهوم مورد بررسی قرار گیرد. اما موضوع جالب توجه این است که اهمیت این موضوع به نحوی بوده که چند سال اخیر مورد تأکید سیاست‌گذاران

1. Policy Stakeholders
2. Policy Process
3. Policy Development

کلان کشور قرار گرفته است به نحوی که در بند ۲ ماده ۴ سند تحول شورای عالی انقلاب فرهنگی که در پایان سال ۱۴۰۱ مورد تصویب قرار گرفت، بر ضرورت بسترسازی برای مشارکت ذینفعان در فرایندهای این شورا تأکید شده است.^۱ دبیر شورای عالی فضای مجازی نیز بر اهمیت ترسیم سیاستهای فضای مجازی با استفاده از مشارکت جمعی گروههای مختلف تأکید می‌کند (خبرگزاری مهر، ۱۴۰۲). با این وجود، این سؤال مطرح می‌شود که در فرایندهای رسمی این دو شورای عالی که در آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و به طور کلی مقررات مرتبط با آنها انعکاس یافته است، تا چه حد ابعاد مشارکت ذینفعان وجود داشته و این مشارکت به چه نحو تعریف شده است؟ این پژوهش با تأکید بر اینکه مشارکت ذینفعان در فرایند سیاستگذاری عمومی یکی از مهمترین اشکال نظام‌مند تقویت نظامهای مشاوره سیاستی است درصدد است که به بررسی وضعیت این امر در فرایند سیاستگذاری کلان جمهوری اسلامی ایران در سطح ۲ شورای عالی سیاستگذار بپردازد. سؤال پژوهش حاضر از این قرار است که فرایندهای سیاستگذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی در ایران تا چه حد و چگونه ابعادهای استفاده از مشاوره سیاستی ذینفعان (به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای ارتقا نظام مشاوره سیاستی) در فرایندهای سیاستگذاری را می‌کنند؟ بدین منظور در بخش اول مقاله، به بیان مفاهیم مرتبط با نظامهای مشاوره سیاستی و عوامل مؤثر در ارتقای آن می‌پردازیم. در ادامه مفهوم مشارکت ذینفعان در فرایند سیاستگذاری را به مثابه یکی از ابزارهای ارتقاء نظامهای مشاوره سیاستی بررسی کرده و با تمرکز مجزا بر فرایندهای سیاستگذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی، ابعاد و سازوکارهای مشاوره سیاستی ذینفعان مورد تبیین قرار خواهد گرفت. نتایج این پژوهش، ترسیم‌کننده وضعیت نهادی نظام سیاستگذاری ایران در مشارکت ذینفعان در فرایندهای سیاستگذاری کلان بوده و بینش‌های مفیدی را برای ارتقا نظامهای مشاوره سیاستی با استفاده از ابعاد ذینفعان مختلف فراهم می‌کند. مفهوم «نظامهای مشاوره سیاستی» توسط هالیگان در سال ۱۹۹۵ به عنوان راهی برای توصیف و تجزیه و تحلیل منابع متعدد مشاوره سیاستی مورد استفاده دولت‌ها در فرایندهای سیاستگذاری معرفی شد (Howlett, 2019). ضرورت انجام مطالعات مستقل و جدید در حوزه مشاوره سیاستی ناشی از پیچیدگی‌هایی است که این مفهوم همگام با تحولات حکمرانی پیدا کرده است. آنچه اکنون با عنوان مشاوره سیاستی با آن روبرو هستیم امری جدید نیست اما به همان سادگی گذشته هم نیست (فوب و همکاران، ۲۰۱۳). ذینفعان سیاستی را می‌توان در دسته‌های زیر جای داد: **ذینفعان دست اول:** افراد و یا گروه‌هایی هستند که به صورت مستقیم تحت تأثیر یک سیاست به‌خصوص و یا فعالیتهای یک نهاد، مؤسسه و یا سازمان قرار می‌گیرند، چه به صورت مثبت و چه به صورت منفی. در بعضی موارد ذینفعان دست اول در هر دو سوی معادله قرار دارند: سیاستهایی که برای یک گروه تأثیر مثبت به‌همراه دارد ولی برای گروه دیگر منفی است. **ذینفعان دست دوم:** افراد و یا گروه‌هایی هستند که به صورت غیرمستقیم تحت تأثیر یک سیاست به‌خصوص و یا فعالیتهای یک نهاد، مؤسسه و یا سازمان قرار می‌گیرند، چه به صورت مثبت و چه به صورت منفی و **ذینفعان کلیدی:** این ذینفعان که ممکن است عضو هر دو این گروه باشند یا نباشند، توانایی آن را دارند که تأثیری مثبت و یا منفی روی یک سیاست داشته باشند و یا افرادی هستند که در نظام سیاسی جایگاه مهمی دارند. شناسایی و مشارکت‌دادن ذینفعان می‌تواند بخش بزرگی از تضمین موفقیت یک فرایند سیاستی باشد (Community Toolbox, 2020).

۱- ادبیات موضوع

۱-۱) نظامهای مشاوره سیاستی؛ مفاهیم و رویکردها

هدف نظامهای مشاوره سیاستی مقابله با ابعاد تحلیلی کاهش‌یافته دولت‌ها (Howlett, 2008) است که در نتیجه پیچیدگی و بغرنج بودن مسائل سیاستی شکل گرفته است. پیتر و بارکر (۱۹۹۳) دلایل کاملاً متفاوتی را برمی‌شمرند که دولت‌ها از نظامهای

۱. ماده ۴ بند ۲- «طراحی سازوکارهای مناسب به منظور تمهید زمینه و بستر همکاری و مشارکت خبرگان، نخبگان، اندیشکده‌ها، مراکز علمی فعال و دستگاه‌های اجرایی در عرصه‌های مأموریتی به منظور مسأله‌یابی، اولویت‌گذاری و شناخت ابعاد مختلف مسائل و ارائه راهکار و جمع‌سپاری سیاست‌ها و مصوبات»

