

بررسی و دسته‌بندی سیاست‌های کلی نظام بر حسب ماهیت سیاست‌ها

جانعلی بهزادنسب

چکیده

نظام پیشرفت و توسعه جمهوری اسلامی ایران بر پایه قانون اساسی کشور که آرمان‌های نظام اسلامی در آن متجلی است، بر بستری از سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات استوار است که رو به سوی تحقق اهداف و آرمان‌های مشخص دارد. در این فرایند، سیاست‌های کلی نظام که در همه زمینه‌ها تدوین و ابلاغ می‌شود، به عنوان لایه واسطه بین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین و مقررات عادی و برنامه‌ها و اقدامات اجرایی کشور حائز اهمیت است. گونه‌شناسی سیاست‌های ابلاغی بر ضابطه ماهیت آنها علاوه بر تسهیل شناخت تفاوت‌ها و تشابهات، همپوشانی و سلسله‌مراتب رتبی و اولویت سیاست‌ها را نیز آشکار می‌سازد. در این مقاله تلاش شده است که سیاست‌های کلی ابلاغی نظام در موضوعات مختلف دسته‌بندی شود.

واژگان کلیدی

سیاست، سیاست کلی، برنامه، اقدام، راهبرد

مقدمه

نظام پیشرفت و توسعه جمهوری اسلامی ایران بر پایه قانون اساسی کشور که آرمان‌های نظام اسلامی در آن متجلی است، بر بستری از سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات استوار است که رو به سوی تحقق اهداف و آرمان‌های مشخص دارد. در این فرایند، سیاست‌های کلی نظام که در همه زمینه‌ها تدوین و ابلاغ شده یا خواهد شد، به عنوان لایه واسطه بین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین و مقررات عادی و برنامه‌ها و اقدامات اجرایی کشور از اهمیت قابل توجهی در دو حوزه ذیل برخوردار است:

-تبدیل آرمان‌ها و قانون اساسی به جهت‌گیری‌های معین در فرایند پیشرفت کشور،
-تعیین سمت و سوی برنامه‌ها و اقدامات کلیده بخش‌های ملی دخیل در فرایند توسعه و پیشرفت
اصل ۱۱۰ قانون اساسی که وظایف رهبری را تعیین می‌کند، در راستای سیاست‌های کلی نیز دو وظیفه ذیل را برای ایشان قائل شده است:

(۱) تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام
(۲) نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

جایگاه سیاست‌های کلی در چارچوب نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی پیشرفت کشور و اهمیت آن در شکل دادن به فرایند برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات توسعه‌ای در کلیه بخش‌ها و فضای ملی و عینیت بخشیدن به نقش منطقه‌ای و جهانی کشور، اهمیت اجرای کامل اینگونه سیاست‌ها را بوضوح بیان می‌دارد. موضوعی که در اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز به صراحت بیان گردیده است. پس از تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی، انتظار آن است که قانون‌گزاران، برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیرندگان، منویات سیاست‌های کلی ذریبط را در کلیه اقدامات خود رعایت نمایند. لیکن ساز و کار اطمینان از رعایت این مراتب و همچنین ارزیابی میزان همسویی قوانین، مقررات و برنامه‌ها با سیاست‌های کلی ذریبط به گونه‌ای نظام‌مند برقرار نگردیده و گزارشی نیز در این زمینه ارائه نشده است. رفع این نقیصه نیازمند "طراحی و اجرای ساز و کار تحقق سیاست‌های کلی نظام" است، به نحوی که بتواند الزام آور بوده و کنترلی را در مراحل تصمیم‌گیری برقرار سازد. در فرایند پیشرفت ملی دو زیرنظام مهم وجود دارد:

۱- نظام برنامه‌ریزی و اجرا ۲- نظام پایش

از طرفی نیز سیاست‌های کلی، هردو نظام قانونگذاری و برنامه‌ریزی و اجرا را متأثر می‌سازد. لذا در گام نخست تفکیک عرصه‌های فوق از یکدیگر و یا به عبارت روشنتر شفاف‌سازی مرزهای موجود میان سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات، برنامه‌های توسعه‌فرابخشی و بخشی و اقدامات اجرایی هریک از دستگاه‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است. در فرایند برنامه‌ریزی توسعه با مضامینی همچون اهداف، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه و اقدام مواجه هستیم و بطور طبیعی هریک از این مضامین جایگاه خاص خود را خواهد داشت و سیاست‌های کلی نظام نیز در این چارچوب نقش و اثر ویژه‌ای می‌تواند داشته باشد. اهمیت جداسازی این عرصه‌ها از یکدیگر در آن است که می‌توان مسئولیت طراحی و اجرا و نظارت بر اجرای هرکدام را به واحد ذریبط آن واگذار نمود. در همین زمینه نگاه اجمالی به متن سیاست‌های کلی موجود، نشان می‌دهد که:

