

درآمدی بر مبانی، رویکردها و الگوهای «نظام مشاوره سیاستی»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۲۷۱
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۹/۱۳

عنوان گزارش:

درآمدی بر مبانی، رویکردها و الگوهای «نظام مشاوره سیاستی»

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

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه مدل‌ها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین کننده:

رضا باقری پور

مدیر مطالعه:

حیدر نجفی رستاقی

اظهار نظر کنندگان:

سید احسان رفیعی علوی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین زاده (دفتر مطالعات مدیریت)،
مهدی خسروی (دفتر مطالعات حکمرانی)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء بزرگی

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام مشاوره سیاستی

۲. مراکز سیاست‌پژوهی

۳. نظام اندیشگاہی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۱/۲۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. مختصات مفهومی نظام مشاوره سیاستی.....	۱۲
۴. الگوهای تحلیل و مباحث برجسته در نظام مشاوره سیاستی.....	۱۴
۵. ظرفیت‌های نهادهای مشاوره سیاستی.....	۲۴
۶. افق‌های مشاوره سیاستی برای پژوهشگران.....	۲۶
۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۷
منابع و مأخذ.....	۳۲

فهرست جدول‌ها

جدول ۱. قسمتی از پیشینه پژوهش‌های نظام مشاوره سیاستی.....	۱۱
جدول ۲. تحلیل نظام مشاوره سیاستی کشورهای وست‌مینستر توسط هالیگان بامدل جانمایی مکانی.....	۱۵
جدول ۳. چهار جامعه مشاوران سیاست براساس پژوهش هاوالت و واکر.....	۱۷
جدول ۴. الگوی وزلی.....	۱۷
جدول ۵. توضیحات چهار نقش مشاوره سیاستی کنوتن.....	۲۱
جدول ۶. تقسیم‌بندی محتوایی مشاوره براساس پژوهش پراسر.....	۲۱
جدول ۷. الگوی گرفت و هاوالت.....	۲۲
جدول ۸. تقسیم‌بندی سه‌گانه هاوالت.....	۲۲
جدول ۹. معماهای تنظیمات نهادی ون توییست.....	۲۵

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. حدود موقعیت مشاوره از نگاه وزلی.....	۱۲
شکل ۲. الگوی جانمایی مکانی برنز و بلوم.....	۱۶
شکل ۳. چهار نقش مشاوره سیاستی کنوتن.....	۲۰
شکل ۴. شمای کلی گزارش.....	۲۷



درآمدی بر مبانی، رویکردها و الگوهای «نظام مشاوره سیاستی»

چکیده



نظام مشاوره سیاستی به مجموعه‌ای درهم‌تنیده و متنوع و البته منحصر به فرد از بازیگران مختلف درون یک واحد سیاسی اطلاق می‌شود که دانش، اطلاعات و اقدام‌های جایگزین را به تصمیم‌گیران پیشنهاد و توصیه می‌کند. قبل از این نیز در اندیشکده‌ها، مراکز تحقیقاتی دولتی، پژوهشگاه‌ها و ... نیز مطالعه می‌شدند و پیوند آنها با سیاستگذاری بررسی می‌شد؛ اما آنچه که توجه پژوهشگران به نظام مشاوره سیاستی را ضروری می‌سازد، نگاه نظام‌مند یا همان سیستمی به این مفهوم است؛ به عبارتی، این خصیصه یعنی نگاه نظام‌مند (سیستمی)، وجه ممیزه مطالعات این چارچوب نسبت به سایر مطالعات در مورد اندیشکده‌ها، پژوهشگاه‌ها و هر موجودیت مشورتی دیگر است. در قالب این چارچوب مشاوره سیاستی به‌عنوان بخش مهم از نظام کلان سیاستگذاری، واجد اجزای مختلف، تاریخچه‌های متمایز، پویای درونی منحصر به فرد یا مشترک و ... شناخته می‌شود. شکلی از مطالعه که تا قبل از آن در این سطح وجود نداشت. ادبیات علمی مشاوره سیاستی تاکنون با رهیافت‌هایی نظیر رهیافت‌های موقعیتی و جانمایی مکانی، بیرونی شدن، سیاسی شدن و یا موضوع‌هایی نظیر ظرفیت مشاوره سیاستی، به توضیح ابعاد مختلف این نظام پرداخته است. با این همه به نظر به‌علت بداعت و نورستگي پژوهشی و تألیفی، ادبیات نظام مشاوره سیاستی هنوز مشمول گذر زمان و تثبیت و طبقه‌بندی نظری نشده است. این گزارش، تلاشی مقدماتی برای تبیین نظری ادبیات نظام مشاوره سیاستی در فضای سیاستگذاری ایران است. کوشش شده تا عمده الگوها و مفهوم‌پردازی‌های تثبیت شده این چارچوب مطالعاتی جمع‌آوری شده و با دسته‌بندی مقدماتی، جانمایی هر یک از آنها در پهنه مطالعات مشاوره سیاستی روشن شود که پژوهشگران به این ترتیب می‌توانند با آرایشی منظم و قابل فهم از این ادبیات روبه‌رو شوند. رئوس ادبیات علمی این چارچوب در سه سرفصل الگوهای مکانی، محتوایی و ظرفیت سیاستی طبقه‌بندی شد.



بیان / شرح مسئله

«مشاوره سیاستی» اکنون دو دهه است که به یکی از موضوع‌های برجسته مطالعات سیاستگذاری تبدیل شده است. امروزه ارائه توصیه سیاستی به تصمیم‌گیران بسیار فراتر از قالب‌های سنتی و مشاوره‌های درگوشی و فردبه‌فرد است. نهادهای ارائه‌دهنده مشاوره سیاستی تنوع یافته‌اند و جنس مشاوره‌های مورد تقاضا نیز از صرف یک راهنمایی تحلیلی فراتر رفته است. اکنون می‌توان در خصوص مشاوره سیاستی این‌گونه گفت که با یک نظام (سیستم) مواجهیم که اجزا و پویای درونی آن، موضوعی درخور برای مطالعه و مذاقه است. گزارش حاضر در مقام معرفی این چارچوب مطالعاتی به پژوهشگران ایران، خلاصه‌ای کوتاه و فشرده از ادبیات علمی نظام مشاوره سیاستی ارائه خواهد داد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- ✓ تحلیل نظام مشاوره سیاستی تاکنون ادبیات قابل توجهی ایجاد کرده که به صورت کلی می‌توان آنها را در سه دسته تقسیم‌بندی کرد. رویکردهای عمده تاکنون براساس: ۱. جانمایی مکانی یا ۲. ارتباط و محتوا و ۳. ظرفیت مشاوره به تحلیل مشاوره سیاستی پرداخته‌اند. این ادبیات رو به توسعه بوده و به همین قاعده، گسترش رویکردها به شماری بیش از موارد ذکر شده امکان دارد.
- ✓ مشاوره سیاستی نقش یا فعالیتی بسیط نیست. مشاوره در عرصه سیاست بر طیفی از نقش‌ها و کنش‌های متعدد دلالت می‌کند. یک نظام سیاستگذاری با داشتن این غنا و تنوع می‌تواند فعالیت حرفه‌ای داشته باشد.
- ✓ تفکیک دقیق مشاوره به دو نوع سیاسی یا علمی و شواهد پایه در واقعیت چندان مصداق ندارد. عمل مشاوره سیاستی به صورت تنگاتنگی در جوار با سیاست تعریف می‌شود و تنها می‌توان براساس کیفیت آنها را از یکدیگر تفکیک کرد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- ✓ مراکز مشاوره سیاستی دولتی^۱ که معمولاً ذیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها به انجام امور پژوهشی مبادرت می‌ورزند از آنجاکه خود آنها متولی امر پژوهش هستند، کمتر مورد پژوهش قرار می‌گیرند. فایده‌مندی این نهادها از منظر مشاوره سیاستی و نه صرفاً سیاست‌پژوهی کمتر مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین این نهادها مصرف‌کننده منابع عمومی نیز هستند، رتبه‌بندی و حسابرسی آنها براساس چارچوبی از الزامات مشاوره سیاستی لازم بوده و ارتقای حکمرانی از این ناحیه را به‌دنبال دارد.
- ✓ وقتی پای اندیشکده‌ها و نهادهای مشاوره سیاستی غیردولتی به میان می‌آید به‌منظور هرگونه مداخله باید به یک ملاحظه بسیار اساسی دقت کرد؛ آن اینکه نهادهای مشورتی، به‌علت اینکه امر مشاوره سیاستی در ایران هنوز به‌خودی‌خود یک فعالیت حرفه‌ای قلمداد نمی‌شود، برای شناسایی یا بهره‌مندی از مزایا، به‌سمت دو الگو از سازماندهی میل می‌کنند. دو الگو که برای اندیشکده‌ها و حتی نهادهای سیاست‌پژوهی دولتی می‌توان از آن به‌عنوان ورطه یاد کرد. اول ورطه دیوان‌سالاری و دوم ورطه آکادمی. این نهادها برای اثرگذاری، ثبات، بهره‌مندی و هر علت دیگری معمولاً یا به‌عنوان بخشی نامولد و مرده در دیوانسالاری و روندهای بوروکراتیک قرار می‌گیرند و عملاً از مشاور به کارمند تبدیل می‌شوند و یا مناسبات دانشگاهی را پذیرفته و به واحدهایی شبیه به پژوهشکده تبدیل می‌شوند.
- ✓ در اولین خیز قانونگذارانه برای این نهادها، بند «پ» ماده (۹۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت، حاوی احکامی است که تفسیر و اجرای آن بدون توجه به شرط بالا می‌تواند ضربه‌ای مهلک به پیکره مشاوره سیاستی کشور وارد کند. اندیشکده‌ها و مراکز سیاست‌پژوهی دولتی اساساً باید تا حد امکان از رویه‌های بوروکراتیک دور باشند. در صورت لزوم مداخلات دولتی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نباید نگاه تصدی‌گرایانه به این مراکز داشته باشد و ضرورت دارد نقش حمایتی خود را محقق سازد.
- ✓ به‌نظر بهتر است تدبیر امور مراکز مشاوره سیاستی غیردولتی، به‌عنوان نگرش و فرهنگ سازمانی دنبال شود و نه تکلیف قانونی که دسترسی یا منابعی را برای اندیشکده‌ها تضمین و قطعی کرده باشد. اساساً محرک اصلی‌ای که یک اندیشکده را به‌معنای صحیح آن به مشاور سیاستی تبدیل می‌کند، تکاپوی روزافزون آن برای گسترش دسترسی و اثرگذاری و جذب منابع است. تضمین هر یک

1. State



از این موارد، مشاور سیاستی را دچار رخوت کرده و عرصه مشاوره سیاستی را حتی آماج سودجویی یا فعالیت‌های نمایشی می‌کند. هر نوع نگرش مقررات باید معطوف به «گسترده کردن امکان‌ها» نه تضمین یا اعطای منابع و امکانات باشد.

✓ در مقام جمع‌بندی تمام توصیه‌های قبلی باید گفت مسئله اصلی نسبت به نظام اندیشگاهی «افزایش توانمندی» اندیشکده‌ها با خود آنها باشد. مسئله اندیشکده‌ها «رسمیت یا شناسایی» و یا «تقویت و تزریق منابع» نیست. راهبرد سیاستگذار باید تنها باز کردن عرصه‌های جدید برای بازیگری و رقابت و تعامل باشد؛ به عبارتی مکعب کنشگری اندیشکده‌ها باید به‌مرور بزرگ‌تر شود تا بازیگر فعال‌تر بتواند عرصه بیشتری را زیر پای خود داشته باشد؛ نه اینکه با بهانه کمک، آن‌هم از منابع عمومی، از بازیگری که توان یا تمایلی به حرکت ندارد تقاضای فعالیت کرد و این‌گونه عرصه را برای موجودیت‌هایی بارور ساخت که به مشاوره سیاستی تعلق ندارد.

✓ اندیشکده‌ها و نظام اندیشگاهی را باید وادار به ارائه مشاوره دقیق ساخت. اندیشکده‌ها معمولاً توصیه‌هایی می‌کنند که در صورت شکست، قضاوتی علیه آنان صورت نگیرد. به‌منظور ارتقای سطح سیاست‌پردازی اندیشکده‌ها، می‌توان راه را برای ورود آنها با عرصه اجرا به طرق مختلف باز کرد. به‌عنوان مثال می‌توان همان اندیشکده‌ای که یک طرح خاص در زمینه نفت، کشاورزی یا انتخابات ارائه می‌دهد را به‌سمت مشاور عملیاتی آن پروژه گمارد و ظرفیت اندیشکده را حتی در اجرا به‌کار گرفت. در سطح وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی این پیشنهادی عملیاتی و ممکن است.

✓ فضای اندیشگاهی کشور به‌شکل نامتعارفی به‌شدت غیرشفاف است. به‌رغم وجود حجم زیادی پروژه و اندیشکده، آمار و شواهد هیچ پروژه و یا منابع مبادله شده‌ای وجود ندارد. سازمان‌های دولتی باید موظف باشند تا روابط خود را با اندیشکده‌های کشور شفاف کنند. نوع همکاری، عنوان همکاری و منابع مصروفه باید به‌صورت شفاف ارائه شود. این شفافیت از طرف اندیشکده‌ها نیز باید ایجاد شده و موظف باشند تا مبادلات مالی خود را به‌صورت برخط اعلام کنند. این شفافیت می‌تواند به‌موجب قانون مقرر شود.

✓ همکاری و تنوع‌آفرینی در همکاری با مراکز مشاوره سیاستی می‌تواند به سرفصلی از امتیاز و شاخص رتبه‌دهی به دستگاه‌های دولتی در رویه‌هایی نظیر جشنواره شهید رجایی یا سامانه دولت‌سنج تبدیل شود. سازمان امور اداری و استخدامی باید خلاقیت و امکان‌آفرینی دستگاه‌های دولتی برای مشارکت‌دهی مراکز مشاوره سیاستی را به ردیف از برنامه خود در پایش و ارزیابی دستگاه‌های دولتی تبدیل کند. با این‌گونه ابزارها می‌توان در همان راهبرد مذکور در بندهای قبلی مبنی بر «ایجاد فرهنگ سازمانی به‌جای وضع قانون» را پیگیری کرد.

۱. مقدمه

سیاست و حکومت منهای مشاوره سیاستی تقریباً در هیچ برهه تاریخی قابل تصور نیست. در قدیم نیز همواره مشاور یا وزیر مشورت‌دهنده‌ای در کنار پادشاهان وجود داشته است. با این حال به شکلی جدید و در چارچوب مطالعات مربوط به سیاستگذاری، این جزء از پیکره سیاستگذاری از دهه ۷۰ میلادی مورد توجه قرار گرفته است. عمده این مطالعات البته توصیه‌های سیاستی را از زاویه منظر فلسفی و هنجاری مورد دقت قرار داده‌اند [۱]. مطالعه استقرایی و عینی و تحلیل درونی سازوکارهای مشاوره سیاستی را می‌توان از دهه ۹۰ و از پژوهش‌های جان هالیگان (۱۹۹۵) پی گرفت. خلق مفهوم «نظام مشاوره سیاستی»^۱، برونداد نگاه نظام‌مند به مشاوره سیاستی و تأیید پیچیدگی‌ها و پویای‌های درونی آن بود که هالیگان انجام داد [۲].

با وجود تغییر در بازیگران و متغیرها، مطالعات نظام مشاوره سیاستی حول پاسخ به ردیف خاصی از پرسش‌ها شکل می‌گیرد. اینکه نظامات گوناگون مشاوره سیاستی چگونه شکل می‌گیرند؟ چه مؤلفه‌هایی بر تأثیر کنش واحدهای مشاوره سیاستی اثر فزاینده دارد؟ واحدهای درون نظام چگونه پیکربندی شده‌اند؟ این واحدها و آرایش بین آنها چگونه و تحت چه متغیرهایی در طول زمان تغییر می‌کند؟ و اینکه آیا می‌توان به صورت کلی پویای‌های مشترکی در باب همه نظام‌های مشاوره سیاستی شناسایی کرد؟

نظام مشاوره سیاستی تنها یک کنجکاو پژوهشی نیست. صحبت در مورد نظام مشاوره سیاستی صحبت از توان و ظرفیت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در هر کشور است. از مسیر این روزنه پژوهشی می‌توان به شناسایی ظرفیت‌ها و جهت‌دهی به آنها براساس نیازهای نظام حکمرانی جمهوری اسلامی (به‌عنوان مثال در موضوع اندیشکده‌ها) اقدام کرد. توزیع مناسب توان مشاوره سیاستی در همه موضوع‌های کشور و جلوگیری از انباشت پژوهش در یک بخش و فقدان پژوهش در بخش دیگر از مسیر مطالعه و پایش مشاوره سیاستی در کشور می‌گذرد. سطوح بالایی از نظام سیاسی از این زاویه امکان ارزیابی و آسیب‌شناسی دارد. برای مثال می‌توان به قوه مجریه و شخص رئیس‌جمهور اشاره کرد که ظرفیت‌های محدودی در موضوع مشاوره سیاستی دارد. در سطوح دیگر و در مواردی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که به‌نحو تخصصی و روشن با یک بازیگر عرصه مشاوره سیاستی روبه‌رویم، کاربست آموزه‌های مشاوره سیاستی بدهت و ضرورت مضاعف نیز دارد. این مطالعات درحقیقت در حکم مطالعات «تحقیق و توسعه» مرکز پژوهش‌های مجلس است که افزایش توانمندی این مرکز را در راستای تحقق مأموریت‌هایش دنبال می‌کند. توسعه ظرفیت نمایندگی مرکز نسبت به ذی‌ربطان و آحاد و اقشار جامعه، افزایش اعتبار علمی، برجستگی سیاسی، توسعه همکاری با واحدهای غیردولتی و ... مسائلی است که نظام مشاوره سیاستی به همین منظور به بحث و پژوهش می‌گذارد.