مشاوره سیاستی استفاده می‌کنند. در برخی موارد، استفاده دولت‌ها از نظام‌های مشاوره سیاستی تنها به این دلیل است که «بازتر و دموکراتیک‌تر» به نظر بیایند در مواردی نیز این امر برای «اتخاذ سیاست‌های کارآمدتر» انجام می‌شود (Peters & Barker, 1993). مورد اول، «رویکرد تعاملی» نامیده می‌شود که ابعاد ارتباطی دولت را بیان کرده و بر نقش ارزش‌ها و هنجارها در تعامل با ذینفعان و شهروندان تأکید دارد. در حالیکه مورد دوم، «رویکرد حرفه‌ای‌گرایی» نام دارد و بر ابعاد عینی تحلیلی دولت تأکید کرده و بر شناسایی و صورت‌بندی دقیق اهداف سیاستی و انتخاب ابزارهای مناسب متمرکز است (Brans & Vancoppenolle, 2005). در برخی موارد نیز دولت‌ها برای نمایش ژست دموکراتیک از خود و یا به طریقی معکوس، برای مشروعیت بخشی به سیاست‌های خود و یا توانمندسازی جامعه مدنی از نظام‌های مشاوره سیاستی استفاده می‌کنند (Boswell, 2009; Weiss, 1986). کاتر بیکر در پژوهش خود دریافت که انواع نظام‌های سیاسی، رویکردهای مختلفی نسبت به نظام‌های مشاوره سیاستی دارند. به عنوان مثال در نظام‌های سیاسی اقتدارگرا که نوع خاصی از رژیم دانش مطلوب نظر بوده و نوع نگاه به نظام‌های مشاوره سیاستی متفاوت است؛ مشاوران سیاستی، حقیقت را به قدرت منتقل نمی‌کنند، در نتیجه مشاوران سیاستی از یک طرف در مشروعیت‌بخشی به پایداری نظام سیاسی نقش داشته و از طرف دیگر به نحو متناقضی، با سهم داشتن در شکست‌های سیاستی^۱ و کم‌شدن حمایت عمومی از نظام سیاسی، موجبات مشروعیت‌زدایی نظام سیاسی را فراهم می‌کنند (Bakir, 2023:430). در استرالیا با شدت گرفتن «مدیریت‌گرایی»^۲ و افول نقش انحصاری خدمات عمومی در نظام مشاوره سیاستی، ابعاد سیاستی خدمات دولتی کاهش یافت. در نتیجه در اصلاحات دولت استرالیا^۳، برای جبران این ابعاد تحلیل‌رفته؛ در قانون‌گذاری جدید پارلمان استرالیا، نقش دبیران وزارت‌خانه‌ها^۴ افزایش یافت و مسئولیت رسمی پیدا کردند (Craft and Daku, 2016). نظام‌های مشاوره سیاستی به ارتقای سیاست‌گذاری شواهدمحور و استفاده از دانش در فرایند سیاست‌گذاری کمک می‌کند (Koontz, 2005). به طور کلی این درک وجود دارد که دانش کمی در خصوص وظایف، ابزارها و تکنیک‌های مرتبط با صورت‌بندی^۵ سیاست‌های عمومی و چگونگی استفاده از مشاوره‌های سیاستی در صورت‌بندی سیاست‌ها وجود دارد. بنابراین مشاوره سیاستی به عنوان یکی از جلوه‌های تحلیل سیاست^۶ مطرح می‌شود (Vining and Weimer, 2010). در نتیجه تقویت ابزارها و روش‌های تحلیل سیاست به مثابه ارتقای تکنیک‌های مشاوره سیاستی می‌تواند اثرگذار باشد. هاولت و همکاران در پژوهشی به شناسایی تکنیک‌های تحلیل سیاست در نظام‌های مشاوره سیاستی در کانادا در سطوح مختلف پرداختند. یافته‌های آنها نشان داد ۱۰ تکنیک برتر در نظام‌های مشاوره سیاستی وزارتی در کانادا به ترتیب عبارتند از: ۱. طوفان فکری ۲. فعالیتهای مشاوره^۷ ۳. تحلیل ریسک ۴. چک لیست‌ها ۵. تحلیل هزینه-فایده ۶. تحلیل سناریو ۷. استنباط و قضاوت کارشناسی^۸ ۸. تحلیل تأثیرات مالی ۹. تحلیل هزینه-اثر بخشی^۹ و ۱۰. گروه‌های کانونی (Howlett et al, 2014: 9). نویسندگان مختلف برداشتهای متنوعی از اینکه منظور از «تأثیرات» مشاوره سیاستی چیست ارائه کرده و انواع مختلفی از این تأثیرات را برشمرده‌اند (Greene, 2004). فوب و همکاران در بررسی نظام‌های مشاوره سیاستی در بلژیک سه نوع تأثیر شامل تأثیر ابزاری، دستورکار و استراتژیک یا نمادین را معرفی و مورد سنجش قرار داده‌اند. تأثیر «ابزاری» به مشاوره‌هایی اشاره دارد که مستقیماً توسط سیاست‌گذاران در فرایند سیاست‌گذاری استفاده می‌شوند. این تأثیر از طریق انجام پیمایش‌هایی از دو طریق مورد سنجش قرار می‌گیرد: اول اینکه، این مشاوره‌ها هر چند وقت یک بار منجر به تغییر در اجرای سیاست‌ها می‌شوند؟ و دوم اینکه هر چند وقت

1. Policy Failures

۲. در مدیریت‌گرایی با هدف کاستن از وظایف دولت از طریق خصوصی‌سازی بر اساس سه مؤلفه صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی، مفهوم دیوان‌سالاری کلاسیک حذف شده و اهداف فردی و سازمانی از طریق مفهوم شاخص عملکرد تحقق می‌یابد.

3. Reform of Australian Government Administration

4. Departmental Secretaries

5. Formulation

6. Policy Analysis

7. Consultation

8. Expert Judgments and Elicitation

9. Cost-Effectiveness Analysis

یک‌بار تصمیمات سیاستی را تغییر می‌دهند؟ تأثیر مشاوره‌های سیاستی در «دستورکار» زمانی اتفاق می‌افتد که وقتی به یک بحث سیاسی، توجه رسانه‌ها را جلب کرده و به طور کلی به یک مباحثه عمومی منجر می‌شود. نوع سوم می‌تواند برای مشروعیت بخشیدن به سیاست‌های خود دولت یا از دیدگاه اپوزیسیون سیاسی، به عنوان استدلالی برای تغییر در سیاست‌ها (سوء استفاده شود (Fobe et al, 2013). هالیگان از چند منبع مشاوره سیاستی مانند شوراهای مشورتی، مشاوران سیاسی، کانونهای تفکر، گروههای ذینفع، نهادهای پژوهشی، بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی نام می‌برد (Halligan, 1995). گرفت و هالیگان در دو تحقیق مجزا (سال ۲۰۱۶ و ۲۰۲۰)، مؤلفه‌های نظام‌های مشاوره سیاستی، نقش و روابط آن‌ها و اعضای نظام‌های مشاوره سیاستی بر اساس محتوای سیاست را به شرح جداول ۱ و ۲ طبقه‌بندی می‌کنند (Craft & Halligan, 2016, 2020).

جدول ۱. مؤلفه‌های نظام‌های مشاوره سیاستی، نقش و روابط آن‌ها (Craft & Halligan, 2020)

ردیف	مؤلفه	نقش	رابطه با دولت
۱	نخست‌وزیر	رهبری استراتژیک و جهت‌گیری سیاستی	نمابندگی دولت
۲	وزیران	رهبری سیاستی	وابسته به سبک نخست‌وزیر
۴	وزارت‌خانه‌ها	ارائه مشاوره و سازماندهی اجرا	وابسته و خودگردان
۵	آژانس‌های مرکزی	هماهنگی سیاستی	نقش مرکزی وزارت‌خانه‌ها
۶	دفتر نخست‌وزیر	کنترل سیاسی	حمایت از نخست‌وزیر
۷	مشاوران وزرا	مدیریت و مشاوره سیاسی	نماینده و جانشین کارفرما (نخست‌وزیر یا دولت)
۸	دادگاه‌های تحقیق دولتی ^۱	مشاوره به وزرا یا کابینه	وابسته به دولت
۹	مقامات دولتی	مشاوره تخصصی	ارتباط استقلال آن با بودجه و ارجاع
۱۰	کمیته‌ها و ادارات پارلمانی	مشاوره مستقل و گزارشهای تحقیقاتی	وابسته به منابع ارجاع
۱۱	مشاوران	کارشناسی بیرونی و مشاوره تخصصی	مشاوره سفارشی
	کانونهای تفکر	ارائه ایده‌ها، تحلیل و حمایت	مستقل در صورت عدم تأمین مالی
۱۲	مراکز بین‌المللی	مشاوره، انعقاد توافقات بین‌المللی، هماهنگی و مدیریت بحران‌ها	عضویت دولت/ امضاکنندگان قراردادهای وابسته به زمان بحران

جدول ۲. سازماندهی اعضای نظام‌های مشاوره سیاستی بر اساس محتوای سیاست (Craft & halligan, 2016: 50)