(۱) سیاست‌های کلی ابلاغ شده ترکیبی از سیاست، اهداف، راهبرد و حتی اهداف اجرایی و کمی معین است،

(۲) سیاست‌های کلی در انطباق با مفاهیم پایه برنامه‌ریزی، فقط سیاست نیست و می‌توان گفت که تعریف سیاست را دگرگون کرده است،

(۳) سیاست‌های کلی ابلاغ شده، کلیت حرکت یک بخش، موضوع و یا یک برنامه میان مدت (سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه) را ترسیم می‌کند

لذا ضروری است تا اولاً سیاست‌های کلی موجود با عنایت به تعاریف هریک از مولفه‌ها، دسته‌بندی شوند و ثانیاً صرفاً برای آن مواردی که از جنس سیاست هستند، سازوکار نظارت و کنترل

طراحی و اجرا شود.

با عنایت به مراتب فوق و به عنوان گام نخست در طراحی ساز و کار پیشنهادی تحقق سیاست های کلی نظام، در این مقاله بر آن هستیم تا با استفاده از منابع علمی نظام برنامه ریزی توسعه، ضمن بازشناسی تعاریف مفاهیم مورد نظر، هریک از بندهای سیاست های کلی را ذیل این مفاهیم طبقه بندی نماییم. این امر با استفاده از دیدگاه جمعی از متخصصان امر صورت خواهد گرفت.

۱- تعاریف مفاهیم

روند رو به تکامل تفکر برنامه ریزی توسعه و پیشرفت نشان می دهد که آخرین دستاوردهای این مهم در چارچوب برنامه ریزی استراتژیک و تفکر استراتژیک قابل جستجو است. پرداختن به ماهیت و فرایند این دو موضوع نیازمند بحث مستقلی است که در این مقال نمی گنجد. بر پایه این آموزه ها و با عنایت به ماهیت سیاست های کلی، مفاهیم ذیل برای طبقه بندی سیاست های کلی برگزیده شده اند که در این قسمت به ارایه تعاریف هر کدام به استناد منابع علمی ذیربط می پردازیم.

۱- سیاست و سیاست کلی (policy) ۲- هدف (objective) ۳- راهبرد (strategy) ۴- برنامه (plan) ۵- اقدام (Action/Activity)

۱-۱- سیاست / سیاست کلی

تعاریف متعددی از سیاست صورت گرفته است که به برخی از آنها اشاره می کنیم. دیوید در کتاب مدیریت استراتژیک، سیاست را اینگونه تعریف می کند "سیاست ابزاری است که بدان وسیله می توان به هدف های سالانه دست یافت. مقصود از سیاست، رهنمودها، مقررات و رویه هایی است که شرکت برای دستیابی به هدف های اعلان شده رعایت می کند. هنگام تصمیم گیری از سیاست ها به عنوان رهنمود استفاده می شود و همچنین سیاست ها تعیین کننده شرایط روزمره و تکراری می باشند" (دیوید، ۱۳۸۲، ص ۴۰).

با استفاده از متن اسناد برنامه سوم توسعه و مستندات نظام برنامه ریزی توسعه کشور، سیاست به این ترتیب بیان گردیده است. "دستور راهنمای تفکر و تصمیم گیری برای مدیران است. همانطور که راهبرد جهت گیری کلی و چارچوب تخصیص منابع یک برنامه را مشخص می کند، سیاست ها، چارچوب و خطوط راهنمای تصمیم گیری در انتخاب گزینه های مختلف اجرایی برای تحقق هدف را فراهم می کند. سیاست ها بصورت مجموعه ای از معیارها و تدابیر قانونی، فنی، اجرایی، پولی و مالی هستند که اتخاذ آنها موجبات و تسهیلات لازم جهت تحقق هدفهای برنامه را فراهم سازد. مثلاً برای تشویق پس انداز و سرمایه گذاری که هدف رشد اقتصادی بالاتر را تعقیب می کند، سیاست های پولی (سود بانکی و اعتبارات) و سیاست مالی (بخشودگی مالیاتی) و غیره ممکن است اتخاذ شود (بهزادنسب، ۱۳۸۶، ص ۱۷۹).

برای آگاهی بیشتر از مثال فوق، تعاریفی از سیاست اقتصادی، سیاست مالی دولت و سیاست پولی آن را ذکر می نماییم (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۶۱).

سیاست اقتصادی: بیان راهنمای تصمیم گیری برای نیل به اهداف اقتصادی توسط دولت، احزاب سیاسی، تولیدکنندگان و بازرگانان و غیره. سیاست های اقتصادی در بر گیرنده سیاست پولی، سیاست مالی، سیاست های اعتباری، کنترل های قانونی (مانند کنترل قیمت و دستمزد، کنترل نرخ سود و اجاره) است.