پژوهش حاضر به‌عنوان درآمدی بر مطالعات نظام مشاوره سیاستی در کشور، اگرچه اشاراتی مختصر به موضوع ایران خواهد داشت اما مسئله و هدف آن، ارائه مرور ادبیات و جمع‌بندی از پژوهش‌های مشاوره سیاستی به صورت محض و تئوریک است. بررسی زمینه ایران و مسائل و چالش‌های آن می‌تواند موضوع پژوهش‌های متعدد بعد از این باشد که این گزارش به نوعی بنیان نظری آنها را فراهم می‌کند.



۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. پیشینه تقنین

نظام مشاوره سیاستی بازیگران مختلفی را در برمی‌گیرد و این چارچوب مطالعاتی بر موجودیت‌های متعددی دلالت دارد که اندیشکده تنها یکی از آنهاست. اندیشکده‌ها نیز به تبع تاریخچه کوتاه و نه‌چندان بلندمدت خود، هنوز جایی در فقرات اسناد سیاستی پیدا نکرده‌اند. برخی شرکت‌های دانش‌بنیان را مفهومی می‌دانند که با آن می‌توان راهی بین اندیشکده‌ها و اسناد سیاستی و حمایت‌های آن باز کرد. ابتکاری که با توجه به ماهیت اقتصادی پررنگ مقوله دانش‌بنیان‌ها، کمتر امکان تحقق داشته است [۳].

نزدیک‌ترین مداخل در اسناد سیاستی رسمی کشور به موضوع مورد نظر را می‌توان از این قرار دانست:

✓ **سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری:** ماده ۹- رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: **جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری.** در همین راستا، از جمله مصادیق بند جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد، تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری می‌توان به ظرفیت مراکز و نهادهای مشاوره سیاستی اشاره کرد.

✓ **قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی:** در ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز به بهره‌گیری از ظرفیت‌های تخصصی علمی و مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه اشاره شده که با موضوع نهادهای مشاوره سیاستی هم‌راستایی دارد.

ماده ۱۴۲- هم‌زمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه **کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد** و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانونگذاری و پیشنهادها، کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانونگذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.

✓ **قانون شرح وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی:** مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان بازوی اصلی تحقیقاتی در قوه مقننه، نقش مؤثری در ایجاد نظام مشاوره سیاستی مجلس شورای اسلامی داشته به‌طوری‌که در ماده (۱) قانون شرح وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به بهره‌گیری از نظرات محققان و پژوهشگران و انجمن‌های علمی و تخصصی و ... تأکید شده است.

ماده ۱- هدف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی فراهم آوردن زمینه‌های لازم در جهت کارشناسی هرچه بهتر قوانین، پشتیبانی علمی و پژوهشی متناسب با وظایف مجلس شورای اسلامی و بهره‌برداری از اطلاعات و تحقیقات کارآمد در امر قانونگذاری است که وابسته به مجلس شورای اسلامی بوده و در این قانون اختصاراً «مرکز» نامیده می‌شود.

ماده ۲- وظایف مرکز عبارتند از: ... ب- **گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادهای، گروه‌ها، انجمن‌های علمی و تخصصی و احزاب سیاسی و افکار عمومی** در مورد نیازهای جامعه از نظر قانونگذاری.

به‌عنوان جمع‌بندی در این بخش، اگرچه می‌توان از همین مندرجات، زیربنایی برای رسیدگی به موضوع مورد نظر در نظام

سیاستگذاری کشور یافت اما چیزی که از خلال این پراکندگی و دلالت‌های مبهم روشن است اینکه نظام مشاوره سیاسی و واحدهای مشورتی-سیاستی به صورت خاص در اسناد سیاستی رسمی کشور بسیار کم‌رنگ بوده و ضرورت دارد تمهیداتی برای ایجاد قوانین مؤثر در این حوزه مورد توجه مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

۲-۲. پیشینه پژوهشی

ماهیت این گزارش، ماهیتی ترویجی و براساس جمع‌بندی ادبیات علمی است؛ به همین جهت کلیت این گزارش به نوعی ارائه یک پیشینه پژوهشی نسبتاً مفصل از نظام مشاوره سیاسی است. با وجود این، برخی از پژوهش‌های مهم و اثرگذار در این موضوع، به صورت مستقل در جدول معرفی می‌شود.

جدول ۱. قسمتی از پیشینه پژوهش‌های نظام مشاوره سیاسی

پژوهش	کلیت بحث پژوهش
Emamian, and Bagheripour [۳۸] (۲۰۲۴)	این مقاله به‌عنوان اولین پژوهش نظام مشاوره سیاسی در مورد ایران، سعی کرده تا یک دید کلی از تاریخچه نظام مشاوره سیاسی این کشور ارائه دهد و افق‌های آن را مفهوم‌پردازی کند. این پژوهش، به نوعی بیرون کشیدن مفاهیم مشاوره سیاسی از درون نظامات وست‌مینستری و آزمون آنها در زمینه‌های متفاوت نیز است. براساس این پژوهش پویان‌های مشاوره سیاسی ایران را می‌توان طی یک تاریخچه‌چهل‌ساله در قالب وضعیت‌هایی نظیر نهادینگی، سیاسی‌شدگی محدود، بیرونی شدن و فناورانه شدن نشان داد.
Marciano and Craft, [۳۹] (۲۰۲۳)	همان‌گونه که در ادامه این گزارش توضیح داده خواهد شد، یکی از مفاهیم و شاخص‌های تقسیم‌بندی مشاوره سیاسی، میزان کنترل دولت بر نهادهای مشورتی است. این مقاله با فراروی تقسیم‌بندی بسیط حول این مفهوم، براساس سطح مشارکت دولت و میزان قدرت و اختیار آن برای اثرگذاری بر واحدهای مشورتی، چهار گونه از مدیریت نظام مشاوره را در بین کشورهای مختلف شناسایی می‌کند. مدل‌های مدیریت و اداره ساز و برگ مشاوره سیاسی در این پژوهش با عناوین ۱. مقتدر، ۲. وابسته، ۳. آزاد و ۴. غایب نام‌گذاری و مفهوم‌پردازی شده‌اند.
Afshani and Emamian [۱۲] (۲۰۲۴)	این مقاله به مطالعه موردی موضوعی مرتبط با ایران یعنی برجام، درون چارچوب نظام مشاوره سیاسی پرداخته است. سامان مشاوره‌ای دو طرف عمده برنامه جامعه اقدام مشترک، یعنی ایران و آمریکا بررسی شده و تفاوت و شباهت‌هایی در پیکربندی مشورتی هر دو روشن شده است. برآیند این مقاله این است که سیاسی شدن بیش از حد و نفوذ لابی‌های خارجی به بی‌ثباتی و ناهماهنگی در سیاست خارجی ایالات متحده در مورد مسائل هسته‌ای منجر شده است. در مقابل، رویکرد امنیتی به برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی، توانایی استفاده از ظرفیت کامل نهادهای مشورتی دولتی و غیردولتی را تا حد زیادی کاهش داده است. حرکت به سمت سیاسی شدن و استفاده از فناوری‌های نوظهور نیز روند مشترک هر دو نظام مشاوره بوده است.
Craft and Halligan [۴] (۲۰۱۷)	در این پژوهش، پژوهشگران ناظر به چهار نظام وست‌مینستر (کانادا، بریتانیا، استرالیا، نیوزلند) پژوهش‌هایی از منظر مشاوره سیاسی صورت داده‌اند. هدف از این کار، نشان دادن روندهای مشترک نظامات مشاوره سیاسی در این کشورهاست. سیاسی شدن و بیرونی شدن از جمله پویان‌های اصلی این دسته از کشورهاست که کیفیت رخداد آنها در هر کشور بسته به سرعت، شدت و توالی، متمایز بوده است.
Vesely [۵] (۲۰۱۷)	این پژوهش به چارچوب‌بندی مشاوره سیاسی پرداخته است. پژوهشگر در این مقاله حدود فعالیت مشاوره سیاسی را نسبت به سایر کنش‌های سیاستی معین کرده است. همچنین در این مقاله مشاوره سیاسی به‌عنوان پدیده‌ای چند سطحی، در سطوح مختلف فردی، نهادی، ملی و ... مفهوم‌پردازی شده است.
Galanti, and Lippi [۶] (۲۰۲۳)	گاراتی و لیبی در این مقاله نهادهای دولتی مشاوره سیاسی ایتالیا را بررسی کرده‌اند. معیارها و ابزارهای سنجش آنها برای الهام گرفتن جهت انجام پژوهش‌های مشابه (مثلاً در ایران) برای پژوهشگران مفید خواهد بود. آنها حرکت نهادهای سستی به سمت چند بنیادی (هیبریدی شدن) را روشن کردند. به بیان آنها، نهادهای دولتی مشاوره سیاسی از برج عاج دانشمندی و ارائه گفتارهای علمی پایین آمده و نقش‌های متعددی را انجام می‌دهند.
Connaughton [۷] (۲۰۱۰)	کنونتن مبتنی بر مشاهداتش از نظام سیاسی ایرلند، براساس دو بردار یعنی میزان سیاسی شدن و میزان نزدیکی به اجرا و عملیات، چهار نوع نقش مشاوره سیاسی شناسایی کرده است. این چهار نقش شامل مهاجم، متخصص، هماهنگ‌کننده و مدافع است. او با این پژوهش، مفهوم مشاور را از ایهام خارج کرد و لزوم پر بودن سبب سیاستگذاری از ابعاد مختلف مشاوره را یادآور شد.
Craft and Howlett [۸] (۲۰۱۳)	بیرونی شدن و سیاسی شدن به‌عنوان دو پویان عمده نظامات مشاوره سیاسی در مصادیق مختلفی تأیید شده بود. اما در این پژوهش، پژوهشگران به دنبال این موضوع هستند که این دو پویان کلی، چه تأثیری بر مشاوره سیاسی گذاشته‌اند. مبتنی بر نتیجه، برآیند این دو پویان آن بوده که تمایزات شدید سنتی بین محتوای واحدهای درونی و بیرونی مشاوره سیاسی و بین ابعاد فنی و سیاسی توصیه‌ها محو شده است.
Veit, Hustedt and Bach [۹] (۲۰۱۷)	ویت و همکارانش توجه پژوهشگران را به جای محتوای مشاوره سیاسی به ظرفیت مشاوره سیاسی جلب کردند. از نظر آنها، نظام مشاوره سیاسی دارای ابعاد سه‌گانه ظرفیت سیاسی است که نهادهای مختلف در یک کشور هرکدام بخشی از این ظرفیت‌ها را پشتیبانی می‌کنند. ظرفیت‌های سه‌گانه از نظر آنها: ۱. برجستگی سیاسی، ۲. اعتبار علمی و ۳. نمایندگی است.

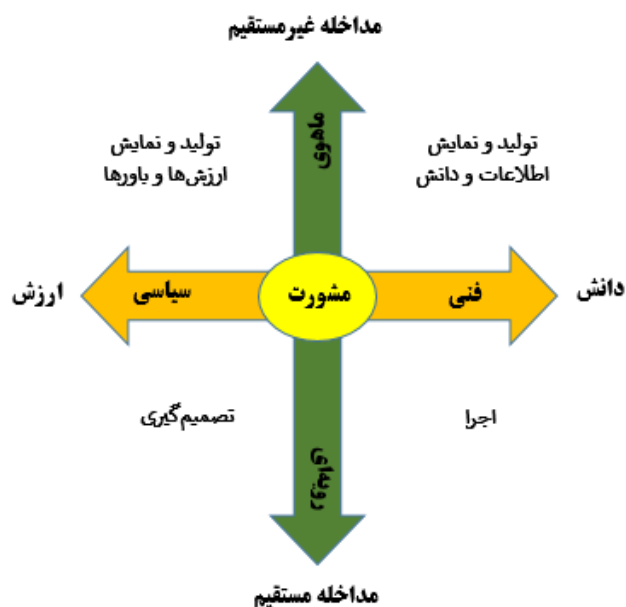
۳. مختصات مفهومی نظام مشاوره سیاستی

۳-۱. مشاوره سیاستی در آینه تعاریف مختلف

فهم نظام مشاوره سیاستی و قانع شدن برای مطالعه تخصصی آن و پذیرفتن عمل مشاوره به‌عنوان فعالیت حرفه‌ای با مختصات ویژه، از مسیر تعریف و تنقیح عمل مشاوره می‌گذرد. هالیگان (۱۹۹۵) اعتقاد داشت مفهوم مشاوره به معنایی که امروز درک می‌شود، پدیده‌ای نسبتاً جدید است. مجموعه وسیعی از فعالیت‌ها در مراحل مختلف فرایند سیاست از جمله پژوهش و تحلیل داده‌ها، راهنمایی، مدیریت جنبه‌های سیاسی، توسعه پیشنهاد، جمع‌آوری حمایت عمومی و ارزیابی نتایج همه‌وهمه در دایره دلالت‌های مشاوره سیاسی می‌گنجد [۲]، [۱۰]، [۱۲].

در تصور و تعریف مفهوم مشاوره سیاستی توسط پژوهشگران عام حوزه سیاستگذاری، اولین اشتباهی که ممکن است ایجاد شود برقراری این‌همانی بین مشاوره سیاستی و ارائه شواهد و مستندات عینی و علمی است. به همین جهت پیترز و بارکر (۱۹۹۳) توصیه و مشاوره را نه به‌عنوان یک واقعیت علمی که به‌عنوان «دیدگاه یا نظر آگاهانه»^۱ تعریف می‌کنند [۱۳]. این چیزی غیر از تحلیل‌های علمی یا نتایج پژوهش تحلیلگران سیاست است؛ اگرچه می‌تواند آن را نیز شامل شود. اما فعالیت مشاوره، عملی ناظر به تحلیل مسائل و ارائه راهنمایی‌ها یا راهکارهایی برای حل بخشی یا تمام مسئله‌ای خاص است که از کارکنان اداری گرفته، تا منصوبان سیاسی و اندیشکده‌ها و بخش خصوصی یا حتی دوستان و حلقه‌های نزدیکی که ارتباطشان با تصمیم‌گیرندگان اساساً سیاسی یا سیاستی نیست نیز می‌توانند ارائه‌دهنده آن باشند [۱۴]. البته باید اضافه کرد که شئون متعدد و جایگاه‌های پراکنده مشاوره، توضیح دقیق نقش مشاوره و اشاره مستقیم به موجودیت مشاوره‌دهنده را برای پژوهشگران با دشواری روبه‌رو ساخته‌است. وزلی (۲۰۱۷) برای روشن کردن حدود این فعالیت، از مسیر تعیین موقعیت مشاوره نسبت به سایر موقعیت‌ها در فرایند سیاستگذاری اقدام می‌کند [۵]. در نمایی که او رسم می‌کند، بردار افقی، دانش و ارزش را به‌مثابه دوگانه کلاسیک دانشگاهی روبه‌روی هم قرار می‌دهد.

شکل ۱. حدود موقعیت مشاوره از نگاه وزلی [۵]



در طیف دانش، فعالیت‌هایی قرار می‌گیرد که دانش و اطلاعات در مورد سیاست ارائه می‌دهند و در طیف ارزش نیز فعالیت‌هایی قرار دارد که ارزش‌های حول سیاست را محل توجه قرار می‌دهد. بردار عمودی کیفیت مداخله برای تغییر یا اجرای سیاست را روشن می‌کند.

1. Informed Opinion

اکنون موقعیت مشاوره، اگرچه وسیع اما حدود آن روشن است. مشاوره در میانه این طیف و بردار است. مشاوره مداخله مستقیم نیست اگرچه حمایت از مداخله هست؛ و یک فعالیت پژوهشی صرف نیست اگرچه به دانش و شواهد تکیه جدی دارد.

۲-۳. نظام مشاوره سیاستی

توجه پژوهشگران به توصیه‌های سیاستی معمولاً در قالب تحلیل افراد و دسته‌های خاصی از تصمیم‌گیران، تصمیم‌سازان و تحلیلگران سیاست نمود می‌یابد برای مثال، ملتسور در پژوهش‌های خود بر فعالیت‌های تحلیلگران سیاست دولت متمرکز بود (۱۹۷۵، ۱۹۷۶) در کنار او نلسون و یاکو (۲۰۱۲) و ولز (۲۰۱۲) تأثیر لابی‌ها و اتاق‌های فکر را مطالعه می‌کردند [۱۵]، [۱۶]، [۱۷]، [۴]. اگرچه چنین آثاری به آگاهی در مورد طیف وسیعی از بازیگران مشاوره سیاستی کمک می‌کند با این حال این‌گونه پژوهش‌ها هم‌افزایی و تعامل درونی اجزا و بازیگران متعدد را در نظر نمی‌گیرد؛ به عبارتی چنان‌که نظام (سیستم) مشاوره سیاستی تأکید دارد، به بلوغ و کلان‌نگری‌ای نمی‌رسد که بتواند توصیه سیاستی را در قالب یک سیستم باز بشناسد [۸].