بلندمدت / پیش‌بینی‌کننده	کوتاه‌مدت / انفعالی	رویه مشاوره سیاستی
سنتی: مدیران واحدها، آژانسهای مرکزی، کمیسیونهای سلطنتی، نهادهای قضایی	سنتی: احزاب سیاسی، کمیته‌های پارلمانی، آژانس‌های تنظیم‌گر	مشاوره در فرایندهای سیاسی و سیاستی
غیرسنتی: شرکت‌های دولتی ^۲ ، کمیسیون‌ها، سازمانهای بین‌المللی (OECD, ILO, UN)	غیرسنتی: مشاوران سیاسی داخلی و بیرونی، گروههای ذینفع، لابی‌گرها، مدیران و تحلیل‌گران سیاسی سطح میانی خدمات عمومی، افکارسنج‌ها	
سنتی: آژانس‌های آمار، واحدهای سیاست استراتژیک، مشاوران سیاستی وزارتی، کمیسیونهای سلطنتی	سنتی: همتایان سیاسی ^۳ (مثلا کابینه)، کارمندان سیاسی اجرایی	مشاوره در بحران‌های کوتاه‌مدت
غیرسنتی: کانونهای تفکر، مشاوران پژوهشی و علمی، داده‌های باز، سامانه‌های مبتنی بر وب مشارکت‌دهنده شهروندان، پنلهای رویان‌آبی ^۴	غیرسنتی: کابینه، کارمندان سیاسی، مدیران بحران‌های بیرونی، استراتژیست‌های سیاسی، افکارسنج‌ها، رسانه، سازمان‌های غیردولتی، لابی‌گرها	

1. Government Inquiries
2. Crown Corporations
3. Political Peers

۴. Blue Ribbon Panels: گروهی از افراد هستند که برای بررسی یک سؤال تعیین شده، درجه‌ای از استقلال از نفوذ سیاسی دارند و از تخصص خود برای ارائه یافته‌ها و توصیه‌های مشخص استفاده می‌کنند.

۱-۲) ابعاد مختلف مشاوره ذینفعان در فرایند سیاستگذاری

در روندهای کنونی، نظام مشاوره سیاستی در چرخه سیاستگذاری رسمی ادغام شده و ذینفعان اصلی در صورت‌بندی سیاست‌ها وارد شده‌اند (Bulmer, 1993). تعداد زیاد شوراهای مشورتی در یک سیستم سیاسی مبتنی بر اجماع با ویژگی‌های نفوشرکت‌گرایی، جایی که گروه‌های ذینفع سنتی دارای قدرت سیاستگذاری هستند، تعجب‌آور نیست (Cawson, 1982). علیرغم اهمیت نظام‌های مشاوره سیاستی برای فرآیندهای سیاستگذاری، تحقیقات بسیار کمی در مورد این نظام‌ها به طور کلی و شوراهای مشورتی به طور خاص انجام شده است (fobe et al, 2013:225). بر اساس یافته‌های MCPFE (2002)، هیچ معیار عینی و مفروضی برای تعریف ذینفع وجود ندارد، زیرا این تعریف به زمینه و ویژگی‌های فرآیند مشارکت بستگی دارد. به عنوان مثال در بند ۴-۱ مصوبه شورای عالی فضای مجازی ایران تحت عنوان تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات، ذینفعان فضای مجازی (شامل و نه محدود به تمامی موجودیت‌های سایبری- فیزیکی و سایبری) شامل طبقات و گروه‌های مختلف کاربران و انواع اپراتورهای شبکه، توسعه و ارائه‌دهندگان خدمات و محتوا و مانند آن تعریف شده‌اند. چندین مدل مختلف یک نوع پیوستار یا سطوح مختلف مشارکت ذینفعان در تصمیم‌گیری را توصیف می‌کنند. برای مثال، انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی، پنج سطح گسترده از افزایش مشارکت در فرآیند سیاستگذاری را بیان می‌کند: (۱) اطلاع‌رسانی^۱ (به عنوان مثال گزاره‌برگ‌ها^۲، وب‌سایت‌ها، خانه‌های باز^۳)، (۲) مشاوره^۴ (به عنوان مثال نظرات عمومی، گروه‌های قانونی، پیمایش‌ها، جلسات عمومی)، (۳) شمول^۵ (به عنوان مثال کارگاه‌ها، نظرسنجی مشورتی)، (۴) همکاری^۶ (به عنوان مثال، کمیته‌های مشاوره شهروندان، ایجاد اجماع، تصمیم‌گیری مشارکتی)، و (۵) توانمندسازی^۷ (مانند هیئت منصفه شهروندی، تصمیمات تفویض شده) (IAP2, 2014). مراحل کلی توسعه سیاست^۸ معمولاً شامل برخی از عناصر زیر است: دستور کار تنظیم، تجزیه و تحلیل، شکل‌گیری، اجرا، و بررسی و ارزیابی سیاست. در حالی که به نظر می‌رسد این مراحل با تعیین دستور کار شروع می‌شوند و با اجرا و ارزیابی خاتمه می‌یابند، فرایند در عمل به ندرت از یک قالب خطی پیروی می‌کند. این مراحل ممکن است به طور مکرر در طول عمر یک سیاست واحد رخ دهند و یا در طول فرآیند تصمیم‌گیری نادیده گرفته شده یا معکوس شوند (Bridgman & Davis, 2004). بنابراین ذینفعان می‌توانند در هر یک از این مراحل توسعه سیاست شرکت داشته باشند. مشارکت ذینفعان در فرایند سیاستگذاری؛ موجبات پایداری اجتماعی، کارآمدتر کردن تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست‌های بهتر را فراهم می‌کند (Kangas et al., 2010). مشارکت ذینفعان در طول چرخه توسعه سیاست (شناسایی مشکل، تعیین دستور کار، تدوین سیاست، پذیرش، اجرا، ارزیابی) برای افزایش برابری در سیاست و درک نیازهای گروه‌ها و جوامع مختلف مانند سازمان‌های جامعه مدنی و خیرین که ممکن است اولویت‌های متفاوتی داشته باشند، ضروری است (Helbig et al, 2015). مشارکت ذینفعان در فرایند سیاست می‌تواند با ارائه شواهدی برای حمایت و شکل‌دهی سیاست‌ها و افزایش پاسخگویی دولت به ذینفعان، مشروعیت بیشتری به ارمغان بیاورد و در نتیجه به اجرای بهتر سیاست‌ها کمک کند (Alemanno, 2015) این ادعا در حوزه سلامت تأیید شده است (WHO, 2010). اراده سیاسی، فرهنگ‌های تثبیت شده تعامل با ذینفعان، روابط اجتماعی سلسله‌مراتبی، لابی توسط برخی از ذینفعان، درک ضعیف توسط ذینفعان از فرآیندها و نهادهای سیاست (سواد سیاست) عواملی هستند که درجه شمول

1. Inform

۲. Fact Shee: متن استنباطی از یک واقعه مهم برای ارائه‌ای از داده‌ها در قالبی که نکات کلیدی در آن برجسته شده است.

۳. رویداد «خانه باز» شکلی از تعامل است که به اعضای حوزه عمومی اجازه می‌دهد تا از یک پروژه یا سیاست خاص به شیوه‌ای غیررسمی و خودانگیخته بازدید کرده و اطلاعات کسب کنند. آنها معمولاً در مکان‌های عمومی قابل دسترس میزبانی می‌شوند و نمایش مطالب پروژه مربوطه را می‌بینند. برخلاف رویدادهای رسمی‌تر، مانند کارگاه‌ها یا انجمن‌ها، رویدادهای خانه باز افراد را قادر می‌سازد تا زمانی که دوست دارند یا نیاز دارند در آنجا بمانند. در این رویداد به اعضای جامعه این فرصت داده می‌شود که سؤال بپرسند، در مورد مسائل مهم بحث کنند و بازخورد ارائه دهند. رویدادهای خانه باز بر تعاملات یک به یک تأکید می‌کنند، اگرچه می‌توانند بحث‌های گروهی کوچک را نیز بین افراد همفکری که می‌خواهند یک موضوع خاص را بیشتر بررسی کنند، تقویت کنند (Government of South Australia, 2023).

