

فرایند شکل‌گیری سیاست‌های کلی (فکر، طراحی و تغییر) و نقش رهنمودهای حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی)

| علی احمدی * |

چکیده

با وجود این‌که بیش از بیست و پنج سال است که سیاست کلی در کشور تدوین می‌شود، یکی از مسائل مربوط به سیاست کلی، نبود مدلی از تدوین سیاست و خط‌مشی عمومی به صورت بومی و معیاری برای تجزیه و تحلیل سیاست کلی است. به همین علت پژوهش پیش رو با هدف دستیابی به مدلی برای تجزیه و تحلیل فرایند شکل‌گیری سیاست کلی، اجرا شده است. در این مقاله با استفاده از روش نهادی، قانونی - رسمی، تجربه بیش از بیست و پنج سال تدوین سیاست کلی و هدایت‌های رهبر انقلاب اسلامی در تکمیل این فرایند، به استخراج مدل تدوین سیاست کلی، متناسب با مقتضیات کشور پرداخته شده است. برای این منظور، با مطالعه اسناد در دسترس از هدایت‌های مقام معظم رهبری در تکمیل فرایند تدوین سیاست کلی، مدل تدوین سیاست کلی استخراج و این مدل مبتنی بر مراحل شش‌گانه و تصمیم‌گیری عقلایی مبتنی بر قدرت معرفی شده است. واژگان کلیدی: آیت‌الله العظمی خامنه‌ای، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام، فرایند شکل‌گیری سیاست کلی، تدوین سیاست کلی.

۱. رئیس کمیسیون مشترک، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، ایران

۱- مقدمه

سیاست‌گذاری از یک دیدگاه معادل تصمیم‌گیری است. چراکه در تعیین سیاست کلی، اتخاذ تصمیم می‌شود. جامعه برای تداوم حیات خود می‌بایست از موقعیت‌هایی عبور کند و از موقعیت موجود به موقعیت مطلوب برسد. برخی از اهداف تدوین سیاست کلی عبارت‌اند از: وفق دادن اهداف گسترده و متنوع با منابع محدود، حفظ حقوق افراد و فراهم کردن منافع آحاد مردم، تشویق و ترغیب همکاری‌هایی که احتمالاً بدون دخالت و اثرگذاری دولت میسر نیست. (دوویت و میسر، ۱۳۹۴) رهبر معظم انقلاب، اهداف تدوین سیاست کلی را در سه هدف خلاصه نموده‌اند:

۱- انضباط کشور از لحاظ سیاست‌ها و هندسه کلی عمل و اجرا در کشور^۱

۲- جلوگیری از رفتارهای گسیخته، پراکنده و بی‌رویی در رفتار^۲

۳- جلوگیری از گسست‌ها و ضربه‌هایی که بر اثر تغییر و تبدیل بی‌رویه سیاست‌های اجرایی به کشور وارد می‌شود.^۳

در حقیقت، سیاست کلی سمت‌وسوی برنامه‌ها، منابع و امکانات و حتی سطح اهداف مورد انتظار را مشخص می‌سازد. از این‌رو سیاست کلی دارای دو بعد: ۱- توصیفی و تبیینی و ۲- هنجاری و ارزشی است.

مفهوم سیاست کلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، شناسایی شده و مورد پذیرش قرار گرفته است. بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی از جمله وظایف و اختیارات رهبری را «تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» مقرر می‌دارد. اصل (۱۱) قانون اساسی، افزون بر بیان مفهوم سیاست کلی به بیان یکی از مصداق‌های سیاست کلی نیز پرداخته است؛ «... دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار بدهد...». بند (۱) اصل (۱۷۶) قانون اساسی نیز «تعیین سیاست‌های دفاعی -

۱ بخش دیگر، مسئله انضباط کشور از لحاظ سیاست‌هاست. هندسه کلی عمل و اجرا در کشور، بسته به سیاست‌هاست. (خامنه‌ای، بیانات [دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام]، ۱۳۸۱/۰۱/۱۷)

۲ اگر سیاست‌های کلی... تبیین نشود، نظام دچار بی‌رویی در رفتار خواهد شد. ممکن است یک قانون با قوانین دیگر، یک دستگاه با دستگاه‌های دیگر و دستگاه‌های مستقلی مثل قوای سه‌گانه در جاهایی با تصمیم‌گیری‌هایی که در آن استقلال قانونی دارند، باهم تعارض پیدا کنند، وقتی سیاست‌ها مشخص شد، به معنای آن است که هندسه کلی نظام و مسیر کلی معین شده و این چیز بسیار مهمی است. (خامنه‌ای، بیانات [دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام]، ۱۳۸۱/۰۱/۱۷)

۳ در مواردی در طول سال‌های بعد از انقلاب شاهد بودیم، ضربه‌ای که بر اثر تغییر و تبدیل بی‌رویه سیاست‌های اجرایی وارد آمده، ضربه سنگینی بود و گاهی تا مدت‌ها جبران‌ناپذیر بوده است. اگر سیاست‌های کلی معین شود و سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های و برنامه‌ها جهت‌گیری خود را در این سیاست‌های کلی تنظیم کند، هرگز چنین اتفاقی نمی‌افتد. (خامنه‌ای، بیانات [دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام]، ۱۳۸۱/۰۱/۱۷)

امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف رهبری» مقرر می‌دارد. در بعد عملی نیز تاکنون هفت مجموعه سیاست کلی برنامه پنج‌ساله و سی‌وهفت عنوان سیاست کلی موضوعی، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط رهبری تعیین شده است. فرایند، یکی از پایه‌های ساختار چهارلایه (بستر و زمینه، محتوا، هدف و فرایند) سیاست کلی قلمداد می‌شود.

۲- پیشینه

سید مهدی الوانی (۱۳۹۲) در کتاب «تصمیم‌گیری و خط‌مشی دولتی» دو مدل خط‌مشی‌گذاری را به‌طور مفصل توضیح داده است، یکی فرایند سیاسی خط‌مشی‌گذاری عمومی، تحت عنوان فرایند سیاسی مبتنی بر قدرت و دیگری، خط‌مشی‌گذاری فرایند سازمانی که حاصل عملکرد سازمان‌های مختلف عمومی در جامعه است.

رویا اسدی‌فر و دیگران (تابستان ۱۳۹۵) در مقاله‌ای تحت عنوان «مدل تجزیه و تحلیل خط‌مشی عمومی در ایران» با روش مشاهده اکتشافی عمیق مدل طراحی شده را شامل سه بعد اصلی: تجزیه و تحلیل تدوین، تجزیه و تحلیل اجرا و تجزیه و تحلیل ارزیابی برمی‌شمارد. اسماعیلی و طحان‌نظیف (زمستان ۱۳۸۷) در مقاله «تحلیل نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نهاد سیاست کلی را نوپا و بدیع در حقوق اساسی به حساب می‌آورند که جهت‌گیری‌های کشور را در همه عرصه‌های حکومتی مشخص می‌کند.

۳- ضرورت انجام تحقیق

ادبیات موجود در زمینه مدل بومی فرایند تدوین سیاست کلی و تجزیه و تحلیل آن دارای فقر شدید نظری و عملی است. از عمده‌ترین مسائل سیستم سیاست‌گذاری ایران، فقدان پشتوانه تئوریک، ابهامات نظری و عملی در این زمینه و نبود معیاری برای تجزیه و تحلیل آن است. پژوهش حاضر می‌کوشد تا مدل فرایند تهیه و تصویب سیاست کلی و تجزیه و تحلیل آن، با استفاده از تجربه بیش از بیست و پنج سال سیاست‌گذاری و توجه به هدایت‌هایی که مقام معظم رهبری در این زمینه داشته‌اند، ارائه دهد. به‌گونه‌ای که با تعیین ابعاد و عناصر مدل تهیه و تصویب سیاست کلی، ابزاری علمی برای فرایند سیاست کلی در کشور ایجاد نماید.

۴- پرسش‌های تحقیق

فرایند تدوین سیاست‌های کلی به‌صورت چند پرسش بیان می‌شود:
پرسش اصلی: فرایند تدوین سیاست‌های کلی چگونه شکل می‌گیرد؟

پرسش‌های فرعی:

- سیاست‌های کلی توسط چه کسی و چه زمانی تدوین می‌شود؟
 - سیاست‌های کلی چگونه تحلیل، ابداع، طراحی، اجرا و کنترل می‌شود؟
 - سیاست‌های کلی چگونه تغییر می‌کند؟
 - در تدوین سیاست‌های کلی چه کسانی دخیل هستند؟
 - فعالیت‌های لازم برای تدوین سیاست‌های کلی چه موقع اتفاق می‌افتد؟
- فرایند شکل‌گیری سیاست کلی، به منزله یک چرخه تلقی می‌شود که در آن مشکلات در ابتدا به صورت مسئله مورد توجه قرار می‌گیرند. پس از تعیین اولویت مسئله، رویکرد پردازش، توصیف و تبیین، اخذ تصمیم، ابلاغ، اجرا و نظارت و ارزیابی را در بر می‌گیرد.

۵- روش تحقیق

در این پژوهش مطالعه سیاست‌های کلی در ایران، از رهیافت نهادی و روش رسمی- قانونی استفاده می‌شود. روش قانونی- رسمی شامل مطالعه اسناد قانونی است، هرچند به آن محدود نمی‌شود. این پژوهش، در بازتعریف فرایند سیاست کلی در بستر تاریخی (دوره‌های مختلف فعالیت مجمع) و نقش نهادهای سیاست‌گذار در جمهوری اسلامی همه سطوح سیاست‌گذاری از جمله سطح خط‌مشی دولت موضوع اصل (۱۳۴) و همین‌طور مدل‌های اجرای سیاست‌ها و ارزیابی آن‌ها را در بر می‌گیرد.

۶- تعریف سیاست کلی

هرچند یک تعریف دقیق از سیاست‌های کلی کمک می‌کند تا از تعبیرهای متفاوت و بعضاً متناقض پرهیز شود، اما نگاهی اجمالی به نوشته‌ها در مورد سیاست کلی، عکس این موضوع را نشان می‌دهد. مطالعه مباحث مربوط به سیاست‌های کلی بیانگر حداقل سه دسته تعریف از سیاست کلی است: نخست، تعریف ماهوی؛ دوم، تعریف بر اساس ویژگی‌های سیاست کلی و سوم، تعریف شکلی. نخست: تعریف ماهوی که البته بسیار سخت و دشوار است، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست کلی را این‌گونه تعریف نموده است: «سیاست کلی برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرد و حاوی اصولی است که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کند؛ بنابراین سیاست‌های کلی باید نخست، در مقایسه با بیان‌های آرمانی، جنبه تفصیلی و تشریحی‌شان بیشتر باشد. دوم، بازتاب صحیح و عملی ارزش‌ها باشند. سوم، نه تنها دولت، بلکه عامه مردم و کلیه نیروهای فعال جامعه را در نظر داشته باشند. چهارم، در نتیجه نیروهای جامعه و آرمان‌های آن‌ها را

که مورد قبول نظام‌اند، هماهنگ و منسجم نماید و مابین اجزای نظام ارتباط و تقارب کافی و پیوند برقرار سازد. پنجم، در مقام تعیین اولویت‌ها، راهنمای عملی و معیار باید و نبایدهای تعیین اولویت‌ها را عرضه نماید. ششم، اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت‌ها بیان کند. هفتم، اجرای آن‌ها، سیمای عمومی و کلی نظام را در زمینه‌های مختلف ترسیم نماید.» (احمدی، ۱۳۸۳؛ ۱۳۹) البته تلاش‌هایی پس‌ازاین تاریخ برای تعریفی دقیق‌تری از سیاست کلی صورت گرفت اما هیچ‌کدام مورد تصویب قرار نگرفت.