ترکیب «نظام مشاوره سیاستی» نخستین بار سیمور اور (۱۹۸۷) پیشنهاد داد و پس از آن جان هالیگان (۱۹۹۵) به آن پرداخت. این اصطلاح جدید با این تعریف یعنی «مجموعه‌ای از بازیگران به‌هم‌پیوسته، با پیکربندی منحصر به فرد در هر بخش و قلمرو قدرت،^۱ که اطلاعات، دانش و توصیه‌هایی را ارائه می‌دهد» مفهوم‌پردازی شد. تعاریف دیگر نیز تقریباً هم‌پوشان با هالیگان، نظام مشاوره سیاستی را همین‌گونه وصف می‌کند [۲]، [۱۸].

بنا به گفته هالیگان، این تعریف گسترده حاکی از آن است که مرزهای یک سیستم مشاوره و توصیه، از چارچوب‌های سنتی درون دولتی فراتر رفته و در هر بخش و حوزه قضایی، مجموعه‌ای به‌هم‌پیوسته از بازیگران را تشکیل می‌دهند که یک پیکربندی منحصر به فرد دارند و این بازیگران اطلاعات، دانش و توصیه‌هایی را در مورد اقدام‌ها به سیاستگذاران ارائه می‌دهند [۱۹]، [۲]. عموم مطالعات قبل از این چارچوب، گذشته از اینکه مستقیماً بر مفهوم مشاوره با همین مختصات واقعی و همه‌جانبه آن تمرکز نداشتند، در بررسی‌های خود نیز عموماً بر طرف تقاضا تأکید می‌کردند. به‌صورت سنتی تحقیق در مورد دانش و تخصص در سیاستگذاری، تحلیل‌ها و نقدهایی درباره فرایندهای انتقال و استفاده از دانش در دولت ارائه می‌داد. مطالعات نظام مشاوره سیاستی در نقطه مقابل اگرچه همه زیست‌بوم مشاوره سیاستی را سوژه پژوهش خود قرار می‌دهد اما علاقه اصلی این چارچوب مطالعاتی، تمرکز بر سمت عرضه مشاوره سیاستی است. به همین جهت سازمان، ظرفیت‌ها و رفتار بازیگران مشاوره سیاستی بخش‌های عمده پژوهش‌های مشاوره سیاستی را شکل می‌دهد.

این مطالعات در اثر تراکم و پژوهش‌های تطبیقی متعدد بالاخره جنبه‌های هنجاری و توصیه‌ای نیز پیدا می‌کند. به این معنا که پس از بررسی سیستم‌های توصیه سیاستی در کشورها و زمینه‌های سیاسی مختلف نهایتاً می‌توان باب طرح نظر در مورد اصلاح و بهبود یک نظام مشاوره سیاستی و اساساً اصول لازم برای سیستم مشاوره را گشود [۲۰]. به‌عنوان مثال هالیگان نظری درباره یک سیستم مشاوره‌ای خوب طرح کرده است:

به‌نظر این عاقلانه است که معتقد باشیم یک نظام مشاوره مطلوب باید داخل دولت لاقلاً سه عنصر را دارا باشد: اول یک سازوکار مشاوره‌ای پایدار و قابل‌اعتماد داخلی که کارگزاران و کارمندان همان مجموعه دولتی تولید توصیه سیاستی می‌کند؛ دوم وجود یک مشاور سیاسی برای شخص وزیر و سوم نیز یک واحد تخصصی مرکزی دولتی که بتواند نظر و توصیه سومی هم به وزیر ارائه دهد [۲]. از همین نقطه به‌بعد است که جنبه‌های کاربردی مطالعات نظام مشاوره سیاستی آغاز می‌شود. این استفاده عملیاتی دلیل دیگری بر اهمیت این دستور کار پژوهشی است. اندیشکده‌ها، پژوهشکده‌ها، مراکز سیاست‌پژوه دولتی، آزمایشگاه‌های سیاستگذاری و ... سرگرم تجزیه و تحلیل مشکلات متعدد و ارائه راهکارهایی در مورد آن هستند. آنها معمولاً همه‌چیز را که به‌نحوی به عرصه عمومی مربوط باشد مورد تحلیل قرار می‌دهند. در این شلوغی معمولاً یکی از مهم‌ترین مسائل دولتی و عمومی را فراموش می‌کنند، یعنی خودشان را. پژوهش‌های مشاوره سیاستی در چنین شرایطی با هر واژه که آن را توصیف کنیم، از قبیل معاینه^۲، تحقیق و توسعه^۳ یا نگاه از

1. Jurisdiction
2. Check Up
3. R&D



بالا، بهره‌های واضحی برای اصلاح و بهبود عملکرد نظام حکمرانی یک کشور دارد. در نهایت نظام مشاوره سیاستی را می‌توان مجموعه‌ای از بازیگران متشکل از عاملیت‌های فردی یا نهادی قلمداد کرد که به تولید و ارائه هر چیزی در قامت مشاوره (دانش، اطلاعات، پیشنهاد، بسیج و حمایت‌های عمومی و...) به‌منظور اثرگذاری بر سیاستگذاری در یک حوزه قضایی (کشور، منطقه) اقدام می‌کنند.

۳-۳. چارچوب‌های نزدیک

بخشی از پیرایش مفهوم مشاوره سیاستی را می‌توان از ناحیه تمایز با چارچوب‌ها و نظریه‌های نزدیک به آن انجام داد. در نگاه اول ممکن است با تعریف نظام مشاوره سیاستی به‌عنوان چارچوبی برای پژوهش‌های ارائه‌دهنده توصیه سیاستی، مسئله هم‌پوشانی با چارچوب‌های پیشین به‌صورت یک تردید ایجاد شود. چارچوب جوامع معرفتی^۱ یا ائتلاف حامی^۲ از جمله چارچوب‌های نزدیکی هستند که اگرچه در مجاورت نظام مشاوره سیاستی قرار دارند اما مسئله‌مندی آنها به‌حد کفایت از یکدیگر متمایز است. جوامع معرفتی یا ائتلاف حامی اگرچه هر دو تا حدی ناظر به جمعی از کنشگران یا سازماندهی‌هایی از بازیگران مختلف هستند که در شکل‌دهی به سیاست دخیلند اما تعیین‌کنندگی هنوز با سیاست یا جنبه‌های مختلفی از سیاست از قبیل یادگیری سیاستی، قدرت‌یابی یا ارزش‌های حاکم بر بازیگران است.

هاس (۱۹۹۲) جوامع معرفتی را به‌عنوان مجموعه‌ای متنوع از بازیگران سیاست مانند دانشمندان، کارشناسان دانشگاهی، مقامات بخش عمومی و سایر کارگزاران دولتی توصیف کرد که با منافع مشترک یا تفسیری مشترک از دانش به یکدیگر نزدیک و متحد شده‌اند. اعتبار و قدرت جوامع معرفتی از دانشی است که حول یک موضوع ایجاد می‌کنند [۲۱]. بازیگران یک جامعه معرفتی با خلق ادبیات علمی، دانش و گفتمان پیرامون یک مسئله، قرائت خاص خود را عمومیت داده و دستور کارهای جدید و رویکردهای نو به سیاست خلق می‌کنند. صورت‌بندی مسائل پیچیده از مزیت‌های جوامع معرفتی است [۲۲].

چارچوب ائتلاف حامی در مقابل چندان به نقش دانش و قدرت خلق چارچوب‌بندی‌های قانع‌کننده و فراگیرشونده متکی نیست. ائتلاف حامی، ترکیبی از بازیگران مختلف است که تمایل به هدفی مشترک، موجب به‌هم‌پیوستگی و انسجام افراد در یک گروه و حول موضوعی خاص شده است. این شبکه یا ائتلاف، غیررسمی بوده و معمولاً مقابل ائتلافی دیگر شکل می‌گیرد. این تقابل، چرخه و کنش و واکنشی در دامنه سیاستگذاری می‌سازد که شاید تا مدت‌های مدیدی نیز به طول بینجامد [۲۳].

مسئله جوامع معرفتی یا ائتلاف حامی اگرچه در صورت بیرونی آن، در دامنه مشاوره سیاستی نمود پیدا می‌کند اما مشاوره سیاستی به‌دلیل خود این مفهوم و به‌صورتی که به‌عنوان یک نظام در زیست‌بوم سیاستگذاری شناخته شود، مورد توجه قرار نمی‌گیرد. صحبت از مشاوره سیاستی، قواعد و پویاها و اصول آن، مقدم بر شناخت قسمتی خاص از یک نظام مشاوره در خصوص سیاستی خاص آن هم به‌دلیل توانایی ارائه یک صورت‌بندی جدید یا ایجاد اتحاد با وجود منافع مشترک است.

۴. الگوهای تحلیل و مباحث برجسته در نظام مشاوره سیاستی

در این بخش الگوهای تحلیل و مباحث برجسته در نظام مشاوره سیاستی مورد بحث قرار خواهد گرفت. مطالعات نظام مشاوره سیاستی مانند هر مطالعه دیگری براساس پرسش‌های مشخصی شکل گرفته است. اینکه نظامات مشاوره چگونه شکل گرفته‌اند؟ پیکربندی درونی اجزای آن چگونه است؟ چه پویا‌هایی در یک نظام و در مرحله بعد در بین نظامات مختلف می‌توان یافت؟ و نهایتاً اینکه چه چیزی ضریب تأثیر واحدهای مختلف یک نظام بر تصمیمات و سیاستگذاری را افزایش می‌دهد؟ که در بین همه این پرسش‌ها پرسش اخیر به نسبت اهمیت و سهم بیشتری در شکل‌دهی به این ادبیات نظری داشته است.

طرح‌های پژوهشی متعددی در دامنه این موضوع به انجام رسیده است. اما اگر بنا بر اصلی‌ترین ویژگی نظام مشاوره سیاستی که همان «نگاه سیستمی به مشاوره سیاستی» قرار داده شود، الگوهای تحلیلی که می‌تواند به‌عنوان جریان‌ها و انشعابات اصلی مطالعه

1. Epistemic Community
2. Advocacy Coalition
3. Model

و پژوهش تعریف شود به صورت کلی در دو یا به یک اعتبار در سه دسته قابل دسته‌بندی هستند: اول، الگوهای مبتنی بر جانمایی مکانی و موقعیت که چنانچه در ادامه تشریح خواهد شد، از بطن بررسی‌های آن، پویای بیرونی شدن شناسایی گردید؛ دوم، الگوهای محتوایی که پویای سیاسی شدن از اصلی‌ترین نتایج نظری آن بود؛ و نهایتاً دسته سوم پژوهش‌ها که بر ظرفیت نظام مشاوره سیاستی متمرکز است. دلیل تردید در احتساب جریان سوم به عنوان یک جریان اصلی همین است که این انشعاب، هنوز به حیث شمار پژوهش، تئوریک و کم‌پیشینه ارزیابی می‌شود اما به حیث منطق، استاندارد نگاه سیستمی را در خود دارد؛ شعبه حاشیه‌ای دیگری در نظام مشاوره سیاستی نیز به مطالعه توانمندی نهادی واحدهای مشاوره اختصاص دارد. این پژوهش‌ها واحد مشاوره سیاستی را مطالعه می‌کنند و نه نظام مشاوره سیاستی را؛ از همین جهت شاید تناسب لازم با سایر انشعابات برای قرار گرفتن در عرض آنها را نداشته باشد؛ اما به هر شکل، مطالعه واحدهای مشاوره سیاستی، مانند اندیشکده‌ها، قبل از این نیز انجام می‌شد؛ پس از نظام مشاوره سیاستی بود که مطالعه واحدها نیز دستخوش تغییر شد. به عبارتی، پژوهشگران معطوف به همان فضای سیستمی و مبتنی بر نتایج و روشنگری‌های نظام مشاوره سیاستی به سمت بازتعریف مختصات مطلوب واحدهای مشاوره سیاستی رفتند. پس این مطالعات نیز بیگانه با نظام مشاوره سیاستی نیست و در واپسین فقرات این گزارش گریزی به آنها زده خواهد شد.

۱-۴. الگوهای جانمایی مکانی

مدل‌های مبتنی بر جانمایی مکانی اولین پاسخ‌های پژوهشگران نظام مشاوره سیاستی بود و به عبارتی موج اول این مطالعات را در بر می‌گیرد. شروع این موج نیز با بنیان‌گذار این چارچوب مطالعاتی یعنی هالیگان بود. هم به عقیده هالیگان و هم سایر پژوهشگرانی که مدل‌های مکانی را برای توضیح نظام مشاوره سیاستی برگزیدند، فعالیت کلی مشاوره سیاستی در یک حوزه موضوعی یا سرزمینی خاص چیزی شبیه به بازار بود. بازاری که هم طرف عرضه و هم طرف تقاضا و هم دلالت و میانجیگرایی در آن وجود دارد. طرف عرضه در این بازار، همان منابع ارائه‌دهنده مشاوره و توصیه هستند که می‌توان آنها را همان دانشگاه‌ها، مؤسسه‌های تحقیقاتی، مراکز آمار و ... دانست. در طرف مقابل طبعاً تصمیم‌گیران در ضلع تقاضا قرار می‌گیرند. میان این دو نیز موجودیت‌هایی لازم است تا دانش کلی تولید شده از سوی طرف عرضه را با اقتضائات متعدد و لازم سیاستگذاری ترکیب کند و توصیه‌هایی قابل فهم و نزدیک به واقعیت اجرایی برای تصمیم‌گیران بسازد. عملی که مثلاً کارمندان و پژوهشگران دولت یا اندیشکده‌ها عهده‌دار انجام آن هستند [۲]. بر همین اساس آنچه در تأثیر میانجیگرها بر تصمیم‌سازان ضریب مثبت داشت، مکان و به صورت خاص نزدیکی آنها به تصمیم‌گیرندگان بود. بر اساس همین جانمایی مکانی و نزدیکی به موقف تصمیم، الگوهای معرفی شد. در این بین هالیگان پیش قدم بود؛ با این توضیح که در کنار مؤلفه نزدیکی، بعد دیگری با نام «کنترل دولتی» نیز به الگو و تقسیم‌بندی خود افزود. مؤلفه اخیر، ناظر به این واقعیت بود که گذشته از نزدیک و دور بودن هر واحد و بازیگر به جایگاه تصمیم‌گیری، در هر مکانی واحدهای مشاوره‌ای به کیفیت‌های گوناگون تحت کنترل دولت هستند [۲].

جدول ۲. تحلیل نظام مشاوره سیاستی کشورهای وست‌مینستر توسط هالیگان با مدل جانمایی مکانی

کنترل دولت		
زیاد	کم	موقعیت
مشاوران سیاستی ارشد وزارتخانه‌ها مشاوران آژانس‌های مرکزی واحدهای راهبردی سیاستی	منصوبان قانونی بخش دولتی	در استخدام دولت
نظام مشورتی سیاسی دفاتر وزرا دفتر نخست‌وزیر واحدهای موقت مجالس (مثلاً مجلس عوام انگلیس)	واحدهای دائم مشاوره سیاستی مراجع قانونی قانونگذاران (کنگره آمریکا)	داخل دولت
بخش خصوصی یا سازمان‌های غیردولتی طرف قرارداد سازمان‌های انجمنی وابسته به بودجه و مناصب دولتی سازمان‌های بین‌المللی فدرالی	اتحادیه‌های تجاری ذی‌نفعان انجمن‌ها انجمن‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی کنفدراسیونی	خارج از دولت

این ابداع نظر هالیگان، پایه الگوهای متعدد پس از خود شد که با اصلاحاتی تلاش می‌کردند تا شمولیت آن را افزایش دهند و فضای واقعی مشاوره سیاستی را واضح‌تر بازنمایی کنند.

