

## ابزارهای نرم حکمرانی و نقش آنها در ارتقای نظام قانونگذاری





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۸۹۹  
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۴/۲۳

**عنوان گزارش:**

ابزارهای نرم حکمرانی و نقش آنها در ارتقای نظام قانونگذاری

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبری ■

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه مدل‌ها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

ایمان اکبری، محمد عبدالحسین زاده

همکاران:

متین رسولی، حسین همت آبادی

اظهار نظر کنندگان:

حیدر نجفی رستاقی، نیما عرب حسینی، وحید حیدری (مطالعات حقوقی)

ناظران علمی:

مهدی عبد الحمید، محمد جلال

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

**واژه‌های کلیدی:**

۱. ابزارهای نرم
۲. حکمرانی نرم
۳. قانون نرم
۴. قدرت نرم
۵. ارتقای قانونگذاری

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۲/۱۱/۱۰



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۱	۲. پیشینه پژوهش
۱۲	۳. حکمرانی نرم
۱۳	۴. ابزار نرم و فناوری نرم
۱۷	۵. معرفی ابزارهای نرم حکمرانی
۲۵	۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی
۲۷	منابع و مأخذ

## فهرست جدول

۱۴	جدول ۱. تفاوت ابزارهای حکمرانی نرم و سخت
----	--

## فهرست شکل

۱۵	شکل ۱. مقایسه ابزارهای حکمرانی از منظرهای الزام‌آوری، محتوا و تفویض امور
----	--



## ابزارهای نرم حکمرانی و نقش آنها در ارتقای نظام قانونگذاری

### چکیده



حکمرانی به مفهوم هدایت، راهبری و جهت‌دهی جامعه به سمت اهداف و ارزش‌های پذیرفته شده است که لازمه آن ارائه نظام، رویکرد، نهاد و ابزار برای هدایت و مدیریت جوامع بشری است. در حوزه حکمرانی، رویکردهای متنوعی وجود دارد که یکی از آنها حکمرانی نرم است. در حکمرانی نرم با تأکید بر ابزارها و سازوکارهایی که مبتنی بر جنبه‌های انسان‌شناختی و رفتاری بازیگران مختلف است، اثربخشی و کارآمدی خط‌مشی‌ها و قوانین در نظام حکمرانی دنبال می‌شود. در حال حاضر نظام حاکمیت کشور با چالش‌های متعددی از جمله قوانین متعدد و بعضاً ناکارآمد، بهره‌وری پایین نظام اداری و مواردی از این دست مواجه است. از طرف دیگر کارآمدی و اثربخشی ابزارهای سنتی مانند قانون به شیوه سنتی، سلسله‌مراتب، جرم‌نگاری و رویکرد دستوری و قضایی با چالش جدی مواجه است. در این راستا لازم است که نوسازی نظام حکمرانی و قانونگذاری کشور برای حل چالش‌های مذکور در دستور کار قرار گیرد. کاربست ابزارهای نرم از طریق ایجاد زمینه فعالیت‌های داوطلبانه، مشارکتی، تنظیم‌گرانه، مبتنی بر هنجارها و متناسب با مقتضیات محلی، باعث اجرای بهتر و کارآمدتر تصمیم‌ها می‌شوند. گزارش حاضر با مفهوم‌شناسی و بررسی جایگاه ابزارهای نرم در حکمرانی و شناسایی این مطرح شده در ادبیات علمی، به آشنایی و ضرورت کاربست این ابزارها در ارتقای نظام قانونگذاری و ارائه توصیه‌هایی در این راستا پرداخته است.



### ■ بیان/شرح مسئله

در دهه‌های اخیر تحولات اجتماعی و فرهنگی گسترده‌ای در جوامع مختلف ایجاد شده است. این تغییرات ناشی از عوامل متعددی از جمله گسترش ارتباطات و فضای مجازی، جهانی‌شدن، افزایش جمعیت و پیچیدگی جوامع، گسترش شهرنشینی، توسعه بخش خصوصی و شرکت‌ها، افزایش سطح آگاهی شهروندان و مطالبه مشارکت از سوی آنها و... بوده است. این تحولات باعث تقویت این باور شده که دولت برای حل مشکلات سیاسی ناتوان بوده و نیاز است از تمامی ظرفیت‌های جامعه استفاده شود. در این میان مفهوم حکمرانی مطرح شد که ایده محوری آن این است که در جامعه کنونی دولت‌ها به تنهایی قادر به مدیریت امور جامعه و حل مسائل بدخیم‌سیاستی<sup>۱</sup> به نحو مطلوب نیستند و باید از ظرفیت تمامی ذی‌نفعان جامعه اعم از بخش خصوصی و بخش سوم استفاده کنند. آنچه در حکمرانی اهمیت دارد، انطباق بین ظرفیت دولت برای هدایت، تقاضا و پذیرش این هدایت از طرف جامعه است. برای مثال اگر جامعه روش‌های سنتی دستوری و نظارتی دولت را بر نمی‌تابد، باید از دیگر انواع حکمرانی و به‌خصوص رویکردهای نرم و هوشمند منطبق با شرایط و ظرفیت‌های حاکمیت استفاده کرد.

از سوی دیگر آشکار شدن پیچیدگی‌های انسانی در امور اجتماعی زمینه‌ساز گسترش توجه به ابعاد انسان‌شناختی در علوم مختلف مانند اقتصاد رفتاری و مدیریت رفتاری است. در زمینه حاکمیت و اداره جامعه نیز حکمرانی نرم به‌عنوان رویکردی از حکمرانی که تمرکز آن بیشتر بر سازوکارها و ابزارهای انسان‌محور در اداره جامعه بوده، مطرح شده است. این رویکرد با هدف ارتقای کارآمدی و اثربخشی خط‌مشی‌ها و تصمیمات حکومتی مطرح شده است. در این رویکرد بیان می‌شود که حکومت‌ها در دهه‌های اخیر به سمت مشارکت‌دهی شهروندان و عدم اعمال اراده مستقیم در امور اجتماعی و پیشبرد اهداف و سیاست‌ها از طریق تأثیرگذاری بر علایق و ترجیحات شهروندان، حرکت کرده‌اند. این امر، سازوکارها و ابزارهای خاصی را می‌طلبد که ابزارهای نرم حکمرانی نام گرفته‌اند.

### ■ نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

ابزارهای سخت و نرم حکمرانی را می‌توان دو سر یک پیوستار دانست که با توجه به سه متغیر الزام‌آوری، دقت در محتوا و تفویض در شکل‌گیری و تدوین جزئیات، در این پیوستار جایابی می‌شوند. در بررسی ابزارهای نرم دو نکته قابل توجه است:

☺ اول اینکه، ابزارهای نرم به تنهایی قابلیت به‌کارگیری را ندارند و لازم است در کنار ابزارهای سخت مانند قانون و سازمان‌های اداری و... به‌صورت مکمل و تسهیلگر به‌کار روند تا اثربخشی و کارایی آنها را ارتقا دهند.

☺ نکته دوم اینکه، در به‌کارگیری این ابزارها توجه به زمینه شکل‌گیری آنها و تطبیق آن با شرایط کنونی کشور در جهت تضمین کارایی آن، ضروری است.

در گزارش حاضر، ۲۹ مورد از ابزارهای نرم حکمرانی همچون رهنمودهای غیررسمی (مشاوره‌ای)، هماهنگی روش باز، طراحی بازخور منفی، استتار هدف سیاست در هدف مطلوب فرد، قاعده مینا، تناقض خرد و کلان، حافظه‌دار کردن، ایجاد هزینه تصنعی، پروکسی‌سازی و... شناسایی شده و به‌همراه نمونه‌هایی از کاربرد آنها به تفصیل بررسی شده است. به‌کارگیری ابزارهای نرم و هوشمند در کنار ابزارهای سخت می‌تواند دستاوردهایی از جمله تسهیل و تسریع فرایندها و روال‌ها، تشویق و ترغیب رفتارهای مطلوب در امور اجتماعی، تنظیم‌گری خودکار در شرایطی که امکان قانونگذاری وجود ندارد، بازدارندگی از رفتارهای نامطلوب به شیوه‌ای غیرقهری و داوطلبانه، ایجاد زمینه مشارکت و رشد شهروندان، افزایش سرمایه اجتماعی حکومت‌ها و مواردی از این دست را در خط‌مشی‌گذاری عمومی و قانونگذاری داشته باشند.

1. Wicked Problem



## ■ پیشنهاد راهکارهای سیاستی، نظارتی یا تقنینی

برخی از مهم‌ترین توصیه‌های راهبردی برای کاربردی‌ترین ابزارهای نرم حکمرانی در نظام قانونگذاری به شرح زیر است:

✓ **تهیه پیوست قانونگذاری نرم برای طرح‌ها و لوایح مجلس:** مجلس شورای اسلامی به‌عنوان متولی قانونگذاری می‌تواند در راستای تحول در فرایند قانونگذاری و کارآمدسازی آن، با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیوست قانونگذاری نرم را برای طرح‌ها و لوایح آماده کند و مقدمات به‌کارگیری آن در مجلس و دولت را فراهم آورد.

✓ **ایجاد کارگروه‌های تخصصی ابزارهای نرم حکمرانی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی:** این کارگروه‌ها برای بررسی و امکان‌سنجی کاربرد ابزارهای نرم حکمرانی در حوزه‌ها و موضوعات مختلف همچون مالیات، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح الگوی مصرف، افزایش ازدواج و فرزندآوری و... تشکیل می‌شود. این کارگروه‌ها با تمرکز بر ابزارهای نرم و حکمرانی می‌توانند با همکاری مجلس شورای اسلامی و دولت زمینه ترویج و اجرایی‌سازی این ابزارها در اجرا را فراهم کنند.

✓ **ابزارهای نرم حکمرانی برای نظارت:** یکی از عرصه‌های کاربردی ابزارهای نرم حکمرانی، عرصه نظارت است. مجلس شورای اسلامی می‌تواند به‌منظور تحول و هوشمندسازی نظارت خود بر دستگاه‌های اجرایی از این ابزارها استفاده می‌کند. برای مثال استفاده از ابزار رهنمودهای غیررسمی، شاخص‌گذاری، تعیین شاخص‌ها و قطعنامه‌های غیرالزام‌آور برای این حوزه پیشنهاد می‌شود.

✓ **ابزارهای نرم حکمرانی برای هماهنگی و هم‌افزایی نهادها و دستگاه‌ها:** از دیگر مسائل مهم نظام حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری کشور، موضوع هماهنگی میان دولت و مجلس و بقیه ارکان نظام است. رویه اصلی در ایجاد هماهنگی بین‌بخشی، درون‌بخشی و فرابخشی در کشور، ایجاد نهادهای شورایی بوده است. به‌منظور تغییر رویکرد در هماهنگی میان اجزای مختلف نظام حکمرانی می‌توان از ابزارهای نرم حکمرانی همچون هماهنگی مبتنی بر روش باز و دستورالعمل‌ها کمک گرفت، البته ابزارهای نرم حکمرانی باید در کنار ابزارهای موجود مورد استفاده قرار بگیرند.

✓ **ابزارهای نرم حکمرانی برای تحول فرایندهای قانونگذاری و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی:** از جمله کاربردهای ابزارهای نرم حکمرانی، اصلاح و تغییر فرایندهای داخلی مجلس شورای اسلامی است. از این ابزارها می‌توان به‌منظور اصلاح و رفع عیوب برخی از رویه‌های موجود در مجلس مانند حضور حداکثری نمایندگان در جلسات مجلس، فرایندهای پیشنهاددهی، مشارکت فعال در طرح‌ها، مشارکت و حضور فعال در رأی‌گیری‌ها، تعامل اثرگذار با مردم و... استفاده کرد. مثلاً برای حل مسئله پیشنهادهای فراوان نمایندگان در مورد طرح‌ها و لوایح مختلف می‌توان از ابزارهای گیت‌گذاری یا اصطکاک ایجاد کردن استفاده کرد و در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز اصلاحاتی انجام داد.

## ۱. مقدمه

دولت‌ها چگونه حکمرانی می‌کنند؟ یکی از راه‌های پاسخ‌گویی به این سؤال بنیادی، این است که بین ابزارهای مختلف اداره که توسط دولت استفاده می‌شود، تمایز قائل شویم [۱]. همچنین یکی دیگر از سؤال‌های اصلی پژوهشگران حوزه حکمرانی این است که کالا و خدمات عمومی چگونه باید تأمین شود؟ پاسخ به این سؤال نیز، مستلزم بررسی ابزارهای خط‌مشی<sup>۱</sup> است. بدون استفاده از مجموعه متنوعی از ابزارهای خط‌مشی، حاکمیت و حکمرانی تحقق پیدا نمی‌کند [۲]. خط‌مشی‌ها، تدبیر حکومت‌ها در چاره‌اندیشی مسائل جامعه هستند. خط‌مشی‌گذاری عمومی به‌عنوان یک زمینه علمی در پاسخ به چالش‌های حکومت‌ها در حل مسائل عمومی مطرح و توسعه یافته است. خط‌مشی‌گذاری عمومی، زمینه‌ای میان‌رشته‌ای است که به بررسی جوانب مختلف تصمیم‌گیری در بخش عمومی و دولتی پرداخته و سازوکارها، فرایندها، مدل‌ها و الگوهای حل مسئله و تعامل بخش‌های مختلف جامعه در حل مسائل عمومی را پیشنهاد می‌کند. تصمیمات بخش عمومی یا خط‌مشی‌های عمومی متشکل و متأثر از دو عامل وابسته به هم است: اهداف خط‌مشی<sup>۲</sup> و ابزارهای خط‌مشی<sup>۳</sup>. بنابراین ابزارهای خط‌مشی یکی از موضوعات مهمی هستند که در مطالعات خط‌مشی عمومی باید مورد توجه ویژه‌ای قرار بگیرند [۳].

بحث در خصوص ابزارهای حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری به پژوهش‌های پرسمن و وایلدوسکی که در سال‌های ۱۹۷۰ در مورد شکست خط‌مشی‌های عمومی<sup>۴</sup> انجام شد، برمی‌گردد. ایده اصلی پژوهش آنها این بود که جوامع پیچیده تقریباً توسط دولت‌ها غیرقابل کنترل هستند و یا دولت‌ها کمتر می‌توانند از طریق ابزارهایی چون مالیات و قوانین، جامعه را اداره کنند [۴]. در مطالعه ابزارهای خط‌مشی‌گذاری عمومی، هدف بررسی سازوکار و شیوه‌هایی است که از طریق آنها حکومت‌ها بتوانند به بهترین شیوه (از حیث کارآمدی، حداقل هزینه، بیشترین احتمال موفقیت، حذف موانع، کمترین آثار ناخواسته، افزایش مشارکت و مشروعیت و...) به اهداف مدنظر برسند. چالش‌ها، موانع و محدودیت‌های بسیاری ممکن است دستیابی به اهداف خط‌مشی‌ها را با اخلاص روبه‌رو کند که یکی از این چالش‌ها مربوط به انتخاب ابزارهای اجرایی است [۵]. در حال حاضر تصمیم‌گیران و حکمرانان در زمان تدوین قوانین و خط‌مشی‌ها به ابزارهای خط‌مشی و بسته ابزار مناسب توجه نمی‌کنند و همین امر سبب می‌شود که در اجرا توفیق چندانی حاصل نشود [۳]. یکی از رایج‌ترین طبقه‌بندی ابزارهای خط‌مشی مربوط به هود (۱۹۸۶) است که به مدل ناتو<sup>۵</sup> شهرت یافت. از نظر او کلیه ابزارهای خط‌مشی، یکی از چهار مقوله گسترده زیر را شامل می‌شود که دولت‌ها در برخورد با مشکلات عمومی از آنها استفاده می‌کنند:

- ۱ ابزارهای اطلاعات‌محور<sup>۶</sup> (نظیر اقداماتی منظم برای جمع‌آوری و اشاعه اطلاعات عمومی، توصیه و مشاوره، محک‌زنی و شاخص‌های عملکرد و کمسیون‌ها و مراکز پژوهشی)؛
- ۲ ابزارهای مبتنی بر اختیار قانونی (اختیار)<sup>۷</sup> (نظیر قوانین فرماندهی و کنترلی - خودتنظیمی و کمیته‌های مشاوره‌ای)؛
- ۳ ابزارهای مبتنی بر منابع مالی<sup>۸</sup> (نظیر یارانه‌ها: امتیازات ویژه، مشوق‌های مالیاتی، اوراق کمک‌هزینه دولتی - بازدارنده‌های مالی: مالیات و پرداخت هزینه از سوی استفاده‌کنندگان - حمایت‌های مالی از گروه‌های ذی‌نفع)؛
- ۴ ابزارهای خط‌مشی سازمان‌محور<sup>۹</sup> (نظیر تأمین مستقیم، مؤسسات عمومی، سازمان‌های داوطلبانه، بازار و سازماندهی مجدد دولت) [۶].

1. Policy Instruments
2. Policy Goals
3. Policy Instruments
4. Public Policy Failure
5. NATO
6. Nodality
7. Authority
8. Treasure
9. Organization



حکمرانی در تعریف عام به شیوه اعمال قدرت و تنظیم و اداره امور برمی‌گردد. باین‌حال در تعریف خاص به نظریه حکمرانی<sup>۱</sup> که در سال‌های اخیر در ادبیات مدیریت دولتی مطرح شده است، اشاره می‌کند. این نظریه پس از دو دوره شاخص در عرصه مدیریت دولتی و حکومت‌داری مطرح شده است که هر کدام از این دوره‌ها را می‌توان از حیث نقطه تمرکز، رویکرد و سازوکارهای اداره امور، یک سر طیفی دانست که حکمرانی میانه این طیف قرار می‌گیرد.

یک طرف طیف مذکور الگوی اداره امور عمومی سنتی<sup>۲</sup> به همراه اقتضائات آن، از جمله تمرکز بر دولت به‌عنوان بازیگر اصلی و غالب در امور کشور و تمرکز بر فرایند به‌عنوان رویکرد و بوروکراسی، سلسله‌مراتب، سازمان و قانون به‌عنوان سازوکارهای اداره امور قرار دارد. در طرف دیگر مدیریت دولتی نوین<sup>۳</sup> به همراه اقتضائات آن، از جمله تمرکز بر بخش خصوصی به‌عنوان بازیگر اصلی در کنار دولت حداقلی و تمرکز بر خروجی به‌عنوان رویکرد و خصوصی‌سازی، بازار و رقابت به‌عنوان سازوکار در اداره امور جامعه، قرار می‌گیرد.

نظریه حکمرانی به‌عنوان نظریه متأخر در مدیریت دولتی را می‌توان در میانه این طیف در نظر گرفت. در این نظریه تمرکز بر دولت قوی در کنار بخش خصوصی توانمند و همچنین نهادهای مدنی آگاه و مؤثر است. همچنین رویکرد این نظریه بر مشارکت و ایجاد ارزش مشترک و تصمیم‌گیری تعاملی بین این بخش‌هاست. مهم‌ترین سازوکارهای مطرح شده در این نظریه را نیز می‌توان شبکه و همکاری عنوان کرد.

ایده اصلی نظریه حکمرانی این است که دولت برای دستیابی به مقاصد و تحقق سیاست‌هایش به سازمان‌های دیگر وابسته است. در جامعه کنونی دولت‌ها به تنهایی قادر به مدیریت امور جامعه به نحو مطلوب نیستند و باید در این امور از بازار و جامعه مدنی نیز کمک گرفته شود. این نظریه بیان می‌دارد که ضروری است بنگاه‌های خصوصی، سازمان‌های غیرانتفاعی و افراد و گروه‌های حاضر در جامعه مدنی نیز به‌عنوان بازیگران مهم عرصه اداره امور کشور در نظر قرار گیرند [۷].

در سالیان اخیر رویکرد حکمرانی در کشورهای مختلف فراگیر شده است. بسیاری از محققان سیاست‌گذاری ادعا کرده‌اند که جوامع در حکومت‌های توسعه‌یافته از ساختارهای حاکمیتی سلسله‌مراتبی از بالا به پایین به شیوه‌های جدید حکومت که به بر استقلال و نقش‌آفرینی توسط کنشگران اجتماعی و مردمی تأکید دارند در حال تغییر هستند [۸]. در دهه‌های اخیر کارآمدی ابزارهای سنتی خط‌مشی‌گذاری از جمله قانونگذاری به شیوه سنتی و تکیه بر نظام سلسله‌مراتبی به شکل بالا به پایین در اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین در کنار اتکا بر قوه قهریه و جرم‌انگاری در نظارت بر اجرای قوانین، با چالش جدی مواجه شده است. این امر لزوم توجه به ابزارهای نوین مانند ابزارهای نرم را در خط‌مشی‌گذاری، قانونگذاری، اجرا و نظارت، مضاعف می‌کند.

حکمرانی در سالیان اخیر از ابعاد مختلف بررسی شده و مدل‌های مختلفی از حکمرانی مانند حکمرانی مشارکتی<sup>۴</sup>، حکمرانی شرکتی<sup>۵</sup>، حکمرانی شبکه‌ای<sup>۶</sup>، حکمرانی هوشمند<sup>۷</sup>، حکمرانی باز<sup>۸</sup>، حکمرانی نرم<sup>۹</sup> و... مطرح و بررسی شده است. در ادامه گزارش با بررسی حکمرانی نرم به‌عنوان رویکردی نوین در راستای ارتقای کارآمدی خط‌مشی‌ها و اتخاذ رویکردی انسان‌محور در قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری، زمینه برای بررسی ابزارهای نرم فراهم خواهد شد. پس از بررسی ویژگی‌های این ابزارها، نمونه‌هایی از ابزارهای نرم حکمرانی شناسایی شده به‌همراه نمونه‌هایی از کارکرد آنها در حکمرانی ارائه خواهد شد. در پایان رهنمودهای سیاستی مبتنی بر ابزارهای نرم در ارتقای نظام قانونگذاری در کشور پیشنهاد خواهد شد.

1. Governance
2. Traditional Public Administration (TPA)
3. New Public Management (NPM)
4. Participative Governance
5. Cooperative Governance
6. Network Governance
7. Smart Governance
8. Open Governance
9. Soft Governance



پیشنهادی این گزارش شامل «ابزارهای داخلی و خارجی ارزشیابی خطمشی»، «ابزارهای اسناد علی»، «رویه‌های اداری به‌عنوان ابزار ارزشیابی خطمشی» و «توسعه ظرفیت سیاسی نمایندگان به‌عنوان ابزار خطمشی» است.

گزارش «گونه‌شناسی ابزارهای رفتاری در عرصه حکمرانی و کارکرد آن در ارتقای نظام قانونگذاری»، آشنایی با ابزارهای رفتاری در عرصه حکمرانی که حاصل پیوند دو حوزه بینش‌های رفتاری و خطمشی‌گذاری است را برای طراحی اهرم‌های کارآمدی که بتوان از طریق آن طراحی، ارائه و اجرای خطمشی‌ها و قوانین را بهبود بخشید و اثرگذاری بیشتری بر رفتار عموم مردم و خود خطمشی‌گذاران داشت، ضروری می‌داند. این گزارش در پایان، ابزارهای رفتاری شناسایی شده را ذیل چهار دسته اهرم‌های انگیزشی، اهرم‌های شناختی، اهرم‌های محیطی و اهرم‌های اجتماعی طبقه‌بندی و بیان می‌کند.

گزارش «خطمشی‌گذاری هوشمند، رویکردی نوین برای کارآمدسازی نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری کشور» خطمشی‌گذاری هوشمند را رویکردی نوین در عرصه خطمشی‌گذاری می‌داند که با تلاش برای ایجاد ارتباط مؤثر میان سه بخش طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی در خطمشی به‌صورت مستمر از آثار پیاده‌سازی برنامه به‌منظور بهبود آن بهره گرفته و از این طریق خدمات عمومی را با کیفیت بالاتری در اختیار شهروندان قرار می‌دهد. این گزارش خودتصحیح‌شوندگی، تأثیر فناوری به‌منظور اثربخشی اقدامات و استفاده از داده در طراحی سازوکار از جمله مواردی می‌داند که در خطمشی هوشمند به آنها توجه می‌شود.

حکمرانی نرم و ابزارهای نرم خطمشی‌گذاری و حکمرانی، مفاهیمی نوین در خطمشی‌گذاری و حکمرانی هستند و به‌رغم ظرفیت تحول در نظام تقنین و اجرایی کشور، در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها تاکنون به آنها پرداخته نشده است.

باین حال گزارش‌هایی در دفتر حکمرانی مرکز پژوهش‌ها به ابزارهای خطمشی‌گذاری و حکمرانی به‌صورت کلی پرداخته‌اند.

گزارش «نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی: ابزارها و رویه‌ها» [۹] بیان می‌کند که برای ارتقای کارآمدی نظارت مجلس شورای اسلامی نیاز است که ابزارها، سازوکارها و رویه‌های مناسب طراحی شود و هرچقدر ابزارهای نظارتی با کیفیت‌تر، هوشمندتر و دقیق‌تر طراحی شوند، قدرت نظارتی مجلس تقویت می‌شود. این گزارش بیان می‌کند که در استفاده از ابزارها لازم است ساختار سیاسی حاکمیت، زمینه و شرایط سیاسی پارلمان در نظام حکمرانی در نظر گرفته شود.

گزارش «هماهنگی در نظام حکمرانی ملی ۱». گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی در نظام تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری» [۱۰] پس از بررسی علمی و تخصصی موضوع هماهنگی در بخش عمومی و خطمشی‌گذاری، مکانیسم‌ها و ابزارهای هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی را ارائه کرده در پایان ۶ گونه کلی از ابزارهای هماهنگی بخش عمومی را معرفی می‌کند.

گزارش «ارزشیابی خطمشی در نظام قانونگذاری (۱): الگوها و ابزارهای ارزشیابی خطمشی»، پس از بیان چیستی و اهمیت ارزشیابی خطمشی، به شناسایی ابزارها و الگوهای ارزشیابی خطمشی پرداخته و طبقه‌بندی جدیدترین ابزارهایی حوزه ارزشیابی خطمشی را ارائه داده است. از جمله ابزارهای



### ۳. حکمرانی نرم



حکمرانی نرم رویکردی است که به‌علت تناسب اقتضائات فرهنگی و اجتماعی، بیشتر در اتحادیه اروپا گسترش یافته است. این رویکرد به دنبال ارتقای کارآمدی و اثربخشی خط‌مشی‌ها و تصمیمات حکومت از طریق بازنگری در ابزارهای متداول خط‌مشی است.