دوم: تعریف سیاست کلی بر مبنای ویژگی‌ها: بر اساس تعریف مجمع تشخیص مصلحت نظام، این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: پایداری، یعنی دوام سیاست‌ها. آینده‌نگری، یعنی سیاست‌ها معطوف به چالش‌های موجود نباشد. آینده‌نگری و پیش‌بینی‌های آینده هم در آن وجود داشته باشد. واقع‌بینی، فراگیر بودن سیاست‌ها. هریک از اجزای سیاست‌های کلی باید متوجه تحقق یکی از اهداف بخشی یا فرابخشی و تأمین آن‌ها باشد و در نهایت، بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی نظام جمهوری اسلامی باشد. در مجموع این‌طور بیان می‌نماید که سیاست‌های کلی، مجموعه مقرراتی هستند که به لحاظ ترتیب، پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات عادی، راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و سایر نیروهای مؤثر در جامعه به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی است. (احمدی، ۱۳۸۳؛ ۱۴۳-۱۴۱)

سوم: تعریف شکلی، همان‌گونه که قانون بر مبنای سیر تشریفات وضع قانون، توسط مجلس شورای اسلامی تعریف می‌شود، سیاست کلی نیز بر اساس سیر تشریفات وضع سیاست، یعنی تعیین عنوان، ایده اولیه و نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تصویب، تأیید و توسط مقام معظم رهبری تعیین می‌شود. بر اساس این تعریف، ۱- سیاست کلی می‌تواند دربرگیرنده پیوستاری از بیان آرمان‌ها تا تعیین شاخص‌های اجرایی باشد. ۲- از سوی دیگر سیاست‌ها و تدابیر رهبری که تشریفات وضع و تعیین را طی نکرده باشد، به معنای خاص، واجد اطلاق عنوان سیاست کلی نیست.

مقام معظم رهبری با بیان این‌که «مهم‌ترین وظیفه رهبری در قانون اساسی، تنظیم سیاست کلی است.» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۲/۰۹/۲۶) به تعریف سیاست کلی می‌پردازند: «تعریف صحیح از سیاست کلی عبارت است از: چارچوبی روزآمد و جهت‌دهنده به قوانین و امور اجرایی به‌منظور دستیابی به اهداف»^۱ در پیوست حکم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام (مرداد ۱۳۹۶) نیز

۱ (خامنه‌ای، بیانات [دبدر رئیس و اعضای دوره نهم مجمع تشخیص مصلحت نظام]، ۱۴۰۲/۰۷/۲۰)

ویژگی‌هایی برای سیاست بیان داشتند، این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: «رعایت وصف کلی بودن سیاست‌ها و شفافیت، صراحت و استحکام آن‌ها مورد تأکید است.»^۱ افزون بر این نیز بیان داشتند: «سیاست اگرچه کلی است، لکن قانون اساسی که نیست. اولاً باید کلی‌گویی در سیاست‌ها نباشد، ثانیاً جهت‌دار و مشخص و شفاف باشد و قابل حمل بر معنی مختلف نباشد و ثالثاً به تناسب نیازهای کشور باشد.» (احمدی، ۱۳۸۳؛ ۱۳۱)

تعریف‌های متعدد بیانگر آن است که نظرات و دیدگاه‌های متفاوت در این رابطه وجود دارد؛ اختلاف نظرها در برخی موارد آن قدر عمیق‌اند که تعریف مشترک از سیاست کلی را مشکل ساخته است. در این مقاله، با مبنا قرار دادن تعریف رهبر معظم انقلاب از سیاست کلی، سیاست به مجموعه‌ای از رویدادها اطلاق می‌شود که مستلزم بازنگری در روش اجرای معمول است تا بتوان هم از فرصت‌های بررسی شده سود برد و هم به واکنش‌های شناسایی شده عکس‌العمل نشان داد.

۷. فرایند شکل‌گیری سیاست کلی

فرایند شکل‌گیری سیاست کلی، به صورت تدریجی سیر تکاملی پیوسته داشته است. سیر تکاملی فرایند شکل‌گیری سیاست کلی تابع سه عامل صورت گرفته است: ۱- پیوست احکام اعضای مجمع تشخیص در هر دوره، ۲- بیانات رهبری با اعضای مجمع تشخیص در آغاز هر دوره، ۳- فعالیت‌ها و عملکرد مجمع تشخیص در هر دوره. بر این اساس چهار الگوی تهیه و تدوین سیاست کلی قابل شناسایی است.

۷-۱. الگوی نخست: تشخیص و تعیین اولویت توسط سران سه قوه و نخست‌وزیر

پس از جنگ تحمیلی و ضرورت بازسازی مناطق آسیب‌دیده کشور، اولین سیاست کلی، سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور است. این سیاست در زمان حیات حضرت امام خمینی^۲، توسط ایشان در تاریخ ۱۳۶۷/۰۷/۱۱ ابلاغ شد.^۲ هرچند دست‌یابی به فرایند تهیه و تنظیم سیاست کلی ابلاغی توسط حضرت امام خمینی^۳ برای نویسنده امکان‌پذیر نبود، ولی بر اساس ابلاغ حضرت امام خمینی^۴ سیاست‌های بازسازی و تشخیص و تعیین اولویت در امر بازسازی مراکز آسیب‌دیده کشور به عهده سران سه قوه و نخست‌وزیر است. وزیر یا مسئول مربوط نیز در تصمیم‌گیری نهایی سران سه قوه و نخست‌وزیر صاحب‌رای می‌باشند. با توجه به در نظر گرفتن حجم عظیم کار و ضرورت تسریع در خط‌مشی بازسازی و سازندگی، بر اساس ابلاغیه حضرت

۱ دستور مقام معظم رهبری در پیوست حکم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در دوره هشتم سال ۱۳۹۶.

۲ دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام. (۱۴۰۲). مجموعه سیاست‌های کلی نظام.

امام خمینی^{۹۰} نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران خصوصاً هیئت دولت و وزرا و کمیسیون‌های مربوطه مجلس شورای اسلامی، مسئولین هر امری و مراکز دانشگاهی نیز در این مسئله بزرگ سهمیم بودند.

۲-۷. الگوی دوم: فرایند شکل‌گیری سیاست کلی توسط هیئت دولت

متعاقب اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و ضرورت بازنگری در قانون اساسی، امام خمینی^{۹۱} طی حکمی در اردیبهشت سال ۱۳۶۸ به رئیس‌جمهور وقت، ضمن فرمان تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی، یکی از موضوعات مورد بحث در بازنگری «مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری، به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد» مقرر داشتند. در بازنگری قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام که به موجب بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، تعیین آن بر عهده مقام معظم رهبری است، به‌عنوان یک هنجار حقوقی لازم‌الاجرا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شناخته شد. در این مرحله، فرایند شکل‌گیری سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله، این‌گونه توسط رهبر معظم انقلاب ترسیم شده است: «فرایند سیاست‌های کلی، فرایند بسیار قوی و مستحکمی است. سیاست‌ها اول در کمیسیون‌های دولت تنظیم می‌شود و بعد به دولت می‌آید. دولت آن‌ها را بررسی و تصویب می‌کند و به رهبری پیشنهاد می‌کند. رهبری هم آن را به مجمع تشخیص مصلحت می‌دهد. این سیاست‌ها در کمیسیون‌های مجمع تشخیص با حضور کارشناسان متعدد از بخش‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، دانشگاهی، علمی که از خود مجمع و بیرون آن هستند، بررسی و تکمیل می‌شود، بعداً مجدداً به رهبری می‌دهند، رهبری هم آن سیاست‌ها را با مبانی و اصول و ارزش‌های نظام جمهوری اسلامی تطبیق می‌دهد، تصویب می‌کند و آن سیاست‌ها به دولت برمی‌گردد و به مجلس ابلاغ می‌شود.» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۲/۰۹/۲۶) بر اساس این فرایند دو مجموعه سیاست کلی نیز تدوین، تصویب و ابلاغ گردید: ۱- سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۲/۰۸/۱۸ و ۲- سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۱

۳-۷. الگوی سوم: مجمع تشخیص مصلحت نظام و الگوی تشریفات وضع قانون برای سیاست

مجمع تشخیص مصلحت نظام که در آغاز با ابتکار امام خمینی^{۹۲} پدید آمد با بازنگری در قانون اساسی در متن این قانون قرار گرفت. بر اساس حکم مقام معظم رهبری در مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام با ترکیب جدید و کارویژه‌های نواز جمله مشورت به رهبری در مورد سیاست‌های کلی شکل گرفت. مقام معظم رهبری در این حکم، مقرر داشتند: «مجمع محترم موظف است در اولین جلسات خود آیین‌نامه جامعی که مشتمل بر چگونگی تشکیل جلسات و طرح

و تصویب موضوعات و دیگر جزئیات باشد، تدوین و برای تأیید این‌جانب ارائه نماید. این نهاد برجسته برای این‌که بتواند وظایف مهم خود به‌خصوص در زمینه سیاست‌گذاری کلان کشور را به انجام رساند لازم است که از آخرین فرآورده‌های کارشناسی دستگاه‌های مسئول دولتی بهره‌مند گردد و درعین حال از ایجاد دستگاه‌های موازی و کارشناسی پرهیز کند.^۱

در این مرحله، با عنایت به ذیل اصل (۱۱۲) قانون اساسی که اعضای ثابت و متغیر این مجمع را رهبری تعیین می‌کند. اشخاص ثابت و متغیر مجمع را تعیین نمودند.^۲ در دیدار با اعضای مجمع تشخیص بیان داشتند «من یک‌یک برادران را با توجه به مسئولیت و خیرویت و سابقه کار و جهات ذهنی و فکری‌شان در نظر گرفتم ملاحظه کردم، تدقیق کردم و به‌عنوان عضو این جلسه انتخاب نمودم.» (۱۳۷۶/۰۱/۱۹)

افزون بر موارد مصرح در حکم اعضای مجمع تشخیص مصلحت، رهبر معظم انقلاب در دیدار با اعضای جدید مجمع در تاریخ ۱۳۷۶/۰۱/۱۹ پنج نکته کلیدی که در فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌ها نقش اساسی داشتند را مورد تأکید قرار دادند: ۱- ضرورت سیاست‌گذاری، سیاست‌گذاری در زمان حیات امام‌خمينی^۳ بوده و در دوره رهبری مقام معظم رهبری به‌صورت رسمی درآمده است. ۲- ۳-

۱ پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی سید علی خامنه‌ای (۱۳۷۵/۱۲/۲۷).

۲ اشخاص ثابت (حقوقی) شامل الف: روسای محترم سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه، ب: فقهای محترم شورای نگهبان، ج: وزیر یا رئیس دستگاهی که موضوع مورد بحث در مجمع مربوط به آن می‌شود؛ و اشخاص متغیر (شخصیت حقیقی، ۲۶ نفر) شامل: آیت‌الله هاشمی رفسنجانی، آیت‌الله مهدوی کنی، آیت‌الله آمینی نجف‌آبادی، آیت‌الله واعظ طبسی، آیت‌الله جنتی، آیت‌الله امامی کاشانی، دکتر حسن حبیبی، مهندس میرحسین موسوی، دکتر ولایتی، حجت‌الاسلام موسوی‌خوینینی‌ها، عسکر اولادی، حجت‌الاسلام دری نجف‌آبادی، دکتر علی لاریجانی، مهندس میرسلیم، حجت‌الاسلام توسلی محلاتی، حجت‌الاسلام عبدالله نوری، مهندس مرتضی نبوی، دکتر فیروزآبادی، غلامرضا آقازاده، بیژن نامدار زنگنه، محمد هاشمی، محسن نوربخش، دکتر محسن رضایی دبیر مجمع (حکم مورخ ۱۳۷۶/۰۶/۱۸).