شکل ۲. الگوی جانمایی مکانی برنز و بلوم [۲۴]



به‌عنوان مثال برنز و بلوم (۲۰۱۷) جای خالی «دانشگاه» را در مدل هالیگان فقدان جدی دانستند؛ دانشگاهیان در مدل هالیگان جایی نداشتند در صورتی‌که تراکم فعالیت مشورتی در این ناحیه از زیست‌بوم سیاست‌گذاری، غیرقابل چشم‌پوشی است. به همین منظور کماکان برپایه مفاهیم اولیه هالیگان یعنی کنترل و قرابت، الگوی جدیدی ارائه دادند. از نظر آنها سه حوزه عمده یعنی: ۱. عرصه درون دولت، ۲. عرصه دانشگاه و ۳. حوزه عمومی برای مشاوره سیاستی وجود دارد [۲۴]. بین این سه حوزه انواع دیگری حاصل از ترکیب این عرصه‌ها و تداخلات آنها وجود دارد که در شکل ۲ نشان داده شده است: همین حوزه‌های ترکیبی مشخص شده در شکل ۲ توجه ویژه‌ای را طلب می‌کند. به‌عنوان مثال کنشگران مرزی که در ناحیه ترکیبی دولت و دانشگاه قرار دارند و داده و شواهد را به زبان حکمرانی و تصمیم‌گیری ترجمه می‌کنند؛ این کنشگران به‌عنوان موجودیتی مشاوره‌ای مورد تأیید قرار گرفته و بسیاری از نهادهای این ناحیه در مدار اصلی اثرگذاری و تصمیم‌گیری قرار دارند. این موقعیت ممتاز گاهاً آنها را در موضع «دروازه‌بانی مشاوره» قرار می‌دهد. آنها نه تنها مشورت می‌دهند بلکه تصمیم می‌گیرند کدام مشورت بیرونی به گوش تصمیم‌گیران برسد. این نواحی ترکیبی، به‌صورت اختصاصی و فارغ از سه ناحیه عمده، ویژگی‌ها، امتیازات و آسیب‌های خاص خود را دارند. برنز و بلوم در نمودار خود، اندیشکده‌ها را حد فاصل عرصه دانشگاه و جامعه قرار می‌دهند. بر این اساس، طرح آنها تنها می‌تواند در برخی موارد پوشش‌دهنده واقعیت باشد. در زمینه‌های سیاسی مختلف این‌گونه نهادها در نواحی دیگری متولد می‌شوند. برای مثال به نظر در ایران، اندیشکده‌ها بیشتر حاصل ترکیب ناحیه دانشگاهی و ناحیه دولتی هستند و نهادهای ذی‌نفع یا بخش خصوصی تقریباً سهم خاصی از ایجاد این‌گونه نهادهای مشورتی نداشته است. الگوسازی براساس ابداع هالیگان به انحای مختلفی ادامه پیدا کرده است. هاولت و والکر (۲۰۱۲) براساس مطالعه‌ای بر کانادا، مفهوم «نزدیکی» هالیگان را نیز به دو قسمت بخش عمومی و خصوصی تفکیک کردند [۲۵]. به‌عبارتی مدل آنها در یک محور شامل دور یا نزدیک

بودن به تصمیم‌گیران و در محور دیگر به بخش عمومی یا خصوصی تقسیم می‌شد. بر همین اساس نیز چهار جامعه از مشاوران سیاست شامل: ۱. بازیگران اصلی، ۲. نزدیکان بخش عمومی، ۳. نزدیکان بخش خصوصی و ۴. مشاوران بیرونی در این الگو از یکدیگر تفکیک شد.

جدول ۳. چهار جامعه مشاوران سیاست براساس پژوهش هاوالت وواکر [۲۵]

بازیگران نزدیک	بازیگران پیرامونی	بخش عمومی / دولتی
بازیگران اصلی: آژانس‌های مرکزی، کارکنان اجرایی، تحلیلگران حرفه‌ای سیاست‌های دولتی	نزدیکان بخش عمومی: کمیسیون‌ها و کمیته‌ها، گروه‌های وظیفه، شوراهای تحقیقاتی / دانشمندان	
نزدیکان بخش خصوصی: مشاوران، کارکنان احزاب سیاسی، نظرسنجی‌ها	خارجی‌ها: گروه‌های منافع عمومی، انجمن‌های تجاری، اتحادیه‌های کاری، دانشگاهیان، اتاق‌های فکر، رسانه‌ها	بخش غیردولتی

بعد از این، وزلی (۲۰۱۳) با ترکیب دو الگوی هالیگان و کرفت-والکر، شکل دیگری از دسته‌بندی و تحلیل بازیگران یک نظام مشاوره‌ای را توصیه کرد. محورهای تقسیم‌بندی او شامل داخل / خارج دولت در یک سمت و در سمت دیگر کنترل / عدم کنترل دولت بود. بر همین اساس نیز چهار نوع محیط مشاوره شناسایی می‌شود که شامل داخلی نزدیک، داخلی پیرامونی، خارجی نزدیک و خارجی پیرامونی می‌شود.

گروه اول یا همان بخش داخلی نزدیک شامل سازمان‌های مدیریتی دولت مرکزی مانند وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابعه و همچنین سایر نهادهای دولتی است که مستقیماً در برابر سیاستمداران پاسخگو هستند. مشاور سیاستی در این بخش به‌عنوان کارمند بخش عمومی به استخدام درمی‌آید. در این بخش تصمیم‌گیرندگان می‌توانند مستقیماً از افراد در این مؤسسه‌ها مشاوره درخواست کنند و می‌توانند به‌طور مشروع انتظار دریافت سریع آن را داشته باشند.

جدول ۴. الگوی وزلی [۲۶]

کنترل حکومت (government)			
کم	زیاد		
داخلی پیرامونی	داخلی نزدیک	بله	قسمتی از بخش حکومتی (government)
بیرونی پیرامونی	بیرونی نزدیک	خیر	

گروه دوم از مشاوران، داخلی پیرامونی است. این نوع شامل مؤسسه‌های دولتی یا عمومی است که در فاصله بیشتری از کانون دولت مرکزی کار می‌کنند. این نهادها از این نظر نسبتاً خودمختار هستند که مستقیماً از سوی سیاستمداران منتخب اداره نمی‌شوند. سیاستمداران می‌توانند به‌طور غیرمستقیم بر کار این نهادها تأثیر گذارند؛ از مسیرهایی مانند تخصیص بودجه یا انتخاب مدیران این سازمان‌ها؛ باین حال، کار روزانه این نهادها به نسبت مستقل است. برای مثال، آنها در انتخاب موضوع‌ها یا همکاری‌های پژوهشی نسبتاً آزاد هستند و معمولاً از آنها انتظار نمی‌رود که مشاوره فوری ارائه دهند. باین حال آنها هنوز بخشی از دولت هستند و قرار است به‌عنوان بخشی از مأموریت خود به اداره دولت کمک کنند.

بخش سوم، یعنی همان بخش بیرونی نزدیک، مؤسسه‌های خارج از بخش دولتی هستند که مشاوره سیاستی را براساس قراردادی به بخش دولتی ارائه می‌دهند. آنها شامل سازمان‌های انتفاعی و غیرانتفاعی خارج از دولت می‌شوند که مأموریت، بودجه، دامنه و کیفیت



این مؤسسه‌ها بسیار ناهمگون است. آنچه آنها را به هم پیوند می‌دهد این واقعیت است که آنها بخشی از بخش دولتی نیستند بلکه از طریق تعهدات قانونی مندرج در یک قرارداد با آن مرتبط هستند. مشاوران و شرکت‌های مشاوره در اینجا اهمیت ویژه‌ای دارند. و نهایتاً چهارمین بخش، خارجی پیرامونی است. این بخش نیز مانند بخش فوق شامل واحدهای متنوع و ناهمگونی می‌شود. واحدهایی از قبیل گروه‌های منافع عمومی، انجمن‌های تجاری، اتحادیه‌های کارگری، دانشگاهیان، اتاق‌های فکر و رسانه‌ها. وجه مشترک این گروه این است که آنها به صورت داوطلبانه مشاوره ارائه می‌دهند و دولت در صورت عدم تمایل این واحدها نمی‌تواند آنها را به ارائه مشاوره سیاستی مجبور کند. همچنین محتوا و زمان توصیه‌ها صرفاً در اختیار این بازیگران است و تحت تأثیر دولت نیست [۲۶]. وزلی با وجود ارائه این الگو و توضیحات، انتقادهای خود را به این مدل‌ها حفظ کرد. به عقیده او این الگوها مواردی از مشاوره را به نحو روشن و متمایزکننده‌ای پوشش نمی‌دهد. به عنوان مثال جایگاه مشاوران سیاسی در این جداول چندان روشن نیست. درست است که می‌توان مشاوران سیاسی را نیز به دو قسمت داخلی یا خارجی تقسیم کرد منتها در صورت داخلی بودن، بین ماهیت عمل یک مشاور سیاسی و سایر کارمندان دولت که آنها را نیز در ردیف مشاوران داخلی طبقه‌بندی کرده‌ایم، تفاوت محسوسی وجود دارد. این نقد و نکته‌سنجی مقدمه‌ای بر گام بعدی پژوهش‌های مشاوره سیاستی است که در ادامه ذیل عنوان «سیاسی شدن» به آن پرداخته خواهد شد.

همچنین به عقیده وزلی مفهوم بخش دولتی و عمومی در کشورهای مختلف معانی گوناگونی دارد؛ بخش حکومتی^۱ گاهی مترادف با بخش دولتی^۲ و بخش عمومی^۳ هست و گاهی نیز نیست. این دقت نظری نیز چیزی است که این مدل‌ها باید درصدد پوشش آن باشند.

۲-۴. بیرونی شدن و سیاسی شدن، دو پوشش نظام مشاوره سیاستی

مرور ادبیات نظام مشاوره سیاستی تا همین نقطه، تأکید نظریه‌پردازان بر دو جریان عمده نظامات مشاوره سیاستی را به خوبی نشان می‌دهد. مسئله امتزاج مشاوره سیاستی با مشاوره سیاسی و مسئله بیرونی شدن نهادهای مشاوره‌ای دو موضوع مهمی است که ذیل عناوین بیرونی شدن^۴ و سیاسی شدن^۵، موج دوم مطالعات نظام مشاوره سیاستی را می‌سازد [۲۷]. به خصوص در زمینه کشورهای وست‌مینستری که خاستگاه اصلی این مطالعات است، پژوهشگران این دو پوشش عمده را شناسایی می‌کنند.

۱-۲-۴. بیرونی شدن

از همان ابتدای مطالعات مشاوره سیاستی هالیگان گفته بود که «منابع مشاوره، با مشارکت فزاینده بازیگران در داخل و خارج از سیستم دولتی، گسترش یافته است» [۲] و به نظر در این برآورد سایر پژوهشگران نیز با او اشتراک نظر داشتند [۲۶]. منابعی که سیاستمداران و تصمیم‌گیران اطلاعات و توصیه‌های سیاستی را از آن دریافت می‌کنند، به مرور تنوع بیشتری یافته است. این نهادهای متنوع که شامل اندیشکده‌ها، نهادهای خصوصی، واحدهای وابسته به اتحادیه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، آزمایشگاه‌های سیاستگذاری، مراکز نوآوری اجتماعی و ... است، از منظر جانمایی نهادی در بیرون از دولت قرار دارند. بیرونی شدن در تحلیل روند نظام مشاوره سیاستی نیز به همین معنا یعنی انتقال فعالیت‌های مشاوره‌ای که قبلاً در سازمان‌های دولتی انجام می‌شد به مکان‌های خارج از دولت است. این برآورد البته عمدتاً مستظهر به شواهدی از کشورهای وست‌مینستری نظیر انگلیس، کانادا، نیوزلند، آمریکا و استرالیا است. تعمیم آن به عنوان یک‌روند همه شمول نیازمند تحقیقات بیشتری در نظام‌های سیاسی مختلف است. چنانکه تحقیقات در مورد سوئد و فرانسه نشان می‌دهد این پدیده به اندازه‌ای که انتظار می‌رود، جهانی نیست [۲۸].

۲-۲-۴. محرک‌های بیرونی شدن

عوامل متعددی می‌تواند پیشران انتقال منابع مشاوره سیاستی از داخل دولت به بیرون از آن باشد. بررسی همین پیشران‌ها بخشی

1. Government sector
2. State sector
3. Public sector
4. Externalization
5. Politicization

از عناوین مقالات و پژوهش‌های مشاوره سیاستی را به خود اختصاص داده است. به عنوان مثال:

الف) انقباض و کوچک‌سازی دامنه دولت و دیوان‌سالاری همیشه یکی از فرضیات مطرح است. عناوینی مانند چابک‌سازی دولت، کاهش مداخله، برون‌سپاری، حذف دیوان‌سالاری زائد و ... از جمله مباحث پررونق سیاستگذاری و حکمرانی است و چنانچه این موضوع‌ها در یک نظام سیاسی به معنای واقعی پیگیری شود، احتمالاً نظام مشاوره سیاستی نیز از آن متأثر خواهد شد. پرل و وایت (۲۰۰۲) در پژوهشی بر نظام کانادا، بیان شده که کاهش کارکنان داخلی دولت به همراه تغییرات ۹۳ درصدی در مخارج دولت برای مشاوران خارج از دولت اتفاق افتاده است [۲۰].

ب) مسئله‌های پیچیده و بروز روزافزون مسائل بد صورت‌بندی شده، بنیان فرضیه دیگری برای رشد ظرفیت‌های مشاوره‌ای در خارج از دولت است. فارغ از توان و ظرفیت نهادهای دولتی در رسیدگی و حل مسائل، گسترش ظرفیت‌های ورای مرزهای دولت و ایجاد نوعی بازار به منظور رقابت‌آفرینی بین بازیگران مشاوره سیاستی، می‌تواند ایده‌ای باشد که بیرونی شدن را سرعت بخشد. همان‌گونه که در ابتدای توضیح مدل‌های مکانی گفته شد، نهادهای مشاوره‌ای در سمت عرضه قرار دارند و گسترش و تنوع در بین آنها می‌تواند به رقابت برای تولید کارآمدترین و اجرایی‌ترین ایده‌ها کمک کند. به خصوص آنکه واحدهای بیرون از دولت، عمدتاً بر «حل مسئله» تمرکز می‌کنند؛ در مقابل واحدهای درون دولت که ممکن است تا حدی آلوده به مناسبات دیوان‌سالارانه شده باشند و تنها به پاسخگویی به سازمان یا شخصیت متبوع بیندیشند.

ج) مشروعیت و مشارکت یکی از اغراض بنیادین دولت‌ها برای ایجاد واحدها و مدارهای مشورتی است. دریافت توصیه به دولت‌ها کمک می‌کند تا دمکراتیک‌تر به نظر برسند [۱۳]؛ همین نیز به تصمیمات آنها مشروعیت بخشیده و ضمانتی بر اجرای قدرتمند سیاست می‌شود. همین موضوع سبب شد تا پژوهشگرانی قائل به تعامل‌گرایی در مقابل تخصص‌گرایی باشند. به این معنا که نگرش سنتی‌تر این بود که سیاست‌هایی با اثربخشی و کارآمدی بیشتر توسط متخصصان تهیه و اجرا شود؛ به عبارتی هم نتایج خوب و هم ضمانت اجرای آن از مسیر فعالیت تحلیلگران و متخصصان و به صورت اثباتی دنبال می‌شد؛ در حالی که امروزه نگرش دیگری در حال ظهور است که حمایت‌های لازم برای تهیه و اجرای یک سیاست را از مسیر مشارکت گسترده و مشروعیت بالای سیاست در نگاه عموم دنبال می‌کند [۲۹].

د) ترجیحات سیاسی می‌تواند فرضیه بعدی باشد که پژوهشگری در مقام علت بیرونی شدن مشاوره سیاستی در یک حوزه موضوعی یا سرزمینی خاص، به‌راستی آزمایی آن بپردازد. سیاستمداران به صورت مداوم با انتخابات یا انتصابات که از انتخابات متأثر هستند، تغییر می‌کنند. به عنوان مثال رؤسای جمهور پس از یک بازه چهار یا هشت ساله احتمالاً کرسی تصمیم‌گیری را به رقیبی تحویل دهند که در اغلب موارد نگرشی مخالف را دنبال می‌کند. در چنین شرایطی، نمی‌توان انتظار داشت که تصمیم‌گیری با رویکردهای متضاد، اعتماد و گشودگی قابل قبولی نسبت به نهادهای مشاوره سیاستی دولتی داشته باشند. نهادهایی که الزاماً متعهد به نگرش سیاستمدار منتخب نیستند. چه‌بسا عمده نیروی انسانی آنها از سوی دولت رقیب چینش و استخدام شده باشد. در اثر همین شرایط، سیاستمداران ترجیح می‌دهند به ظرفیت‌های حزبی یا وابسته خود استفاده کنند. ظرفیت‌هایی که به علت موانع اداری، استخدامی، هزینه‌ای یا هرچیز دیگری، امکان قرار دادن آن در مدار دیوان‌سالاری و تصمیم‌گیری وجود ندارد اما شاید بیش از هر نهاد رسمی و دولتی مرجع مشورتی مقام تصمیم‌گیر است. این مورد اخیر اهمیت بسیار بالایی در مطالعه نظام مشاوره سیاستی دارد. به نحوی که پایه‌های بیرونی شدن، پویا دیگری تحت عنوان «سیاسی شدن» در نظامات مشاوره سیاستی به وجود آورده و به متغیر اصلی در بررسی‌ها و پژوهش‌های محققان تبدیل شده است.