سیاست های مالی دولت: تعیین اصول و ضوابط تصمیم گیری دولت در زمینه مالیات ها و هزینه ها و روش های تامین مخارج (درآمدها).

سیاست پولی: بیان اصول موضع گیری مقامات عالی پولی کشور در مورد نحوه کنترل متغیرهای پولی برای اهداف اقتصادی نظیر مهار تورم در سطح معین و یا حجم اعتبارات بانکی و غیره.

سیاست را راهکارهای کلی دولت که جهت گیری انجام فعالیت ها را مشخص می کند نیز می دانند (سیف الدینی، ۱۳۸۸، ص ۲۸۲) و در چارچوب برنامه چهارم توسعه، به سیاست های کلی نظام اشاره می شود که ذیلاً برگرفته از مستندات مجمع تشخیص مصلحت نظام به تفصیل به آن اشاره می کنیم.

احمدی در کتاب مجمع تشخیص مصلحت نظام با اشاره به ضmann نامه ۱۳۷۶/۱۰/۲۵ رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام خطاب به مقام معظم رهبری در مورد سیاست های کلی، مراتب ذیل را آورده است (احمدی، ۱۳۸۳، صص ۱۳۹-۱۴۱)

"این سیاست ها برای تحقق آرمان ها و اهداف پس از مجموعه ی آرمان ها قرار می گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می کنند. ... سیاست های کلی فرابخشی در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در بر می گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف، نیاز به تدوین سیاست هایی کلی می باشد و سیاست های اجرایی و برنامه، چند بخش در قالب این سیاست ها تدوین می گردد. سیاست های کلی بخشی در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در بر می گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف، نیازمند تدوین سیاست های کلی آن بخش می باشد. ... سیاست های کلی، طراحی نظام بر اساس آرمان ها و اهداف است و بدین ترتیب، از یک سو نظر به آرمان ها و از سوی دیگر نظر به جنبه ها و مفهوم های اجرایی دارند؛ بنابراین، سیاست های یادشده باید:

الف: در مقایسه با بیان های آرمانی، جنبه تفصیلی و تشریحی و تشریحی شان بیشتر باشد،

ب: بازتاب صحیح و عملی ارزش ها باشند،

ج: نه تنها دولت، بلکه عامه مردم و کلیه نیروهای فعال جامعه را مد نظر داشته باشند،

د: در نتیجه، نیروهای این جامعه و آرمان های آنها را که مورد قبول نظام اند، هماهنگ و منسجم نمایند و مابین اجزای نظام، ارتباط و تقارب کافی (پیوند) برقرار سازند،

ه: در مقام تعیین اولویت ها، راهنمای عملی و معیار باید و نبایدهای تعیین اولویت را عرضه کنند،

و: اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت ها بیان نماید،

ز: اجرای آنها سیمای عمومی و کلی نظام را در زمینه های مختلف از جمله موقعیت ایران در جهان،

امنیت در جامعه، توسعه، معنویت، عدالت و برخورداری مردم از مواهب و نعمات موجود در

ایران در مقاطع تاریخی مختلف (مثلاً ۱۴۰۰ و ۲۵ و ۵۰ سال پس از آن و ..) ترسیم نماید."

۲-۱- هدف

تقسیم بندی های متعددی از هدف صورت گرفته است. لذا با مواردی همچون: هدف کلی، هدف آرمانی، هدف جزئی، هدف اجرایی، هدف کمی، هدف کیفی و نظیر آن بر حسب شرایط و هدف

از تقسیم بندی و تعاریف برخوردار می‌کنیم. آنچه وجه مشترک در کلیه تعاریف است اینکه "هدف نقطه مشخصی برای رفتن است". در مستندات برنامه چهارم توسعه، چنین آمده است: "در برنامه ریزی توسعه، هدف عبارت است از غایت خواست های جامعه اعم از اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که منبعت از نظام ارزش های حاکم بر جامعه است و برنامه ها برای دستیابی به آنها تدوین می‌شود. هدف ممکن است کیفی یا کمی باشد ولی دارای این ویژگی است که در پایان زمان برنامه می‌توان درجه نسبی تحقق آن را تعیین کرد" (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳، ص ۸۶۹). هدف های کیفی و کمی نیز به این ترتیب تعریف شده اند: (بهزادنسب، ۱۳۸۶، صص ۱۹۲-۱۹۱)

هدف های کیفی

هدف هایی که هر بخش در رابطه با زمینه های مختلف فعالیت خود بطور کیفی وضع می‌کند، به هدف کیفی نسبت داده می‌شود. اهدافی نظیر افزایش کارایی اقتصادی، افزایش کیفیت محصولات و یا خدمات که بر اساس اهداف کلی برنامه توسعه و همچنین تحلیل عملکرد گذشته و موجود تنظیم می‌شود، از آن جمله هستند. هدف های کیفی برنامه باید به نحوی تعیین شود که در پایان دوره بتوان میزان نسبی تحقق آن را مشخص کرد.