۳ ما در زمان حیات مبارک امام‌رضوان‌الله‌علیه سیاست‌گذاری را داشتیم امام سیاست‌گذاری می‌کردند؛ اما به همان شکلی که یک کلمه بگویند یا یک نفر و یا جامعه را به سمتی حرکت بدهند با نفوذ کلمه‌ای که ایشان داشتند، وقتی ذهنشان به سمتی متوجه می‌شد قهراً دستگاه به آن سمت حرکت می‌کرد البته تخلف‌های عمده‌ای هم بود؛ نه این‌که حالا بگوییم یک مورد تخلف می‌شد. ما بعد به فکر افتادیم که این مسئله سیاست‌گذاری را جدی بکنیم اول‌بار در ابتدای این برنامه پنج‌ساله دوم، ما مسئله سیاست‌گذاری را به‌صورت رسمی درآوردیم یعنی چیزی به‌عنوان سیاست‌ها تنظیم کردیم و به دولت و مجلس ابلاغ کردیم و رفت ولی آیا این سیاست‌ها دقیقاً در برنامه‌ریزی‌های دولت یا مجلس رعایت شد یا نه؟ (خامنه‌ای، بیانات [دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام]، ۱۳۷۶/۰۱/۱۹)

فایده سیاست کلی در انسجام دستگاه‌ها و کاهش ناهماهنگی‌هاست.^۱ پیگیری سیاست‌ها، ... یک‌چیز همیشه من را نگران می‌کرده و آن، مسئله عمل‌نشدن یا حتی درک‌نشدن محتوا و مقتضای سیاستی است که اعلام‌شده است. ... به نظر ما می‌رسد که این مجمع می‌تواند یکی از کارهایش همین باشد البته این مجمع به‌هیچ‌وجه اجرایی نیست... بنابراین یکی از کارهایی هم که ما توقع داریم این جمع برایش برنامه‌ریزی کند مسئله دنبال‌گیری از سیاست‌هاست. ۴- بازنگری در سیاست‌ها، ممکن است گاهی لازم باشد ما سیاستی را که الآن رایج است درباره‌اش بازنگری کنیم. ... یک‌بار سیاست‌های عمده موجود کشور را در زمینه‌های مختلف مرور کنید، ببینید واقعاً ما داریم درست حرکت می‌کنیم یا نه. کاری است که کوچک نیست؛ خیلی عظیم است فوتی هم نیست که فوت بشود؛ اما حتماً لازم و اساسی است. ۵- شأن مجمع مشورت است.^۲

- اصلاح آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام

در اجرای ذیل اصل (۱۱۲) که مقرر می‌دارد «مقررات مربوط به مجمع، توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید» و در اجرای دستور مقام معظم رهبری که «مجمع محترم موظف است در اولین جلسات خود آیین‌نامه جامعی که مشتمل بر چگونگی تشکیل جلسات و طرح و تصویب موضوعات و دیگر جزئیات باشد، تدوین و برای تأیید این‌جانب ارائه نماید»، آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تاریخ ۱۳۷۶/۰۹/۰۵ به تصویب رهبری رسید. در این آیین‌نامه، مجمع برای انجام وظایف خود دارای سه رکن است: شورای مجمع، کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص (ماده ۲، آیین‌نامه داخلی)، در این آیین‌نامه، کمیسیون‌های پنج‌گانه

۱ از جمله فواید سیاست‌گذاری یکی هم انسجام دستگاه‌هاست گاهی می‌بینید که دولت کاری را انجام می‌دهد لیکن قوانین مناسب برای آن کار در اختیارش نیست. مجلس کار خودش را می‌کند دولت هم کار خودش می‌کند. پیداست که سیاست واحدی بر این دو حاکم نیست والا اگر سیاست واحدی بود نیابستی این‌طور باشد. ... با آگاهی‌ای که من از وضع کشور و جریانات آن، دارم شاید کمتر هفته‌ای باشد که ما یک ناهماهنگی این‌چنینی نداشته باشیم. اگر سیاست‌گذاری به معنای صحیح خودش انجام بگیرد همه این‌ها حل خواهد شد یا لااقل به‌مرور حل خواهد شد؛ یعنی سیاست واحدی بر کشور حاکم است. (خامنه‌ای، بیانات [دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام]، ۱۳۷۶/۰۱/۱۹)

۲ این‌طور نباشد که اگر یک‌وقت این مجمع به این نتیجه رسید که حالا این سیاست درست است، بعد به رهبر داد و رهبر مصلحت ندانست بگویند این‌که نشد. این‌همه زحمت می‌کشیم کار می‌کنیم و به رهبری می‌دهیم ایشان قبول نمی‌کند این نیست یعنی هیچ‌گونه الزامی ندارد. این در واقع مکمل و تجهیزکننده رهبری برای درست عمل کردن است؛ اما مسؤلیت نهایی به عهده رهبر است. ... البته هنر بزرگتان این است که این تشخیص را اداره کنید اگر توانستید این تشخیص را عوض کنید، بسیار خوب، این متعلق به شما و در اختیارتان است. تشخیص رهبری را عوض کنید یا تشخیص خاصی به او بدهید آن‌وقت با قوت و قدرت عمل خواهد شد، من هم می‌توانم این را عرض بکنم. (خامنه‌ای، بیانات [دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام]،

تخصصی عبارت‌اند از: ۱- کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی، ۲- کمیسیون سیاسی، امنیتی و دفاعی، ۳- کمیسیون زیربنایی و تولیدی، ۴- کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری، ۵- کمیسیون حقوقی و قضایی (ماده ۴). دبیرخانه مجمع نیز برای آماده‌سازی موارد قابل طرح در جلسات کمیسیون‌ها و شورای مجمع، بر اساس ماده (۳۱) آیین‌نامه، وظایف زیر را به عهده دارد: ۱- تنظیم کار کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص، ۲- برقراری ارتباط با دستگاه‌های مسئول دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و استفاده کامل از فرآورده‌های کارشناسی آن‌ها، ۳- ارتباط مستمر با شوراهای مشورتی و نظارت بر کارهای اداری و کارشناسی کمیسیون‌ها، ۴- ایجاد گنجینه اطلاعات کارآمد از مطالبات و تحقیقات و گزارش‌های مهم کارشناسی مربوط به مسائل ایران و جهان، دبیرخانه می‌تواند کمیسیون‌ها و کمیته‌هایی را برای شرکت کارشناسان تشکیل دهد تا گزارش دستگاه‌های مسئول دولتی را ارزیابی کند و آن‌ها را برای طرح در کمیسیون‌های مجمع آماده سازند. (ماده ۳۳) این دوره مجمع تشخیص که چهارمین دوره فعالیت این نهاد است دارای دو الگوی تهیه و تدوین سیاست کلی است.

الگوی تشریفات وضع قانون برای تدوین سیاست

با توجه به تجربه ریاست مجمع تشخیص (آیت‌الله هاشمی رفسنجانی) در دوران ریاست مجلس شورای اسلامی و آشنایی با الگوی بررسی لوایح و طرح‌های قانونی در مجلس شورای اسلامی، مطالعه، مواد آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد که فرایند تهیه و تصویب سیاست کلی، در آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت، از سیر تشریفات وضع قانون در مجلس شورای اسلامی، الگو گرفته است. همان‌گونه که لوایح و طرح‌های قانونی پس از اعلام وصول، در کمیسیون‌های تخصصی مجلس بحث و بررسی می‌شود و سپس در صحن مجلس تصویب و ابلاغ می‌گردد، سیاست کلی نیز پس از مشخص شدن عنوان، بررسی و تدوین سیاست در کمیسیون‌های تخصصی مجمع انجام و سپس در شورای مجمع تصویب و طی نامه رسمی با امضای رئیس مجمع برای مقام رهبری ارسال می‌گردد. با این تفاوت که فوریت و اولویت لایحه و یا طرح قانونی با تصویب کمیسیون‌ها و صحن مجلس صورت می‌گیرد، اما در مجمع تشخیص اولویت عنوان توسط کمیسیون تخصصی و به ترتیب تاریخ وصول در شورای مجمع مورد بررسی قرار می‌گیرد. این الگو افزون بر دوره چهارم در دو دوره دیگر مجمع، یعنی دوره‌های پنجم، ششم نیز مبنای فرایند تهیه و تصویب سیاست‌های کلی است. فرایند شکل‌گیری سیاست بر مبنای الگوی

تشریفات وضع قانون در سه دوره (چهارم ۱۳۷۵-۱۳۸۰، دوره پنجم ۱۳۸۰-۱۳۸۵، دوره ششم ۱۳۹۰-۱۳۸۵) مبنای فرایند تهیه و تصویب سیاست‌های کلی بوده است.

- شناسایی عنوان

با توجه به تجربه‌های اجرایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به‌ویژه دست‌اندرکاران قوه مجریه که اینک مدیریت مجمع تشخیص مصلحت را برعهده گرفته بودند، فهرستی از مسائل اصلی و فرعی (بیش از یکصدوپنجاه عنوان) برای تدوین سیاست کلی مورد شناسایی قرار گرفت که در حقیقت بیانگر چگونگی تلقی مجریان از سیاست کلی نیز بوده است. یکصدوپنجاه عنوان یا مشکل، در پنج دسته طبقه‌بندی شدند. این پنج دسته عبارت‌اند از: الف- امور علمی، فرهنگی و اجتماعی، ب- امور سیاسی (داخلی و بین‌المللی) دفاعی و امنیتی، ج- امور اقتصادی (کلان)، بازرگانی و اداری، د- امور زیربنایی و تولیدی، ه- امور حقوقی و قضایی.^۱

مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام (تعریف سیاست، فهرست و دسته‌بندی عناوین سیاست کلی) در مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۵ توصیه کردند که «هیئتی مأمور جستجو از عناوینی شود که احتمالاً تاکنون موردتوجه قرار نگرفته‌اند».

- اولویت عنوان

مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام (تعریف سیاست، فهرست و دسته‌بندی عناوین سیاست کلی) در مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۵ توصیه کردند که باید به اولویت‌هایی در اقدام به این کار زمان‌گیر، توجه شود. شایسته است که تعیین عناوین دارای اولویت نیز توسط خود مجمع انجام شود. ایشان به برخی از ملاک‌های اولویت و تقدم مانند «موردنیاز بودن برای تدوین برنامه سوم، مربوطبودن به بخش‌های اقتصادی و فرهنگی، مورد تأکید و تکرار واقع شدن در اظهارات رهبری به دولت کنونی و دولت قبلی» را به‌عنوان برخی از ملاک‌های اولویت و تقدم معرفی کردند.