۳-۴. سیاسی شدن و الگوهای محتوایی

بیرونی شدن تنها پویا مشترکی نبود که مطالعات نظام مشاوره سیاستی را حول خود شکل دهد. این مفهوم همراه با سیاسی شدن مشاوره سیاستی طرح شده و به نوعی بروز این دو پویا به حیث تجربی در نظامات مشاوره و توصیه سیاستی، درهم‌تنیده بوده است [۳۰]. الگوهای قبل از این بیشتر بر مکان و موقعیت توصیه سیاستی متمرکز بودند؛ اما چنان‌که عنوان سیاسی شدن نشان می‌دهد، توجهات به سمت محتوای توصیه در کنار مکان جلب شده است. در این الگوها، کیفیات و شقوق مختلف مشاوره از یکدیگر

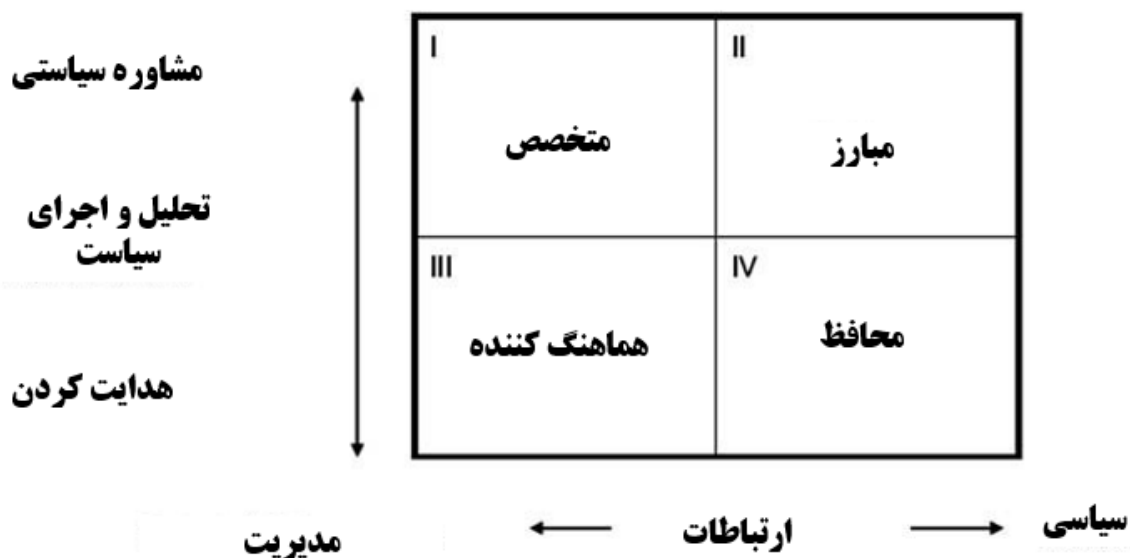


تفکیک می‌شوند و پیرامون آن مفهوم‌پردازی صورت می‌گیرد.

کرفت و هاوالت در پژوهش‌های متعددی از دو پویش بیرونی شدن و سیاسی شدن صحبت می‌کنند [۱۴] [۸]. به عقیده آنها با اهمیت یافتن واحدهای مشاوره‌ای خارج از دولت، دیگر واحدهای دولتی تنها منبع تولید توصیه‌های فنی (در مقابل سیاسی) نیستند؛ بررسی‌های آنها در کشورهای وست‌مینستری حاکی از این بود که بازیگران و واحدهای بیرونی نیز توانمندی و صلاحیت‌های ارائه چنین توصیه‌هایی را دارند. همچنین، این کلیشه که کارمندان بخش دولتی به‌صورت خنثی و فنی توصیه‌ها و برنامه‌هایی به تصمیم‌گیران ارائه می‌دهند و از سیاست برکنار هستند نیز چندان صحیح نیست. حتی با فرض این پیراستگی، باز در مدار مشاوره موجودیت‌های واسطی از قبیل مشاوران سیاسی شخص تصمیم‌گیر هستند که درنهایت با رد کردن توصیه‌های فنی از درگاه ملاحظات سیاسی، توصیه‌ها را برای استفاده سیاستمداران و تصمیم‌گیران آماده می‌کنند. از همین جهت شاید این دوگانه‌سازی بین توصیه‌ها و مشاوره‌های «سیاسی» و «فنی» در نگرشی خاص و اثبات‌گرایانه به سیاستگذاری که بر تفکیک ایدئولوژی و سیاست از سیاستگذاری تأکید دارد، کارایی داشته باشد، اما در نظام مشاوره سیاستی چندان مفهوم‌سازی قابل استفاده‌ای نیست [۱۴] [۸].

بنابراین می‌توان گفت عموماً توصیه‌ها از صافی سیاست عبور می‌کند؛ البته شاید بتوان ضمن رد کردن دوگانه رادیکال فنی-سیاسی، تقسیم‌بندی‌های دیگری بین این دو و نه با خلوص این دو ارائه داد. به همین منظور هم در دامنه نظریه سیاسی شدن، دوگانه سیاسی‌سازی مشاوره با عناوین «ماهوی» و «رویه‌ای» طرح شد [۱۸] [۳۱]. فرایند سیاسی‌سازی مشاوره تحت عنوان رویه‌ای، ناظر به زمانی است که ملاحظات سیاسی حداقل توصیه‌های کارمندان و پژوهشگران دولتی و شخص تصمیم‌گیرنده وارد شده و بر محتوا اثر می‌گذارد. در مقابل سیاسی‌شدگی مشاوره تحت عنوان ماهوی، مربوط به زمانی است که پژوهشگران و کادر دولتی از همان ابتدا به شکل‌دهی توصیه‌ها مبتنی بر ملاحظات سیاسی متعهدند. همانند الگوهای جانمایی داخلی یا پویش بیرونی شدن، در دامنه مفهوم سیاسی شدن نیز تلاش‌های متعدد دیگری برای مفهوم‌سازی بیرونی شدن صورت گرفت. پیوست همین تقسیم‌بندی ماهوی-رویه‌ای، کنوتن (۲۰۱۰) چهار نقش از مشاوران سیاست را از یکدیگر تمایز داد. مطالعه او مبنی بر مشاهداتش از نظام مشاوره سیاستی ایرلند بود [۷].

شکل ۳. چهار نقش مشاوره سیاستی کنوتن [۷]



او در یک سمت بردار از حیث معنای ماهوی سیاسی شدن، کارکردهایی با عنوان «مشاوره سیاستی» و «هدایت» در نظر گرفت و در بردار دیگر نمودار خود، از حیث فرایند کارکردهای «مدیریت» و «سیاسی» را معین کرد. حاصل تقاطع این کارکردها چهار نقش و موقعیت برای مشاوران سیاست شد. او این چهار نقش را «محافظ»،^۱ «هماهنگ کننده»،^۲ «مبارز»^۳ و «متخصص»^۴ نامید. او تمایزات بین این چهار نقش را روشن ساخت که نمایه آن به ایجاز به شرح زیر است:

جدول ۵. توضیحات چهار نقش مشاوره سیاستی کنوتن [۷]

نقش	مشخصه	نوع تأثیر	نقش در سیاستگذاری	از حیث نوع ارتباط	از حیث سیاسی
متخصص	تخصص	تخصصی و کارشناسانه	دانش	فنی	منفعل
مبارز	پاسخگو	نفوذ و تسلط سیاسی	سیاست ^۵	سیاسی	فعال
هماهنگ کننده	عمومی	مدیریت	حل و فصل	هر دو	گونگون
محافظ	عمومی / پاسخگو	تقابل	سیاست / منفعل	سیاسی	فعال

مفهوم پردازی مختصر و البته لازم به توجه دیگر پیرامون محتوای مشاوره به پژوهشی از پراسر (۲۰۰۶) در خصوص استرالیا بازمی گردد [۳۲]. در این مفهوم پردازی شبیه به الگوی کنوتن باز هم مجادله مشاوره سیاسی و فنی رکن تفکیک است. پراسر (۲۰۰۶) یکی از تنش های موجود را در نظام مشاوره تقابل دو نوع توصیه «سرد» و «گرم» می نامد. او با ذکر خصوصیات توصیه های سرد و گرم، این گونه توضیح می دهد که دیوان سالاران و دانشگاهی ها نقش خود را بیشتر در ارائه توصیه های سرد یا همان توصیه های فنی و منطقی تعریف می کنند. آنها از زمینه سیاسی ناآگاه نیستند بلکه ارائه توصیه مبتنی بر واقعیات اثبات گرایانه و با نگاهی درازمدت را وظیفه حرفه ای خود می دانند. در مقابل اما آنچه مقامات و تصمیم گیران را به حرکت درمی آورد، توصیه های گرم است [۳۲]. پراسر (۲۰۰۶) این مسئله را آسیب، ارزیابی نمی کند. به عقیده او این رویه در قالب دمکراسی اتفاقاً مشروع است. سیاستگذاری دمکراتیک فقط اجرای راه حل های سیاستگذارانه مبتنی بر فرمول و محاسبه نیست. تطبیق منافع و ایجاد و جلب حمایت هم از مأموریت های لازم هستند. باین حال پراسر همان موقعیت سنتی تخصص گرایانه را برای خود حفظ کرده و گسترش سهم توصیه های گرم نسبت به سرد را یک خطر بالقوه معرفی می کند.

جدول ۶. تقسیم بندی محتوایی مشاوره بر اساس پژوهش پراسر [۳۲]

توصیه های سرد	توصیه های گرم
مبتنی بر اطلاعات پژوهش پایه مستقل / بی طرف و ناظر به مشکلات بلندمدت فعال و پیشگیرانه استراتژیک و گسترده / سیستماتیک آرمان گرا تمرکز بر منافع عمومی مبتنی بر فرایندهای باز وضوح عینی به دنبال پیشنهاد بهترین راه حل	متکی بر اطلاعات پراکنده مبتنی بر عقیده و نظر؛ ایدئولوژیک حزبی و دارای جهت گیری؛ ناظر به پیروزی کوتاه مدت واکنشی / بحران محور ناظر به یک مسئله عملگرا تمرکز بر منفعت انتخاباتی نسبتاً پنهانی؛ تمایل به جوش دادن معامله ابهام / هم پوشانی به دنبال راه حل های اجماعی و مورد قبول

1. Minder
2. Coordinator
3. Partisan
4. Expert
5. Politics



به عقیده گرفت و هاوالت (۲۰۱۲) دو مدل ذکر شده در جدول ۶ هم‌پوشانی‌هایی دارند و ترکیب آن دو می‌تواند جزئیات و دقت بیشتری به پژوهشگران دهد. آنها مفاهیم «رویه‌ای و ماهوی» را از کنوتن و «مشاوره سرد و گرم» را از پراسر در هم آمیختند و در طبقات چهارگانه جدول به‌دست آمده نشان دادند که کدام بازیگر در مشاوره سیاستی ایفای نقش جدی می‌کند [۱۴].

جدول ۷. الگوی گرفت و هاوالت [۳۱]

بلندمدت مشارکتی	کوتاه‌مدت / واکنشی	رویه‌ای
سیاست‌های میان‌مدت تا بلندمدت مشاوره به‌مثابه هدایت و راهنمایی معاونان وزیر، دستگاه‌های مرکزی / مدیران؛ کمیسیون‌های سلطنتی؛ مراجع قضایی و همچنین آژانس‌ها، هیئت‌ها و کمیسیون‌ها (سازمان‌های بین‌المللی (به‌عنوان مثال UN، OECD)	مشاوره فرایند سیاسی و سیاستی خالص ^۱ احزاب سیاسی سنتی پارلمان‌ها و کمیته‌های قانونگذاری (مجلس عوام، کنگره) سازمان‌های نظارتی مشاوران سیاسی داخلی و خارجی گروه‌های ذی‌نفع؛ لابی‌گران؛ ارائه‌دهندگان سطح متوسط خدمات سیاستی تحلیلگران و مدیران سیاستی نظرسنجی‌ها	
سیاستگذاری مبتنی بر شواهد آژانس‌های آمار سنتی؛ مشاوران سیاستی ارشد دیپارتمان؛ واحد سیاست راهبردی؛ کمیسیون‌های سلطنتی همچنین اتاق‌های فکر؛ مشاوران علمی و دانشگاهی ابتکارات سیاستی مبتنی بر مشارکت شهروندان با داده باز	توصیه‌های کوتاه‌مدت بحران و مقابله‌ای همتایان سیاسی (به‌عنوان مثال کابینه)؛ دفتر اجرایی سندادهای سیاسی سندادهای سیاسی وزارتتی / کنگره؛ کمیته‌های کابینه؛ مدیران / مشاوران بحران خارجی؛ استراتژی ست‌های سیاسی؛ نظرسنجی‌ها؛ سازمان‌های اجتماعی / سازمان‌های غیردولتی؛ لابی‌گرها، رسانه‌ها	ماهوی

با وجود تلاش برای تکامل، هنوز متغیر جانمایی مشاوره مکان مورد تحلیل قرار نگرفته است. خلأیی که در آخرین مفهوم‌پردازی‌های محتوایی توسط هاوالت پر شد [۲۰]. هاوالت از تقسیم‌بندی چهارگانه خود (۲۰۱۱) استفاده می‌کند. او سه دسته از انواع تغییر سیاست‌ها را در ردیف افقی و دو متغیر «ابزار» و «اهداف» را در ردیف عمودی جدول گذاشت و نشان داد که کدام‌یک از چهار جامعه مشاوران در کدام بخش نفوذ و فعالیت دارد. این چهار جامعه عبارت بود از: ۱. داخلی نزدیک، ۲. داخلی پیرامونی، ۳. بیرونی نزدیک و ۴. بیرونی پیرامونی که در قسمت‌های قبل توضیح داده شده بود [۳۳].

جدول ۸. تقسیم‌بندی سه‌گانه هاوالت [۳۳]

سیاست در آخرین مراحل اجرا (پیاده‌سازی روی زمین)	سیاست در سطح برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی عملیاتی	سطح بنیادین و انتزاعی سیاست	اهداف سیاست
اهداف سیاستی خاص فقط بازیگران اصلی	اهداف سیاست که قابل عملیاتی شدن نیز هست. مشاوران داخلی و بازیگران مرکزی و داخل هسته تصمیم‌گیری	اهداف کلی سیاست عمومی، شامل مشاوران بیرونی و داخلی و نزدیک ^۲	
تغییر شدت و کیفیت ابزارهای سیاستی بازیگران اصلی	ابزارهای سیاست مشاوران داخلی و بازیگران اصلی	ترجیحات عمومی اجرای سیاست عمومی، هم مشاوران بیرونی و هم داخلی	ابزارهای سیاست

1. "Pure" Political and Policy Process Advice
2. Outsiders and Insiders

در ردیف افقی جدول، سه دسته تغییر سیاست وجود دارد. آنچه که هاوالت در اینجا استفاده کرده در حقیقت حاصل ابتکار هال (۱۹۹۳) است [۳۴]. به عقیده هال تغییر سیاست یک مقوله بسیط نیست و می‌توان انواع متعدد تغییر را از یکدیگر تفکیک کرد. دسته اول تغییرات مربوط به شدت و کیفیت ابزارهای سیاستی هستند. برای مثال ایجاد ضمانت‌های اجرایی بیشتر یا جریمه‌های سنگین‌تر برای یک تخلف؛ نوع دیگر تغییر سیاست جایگزین کردن یک ابزار با ابزارهای جدید است. به‌عنوان مثال جایگزینی جریمه یا محدودیت‌های اجتماعی به جای زندان یا بالا بردن مالیات به جای سیاست ممنوعیت؛ نهایتاً نوع سوم که شامل دگرگونی در رویکرد سیاستگذار است. چیزی مانند همان تغییر رویکرد نسبت به مقوله اعتیاد که در شعار «اعتیاد جرم نیست، بیماری است» می‌توان دید. نگرشی که توالی‌های روشنی برای سیاستگذاری‌های جزئی‌تر دارد [۲۰].

۴-۴. ظرفیت مشاوره

ظرفیت مشاوره سیاستی یا ظرفیت سیاستی طبقه‌بندی دیگری است که می‌توان بخش دیگری از تلاش‌های پژوهشی مشاوره سیاستی را ذیل آن قرار داد. پژوهش‌هایی که نقطه عزیمت خود را موضوع ظرفیت سیاستی یک نهاد یا به‌صورت کلی، یک سیستم مشاوره‌ای قرار داده‌اند بر قابلیت‌های نهادی و توانمندی‌های واحدها و اجزای مشاوره سیاستی تمرکز می‌کنند. این سویه از مطالعات، هنجاری‌تر از مابقی مطالعات مشاوره سیاستی است که تا به اینجا شرح داده شده است. ماحصل این پژوهش‌ها، استخراج نظراتی در مورد «یک واحد مشاوره سیاستی ایدئال» یا مؤلفه‌هایی برای بهبود عملکرد و موقعیت یک واحد یا یک مجموعه مشاوره سیاستی است.

البته وقتی درباره کلیت یک نظام مشاوره از منظر ظرفیت سیاستی نگریده شود، ترکیب «ظرفیت مشاوره» رساتر است؛ اما وقتی مقیاس تحلیل، واحدها و نهادهای منفرد است، می‌توان از لفظ ظرفیت سیاستی آن واحد یا «توانمندی واحد مشاوره سیاستی» استفاده کرد. در موضوع اول، به‌نوعی کارکرد کلی نظام توصیف می‌شود. این‌گونه مطالعه، اختصاصاً متعلق به چارچوب نظری نظام مشاوره سیاستی است؛ چراکه برخلاف موضوع و نوع تحلیلی دوم، مشاوره سیاستی را در قالب یک نظام یا همان سیستم بررسی می‌کند. در موضوع دوم بیشتر رابطه منابع با اهداف و کیفیت عملکرد واحد مشاوره‌ای ارزیابی می‌شود. اجزا و نهادهای به‌صورت مجزا و مستقل بررسی می‌شوند. باین‌حال به‌دلیل اینکه این ارزیابی موردی براساس اقتضائات شناخته شده مشاوره سیاستی صورت می‌پذیرد، به‌عنوان شاخه‌ای از انشعابات پژوهشی نظام مشاوره سیاستی قلمداد می‌شود.