هدف های کمی

هدف های کمی بر اساس شاخص های کمی هدف گذاری و برای تحقق اهداف کیفی بخش تعیین می‌شوند و بر اساس آنها وضعیت مطلوب بخش و یا اجزاء و سازمان های مختلف آن در طول دوره برنامه ریزی مشخص می‌گردد. در تعیین اهداف باید توجه کرد که این اهداف با توجه دقیق به عملکرد گذشته از یکسو و راهبرد کلی برنامه از سوی دیگر تدوین گردد. مثال هایی برای هدف های کمی برنامه عبارتند از: درصد رشد تولید ناخالص داخلی، تنزل نرخ بیکاری به درصدی معین از جمعیت فعال از نظر اقتصادی، کنترل تورم در حد معین در طول برنامه و نظیر آن.

در ادبیات علوم مدیریت معمولاً بین اهداف کلی (objective) که غایت برنامه های مدیریت است با اهداف جزئی تر (goals) و آماج ها (Targets) که معمولاً اهداف کمی مشخصی هستند، تمایز داده شده است و اهداف یا آماج ها، غایاتی هستند که تمام فعالیت های برنامه ریزی شده به سوی آنها جهت گیری می‌شود.

در مباحث نظری برنامه سوم توسعه اظهار شده است که "هدف (objective)، غایت خواست های نهایی جامعه است و هدف های برنامه (goals) مجموعه مقاصد و منظورهایی که در جریان برنامه ریزی پیش بینی می‌گردد، می‌باشد. هدف های کلی یا کلان (Aggregate, Overall) در چارچوب هدف های آرمانی تعیین می‌شود که باید در طول برنامه محقق گردد نظیر خودکفایی در تولید گندم و ریشه کنی اعتیاد جوانان." (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۷۳، صص ۲۱-۲۰)

در پیوست برنامه چهارم توسعه، هدف های آرمانی را اینگونه تفسیر نموده است. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳، ص ۸۶۷)

"این هدف ها که بر گرفته از تصویر مطلوب چشم انداز بلندمدت کشور است، بیان انتظارات و مقصدی دست یافتنی است که تحقق آن در گرو وفاق عمومی، اراده ملی و تلاش خستگی ناپذیر رهبران جامعه و آحاد مردم خواهد بود. هدف های آرمانی باید از ویژگی های زیر برخوردار باشند:

- جامع، تحول گرا آینده نگر و پویا باشند،
- بیانگر خصوصیات و ویژگی های اصلی جامعه آینده و ارزش ها و آرمان های نظام باشند، برخاسته از نیازهای اساسی جامعه، در تحقق چشم انداز باشند،
- توانایی ایجاد وفاق عمومی و انگیزه برای مشارکت ملی را داشته باشند،
- در یک دوره بلندمدت پایدار باشند،
- پاسخگوی مولفه های "قوت و فرصت" و رافع نقاط "ضعف و تهدیدات" باشند.

۱-۳) راهبرد (strategy)

مستندات برنامه سوم و چهارم توسعه ج.ا.ایران، تعریف واحدی از راهبرد ارایه می کند که به قرار ذیل است: "چارچوبی است که مجموعه حرکات و اقدامات اصلی را برای دستیابی به اهداف، ترسیم کرده و چگونگی تخصیص کلی منابع را برای بدست آوردن موقعیت های مطلوب و ختنی کردن تهدیدها در حال و آینده بیان می دارد. تدوین استراتژی مستلزم برگزیدن یک جهت گیری کلی و تخصیص منابع از میان چارچوب های جایگزین است و چارچوبی را در اختیار مدیریت خواهد گذاشت که توان و امکان برخورد بهینه با تغییرات محیطی را فراهم می سازد." (سازمان برنامه بودجه، ۱۳۷۷ صص ۶۰-۵۹ و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳، ص ۸۶۷)

دیوید، استراتژی را ابزاری که سازمان می تواند به آن وسیله به اهداف خود برسد تلقی می کند (دیوید، ۱۳۸۲، ص ۳۸).