پس از شناسایی فهرست مسائل (حدود یکصدوپنجاه عنوان) و تأیید اجمالی رهبری در مورد این فهرست، بر اساس تعریف موسع از بند (۱) اصل (۱۱۰) توسط رئیس و برخی از اعضای مجمع که ارائه مشورت حق ذاتی مجمع تشخیص مصلحت نظام است. تشخیص اولویت و فوریت عنوان، برای تدوین سیاست کلی توسط کمیسیون‌های تخصصی مجمع صورت می‌گرفت. پس از تعیین اولویت و فوریت عنوان در کمیسیون اصلی تخصصی مجمع تشخیص مصلحت، فرایند تنظیم

۱ برای مطالعه بیشتر در مورد فهرست عناوین اصلی و فرعی و دسته‌بندی آن‌ها، رجوع شود به (احمدی، ۱۳۸۳؛ ۱۴۰-۱۳۲)

سیاست در اختیار کمیسیون تخصصی دبیرخانه مجمع قرار می‌گرفت. کمیسیون‌های تخصصی دبیرخانه، با مشارکت نهادهای مرتبط با موضوع (نظر رسمی نهاد و نظر کارشناسان نهادی) و دعوت از نخبگان به‌طور عمده نخبگان علمی مستقر در تهران و با بحث و مناظره، سیاست‌های اولیه را تنظیم و سپس با بحث کارشناسی در کمیسیون‌های تخصصی اصلی مجمع تشخیص و حضور نمایندگان نهادهای مرتبط با مسئله جمع‌بندی و در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار می‌گرفت؛ نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام طی نامه‌ای رسمی برای رهبری انقلاب ارسال می‌گردید. مقام معظم رهبری در نامه مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۵ «تعیین هیئتی که مصوبات بخش‌های گوناگون را تلفیق و از بروز تعارض و ناهماهنگی میان آن‌ها جلوگیری کند» را از مجمع مطالعه کردند. با وجود شکل‌گیری کمیسیون تلفیق در دبیرخانه مجمع برای پاسخ به مطالبه رهبری، ولی در عمل این کمیسیون کارایی لازم را نداشت.

- فرایند تهیه و تصویب سیاست (نکات تکاملی)

رهبر معظم انقلاب اسلامی در بیانات خود در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت در تاریخ ۱۳۸۱/۰۱/۱۷ چند نکته مهم در مورد سیاست کلی را مورد تأکید قرار دادند که در فرایند تدوین و شکل‌گیری سیاست‌های کلی نقش مؤثر داشتند: ۱- بن‌بست‌شکنی و ثبات سیاست‌ها، آنچه این مجمع و اصل مربوط به آن در قانون اساسی تضمین می‌کند عبارت از پویایی و بن‌بست‌شکنی و گره‌گشایی از یک‌سو و ثبات سیاست‌های نظام از سوی دیگر است؛ هر دو نیازهای اساسی این کشور و این نظام است. ۲- مسئله انضباط کشور از لحاظ سیاست‌هاست هندسه کلی عمل و اجرا در کشور بسته به سیاست‌هاست. اگر سیاست‌های کلی یک نظام درجایی تبیین و تثبیت و توزیع نشود نظام دچار بی‌رویی در رفتار خواهد شد. ممکن است یک قانون با قوانین دیگر یک دستگاه با دستگاه‌های دیگر و دستگاه‌های مستقلی مثل قوای سه‌گانه در جاهایی با تصمیم‌گیری‌هایی که در آن استقلال قانونی دارند باهم تعارض پیدا کنند. وقتی سیاست‌ها مشخص شد، به معنای آن است که هندسه کلی حرکت نظام و مسیر کلی معین شده و این چیز بسیار مهمی است. ۳- ثبات سیاست‌ها هم تضمین خواهد شد. ما در مواردی در طول سال‌های بعد از انقلاب شاهد بودیم ضربه‌ای که بر اثر تغییر و تبدیل بی‌رویه سیاست‌های اجرایی وارد آمده ضربه سنگینی بوده و گاهی تا مدت‌ها جبران‌ناپذیر بوده است. اگر سیاست‌های کلی معین شود و سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها جهت‌گیری خود را در این سیاست‌های کلی تنظیم کند هرگز چنین اتفاقی نمی‌افتد، بنابراین، این دو بعد در مجمع تشخیص مصلحت وجود دارد که عبارت است از بن‌بست‌شکنی و گره‌گشایی و پویایی از یک‌طرف و تعیین و تثبیت سیاست‌ها و انضباط کلی نظام از سوی دیگر. ۴- ویژگی سیاست: الف-

سیاست‌ها گرچه سیاست‌های کلی، است، لیکن قانون اساسی که نیست؛ اولاً باید کلی‌گویی در سیاست‌ها نباشد؛ ثانیاً جهت‌دار و مشخص و شفاف باشد، قابل حمل بر معانی مختلف نباشد؛ ثالثاً باید به تناسب نیازهای کشور باشد. ب- اولویت سیاست، مدخل‌های صد و چندگانه‌ای که ذکر شد همه این‌ها از لحاظ نیاز کشور در ردیف واحدی نیستند. بعضی از چیزها مهم است و سیاست‌گذاری در آن فوری است. ج- توجه به زمان، از جمله چیزهایی که در باب سیاست‌ها وجود دارد توجه به زمان مفید این سیاست‌هاست، سیاست‌ها، همیشگی و ابدی نیست؛ ممکن است اقتضانات عوض شود در عین، ثبات باید این آمادگی در مجمع وجود داشته باشد که با یک اقتضای جهانی و با یک اقتضاء در داخل کشور گاهی سیاستی تغییر و انعطاف پیدا کند؛ ... در عین انعطاف‌پذیری ثبات سیاست‌ها حفظ شود هم سیاست‌ها روشن و شفاف باشد. د- محدود نمودن عناوین، الآن در طول این پنج سال مجمع به‌طور واضح مسؤولیت سیاست‌گذاری و بحث در سیاست‌ها را پذیرفته است ... شاید لازم نباشد ما این همه عناوین سیاست‌ها را متعدد و زیاد کنیم؛ بنابراین باید بگردیم و تعدادی از سیاست‌هایی را که واقعاً لازم و واجب است، طبق همان اولویت‌هایی که عرض شد در طول مدت کوتاهی مشخص کنیم تا به تصویب و تأیید رهبری برسد و اعلام شود.

- سیاست‌های کلی تعیین‌شده بر اساس الگوی تشریفات وضع قانون

سه دسته سیاست کلی بر اساس این الگو تهیه و تعیین شده‌اند. این سیاست‌ها عبارت‌اند از:

۱- سیاست‌های کلی موضوعی

حوزه	مسئله و سیاست
اجتماعی	مبارزه با مواد مخدر (مهر ۱۳۸۵)، سلامت (فروردین ۱۳۹۳، اگرچه تاریخ ابلاغ این سیاست پس از تکمیل فرایند است ولی مطابق فرایند قبل تهیه شده بود)، اشتغال (تیر ۱۳۹۰)، پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (مهر ۱۳۸۴)، مسکن (بهمن ۱۳۸۹)، شهرسازی (بهمن ۱۳۸۹)، پدافند غیرعامل (بهمن ۱۳۸۹)، اصلاح الگوی مصرف (تیر ۱۳۸۹)، شبکه اطلاع‌رسانی رایانه‌ای (بهمن ۱۳۷۹) و فرهنگ ایثار و جهاد و سازماندهی ایثارگران (بهمن ۱۳۸۹)
اقتصادی	امنیت اقتصادی (بهمن ۱۳۷۹)، اصل ۴۴ قانون اساسی (خرداد ۱۳۸۴)، بندج آن (تیر ۱۳۸۵) و الحاقیه (آذر ۱۳۸۷)، تشویق سرمایه‌گذاری (بهمن

۱۳۸۹)، کشاورزی (آذر ۱۳۹۱)، صنعت (آذر ۱۳۹۱)، معدن (بهمن ۱۳۷۹)، حمل‌ونقل (بهمن ۱۳۷۹)، منابع آب (بهمن ۱۳۷۹) و منابع طبیعی (بهمن ۱۳۷۹)	
تحول در نظام آموزش و پرورش کشور (اردیبهشت ۱۳۹۲)، علم و فناوری (نظام آموزش عالی، تحقیقات و فناوری) (شهریور ۱۳۹۳) هر دو سیاست مطابق فرایند موجود تنظیم شده‌اند.	علم و تعلیم و تربیت
نظام اداری (فروردین ۱۳۸۱)	سیاسی و اداری
سیاست‌های کلی قضایی (مهر ۱۳۸۱)	حقوقی و قضایی
امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات (بهمن ۱۳۸۹) و خودکفایی دفاعی و امنیتی (آذر ۱۳۹۱)	دفاعی و امنیتی

۲- سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله، دو بسته سیاست کلی برنامه چهارم توسعه (آذر ۱۳۸۲) و برنامه پنجم توسعه (دی‌ماه ۱۳۸۷)^۱

۳- چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ (ابلاغی ۱۳۸۲/۰۸/۱۴)

- آسیب‌شناسی الگوی تشریفات وضع قانون برای تهیه و تعیین سیاست‌های کلی

الگوی مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون برای تدوین سیاست کلی، از چهار جنبه دارای

کاستی بود:

- ۱- از وحدت روش برخوردار نبود. با توجه به ماهیت سیاست کلی، برخی کمیسیون‌ها با رویکرد ضمیمه پایه به تدوین سیاست می‌پرداختند و برخی دایره بررسی تدوین سیاست را گسترده‌تر مورد بحث و بررسی قرار می‌دادند.
- ۲- تدوین سیاست کلی در کمیسیون‌ها از وحدت نظر نیز برخوردار نبود. از یک‌سو با توجه به تفاوت در کمیسیون‌های تخصصی از حیث صلاحیت تخصصی و ترکیب افراد با نگاه‌ها و رویکردهای متفاوت، رویکردها و رهیافت‌های متفاوت و بعضاً متضاد مشاهده می‌شد.
- ۳- یکپارچگی در فرایند شکل‌گیری و تهیه و تعیین سیاست کلی وجود نداشت.

۱ برای مطالعه بیشتر سیاست‌های کلی نظام، در مقطع دوم زمانی، رجوع شود به کتاب «مجموعه سیاست‌های کلی نظام»، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۴۰۲.

۴- تعیین اولویت برای عناوین در کمیسیون‌های تخصصی مجمع تعیین می‌شد و اولویت برای عناوین فاقد معیارهای دقیقی بود.

با توجه به فوریت و اولویت عناوین برای سیاست‌گذاری، در برخی موارد که تعداد آن‌ها کم نیست و ابلاغ آن‌ها نیز متوقف شد، این پرسش از سوی رهبری مطرح می‌شد که این سیاست‌ها چه مشکلی از کشور و مردم را می‌خواهد حل کند؟ یا بر اساس کدام معیار در اولویت سیاست‌گذاری کشور قرار گرفته است؟

- دستور بازنگری و چگونگی و فرایند بررسی سیاست‌های کلی

در سال (۱۳۸۵) رهبر معظم انقلاب در پیوست حکم انتصاب اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، «بازنگری مجمع تشخیص مصلحت در خصوص چگونگی فرایند بررسی، تهیه و تصویب سیاست‌های کلی نظام با بهره‌برداری از تجربه دو دوره اخیر مجمع» را مطالبه کردند. این بازنگری «اعم از: ۱- بازنگری در تعریف و شاخص‌های سیاست‌های کلی و دقیق‌سازی آن‌ها، ۲- بازنگری در عناوین سیاست‌ها و روزآمد کردن آن‌ها، ۳- مشخص نمودن فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی از آغاز تا پایان و تهیه پیشنهادها، اولیه و نقش و وظیفه دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط و ارکان مجمع در آن تا ارزیابی کارآمدی آن در نظام اجرایی کشور، ۴- تنظیم مجدد اولویت‌ها و زمان‌بندی سیاست‌ها، ۵- تدوین الزامات تحقق و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کلی، ۶- تهیه مستندات و گزارش‌های تحقیقی و توجیهی سیاست‌ها به‌عنوان عقبه استدلالی آن‌ها» است. همچنین در پیوست حکم (۱۳۸۵) فرمان به «ظرفیت‌سازی در ساختار و تشکیلات قانونی مجمع برای بهره‌برداری بهینه از توانمندی‌ها و استعدادها موجود در محیط‌های علمی و اجرایی نخبگان کشور و تقویت بعد کارشناسی پژوهشی دبیرخانه مجمع» دادند.