در چارچوب همان نوع اول، یعنی ظرفیت مشاوره، ویت و همکارانش (۲۰۱۷) در پژوهش خود با عنوان «روندهای تغییر در نظام مشاوره سیاستی داخلی» مطالعه‌ای براساس نظام مشاوره سیاستی آلمان انجام دادند [۹]. آنها سه منطبق کلی برای مشاوره سیاستی در نظر گرفتند و به طبقه‌بندی و تحلیل مشاوره سیاستی و نهادهای آن پرداختند. از نظر این پژوهش، انواع مشاوره سیاستی براساس منطبق‌های جداگانه به سه دسته: ۱. برجستگی، ۲. اعتبار^۲ و ۳. نمایندگی^۳ تقسیم می‌شود. برجستگی دلالت بر ارتباط قوی با تصمیم‌گیران و به‌موقع بودن ارائه توصیه است. چیزی که به‌نظر بیشترین انطباق را با نهادهای مشاوره سیاستی دولتی دارد. اعتبار اما مفهومی دانشگاهی‌تر دارد؛ مراد از اعتبار این است که توصیه‌های ارائه شده تا چه حد مبتنی بر معیارهای معرفت‌شناختی تثبیت شده است. نمایندگی نیز چنانکه ویت تعریف می‌کند دلالت بر بی‌طرفی و در نظر گرفتن همه منافع دارد.

پژوهش ویت اگرچه بر زمینه آلمان صورت پذیرفته اما هم برای پژوهشگران و هم برای مدیران نگرش خاصی ایجاد می‌کند و به همین منظور نیز توضیح این پژوهش ضروری است. ویت و همکارانش برجستگی را در نهادهای تابعه وزارتخانه‌ها مشاهده می‌کنند و آژانس‌های تحقیقاتی را در ترکیب بین برجستگی و اعتبار با سنگینی بیشتر به نفع اعتبار صاحب امتیاز می‌دانند. نهادهای مشورتی نیز مسیر حرکت خود را به سمت بیشینه‌سازی اعتبار و نمایندگی تنظیم کرده‌اند. درسی که این دسته‌بندی دارد، توجه به موضوعی است که ویت و همکارانش از آن با عنوان «چند بنیادی»^۴ یاد می‌کنند [۹]. چندبنیادی به این معنا که همه این منطبق‌ها باید در

1. Saliency
2. Credibility
3. Representativeness
4. Hybrid



سبب مشاوره سیاستی وجود داشته باشد؛ جدا از اینکه بهترین حالت ممکن این است که یک توصیه در بردارنده هر سه ویژگی باشد این نیز برای یک هسته تصمیم‌گیری ضروری است که سبب مشاوره خود را متنوع طراحی کند. این تنوع تضمین‌کننده برخورداری از عموم فواید مشاوره سیاستی است که قبلاً به آن اشاره شد؛ به‌عنوان مثال برجستگی تضمینی برای شواهد پایه بودن توصیه‌ها و اتقان علمی و فنی آن است؛ در عین حال وجود ظرفیت نمایندگی تضمینی برای مشروع قلمداد شدن توصیه و پذیرش عمومی آن می‌شود. یکی از راهکارهای رایج، همکاری اجزا با یکدیگر است. همکاری یک نهاد با برجستگی بالا با نهادی که در نمایندگی مزیت دارد، موجب اشتراک مزیت‌ها می‌شود گاهی نیز واحدهای مشاوره به سمت درونی‌سازی این منطبق‌ها و افزایش قابلیت خود در جوانب دیگر می‌روند. گسترش تصمیم‌گیری‌های مشارکتی و ایجاد مسیریابی برای مشارکت عمومی در تصمیمات دولتی از سوی نهادهای دولتی نمونه‌ای از تلاش برای کسب درجات بالاتر نمایندگی برای این نهادهاست که به‌خودی‌خود برجستگی بالایی داشتند.

۵. ظرفیت‌های نهادهای مشاوره سیاستی

اما جدا از اینکه نظام مشاوره سیاستی جزء مهم از ظرفیت سیاستی یک نظام سیاستگذاری است، موجودیت و واحدهای مشاوره سیاستی نیز پیش روی خود سلسله مراتب و فهرستی از مؤلفه‌ها را دارند که توانمندی‌های آنان را ارتقا یا کاهش می‌دهد. اگر آن پژوهشی که ویت و همکاری‌اش انجام دادند، بررسی ظرفیت مشاوره بود، این قسمت از مباحث را می‌توان ظرفیت مشاوران نامید. مباحث مختلفی حتی قبل از شکل‌گیری چارچوب مطالعاتی نظام مشاوره سیاستی صورت گرفته که ظرفیت سیاستی نهادها و واحدهای مشاوره سیاستی را هدف بررسی قرار داده است. از نهادینگی و مسائل سخت‌افزاری از قبیل ساختمان، مکان، نیروی انسانی گرفته تا مسائل محتوایی و ارتباطی پیرامون یک واحد مشاوره سیاستی مانند یک اندیشکده وجود دارد که ذیل هر کدام حالت‌های مختلفی قابل تصور است. هر کدام از این حالت‌ها تأثیر مستقیمی بر کیفیت عمل و ضریب تأثیر واحدهای مشاوره سیاستی دارند. از همین رو یافتن یک پیکربندی پربازده و مطلوب یا لاقط تدوین اصول کلی آن بخشی از تلاش‌های پژوهشی را به خود اختصاص داده است.

گزارش نسبتاً مفصل سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (۲۰۱۷) در فصل تعریف عوامل موفقیت و چالش‌های نظام مشاوره سیاستی، مجموعه‌ای از راهنمایی‌های کلی برای ایجاد یا اصلاح یک پیکره ملی از مشاوره سیاستی را پیشنهاد می‌دهد. از این گزارش می‌توان مؤلفه‌هایی مانند نهادینگی و مداومت نهادی، انعطاف‌پذیری (ص ۸۴) تضمین منابع مالی (ص ۸۳) استقلال و در عین حال داشتن ارتباطات سیاسی (ص ۸۱) کانال‌های برون‌داد متعدد و استفاده از اشکال مختلف رسانه، شفافیت (ص ۸۲) احاطه بر پهنه گسترده موضوعی در پژوهش (ص ۸۴) را استخراج کرد [۳۵]. این پژوهش به‌صورت کلی نتیجه‌گیری می‌کند که قدرت انطباق برای یک سیستم مشاوره سیاستی، به‌جهت پاسخگویی به مسائل جدید و پیچیده لازم است. همچنین اجزای این نظام باید شفافیت را به‌عنوان کلید اصلی جلب و حفظ اعتماد، در نظر گیرند. این اجزا همچنین توأمان باید نسبت به حفظ استقلال و افزایش قابلیت نمایندگی خود اهتمام داشته باشند. توسعه نمایندگی باعث روایی و مشروعیت توصیه‌ها بوده و استقلال، تضمین می‌کند که توصیه‌های بر ساخته پیش‌فرض‌های قبلی نیستند. درنهایت هم توصیه‌ها باید برحسب موضوع، در زمان و به لحظه و در قالب مناسب ارائه شود.

البته تصریح در آن دسته از مؤلفه‌هایی که یک واحد مشاوره سیاستی یا مجموعه‌ای از واحدها (نظام) بایستی درصدد کسب آن باشد، چندان کار ساده و واضحی نیست. این بیان بسته به زمینه سیاسی و اداری یا بسته به ارزش‌های عمومی مطالبه شده، متفاوت است. به‌عنوان مثال باید تصمیم گرفت که نهاد مشاوره سیاسی ایدئال، سیاسی و وابسته به حزب است یا درون بخش عمومی نهادینه شده و نسبت به تغییرات و نگرش‌های سیاسی هیچ پیش‌فرضی ندارد؟

چنانکه ون‌تویست و همکاری‌اش (۲۰۱۵) در پژوهشی با عنوان تقویت (تنظیمات نهادی) مشاوره بحث می‌کنند و این موضوع که موارد بیشتری از این دوره‌ها را می‌توان پیش پای نظام‌های مشاوره سیاستی شناسایی کرد [۳۶]. این پژوهش در بخشی با عنوان معماهای پیکربندی^۱، معما و دوراهی را برمی‌شمرد.

جدول ۹. معماهای تنظیمات نهادی ون تویست [۳۶]

معما	توضیح
نهاد مشورتی تخصصی / چند موضوعی	برای دریافت توصیه در حوزه دیپلماسی بهتر است که به نهادی با تخصص صددرصدی در موضوع دیپلماسی مراجعه کرد و یا نهادی که اگر چه تمرکز یا اطلاعات کامل در مورد دیپلماسی ندارد ولی در مسائل نظامی یا اقتصادی نیز سررشته دارد؟ بین عمق و پهنای توصیه سیاستی باید به کدام سهم بیشتری داد؟ شاید نهادهای تخصصی اطلاعات ریزبینانه و گسترده‌تری در حوزه موضوعی خود دارند. اما نهادهای مشورتی چند موضوعی می‌توانند دید گسترده‌تری به تصمیم‌گیرنده دهند و مسئله را به صورت شبکه‌ای تحلیل کنند.
نهادهای مشورتی با تعداد زیاد / کم	در مقیاس سیستم، آیا واحدهای مشورتی باید زیاد باشند یا کم تعداد؟ تعداد زیاد واحدهای مشورتی، به «فرسایش» توصیه‌ها و مشاوره منجر می‌شود؛ از طرفی اما موجب رقابت در تهیه توصیه‌های بهتر می‌شود و به سیاستمداران نیز قدرت انتخاب می‌دهد.
توصیه مبتکرانه / سفارشی	آیا نهادهای مشورتی باید آزدانه به تهیه و انتشار توصیه‌ها اقدام کنند یا توصیه‌های آنها باید تقاضامحور و واکنشی به درخواست دولت باشد؟ در اینجا درحقیقت بین خلاقیت و چابکی نهادهای مشاوره‌ای از طرفی و کاربردی بودن توصیه‌ها از طرف دیگر مجبور به انتخاب هستیم.
آزادی در استفاده از مشاوره / الزام	آیا دولت‌ها و سیاستمداران باید به کسب نظر نهادهای مشورتی ملزم باشند؟ باید نهادهای مشاوره سیاستی را در مدار تصمیم‌گیری قرار داد و مشارکت آنها در فرایند تصمیم‌گیری را مستظهر به پشتوانه قانونی کرد؟ این الزام یقیناً جایگاه نهادهای مشاوره‌ای را ارتقا می‌بخشد چراکه نمی‌توان آنها را نادیده گرفت؛ همچنین نهادهای رسمی ناچار از اشتراک اطلاعات و داده با واحدهای مشورتی هستند؛ اما توأمان ممکن است حس روی‌گردانی و اصطلاحاً دست‌به‌سر کردن را در سیاستمداران ایجاد کنند. نهادهای مشورتی به‌عنوان بخشی از دیوان‌سالاری و تشریفات اداری قلمداد می‌شوند که عایدی‌ای جز شلوغ کردن میز تصمیم‌گیران ندارند. این رویکرد، حتی تأثیرگذاری قبل از الزام را نیز از بین می‌برد. مضاف بر این، تضمین‌های چینی به نهادهای مشاوره سیاستی، ممکن است پویایی و تلاش مداوم برای توسعه ارتباطات و ظرفیت‌های خود را به اصطلاحاً خوی کارمندی و رخوت مبدل کند. به عبارتی امتیازی که اثرگذاری واحدهای مشاوره سیاستی را بالا می‌برد، در سطحی دیگر ممکن است موجب کاهش سطح سیاستگذاری در کلان آن شود.
نزدیکی به دولت و قوه مجریه / حفظ فاصله؟	نزدیکی به دولت باعث می‌شود تا اطلاعات تازه‌تری برای تحلیل به نهاد مشاوره‌ای برسد. این نزدیکی باعث می‌شود کسب نظر از واحد مشاوره‌ای به‌صورت پیوسته صورت گیرد و حتی مجاری رسمی‌ای به‌سمت جلسات تصمیم‌گیری باز شود. اثرگذاری توصیه‌ها همواره با نزدیکی به مرجع تصمیم‌گیر ارتقا پیدا می‌کند؛ با این‌حال این امکان نیز در کنار این مزایا وجود دارد که نهاد مشاوره‌ای بیشتر درگیر روزمرگی و امور جاری دولت شود. در غلغله به ورطه دیوان‌سالاری می‌تواند یک دام پنهان در این مورد باشد.
تأمین مالی دولتی / حزبی	تأمین مالی از جمله مهم‌ترین مسائل پیرامون یک نهاد مشاوره سیاستی است. عمده دوگانه مطرح در این زمینه نیز تأمین مالی دولتی / خصوصی است. تأمین مالی دولتی این ضمانت را ایجاد می‌کند که توصیه‌ها همسو با منافع سرمایه‌داران و ذی‌نفعان قدرتمند ایجاد نشده است. همچنین در تأمین مالی دولتی ثبات بیشتری برای کارشناسان و سازمان وجود دارد. از طرف دیگر عدم ثبات در درآمد و منابع مالی می‌تواند پویایی و تقلای بیشتری به سازمان بخشد. همچنین جستجو برای منابع می‌تواند نهادها را در شبکه‌های مهم اثرگذاری به‌جز دولت قرار دهد و آنها را وادارد کند که از طرقی دیگر پروژه خود را به پیش برند. با این‌همه مزایایی که برای تأمین مالی دولتی عنوان شد، معایب نوع خصوصی آن نیز هست. خیلی سخت بتوان از ناحیه منافع عمومی، به توصیه‌هایی با منابع خصوصی پشتیبانی شده‌اند اعتماد کرد.
تداوم / تغییر در اثر دگرگونی‌های سیاسی	کشورها در طول عمر خود دگرگونی‌های سیاسی خواهند داشت. آیا نهادهای مشاوره‌ای که توسط گرایش سیاسی خاصی ایجاد شده، پس از روی کار آمدن جریان جدید باید منحل شود؟ اگر نه، مثلاً چگونه می‌توان چالش تغییر رویکردهای سیاسی در دولت را با نیاز به ثبات نهادهای مشاوره‌ای حل کرد؟
سازمان‌دهی مستحکم / انعطاف‌پذیر	سازمان‌دهی مستحکم و مداوم موجبات ایجاد شدن دانش انباشته را فراهم می‌کند. سازمان‌دهی‌های منعطف اگرچه از انباشت دانش و تداوم در فعالیت محرومند اما پویایی بیشتری به سازمان و اعضا خواهد داد. مباحث آنها برای دولت قابل‌استفاده‌تر نیز می‌شود.
هیئت‌های مشاوره سیاسی / علمی	تهیه توصیه‌های سیاستی از سوی نمایندگان سیاسی یا کارشناسان هم‌جهت، توأمان با اینکه خطر کاهش استانداردهای علمی و پژوهشی را به‌دنبال دارد، باعث افزایش پذیرش توصیه در نظام تصمیم‌گیری هم می‌شود. همچنین تضمین محکم‌تری برای عینی بودن توصیه‌ها و کاربردی بودن آنهاست.

این موارد برخی از چالش‌هایی است که در پیکربندی نهاد و در سطحی بالاتر، نظام مشاوره سیاستی با آن روبرو است. تنظیم این دو گانه‌ها بیشتر از آنکه سوق‌دهنده به سمت یکی از دو گزینه باشد، یادآور ضرورت ایجاد تعادل در نظام مشاوره سیاستی و تنوع‌بخشی به آن است.



یک واحد مشاوره سیاستی در نهایت با ترکیبی از مؤلفه‌های فوق یا هر مؤلفه دیگری، سازمان می‌یابد. این سازمان‌یافتگی‌های متنوع به صورت مستقیم بر محتوای مشاوره تأثیر می‌گذارد. مطالعه ارتباط سازمان‌یافتگی‌ها با محتوا به نحوی انتظارات از یک واحد مشاوره‌ای را روشن و مشخص می‌کند. چنانکه به عنوان مثال از یک اندیشکده کوچک، خودمختار و غالباً انفرادی می‌توان برای توصیه‌های واکنشی، کوتاه‌مدت و در لحظه انتظاراتی داشت اما برای یک موضوع بلندمدت و یا برای ارائه شواهد برای سیاستی خاص، نمی‌توان به چنین اندیشکده‌ای متکی بود [۳۱].

فرانس و هالپین (۲۰۱۶) سه متغیر یعنی: ۱. ظرفیت پژوهشی بالا، ۲. استقلال و خودمختاری بالا و ۳. افق بلندمدت در سیاست‌اندیشی را از مختصات اصلی یک اندیشکده راهبردی می‌دانستند. اندیشکده‌ای که هر سه متغیر را در حالت عالی آن داشته باشد، اندیشکده‌ای مناسب برای سیاستگذاری راهبردی است؛ اندیشکده‌هایی که ظرفیت پژوهشی بالایی دارند اما به آن اندازه از خودمختاری بهره‌مند نیستند، یک اندیشکده ذی‌نفع و حامی موجودیتی خاص است که البته جهت مشارکت در فرایند سیاستگذاری، استفاده‌ها و مزایا و معایب خاص خود را دارد. اندیشکده‌ای که در هر سه مورد در پایین دست است، در ردیف آماتورها قرار می‌گیرد.

ون توییست (۲۰۱۵) اصول کلی پیرامون ظرفیت واحد مشاوره سیاستی طرح می‌کند و تا دسته‌بندی و نوع‌شناسی جلو نمی‌رود [۳۶]. او ملاحظات ظرفیتی یک واحد مشاوره را این‌گونه می‌داند:

۱. اصلاحات و ثبات: به این معنا که نهاد مشاوره سیاستی توأم با ثبات و دوام، البته به مرور زمان اصلاحاتی برای روزآمدی در خود انجام دهد. این اصلاحات به معنای تغییرات دگرگون‌کننده و دفعی نیست.