استراتژی، مفهومی است که از حوزه نظامی به عرصه های برنامه ریزی توسعه وارد شده است. در چارچوب برنامه های نظامی، استراتژی یک طرح جامع و بلند مدتی تلقی می شود که درون آن تاکتیک های متعدد و گاه متغیر برای دست یافتن به برنامه استراتژیک که هدف یا اهداف معینی را تعقیب می کند، طراحی و اجرا می شود. از بدو ورود مفهوم استراتژی (راهبرد) به حوزه برنامه ریزی توسعه بویژه پیشرفت سازمان های تولید کننده و بازرگرا، این حوزه کاملا دگرگون شده و تعاریف و چارچوب های پیچیده و مدرنی به خود گرفته است. امروزه در فرایند پیشرفت و توسعه، دو مقوله "برنامه استراتژیک" و "تفکر استراتژیک" با ویژگی های خاص خود و با اتکاء به تحلیل های پیوسته فضای درونی نظام کسب و کار و فضای بیرونی آن که به اختصار به تحلیل های سوات (SWOT) شهرت یافته است، وارد گردیده که برای درک صحیح این مهم، خوانندگان عزیز را به منابع علمی آن ارجاع می دهم. (ایران زاده، ۱۳۸۷/ اعرابی، ۱۳۸۹/ پیرز، ۱۳۸۸/ توفیق، ۱۳۸۵)

می توان گفت که راه های رسیدن به اهداف، همان راهبردها هستند. در حالی که سیاست ها، اصول، معیارها و باید و نبایدهای حاکم بر دستیابی به اهداف را نشان می دهد، راهبردها، راه و شیوه کار را بیان نموده و تابع اصول، معیارها و ارزش های مورد نظر سیاست ها می باشد.

۴-۱) برنامه و اقدام

برنامه را می توان "ارایه و نمایش منظم و رعایت سلسله مراتب فعالیت های مربوط به هم و مربوط به یک رشته تصمیمات منظم و مرتبط بر حسب دوره های زمانی مختلف دانست. به عبارت دیگر برنامه گاهنامه تصمیمات منظم بر اساس سلسله مراتب عملیات است" (بهزادنسب، ۱۳۸۶، ص ۱۷۷) در برنامه ریزی، برنامه (PLAN) دارای تعاریف و حوزه عمل متفاوتی است. به عنوان مثال، سازماندهی کلیه اهداف، راهبردها، سیاست ها و فعالیت ها در قالب یک مجموعه معین برای ۵ سال کشور یک برنامه گفته میشود (میان مدت) و در عین حال سازماندهی امور آموزش بزرگسالان و یا سفر هیات دولت نیز یک برنامه و فرآیند آن برنامه ریزی است. به همین دلیل برنامه ها یا برنامه ریزی (غیرقابل تفکیک هستند) بر حسب موضوع، دوره زمانی، سطح پوشش، نحوه اجرا، و گروه های هدف دسته بندی می شود. آنچه که در این نوشتار حائز توجه می باشد، گزاره هایی است که به نام سیاست کلی صادر شده و دارای ماهیت برنامه یا عنوان یک برنامه می باشد. مثلا "سازماندهی سواحل و بنادر با هدف حفظ محیط زیست و بهره برداری پایدار از آن" مضمون برنامه ای دارد و می تواند عنوان یک برنامه باشد. در همین چارچوب، اقدامات (Activities) که در برنامه ریزی همسنگ آماج ها (Targets) می باشد، در بطن برنامه ها قابل تفسیر است و گاه به جای یکدیگر استفاده می شوند. فعالیت ها یا اقدامات، وجوه عملیاتی مشخص و عموماً کمی و یک برنامه می باشد.

۲- خلاصه و جمع بندی از بررسی محتوای مفاهیم

۱-۲) سیاست

- سیاست ها، چارچوب و خطوط راهنمای تصمیم گیری است و جهت گیری فعالیت ها (نه خود فعالیت ها) را مشخص می سازد. مثلا توزیع ثروت باید به سوی توزیع عادلانه بین اقشار مختلف جامعه باشد و یا به سمت قطب ها و افراد کلیدی و اقتصادی سوق داده شود که این امر به نظام ارزشی جامعه باز می گردد.
- سیاست ها، مجموعه ای از معیارها، تدابیر قانونی، فنی، اجرایی، پولی و مالی است. به عنوان مثال برای رسیدن به هدف "رشد اقتصادی"، "راهبرد"، "تشویق پس انداز و سرمایه گذاری" اتخاذ شده است. در این راستا، سیاست های پولی شامل سود بانکی و اعتبارات و سیاست های مالی نظیر بخشودگی مالیاتی و غیره به عنوان سیاست های اجرایی اعلام می شوند.
- سیاست های کلی، اصولی هستند که آرمان ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می کنند و اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را بیان می دارند.
- سیاست ها، رهنمودها، مقررات و رویه های هستند که شرکت برای دستیابی به هدف های اعلام شده خود باید رعایت کند.