افزون بر مطالبات مصرح در حکم و پیوست حکم اعضای مجمع، مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص دوره ششم در تاریخ ۱۳۸۵/۱۲/۲۸، با بیان این‌که «مهم‌ترین کار مجمع، فراهم کردن سیاست‌هاست، در این کار شأن مشورت دادن به رهبری است.» بر موارد زیر تأکید کردند: ۱- اولویت‌ها را در سیاست‌ها مورد توجه قرار بدهیم، مورد بازنگری قرار بدهیم و این‌ها را به‌روز کنیم شاید مثلاً ده سال پیش ... برخی از سیاست‌ها مقدم بود اولویت داشت امروز هیچ تقدیمی

۱ این مطالبه تحت عنوان «مجمع فرایند و سازوکار ارزیابی کارآمدی و اثربخشی سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده را تدوین و پیشنهاد کند.» مجدداً در پیوست حکم اعضای مجمع مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۳۰ مورد تأکید معظم‌له قرار گرفت.

۲ این مطالبه «مجمع الزامات کلی تحقق و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کلی را تدوین و پیشنهاد کند.» مجدداً در پیوست حکم اعضای مجمع مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۳۰ مورد تأکید معظم‌له قرار گرفت.

ندارد چه آن سیاست‌ها ابلاغ شده باشد؛ عمل شده باشد، اجرا شده باشد چه نشده باشد. ۲- دایره سیاست‌ها را از آن گستردگی فراوانی که شامل همه امور می‌شود محدود کردن به تعدادی از سیاست‌هایی که امروز برای این مثلاً پنج سال آینده، ده سال آینده که عمر طبیعی سیاست‌ها ... مجموعاً ده تا یا پانزده تا سیاست باشد. ۳- ارتباط با نخبگان، آنچه شما احتیاج دارید این است که نخبگان جامعه دانشگاهیان حوزویان برجستگان صاحب‌نظران صاحب‌فکران در مسائل گوناگون در جریان مصوبات شما ... قرار بگیرند این رابطه شما را با نخبگان تقویت می‌کند. ... وقتی شما در دانشگاه‌ها حضور پیدا کردید مباحث مطروحه در مجمع را آنچه را که مورد اهتمام مجمع هست مباحثی که در مجمع گذشته است نسبت به برخی از موضوعات برای آن‌ها تبیین کردید این شوق‌انگیز است برای فلان استاد فلان ملای حوزه‌ای فلان صاحب‌نظر در مسائل گوناگون که بیاید خودش را حتی عرضه کند نظر خودش را مشورت خودش را بیان کند ... برای نخبگان مسائل گوناگونی که مطرح می‌شود برای این‌ها خیلی مهم است. ۵- تهیه مستندات سیاست‌ها، یک نکته دیگر هم مسئله مستندات است که من در این ابلاغی هم که نسبت به دوره جدید صادر کردیم ... مستندات را تبیین کنید. بالاخره شما در امر سیاست‌های فرض کنید راه و ترابری یا آب و برق یا اقتصاد یا مسائل خارجی و داخلی به یک نتیجه رسیدید خوب مستنداتش چیست؟ این‌ها را به‌طور خلاصه تدوین کنید.

- بازنگری در الگوی تشریفات وضع قانون

مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در دوره هفتم در تاریخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۰ بیان داشتند: «همان‌طور که عرض کردم ما یک شیوه جدیدی هم برای این سیاست‌گذاری در نظر گرفتیم که اگر بخواهم خلاصه‌ای از آن را عرض بکنم چند عنوان به‌عنوان سیاست‌هایی که داری اولویت هستند مطرح شده ۱۰ عنوان که این‌ها را با مشورت با دبیرخانه این سیاست‌ها اتخاذ شده این‌جور به نظر رسید که این سیاست‌ها می‌آید اینجا درباره او بررسی‌های ابتدایی انجام می‌گیرد یک نظر کلی که نشان‌دهنده جهت‌گیری کلی نظام در این زمینه است از طرف رهبری اعلام می‌شود بعد می‌آید در دبیرخانه کارهای تخصصی و کارشناسی‌های لازم انجام می‌گیرد و برمی‌گردد به اینجا و آن‌وقت مجمع نظر مشورتی خودش را اعلام می‌کند یعنی در واقع مجمع به معنای حقیقی کلمه مشورت می‌دهد این به نظر من چیز مهمی است که مجمع را به آن وظایف اصلی خودش نزدیک می‌کند.»

بر این اساس الگوی شکل‌گیری و تهیه و تصویب سیاست کلی با بازنگری در الگوی موجود دارای ویژگی‌های زیر است: ۱- در تهیه فهرست مسائل یا عناوین افزون بر مجمع تشخیص

مصلحت، هر یک از قوای سه‌گانه و حتی سایر دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مشارکت دارند. ۲- تعیین اولویت عناوین تابع سه عامل است: معیارهای دقیق‌تر، محدود شدن عناوین دارای اولویت‌ها و تأیید اولویت توسط رهبری، ۳- مشخص نمودن رویکرد و یا ایده اولیه برای هر یک از عناوین دارای اولویت. ۴- تهیه پیش‌نویس اولیه سیاست کلی توسط دبیرخانه مجمع؛ ۵- ارسال پیش‌نویس سیاست کلی توسط رهبر انقلاب، برای اخذ نظر مشورتی اعضای مجمع تشخیص؛ ۶- بررسی پیش‌نویس در کمیسیون‌های تخصصی مجمع تشخیص با حضور نهادها و دستگاه‌های اجرایی و نخبگان کشور؛ ۷- نظر مشورتی اعضای مجمع تشخیص. فرایند تهیه و تصویب سیاست کلی بر اساس الگوی بازنگری شده با آغاز دوره هفتم فعالیت مجمع (۱۳۹۰-۱۳۹۵) و دوره‌های بعدی مبنای عمل برای تدوین سیاست کلی قرار گرفت.

۴-۷. الگوی چهارم: اصلاح تشریفات وضع قانون و تعیین چرخه تدوین سیاست

چرخه تدوین سیاست‌های کلی دربرگیرنده ۶ مرحله است: ۱- شناسایی و اولویت‌عنوان؛ ۲- تهیه پیش‌نویس؛ ۳- تعیین و ابلاغ سیاست کلی؛ ۴- الزامات تحقق سیاست کلی؛ ۵- اجرای سیاست کلی و ۶- ارزیابی سیاست کلی

مرحله نخست: شناسایی و اولویت‌عنوان

بازنگری در عناوین و روزآمد کردن آن‌ها دربرگیرنده دو نکته اساسی بود:

نخست: مجمع تشخیص مصلحت نظام دیگر مرجع انحصاری شناسایی مسئله یا مشکل (عنوان) نبود، بلکه قوای سه‌گانه و سلسله‌مراتب آن‌ها، مراکز علمی و پژوهشی، حتی بخش خصوصی و همین‌طور مجمع تشخیص مصلحت نظام و دبیرخانه آن می‌توانستند فهرستی از مسائل یا عناوین را تهیه و ارائه نمایند. لذا مجموعه مسائل ارائه‌شده از سوی آشکارسازهای مسئله، اعم از مسائل یک‌صدوپنجاه‌گانه مورد اشاره و سایر مسئله‌ها با این معیارها و خاستگاه‌ها و محرک‌های آن‌ها با توجه به زمینه‌ها و بسترهای ساختاری، اجتماعی و اقتصادی اعم از داخلی و خارجی مورد بازنگری و اولویت‌بندی مجدد قرار گرفت. از سوی دیگر، تعداد عناوین محدود و فرایند تنظیم سیاست و ارائه راه‌حل از حیث زمان‌بندی در حد امکان محدود و به یک دوره مجمع تشخیص (پنج سال) گردید. بر این اساس مجمع به‌طور موردی یا هرچندگاه یک‌بار فهرستی از موارد مربوط به سیاست‌های کلی نظام را که قابل‌بحث در مجمع، تشخیص می‌دهد را تنظیم می‌کند و پس از تأیید مقام معظم رهبری برای بررسی، در دستور مجمع قرار می‌دهد. (آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، تبصره ماده ۲۵) دوم: تفسیر موسع بند (۱) اصل (۱۱۰) که بیش از دوازده سال بر اساس آن تدوین سیاست شکل می‌گرفت، اصلاح شد. بدین گونه که شناسایی مسئله، تعیین اولویت مسئله و تدوین سیاست

وظیفه ذاتی و انحصاری مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست. مشورت بنا به درخواست رهبری است و نه یک وظیفه ذاتی برای مجمع تشخیص مصلحت نظام.

دوم: تعیین اولویت عنوانین. تعیین و تشخیص اولویت مسئله برای تنظیم سیاست کلی می‌بایست با معیارها و شاخص‌های تعریف‌شده انجام شود. از جمله این معیارها عبارت است از: اهمیت مسئله در نگاه مردم و مشکل‌گشایی از زندگی مردم. اهمیت مسئله در قانون اساسی، اهمیت مسئله در مطالبات و دغدغه‌های رهبری و ضرورت و فوریت مسئله در پاسخ حداکثری به نیازهای مردم و چالش‌های موجود و فراهم‌کننده فرصت‌های بیشتر برای تحقق اهداف گسترده‌تر، اولویت مسئله می‌بایست بر اساس معیارها و شاخص‌های مشخصی صورت گیرد این اولویت لازم است به تأیید رهبری برسد. پس از تشخیص اولویت مسئله برای تنظیم سیاست، نکته مهم دیگری نیز مطرح بود. در فرایند سیاست‌گذاری علاوه بر گروه‌های مختلف، تفکرهای راهبردی متفاوت نیز در تهیه و تصویب سیاست مشارکت داشته و دارند. گروه‌ها و کمیسیون‌های تخصصی مختلف با رویکردهای متفاوت و بعضاً متعارض به تدوین سیاست می‌پرداختند. لذا نوعی ناهمگونی و در بدترین حالت تعارض بین رویکردهای تنظیم و تدوین سیاست‌ها مشاهده می‌شد. مرجعی نیز برای هماهنگی و تلفیق رویکردها وجود نداشت. بر این پایه، ضرورت داشت که رویکرد یا ایده اولیه برای هر مسئله یا مشکل مشخص شود و سازوکار و مرجعی مشخص برای هماهنگی بین رویکردهای مختلف در تنظیم سیاست‌ها به مراحل تدوین سیاست افزوده شود. موضوعی علی‌رغم تأکید مقام معظم رهبری در مرقومه خود خطاب به مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۷۷ مورد غفلت قرار گرفته بود.

مرحله دوم: تهیه پیش‌نویس

دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مسئولیت و مأموریت تهیه و تنظیم سیاست را به عهده دارد. مطابق آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت، دبیرخانه برای این مهم گام‌های زیر را برمی‌دارد:^۱ ۱- برقراری ارتباط با دستگاه‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و نهادهای مردمی، مراکز علمی، پژوهشی و نخبگان و صاحب‌نظران و استفاده از فرآورده‌های علمی کارشناسی آن‌ها؛^۲ ۲- فراهم‌آوردن اطلاعات و گنجینه کامل از مطالعات و تحقیقات و گزارش‌های

۱ مقام معظم رهبری در حکم مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ مقرر داشتند: «مجمع محترم موظف است در اولین جلسات خود آیین‌نامه‌ی جامعی که مشتمل بر چگونگی تشکیل جلسات و طرح و تصویب موضوعات و دیگر جزئیات باشد، تدوین و برای تأیید این‌جانب ارائه نماید. این نهاد برجسته برای اینکه بتواند وظایف مهم خود به‌خصوص در زمینه سیاست‌گذاری کلان کشور را به انجام رساند لازم است که از آخرین فرآورده‌های کارشناسی دستگاه‌های مسئول دولتی بهره‌مند گردد و درعین حال از ایجاد دستگاه‌های موازی و کارشناسی پرهیز کند.»