۲. تنوع و پرهیز از تراکم توصیه: در عین اینکه وجود نهادهای متنوع مشاوره سیاستی مناسب است، تراکم بی‌اندازه آنها موجب گنجی دولت در انتخاب توصیه‌هاست.

۳. تعامل: اگرچه ارتباط با دولت کماکان یک عنصر کلیدی در نظام مشاوره سیاستی است اما این نهادها باید از ارتباط با پهنه گسترده‌تری از موجودیت‌ها و افراد اقدام کنند.

۴. متصل و مستقل: نهادهای مشاوره سیاستی باید در عین اتصال به دولت، از آن مستقل نیز باشند. این به نوعی وظیفه‌ای برای دولت‌ها است که متوجه عملکرد مناسب‌تر این نهادهای مشاوره سیاستی در هنگام استقلال باشند و با اینکه توانایی در اختیار گرفتن آنها را دارند، از آن خودداری کرده و استقلال نسبی واحدهای مشاوره را به عنوان وضعیتی با سودمندی دوطرفه، رعایت کنند. اگرچه باید بر این نیز نظارت داشته باشند که مثلاً نهادهای مشاوره‌ای تحت امر خود تا چه حد توصیه‌های مرتبط و قابل اجرا ارائه می‌دهند.

۵. کیفیت و فشار زمان: نهادهای مشاوره سیاستی باید توانایی پاسخگویی به لحظه داشته باشند. اینکه هم‌زمان با رعایت ملاحظه زمان تا چه حد از کاهش کیفیت مشاوره جلوگیری می‌کنند، نشانگر ظرفیت آنهاست.

۶. شفافیت: نهاد مشاوره‌ای باید در ارائه توصیه‌های خود و ارزیابی میزان تأثیر آن شفافیت داشته باشد. مسئله ارزش به خودی خود شفافیت نیست. شفافیت اعتبار اجتماعی و سیاسی به مشاوره‌دهندگان می‌بخشد که تأثیر مستقیمی در اثرگذاری آنها دارد.

۶. افق‌های مشاوره سیاستی برای پژوهشگران

نظام مشاوره سیاستی در ابتدای مسیری است که بتواند به حوزه‌ای پرمایه همراه با ادبیاتی قطور تبدیل شود. از همین جهت مجال زیادی برای ابتکار و مفهوم‌پردازی‌های بیشتر وجود دارد.

اغلب پژوهش‌های مشاوره سیاستی متمرکز بر نظام‌های سیاسی وست‌مینستر و یا کشورهای آمریکای شمالی، اروپای غربی و اقیانوسیه بوده است. توسعه مطالعات موردی به سایر نظام‌های سیاسی، بصیرت‌های دانشی جدیدی ایجاد خواهد کرد. روایت عمومی از یک اندیشکده خوب یا پیکربندی مطلوب در یک نظام مشاوره سیاستی تا حد زیادی مبتنی بر تجربه همین کشورهای مذکور بوده و به نوعی به یک کلیشه تبدیل شده است. مطالعات بیشتر بر کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین می‌تواند فهرست این‌گونه مطلوبیت‌ها را غنی‌تر کند.

مشاوره سیاستی سیاست‌ها و حوزه‌های خاص نیز هنوز کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. مطالعات مشاوره سیاستی تاکنون طبعاً

در مقیاس کلان مانده و مشاوره سیاستی به تناسب یک حوزه یا سیاست مثلاً بهداشت، امور دفاعی و امنیتی، سیاست خارجی یا موضوعات جزئی تری مانند یک پیمان و معاهده خاص بین‌المللی، یک بیماری و واکسیناسیون خاص، یک طرح فرهنگی ویژه و... هنوز سوژه پژوهش نشده‌اند. به شکل جالبی بیماری کوید-۱۹ توانست در برهه‌ای این هم‌آیندی پژوهش را ایجاد کرده و توجه پژوهشگران را به سمت نظام و رویه‌های مشاوره سیاستی کشورهای مختلف در مواجهه با این بیماری فراگیر جلب کند [۱۷][۳۷].

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مبنتی‌ترین اصل در ره‌آورد چارچوب نظام مشاوره سیاستی که همان نگاه به مشاوره سیاستی به مثابه یک سیستم است، سه الگوی عمده تحلیلی توضیح داده شد. الگوهای اول، دسته‌هایی از پژوهش‌ها بود که موقعیت و جانمایی مکانی را پایه تحلیل خود قرار می‌داد. ادبیات بیرونی شدن نیز از همین الگوها انشعاب گرفت. الگوهای دوم مجموعه پژوهش‌هایی بود که بر محتوا تمرکز می‌کرد. عمده ره‌آورد پژوهشی این الگوها صورت‌بندی پویای سیاسی شدن بود. در نهایت نیز به ظرفیت سیاستی مشاوره اشاره شد که حد فاصل ادبیات علمی مشاوره سیاستی و ظرفیت سیاستی، مفهوم‌پردازی‌های جدیدی انجام داد.

موارد دیگری نیز اگرچه مشاوره سیاستی را از زاویه نظام یا همان سیستم نمی‌نگرند اما متأثر از این رویکرد هستند. به عنوان مثال پژوهش‌هایی که ویژگی‌ها و توانمندی‌های نهادی واحدهای مشاوره را بررسی می‌کنند یا محتوای مشاوره را مورد دقت نظری قرار می‌دهند. شمای کلی این گزارش در شکل ۴ آمده است.

در بخش جمع‌بندی در راستای تجمیع مباحث طرح شده، سه محور اصلی این گزارش شامل «مختصات نظام مشاوره سیاستی در آینه پژوهش‌های پیشین»، «شناسایی کلان چالش‌های نظام مشاوره سیاستی متناسب با زیست بوم ایران» و «راهکارهای تحولی در راستای ارتقای نظام مشاوره سیاستی در کشور» طرح شده است.

شکل ۴. شمای کلی گزارش





۷-۱. چالش‌های موجود نظام مشاوره سیاستی ایران

■ فقدان روابط کارفرمایی شفاف

اندیشکده‌ها در قوانین و اسناد کشور، رسمیت حقوقی ندارند و کیفیت آنها مورد بررسی هیچ نهاد مسئولی نیست. به همین جهت حمایت‌هایی که از ناحیه سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی به سمت آنها روانه می‌شود معمولاً تابع روابط و شهود شخصی مدیران است. برخی اندیشکده‌ها در کشور تا اخذ ردیف بودجه در قانون بودجه سالیانه پیش رفته‌اند و برخی دیگر نیز در تنگنای مالی قرار دارند. مناسبات مالی اندیشکده‌ها تحت نظارت نهاد یا ارگان خاصی قرار ندارد. از طرفی این شفافیت در اندیشکده‌ها که تقریباً همه منابع آنها از منابع عمومی و بودجه دستگاه‌ها است نیز موجود نیست.

سمت دیگر این ناپایداری نظام مشاوره سیاستی در رادار حکمرانی کشور، توزیع نامناسب توان پژوهشی و ناتوانی از جهت‌دهی ظرفیت واحدهای مشاوره سیاستی به سمت نیازهای مغفول نظام حکمرانی کشور است.

■ رکود و دروازه‌بانی نهادهای مشاوره سیاستی دولتی، انسداد مشاوره سیاستی

همپا با نهادهای مشاوره سیاستی بیرونی که مورد بالا بیشتر اشاره به آن بود، نهادهای مشاوره سیاستی دولتی نیز از همین منظر درگیر چالش‌ها و کژکارکردهای مخصوص به خود هستند. نهادهای مشاوره سیاستی دولتی با موقعیت خاصی که از بدو تأسیس در اختیار دارند (نزدیکی به کانون تصمیم‌گیری، بودجه و امکانات) معمولاً به پویایی‌ها و امکان‌گشایی‌هایی که یک اندیشکده پی می‌گیرد، مبادرت نمی‌کنند. تبدیل شدن به بخشی از دیوان‌سالاری با همان کرختی و بی‌ابتکاری رایج در آن، تهدیدی معتبر و زنده برای آنهاست. از طرفی بعضاً این نهادها بر سر راه ورود توصیه و مشاوره به سازمان متبوع خود می‌نشینند و به جز از مسیر خود، اجازه عبور مشاوره و توصیه به سازمان بالادستی را نمی‌دهند. حال آنکه اساساً بخشی از مأموریت این نهادها باید شبکه‌سازی و گسترش ارتباط با توانمندی‌های بیرونی باشد. اما در وضعیت فقدان نظارت و ارزیابی عملکرد این نهادها نه براساس کارویژه‌های دانشگاهی یا اداری بلکه براساس هدف ابتدایی تأسیس آنها یعنی مشاوره سیاستی، این نهادها نیروی محرکه‌ای برای روزآمدی و اصلاح ندارند.

■ سیاست‌زدگی غیر حرفه‌ای

بی‌هویتی نقش مشاوره در نظام حکمرانی کشور را در کنار تمام موارد اشاره شده بالا، یعنی فقدان ارزیابی و روابط کارفرمایی شفاف را باید در کنار هم قرار داد؛ جمع این موارد وضعیتی می‌سازد که یکی از توابع آن، استفاده ابزاری و سیاسی موقت از نهادهای مشاوره سیاستی است. به خصوص نهادهای دولتی بسیار در معرض این خطر قرار دارند که آمد و شده‌ای سیاسی دستخوش تغییراتی شوند که روندهای نهادینه و سلامت حرفه‌ای آنها را به خطر بیندازد.

■ نیروی انسانی مشاوره سیاستی، بی‌بهره از امتیازات دانشگاهی و اداری

مشاوره سیاستی نه در نظام دانشگاهی فعالیتی تعریف شده است و نه در قلمرو اداری شأنیت لازم را دارد. گزارش‌های سیاستی حتی در حالت معتبر آن، واجد ارزش علمی دانشگاهی نیستند و حتی نسبت به بی‌کیفیت‌ترین مقالات علمی در مرحله ماقبل قرار می‌گیرند. تعریف نشدن این جایگاه در نظام اداری و دانشگاهی بازماندن از مشوق‌های نیروی انسانی، یکی از همین پیشران‌هایی شده که نهادهای مشاوره‌ای از الگوی چابک خود فاصله گیرند و سعی کنند هرچه بیشتر به سمت ثبات و امکانات دیوان‌سالارانه و دانشگاهی حرکت کنند.

۷-۲. راهکارهایی جهت بهبود نظام مشاوره سیاستی در ایران

مشاوره سیاستی بعد از آنکه در قالب یک نظام و توأم با پیچیدگی‌ها و روابط و اجزای متعدد آن شناخته شد، به سرفصلی مطالعاتی در دامنه دانش و حوزه اقدام سیاستگذاری عمومی تبدیل شد. این زمینه مطالعاتی دایر بر مدار این پرسش‌ها شکل می‌گیرد: نظامات گوناگون مشاوره سیاستی چگونه شکل می‌گیرند؟ چه مؤلفه‌هایی بر تأثیر کنش واحدهای مشاوره سیاستی اثر فزاینده دارد؟ واحدهای

درون نظام چگونه پیکربندی شده‌اند؟ این واحدها و آرایش بین آنها چگونه و تحت چه متغیرهایی در طول زمان تغییر می‌کند؟ و اینکه آیا می‌توان به صورت کلی پویای مشترکی در باب همه نظام‌های مشاوره سیاستی شناسایی کرد؟
ناظر به سؤال‌های بالا و به خصوص سؤال در مورد مؤلفه‌های افزایشنده یا کاهشنده تأثیر بازیگران در ارائه توصیه سیاستی، رویکردهای مختلفی تاکنون مطرح شده که در این گزارش به سه دسته تقسیم شدند:
رهیافت‌های مبتنی بر جانمایی مکانی، مبتنی بر موقعیت مشاوره نسبت به هسته تصمیم‌گیری و میزان کنترل دولت بر واحد مشاوره، نظام مشاوره سیاستی یا واحدهای مورد نظر خرد را تحلیل می‌کند.
موج دوم مطالعات نظام مشاوره سیاستی، ضمن آنکه رهیافت‌های مبتنی بر ارتباط و محتوا را طرح کرد، نسبت به فرضیات و نتایج رهیافت‌های مکانی نیز ایجاد تردید و سؤال کرد. مفهوم‌پردازی دو پویای اصلی نظام مشاوره یعنی بیرونی شدن و سیاسی شدن در همین موج از مطالعات انجام شد.
نهایتاً دسته سوم رهیافت‌ها که از دریچه ظرفیت سیاستی به موضوع مشاوره سیاستی نگاه کرده و قابلیت‌های نظام را در حالت کلی و قابلیت‌های واحد مشاوره در حالت جزئی آن بررسی می‌کند.
اگرچه این گزارش مروری بر ادبیات علمی نظام مشاوره سیاستی بود و صرفاً مروری بر پیشینه‌های نظورزانه این زمینه مطالعاتی بود اما با الهام از آموزه‌های این چارچوب و اساساً از ناحیه توجه به وجود چنین جزئی در پیکره نظام سیاستگذاری، می‌توان دستور کارهایی برای اصلاح و بهبود حکمرانی کشور ایجاد کرد و پی گرفت.

■ ارزیابی و بازآرایی بازوهای مشاوره سیاستی دولتی

از جمله متقدم‌ترین واحدهای مشاوره سیاستی، سازمان‌ها و نهادهای دولتی هستند که دقیقاً به منظور ارائه توصیه سیاستی به سازمان‌های مافوق خود ایجاد شده‌اند. قوا و وزارتخانه‌ها معمولاً چنین نهادهایی را در دایره نهادهای وابسته خود دارند. طرح مسئله نظام مشاوره سیاستی و ایجاد چنین سرفصلی در سیاستگذاری فرصت لازم برای مطالعه کارکرد و عملکرد به کلیت حاکمیت می‌دهد تا این بخش مغفول مانده را از نو و در کلیت آن بنگرد. این ارزیابی می‌تواند نقشه نهادهای مشاوره سیاستی دولتی را با دگرگونی مواجه کرده و ترکیب آنها را به سمت بهینگی و اثربخشی و توانمندی سوق دهد. تأسیس بعضی از این نهادها مربوط به دوره تاریخی خاصی بوده که ممکن است با گذشت زمان، وجود تمام یا بخشی از یکی از این نهادها بلاموضوع شده باشد. این نهادها نیز مانند هر رشته نهاد دیگر باید براساس شاخص‌های مربوط به خود بررسی شده و مورد جرح و تعدیل قرار گیرد.

■ بهبود سازوکارهای مراکز مشاوره سیاستی در کشور (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و ...)

از جمله ایده‌های تحول‌بخش در این حوزه، بهبود سازوکارهای مراکز مشاوره سیاستی در کشور از قبیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و ... است. به صورت خاص برای مرکز پژوهش‌های مجلس، مطالعات حوزه مشاوره سیاستی امکان توسعه ظرفیت‌ها و نقش‌آفرینی هرچه بیشتر این مجموعه در نظام حکمرانی را ارتقا خواهد بخشید. به خصوص مباحث مربوط به دسته سوم مطالعات یعنی ظرفیت مشاوره سیاستی که بر واحدهای خرد تمرکز دارد.

■ هدایت مؤثر نظام اندیشگاهی و بهینه‌سازی کمک‌های دولتی

مشاوره سیاستی مقوله‌ای مجزا و البته فراتر از سیاست‌پژوهی است. این عمل اختصاصات خود را دارد که براساس همین اختصاصات، کشورهای مختلف (عموماً کشورهای وست‌مینستری و سایر دولت‌های اروپایی) اندیشکده‌ها و مراکز مشاوره سیاستی خود را در قالب گزارش‌های سالانه، بررسی و تحلیل می‌کنند.

در ایران، نظام اندیشگاهی از جمله بخش‌های نوپای سیاستگذاری است که با کمک‌های مستقیم و غیرمستقیم مورد حمایت قرار می‌گیرد. به نظر مقدمه هر نوع کمک مالی و زیرساختی یا حتی استفاده و بهره‌گیری از دانش اندیشکده‌ها منوط به شناختی از



کلیت آنهاست. در حال حاضر نهادی که متولی رصد اندیشکده‌ای به‌شکلی معتبر و مورد پذیرش باشد، وجود ندارد. البته تجربه‌های مقدماتی نظیر جامعه اندیشکده‌ها یا خانه اندیشه‌ورزان وجود داشته است.

می‌توان اندیشکده‌ها را از منظر توانایی و قابلیت برای گزینش آگاهانه مدیران و سازمان‌ها نمایه کرد یا در قالب گزارش‌هایی از یک متولی مشخص مورد بررسی قرار داد. همچنین شاخص‌هایی برای یک واحد مشاوره سیاستی مطلوب تعریف کرد؛ تعریف شاخص‌هایی برای یک مرکز مشاوره سیاستی (اشاره به دسته سوم ادبیات نظری یعنی ظرفیت مشاوره) دو بهره توأمان خواهد داشت. از یک سمت به‌مانند نوعی هدف‌گذاری برای اندیشکده‌های کشور، مسابقه‌ای جهت رشد و توسعه آنها ایجاد خواهد کرد و از سوی دیگر، رده‌بندی اندیشکده‌ها براساس تحقق شاخص‌ها، سنجه مناسبی برای تخصیص کمک‌های دولتی یا شناخت بهتر مدیران برای کمک گرفتن از اندیشکده‌ها فراهم خواهد کرد.