لذا سیاست ها یک سری اصول، معیار، رویه و تدابیر قانونی، فنی و اجرایی می باشند که برای

رسیدن به هدف در مراحل مختلف برنامه ریزی و اجرا مور نیاز هستند.

۲-۲) هدف

- آن چیزی که برای رسیدن به آن سیاست گذاری، برنامه ریزی و اقدام می شود، هدف نام دارد.
- هدف غایت خواسته های نهایی جامعه اعم از اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که از نظام ارزشی جامعه اخذ می شود و برنامه ها برای رسیدن به آن طراحی و اجرا می شود.
- هدف ها از نظر ماهیت به دو گروه کمی و کیفی و از نظر زمان به ۳ گروه کوتاه مدت (سالانه)، میان مدت (پنج ساله) و بلند مدت (معمولاً بیست یا ده ساله) تقسیم می شوند. همچنین:
- ۱- اهداف کلی (Objectives) به غایت خواسته های یک جامعه و به عنوان اهداف آرمانی تلقی می شود.
- ۲- هدف های برنامه (Goals) را جرنی تر از اهداف کلی تلقی می نمایند.
- ۳- اهداف اجرایی (Targets) پس از اهداف برنامه قرار می گیرد و مستقیماً مربوط به اقدامات اجرایی می شود.
- ۴- اهداف کلی یا کلان (Aggregate, Overall Goals) گاه به جای Objective ذکر میشود که در طول یک برنامه باید محقق شود مانند خودکفایی در تولید گندم یا ریشه کنی اعتیاد جوانان.

۲-۳) استراتژی

به اختصار می توان، استراتژی را راه رسیدن به هدف ذکر نمود و با سیاست که اصول و معیار و ضوابط حاکم بر فرایند رسیدن به هدف را تعیین می کند تفاوت دارد.

۲-۴) برنامه، اقدام

برنامه، یک مجموعه از تصمیمات متنی و نقشه ای برای رسیدن به اهداف معین را نشان می دهد و می تواند یک فکر یا گزاره ای که تحقق آن مستلزم تدوین این مجموعه است را نیز شامل شود. اقدام یا فعالیت ها، وجوه اجرایی در انت های برنامه می باشند که یک عمل معین را بیان می دارد.

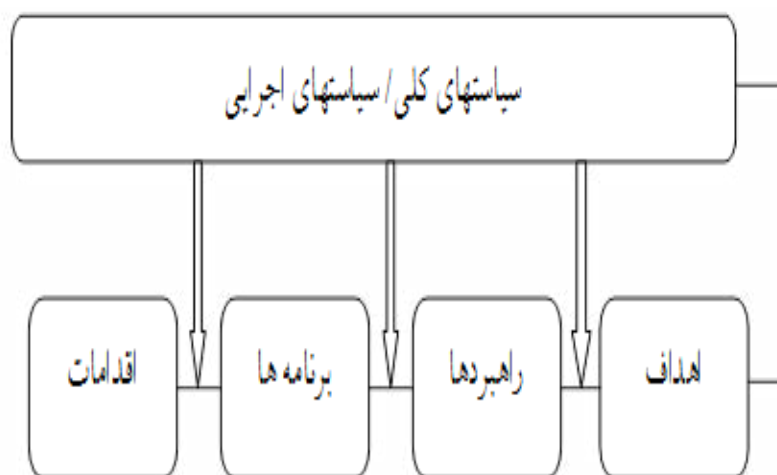
۳) تجزیه و تحلیل نتایج حاصل از بررسی محتوای مفاهیم

با عنایت به ابعاد مفهومی و دسته بندی های صورت گرفته از اهداف، راهبردها، سیاست ها و برنامه ها و اقدامات، نتایج ذیل قابل استخراج می باشد. برای تعیین ماهیت هر یک از سیاست های کلی مصوب، توجه جدی به این تحلیل ها حائز اهمیت بوده و ضرورت دارد.

۳-۱) در فرآیند برنامه ریزی توسعه، بازشناسی هر یک از حوزه های مذکور در صورتی به طور کامل امکان پذیر است که زنجیره اهداف، راهبردها، برنامه ها، اقدامات و سیاست های ناظر بر این فرآیند بصورت یکجا و مرتبط با هم آورده شده باشد. در غیر اینصورت اختلاط این امور با هم امری اجتناب ناپذیر است. مثلاً در شرایطی که هدف "استقلال اقتصادی" برای کشور تعیین شده باشد، "خودکفایی در تولید گندم" یک راهبرد برای رسیدن به این هدف است. لیکن در غیر این صورت، "خودکفایی در تولید گندم" در جای دیگر می تواند خود به صورت یک هدف مطرح گردد و برای آن می توان راهبردهایی در نظر گرفت. بنابراین در عین حال که "خودکفایی در تولید گندم" یک بار راهبرد رسیدن به "استقلال

اقتصادی" است، در جای دیگر می تواند یک هدف تلقی شود. لذا برخی از گزاره ها می تواند هم یک هدف تلقی شده و هم یک راهبرد و این امر در رابطه با برنامه و اقدام نیز قابل تعمیم است و نمی توان مرز دقیقی برای این مفاهیم قائل شد و صرفاً در چارچوب اسناد ذیربط و آن هم در صورت جامعیت این اسناد، می توان قضاوت دقیق داشت.