4. Consult

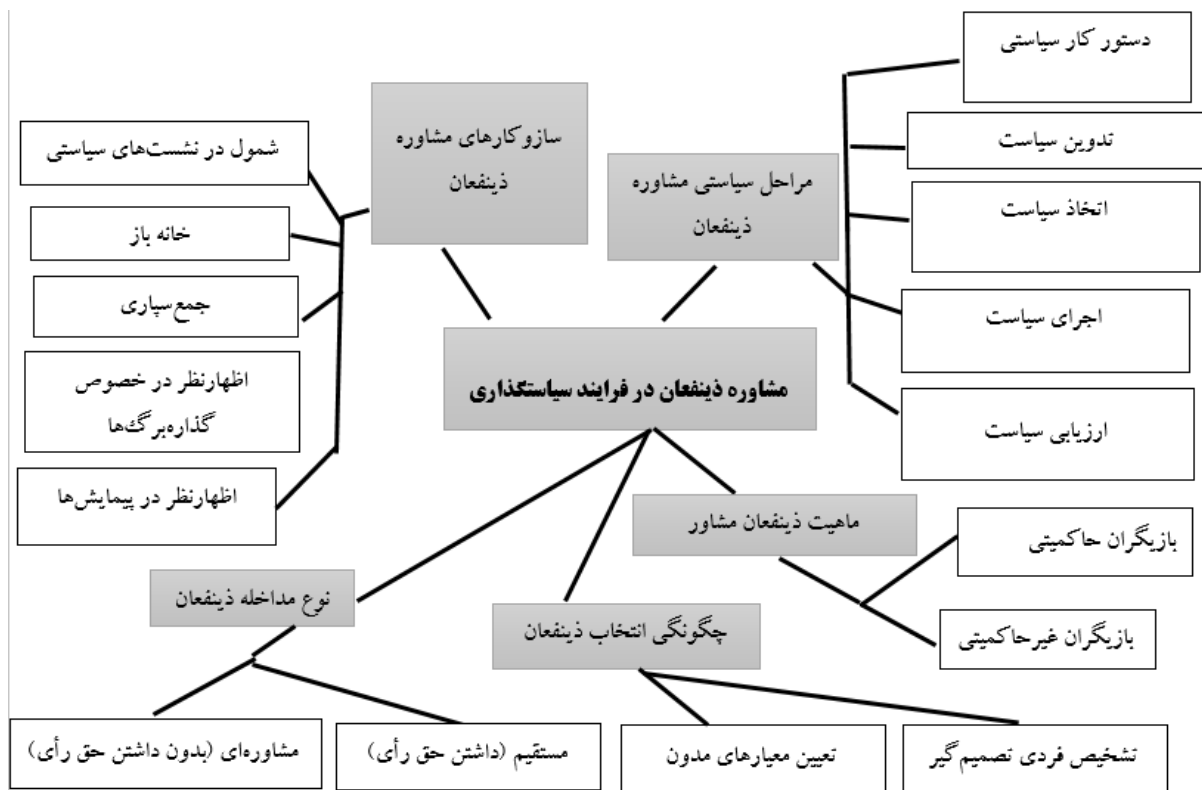
5. Involve

6. Collaborate

7. Empower

8. Policy Development

ذینفعان در فرآیند سیاستگذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Court et al, 2006). برخی از پژوهشگران بر اهمیت مشارکت ذینفعان در ارزیابی سیاست‌های سلامت تأکید کرده و آن را شامل مکانیسم‌های بازخورد در مرحله اجرا می‌دانند تا ذینفعان، به‌ویژه سازمان‌های جامعه مدنی و مراکز مراقبت‌های بهداشتی بتوانند جایی را که سیاست، نیازهای جمعیت را برآورده نمی‌کند، شناسایی کنند (Helbig et al, 2015). در ادبیات مدیریت دولتی اغلب مشارکت ذینفعان را به عنوان یک ابزار نوآورانه در نظر می‌گیرند که به ذینفعان اجتماعی نقش و نفوذ بیشتری در چشم انداز «پاسخگویی» سازمان‌های دولتی می‌دهد (Bovens, 2007). بررسی پیشینه تجربی تحقیق‌های فارسی‌زبان، بیان‌گر خلاء قابل توجه در این حوزه بوده و تنها سه پژوهش بر این موضوع از زاویه دید دیگری تأکید دارند. حسن و کیلیان با بررسی نقش و نحوه تأثیر گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری برای فضای کسب و کار ایران به این نتیجه رسیده است که با رعایت برخی شرایط و لوازم، مشارکت گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری برای فعالیتهای اقتصادی می‌تواند محتوای سیاست‌ها را غنی کرده و نیز تا حدی از تصمیم‌گیری‌های شتاب‌زده، ناگهانی و مضر از سوی حکومت جلوگیری کند و بدینوسیله تا حدی هزینه‌های مبادلاتی را کاهش دهد (و کیلیان، ۱۳۹۴). گل‌دار و همکاران؛ با بررسی ادبیات موجود، چارچوب مفهومی درگیرسازی ذینفعان در خط‌مشی‌گذاری عمومی را با تأکید بر ابعاد ۲۱ گانه‌ای نظیر شناخت و درک مسئله عمومی، شناسایی آثار و پیامدهای مسئله عمومی، شناسایی و تجزیه و تحلیل ذینفعان، تعیین سطح و اولویت‌بندی ذینفعان، انتخاب استراتژی درگیرسازی ذینفعان، رضایتمندی ذینفعان و ... طراحی کرده‌اند (گل‌دار و همکاران، ۱۳۹۶). دشت‌بزرگ و همکاران، شکل‌گیری مشارکت ذینفعان در دستورکار خط‌مشی عمومی کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی را بررسی کرده و به این نتیجه رسیده‌اند که هیچ روش کلی در کمیسیون انرژی مجلس در مورد مشارکت ذینفعان در تنظیم دستورکار خط‌مشی عمومی، اجرا و نظارت وجود ندارد. اگرچه ممکن است کمیسیون انرژی در برخی موارد در مراحل اولیه تنظیم دستورکار ذینفعان را درگیر سازد، اما این امر هنوز سیستماتیک نیست و بیشتر جنبه اختیاری دارد (دشت‌بزرگ و همکاران، ۱۴۰۰). اما در پژوهش‌های خارجی تمرکز بیشتری بر بررسی نقش و تأثیر ذینفعان در فرآیند سیاستگذاری صورت گرفته است. اوجس در مقاله‌ای با عنوان «دستورکار بدون سیاست، تنظیم دستورکار عمومی در مجلس هلند» بیان می‌کند که تنظیم دستورکار معمولاً پشت درهای بسته اتفاق می‌افتد اما مجلس هلند از این قاعده مستثنی است و تصمیمات مربوط به دستورکار پارلمان، علنی و رقابتی است (otjes, 2019). بونافونت و مارکوئز با بررسی بسیج ذینفعان در پارلمان اسپانیا، وضعیت حضور گروه‌های مختلف در کمیسیون‌های پارلمانی و تأثیرات آن بر ارتقای سیاست‌ها را بررسی کرده‌اند (Bonafont & Marquez, 2011). ادوارد چالیس و همکاران نیز مشارکت ذینفعان در اجرای سیاست‌های زیست محیطی را از منظر یادگیری سیاستی بررسی کرده و حضور گروه‌های مختلف را از منظر آموزش و روشن کردن جنبه‌های خاصی از واقعیت برای طرف‌های دیگر به خصوص سیاستگذاران، درس‌آموز دانسته‌اند (Challies et al, 2017). در نهایت می‌توان ابعاد مختلف مشاوره سیاستی ذینفعان در فرآیند سیاستگذاری را به صورت نمودار ۱ نشان دهیم.