■ مشاوره سیاستی به‌مثابه چارچوب تفکر برای حل بعضی مسائل دیرینه حکمرانی ایران

پایداری بعضی مشکلات در پیکره سیاستگذاری کشور بعضاً به فقدان چارچوبی برای تفکر در مورد آن برمی‌گردد تا آنجا که به مشاوره سیاستی مربوط می‌شود، وجود مسئله‌ای به‌عنوان رابطه حوزه علمیه با سیاستگذاری و یا طراحی سیاست براساس آموزه‌های دینی همواره یکی از مسائل کشور بوده است. چه از سمت دیوان‌سالاری متعارف و چه از سمت روحانیت و نهاد حوزه، همواره از فقدان رابطه صحیح اظهار نارضایتی شده است. شخصیت‌های بزرگ در حوزه علمیه مداوم انتقادهایی به مسئولان کشور پیرامون بی‌اعتنایی به توصیه‌های علمای دینی وارد می‌کنند و سیاستمداران نیز برای توضیح این مسئله، انتقادهای خاص خود را طرح می‌کنند. مطالعه مشاوره سیاستی و قرار دادن گرانیگاه حل مسئله بر مفهوم مشاوره سیاستی می‌تواند راهگشای فکر به این مسئله و حل آن باشد. مشاوره سیاستی نهادهای دینی از حیث بررسی و مذاقه حتی از اندیشکده‌های دانشگاهی نیز کمتر مورد توجه قرار گرفته است. مطالعات مشاوره سیاستی می‌تواند پرسش‌هایی پیش روی تجربه مشاوره سیاستی حوزه علمیه گذاشته و علل ناکافی بودن مشارکت در طراحی و اجرای سیاست به سهم خود روشن کند. اینکه کدام شکل از نهادینگی واحد مشاوره سیاستی حوزوی به افزایش اثربخشی آن کمک می‌کند؟ تجربه نهادهای دینی که به‌صورت رسمی در مدار سیاستگذاری قرار دارند به ما چه می‌گوید؟ محتوای مشاوره سیاستی حوزوی چقدر به ایده‌پردازی و چه میزان به سیاست‌پردازی توجه می‌کند؟ ملاحظات سیاسی تا چه میزان در این مشاوره‌ها رعایت می‌شود؟

■ موضوعیت‌یابی مشاوره سیاستی

به‌صورت کلی، موضوع «نهادهای مشاوره سیاستی» ضرورت دارد مورد توجه مراکز علمی و سیاستی قرار گیرد. ردیف بزرگی از سازمان‌های کشور هستند که دقیقاً یک نهاد مشاوره سیاستی بوده و باین‌حال تحت عنوان و قالب خاصی به‌شمار نمی‌آیند. این موضوع‌سازی از مشاوره سیاستی می‌تواند از یک نقطه عزیمت قانونگذارانه آغاز شود.

■ قانونگذاری با استانداردهای مشاوره سیاستی

این قانونگذاری نباید مدخلی برای ورود نهادهای مشاوره‌ای به مناسبات دیوان‌سالاری باشد. بلکه دقیقاً باید این نهادها را در مسیر معکوس به حرکت وادارد. از این جهت یک‌دست کردن اندیشکده‌ها با نظام دانشگاهی و تسری دادن احکام دانشگاه به اندیشکده از موارد اجتناب است. اندیشکده‌ها در گام اول نیازمند رسمیت هستند. قالبی برای ثبت سازمانی که بتواند به‌صورت مستقل به ثبت عنوان اقدام کنند.

در قسمت نهادهای مشاوره‌ای دولتی باید ابزارهایی برای تضمین حفظ فاصله این نهادها با دیوان‌سالاری و رویه‌های کارمندی ایجاد کرد. می‌توان به مرکزیت سازمان امور اداری و استخدامی، یک فهرست ارزشیابی پیش‌روی نهادهای مشاوره سیاستی دولتی نهاد. بدین‌وسیله این نهادها را ارزیابی و رده‌بندی کرد و نتایج آن را بر بودجه، امکانات و نیروی انسانی هر سازمان و نهاد تسری داد. همچنین می‌توان در رده‌بندی و امتیازدهی به سازمان‌های دولتی که معمولاً در مواردی از قبیل سامانه دولت‌سنج یا جشنواره شهید رجایی صورت می‌پذیرد، موضوع نهادهای مشاوره سیاستی هر وزارتخانه را به سرفصلی اساسی برای افزایش یا کاهش امتیاز سازمان تبدیل کرد.

■ بازطراحی مشاوره سیاستی

این تدابیر تدریجی، سوای تدابیر بنیادینی است که سیاستگذار می‌تواند در پیش گیرد. از جمله اقدام‌های بنیادین، بازطراحی و تعیین تکلیف همه نهادهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها با کارویژه مشاوره سیاستی است. بسیاری از این نهادها در طول زمان، تقریباً بدون مأموریت رها شده‌اند و نه به حیث عمومی و نه اداری، کارکرد روشنی ندارند یا اینکه تناسبی بین امکانات مصرفی و عملکرد آنها وجود ندارد. تصمیم به اصلاح اساسی یا حتی حذف و واگذاری بسیاری از این نهادها نیازمند تکانه‌ای از موضع بالاتر به سطح وزارتخانه‌هاست. ابتدای این روند، تهیه فهرستی از استانداردهای یک نهاد مشاوره سیاستی دولتی است. ابتدا باید یک جمع‌بندی ملی و استاندارد فرایگیر در مورد این دسته نهادها ایجاد شود. این فهرست، انتظار خود را در سطح ابزارها، خروجی‌ها، کیفیت محتوا، ظرفیت سیاستی و ... از نهادهای مشاوره سیاستی ردیف می‌کند و با برآورده نشدن انتظارات، مجوز اقدام در سطح نهاد یا نظام (سیستم) را به مرجع ارزیاب می‌دهد.

■ گذار نهادهای دولتی از دروازه‌بانی تنگ‌نظرانه به میزبانی شبکه

ارزیابی نهادهای مشاوره‌ای دولتی باید رویکرد شبکه‌ای را در خود بگنجانند. نهاد مشاوره‌ای دولتی نباید به‌عنوان دروازه‌بان تنگ‌نظر نهاد بالادستی خود ایفای نقش کند بلکه باید به عرصه‌ای برای آمد و شد همه نهادهای بیرونی باشد و این مشارکت بیرونی را تنظیم‌گری کند. اغلب نهادهای مشورتی و پژوهشی سازمانی از قبیل مرکز پژوهش‌های مجلس مخاطب این توصیه بوده و باید بانیان اصلی ایجاد شبکه مشاوره سیاستی باشند. این مراکز هر کدام می‌توانند به‌عنوان یک نقطه کانونی (هاب) ایفای نقش کنند. تبدیل شدن به کانون، از تسهیل رفت و آمد و حضور فیزیکی اندیشه‌ورزان شروع می‌شود و تا امکان حضور در جلسات رسمی و کمیسیون‌ها، استماع آزاد، ایجاد درگاه‌های ثبت پیشنهادها، نیز امتداد می‌یابد. در حال حاضر، اکثریت نهادهای مشاوره سیاستی دولتی، خود را نهاد تولید توصیه و مشاوره هم‌عرض با سایر نهادهای مشاوره‌ای و اندیشکده‌ای می‌بینند. در حالتی مخرب‌تر، خود را تنها تولیدکننده توصیه برای نهاد متبوع خود می‌دانند و نه تنها تسهیل‌گری‌ای برای مابقی کنشگران ندارند بلکه هر مسیر مشاوره‌ای سوای مسیر خود را می‌بندند.

■ ارتقای جایگاه مرکز پژوهش‌های مجلس در شکل‌دهی به زیست‌بوم مشاوره سیاستی ایران

مراکز و نهادهای مشاوره سیاستی نظیر مرکز پژوهش‌های مجلس، می‌توانند به‌عنوان پیشران توسعه اندیشکده‌ها در کشور شوند. از بین نهادهای مشورتی دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تقریباً نزدیک‌ترین وضعیت به وضعیت استاندارد یک نهاد مشاوره سیاستی را داشته و تجربه‌های بیشتری در فعالیت‌های لازم برای شکل‌دهی به زیست‌بوم مشاوره سیاستی مطلوب در کشور به ثبت رسانده است. مشارکت در ایجاد کنسرسیوم مراکز پژوهشی راهبردی، ایجاد مدرسه حکمرانی و قانونگذاری شهید مدرس، برگزاری رویدادهای نوآورانه و مشارکتی (همچون رویداد نوآیند، اقدام و ...)، ایجاد اندیشکده‌های حکمرانی و قانونگذاری استانی، جایزه ملی قانون، ایجاد خانه خلاق قوه مقننه، برگزاری رویداد پارلمان دانشجویی، برگزاری جلسات مستمر با اندیشکده‌ها و اندیشه‌ورزان و مواردی از این دست نمونه‌های این تجربه هستند. گذشته از اینکه ثبات نهادی این سازمان، باعث شده تا این‌گونه نوآوری‌ها نیز به‌صورت تثبیت یافته‌تری در نسبت با سایر هم‌تایان دولتی پیگیری شود. فضای نیروی انسانی مرکز نیز در تبادل روان و سیال با جامعه سیاستی بیرون دولتی قرار دارد و فهم اقتضات اندیشکده‌ای در این نهاد به نسبت بیشتر از سایر ارگان‌های پژوهش مهیاست. با همه این زمینه‌های مستعد، نهادهایی از قبیل مرکز می‌توانند مسیر اصلی برقراری ارتباط با جامعه اندیشگاهی و نخبگانی کشور و همچنین توسعه ظرفیت‌های آن باشند. به یک معنا، مرکز پژوهش‌های مجلس باید حوزه فعالیت خود را بیرون از دیوارهای بهارستان تعریف کرده و فضای سیاستگذاری کشور نیز این مرکز را چنین ببیند تا به یکی از شاهراه‌های بخش دولتی و غیردولتی تبدیل شده و جریان منابع و داده و اطلاعات را از درون خود به‌سمت هر دو بخش به جریان بیندازد.



- [1]. Weible, C. M., & Ingold, K. (2021). "Chapter Nine: Why Advocacy Coalitions Matter and Practical Insights About Them". In *Practical Lessons from Policy Theories*. Bristol, UK: Policy Press. Retrieved Mar 19, 2024, from <https://doi.org/10.51952/9781447359852.ch009>
- [2]. Halligan J. (1995). Policy Advice and the Public Sector. In *Governance in a Changing Environment*, Guy Peters B. and Savoie D. T. (eds), 138–172. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- [۳]. فصیحی دستجردی، محمدمبین (۱۳۹۷). چالش‌ها و راهکارهای توسعه صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [4]. Craft, J., & Halligan, J. (2017). Assessing 30 Years of Westminster Policy Advisory System Experience. *Policy Sciences*. 50. 10.1007/s11077-016-9256-y.
- [5]. Veselý, A. (2017). Policy advice as policy work: a conceptual framework for multi-level analysis. *Policy Sci* 50, 139–154. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9255-z>
- [6]. Galanti, M. T., & Lippi, A. (2023). Government research institutes in the Italian policy advisory system. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 791-807. <https://doi.org/10.1177/00208523211070510>
- [7]. Connaughton, B. (2010). 'Glorified Gofers, Policy Experts or Good Generalists': A Classification of the Roles of the Irish Ministerial Adviser. *Irish Political Studies*, 25(3), 347–369. <https://doi.org/10.1080/07907184.2010.497636>
- [8]. Craft, J., Howlett, M. (2013). The Dual Dynamics of Policy Advisory Systems: The Impact of Externalization and Politicization on Policy Advice. *Policy and Society*, 32(3), 187–197. doi:10.1016/j.polsoc.2013.07.001
- [9]. Veit, S., Hustedt, T., & Bach, T. (2017). Dynamics of Change in Internal Policy Advisory Systems: The Hybridization of Advisory Capacities in Germany. *Policy Sciences*, 50(1), 85-103. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9266-9>
- [10]. Craft, J. & Halligan, J. (2017). Assessing 30 years of Westminster Policy Advisory System Experience. *Policy Sciences* 50(1), DOI 10.1007/s11077-016-9256-y.
- [11]. Gregory, R. & Lonti, Z. (2008). Chasing shadows?: Performance measurement of policy advice in
- [12]. Afshani, M., & Emamian, S.M.S. (2024). The Politicization Versus Securitization of the Nuclear Issue: A Comparative Study of the US and Iranian Foreign Policy Advisory Systems¹. *Middle East Review of Public Policy and Administration (MERPPA)*. Vol. 4, Issue 1.
- [13]. Peters B. G. and Barker A. (1993). *Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- [14]. Craft, J. Howlett, M. (2012). "Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems", in *Journal of Public Policy*, Vol. 22, part 2.
- [15]. Meltsner, A. J. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.

- [16]. Nelson, D., and Yackee, S. W. (2012). Lobbying Coalitions and Government Policy Change: An Analysis of Federal Agency Rulemaking. *The Journal of Politics*, 74(2), 339-353.
- [17]. Meltzer, A. J. (1975). Bureaucratic policy analysts. *Policy Analysis*, 1(1), 115–131.
- [18]. Seymour-Ure, C. (1987). Institutionalization and Informality in Advisory Systems. In W. Plowden (Ed.), *Advising the Rulers* (pp. 175–184). Oxford: Basil Blackwell.
- [19]. Adachi, Y. (2017). The Vital Need for a Mature Policy Market: Policy Advisory System in Japan. Conference: ICPA-IPPA 2017 Singapore Conference At: Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore
- [20]. Rogacheva, A. (2019-08-22). Policy Advice in the European Union: Applying A Policy Advisory System Approach. ScholarBank@NUS Repository.
- [21]. Haas, P.M. (1992). 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination', *International Organization*, 46 (1), 1-36.
- [22]. Dunlop, C. A. (2016). "Chapter 15: Knowledge, epistemic communities, and agenda setting". In *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Retrieved Mar 19, 2024, from <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00024>
- [23]. Wells, P. (2012). Prescriptions for Regional Economic Dilemmas: Understanding the Role of Think Tanks in the Governance of Regional Policy. *Public Administration*, 90(1), 211-229.
- [24]. Blum, S., & Brans, M. (2017). Academic Policy Analysis and Research Utilization in Policymaking. In *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis* (pp. 341-359). Routledge.
- [25]. Howlett, M. and Walker, R. (2012). Public managers in the policy process: More evidence on the missing variable? *The Policy Studies Journal*, 40(2), 211-33.
- [26]. Veselý, A. (2013). "Externalization of Policy Advice: Theory, Methodology and Evidence", *Policy and Society*, Volume 32, Issue 3, September 2013, Pages 199–209.
- [27]. Craft, J. and Wilder, M. (2017). Catching a Second Wave: Context and Compatibility in Advisory System Dynamics. *Policy Stud J*, 45: 215-239. <https://doi.org/10.1111/psj.12133>
- [28]. Saint-Martin, D. (1998). Management Consultants, the State, and the Politics of Administrative Reform in Britain and Canada. *Administration and Society*, 30(5), 533– 568.
- [29]. 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.
- [30]. Diamond, P. (2019). Externalization and Politicization in Policy Advisory Systems: A Case Study of Contestable Policy-making 2010–2015. *Public Money & Management*, 1–10. doi:10.1080/09540962.2019.1583890
- [31]. Fraussen, B., & Halpin, D. (2016). Think tanks and Strategic Policy-Making: the Contribution of Think Tanks to Policy Advisory Systems. *Policy Sciences*, 50(1), 105–124. doi:10.1007/s11077-016-9246-0
- [32]. Prasser, S. (2006). *Providing Advice to Government. Papers on Parliament*. Canberra: Senate of Australia. Available at http://www.aph.gov.au/senate/pubs/pops/pop46/providing_advice.htm [accessed

5 August 2017].

[33]. Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles And Instruments*. Abingdon: Routledge.

[34]. Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

[35]. OECD (2017). *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264283664-en>.

[36]. Van Twiſt, M. Bressers, D. Scherpenisse, J. Van der Steen, M. Schulz, M. (2015). Strengthening (the Institutional Setting of) Strategic Advice, (Re) Designing Advisory Systems to Improve Policy Performance Research on the Practices and Experiences from OECD Countries. OECD Seminar 'Towards a Public Governance Toolkit for Policymaking 'What Works and Why'' 22nd of April, 2015, Paris.

[37]. Easton, M., Yarnold, J., Vervaenen, V., De Paepe, J., & Head, B. W. (2024). Expert Perspectives on the Changing Dynamics of Policy Advisory Systems: The COVID-19 Crisis and Policy Learning in Belgium and Australia. *Policy & Politics*, 52(1), 67-87. Retrieved Mar 19, 2024, from <https://doi.org/10.1332/03055736Y2023D000000014>

[38]. Emamian, S. M. S., & Bagheripour, R. (2024). The Iranian Policy Advisory System: Contained Politicisation and Emerging Technicisation. *Australian Journal of Public Administration*, 83, 233–256. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12628>

[39]. Marciano, R., & Craft, J. (2023). Theorising policy advisory system management: approaches and practice. *Journal of Public Policy*, 43(3), 490–511. doi:10.1017/S0143814X23000089

گزیده سیاستی

نهادهای سیاست‌پژوهشی و مشورتی، بخش مهمی از نظام حکمرانی را تشکیل داده‌اند که سیاست‌گذاری آنها مختصات ویژه خود را دارد. گزارش حاضر به تبیین نظری این موضوع در راستای ارتقای جایگاه مراکز اندیشگاهی در نظام حکمرانی می‌پردازد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir