

آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله

محسن کشاورز^۱

حسین عرب اسدی^۲

چکیده

تدوین سیاست‌های کلی مطابق با اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده مقام معظم رهبری قرار داشته که حاکم بر قوانین و مقررات از جمله برنامه‌های توسعه است. سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه از زمان تدوین برنامه دوم در دستور کار قرار گرفته و به عنوان مبنایی برای تدوین قانون برنامه مورد تاکید بوده است. با توجه به در پیش بودن برنامه هفتم توسعه و لزوم ارتقای کیفیت نگارش سیاست‌های کلی، پژوهش حاضر ضمن تحلیل و بررسی سیاست‌های کلی مبنای برنامه دوم تا ششم، به دنبال ارائه رهیافت‌های نوینی در زمینه نگارش سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه است. روش تحلیل این پژوهش مبتنی بر روش توصیفی و با تکیه بر الگوی تحلیل سیاست‌های کلی از منظر گونه‌های سیاستی، نظام اهداف و نظام راهبردهاست. نتایج بیانگر این است که الگوی سیاست‌نویسی توسعه به دلیل فقدان چهارچوب نگارشی استاندارد، دارای ناهمگونی ساختاری و محتوایی است و لازم است تا چهارچوب نگارشی مطلوب و کاربردی در این زمینه ارائه گردد. همچنین ارائه شش پیشنهاد در زمینه تدوین سیاست‌های کلی مبنای برنامه هفتم توسعه از جمله نتایج این تحقیق به شمار می‌رود.

کلیدواژگان: سیاست‌های کلی، برنامه‌های توسعه، سیاست‌گذاری توسعه، برنامه هفتم توسعه

۱- دکترای اقتصاد، مربی گروه سیاست‌پژوهی اقتصاد و صنعت پژوهشکده سیاست‌پژوهی و مطالعات راهبردی حکمت

۲- دکترای مدیریت، معاون سرمایه انسانی سازمان اداری و استخدامی کشور

۱- مقدمه

یکی از مهم‌ترین وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه مشاوره به مقام معظم رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف رهبری شمرده شده است. در تعریف، سیاست‌های کلی، مجموعه‌ای هماهنگ از جهت‌گیری‌ها، اهداف مرحله‌ای و راهبردی کلان نظام در دوره‌های زمانی مشخص است که برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی وضع شده است. این سیاست‌ها که حتی الامکان باید شاخص‌پذیر و قابل نظارت باشد، برای کلیه ارکان نظام الزام‌آور بوده و ناظر بر همه قوانین از جمله برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه است و بایستی دارای ویژگی‌هایی چون پایداری، آینده‌نگری، واقعی بودن و فراگیری باشد. سیاست‌های کلی به جهت جایگاه کلیدی که در معماری نظام حکمرانی کشور دارد، نیازمند بررسی و مذاقه کارشناسی اهل فن است و صرفاً از رهگذر این امر است که می‌تواند به اتقان و استحکام رسیده و نقش راهبردی خود را در اداره کشور به دست آورد.

برنامه‌های توسعه به‌عنوان کلیدی‌ترین ابزار قانونی برای مدیریت و سازماندهی پیشرفت در کشور محسوب می‌گردد. این برنامه‌ها که سابقه و قدمتی در حدود ۷ دهه در ایران داشته، همواره در کانون توجه سیاست‌پژوهان و کارشناسان نظام حکمرانی قرار داشته و ارتقای کیفیت آن را به معنای تسهیل در دستیابی به پیشرفت می‌دانسته‌اند. از جمله مواردی که تحت شمول سیاست‌های کلی قرار داشته، برنامه‌های توسعه است که بایستی ذیل این سیاست‌ها به تدوین قانون و مواد حقوقی برسد. از این رو، نسبت وثیقی و محکمی بین کیفیت برنامه‌ریزی توسعه با سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه وجود داشته و فهم تحولات ایجاد شده در این امر و آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری کلان توسعه امری ضروری و قابل‌توجه است. بر این اساس، پژوهش حاضر با توجه به در پیش بودن برنامه هفتم توسعه و لزوم ارائه پیشنهادهای کاربردی برای ارتقای کیفیت سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه می‌کوشد تا از رهگذر ارائه مبنایی نظری برای فهم و تحلیل