مفهوم حکمرانی نرم در سال‌های اخیر بیشتر مرتبط با روش‌های جدید تنظیم‌گری تدوین شده در اتحادیه اروپا بوده، اما ریشه اصلی آن از حقوق عمومی بین‌الملل که در آن تمایزاتی بین قانون نرم و قانون سخت ساخته شده نشئت گرفته است. در سالیان اخیر حاکمیت‌ها به سمت گذار از کنترل مستقیم به غیرمستقیم، حضور دادن کنشگران متعدد غیردولتی به‌جای دولت غالب مرکزی و استفاده از رویکردهای حقوقی نوین مانند حقوق نرم حرکت کرده‌اند [۱۱].

حکمرانی نرم در اتحادیه اروپا، شکل جدیدی از حکمرانی در قالب هماهنگی سیاستی داوطلبانه در میان دولت‌های عضو است. مشخصه مهم حکمرانی نرم که نقطه تمایز آن از سایر اشکال حکمرانی است، تفاوت در ابزارهای مداخله در این نوع حکمرانی است. ابزارهای خط‌مشی‌گذاری در این نوع حکمرانی ماهیتی متفاوت از ابزارهای معمول خط‌مشی دارند.

سال‌هاست که مباحثی مانند اقتصاد رفتاری در اقتصاد و انسان‌گرایی در علم مدیریت (بخش خصوصی) مطرح شده است. باین‌حال ورود انسان‌گرایی و رفتارگرایی به عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی و اداره امور عمومی توسط حاکمیت، امری نوین است که در سال‌های اخیر خط‌مشی‌گذاری رفتاری را برای نمونه می‌توان نام برد در طول ۷۰ سال گذشته، خط‌مشی عمومی همواره با مطالعه رفتار انسان ارتباط

تنگاتنگی داشته است [۱۲].

سال‌هاست که تحقیقات حوزه مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری عمومی بیانگر این است که سازوکارها و ابزارهای سنتی و مرسوم خط‌مشی‌گذاری از جمله قانون به شکل معمول (تصریح دقیق جزئیات، استثنائات و جرم‌انگاری)، نهادها و سازمان‌های مجری سلسله‌مراتبی با رویکرد از بالا به پایین، عدم توجه به تفاوت‌های افراد و گروه‌های مشمول قانون در نقاط مختلف جامعه، برخوردهای قهری و جرم‌انگاری‌ها در حوزه مسائل عمومی و حاکمیتی و مواردی از این دست، تأثیرگذاری سابق خود را از دست داده و کژکارکردها و ناکارآمدی‌هایی را نشان می‌دهند. این امر لزوم توجه به شیوه‌های نوین قانون‌گذاری و حل مسائل حاکمیتی و توجه به انسان‌محوری و عکس‌العمل‌های انسانی در برابر قانون و حاکمیت را ضروری ساخته است. حاکمیت‌ها در سالیان اخیر به سمت عدم اعمال اراده مستقیم و تحت تأثیر قرار دادن تعلقات شهروندان (مانند ثروت، امنیت، ارتباطات و...) و یا ذهنیت و ترجیحات آنها (مانند مبانی اعتقادی، هنجارها و...) با هدف مجاب کردن، تغییر ترجیحات و یا جهت دادن به انگیزه افراد، گروه‌ها و جوامع حرکت کرده‌اند (جلال و مصلح، ۱۳۹۶).

حکمرانی نرم نیز نمونه‌ای از این تغییر رویکرد در به‌کارگیری ابزارهایی در خط‌مشی‌گذاری است که نقطه تمرکز و توجه آنها انسان، انگیزش و رفتارهای اوست. این رویکرد حکمرانی به سمت به‌کارگیری ابزارهایی موسوم به ابزارهای نرم حکمرانی در کنار سایر ابزارهای سنتی و اصطلاحاً سخت، به‌عنوان مکمل و تسهیلگر می‌پردازد [۲]، [۱۳] و [۱۴]. در ادامه به ابزارهای نرم حکمرانی پرداخته خواهد شد.

## ۴. ابزار نرم و فناوری نرم



پایه و اساس‌شان قانون است و ابزارهای نرم پایه‌شان مبتنی بر پیروی و اطاعت داوطلبانه است. در ادامه مهم‌ترین تفاوت ابزارهای حکمرانی نرم و سخت بیان می‌شود تا مشخصات و ویژگی‌های ابزارهای حکمرانی نرم مشخص شود.

ابزارهای سخت در نگاه اول محدود به ابزارهای قانونی می‌شوند، درحالی‌که ابزارهای نرم شامل توصیه‌های دولتی، دستورالعمل‌های مقرراتی و گسترش اطلاعات است. مشخصه اصلی ابزارهای نرم این است که برای تبعیت از آنها نمی‌توان از طریق مراجع قضایی اقدام کرد؛ بلکه برپایه همکاری با بازیگران است. مشخصه اصلی ابزارهای نرم از ابزارهای سخت این است که مبتنی بر قانون نیستند، البته این بدین معنا نیست که فاقد مقررات و قانون هستند؛ بلکه نشان‌دهنده این است که از روش‌های دیگری برای تحقق اهداف دولت استفاده می‌کنند که قانون و رویکرد سخت در آن اصالت ندارد.

رشد مفهوم حکمرانی نرم در سال‌های اخیر مرتبط است با به‌کارگیری روش‌های تنظیم‌گری جدید در اتحادیه اروپا و همچنین از حقوق عمومی بین‌الملل که میان قوانین نرم و سخت تمایز قائل شده است. البته هنگامی که موضوع در خصوص روابط میان دولت‌های مختلف است، معنای حکمرانی نرم و سخت متفاوت می‌شود. چراکه استفاده از قانون سخت و حکمرانی سخت اغلب امکان‌پذیر نیست.

قوانین سخت در عرصه روابط بین‌الملل، در محتویات آن دقت و محدودیت‌های قانونی زیادی است. درحالی‌که حکمرانی نرم در سطح بین‌الملل ناظر به توافق‌هایی است میان دولت‌ها که سطوح پایین‌تری از تعهدات را شامل می‌شود و در صورتی که میان دولت‌ها اختلاف بیفتد نیاز به دادرسی از طریق دیگر سازمان‌های بین‌المللی نیست؛ بلکه از طریق مذاکره سیاسی و دیپلماسی حل و فصل می‌شود. با توجه به نکته مذکور، در ابزارهای سخت در صورت تخلف امکان تحریم و برخورد قضایی مطابق با رویه‌های معمول برای کشور متخلف وجود دارد؛ درحالی‌که در ابزارهای نرم، این امکان وجود ندارد.

تفاوت دیگر این است که در ابزارهای سخت معمولاً با بهره‌گیری از قوانین یکسان و یکنواخت برای تمامی شرایط به دنبال تحقق اهداف هستند؛ ولی ابزارهای حکمرانی نرم

با اینکه دسته‌بندی‌های مختلفی درباره ابزارهای حکمرانی وجود دارد؛ اما رایج‌ترین تمایز مربوط به تفاوت در نحوه الزام‌آور بودن آنها برای فرد یا بازیگری است که تحت تأثیر این ابزارها قرار می‌گیرند. ابزارهای خط‌مشی‌گذاری دسته‌بندی شده ذیل عنوان ابزارهای «سخت» شامل قانون و سایر اشکال ابزار و قوانین الزام‌آور است، درحالی‌که ابزارهای «نرم» به اشکال هدایت غیرمستقیم اشاره دارد که در آن رعایت الزام‌آوری به‌صورت نسبی کمتر است.

همان‌گونه که بیان شد رایج‌ترین تقسیم‌بندی از ابزارهای حکمرانی، ابزارهای حکمرانی سخت همچون قوانین و مقررات‌گذاری و ابزارهای حکمرانی نرم مانند پذیرش داوطلبانه است. تمایز میان ابزارهای نرم و سخت یک بینش تحلیلی قدرتمند از شرایط حکومت ارائه می‌دهد. در سال‌های اخیر، انواع ابزارهای خط‌مشی و از جمله ابزارهای نرم رشد داشته است و باید توجه کرد که استفاده ترکیبی از این ابزارها به نسبت به‌کارگیری جداگانه مؤثرتر است. ابزارهای خط‌مشی‌گذاری با توجه به میزان نفوذ و اجبار دولت به دو دسته سخت و نرم تقسیم می‌شوند. در یک طرف این پیوستار دولت‌هایی وجود دارند که به‌صورت یک‌جانبه قوانینی را برای بازیگران غیردولتی وضع می‌کنند و اجرای آن را به‌طور جدی پیگیری می‌کنند و در صورت تخلف، مجرمان را مجازات می‌کنند. از سوی دیگر پیوستار (نرم) دولت‌ها مداخله خود را محدود کرده و نقش مهیاکننده اطلاعات و ائتلاف‌ها را ایفا می‌کنند [۱۵].

در دهه ۱۹۷۰ پژوهش‌های معطوف به ابزارهای سخت حکمرانی بود، ولی پس از آن نظریه‌های جدید حکمرانی مانند روش‌های باز هماهنگی<sup>۱</sup> در اتحادیه اروپا به‌کار گرفته شد. در دهه‌های اخیر به‌کارگیری ابزارهای نرم به‌جای ابزارهای سخت متداول شده و استفاده از ابزارهای نرم در امر حکمرانی اهمیت پیدا کرده است. البته برخی نیز با رشد ابزارهای نرم مخالفت کرده‌اند و معتقدند که ابزارهای سخت همچون قوانین یک نقش هدایتی مؤثر دارند، در صورتی که ابزارهای نرم فاقد این ویژگی هستند [۱]. ابزارهای نرم و سخت حکمرانی، دو نوع گوناگونی هستند که دولت‌ها برای تحقق اهداف سیاستی خود به‌کار می‌گیرند. تفاوت‌شان در این است که ابزارهای سخت،

1. Open Method of Coordination (OMC)



که اقتدار ابزارهای سخت نظیر قانون بیشتر است و منطق فرمان در آن، بالابه‌پایین و سلسله‌مراتبی است، درحالی‌که ابزارهای نرم بیشتر مشورتی و مبتنی بر رضایت طرفین است که منطق فرمان در آن، پایین‌به‌بالا است. بر این اساس ابزارهای نرم، بیشتر مشارکتی هستند و امکان تأثیرگذاری بازیگران بر خط‌مشی‌ها بیشتر است [۱].

در سطور گذشته، تمایز میان ابزارهای حکمرانی سخت و ابزارهای حکمرانی نرم بیان شد. به‌طور خلاصه می‌توان مشخصات اصلی این دو نوع ابزار حکمرانی را در جدول (۱) مشاهده کرد.

گرایش بیشتری به باز بودن و انعطاف داشتن در شرایط گوناگون دارند و به دنبال این نیستند که با رویه‌های یکسان در همه شرایط، به اهداف سیاستی دست پیدا کنند.

ویژگی انعطاف‌پذیری ابزارهای نرم حکمرانی این حقیقت را بیان می‌کند که لزوماً برای اجرایی‌سازی این ابزارها لازم نیست در پارلمان قانون تصویب شود، بلکه می‌تواند توسط سازمان‌های عمومی یا دیگر بخش‌های تنظیم مقررات وضع و اجرا شود و این ویژگی باعث می‌شود که ابزارهای نرم بدون رویه‌های سختگیرانه تصویب قوانین و درگیری‌های سیاسی، به‌کار گرفته شود و بتوان براساس شرایط آنها را اصلاح کرد. تمایز نهایی میان ابزارهای حکمرانی نرم و سخت این است

جدول ۱. تفاوت ابزارهای حکمرانی نرم و سخت

ابزارهای حکمرانی نرم	ابزارهای حکمرانی سخت
غیرالزام‌آور	از لحاظ قانونی الزام‌آور
عدم به‌کارگیری تحریم یا ارجاع به دادگاه و مراجع قضایی	به‌کارگیری تحریم و یا ارجاع به دادگاه‌ها و امور قضایی
عدم صراحت و ابهام در محتوا	صراحت و دقت در محتوا
انعطاف‌پذیر	ثابت
مشورتی و مبتنی بر رضایت طرفین	اقتدارگرا

مأخذ: [۱۶].

ابزارهای حکمرانی می‌توانند با قرار گرفتن در هر نقطه از این طیف که یک طرف آن ابزارهای کاملاً سخت و یک طرف آن ابزارهایی کاملاً نرم قرار دارد، جنبه‌هایی از هرکدام از این دو مورد را داشته باشند. در شکل‌های زیر مقایسه‌ای از ابزارهای سخت و نرم براساس این سه معیار انجام شده است:

از منظری دیگر ابزارهای سخت و نرم حکمرانی را می‌توان دو سر یک پیوستار دانست که با توجه به سه متغیر الزام‌آوری، دقت در محتوا و تفویض در شکل‌گیری و تدوین جزئیات، در این پیوستار جایابی می‌شوند [۱۶]. طیفی در نظر گرفتن به این معناست که

شکل ۱. مقایسه ابزارهای حکمرانی از منظرهای الزام آوری، محتوا و تفویض امور



مأخذ: [۱].



مستقل، اثربخشی پایینی خواهند داشت. بنابراین بر این مطلب تأکید می‌شود که نباید بر به‌کارگیری ابزارهای نرم حکمرانی به‌صورت مستقل تکیه کرد، بلکه ضروری است این ابزارها به‌عنوان مکمل ابزارهای سخت مانند قانون و سازمان و سلسله‌مراتب در نظر گرفته شده و به‌عنوان تسهیلگر در ارتقای کارآمدی و اثربخشی ابزارهای سخت و خط‌مشی‌ها در نظر گرفته شوند.

نکته دوم این است که در به‌کارگیری این ابزارها (و همچنین سایر ابزارها و مدل‌های خط‌مشی‌گذاری)، بستر و زمینه شکل‌گیری، نیازمند بررسی و توجه ویژه است. به این معنا که هر ابزار شناسایی و تصریح شده در ادبیات خط‌مشی‌گذاری عمومی، لزوماً قابل به‌کارگیری در حاکمیت کشور نیست. زیرا بستر فرهنگی و شرایط اجتماعی جامعه ایرانی ممکن است با بستر شکل‌گیری ابزار مدنظر کاملاً متفاوت باشد. برای نمونه بسیاری از ابزارهای نرم که در ادامه بیان خواهد شد در جوامع اروپایی و اتحادیه اروپا که در آن رویکردهای مشارکتی و مشورتی غالب است، معرفی و به‌کار گرفته شده است. سنت‌های خط‌مشی‌گذاری اجماعی یا مشورتی شرایط مساعدتری را برای استفاده از ابزارهای حکمرانی نرم ایجاد می‌کنند [۱۶]؛ بنابراین در به‌کارگیری هر ابزار نرم، بستر و زمینه لازم و تطبیق آن با شرایط کنونی کشور، پیش‌نیاز حرکت به سمت به‌کارگیری ابزار مذکور خواهد بود.

ابزارهای نرم حکمرانی در ادبیات، تحت عنوان فناوری نرم<sup>۱</sup> نیز به‌کار رفته‌اند. بشر در طول تاریخ برای رسیدن به مقاصد و برطرف کردن نیازها، دانش را کاربردی و از آن استفاده کرده است. این دانش کاربردی را اصطلاحاً می‌توان فناوری نامید. فناوری از جنس توانایی حل مسئله است. فناوری‌های نرم ساختار و فرایندی است که با ساختارهای اجتماعی (مانند سازمان، وزارتخانه و...)، فرایندهای تعاملی بشر و تکنیک‌های انگیزشی در ارتباط است. هدف این نوع فناوری مشارکت اجتماعی، اقدامات افراد و گروه‌ها در تجزیه و تحلیل شرایط، انتخاب و درگیر شدن در رفتارهای انتخابی - اجرایی توسط شهروندان است [۷]. جلال (۱۳۹۶) بیان می‌کند: «فناوری نرم، توانایی مهندسی انگیزه برای تغییر ترجیحات و مجاب نمودن موجودیت‌های دارای اراده به‌منظور انجام یا انصراف از اقدامات مدنظر یک قاعده‌گذار است». با این تعریف این فناوری‌ها را می‌توان نوعی ابزار حکمرانی دانست.

در ادامه نمونه‌هایی از ابزارهای نرم شناسایی شده معرفی خواهند شد، اما قبل از آن دو نکته در خصوص به‌کارگیری ابزارهای نرم لازم به ذکر است:

نکته اول در خصوص میزان اثربخشی ابزارهای نرم به‌صورت مستقل است. در تحقیقات انجام شده، اشاره شده است که ابزارهای نرم به‌علت عدم الزام‌آوری و کنترل رفتارهای خارج از چارچوب با قوه قهریه، در صورت به‌کارگیری به شیوه

## ۵. معرفی ابزارهای نرم حکمرانی



ممکن است آثار حقوقی معین و غیرمستقیم داشته باشند و می‌توانند آثار عملی ایجاد کنند. برخی از مواردی که می‌توان آنها را قانون نرم نامید، عبارتند از: ارتباطات، استانداردها، آیین‌نامه‌های رفتاری، دستورالعمل‌ها و توصیه‌ها. ابزار قانون نرم معمولاً جهت شکل دادن به فرایندهای خود تنظیمی<sup>۲</sup> و تنظیم مشترک<sup>۳</sup> استفاده می‌شود [۱۸].

### ۲ رهنمودهای غیررسمی<sup>۴</sup> (مشاوره‌ای)

سازمان‌دهی مؤثر تعامل بین مقامات مرکزی و محلی یک موضوع حیاتی در مطالعات حکمرانی است. حکمرانی مفهومی پیچیده است، اما یکی از ویژگی‌های کلیدی آن کاهش اتکا به اقتدار رسمی و استفاده بیشتر از اقتدار غیررسمی است [۱۹]. حکمرانی نرم، رویکردی جهت اجرای خط‌مشی است که در آن دولت مرکزی برای هدایت مقامات و سازمان‌های محلی، به جای تمرکز بر سلسله‌مراتب و نگاه از بالا به پایین، بیشتر بر اطلاعات و ارائه دستورالعمل‌های غیررسمی در مورد چگونگی بهبود کیفیت عملکرد محلی متکی است. این رویکرد، روشی نسبتاً کارآمد و چابک است که مقامات مرکزی می‌توانند در ارتقای استانداردهای کیفیت از آن استفاده کنند. این امر امکان ترکیب پاسخ‌گویی رسمی و استقلال حرفه‌ای را فراهم می‌کند که کیفیت خدمات عمومی را در کوتاه‌مدت و بلندمدت بهبود می‌بخشد. رهنمودهای مشورتی و غیررسمی یکی از ابزارهایی است که دولت مرکزی می‌تواند برای این منظور از آن استفاده کند.

این دستورالعمل‌ها، حاوی اطلاعاتی در مورد بهترین روش‌ها و همچنین توصیه‌هایی در مورد سطح کیفیتی است که باید به‌عنوان استاندارد حرفه‌ای در نظر گرفته شود. چنین اطلاعات و توصیه‌هایی می‌توانند شامل نامه‌ها، کتاب‌های راهنما، راهنماها و وبسایت‌ها تا کنفرانس‌ها و جلسات شبکه‌ای که توسط انجمن‌های حرفه‌ای سازمان‌دهی شده‌اند، باشد.

دستورالعمل‌های غیررسمی به‌رغم عدم الزام‌آوری، می‌توانند ابزار مفیدی برای هدایت اجرای خط‌مشی‌های ملی باشند. این

درخصوص ابزارهای نرم که در ادامه بررسی می‌شود ذکر چند نکته ضروری است:

اول اینکه، به‌علت عدم وجود منبعی جامع درخصوص گردآوری ابزارهای نرم حکمرانی، شناسایی و دسته‌بندی این ابزارها در قالب یک منبع جامع جهت به‌کارگیری موضوعیت داشته که در این گزارش به این امر پرداخته خواهد شد.

نکته دوم این است که به‌علت نو و جدید بودن بحث ابزارهای نرم حکمرانی و عدم تدوین منبع جامعی در این خصوص، امکان هم‌پوشانی در تعدادی از ابزارهایی که در ادامه مطرح می‌شود وجود دارد که لازم است در پژوهش‌های آتی به تدقیق این ابزارها پرداخته شود.

نکته سوم این است که تعدادی از این ابزارها را شاید بتوان تکنیک‌هایی نامید که با لحاظ کردن آنها خط‌مشی‌ها کارآمدتر و اثربخش‌تر می‌شوند. با این حال از حیث استفاده به‌عنوان مکمل در کنار ابزارهای مرسوم خط‌مشی‌گذاری مانند قانون مرسوم، می‌توان آنها را ذیل ابزار نرم دسته‌بندی کرد. در ادامه به معرفی هر کدام از ابزارهای شناسایی شده پرداخته می‌شود:

### ۱ قانون نرم

اصطلاح «قانون نرم»<sup>۱</sup> اشاره به «قواعد رفتاری که در اصل» هیچ نیروی الزام‌آور قانونی ندارند، اما ممکن است آثار عملی داشته باشند، دارد [۱۷]. قوانین نرم غالباً محتوای هنجاری دارند و رسماً الزام‌آور نیستند. برای نمونه می‌توان به کدهای رفتاری سازمان‌ها که به شکل مکتوب یا نانوشته در سازمان جاری است اشاره کرد.

هم در زمینه بین‌المللی و هم در زمینه اروپایی، قانونگذاری به یک فعالیت پیچیده و ترکیبی تبدیل شده است که توصیف‌ها و نسخه‌ها به روش‌های مختلف با هم ادغام می‌شوند. این پدیده به حدی گسترده است که به گفته برخی از مفسران، اتحادیه اروپا در حال تجربه «عصر قانون نرم» است.

قواعد رفتاری که در اسناد مشخص به‌نحوی وضع شده‌اند که قدرت الزام‌آور قانونی به آنها نسبت داده نشده، اما با وجود این

1. Soft Law
2. Self Regulation
3. Co-Regulation
4. Informal Guidelines (Advisory)



در کشور غالباً از طریق کمیته‌ها یا قوانین الزام‌آور اتفاق می‌افتد که غالباً چالش‌های متعددی از جمله لوث مسئولیت و طولانی شدن زمان تصمیم‌گیری را داشته باشد. حرکت به سمت رویکردهای هماهنگی باز می‌تواند در ارتقای کارآمدی این هماهنگی‌ها کمک‌کننده باشد.

#### ۴ آموزش و نهادسازی آموزشی

در سالیان اخیر عوامل فناوری، آموزش و رشد اقتصادی در قدرت بین‌المللی نسبت به جغرافیا، جمعیت و مواد خام از اهمیت بیشتری برخوردار شده‌اند. آموزش، به‌عنوان ابزاری برای ارائه قدرت نرم در سطح بین‌المللی استفاده شده است. از طریق آموزش هدف‌مند امکان انتقال فرهنگ و ارزش‌ها و سبک زندگی به جامعه هدف محقق خواهد شد. نمونه‌ای از بهره‌گیری از آموزش به‌عنوان ابزار نرم، تأسیس مدارس و دانشگاه‌های کشورهای اروپایی در آفریقا یا تغییر زبان مردم هند توسط انگلیسی‌هاست.

سنگاپور در استفاده از آموزش به‌عنوان ابزاری برای ارائه قدرت نرم در سطح بین‌المللی متخصص است. برای سال‌ها، فرصت‌های آموزشی رایگان و یارانه‌ای را در آسیای جنوب شرقی ارائه می‌کند و اکنون با توجه به منافعش در قطب شمال، فرصت‌های آموزشی را به مردم بومی به‌عنوان راهی برای مشارکت خود در حکومت‌داری منطقه‌ای ارائه می‌کند [۲۴].

#### ۵ قطعنامه (مصوبه) غیرالزام‌آور<sup>۲</sup>

قطعنامه غیرالزام‌آور به این معناست که نهاد مربوط چگونه به دنبال گسترش نقش خود از طریق ابزارهای غیررسمی حاکمیتی، به‌ویژه ابزارهایی غیر از قانون رسمی است. قطعنامه غیرالزام‌آور به چند دلیل از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اولاً، این یکی از عمومی‌ترین ابزارهای «قانون نرم» است که در دسترس پارلمان است. زیرا به‌طور کلی در جلسات علنی مورد بحث و رأی‌گیری قرار می‌گیرد. قانون نرم در اینجا به این صورت تعریف می‌شود: «قواعد رفتاری که اصولاً هیچ نیروی الزام‌آور قانونی ندارند، اما ممکن است آثار عملی داشته باشند. ثانیاً، این قطعنامه در جلسه عمومی به رأی گذاشته می‌شود و دیدگاه اکثریت مجلس را منعکس می‌کند.

روش همچنین می‌تواند برای هموار کردن راه برای قانونگذاری رسمی در مراحل بعدی مورد استفاده قرار گیرد. با انتشار این دستورالعمل‌ها (غیررسمی) در حوزه سازمانی، می‌توان سطح تخصص و استانداردهای عملکرد را بدون نیاز به تغییر چارچوب رسمی نظارتی (که اغلب بار مالی، سیاسی و اداری را با خود به‌همراه دارد) افزایش داد. از آنجایی که دستورالعمل‌های غیررسمی الزام‌آور نیستند، فضایی را برای اعمال نوآورانه در سطح غیرمتمرکز باقی می‌گذارند که در صورت موفقیت، می‌تواند بعداً توسط مقامات مرکزی انتخاب شده و در بین حوزه‌های مختلف منتشر شوند؛ بنابراین روشی را در اختیار دولت مرکزی قرار دادند تا تجربیات محلی و بینش‌های جدید را به اطلاعات عمومی در دسترس تبدیل کند، بدون اینکه نیازی به گذراندن مراحل رسمی طولانی باشد. این نوع دستورالعمل تاکنون به‌طور گسترده در زمینه تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا مورد مطالعه قرار گرفته است [۲۰].