کارشناسی مرتبط (ماده ۳۹)؛ ۳- تشکیل کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و کارگروه‌هایی با شرکت کارشناسان و نمایندگان دستگاه‌ها، برای بررسی کارشناسی لازم در خصوص گزارش‌های اصلی و موارد ارجاعی برای طرح در کمیسیون‌های مجمع (ماده ۴۰)

از این رو تجربه تنظیم و تدوین سیاست‌ها در یک فرایند تدریجی و تکاملی با رفع آسیب‌ها تا حد امکان؛ دو پایه نهادی و نخبگانی تنظیم سیاست را توسعه داد، تلاش برای مشارکت ذی‌نفعان به این مدل افزوده شد و معیارهای شناسایی عنوان و فرایند تنظیم و تدوین سیاست دقیق‌تر گشته و اجتماعی‌کردن مسائل و سیاست‌ها، برای مشارکت مردم و گروه‌های مختلف و همین‌طور برای آسان‌سازی اجرای سیاست‌ها تا حد زیادی فراهم گشت.^۱

مرحله سوم: تعیین و ابلاغ سیاست کلی

پیش‌نویس تنظیم‌شده برای سیاست کلی که توسط دبیرخانه مجمع تهیه شده است، از سوی مقام معظم رهبری برای اخذ نظر مشورتی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌گردد. فرایند اتخاذ تصمیم یا تصویب سیاست با ارسال پیش‌نویس سیاست‌ها، آغاز می‌شود. در این مرحله فرایند بررسی به شرح زیر است:

نخست: کلیه موضوعات ارجاعی به مجمع قبل از بررسی در شورای مجمع، به دستور رئیس و از طریق دبیر به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع و نسخه‌ای از آن در اختیار اعضای مجمع قرار می‌گیرد (آیین‌نامه داخلی، ماده ۱۲) در صورتی که به تشخیص رئیس مجمع، موضوع به دو یا چند کمیسیون ارتباط داشته باشد، به کمیسیون مشترک، مرکب از ۳ تا ۵ نفر از اعضای هر کمیسیون (کمیسیون تخصصی) به انتخاب اعضای کمیسیون تخصصی ارجاع داده می‌شود (ماده ۱۰)، کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند در چارچوب وظایف خود از طریق دبیرخانه از کارشناسان بخش دولتی و غیردولتی استفاده کنند (ماده ۲۰). گزارش کمیسیون‌ها برای بررسی در شورای مجمع می‌بایست حاوی شرح موضوع ارجاعی به کمیسیون و نتایج بررسی‌های کارشناسی، مستندات قانونی و اظهارنظر نهایی کمیسیون باشد (ماده ۲۱).

دوم: هنگام طرح مسائل مربوط به سیاست‌های کلی نظام (در شورای مجمع) و مواردی که برای مشورت از طرف مقام معظم رهبری ارجاع می‌شود، پس از طرح و توضیح مسئله و اظهارنظر دو موافق و دو مخالف در کلیات، رأی‌گیری به عمل خواهد آمد. چنانچه به تشخیص رئیس جلسه، اظهارنظر بیش از دو موافق و دو مخالف ضرورت داشته باشد، مذاکرات تا اعلام کفایت از طرف

۱ برای مطالعه بیشتر سیاست‌های کلی نظام، در مقطع دوم زمانی، رجوع شود به کتاب «مجموعه سیاست‌های کلی نظام»، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۴۰۲.

رئیس ادامه می‌یابد. رئیس می‌تواند از وزارتخانه و دستگاه اجرایی یا کمیسیون مربوط مجلس، بدون حق رأی برای شرکت و بحث در صحن مجمع دعوت نماید (تبصره ۳ ماده ۳۳). ترتیب مذاکرات و رأی‌گیری به شرح زیر خواهد بود: الف- پس از ارائه گزارش و توضیح پیشنهاد کمیسیون تخصصی و تصویب کلیات به ترتیب زیر عمل می‌شود: ۱- پیشنهاد حذف، ۲- پیشنهاد جایگزین شامل: نظرات کمیسیون‌های فرعی و پیشنهاد ثبت شده اعضاء، ۳- پیشنهادها در جزئیات، ۴- پیشنهاد کمیسیون اصلی همراه با اصلاحات، ۵- در صورت عدم تصویب هیچ‌یک از موارد فوق پیشنهادها جایگزین اعضا که در جلسه مطرح می‌شود مورد بحث و رأی‌گیری قرار می‌گیرد (ماده ۳۴).

سوم: نظر شورای مجمع در مورد سیاست‌های کلی با رأی اکثریت مطلق آرای حاضر معتبر است، در مواردی که اکثریت آرا حاصل نشود، نظرهای اعلام شده، همراه با تعداد آرا در صورت جلسه درج می‌شود و به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد (ماده ۲۵). در نهایت، در خصوص معضلات نظام و تعیین سیاست‌های کلی و سایر اموری که از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارجاع می‌شود، نتیجه بحث و بررسی مجمع به صورت گزارش کامل به استحضار معظم‌له می‌رسد و پس از تأیید بر اساس تدابیر معظم‌له به مراجع مسئول ذی‌ربط ابلاغ خواهد شد.

الف- ضرورت یکپارچه‌سازی سیاست‌های کلی

مقام معظم رهبری در پیوست حکم اعضای مجمع تشخیص برای دوره هشتم فعالیت مجمع مقرر داشتند (۱۳۹۶/۰۵/۳۰): برای تهیه و ارائه مجموعه‌ای کامل، منقح و یکپارچه از سیاست‌های کلی نظام: ۱. عناوین آن دسته از سیاست‌های کلی ابلاغ شده که همچنان لازم‌الاجراست مشخص شود. ۲. سیاست‌های کلی ابلاغ شده در مورد سایر عناوین، در بازه زمانی مشخص با مدیریت دبیرخانه مجمع مورد مطالعه و بازبینی قرار گیرند و نظرات مشورتی در خصوص تعیین تکلیف آن‌ها، در چارچوب وظایف مجمع و کمیسیون‌های آن ارائه شود. ۳. با توجه به اولویت‌های عناوین سیاست‌گذاری کلی که در دوره‌های گذشته اعلام شده است و اقدامات انجام شده در مورد آن‌ها، عناوین اولویت‌دار برای بررسی در دوره جدید مجمع به شرح زیر اعلام می‌شود: ۱- فناوری اطلاعات و ارتباطات (فضای مجازی) ۲- نخبگان، ۳- تأمین اجتماعی، ۴- توسعه دریا محور، مجمع نیز اولویت‌های مورد نظر خود را ظرف شش ماه پیشنهاد نماید. افزون بر این موارد، برخی نکاتی را که قبلاً ابلاغ کرده بودند مورد تأکید مجدد قرار دادند، از جمله این موارد: ۱- رعایت وصف کلی بودن سیاست‌ها و شفافیت، صراحت و استحکام آن‌ها مورد نظر است. ۲- مجمع الزامات تحقق و عملیاتی شدن سیاست‌های کلی را تدوین و پیشنهاد کند. ۳- مجمع فرایند و سازوکار ارزیابی کارآمدی و اثربخشی سیاست‌های کلی ابلاغ شده را تدوین و پیشنهاد کند.

افزون بر موارد بالا، مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجمع در آغاز دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت در تاریخ ۱۳۹۶/۰۶/۲۲ بیان داشتند: ۱- سیاست‌های کلی در واقع هندسه نظام را تعیین می‌کند؛ ساختار نظام با سیاست‌های کلی تنظیم می‌شود که البته در بخش سیاست‌های کلی، مسئولیت مستقیماً به عهده رهبری است و مجموعه حاضر جنبه مشاورت دارند، این مشاورت فقط صرف این نیست که مثلاً یک نظر مشورتی بدهند، بلکه می‌نشینند فکر می‌کنند کار می‌کنند تنظیم می‌کنند با این ترتیبی که ما از یکی دو سال قبل راه انداختیم ما آن فکر اولیه را و نظر اولیه را می‌دهیم رویش کار می‌شود بحث می‌شود و تنظیم می‌شود الفاظ انتخاب می‌شود، بعد برمی‌گردد باز اینجا پیش ما یک نظر نهایی هم بعداً ما می‌دهیم که غالباً آن نظر نهایی و آخری منطبق بر همان چیزی است که جمع آن را تصمیم گرفته و فکر کرده و پیش برده است؛ ۲- بعضی از این سیاست‌هایی که تصویب شده است سیاست‌های ماندگار و بلندمدت است. این‌ها را بیایید تفکیک کنید؛ فرض کنید سیاست‌های اصل ۴۴ من باب مثال این‌ها چیزهایی نیست که به این زودی نسخ بشود این‌ها را بیایید مشخص کنید ... سیاست‌هایی هم هست که زمانش سپری شده ...، الآن موضوع ندارد یا اگر موضوع هم دارد آنچه تصویب شده برای آن موضوع کافی نیست این‌ها را مشخص کنید، بعضی‌هایش اصلاً از دور خارج می‌شود محل بحث نیست بعضی‌ها بایست تجدیدنظر بشود و به‌روز بشود. ۳- اولویت‌های سیاست‌ها ... با نگاه به وضعیت کشور است. ... من باب مثال در مسئله آب‌و‌خاک که الآن یکی از مسائل مهم است یا سواحل دریا این‌ها جزو موضوعات مهم‌اند و برای کشور در یک برهه مشخص تأثیرگذارند ... گاهی اوقات ممکن است مجمع بگوید نه اصلاً این اولویت وجود ندارد یعنی این مسئله، مسئله اولویت‌داری نیست و از بحث خارج کنند حرفی نیست ما مخالفتی با این هم نداریم به‌هرحال اولویت‌ها بر اساس اهمیت بر اساس نیاز کشور و ناشی از مطالعه و مشاوره در اوضاع کشور مشخص می‌شود. ۴- باید آنچه به‌عنوان سیاست‌ها اعمال می‌شود متقن باشد؛ یکی از گرفتاری‌های ما این است. ما هم در زمینه برنامه‌ها این گرفتاری را داریم هم در زمینه قوانین این گرفتاری را داریم، کاری کنیم که در سیاست‌ها این گرفتاری را نداشته باشیم. ۵- سیاست‌ها بایستی صریح، باشد قابل تأویل نباشد... باید کوتاه باشد. ۱ ... سیاست‌ها بایستی دو تا سه تا پنج تا ماده اساسی و قوی و متقن با عبارات گویا و مفید باشد ... در عین حال سیاست‌ها بایستی به مقوله اجرا و روش اجرا نزدیک نشود یعنی سیاست‌ها،

۱ مثلاً سیاست درباره فلان موضوع را آوردند حدود دویست ماده دویست ماده برای یک سیاست ما به نظر آنچه در ذهن من است خیال می‌کنم حدود صد و خرده‌ای ماده‌اش را ما حذف کردیم باز هم زیاد بود باز هم پنجاه شصت ماده باقی ماند. (خامنه‌ای، بیانات [دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام]، ۱۳۹۶/۰۶/۲۲)

کلی باشد. سیاست‌های اجرایی را در مواردی مجلس باید تصویب کند در مواردی هم دست دولت باز است، خود دولت بایستی تنظیم کند.