نمودار ۱. ابعاد مختلف مشاوره سیاستی ذینفعان در فرایند سیاستگذاری (یافته‌های تحقیق)

۲- روش تحقیق

تحقیق حاضر یک تحقیق کیفی از نوع مطالعه موردی است. رویکرد مطالعه موردی، نوعی استراتژی پژوهش است که برای انجام آن می‌توان از روش‌ها یا شیوه‌های کمی، کیفی یا ترکیبی از آنها استفاده کرد. (Danai Fard, 2014 : 34 & Alwani, Azar). رویکرد قیاسی در این پژوهش مورد استفاده قرار گرفت بدین صورت که معیارهای مرتبط از ادبیات پژوهش استخراج و در متون انتخاب شده مورد بررسی قرار گرفتند. بدین منظور، متون مرتبط با اهداف تحقیق شامل آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات مرتبط با ۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی مبتنی بر ۵ معیار بدست آمده (به شرح نمودار ۱) استخراج و گزاره‌های مرتبط با آنها مشخص شدند (لازم به ذکر است منابع مورد بررسی در ستون اول همه جداول زیر ذکر شده و معیارهای مرتبط نیز در ردیف اول این جداول قید شده‌اند). جهت تحلیل داده‌های حاصل از مرحله قبل از تکنیک تحلیل مضمون استفاده می‌شود. تحلیل مضمون روشی منعطف در مطالعات کیفی است که به محقق اجازه می‌دهد روی داده‌ها تمرکز کند. این روش برای شناسایی، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌ها مناسب است. روش فوق به محقق امکان این را می‌دهد که جنبه خاصی از یک پدیده را به طور عمیق مورد مطالعه قرار دهد. از آن جا که داده‌های کیفی پیچیده است، روشی ساختارمند مانند تحلیل مضمون برای تحلیل این داده‌ها مناسب می‌باشد (Braun & Clark, 2006: 97). در این راستا، گزاره‌های متنی مرتبط با معیارهای ۵ گانه قیدشده استخراج شده که در جداول زیر قابل مشاهده هستند. برای روایی داده‌ها معیارها به تأیید متخصصان مرتبط رسید و پایایی نیز از روش پایایی بازکدگذاری و کدگذاری توسط کدگذار دوم متخصص مورد تأیید قرار گرفت که سطح بالایی از توافق بدست آمد.

۳- یافته‌های پژوهش

ابعاد ۵ گانه مشاوره سیاستی ذینفعان در فرایند سیاستگذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی بر حسب مراحل سیاستی مختلف در ادامه ذکر شده است.

۳-۱) مرحله دستور کار سیاستی

۳-۱-۱) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در فرایندهای دستور کار سیاستی شورای عالی انقلاب فرهنگی

جدول ۳. ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در دستور کار سیاستی شورای عالی انقلاب فرهنگی

ردیف	منابع مورد بررسی	ماهیت ذینفعان مشاور	سازوکارهای مشاوره	چگونگی انتخاب ذینفعان	نوع مداخله ذینفعان
۱	آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی (ماده ۳ و ماده ۵، تبصره ۲ ماده ۹، تبصره ۳ ماده ۱۲، تبصره ۱ ماده ۱۴، تبصره ۲ ماده ۱۴) - حکم انتصاب رهبری برای اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی	شمول ذینفعان حاکمیتی و غیرحاکمیتی در ترکیب اعضا- امکان پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی ذینفعان حاکمیتی- امکان پیشنهاد موضوع دستور کار جلسات از سوی تشکلهای مردمی به دبیرخانه	شمول ذینفعان در نشست‌ها؛ پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی رئیس شورای عالی به طور مستقیم- پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی حداقل ۳ نفر از اعضای شورای عالی و تأیید آن در شورای عالی- امکان پیشنهاد موضوع دستور جلسات از سوی دبیرخانه، اعضای شورای عالی، شورای معین، ستادهای راهبری و نظارت، شوراهای وابسته و دستگاه‌ها	تشخیص دبیر و تأیید رئیس شورا- تشخیص دبیر (در برخی موارد)	مداخله مستقیم ذینفعان حاکمیتی با داشتن حق رأی و مداخله مشاوره‌ای ذینفعان غیرحاکمیتی با ارائه نظر مشورتی

۳-۱-۲) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در فرایندهای دستور کار سیاستی شورای عالی فضای مجازی

جدول ۴. ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در دستور کار سیاستی شورای عالی فضای مجازی

ردیف	منابع مورد بررسی	ماهیت ذینفعان مشاور	سازوکارهای مشاوره	چگونگی انتخاب ذینفعان	نوع مداخله ذینفعان
۱	آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی (تبصره ۲ ماده ۱۳، تبصره ۱ ماده ۱۳، ماده ۱۴، ماده ۱۵) - حکم انتصاب رهبری برای اعضای شورای عالی فضای مجازی	شمول ذینفعان حاکمیتی و غیرحاکمیتی در ترکیب اعضا- امکان پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی ذینفعان حاکمیتی- امکان پیشنهاد از سوی اشخاص ذیربط به دبیر	شمول ذینفعان در نشست‌ها؛ پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی رئیس شورای عالی به طور مستقیم- پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی دبیر شورای عالی فضای مجازی پس از تأیید رئیس شورا- پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی اعضا و پس از طرح در کارگروه تخصصی	تشخیص دبیر	مداخله مستقیم ذینفعان حاکمیتی با داشتن حق رأی و مداخله مشاوره‌ای ذینفعان غیرحاکمیتی با ارائه نظر مشورتی

۳-۲) مرحله طراحی سیاست

۳-۲-۱) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در طراحی سیاستهای شورای عالی انقلاب فرهنگی

برای بررسی ابعاد و ابزارهای استفاده از مشاوره سیاستی ذینفعان در صورت‌بندی و طراحی سیاستهای شورای عالی انقلاب فرهنگی، باید بر فرایندهای شورای عالی و ۴ شورای زیرمجموعه - به شرحی که گذشت - تمرکز کرد.

جدول ۵. ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در طراحی سیاستهای شورای عالی انقلاب فرهنگی

ردیف	منابع مورد بررسی	ماهیت ذینفعان مشاور	سازوکارهای مشاوره	چگونگی انتخاب ذینفعان	نوع مداخله ذینفعان
۱	آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی - آیین‌نامه ستاد تعلیم و تربیت - آیین‌نامه ستاد خانواده و زنان - آیین‌نامه ستاد علم، فناوری و نوآوری - آیین‌نامه ستاد فرهنگی و اجتماعی - تعیین مرجع تدوین سند ملی سلامت معنوی اسلامی - فرآیند و مرجع تدوین سند ملی مد و لباس، فرآیند و مرجع تدوین سند فرهنگی امنیت عمومی و اجتماعی کشور، فرآیند و مرجع تدوین سند توسعه فرهنگ مهدویت و انتظار، فرآیند و مرجع تدوین سند راهبردی ایرانیان مقیم خارج از کشور، فرآیند و مرجع تدوین سند ملی هنرهای تجسمی، فرآیند و مرجع تدوین سند ملی موسیقی، فرآیند و مرجع تصویب سند جامع گردشگری	عضویت ۱۶ نهاد حاکمیتی در شورای ستادهای ۴ گانه ستاد تعلیم و تربیت: عضویت دو نفر از صاحب‌نظران حوزه تعلیم و تربیت (حداقل یک نفر از میان بانوان) - عضویت دو نفر از نخبگان و صاحب‌نظران از تشکل‌ها، نهادها و سازمان‌های مردم‌نهاد - ستاد خانواده و زنان: عضویت ۱۲ نفر از بانوان نخبه دانشگاهی و صاحب‌نظر - عضویت رئیس سازمان بسیج جامعه زنان - ستاد علم، فناوری و نوآوری: عضویت یک مدرس حوزوی - ستاد فرهنگی و اجتماعی: دعوت از نمایندگان سازمان‌های عمومی غیردولتی، فرهنگستان‌ها و یا سایر نهادهای ذی ربط	شمول ذینفعان در نشست‌ها: امکان دعوت از نهادهای حاکمیتی - امکان دعوت از نمایندگان رؤسای قوا، معاونین رئیس‌جمهور، معاونین قوه قضائیه، اعضای هیئت‌وزیران، رؤسای کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و فرهنگستان‌ها - تدوین اسناد سیاستی با مشارکت ذینفعان حاکمیتی	تشخیص دبیر و تأیید رئیس شورا - تشخیص جامعه الزهرا و مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه خواهران	مداخله مستقیم (با حق رأی) بالاترین مسئول دستگاه‌های غیر عضو - حضور مشاوره‌ای (بدون حق رأی) صاحب‌نظران و کارشناسان دستگاه غیر عضو