#### ۳ هماهنگی روش باز<sup>۱</sup>

یک ابزار بین‌دولتی نسبتاً جدید برای حکمرانی در اتحادیه اروپا براساس همکاری داوطلبانه کشورهای عضو است. روش باز، مبتنی بر مکانیسم‌های قانون نرم؛ مانند دستورالعمل‌ها و رهنمودهای سیاستی رسمی (اما غیرالزام‌آور)، معیارسنجی و شاخص‌گذاری و به اشتراک گذاشتن بهترین عملکرد است. اتخاذ این روش به دلیل رسمی و نظام‌مندتر شدن استفاده قبلی از هماهنگی سیاستی داوطلبانه، نمایانگر تحول جدیدی بود. از این طریق، هم‌زمان نقش فعال‌تری برای سازمان‌های اتحادیه اروپا، مانند کمیسیون‌های اروپا و شورای اروپا در تدوین اهداف مشترک و نظارت بر پیاده‌سازی آنها فراهم شد [۲۱] و [۲۲]. هماهنگی باز، مشارکت جامعه مدنی، شرکای اجتماعی و سطوح محلی حکومت را در روند خط‌مشی‌گذاری فراهم می‌کند. پس از ایجاد رهنمودها که معمولاً شکل اهداف مشخص سیاسی به‌خود می‌گیرند، مانند سطح معینی از اشتغال تا یک تاریخ مشخص، شاخص‌های عملکرد مشخص‌تری توافق می‌شوند. این شاخص‌ها به‌طور معمول در قالب اطلاعات آماری توسط اعضا ارسال می‌شوند. پس از آن یک فرایند چرخه‌ای از گزارش‌دهی ملی و بررسی نظام‌مند عملکردها توسط کمیسیون‌ها و دولت‌های عضو شروع می‌شود [۲۳]. هماهنگی بین سازمانی

1. Open Method Coordination (OMC)  
2. Non-Binding Resolution

مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. اخلاق به‌عنوان یک ابزار هنجاری «بی‌طرف» تلقی شده که دارای پتانسیل سخن گفتن از عقلانیت است. اخلاق به‌عنوان یک پدیده نهادی بر جامعه تحت حاکمیت قانون مؤثر است.

بهره‌گیری از اخلاق، به‌عنوان ابزار نرم حکمرانی باید به‌عنوان شکلی از هنجارگرایی متفاوت از قوانین رسمی و نظارتی (نوعی هنجارگرایی مشورتی) طراحی شود. اخلاق می‌تواند نشانگر راهی برای اجتناب از روند قانونگذاری در مورد مسائل خاص و جای‌گزینی با نوعی مشارکت دمکراتیک باشد. اخلاق، تصمیم‌گیری با سرعتی سریع‌تر از قانون را ممکن می‌سازد که نشانگر چابکی ابزارهای اخلاقی در مقایسه با فرایند قانونگذاری است. مأموریت نهادهای اخلاقی اروپایی غالباً بر «سرعت» به‌عنوان ظرفیت ارائه مشاوره به‌موقع متمرکز شده است. اخلاق به‌عنوان یک ابزار نرم‌افزار حقوقی، قادر به ایجاد آثار هنجاری سخت به‌نظر می‌رسد [۲۶]. کدهای اخلاقی، معمولاً رفتاری را که براساس تضاد منافع مالی یا انجمنی ممنوع است، مشخص و شرایطی را تعیین می‌کند که در آن یک مقام دولتی باید اطلاعات خاصی را افشا کند یا اقدامات اصلاحی خاصی را برای جلوگیری از بروز تعارض، انجام دهد [۲۷]. برای مثال از بهره‌گیری از ابزار اخلاق می‌توان به تشویق اهدای عضو به‌عنوان یک امر اخلاقی اشاره کرد.

#### ۸ شاخص‌گذاری و تعیین شاخص‌ها

به موازات تغییر در حکمرانی بین‌الملل و تغییر در مناسبات حقوقی بین کشورها، یکی از ابزارهایی که در سالین اخیر به‌شدت در کانون مطالعات مهم‌ترین مراکز علمی و دانش‌پژوهی دنیا قرار گرفته، موضوع شاخص‌های بین‌المللی به‌عنوان یکی از ابزارهای قدرتمند هدایت و کنترل بوده است. شاخص‌های ترکیبی، به‌عنوان ابزارهای حکمرانی و فناوری‌های نرم هویت‌ساز، نقش مؤثری در شناخت وضعیت موجود و ایجاد مداخلات تنظیمی در جهت سوق حکمرانی به سمت مطلوب دارند [۲۸].

برنامه‌های بین‌المللی در قالب حقوق نرم در صورت به‌کارگیری ابزار شاخص‌ها در کنار آن، ماهیتی شبه‌الزامی پیدا می‌کنند.

ثالثاً، پارلمان اغلب از آن برای دریافت تعهدات از سایر نهادهای اتحادیه اروپا، قبل و همچنین در طول مذاکرات استفاده می‌کند. به‌رغم اینکه معاهدات در این مراحل نقش رسمی را به پارلمان نمی‌دهند.

برای مثال می‌توان به مقررات مربوط به مبارزه با فساد و حقوق بشر و همچنین فصول مربوط به شرکت‌های کوچک و متوسط و تجارت و توسعه پایدار اشاره کرد. به‌طور خاص، استفاده از قطعنامه غیرالزام‌آور ابزار هنجاری و سیاسی قدرتمندی برای تشویق سایر نهادها به انطباق رویه‌های خود به شیوه‌ای مطلوب است [۲۵]. برای نمونه می‌توان به بیانیه‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص موارد مختلف که با امضای تعداد بالایی از نمایندگان منتشر می‌شود اشاره کرد.

#### ۶ توافق‌نامه‌های داوطلبانه<sup>۱</sup>

توافق‌نامه‌های داوطلبانه معمولاً به‌عنوان ابزار «نرم» و نسبتاً انعطاف‌پذیر خط‌مشی تلقی می‌شوند. زیرا میزان اجباری که آنها اعمال می‌کنند پایین است. درحالی‌که مقررات سنتی، ابزارهای «سخت» هستند. باین‌حال توافق‌های داوطلبانه اغلب در «سایه قانون» اتخاذ می‌شوند. استفاده از توافق‌نامه‌های داوطلبانه، مثال عملی و سازوکاری ضروری در مسیر حرکت از دولت به حکمرانی است. زیرا نشانگر اهمیت دادن به نقش و نظرات بخش‌های مختلف جامعه از جمله بخش خصوصی و جامعه مدنی توسط حکومت مرکزی است. باین‌حال شایان ذکر است که ابزارهای سنتی دولت (یعنی مقررات) به‌جای جای‌گزینی، با شیوه‌های جدید حکمرانی (مانند موافقت‌نامه‌های داوطلبانه) تکمیل شده‌اند و موافقت‌نامه‌های داوطلبانه معمولاً فقط در «سایه قانون»<sup>۲</sup> یا «سایه سلسله‌مراتب»<sup>۳</sup> به تصویب می‌رسند. برای نمونه می‌توان به «توافق‌نامه بین صنعت و مقامات دولتی در مورد دستیابی به اهداف زیست‌محیطی» در اتحادیه اروپا اشاره کرد [۸].

#### ۷ اخلاق (ابزار نرم هنجاری) و کدهای اخلاقی

اخلاق که به‌عنوان مجموعه‌ای از ارزش‌ها شناخته شده، به‌دلیل ظرفیت نمادین خود جهت برانگیختن (مشارکت) شهروندی

1. Voluntary Agreements  
2. The Shadow of the Law  
3. The Shadow of Hierarchy  
4. Indexing



شرایطی، اشکال قدرتمند، اما خاموش‌شده‌ای از قدرت هستند [۳۰]. برای نمونه رتبه‌بندی در نظام‌های آموزشی (مانند رتبه‌بندی اعضای هیئت‌علمی) این امر را «طبیعی» کرده است که همه ذی‌نفعان مبنای رتبه‌بندی را بدیهی می‌دانند و سعی می‌کنند طبق آزمون‌ها و مقایسه‌ها عمل کنند. یا برای نمونه دیگر، روال صدور مجوزهای کسب‌وکار (قبل از قانون تسهیل صدور مجوز کسب‌وکار) که منجر به ایجاد پدیده امضاهای طلایی و حفظ قدرت تصمیم در نهادهایی خاص شده بود، نمودی از قدرت فناوری‌های اجتماعی مانند رویه‌ها هستند.

### ۱۰ ساده‌سازی انتخاب

اگر فقط اطلاعات کافی و مهم برای تصمیم‌گیری به افراد ارائه شود، تعداد گزینه‌ها کمتر باشد و تنها اطلاعات مرتبط و متناسب با هر شخص به او ارائه شود، احتمال اینکه انتخاب مطلوب‌تری داشته باشد، بیشتر می‌شود. یکی از راه‌های کاهش پیچیدگی در زندگی اجتماعی امروز، ایجاد استانداردها و رتبه‌بندی و ارائه اطلاعات مدون به تصمیم‌گیران است. بسیاری از افراد قصد انجام یک رفتار را دارند، اما به واسطه موقعیتی که در آن قرار گرفته‌اند، موفق به انجام آن نمی‌شوند. گاهی اوقات این امر ناشی از جزئیات کوچک و به‌ظاهر بی‌ربطی است که انجام رفتار را سخت و چالشی می‌کند و منجر به ترک یا به تعویق انداختن آن می‌شود. در این راستا باید انجام رفتار را برای فرد آسان کرد. برای مثال تیم بینش رفتاری<sup>۲</sup> مجموعه‌ای از آزمایش‌ها که به دنبال بهبود نرخ جمع‌آوری مالیات با تسهیل پرداخت برای افراد بوده، انجام داده است. یکی از ساده‌ترین مداخلات شامل سنجش تأثیر هدایت‌گیرندگان نامه مالیاتی مستقیماً به فرم خاصی است که باید تکمیل کنند، به‌جای صفحه وب که شامل آن فرم است. در یکی از ساده‌ترین مداخلات، به‌جای آنکه فرم مالیات برای تکمیل در صفحه وب بارگزاری شود، آن را در قالب یک نامه به‌طور مستقیم به افراد تحویل داد. گرچه این تغییر، تنها اندکی دشواری تکمیل فرم را کاهش می‌داد، اما نتایج حاکی از آن بود که ارسال مستقیم فرم به افراد، نرخ تکمیل فرم را از ۱۹ درصد به ۲۳ درصد افزایش داد [۳۱] و [۳۲].

این امر باعث اعتباربخشی مضاعف به ابزار این شاخص‌ها شده و در نتیجه احتمال پیروی سایر کشورها را تقویت خواهد کرد. حقوق نرم به تنهایی نمی‌تواند مشارکت کشورها را جلب کند و آنها را به همراهی وادار کند. به‌بیان‌دیگر یکی از چالش‌های جدی در عرصه بین‌الملل، چالش پایبندی در کنشگران است. برای حل چالش فوق، ابزار قدرتمندی در کنار حقوق نرم قرار گرفته است تا ضعف و خلأ توصیه‌ای بودن حقوق نرم را جبران کند. این ابزار، ابزار شاخص و شاخص‌گذاری است. شاخص‌ها کمک می‌کنند تا گفتمان‌های حقوقی، با زبانی شفاف و عینی منتقل شوند و در نتیجه پاسخ‌گویی افزایش یابد. شاخص‌ها و تبدیل حقوق نرم به شاخص‌ها، نقش مهمی در اجرایی شدن حقوق نرم دارد. شاخص‌های بین‌المللی در کنار استفاده از رویکردهای نوین حقوقی نظیر حقوق نرم، عمدتاً توسط سازمان‌های بین‌المللی یا برخی دولت‌های قدرتمند با هدف جهت‌دهی رفتار حکومت‌ها به خدمت گرفته می‌شوند [۲۹]. برای نمونه می‌توان به شاخص‌های مربوط به عدالت اجتماعی که معیار سنجش موفقیت برخی سیاست‌های اقتصادی در نظر گرفته می‌شود، اشاره کرد.

### ۹ فناوری اجتماعی<sup>۱</sup>

بسیاری از تصمیمات دارای شکل‌های فناوری اجتماعی هستند. اعمال قانون و ساختارهای اجتماعی و غیره، تأثیرات نهادینه شده‌ای هستند که برخی از آنها را فناوری‌های اجتماعی می‌نامند. روال‌ها، روش‌ها، فرم‌های کاری و ابزارها را می‌توان به‌عنوان فناوری‌های اجتماعی استفاده کرد که فناوری‌هایی با هدف یا معنا هستند. هر کدام از این موارد می‌تواند در ذیل خود، فرهنگ، سبک زندگی، اهداف و ارزش‌هایی را داشته باشد که از طریق اعمال آنها منتقل شود. فناوری‌های اجتماعی می‌توانند جهت تأثیرگذاری بر رفتار و فرایندهای فکری افراد استفاده شوند و تأثیرات پنهانی داشته باشند. از آنجاکه این فناوری‌ها، به‌عنوان «روش طبیعی» یا پیش‌فرض انجام امور، تلقی می‌شوند، هیچ‌گاه مورد بحث قرار نمی‌گیرند؛ بنابراین قدرت نهفته و برنامه‌ریزی شده در آنها پنهان می‌شود. به همین دلیل فناوری‌های اجتماعی، در هر

#### 1. Social Technology

۲. تیم بینش رفتاری، که به‌طور غیررسمی به‌عنوان «واحد تلنگر» نیز شناخته می‌شود، یک سازمان هدف اجتماعی جهانی مستقر در بریتانیا است که بینش‌های رفتاری را برای اطلاع‌رسانی به خط‌مشی‌ها و بهبود خدمات عمومی، پیشنهاد می‌کند.

هدف افراد محقق می‌شود [۷].

#### ۱۴ ایجاد هزینه مصنوعی

کاربست این ابزار در شرایطی است که عمل یا اقدامی که مطلوب خطمشی‌گذار نیست، در جامعه غیرقابل اجتناب است. در این شرایط، خطمشی‌گذار دنبال تقلیل پیامدهای آن به وسیله ترغیب رفتارهای اصلاحی است. ایجاد هزینه مصنوعی به این معناست که خطمشی‌گذار برای رفتاری نامطلوب، ولی در عین حال غیرقابل اجتناب، هزینه تعیین و سپس بیان کند که رفتار مطلوب جایگزین، موجب تخفیف یا از بین رفتن هزینه قبلی خواهد شد. به این ترتیب رفتار مطلوب ثانویه ترویج خواهد شد. برای نمونه برای ترویج بازیافت بطری‌های پلاستیکی، هزینه‌ای بیشتر از قیمت روی بطری از خریداران دریافت می‌شود و با عودت بطری پس از مصرف، هزینه مازاد به آنها برمی‌گردد [۳۴].

#### ۱۵ قاعده مبنا

در این روش همیشه یک فرض در خصوص فرایند مدنظر وجود دارد که رفتار خارج از آن، پیامدهای مشخصی برای افراد یا نهادهای عمل‌کننده دارد. این فرض براساس مبنا قراردادن برخی از روبه‌های پرتکرار به‌عنوان پیش‌فرض فرایندهاست. قاعده مبنا معین می‌کند که افراد در بسترهای مختلف به‌طور پیش‌فرض چه رفتارهایی را باید انجام بدهند و بار مسئولیت رفتارهای خارج از این چارچوب پیش‌فرض را برعهده خود آن فرد می‌گذارد. بدین ترتیب لازم نیست خطمشی‌گذار هزینه‌ای صرف بررسی، اعلام و نظارت بکند [۳۴]، [۳۶] و [۳۷].

برای نمونه در تبصره «۳» ماده (۷) مکرر قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار آمده است: «چنانچه هریک از مراجع صدور مجوز در موعد مقرر در درگاه ملی مجوزهای کشور، پاسخ درخواست‌کننده مجوز را اعم از قبول یا رد اعلام نکند، به‌منزله موافقت در نظر گرفته شده و مجوز مورد نظر از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور به‌طور خودکار صادر شده و در اختیار متقاضی قرار می‌گیرد». در این تبصره‌ها، قاعده مبنا بر موافقت قرار داده شده، مگر اینکه در موعد مقرر مرجع مدنظر عمل مقتضی را انجام دهد. این امر زمینه تسهیل و تسریع صدور مجوز خواهد شد.

#### ۱۱ طراحی بازخور منفی

این تکنیک اشاره به تعیین سازوکاری در خطمشی‌ها دارد که هدفش بازگشت خودبه‌خود تبعات منفی رفتار، به خود فرد است. به‌نحوی که با انجام رفتار خارج از چارچوب مدنظر خطمشی‌گذار، فرد تبعات منفی آن را می‌بیند. این امر به‌عنوان ابزاری نرم به خود تنظیم‌گری رفتاری منجر خواهد شد. برای مثال در سیاستگذاری‌های مالیاتی و گمرکی یکی از مواردی که همیشه مورد اختلاف مؤدی و سازمان مربوطه است، تعیین ارزش دارایی‌هاست. برای ارزش‌گذاری دارایی‌ها اگر از طراحی بازخورد منفی استفاده شود، می‌توان خطمشی را این‌گونه تنظیم کرد که تعیین ارزش دارایی با خوداظهاری مالک باشد، مشروط بر اینکه دولت در صورت لزوم (مانند قرارگیری زمین در طرح شهرداری) دارایی را با پنج درصد بالاتر از قیمت خوداظهاری خریداری کند [۷] و [۳۳].

#### ۱۲ رقیب تراشی

کاربرد رقیب‌تراشی در مواردی است که خطمشی‌گذار به دنبال انجام یک عمل خاص توسط یک بازیگر مشخص است. با تدبیر رقیب‌تراشی، بازیگر مدنظر در شرایطی که به‌صورت خودکار ترغیبی نسبت به عمل مدنظر ندارد، با در خطر دیدن منافع خود مجبور به اقدام خواهد شد. برای نمونه حضور بانک‌های خصوصی در اقتصاد موجب به‌تحرك واداشتن بانک‌های دولتی در اعطای تسهیلات تشویقی به مشتریان با هدف از دست ندادن مشتریان قبلی شده است [۳۴] و [۳۵].

#### ۱۳ استتار هدف سیاست در هدف مطلوب فرد

در این روش، حاکمیت، هدف مدنظر خود را در هدف مطلوب فرد به‌نحوی جانمایی می‌کند که فرد با دنبال کردن هدف خود در واقع محقق‌کننده هدف حاکمیت نیز باشد. برای مثال دولت می‌خواهد افرادی که از لحاظ مالی جزء سه دهک بالای جامعه هستند شناسایی و از لیست دریافت‌کنندگان یارانه نقدی حذف کند. برای این کار می‌تواند اعطای وام بالاتر از رقمی خاص را منوط به امضا درخواست حذف یارانه نقدی کند. به این علت که فردی که توان بازپرداخت وام کلان را دارد نیاز به این مبلغ یارانه نخواهد داشت. بدین ترتیب هدف دولت در شناسایی دهک‌های بالا بدون هزینه‌ای جهت استعلام و شناسایی این افراد و یا بررسی حساب‌های بانکی در ضمن



### ۱۶ جعبه شرط دو طرفه به مثابه ابزار قانون‌نویسی

قوانین توصیه به انجام کاری می‌کنند؛ ولی در صورت عدم انجام وظایف و عدم اجرای قانون، بیان نشده است که چه اتفاقی رخ خواهد داد؟ تأکید بر اینکه قانون یک ابزار جهت‌دهی رفتارهاست، این امر را ضروری می‌سازد که هر قانون پیامدهای عدم اجرای آن را نیز مشخص کرده و از این طریق بتواند احتمال اثربخشی بر رفتارها به نحو مطلوب را افزایش دهد. در صورتی که اگر این سویه دوم قانون یعنی پیامدهای عدم اجرای قانون در نظر گرفته و بیان نشود، هزینه قانون‌گریزی پایین‌تر آمده و افراد در عدم اجرای قانون با پیامدهای صریحی که بازدارنده باشد مواجه نخواهند بود. برای نمونه در قانون بیان شده است که پرونده الکترونیک سلامت ایجاد شود؛ ولی بیان نشده است که در صورت عدم ایجاد آن چه اتفاقی خواهد افتاد. می‌توان ادعا کرد یکی از الزامات پیشرفت قوانین در کشور، وجود چنین الزامی در قوانین است. زیرا قوانین اتخاذ شده ابتر نخواهد ماند [۳۴].

### ۱۷ حل تناقض خرد و کلان در قاعده‌گذاری

آیا یک راه‌حل برای مسئله در سطح خرد در سطح کلان هم صادق است؟ پارادوکس به این معناست که نباید راه‌حل‌های خرد را در سطح کلان استفاده کرد. زیرا لزوماً نتایج مطلوب در سطح خرد، در سطح کلان صادق نخواهد بود. برای نمونه اعطای وام مسکن در سطح خرد شاید موجب خانه‌دار شدن عده‌ای شود، اما در صورت به‌کارگیری در سطح کلان موجب افزایش تقاضای نامعقول و افزایش قیمت مسکن شده و تدبیر اولیه بی‌اثر خواهد شد. بنابراین در نظرگیری سطح خرد و کلان در قانونگذاری ابزاری مهم و ضروری در تدوین قوانین و خط‌مشی‌های کارآمد خواهد بود [۳۴] و [۳۸].

### ۱۸ طعمه‌گذاری

در این روش که بیشتر مرتبط با شناسایی تخلفات و ناهنجاری‌ها، به‌نحوی هوشمند و نرم است، با استفاده از یک طعمه، احتمال شناسایی تخلف بالا رفته و یا فرد در موقعیت الزام انجام قاعده مورد نظر قرار می‌گیرد. برای نمونه استفاده از دوربین‌های کنترل سرعت در گشت‌های نامحسوس در محل‌های مشخص که معمولاً تخلف در آن صورت می‌گیرد و یا انتشار یک ادعا در

رسانه که فرد مورد نظر را مجبور به انجام موضع‌گیری می‌کند، مثال‌هایی از این روش هستند [۷] و [۳۹].

### ۱۹ حافظه‌دار کردن

افراد در طول زندگی در مواجهه با پدیده‌های مشابه در موقعیت‌های مختلف رفتارهای متفاوتی را از خود نشان می‌دهند. این امر بستگی زیادی به سابقه ذهنی و قبلی دارد. در صورت ماندگاری سابقه فرد و شناخته شدن این سابقه، رفتار فرد متفاوت خواهد بود. گمنامی و ناشناسی بستری جذاب برای رفتارهای ناهنجار است. ثبت این سابقه یا به اصطلاح، حافظه‌دار کردن رفتار افراد، گروه‌ها و نهادها می‌تواند زمینه‌ساز مقابله با فساد باشد. برای مثال ایجاد سامانه ثبت تعداد دفعات شهادت در دادگاه‌ها از پدیده افرادی که در قبال پول، در دادگاه شهادت می‌دهند، جلوگیری خواهد کرد. نمونه دیگر، تفاوت رفتار تاکسی‌های اینترنتی با تاکسی عبوری است که در تاکسی‌های اینترنتی به‌علت ماندگاری سابقه و امکان پیگیری، رفتار متفاوتی مشاهده می‌شود [۳۴] و [۴۰].

### ۲۰ میانگین متحرک<sup>۱</sup>

این روش می‌تواند به‌عنوان ابزاری هوشمند و نرم، عامل انگیزه برای مشارکت و بروز رفتار مطلوب خط‌مشی‌گذار باشد. به‌عنوان ابزاری پیش‌گیرنده موجب شکست تبانی احتمالی خواهد بود. در این روش رفتار بالاتر از میانگین پاداش داده شده و رفتار زیر میانگین محدود می‌شود. به این ترتیب افراد به سمت بهبود رفتار و بهتر از میانگین رفتار کردن سوق داده می‌شوند که هم‌زمان موجب بهبود میانگین و معیار سنجش جدید برای افراد خواهد شد.

برای نمونه در حال حاضر بانک مرکزی با بانک‌ها بر سر موضوع پرداخت میزان تسهیلات قرض‌الحسنه به مردم به نسبت سرمایه بانک، اختلاف نظر دارد. با استفاده از این تکنیک، بانک مرکزی میانگین میزان تسهیلات به سرمایه بانک‌ها در سال قبل را به‌عنوان معیار انتخاب کرده و به بانک‌هایی که میزان تسهیلات اعطایی آنها بیشتر از مقدار میانگین باشد، مشوق‌هایی از جمله اجازه تأسیس شعبات بیشتر، دسترسی ارزان‌تر به شبکه بین‌بانکی و... را می‌دهد و دسترسی بانک‌هایی با عملکرد کمتر از متوسط را محدود می‌کند. از این طریق

1. Moving Average

ایجاد استاندارد، ابزاری است که ظرفیت فراوانی جهت سوق جامعه به سمت رفتارهای مطلوب را فراهم می‌سازد. برای نمونه گواهی استاندارد مواد غذایی، گواهی تخصص مهارت و برجسب انرژی، نمونه‌هایی از کارکردهای استاندارد در زندگی امروز هستند که به شیوه‌ای هوشمند و نرم موجب تغییر رفتار شرکت‌های تولیدی به سمت افزایش کیفیت خواهند شد [۳۴] و [۴۴].

### ۲۵ بازی وارسازی

هنر متقاعدسازی، از ابتدا با ایفای نقش چشمگیر در زندگی سیاسی، اجتماعی و مذهبی مردم، بخشی از جامعه بوده است. امروزه مشاهده شده که متقاعدسازی با استفاده از ابزارهای دیجیتالی، نتایج بهتری را دربرداشته است. چراکه این ابزارها، کاربران را به صورت غیرمستقیم درگیر فرایند متقاعدسازی می‌کنند. یکی از موفق‌ترین فناوری‌های متقاعدکننده، بازی وارسازی است [۴۵].

در بازی وارسازی از خصوصیت‌ها و تفکرات بازی‌گونه در زمینه‌هایی که ماهیت بازی ندارند، استفاده می‌شود. بازی وارسازی را می‌توان استفاده از انگیزاننده‌های طبیعی مانند پیشرفت، رقابت، سرگرمی و ... برای به حرکت در آوردن مخاطب، تعریف کرد [۴۵] و [۴۶].

برای نمونه می‌توان به بازی «دمکراسی»<sup>۱</sup> اشاره کرد که به دنبال آشنایی و درگیرسازی شهروندان با حکمرانی و حل مسائل اجتماعی است [۴۷].

### ۲۶ فناوری و ابزار تبلیغات (ترویج و ترغیب)

فناوری‌های ترویج و ترغیب جزء ابزارهایی هستند که با بهره‌گیری از ترویج اطلاعات، طرز تفکر جدید و سبک زندگی جدید به دنبال اثرگذاری و اصلاح رفتار انسان‌ها (شامل تصمیم‌گیری در همه سطوح) هستند.

ابزارهای تبلیغی، شایع‌ترین فناوری ترویج و ترغیب است و با هدف تشویق و تغییر رفتار مصرف‌کنندگان یا جلب توجه عموم به کار گرفته می‌شوند [۴۸]. تبلیغات برعکس اطلاعات که با بی‌غرضی همراه است، یک اقدام عمدی و پیش‌بینی‌شده است که برای جلب توجه و کسب اعتقاد افراد به سوی هدف‌ها و مقاصد معین، انجام می‌گیرد [۴۹]. تکنیک‌ها و ابزارهای

بانک‌ها، هرساله با هم رقابت کرده و میانگین افزایش پیدا می‌کند و در نتیجه هر سال میزان تسهیلات پرداختی قرض‌الحسنه افزایش می‌یابد [۷].

### ۲۱ اصطکاک ایجاد کردن

به‌وسیله این ابزار، حاکمیت به‌جای برخوردهای دفعی نسبت به مشکلات، به‌صورت هوشمند و نرم نسبت به کاهش مسائل و موضوعات ناپسند اقدام و کنترل می‌کند. اصطکاک ایجاد شده به مرور رفتار نامطلوب را کاهش خواهد داد. برای نمونه جهت حذف یارانه‌بگیران می‌توان پیشنهاد کرد که یارانه‌بگیران هر سال باید احراز شرایط شوند و یارانه خود را تمدید کنند. این لزوم اقدام هرساله، می‌تواند در حذف افراد غیرنیازمند کمک‌کننده باشد [۳۴].

### ۲۲ گیت‌گذاری

گیت‌گذاری به‌معنای این است که در مسیر حرکت افراد مانعی قرار داده شود تا به‌منظور رد شدن از آن مانع و رسیدن به مطلوب خود، رفتاری انجام دهند که مطلوب حاکمیت است. یکی از کاربردهای گیت‌گذاری در آن جاهایی است که امکان تصویب قانون در آنجا وجود ندارد. برای نمونه، الزام صادرات میوه سیب که در داخل کشور فراوان است در قبال مجوز واردات موز که برای واردکننده سود فراوانی دارد [۴۱]، [۴۲] و [۳۴].

### ۲۳ پروکسی‌سازی

از این ابزار، زمانی استفاده می‌شود که ملاکی جهت سنجش یک متغیر در دسترس نباشد و به همین علت به متغیرهای موازی دیگری که می‌توانند نمایانگری از متغیر اولیه و قابل سنجش نیز باشند، مراجعه شود. برای نمونه جهت دهک‌بندی افراد جامعه به‌منظور حذف دهک‌های بالای جامعه به‌جای تلاش برای دهک‌بندی‌های دقیق که امری دشوار است، شاخص‌هایی مانند تعداد سفر خارجی، میزان وام‌های دریافتی افراد و ... به‌عنوان شاخصی از توانمندی اقتصادی فرد لحاظ شود [۳۴] و [۴۳].

### ۲۴ استانداردسازی

استاندارد، تداعی‌گر حداقلی از الزامات و شرایط مطلوب است.



مختلف توضیح می‌دهند [۲۷]. برای مثال، انجمن بین‌المللی تحقیقات سلول‌های بنیادی، دستورالعمل‌هایی را درباره تحقیقات سلول‌های بنیادی ارائه کرده است که انواع خاصی از تحقیقات را محدود می‌کند و تضمین‌های اخلاقی را برای انواع دیگر تحقیقات فراهم می‌کند. اگرچه این دستورالعمل‌ها، مستقیماً قابل اجرا نیستند، اما انتظارات حرفه‌ای را برای محققان سلول‌های بنیادی ایجاد می‌کنند و می‌توانند به‌طور غیرمستقیم توسط مؤسسات تحقیقاتی، مؤسسات تأمین مالی و مجلات علمی که دانشمندان را ملزم به رعایت آنها می‌کنند، اجرا شود [۵۲].

### ۲۹ تنظیم‌گری هوشمند

مسائل اجتماعی و حاکمیتی برخی اوقات شامل مسائل پیچیده فنی یا سیاسی است که شرایطی چالش‌برانگیز را ایجاد می‌کند. به همین علت خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری به سمت استفاده از تنظیم‌گری هوشمند رفته است. در اینجا منظور از هوشمندی، استفاده ترکیبی از ابزارهای موجود با در نظرگیری همه ابزارها و ترکیبی بهینه و منسجم از این ابزارهاست. تنظیم‌گری هوشمند، رویکردی بیشتر تشویقی و برد-برد را مطلوب می‌داند و رویکردی کمتر مداخله‌ای را دنبال می‌کند. تنظیم‌گری یک سبک اجرای خط‌مشی مبتنی بر فرمان و کنترل پسینی است. در واقع تنظیم‌گری هوشمند به مجادله بین افراد معتقد به ضرورت تنظیم‌گری دولت و افراد معتقد به ضرورت عدم تنظیم‌گری دولت در جامعه پایان می‌دهد و سبکی از اجرای خط‌مشی را پیشنهاد می‌دهد که مداخله‌ای هوشمندانه و انتخابی به‌همراه به‌کارگیری طیفی از راه‌حل‌های بازاری و غیربازاری و حضور بخش خصوصی و دولتی را در کنارهم پیشنهاد می‌کند. همچنین اصولی در تنظیم‌گری هوشمند پیشنهاد شده است که می‌توان از جمله آن به اجتناب از آثار نامطلوب سایر خط‌مشی‌ها، ترجیح ترکیب خط‌مشی‌هایی شامل طیف وسیعی از ابزارها و نهادها، ایجاد ابزارهای جدید متناسب با شرایط، استفاده بیشتر از ابزارهای اطلاعاتی و انگیزشی، استفاده از اقدامات کمتر مداخله‌جویانه، پویایی در استفاده از ابزارها به شیوه شروع از ابزارهای کمتر مداخله‌ای و حرکت به سمت ابزارهای مداخله‌ای‌تر در صورت ضرورت با هدف به حداکثر رساندن فرصت‌ها برای نتایج برد-برد، اشاره کرد [۵۳].

تبلیغاتی که شامل تحریک حواس، تحریک غرائز، نمادها، کلمات کلیدی، اغراق، تأکید و... هستند، می‌توانند در راستای اهداف خط‌مشی‌گذار یا سایر بازیگران اجتماعی به کار گرفته شوند.

### ۲۷ انتشار اطلاعات

داده و اطلاعات را می‌توان منبع قدرتی دانست که می‌تواند در شرایط خاص تأثیرات فراوانی بر دیدگاه‌های افراد و تصمیم‌گیران و خط‌مشی‌گذاران داشته باشد. بر همین اساس انتشار اطلاعات، به‌عنوان یک ابزار نرم در نظر گرفته می‌شود که قابلیت تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم بر بازیگران مختلف، مخصوصاً بر شهروندان را دارد. برای نمونه سازمان‌های بین‌المللی (مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول) از توانایی‌های خود برای تولید اطلاعات استفاده می‌کنند که منجر به افزایش نفوذ و حکمرانی نرم می‌شود [۵۰]. این اطلاعات بسته به میزان مقبولیت و اعتبار نهاد اشاعه‌دهنده آن، می‌تواند بر محاسبات و تصمیمات افراد مؤثر در جامعه اثر فراوانی داشته باشد.

سازمان‌های بین‌المللی با برجسته کردن ارزش یک هنجار، سعی می‌کنند مخاطب (دولت) را قانع کنند و بر رفتارشان تأثیر بگذارند. به‌عبارت‌دیگر سازمان‌های بین‌المللی، هنجار خاصی را منتشر می‌کنند و رفتاری را که مطابق یک هنجار نیست، با ابزارهای گفتمانی محدود می‌کنند. در واقع رفتاری که مطلوبیت ندارد را مشروعیت‌زدایی می‌کنند. یکی از این ابزارها، انتشار اطلاعات کشورها و مقایسه آنها با هم است [۵۱].

### ۲۸ دستورالعمل‌ها

نمونه دیگری از ابزار نرم، دستورالعمل‌هایی است که توسط جوامع حرفه‌ای تولید می‌شود. قدرت این دستورالعمل‌ها ناشی از تکیه آنها بر ابعاد حرفه‌ای مسئله و صدور آن از سمت نهاد‌های تخصصی مورد اعتماد در سطح جامعه یا سطح جهانی است. دستورالعمل‌های خط‌مشی‌بازاری، فارغ از قانون به‌معنای مرسوم هستند که به‌جای تعریف رفتار مجاز یا ممنوع، به تصمیم‌گیری کمک می‌کنند. به‌طور معمول، این دستورالعمل‌ها، یک قدرت یا اختیار قانونی را به‌عنوان نقطه شروع در نظر می‌گیرند و نحوه اعمال این اختیار را در موقعیت‌های واقعی

## ۶. نتیجه گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی



هزینه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در شرایطی که قانونگذاری هزینه‌زاست، عدم محدودیت به حوزه خاص و حتی یک کشور خاص در خصوص برخی از ابزارها، اصلاح آسان آنها، طبق شرایط در حال تغییر به علت ماهیت غیررسمی و مواردی از این دست را در خط‌مشی گذاری عمومی و قانونگذاری داشته باشند.

بر این اساس، قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی با در نظر داشتن ابزارهای نرم در حکمرانی قابلیت تحول خواهد داشت. با توجه به تغییرات اجتماعی گسترده در سالیان اخیر در کشور، توجه به این ابزارها و تکنیک‌ها در راستای ارتقای نظام قانونگذاری ضروری به نظر می‌رسد. برخی از مهم‌ترین توصیه‌های راهبردی برای کاربست ابزارهای نرم حکمرانی در نظام قانونگذاری به شرح زیر بیان می‌شود:

✓ مجلس شورای اسلامی به عنوان متولی قانونگذاری می‌تواند در راستای تحول در فرایند قانونگذاری و کارآمدسازی آن، با همکاری مراکز پژوهشی و به خصوص بازوی پژوهشی مجلس، یعنی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی هریک از طرح‌ها و لوایح را با رویکرد ابزارهای نرم حکمرانی مدنظر قرار دهد و پیوست قانونگذاری نرم را تهیه کند.

✓ ایجاد کارگروه‌های تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای بررسی و امکان‌سنجی کاربرد ابزارهای نرم حکمرانی در حوزه‌ها و موضوعات مختلف همچون مالیات، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح الگوی مصرف، افزایش ازدواج و فرزندآوری و... نیز از دیگر اقداماتی است که می‌توان انجام داد. این کارگروه می‌تواند ضمن انتشار خروجی‌های خود در قالب گزارش سیاستی، با همکاری مجلس شورای اسلامی و دولت زمینه ترویج و اجرایی‌سازی آن را به وجود آورد.

✓ یکی از عرصه‌های کاربردی ابزارهای نرم حکمرانی، عرصه نظارت است. مجلس شورای اسلامی می‌تواند به منظور تحول و هوشمندسازی نظارت خود بر دستگاه‌های اجرایی از این ابزارها استفاده کند. برای مثال استفاده از ابزار رهنمودهای غیررسمی، شاخص‌گذاری و تعیین شاخص‌ها و قطعنامه‌های غیرالزام‌آور برای این حوزه پیشنهاد می‌شود.

✓ از دیگر مسائل مهم نظام حکمرانی و خط‌مشی گذاری کشور، موضوع هماهنگی میان دولت و مجلس و بقیه ارکان

کشورداری و اداره امور جامعه در سالیان اخیر در سراسر دنیا به سمت رویکردهای مشارکتی بین بخش دولتی و بخش خصوصی و نهادهای مدنی و به تعبیری به سمت حکمرانی رفته است. از طرف دیگر حکومت‌ها در روابط خود با این بخش‌ها، مخصوصاً با شهروندان، به سمت عدم اعمال اراده مستقیم و رویکردهای با اثرگذاری بر ترجیحات و علایق شهروندان و سازوکارهای داوطلبانه حرکت کرده‌اند. ابزارهای نرم حکمرانی در این راستا به شیوه‌های مختلفی مطرح و فراگیر شده‌اند. بر این اساس گزارش مذکور به مفهوم‌شناسی و جمع‌آوری ابزارهای نرم حوزه حکمرانی پرداخته و کارکردهای ابزارهای مذکور را در نظام حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری بیان کرد.

ابزارهای حکمرانی، از منظر رویکردها، روش‌ها، اهداف و موضوعات، متنوع و گوناگون هستند؛ می‌توان در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی (صنعتی و فناوری، پولی و مالی)، اجتماعی، آموزشی و فرهنگی، زیست‌محیطی، انرژی، شهری (مانند حمل‌ونقل و شهرسازی) و بهداشتی ابزارهای اختصاصی طراحی کرد. نکته اساسی این است که در تمامی این حوزه‌ها، انسان و اجتماعات انسانی در کانون تمرکز سیاستگذاران قرار می‌گیرد. در بسیاری از ابزارهای حکمرانی، می‌توان این پرسش را مطرح کرد که چگونه با ایجاد تغییراتی در رفتار انسان‌ها و اجتماعات، می‌توان فواید و عوایدی را نصیب افراد و کل جامعه کرد. بنابراین می‌توان بیان داشت که طراحی ابزارهای حکمرانی از نوع سخت و نرم یکی از وظایف اصلی حاکمیت به منظور تحقق حکمرانی و اداره مؤثر و کارآمد جامعه است که باید بیش‌ازپیش در فرایند خط‌مشی عمومی مورد توجه قرار گیرد.