ب- سیاست‌های کلی تعیین شده بر اساس الگوی بازنگری شده

سیاست‌های کلی که بر اساس الگوی بازتعریف شده تدوین سیاست کلی تهیه، تصویب و ابلاغ شده است در جدول زیر نمایش داده شده است.

حوزه	مسئله و سیاست
اجتماعی	جمعیت (اردیبهشت ۱۳۹۳)، خانواده (شهریور ۱۳۹۵)، رفاه و تأمین اجتماعی (فروردین ۱۴۰۱) و محیط‌زیست (آبان ۱۳۹۴)
اقتصادی	تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی (بهمن ۱۳۹۱)، اقتصاد مقاومتی (بهمن ۱۳۹۲) و توسعه دریا محور (آبان ۱۴۰۲)
سیاسی / اداری / حقوقی	انتخابات (مهر ۱۳۹۵) و نظام قانون‌گذاری (مهر ۱۳۹۸)
توسعه‌ای	برنامه ششم توسعه (تیر ۱۳۹۴)، برنامه هفتم (شهریور ۱۴۰۱)

مرحله چهارم: الزامات تحقق سیاست کلی

الزامات تحقق سیاست‌های کلی خود می‌تواند دربرگیرنده ابعاد و مراحل باشد. از جمله این

مراحل را می‌توان چنین نام برد:

الف- در موقعیت تدوین سیاست

در مرحله تدوین سیاست، با استفاده از رهنمودهای رهبری و تجربه بیش از بیست و پنج سال سیاست‌گذاری، یک سیاست می‌بایست، وصف کلی بودن سیاست و شفافیت، صراحت و استحکام در آن رعایت شده باشد. اولاً، کلی‌گویی در سیاست‌ها نباشد؛ ثانیاً جهت‌دار و مشخص و شفاف باشد، قابل حمل بر معانی مختلف نباشد؛ ثالثاً باید به تناسب نیازهای کشور باشد. در عین، ثبات متناسب با اقتضای جهانی و اقتضاء در داخل کشور قابل تغییر و انعطاف باشد؛ عناوین سیاست کلی و بندهای سیاستی محدود باشد. افزون بر این، تعیین متولی یا متولیان سیاست (نگاشت نهادی) است. یکی از موضوعاتی که می‌تواند وجه هدایتی سیاست را به سرانجام و به عینیت نظام حکمرانی نزدیک کند، نقش و وظیفه دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط است، شناسایی نهادهای متولی سیاست و بیان سهم و نقش آن‌ها در سیاست را نگاشت نهادی می‌نامیم. سیاست‌های کلی، در اغلب موارد ماهیتی فرابخشی دارند، ازاین‌رو در برخی موارد همه‌قوا و سازمان‌های کشور و در برخی موارد یک

قوه و سازمان‌های زیرمجموعه آن قوه یا نهاد مخاطب سیاست کلی هستند، باین‌وجود نقش و سهم نهادها و سازمان‌ها در تحقق سیاست‌های کلی یکسان نیست؛ بنابراین ضمن شناسایی نهاد یا نهادهای اصلی که مخاطب سیاست‌های کلی هستند، سهم هر یک از نهادها نیز در تحقق سیاست‌ها مورد شناسایی قرار گیرد تا در زمینه پاسخگویی و اولویت‌بندی برنامه‌های مبتنی بر اهداف و راهبردهای سیاست کلی جدی‌تر باشند.

ب- در موقعیت اجرای سیاست

سیاست‌ها باید چهارچوب اجرایی تمام مصوبات و مقررات و قوانین کشور باشد؛ یعنی در برنامه مصوب مجلس و در برنامه مصوب دولت در اقدامات دولتی و مجلسی باید سیاست‌ها تبلور پیدا کند، یعنی انسان این سیاست‌ها را مشاهده کند؛ منافات نداشتن (قانون با سیاست) موردنظر نیست، بایستی تبلور سیاست‌ها باشد. شما اگر سیاست‌ها را درست تنظیم کنید این سیاست‌ها در همه قوانین کشور و همه مصوبات دستگاه‌های قانون‌گذاری می‌تواند تبلور پیدا کند. فعالیت‌های تحقق سیاست بیانگر این نکته اساسی است که مسئله را در صورتی می‌توان حل کرد که اقدامات حقیقی به کار بسته شود و منتج به نتیجه شود. این فهم ممکن است نیازمند تغییراتی در سیستم سازمان یا روش‌های راهبردی باشد. در این مرحله چند گام اساسی ضروری است.

- خط‌مشی و اقدامات تقنینی

از جمله اقداماتی که در این فرایند ضروری به نظر می‌رسد عبارت‌اند از: ۱- اقدامات تقنینی، قانون، تاروپود جامعه را به هم پیوند می‌دهد، قانون به تعریف نهادها و رابطه این نهادها باهم می‌پردازد و حتی رابطه مردم با این نهادها را تعیین کرده است؛ بنابراین اولین اقدام در اجرا و تحقق سیاست، تبدیل سیاست به قانون است. بند ۴، سیاست کلی نظام قانون‌گذاری «تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام» مورد تأکید قرار گرفته است. برای تبدیل سیاست به قانون، شناسایی قوانین مغایر و آن دسته از قوانین موجود که مانع تحقق سیاست است، جزو ضرورت‌های اولیه قلمداد می‌شود و این‌که چگونه و در چه بازه زمانی این قانون می‌بایست اصلاح یا نسخ گردد؟ به‌عبارت‌دیگر، اقدامات لازم برای نسخ قوانین مانع و مزاحم تحقق سیاست صورت گیرد. در گام دوم، این‌که تحقق سیاست‌ها اقتضای تصویب چه قانون یا قوانینی را دارد و این قانون در چه بازه زمانی و توسط چه نهادی می‌بایست ارائه و به تصویب برسد؟ در گام سوم، از تصویب قوانین مغایر، پیشگیری و خودداری شود. افزون بر این، از آنجاکه سیاست کلی در ذیل قانون اساسی و فراتر از قوانین و خط‌مشی‌های اجرایی است، لحاظ نمودن سازوکارهای اعمال سیاست کلی به‌عنوان سند بالادست، در آیین‌نامه‌های داخلی و فرایندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی، قوای

سه‌گانه- مجلس شورای اسلامی، دولت و قوه قضائیه - و دیگر نهادها از جمله الزامات تحقق سیاست‌های کلی است.

- خط‌مشی و اقدامات اجرایی

خط‌مشی و اقدامات اجرایی، امکان تبدیل سیاست کلی به سیاست اجرایی و برنامه، مجمع تشخیص مصلحت در تعریف سیاست، سیاست را دارای سه مرحله یا مرتبه تعریف کرد: ۱- سیاست کلی، ۲- سیاست اجرایی - مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی که برای تحقق سیاست کلی توسط قوای سه مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به‌موجب و بر اساس مقررات قانونی - و ۳- برنامه (مصوبه مجمع، ۱۳۷۶/۱۰/۱۳، تشخیص مصلحت (۱۳۸۱) دبیرخانه مجمع). اقدامات اجرایی ضروری برای تحقق سیاست‌ها نیز دربرگیرنده: ۱- شناسایی موانع اجرای سیاست‌ها اعم از موانع سازمانی و روشی و سپس اقدام برای رفع موانع ضرورتی اولی تلقی می‌شود. ۲- چگونگی تأمین مالی تحقق سیاست‌ها، ۳- چگونگی وضع مقررات لازم برای تحقق سیاست نیز دارای اهمیتی دوچندان است. ۴- هدف‌گذاری و مشخص کردن مسیر و جهت راهبردی برای قسمت‌ها و واحدها، ۵- تعریف برنامه‌های چندمنظوره که برای اجرای راهبردهای منتخب لازم است، همکاری چندمنظوره از ملزومات تحقق سیاست‌هاست. ۶- مشخص کردن مسئولیت‌ها برای تدوین و اجرای راهبردها. تخصیص بودجه، اعم از بودجه‌های راهبردی و عملیاتی.

- نظارت

دو نوع نظارت یعنی، ۱. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، موضوع بند (۲) اصل (۱۱۰) و ۲. نظارت بر حسن اجرای قوانین، موضوع بند (۳) اصل (۱۵۶) مربوط به دو مرحله از فرایند سیاست‌گذاری است. نظارت بر حسن اجرای سیاست کلی می‌بایست در تراز رهبری باشد؛ و تفویض اختیار، موجب تغییر ماهیت نظارت نمی‌شود، این نظارت فرایند تدوین سیاست کلی (عنوان و فوریت عنوان، تهیه، تنظیم، تصویب و ابلاغ و الزامات تحقق سیاست کلی) را در برمی‌گیرد. با تفویض نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به‌موجب ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند» در تاریخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۵، طی نامه‌ای از سوی مقام معظم رهبری خطاب به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به مجمع تشخیص مصلحت تفویض شد. نظارت تفویض شده به مجمع تشخیص مصلحت نظام در محدوده مقررات نظارت، تأیید شده از سوی مقام معظم رهبری نافذ و معتبر است. در این مقاله به این مختصر اکتفا می‌شود و در مقاله جداگانه‌ای

به تفصیل موضوع نظارت می‌توان پرداخت.^۱ نظارت بر حسن اجرای قوانین در امتداد نظارت بر حسن اجرای سیاست کلی دربرگیرنده نظارت بر اجرای برنامه است.

مرحله پنجم: اجرای سیاست

اجرای سیاست در حقیقت همان مدیریت تغییر است که در چرخه سیاست‌گذاری کشور مغفول واقع شده است. تغییر و نوسازی شامل: تغییر روش راهبردی (سازمان‌دهی مجدد، تنوع‌بخشی، تغییر در فناوری اصلی، طراحی مجدد فرایند) و تغییر روش عملکردی، ارتباط میان حجم مراحل تعهدشده و سرعت تغییر، مثلاً آیا بایستی با سرعت بیشتر در دوره کوتاهی از زمان گام برداشت؟ در دنیای فناوری‌های نوین، اقتصادهای در حال تغییر، ترکیب جمعیتی در حال دگرگونی، دولت‌های در حال اجرای اصلاحات، ترجیحات متغیر مردم و رقابت پویا، مسئله تنها تغییر نیست، بلکه کجا و چگونه و در چه مسیری باید تغییر کند مهم‌تر است. تغییرات عملیاتی معطوف به افزایش عملکرد و تغییرات راهبردی معطوف به خلق نوع جدیدی از هم‌ترازی بین سیستم پایه واحد با ویژگی‌های محیط، از یک‌سو و شناسایی حوزه‌های نیازمند نوسازی (تمایز بین روش و واحد سازمانی)، وسعت تغییر (گسترده تا محدود)، اهمیت تغییر، (روش‌های که فرایندهای نوسازی راهبری می‌توانند در طول زمان رخ دهند) متغیرهای زمان‌بندی و سرعت تغییر به همراه متغیرهای وسعت و استعداد تغییر، دامنه گسترده‌ای از مسیرهای نوسازی راهبری علنی را ایجاد می‌کند. (دوویت و میپر، ۱۳۹۴؛ ۳۳۰-۳۱۸)، بخش مهمی از الزامات تحقق سیاست‌هاست که تاکنون در فرایند سیاست‌های کلی مغفول مانده است.

مرحله ششم: ارزیابی سیاست کلی

این مرحله دربرگیرنده ارزیابی، کنترل و پایش است.