۲-۳) سیاست ها بر حسب کلیت و حوزه مورد نظر آن در هر مرحله از نظام برنامه ریزی و اجرا قابل تصور است. همانگونه که می توان قبل از طراحی اهداف کلی (objectives)، سیاست هایی را تعیین کرد که بر تدوین این اهداف نیز اثر خواهد داشت (نظیر سیاست های کلی نظام برای بخش کشاورزی که می تواند اهداف آن را نیز متاثر سازد)، در مراحل بعدی مثلاً بعد از راهبردها و برنامه ها نیز می توان سیاست های اجرایی را در نظر گرفت که بر اقدامات اجرایی (activities) یا اهداف کمی (targets) اثر گذار خواهد بود. بر حسب سبک برنامه ریزی و نیازهای اجرایی، محل تعیین سیاستها مفهوم پیدا می کند و معمولاً در قالب سیاست های کلی و اجرایی تبلور می یابد. این رابطه را میتوان در شکل ذیل نشان داد.



با این وجود، این اصل باید مورد توجه قرار گیرد که اولاً سیاست ها اعم کلی و اجرایی نباید به جای اهداف، راهبردها، برنامه ها و اقدامات قرار گیرد. هرچند مرز ظریفی میان سیاست ها و اهداف و راهبردها وجود دارد و گاه با یکدیگر اشتباه می شود، ولی این تفکیک پذیری هر چند با ابهام، ضرورت نظام برنامه ریزی است. ثانیاً ویژگی های اصلی سیاست ها در هر سطح یا حوزه ای نباید از یاد برده شود.

۳-۳) لذا می‌توان مطالب را این‌گونه خلاصه نمود:

- سیاست‌ها؛ اصول، ضوابط و بایدها و نبایدهای حاکم بر برنامه هستند.
- هدف‌ها؛ مقصد و مطلوب که برای رسیدن به آن برنامه ریزی می‌شود.
- راهبردها؛ راه‌های رسیدن به هدف است.
- برنامه‌ها؛ عنوان یا یک مجموعه از تصمیمات و اقدامات که در راستای اهداف معین تهیه می‌شود.
- اقدام‌ها؛ اعمال اجرایی مشخص که در انتهای برنامه تعیین می‌شوند و همچنین می‌تواند بصورت مستقل نیز مشخص گردند.

۴- نتایج حاصل از دسته‌بندی سیاست‌ها

بر مبنای ۵ مفهوم محوری که در قسمت‌های پیشین این مقاله تشریح گردید، تک‌تک سیاست‌های کلی ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری بررسی و بر اساس ماهیت دسته‌بندی شده است. در جریان این امر، موارد اساسی ذیل وجود داشته است:

۴) از آنجا که مجموعه‌ای از اهداف، راهبردها، سیاستها، برنامه‌ها و اقدامات به صورت یکپارچه در کنار هم قرار نگرفته بودند، تکافوی ماهوی سیاست‌های کلی با مشکل تطبیق‌پذیری و برقراری ارتباط انداموار میان این دو مفاهیم مواجه می‌شد و شبهه تعلق به هریک یا چند مورد از مفاهیم مذکور، همواره بر فضای تحلیل سایه می‌افکند.

۵) چنانچه فقط انطباق ویژگی "باید و نباید" به صورت مستقل بر بندهای سیاست‌های کلی بررسی نمائیم، شاید همه موارد در حال بررسی، سیاست تلقی می‌شد، اما در صورتی که سایر صفات سیاست نظیر؛ راهنما بودن، ضابطه و تدبیر بودن را نیز در کنار مضمون بایدها و نبایدها استفاده کنیم و آنگاه به ماهیت هدف و راهبرد نیز توجه نمائیم، امکان تفکیک‌پذیری بیشتری فراهم می‌گردد. لیکن بدلیل تفسیرهای متفاوتی که اندیشمندان می‌توانند داشته باشند، نتایج حاصله قابل نقد و بررسی خواهد بود.

۶) در این بررسی، توجه جدی به تعریف مجمع تشیص مصلحت نظام از سیاست کلی معطوف بوده و آنچه به این تعریف نزدیکتر بوده است به عنوان سیاست در نظر گرفته شده و بقیه موارد در میان سایر مفاهیم جای گرفته است. حتی الامکان موارد موارد چند ماهیتی نیز مشخص شده‌اند.