سیاست‌های کلی به بررسی و تحلیل سیاست‌های کلی برنامه‌های دوم تا ششم توسعه پردازد. بر این اساس، پژوهش پیش رو در بخش اول به بررسی تعریف ارائه شده توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه سیاست‌های کلی می‌پردازد و محوری‌ترین مفاهیم مندرج در آن را واکاوی می‌کند. در بخش دوم، روش تحلیل سیاست‌های کلی در سه بخش گونه‌شناسی، نظام اهداف و نظام راهبردها ارائه شده و در بخش سوم، نتایج به دست آمده از پیاده‌سازی الگوی تحلیل سیاست‌های کلی در دو محور تحلیل‌های برنامه‌ای و تحلیل‌های جامع ارائه می‌گردد. در نهایت در بخش چهارم پژوهش نیز با توجه به نتایج به دست آمده در بخش قبل، پیشنهاداتی برای تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ارائه می‌گردد.

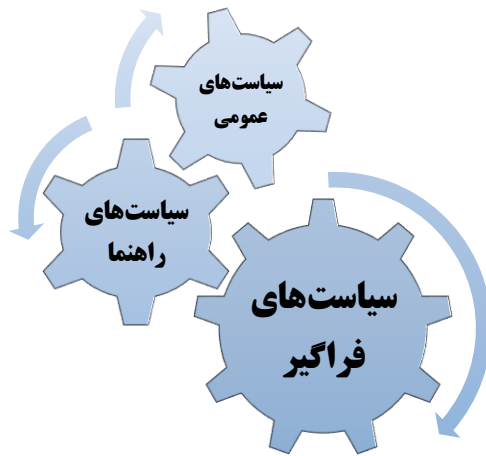
۲- روش تحقیق

به منظور تحلیل و بازنویسی سیاست‌های پیشنهادی برنامه هفتم توسعه از چهارچوب‌های مفهومی تحت عنوان «الگوی ساختاری - محتوایی تحلیل و نگارش سیاست‌های کلی» استفاده شده است. این چهارچوب مفهومی دارای هفت زیر الگوست که منطق اصلی در تحلیل بندها و کلیت بسته سیاستی را تبیین می‌نماید. یکی از الگوهای اصلی در این تحلیل، گونه‌شناسی محتوایی بندهای سیاستی است. چهارچوب مفهومی دیگر، الگوی نگارش یک بند سیاستی است.

۱-۳. گونه‌شناسی سیاست

در یک تقسیم‌بندی، سیاست‌ها یا خط‌مشی‌ها به سه نوع سیاست‌های فراگیر (ابرسیاست یا ابرخط‌مشی)، سیاست‌های هادی (راهنما) و سیاست‌های عمومی تقسیم می‌شود. سیاست فراگیر از دو حوزه دیگر کلی‌تر است و عموم حوزه‌های قانون‌گذاری را شامل می‌شود. همچنین ابرسیاست‌ها، جهت و چگونگی سیاست‌گذاری خط‌مشی‌های هادی را مشخص می‌نماید. خط‌مشی فراگیر یا ابرخط‌مشی، جنبه فراگیرتری نسبت به دیگر خط‌مشی‌ها داشته و از همه کلی‌تر است. خط‌مشی‌های فراگیر حاوی پیش‌فرض‌ها، معیارها، الگوها و رهنمودهایی است که خط‌مشی‌های عمومی باید از آن تبعیت کند. خط‌مشی فراگیر آئینه تمام‌نمایی از ایدئولوژی،

ارزش‌ها، شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در یک جامعه خاص می‌باشند. سیاست‌های هادی با دیدی کلان نسبت به مسائل و مشکلات، چهارچوبی مفید را برای تهیه و تنظیم سیاست‌های عمومی کشور فراهم می‌سازد. سیاست‌های هادی معمولاً نقشه راه مشترک میان چند سازمان یا نهاد عمومی را تبیین می‌کند. در این نوع خط‌مشی، نحوه خط‌مشی‌گذاری از نظر امکانات فنی و تکنیکی و سایر عوامل موثر نیز بررسی و تشریح می‌شود. به کمک خط‌مشی‌های راهنما می‌توان شیوه‌های مناسب خط‌مشی‌گذاری را در وضعیت‌های مختلف شناسایی و از خطا و مخاطراتی که در سر راه خط‌مشی‌گذار وجود دارد خود را در امان داشت. سیاست‌های عمومی نیز بیانگر چگونگی عملیات و فعالیت‌های سازمان عمومی در راستای برطرف کردن مشکلات و مسائل جامعه است. (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۸، ۹)



نمایه ۲: گونه‌شناسی سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران

مبتنی بر این الگو، هر بند سیاستی ارائه شده را می‌توان به اعتبار محتوای ارائه شده در آن، در یکی از این سه دسته سیاست جای داد به گونه‌ای که اگر جنبه‌های ارزشی و ایدئولوژیک در متن بند سیاستی مورد توجه قرار گرفته باشد، می‌توان سیاست کلی را از نوع فراگیر، در صورتی که محتوای ارائه شده یک الگو و چهارچوب مفهومی را برای تحقق یک سری از مطلوب‌ها تصویر کرده باشد، سیاست راهنما و در صورتی که سیاست کلی حاوی مفاهیم عملیاتی و میدانی باشد، سیاست کلی را از نوع عمومی دانست.

به عنوان نمونه بند ۷۳ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۱ به عنوان یک سیاست فراگیر محسوب می‌گردد. در این بند مسئله اصلی سیاست‌گذار، اولویت‌دهی به نمادها و شاخص‌های هویت اسلامی - ایرانی در ساختار نظام حکمرانی است به‌گونه‌ای که وجه تمایز این نظام از سایر نظام‌های سیاسی در جهان قابل تشخیص باشد. بند ۲ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۲ نمونه‌ای از سیاست‌های فراگیر است. در این بند توسعه فضای کسب‌وکار و تقویت ساختارهای رقابتی به‌عنوان یک الگوی کلان جهت فعالیت‌های اقتصادی کشور مورد توجه قرار گرفته است. بند ۵۸ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۳ به‌عنوان یک سیاست عمومی قابل معرفی است. در این بند سیاستی، چالش قاچاق کالا و ارز به‌عنوان مسئله‌ای در سطح عموم جامعه مورد توجه قرار گرفته و لزوم توجه به مبادی ورود قاچاق و محل عرضه آن توسط سیاست‌گذار تاکید شده است.

۲-۳. ساختار یک سیاست

در این چهارچوب مفهومی، سیاست‌های کلی بایستی بیانگر هدف و راهبرد مشخص و قابل استخراج باشد. هدف اصلی سیاست‌گذار از وضع سیاست، تحقق هدفی است که وقوع آن را مطلوب می‌داند لذا یک بند سیاستی بایستی از جزئی تحت عنوان هدف سیاستی برخوردار باشد تا مراد سیاست‌گذار را برای بهره‌برداران سیاست شفاف نماید. اما از آنجایی که هر نظام سیاسی برای تحقق اهداف خود، راهبردهایی را به عنوان مسیر تحقق اهداف مورد توجه قرار می‌دهد، سیاست‌گذار بایستی علاوه بر ذکر اهداف، راهبردهای تحقق آن را نیز در متن سیاست تصریح نماید تا بهره‌برداری از محتوای سیاست با حداقل تفسیر یا اعوجاج همراه باشد. بر این اساس، وجود جزئی تحت عنوان راهبرد نیز در متن گزاره سیاستی ضروری به نظر می‌رسد.

۱- توجه ویژه به توسعه و تجلی مفاهیم، نمادها و شاخص‌های هویت اسلامی- ایرانی در ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.

۲- بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها.

۳- پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز از مبادی ورودی تا محل عرضه‌ی آن در بازار.



نمایه ۳: ساختار پیشنهادی نگارش یک سیاست کلی

بر اساس این الگوی تحلیلی، هر بند سیاستی بایستی دارای هدف و راهبرد باشد. وجود هدف، تمرکز اصلی نظام حکمرانی را بر نقطه‌ای مشخص تعیین کرده و وجود راهبرد، مسیر دستیابی به هدف را روشن خواهد نمود.