پس از اجرا شدن سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های اجرایی، در جامعه ابعاد جدیدی از مسائل و مشکلات سیاست اخذشده شناخته می‌شود که می‌بایست مورد ارزیابی قرار گرفته و مجدداً این چرخه تکرار گردد که این مرحله را ارزیابی سیاست می‌نامند. این نوع ارزیابی دارای دو مرحله است:

۱- کنترل عملکرد: سنجش اقدامات صورت‌گرفته با گزینه‌های انتخاب‌شده؛ ارزیابی عملکرد در توانایی افراد و واحدها در ارتباط با اهداف تعیین‌شده؛ نسبت نوآوری‌ها در دست‌یابی به اهداف. انحراف از سیاست می‌تواند نشانه‌ای از بازسنجی راه‌حل اصلی یا بازسنجی خود تعریف مسئله باشد. شاخص‌های مورد استفاده، گاهی شاخص‌های مالی است، گاهی

۱ برای مطالعه بیشتر، رجوع شود به: کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام. (پاییز ۱۴۰۲). ویژه‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

شاخص‌های کیفی مثلاً رضایت‌مندی است، در مواردی هم معیارهای فراگیر متنوع را ترجیح می‌دهند.

۲- پایش، کنترل و یادگیری: با تأکید بر روی خروجی واحدها نیست، بلکه در برآورده کردن یکی از مراحل کلیدی در بودجه راهبردی و وفادار بودن به برنامه‌های طرح‌ریزی شده در انجام مخارج است و تأیید یا رد فرضیات کلیدی تشکیل‌دهنده برنامه‌ها به صورت دوره‌ای است. سیستم پایش، کنترل و یادگیری دربرگیرنده چهار اقدام است: ۱- پایش و کنترل خروجی‌ها، ۲- پایش و کنترل تلاش‌ها، ۳- پایش تغییرات در مفروضات اساسی، ۴- تسهیل یادگیری سازمانی، انضباط تجارب مدیریتی و شخصی با مأموریت، تبدیل چالش‌های راهبردی با امور رضایت‌بخش، مرتبط‌کردن سطوح سازمانی و گام‌ها در برنامه‌ریزی راهبردی است. یک فرایند راهبردی مؤثر می‌بایست زمینه را برای تعامل بین سطوح سازمانی و تکرار بین مراحل یک فرایند آماده کند.

- ملاک‌هایی برای ارزیابی سیاست کلی

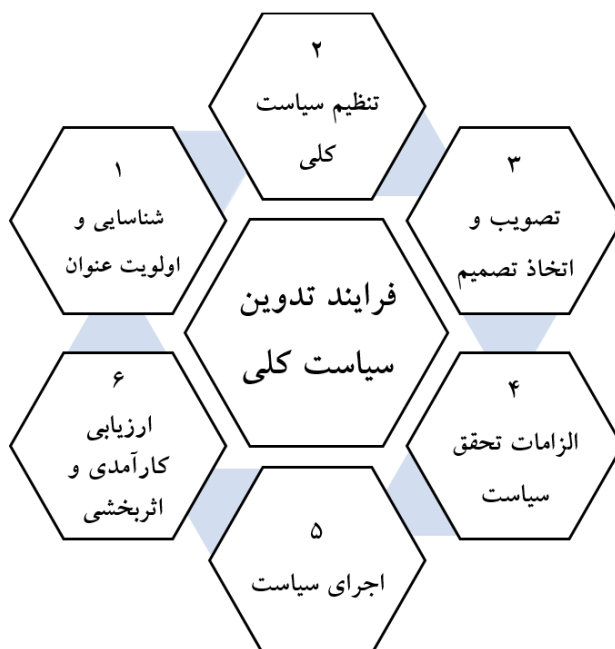
۱- آیا سیاست کلی قابل‌شناسایی است و در حرف یا عمل به‌روشنی مطرح شده است؟ ۲- آیا سیاست کلی، به‌طور کامل از فرصت‌های محیط ملی و بین‌المللی بهره‌برداری می‌کند؟ ۳- آیا سیاست کلی، با قابلیت‌ها و منابع (منابع و قابلیت‌های موجود) برنامه‌ریزی شده است؟ ۴- آیا تدارک اصلی سیاست کلی و برنامه سیاست‌های اصلی که از آن‌ها تشکیل شده است ذاتاً پایدار است؟ ۵- آیا سطح انتخاب‌شده خطرپذیری از لحاظ اقتصادی و تخصصی امکان‌پذیر است؟ ۶- آیا سیاست کلی متناسب با ارزش‌های فردی و خواسته‌های مدیران اصلی است؟ ۷- آیا سیاست کلی متناسب با سطح مطلوب کمک به جامعه است؟ ۸- آیا سیاست باعث ایجاد محرک واضح برای تلاش و تعهد جمعی می‌شود؟ ۹- آیا شواهد زود هنگام برای پاسخگویی جامعه و سطوح مختلف آن وجود دارد؟ (دوویت و مییر، ۱۳۹۴؛ ۱۵۰-۱۴۸)

۸. نتیجه‌گیری

بررسی چهارچوب تدوین سیاست‌های کلی (بیش از بیست و پنج سال) و هدایت‌های مقام معظم رهبری در این بازه زمانی در تکامل فرایند تدوین سیاست، نشان می‌دهد:

نخست: فرایند شکل‌گیری سیاست کلی در کشور، مبتنی بر تفکر راهبردی منطقی و عقلایی^۱، تدوین و شکل‌گیری سیاست به‌صورت برنامه‌ریزی تکاملی، تدریجی و مرحله‌ای و تغییر سیاست به‌صورت تکاملی و نوسازی پیوسته است.

دوم: ابعاد، اجزا و عناصر تفصیلی فرایند تدوین سیاست کلی، به‌صورت چرخه‌ای و دارای شش مرحله است. چرخه فرایند شش مرحله‌ای در نمودار زیر نشان داده می‌شود.



مدل ارائه‌شده، به دلیل تحلیل فرایند تدوین سیاست کلی و یکی از چهارلايه تدوین سیاست (زمینه و بستر، محتوا، فرایند و هدف) و نیز مهم‌ترین عوامل و متغیرهای تجزیه و تحلیل فرایند تدوین سیاست کلی که باید در هر مرحله لحاظ شود، بدیع است. به‌طوری‌که نشان می‌دهد، برای آزمون و سنجش هر مرحله، باید تمام مراحل آن تجزیه و تحلیل شود. تجزیه و تحلیل تدوین سیاست کلی از شناسایی مسئله آغاز می‌شود. اگر سیاست اجرا شده باشد یا در حال اجرا باشد، تجزیه و تحلیل مرحله اجرا نیز انجام می‌شود. در مرحله بعد اثربخشی و کارآمدی سیاست نیز مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌گیرد.

^۱ عقلایی (صفت): عاری از خیالات به‌استثنای پندارهای ناشی از مشاهده، تجربه و تعمق. (The devils Dictionary. Ambrose (1842, 1914), American Columnist)

سوم: مدل فرایند تهیه، تنظیم و تصویب سیاست کلی بر دو پایه است: ۱- مراحل فرایند تصمیم‌گیری و ۲- سیاست‌گذاری مبتنی بر قدرت، ترکیب این دو مدل گویای فرایند تهیه و تصویب سیاست‌های کلی و مستخرج از تجربه سیاست‌گذاری کشور است.

مقایسه و تلفیق دو مدل سیاست‌گذاری

محدودیت‌ها	کاربرد	نقطه تمرکز	مدل
احتمال نادیده‌گرفتن تغییرات شرایط سیاسی و محیطی در طی فرایند، احتمال نادیده‌گرفتن محتوای سیاست‌گذاری در فرایند	توضیح مراحل تصمیم‌گیری، تفکیک گروه موافق و مخالف	مراحل تصمیم‌گیری	مراحل تصمیم‌گیری
بیش از حد مهم نشان دادن نقش نخبگان، احتمال نادیده‌گرفتن نقش گروه‌ها، مشکل شناسایی نخبگان در طول زمان	توضیح نقش رهبران، مشخص کردن نقش افرادی که پشت‌صحنه تأثیرگذارند	کسانی که دارای قدرت هستند (نخبگان و خواص)	مدل سیاست‌گذاری قدرت‌محور

۹. پیشنهاد

با توجه به این‌که پژوهش ابعاد، اجزا و مراحل مدل تدوین سیاست کلی در ایران را ارائه کرده است، پیشنهاد می‌شود، هر یک از ابعاد و لایه‌های سیاست کلی از جمله زمینه و بستر شکل‌گیری سیاست، محتوای سیاست کلی و هدف‌سنجی در سیاست کلی مورد پژوهش قرار گیرد. همین‌طور پژوهش، در مورد تک‌تک مراحل و اجزا و مؤلفه‌های فرایند تدوین سیاست کلی مانند سنجش مسئله و تشخیص آن، تبدیل سیاست به خط‌مشی، تغییر و حوزه‌های تغییر، مدیریت اجرا و تغییر و. پاره‌ای ارزیابی رعایت قانون با خط‌مشی پیشنهاد می‌شود..

منابع

منابع فارسی

۱. احمدی، علی. (۱۳۹۲). مجمع تشخیص مصلحت نظام (بررسی سیاسی - حقوقی جایگاه، ساختار و کارکردها). تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۲. اسدی‌فرد، رویا، فانی، علی‌اصغر، و الوانی، سیدمهدی. (۱۳۹۵). مدل تجزیه‌وتحلیل خط‌مشی عمومی در ایران. مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۸(۲)، ۲۷۶-۲۵۵.
۳. اسماعیلی، محسن، و طحان‌نظیف، هادی. (۱۳۸۷). تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. معارف اسلامی و حقوق، ۹(۲)، ۸۷-۱۱۹.
۴. بیانات مقام معظم رهبری در شکل‌گیری هریک از دوره‌های مختلف مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۵. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی سید علی خامنه‌ای (<https://farsi.khamenei.ir>).
۶. پیوست احکام انتصاب دوره‌های مختلف اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۷. تشخیص مصلحت. (۱۳۸۱). تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۸. آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام. (۱۴۰۲). تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۹. مجموعه سیاست‌های کلی نظام. (۱۴۰۲). تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۰. دوویت، باب، و مییر، ران. (۱۳۹۴). استراتژی فرآیند، محتوا، زمینه‌نگرش بین‌المللی. ترجمه پور ناصر صادق و اصغر جهانگیر. تهران: واژگان.
۱۱. مارش، دیوید، و استوکر، جری. (۱۳۸۸). روش و نظریه در علوم سیاسی. ترجمه امیرمحمد حاجی‌یوسفی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۲. الوانی، سیدمهدی. (۱۳۹۳). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. تهران: سمت.
۱۳. وحدانی‌نیا، ولی‌اله، و درودی، مسعود. (۱۳۹۸). سیاست‌گذاری عمومی متأخر: گذار از «حکومت‌محوری» به «حکمرانی». دولت‌پژوهی، دانشکده حقوق و علوم سیاست، ۵(۱۸)، ۱۷۰-۱۳۱.

منابع انگلیسی

34. Janis, I. L. (1989). *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York: Free Press.
35. Kruger, W. (1996). *Implementation: The Core Task of Change Management*. *CEMS Business Review*, Vol. 1, 77-96.
36. Liedtka, J. (2000). In defense of strategy as design. *California Management Review*, Vol. 42, No. 3, Spring, 8-30.
37. Mintzberg, H. and Westley, F. (2001). *Decision Making: It's Not What You Think*. *Sloan Management Review*, Vol. 42, No. 3, 89-93.