۳-۲-۲) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در طراحی سیاستهای شورای عالی فضای مجازی

جدول ۶. ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در طراحی سیاستهای شورای عالی فضای مجازی

ردیف	منابع مورد بررسی	ماهیت ذینفعان مشاور	سازوکارهای مشاوره	چگونگی انتخاب ذینفعان	نوع مداخله ذینفعان
۱	آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی - حکم انتصاب رهبری برای اعضای شورای عالی فضای مجازی - آیین‌نامه‌های داخلی کمیسیون «تنظیم مقررات»، «تولید محتوا» و «امنیت» - شیوه‌نامه‌های کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی، کمیته صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای خصوصی و اساتید دانشگاه - کارگروه پایش محتوای خدمات پیامکی انبوه: عضویت ۱۰ نهاد حاکمیتی - کارگروه توسعه پیام‌رسانهای اجتماعی داخلی: عضویت ۱۲ نهاد حاکمیتی عضو هستند و نماینده تشکل صنفی مربوطه حسب مورد	شمول ذینفعان حاکمیتی و غیر حاکمیتی در ترکیب اعضا - امکان پیشنهاد موضوع دستور کار از سوی ذینفعان حاکمیتی - امکان پیشنهاد از سوی اشخاص ذیربط به دبیر - کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی: ۱۳ نهاد حاکمیتی و ۲ متخصص فناوری اطلاعات - کمیته صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی: ۱۲ نهاد حاکمیتی و ۲ نفر از بخش خصوصی و اساتید دانشگاه - کارگروه پایش محتوای خدمات پیامکی انبوه: عضویت ۱۰ نهاد حاکمیتی - کارگروه توسعه پیام‌رسانهای اجتماعی داخلی: عضویت ۱۲ نهاد حاکمیتی عضو هستند و نماینده تشکل صنفی مربوطه حسب مورد	شمول ذینفعان در نشست‌ها: امکان حضور مدیران ارشد دستگاه‌ها، کارشناسان و صاحب‌نظران	تشخیص دبیر	مداخله مستقیم با ذینفعان حاکمیتی با داشتن حق رأی و مداخله مشاوره‌ای ذینفعان غیر حاکمیتی با ارائه نظر مشورتی

۳-۳) مرحله اجرای سیاست

۳-۳-۱) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در اجرای سیاستهای شورای عالی انقلاب فرهنگی

نحوه و سازوکار اجرای سیاستهای شورای عالی انقلاب فرهنگی در متن سیاستهای مصوب این شورا که به صورت بسته‌های سیاستی^۱ منتشر می‌شوند مشخص شده و امکان بررسی ذینفعان شرکت‌کننده در اجرای سیاست‌ها نیز تنها با مطالعه موردی این بسته‌های سیاستی (بنا به نام‌گذاری شورا: اسناد ملی) جود دارد. نتیجه بررسی این امر به شرح جدول زیر است.

جدول ۷. ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در اجرای سیاستهای شورای عالی انقلاب فرهنگی

ردیف	منابع مورد بررسی	ماهیت ذینفعان مشاور	سازوکارهای مشاوره ذینفعان	چگونگی انتخاب ذینفعان	نوع مداخله ذینفعان
۱	سند ملی موسیقی جمهوری اسلامی ایران، سند ملی دانش‌بنیان امنیت غذایی، سند ملی توسعه علوم و فناوری نانو، سند ملی توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم، سند ملی حقوق کودک و نوجوان، سند ملی علوم و فناوری‌های سلول‌های بنیادی، سند ملی گیاهان دارویی و طب سنتی، نقشه جامع علمی کشور، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، سند جامع توسعه هوافضای کشور، سند دانشگاه اسلامی، سند راهبردی کشور در امور نخبگان و سند راهبردی علوم و فناوری‌های شناختی	در هر سند مجموعه متنوعی از ذینفعان به عنوان مجری تعیین شده‌اند که برای رعایت اختصار، اسامی آنها ذکر نمی‌شود. ماهیت همه مجریان (برنامه‌ریزان سطح اجرایی) این اسناد، حاکمیتی است. تنها در سند ملی موسیقی، رئیس خانه موسیقی به عنوان ذینفع غیرحاکمیتی نام برده شده است.	شرکت در نشست‌های برنامه‌ریزی	تشخیص شورای عالی انقلاب فرهنگی	مداخله‌ای (داشتن حق رأی)

۳-۳-۲) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در اجرای سیاستهای شورای عالی فضای مجازی

نحوه و سازوکار اجرای سیاستهای شورای عالی فضای مجازی در متن اسناد مصوب این شورا که به صورت سیاست‌ها، الزامات و راهبردهای ملی^۲ در حوزه‌های گوناگون - هرچند تعداد محدودی را در بردارد- منتشر می‌شوند، مشخص شده و امکان بررسی ذینفعان شرکت‌کننده در اجرای سیاست‌ها نیز تنها با مطالعه موردی این اسناد وجود دارد. نتیجه بررسی «امکان و نحوه مشاوره سیاستی ذینفعان در اجرای اسناد ملی مصوب این شورا در حوزه‌های مختلف» به شرح جدول زیر است.

جدول ۸. ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در اجرای سیاستهای شورای عالی فضای مجازی

ردیف	منابع مورد بررسی	ماهیت ذینفعان مشاور	سازوکارهای مشاوره	چگونگی انتخاب ذینفعان	نوع مداخله ذینفعان
۱	سند الزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی، سند صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی، سند پیشگیری و مقابله با قمار در فضای مجازی، سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در فضای مجازی، سیاست‌ها و اقدامات ساماندهی پیام‌رسانهای اجتماعی، سیاستهای حاکم بر برنامه ملی بازیهای رایانه‌ای، نظام هویت معتبر در فضای مجازی و طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات	در هر سند، مجموعه متنوعی از ذینفعان به عنوان مجری تعیین شده‌اند که برای رعایت اختصار، اسامی آنها ذکر نمی‌شود. ماهیت همه مجریان (برنامه‌ریزان سطح اجرایی) این اسناد، حاکمیتی است.	شرکت در نشست‌های برنامه‌ریزی	تشخیص شورای عالی فضای مجازی	مداخله‌ای (داشتن حق رأی)

۱. Policy Package: مجموعه سیاست‌ها، راهبردها، اقدامات و ترتیبات نهادی در خصوص راهبری، اجرا، نظارت و ارزیابی آنها در خصوص یک موضوع مشخص.
 ۲. در اینگونه اسناد، مجموعه به هم پیوسته‌ای از سیاست‌ها، راهبردها، اقدامات، الزامات و ترتیبات اجرایی، نظارتی و ارزیابی آنها وجود دارد.