ابزارهای نرم در حکمرانی می‌توانند کارکردهای مختلفی داشته باشند. از جمله: تسهیل و تسریع فرایندها و روال‌ها، تشویق و ترغیب رفتارهای مطلوب در امور اجتماعی، تنظیم‌گری خودکار در شرایطی که امکان قانونگذاری وجود ندارد، بازدارندگی از رفتارهای نامطلوب به شیوه‌ای غیرقهری و داوطلبانه، ایجاد زمینه مشارکت و رشد شهروندان، افزایش سرمایه اجتماعی حکومت‌ها، در نظر گرفتن تفاوت‌ها در افراد و گروه‌های مختلف و انجام امور طبق اقتضائات محلی، کاهش



فرایندهای داخلی مجلس شورای اسلامی است. از این ابزارها، می‌توان به منظور اصلاح و رفع عیوب برخی از رویه‌های موجود در مجلس مانند حضور حداکثری نمایندگان در جلسات مجلس، فرایندهای پیشنهاددهی، مشارکت فعال در طرح‌ها، مشارکت و حضور فعال در رأی‌گیری‌ها، تعامل اثرگذار با مردم و... استفاده کرد. مثلاً برای حل مسئله پیشنهادهای فراوان نمایندگان در مورد طرح‌ها و لوایح مختلف می‌توان از ابزارهای گیت‌گذاری یا اصطکاک ایجاد کردن استفاده کرد و در آیین‌نامه داخلی مجلس نیز اصلاحاتی انجام داد.

نظام است. رویه اصلی در ایجاد هماهنگی بین‌بخشی، درون‌بخشی و فرابخشی در کشور ایجاد نهادهای شورایی بوده است. به منظور تغییر رویکرد می‌توان هماهنگی میان اجزای مختلف نظام حکمرانی از قوای مختلف را از طریق ابزارهای نرم حکمرانی همچون هماهنگی مبتنی بر روش باز و دستورالعمل‌ها انجام داد. البته همان‌طور که در ابتدای گزارش نیز مورد اشاره قرار گرفت ابزارهای نرم حکمرانی باید در کنار ابزارهای موجود مورد استفاده قرار بگیرند. از جمله کاربردهای ابزارهای نرم حکمرانی، اصلاح و تغییر



- [1] P. I. Blomqvist, "Soft and hard governing tools," in , Handbook on Theories of Governance., Cheltenham, UK + Northampton, MA, USA., Edward Elgar Publishing Limited, 2016, pp. 267-287.
- [2] A. Zehavi, "New governance and policy instruments: Are governments going "soft"?", The Oxford Handbook of Governance, pp. 299-309, 2012.
- [۳] حسین پور، داوود، عبدالحسین زاده، محمد، قربانی زاده، وجه الله و اصلی پور، حسین "تصویرپردازی از ابعاد و مختصات ابزارهای خط مشی عمومی و ارائه توصیه‌های سیاستی برای ارتقای نظام خط‌مشی‌گذاری ملی،" فصلنامه علمی مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۱۴۰۱، ۲۹-۲، pp.
- [4] L. M. & E. R. F. McDonnell, "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments.," Educational Evaluation and Policy Analysis,, pp. 133-152, 1987.
- [۵] فانی، علی اصغر، قربانلو، محسن، دانایی‌فرد، حسن و دلخواه، جلیل. "طراحی چارچوبی برای انتخاب آمیخته ابزارهای خط‌مشی عمومی مورد مطالعه: آموزش و پرورش،" چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۳۹۶، ۶۴-۴۱، pp.
- [6] M. Howlett, Designing Public Policies: Principles and Instruments, London and New York: Routledge, 2011.
- [۷] جلال، محمد و مصلح، عرفان. "فناوری‌های نرم ابزاری ضروری برای حکمرانی اثر بخش،" اولین کنفرانس حکمرانی و سیاستگذاری عمومی، ۱۳۹۶.
- [8] R. K. Wurzel, A. Zito and A. Jordan, "From government towards governance? Exploring the role of soft policy instruments," German Policy Studies/Politikfeldanalyse 9.2, pp. 21-48, 2013.
- [۹] قربانی‌پاچی، عقیل و عبدالحسین زاده، محمد، "نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی: ابزارها و رویه‌ها،" مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۲.
- [۱۰] عسگری‌ورجانی، حسین و عبدالحسین زاده، محمد، "هماهنگی در نظام حکمرانی ملی ۱: گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی در نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری،" مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۲.
- [11] A. Peters and I. Pagotto, "Soft law as a new mode of governance: a legal perspective," NEWGOV: New Modes of Governance, pp. 127-152, 2006.
- [12] H. Straßheim, "The Rise and Spread of Behavioral Public Policy: An Opportunity for Critical Research and Self-Reflection," International Review of Public Policy, pp. 115-128, 2020.
- [13] G. Shaffer and M. A. Pollack, "Hard and Soft Law: What Have We Larned?," Legal Studies Research Paper Series Research Paper No. 12-17, pp. 1-28, 2012.
- [14] P. R. Graziano and C. Halpernb, "EU governance in times of crisis: Inclusiveness and effectiveness beyond the 'hard' and 'soft' law divide," Comparative European Politics, pp. 1-19, 2015.
- [15] P. .. I. M. B. Le Galès, "Policy instruments and governance," in The SAGE handbook of governance, London, SAGE Publications Ltd, 2011, pp. 142-159.
- [16] P. Blomqvist, "Soft and hard governing tools. Handbook on theories of governance," Edward Elgar Publishing, pp. 285-296, 2022.
- [17] F. Snyder, "Soft Law and Institutional Practice in the European Community," in The Construction of Europe., Dordrecht, Springer, 1994, pp. 197-225.
- [18] L. A. Senden, "Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: Where do they meet?," Electronic Journal of Comparative Law 9.1, 2005.
- [19] J. Pierre and B. G. Peters, Governance, Politics and the State, SPRINGER, 2000.
- [20] T. Brandsen, M. Booger and P. Tops, "Soft governance, hard consequences: The ambiguous status of unofficial guidelines," Public Administration Review 66.4, pp. 546-553, 2006.
- [21] K. Jacobsson, "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy," Journal of European Social Policy, pp. 355-370, 2004.

- [22] D. M. Trubek and L. G. Trubek, "New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation," *Columbia Journal of European Law*, 2007.
- [23] M. Tsakatika, "A parliamentary dimension for EU soft governance," *European Integration* 29.5, pp. 549-564, 2007.
- [24] D. C. Burke and A. Saramago, "Singapore's Use of Education as a Soft Power Tool in Arctic Cooperation," *Asian Survey* 58.5, pp. 920-941, 2018.
- [25] N. M. Hart, "A "Legal Eccentricity": The European Parliament, its Non-binding Resolution, and the Legitimacy of the EU's Trade Agreements.," *University of Bologna Law Review*, 5(2), p. 327-361, 2020.
- [26] M. Tallacchini, "Governing by Values. EU Ethics: Soft Tool, Hard Effects," *Minerva* Vol. 47, No. 3, Special Issue: Governance of and Through Science and Numbers, pp. 281-306, 2009.
- [27] L. Sossin and C. Smith, "hard choices and soft law: ethical codes, policy guidelines and the role of the courts in regulating government," *ALBERTA LAW REVIEW*, pp. 867-893, 2003.
- [۲۸] مصطفوی‌ثانی، علی و سرآبادی‌تفرشی، حسین، "سنجش و کاربست شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی اتحادیه اروپا در ایران،" *دوفصلنامه مطالعات و سیاست‌های اقتصادی*، ۱۳۹۸، ۱۹۴-۱۵۵، pp.
- [۲۹] بنافی، مسعود و قرشی، سیدمحتبی، "نقش ابزارهای نرم در ایجاد پیامدهای سخت در حکمرانی: پیوندی بین خط‌مشی‌گذاری و حقوق،" *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۱۳۹۹، ۱۵۲-۱۲۷، pp.
- [30] L. Moos, "Hard and soft governance: The journey from transnational agencies to school leadership," *European Educational Research Journal* 8.3, pp. 397-406, 2009.
- [31] Behavioural\_Insights\_Team, "EAST: Four simple ways to apply behavioural insights.," Institute for Government and Cabinet Office. (2010)., London, UK, 2014.
- [32] B. D. Jones, *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance.*, University of Chicago Press., 2001.
- [33] F. R. Baumgartner and B. D. Jones, "Positive and negative feedback in politics.," *Policy dynamics*, vol. 1, pp. 3-28, 2002.
- [۳۴] عرب‌حسینی، نیما، شناسایی الزامات آمیخته خط‌مشی هوشمند و طراحی جعبه ابزاری جهت حمایت اثربخش از اجرای آن، دانشگاه تهران، ۱۳۹۶.
- [35] J. Zekiri and A. Nedelea, "Strategies for achieving competitive advantage.," *The USV Annals of Economics and Public Administration*, , vol. 11, no. 2, pp. 63-73, 2012.
- [36] E. Zamir, "Default Rules: Theoretical Foundations Research," in *Handbook on the Philosophy of Contract Law*, Edward Elgar Publishing, 2021.
- [37] E. Elhauge, *Statutory default rules: how to interpret unclear legislation*, Harvard University Press, 2008.
- [38] D. Philipov and A. C. K. J. E. Liefbroer, *Reproductive decision-making in a macro-micro perspective.*, Dordrecht: Springer, 2015.
- [39] E. Lowens, "Free-baiting: policy applications for freeness removal and the zero price effect.," *Behavioural Public Policy* , vol. 7, no. 2, pp. 518-531., 2023.
- [40] G. Nahari and G. Ben-Shakhar, "Psychophysiological and behavioral measures for detecting concealed information: The role of memory for crime details.," *Psychophysiology*, vol. 48, no. 6, pp. 733-744, 2011.
- [41] F. Wang, J. Wang and Z. G. Zhang, " Strategic behavior and social optimization in a double-ended queue with gated policy.," *Computers & Industrial Engineering*, vol. 114, pp. 264-273, 2017.
- [42] A. Bhandari and D. Badre, "Learning and transfer of working memory gating policies.," *Cognition*, vol. 172, pp. 89-100., 2018.
- [43] N. Charron, "Measuring the unmeasurable? Taking stock of QoG measures," in *Oxford Handbook of the*

Quality of Government , Oxford University Press, 2021, pp. 93-114.

[44] C. Sene, "Fostering the Participation of Companies in Standardization: A Soft Law Instrument to Reduce Risks–The Concept of Student Standardization Societies. In Shaping the Future Through Standardization," IGI Global., pp. 252-278, 2020.

[۴۵] نجفی رستاقی، حیدر و عرب حسینی، نیما، "فرا ترکیب مطالعات حوزه «فناوری نرم»؛ حرکت به سوی رویکردی نوین در حل مسائل اجتماعی و حکمرانی،" سیاست نامه علم و فناوری، ۱۴۰۱، ۱۰۷-۸۹، pp.

[46] S. Deterding, D. Dixon, R. Khaled and L. Nacke, "From Game Design Elements to Gamefulness: Defining Gamification.," in Conference: Proceedings of the 15th International Academic MindTrek Conference: Envisioning Future Media Environments, MindTrek, 2011.

[۴۷] یوسفی، عطیه، "بازی وارسازی؛ فناوری نوین تعاملی در خدمت تحول،" مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.

[48] j. Zhouying, Global Technological Change From Hard Technology to Soft Technology, intellect, 2013.

[۴۹] معتمدنژاد، کاظم، "مبانی و اصول تبلیغات سیاسی،" رسانه، ۱۳۸۷، ۱۱۴-۷۹، pp.

[50] Conzelmann, Beyond the carrot and the stick: State reporting procedures in the World, London: Routledge, 2008.

[51] R. B. a. V. B. Joachim J, "International organizations and implementation: Pieces of the puzzle," p. 3–18, 2008.

[52] J. Schemmel, "The ESA Guidelines: Soft Law and Subjectivity in the European Financial Market—Capturing the Administrative Influence," Indiana Journal of Global Legal Studies Vol. 23 #2, pp. 455-503, 2016.

[53] P. V. Gossum, B. Arts and K. Verheyen, ""Smart regulation": Can policy instrument design solve forest policy aims of expansion and sustainability in Flanders and the Netherlands?," Forest Policy and Economics, pp. 23-34, 2012.



#### گزیده سیاستی

کار بست ابزار های نرم از طریق ایجاد زمینه فعالیت های داوطلبانه، مشارکتی، تنظیم گرانه، مبتنی بر هنجارها و متناسب با مقتضیات محلی، باعث اجرای بهتر و کارآمدتر تصمیم های می شوند. گزارش حاضر با مفهوم شناسی و بررسی جایگاه ابزار های نرم در حکمرانی و شناسایی ابزار های نرم مطرح شده در ادبیات علمی، به آشنایی و ضرورت کار بست این ابزارها در ارتقای نظام قانون گذاری پرداخته است.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)