۷) مفهوم برنامه و اقدام بسیار به یکدیگر نزدیک هستند و لذا مرز دقیقی نمی‌توان بین آنها ترسیم نمود. صرفاً مواردی که تعداد زیادی اقدام در درون آن می‌گنجد، در زمره برنامه قرار گرفته‌اند.

۸) در برخی موارد یک بند از سیاست کلی، یک هدف را مورد نظر دارد و بلافاصله کلمات از طریق، مطرح می‌شود که این قسمت در واقع به راهبرد اختصاص یافته است.

۹) برای دسته بندی ماهیت سیاست ها از یکدیگر، خلاصه پایانی تعریف هریک از مفاهیم، مورد نظر نگارنده بوده است.

با توجه به موارد فوق، نتایج کلی ذیل از تحلیل تفصیلی جداول سیاست های کلی که در ادامه مقاله آورده می شود، قابل استخراج می باشد:

الف) مجموعاً ۲۰۰ بند سیاست کلی در قالب ۲۰ گروه مورد بررسی قرار گرفته است،

ب) با توجه به اینکه برخی از سیاست های کلی، دارای دو یا چند ماهیت هستند، لذا بر حسب ماهیت، جمعاً ۲۴۵ سیاست بازشناسی شده است که از این میزان:

- ۱) ۳۷/۲ درصد دارای ماهیت سیاست،
- ۲) ۳/۴ درصد دارای ماهیت هدف،
- ۳) ۲۲/۸ درصد دارای ماهیت راهبرد،
- ۴) ۲۱/۲ درصد دارای ماهیت برنامه و
- ۵) ۱۵/۴ درصد دارای ماهیت اقدام هستند.

نتیجه این بررسی نشان از آن دارد که بخش مهمی از سیاست های کلی طبق تعریف، در واقع سیاست محسوب نمی شود و خواسته های مختلفی از متولیان هریک از بخش ها در کنار هم قرار گرفته تا نیازهای واقعی آنان را پاسخگو باشد. لذا با توجه به تکامل مباحث مربوط به سیاست های کلی و چگونگی تحقق آنها، لازم است تا توجه اصلی بر طراحی ساز و کار در تحقق مواردی که به واقع و به روشنی سیاست کلی محسوب می شوند، متمرکز گردد.

ردیف	عنوان	تعداد بر حسب ماهیت					سیاست
		سیاست	هدف	راهبرد	برنامه	اقدام	جمع
۱	سیاست های کلی نظام در خصوص "شبکه های اطلاع رسانی رایانه ای"	۷	۲	۱	۴	۱	۸
۲	سیاست های کلی نظام در خصوص "انرژی"	۱۲	-	۱	۷	۵	۱۴
۳	سیاست های کلی نظام در بخش امنیت اقتصادی	۵	۵	-	-	-	۱۰
۴	سیاست های کلی نظام در خصوص منابع طبیعی	۴	۱	-	۲	۲	۶
۵	سیاست های کلی نظام در خصوص منابع آب	۵	-	-	۲	۲	۵
۶	سیاست های کلی نظام در خصوص معدن	۴	۳	۱	۲	۱	۷
۷	سیاست های کلی نظام در خصوص حمل و نقل	۵	۲	۱	۱	۲	۷
۸	سیاست های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی	۱۷	۱۱	-	۳	۲	۲۰
۹	سیاست های کلی مبارزه با مواد مخدر	۱۱	۲	-	۳	۷	۱۵
۱۰	سیاست های کلی تشویق سرمایه گذاری	۱۱	۳	۲	۳	۳	۱۴
۱۱	سیاست های کلی ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران	۱۲	۵	-	۳	۴	۱۴
۱۲	سیاست های کلی نظام اداری	۲۶	۱۷	-	۱۱	۳	۳۳
۱۳	سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۸	۹	۲	۳	۲	۲۰
۱۴	سیاست های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه	۹	۱	-	۱	۸	۱۷
۱۵	مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام	۱۰	۱۰	-	-	-	۱۰
۱۶	بندج سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۳	۳	۱	-	-	۴
۱۷	سیاست های کلی امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات (فتا)	۹	۴	-	۵	۱	۱۲
۱۸	سیاست های کلی پدافند غیرعامل	۱۳	۷	-	-	۳	۱۴
۱۹	سیاست های کلی مسکن	۹	۳	-	۴	۳	۱۱
۲۰	سیاست های کلی بخش شهر سازی	۱۰	۳	-	۲	۳	۱۱
	جمع	۲۰۰	۹۱	۹	۵۶	۵۲	۳۸