۳-۴- مرحله ارزیابی سیاست**۳-۴-۱) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در ارزیابی سیاست‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی**

بر اساس ماده ۳۱ آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ دبیر شورای عالی، گزارش نظارت، ارزیابی و اثرسنجی اجرای مصوبات را به شورای عالی ارائه می‌نماید ولی سازوکار مشخصی برای این امر قید نشده است. بنابراین نوع مشاوره ذینفعان مشخص نیست.

۳-۴-۲) ابعاد مشاوره سیاستی ذینفعان در ارزیابی سیاست‌های شورای عالی فضای مجازی

در هیچیک از آیین‌نامه‌های داخلی و یا مصوبات شورای عالی فضای مجازی، سازوکاری برای ارزیابی سیاست‌ها قید نشده است. بنابراین نوع مشاوره ذینفعان در این امر مشخص نیست.

۴- بحث**۴-۱) انواع ذینفعان مشاور در فرایندهای سیاستگذاری**

بیشترین ذینفعان مشاور در فرایندهای سیاستگذاری ۲ شورای عالی، حاکمیتی بوده و در بین آنها ذینفعان اجرایی (وزارتخانه‌ها) بیشترین حضور و ذینفعان قضایی و پارلمانی در مرحله بعد قرار دارند. در خصوص ذینفعان غیرحاکمیتی نیز باید گفت که «پژوهشگران و اساتید دانشگاه» نسبت به ذینفعان «نهادی» غیرحاکمیتی بیشترین شمول را در مشاوره سیاستی فرایندهای این ۲ شورا دارند.

۴-۲) نوع مداخله ذینفعان در فرایند سیاستگذاری

همه ذینفعان حاکمیتی مشارکت‌کننده در فرایندهای سیاستی ۲ شورا دارای حق رأی بوده و مداخله آنها از نوع مداخله مستقیم (با حق رأی) است. این درحالی است که هیچ یک از فرایندهای موجود، امکان مداخله مستقیم را به ذینفعان غیرحاکمیتی مدعو نداده و تنها امکان ارائه نظر برای آنها وجود دارد.

۴-۳) انواع مشاوره ذینفعان در فرایند سیاستگذاری

در خصوص نوع مشاوره سیاستی ذینفعان در فرایندهای سیاستگذاری این ۲ شورا نیز باید گفت تنها سازوکار مشاوره سیاستی ذینفعان، شمول آنها در نشستهای سیاستی است. این شمول به شکل عضویت رسمی یا مدعو در کمیته‌ها و کارگروههای این ۲ شورا می‌باشد. در واقع استفاده از سازوکارهایی غیر از شمول مانند مانند جمع‌سپاری، انتشار گزاره‌برگ‌ها، پیمایش‌ها، گروههای کانونی مردمی، کارگاهها و کمیته‌های مشاوره شهروندان در فرایندها وجود ندارد.

۴-۴) مراحل سیاستی مشاوره ذینفعان در فرایند سیاستگذاری

شمول ذینفعان در هر یک از مراحل دستورکارسیاستی، طراحی سیاست، اجرا و ارزیابی در این ۲ شورا متفاوت است. این شمول در مرحله «اجرای سیاست‌ها» از بیشترین جلوه و در مرحله «ارزیابی سیاست‌ها» از کمترین جلوه برخوردار است. در مرحله اجرای سیاست‌ها، ذینفعان پرشمارتر و البته با ماهیت متنوع‌تری حضور داشته ولی در مرحله ارزیابی سیاست‌ها، ذینفعان کمتر و البته با ماهیت حاکمیتی حضور دارند. در مطالعات سیاستگذاری عمومی، اهمیت ارزیابی مستقل سیاست‌ها که می‌تواند با حضور ذینفعان غیرحاکمیتی نمود پیدا کند مورد تأکید قرار گرفته است (Barbrook-Johnson et al, 2021). در فرایندهای رسمی

ارزیابی سیاست در برخی کشورها مانند آمریکا، وظیفه ارزیابی سیاست‌ها را به جای نهادهای حاکمیتی نهادهایی مانند بنیادهای غیرحاکمیتی (مانند بنیاد علم) و شوراهای مستقل مانند شورای مشاوران رئیس‌جمهور^۱ برعهده دارند.

۴-۵) چگونگی انتخاب ذینفعان

نتایج پژوهش نشان می‌دهد، سازوکار انتخاب ذینفعان در فرآیندهای سیاستگذاری این ۲ شورا «سازوکار تشخیصی»^۲ است. در رویه‌های فعلی، انتخاب این ذینفعان به تشخیص فردی رؤسای شوراهای، کمیته‌ها و کارگروهها گذاشته شده است. موضوعی که می‌تواند نقض غرض باشد. هدف از حضور ذینفعان در فرآیندهای سیاستی، تقویت نگاههای متنوع و متفاوت به مسائل سیاستی و ابعاد مختلف آنهاست (Head & Alford, 2015) در حالی که محول کردن انتخاب ذینفع به نظر شخصی فرد تصمیم‌گیر می‌تواند سوگیری‌های ناشی از انتخاب افراد همسو با نگرش‌های ارزشی یا منفعتی تصمیم‌گیران را به همراه داشته باشد. در پایان باید گفت نتایج این پژوهش همراستا با یافته‌های پژوهش دشت‌بزرگ و همکاران (۱۴۰۰) است که بر اهمیت وجود روش سیستماتیک و غیراختیاری برای مشارکت ذینفعان در فرآیندهای تصمیم‌گیری تأکید می‌کند. همچنین یافته‌های پژوهش و کیلیان (۱۳۹۴) نیز بر فقدان آیین‌نامه مشخص برای مشارکت گروههای ذینفع در مراحل پیش از قانونگذاری، قانونگذاری و پس از قانونگذاری در مجلس ایران تأکید دارد. چند پژوهش خارجی که بر مطالعه موردی برخی حوزه‌های سیاستی در کشورهای مختلف نیز تکیه کرده‌اند، همسو با پژوهش حاضر، ابعاد مشارکت ذینفعان را در ۵ مرحله فرایند سیاستی یعنی دستورکار، تدوین سیاست، اتخاذ سیاست، اجرا و ارزیابی سیاست مورد تأکید قرار داده‌اند (Alemanno A. 2015, Bakir,Caner. 2023, Baldwin, Elizabeth. 2019).

۵- توصیه‌های سیاستی

- پیشنهاد می‌شود در فرآیندهای طراحی و اجرای سیاست در ۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی و در موارد متناسب، علاوه بر به رسمیت شناختن و افزایش مداخله مشاوره‌ای ذینفعان غیرحاکمیتی، امکان مداخله مستقیم به ذینفعان غیرحاکمیتی مدعو با اعطای حق رأی به آنها فراهم شود.
- پیشنهاد می‌شود اصلاحات مشخصی در مراحل ۴ گانه فرآیندهای سیاستگذاری این شوراهای صورت گیرد و با تعیین معیارها و مشخص کردن مصادیقی از افراد حقیقی و انجمن‌ها، صنف‌ها و سازمانهای متمایزی، شمول آنها را در فرآیندها تضمین کرد و به نظر شخصی افراد تقلیل نداد. در حال حاضر در آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات این شوراهای، فقط به ذکر کلمه مشارکت غیردولتی یا مشارکت مردمی اکتفا شده بدون اینکه معیارها و مصادیقی برای آن ذکر شود. این امر می‌تواند حتی منجر به تبعیض در انتخاب بین نهادهای بخش غیردولتی و مردمی نیز شود.
- پیشنهاد می‌شود از سازوکارهایی غیر از «شمول ذینفعان در نشست‌های تصمیم‌گیری» مانند «جمع‌سپاری، انتشار گزاره‌برگ‌ها (پیش‌نویس سیاست‌ها و اسناد پشتیبان سیاست‌ها) به منظور دریافت نظرات ذینفعان، پیمایش‌ها، گروه‌های کانونی مردمی، کارگاهها و کمیته‌های مشاوره شهروندان» در فرآیندهای سیاستی این دو شورای عالی استفاده شود.

References

1. Alemanno A. 2015. Stakeholder engagement in regulatory policy. Brussels: OECD Publishing
2. Anderson, James, 2014. Public Policymaking. Cengage Learning
3. Bakir,Caner. 2023. The vicious circle of policy advisory systems and knowledge regimes in consolidated authoritarian regimes. Policy and Society, 2023, 42(3), 419-439

۱. به عنوان مثال، شورای مشاوران رئیس‌جمهور در علم و فناوری (<https://www.whitehouse.gov/pcast>)
۲. حتی می‌توان از عبارت «سازوکار سلیقه‌ای» نیز استفاده کرد.

4. Baldwin, Elizabeth. 2019. Exploring How Institutional Arrangements Shape Stakeholder Influence on Policy Decisions: A Comparative Analysis in the Energy Sector. *Public Administration Review*, 79(2). 246-255
5. Barbrook-Johnson, P., Castellani, B., Hills, D., Penn, A., & Gilbert, N. (2021). Policy evaluation for a complex world: Practical methods and reflections from the UK Centre for the Evaluation of Complexity across the Nexus. *Evaluation*, 27(1), 4-17
6. Bonafont, L. C., L.M. Marquez. (2011). Mobilization of Interest Group in the Spanish Parliament. General Conference of the ECPR Iceland
7. Boswell, C. 2009. The political uses of expert knowledge. Immigration policy and social research. Edinburgh: University of Edinburgh
8. Bovens M. 2007. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal* 13(4): 447-468
9. Brans, M., & Vancoppenolle, D. 2005. Policy-making reforms and civil service: An exploration of agendas and consequences. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives* (pp. 164-184). Basingstoke: Palgrave Macmillan
10. Bridgman P, Davis G. 2004. *The Australian Policy Handbook*. 3rd ed. Crows Nest, NSW, Australia: Allen & Unwin
11. Bulmer, M. 1993. The Royal Commission and Departmental Committee in the British policy-making process. In G. Peters & A. Barker (Eds.), *Advising west European governments, inquiries, expertise and public policy* (pp. 37-49). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
12. Cammaerts, Bart. 2011. Power Dynamics in Multi-stakeholder Policy Processes and Intra-civil Society Networking. In *The Handbook of Global Media and Communication Policy*. Blackwell Publishing Ltd
13. Cawson, A. 1982. *Corporatism and welfare: Social policy and state intervention in Britain*. London: Heinemann
14. Challies, Edward, Elisa Kochskämper, Jens Newig, and W. Jager, Nicolas. 2017. Governance change and governance learning in European stakeholder participation in environmental policy implementation. *Policy and Society*, Vol. 36, no. 2, 288-303
15. Cochran, Clarke E., Mayer, Carr, Lawrence C., T.R., Cayer, N. Joseph, McKenzie, Mark, Peck, Laura. 2016. *American Public Policy: An Introduction*. cengage
16. Community Toolbox, 2020, Communications that promote interest and encourage involvement. <https://ctb.ku.edu/en/promoting-interest-and-participation-initiatives>
17. Court J, Mendizabal E, Osborne D, Young J. 2006. *Policy engagement: how civil society can be more effective*. London: Overseas Development Institute
18. Craft, J., & Daku, M. 2016. A Comparative assessment of elite policy recruits in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis*
19. Craft, Jonathan and Halligan, John. 2016. Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience. *Policy Sci* (2017) 50:47-62
20. Craft, Jonathan and Halligan, John. 2020. *Policy Advisory Systems An Introduction in «Advising*
21. Dunn, William N. 2017. *Public Policymaking 8th Edition*. Cengage Learning
22. *Governments in the Westminster Tradition*. Cambridge University Press
23. Ellen Fobé, Marleen Brans, Diederik Vancoppenolle, Jan Van Damme, 2013. Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium), *Policy and Society*, Volume 32, Issue 3, ۲۲۵-۲۳۰.
24. Fobé, Ellen, Brans, Marleen, Vancoppenolle, Diederik & Damme, Jan Van. 2013. Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium), *Policy and Society*, 32:3, 225-240
25. Government of South Australia. 2023. PlanSA. Tool – Types of engagement – open house events. plan.sa.gov.au
26. Halligan, J. 1995. Policy advice and the public service. In G. Peters & D. Savoie (Eds.), *Governance in a changing environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development
27. Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739
28. Helbig N, Dawes S, Dzhusupova Z, Klievink B, Mkude C. 2015. Stakeholder engagement in policy development: Observations and lessons from international experience. In: Janssen M, Deljoo A, editors. *Policy practice and digital science public administration and information technology*. Cham: Springer; 177-204
29. Howlett, M. 2008. Enhanced policy analytical capacity as a prerequisite for effective evidence-based policy-making: Theory, concepts and lessons from the Canadian case. Paper prepared at the International Research Symposium on Public Management XII
30. Howlett, M., Tan, S. L., Migone, A., Wellstead, A., & Evans, B. 2014. The distribution of analytical techniques in policy advisory systems: Policy formulation and the tools of policy appraisal. *Public Policy and Administration*, 29(4), 271-291
31. Howlett, Michael (2019) Comparing policy advisory systems beyond the OECD: models, dynamics and the second-generation research agenda, *Policy Studies*, 40:3-4, 241-259
32. International Association for Public Participation (IAP2) IAP2's Public Participation Toolbox. 2014]; http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/06Dec_Toolbox.pdf
33. Kangas, A., Saarinen, N., Saarikoski, H., Leskinen, L.A., Hujala, T., Tikkanen, J., 2010. Stakeholder perspectives about proper participation for regional forest programmes in Finland. *For. Policy Econ.* 12 (3), 213-222. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol>.
34. King, Andrew, 2007. Cooperation between corporations and environmental groups: a transaction cost perspective. *Academy of Management Review*. Vol. 32, No. 3, 889-900.
35. Koontz, T. 2005. We finished the plan, so now what? Impacts of collaborative stakeholder participation on land use policy. *Policy Studies Journal*, 33(3), 459-481
36. Lemke, Amy A., and Harris-Wai, Julie N., 2015. Stakeholder engagement in policy development: challenges and opportunities for human genomics. *Genet Med*, 17(2), 949-957
37. MCPFE, 2002. Public participation in forestry in Europe and North America. Synopsis of the FAO/ECE/ILO joint committee team of specialists on participation in forestry. http://www.foresteurope.org/documentos/public_participation_in_forestry.pdf
38. Otjes, S. (2019). No politics in the agenda-setting meeting': plenary agenda setting in the Netherlands. *West European politics*, vol. 42, no. 4, 728-745
39. Peters, G., & Barker, A. 1993. Introduction. Governments, information, advice and policy-making. In G. Peters & A. Barker (Eds.), *Advising West European Governments, inquiries, expertise and public policy* (pp. 1-19). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
40. Vining AR and Weimer DL .2010. *Public Administration Review*. Foundations of Public Administration: Policy Analysis. Englewood Cliffs: Foundations of Public Administration
41. Weiss, C. H. 1986. Research and policy-making: A limited partnership. In F. Heller (Ed.), *The use and abuse of social science* (pp. 214-235). London: Sage
42. World Health Organization. 2010. *A framework for national health policies, strategies and plans*. Geneva: World Health Organization