به عنوان نمونه بند ۷۶ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۱، سیاستی است که صرفاً اهداف و آرمان مطلوب سیاست‌گذار را روایت کرده و در زمینه مسیر و روش دستیابی به هدف، سخنی به میان نیاورده است. اما در بند ۶۰ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۲ در کنار اهداف توسعه سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری‌های نوین، راهبرد اولویت‌دهی به دیپلماسی اقتصادی به عنوان مسیری برای دستیابی به این دسته از اهداف توسط سیاست‌گذار تبیین شده است.

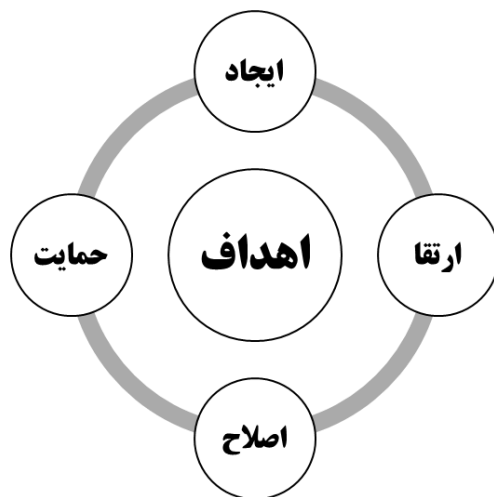
۳-۳. نظام اهداف سیاست

پس از تجزیه هر بند سیاستی به دو جز هدف و راهبرد، می‌توان با تجمیع اهداف به دست آمده از سیاست‌های کلی، به بررسی ویژگی‌ها و مختصات اهداف مدنظر سیاست‌گذار پرداخت. برای این امر، می‌توان اهداف سیاست‌های کلی را در چهار دسته ایجاد، حمایت، اصلاح و ارتقا جای داد. اهداف اصلاحی آن دسته از اهداف هستند که به دنبال بهبود برخی معایب در نظام حکمرانی موجود هستند و بدون ایجاد تحول بنیادین در آنها، می‌خواهند جنبه‌های معیوب آن را ترمیم کنند. اهداف ایجاد، اهدافی اند که به وجود آوردن پدیده‌ای

۱- افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور.

۲- اولویت‌دادن به دیپلماسی اقتصادی با هدف توسعه‌ی سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز.

را در دستور کار خود قرار داده و می‌خواهند عنصر جدیدی را در نظام حکمرانی خلق نمایند. اهداف حمایتی نیز اهدافی هستند که می‌خواهند یکی از جنبه‌های موجود در نظام حکمرانی را مورد پشتیبانی قرار داده و توجه به آن را در ذهن برنامه‌ریزان و مجریان پررنگ نماید. بالاخره اهداف ارتقایی نیز آن دسته از اهداف هستند که ایجاد تحول و رشد در یکی از متغیرهای موجود نظام حکمرانی را دنبال می‌کنند.



نمایه ۴: ابعاد اصلی هدف‌گذاری در سیاست‌های کلی نظام

به عنوان نمونه بند ۱۴ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۱ دارای اهداف ارتقایی است به گونه‌ای که افزایش تولید، اشتغال، عدالت و کاهش شدت انرژی را به عنوان یک هدف سیاستی مدنظر قرار داده و می‌کوشد تا سطح این متغیرها را به میزان مطلوبی ارتقا دهد. نمونه‌ای از اهداف ایجادی در بند ۴۰ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۲ ارائه شده است. در این بند سیاستی، استقرار و ایجاد یک نظام تأمین اجتماعی چندلایه به‌عنوان یک عنصر نوین در نظام حکمرانی مورد توجه سیاست‌گذار قرار گرفته است. هدف

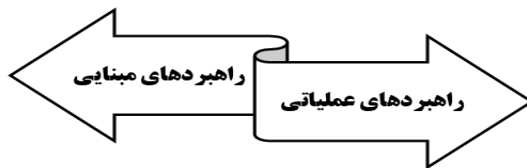
۱- تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.

۲- استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چندلایه‌ی تأمین اجتماعی کشور.

ذکر شده در بند ۷۱ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۱ نمونه‌ای از اهداف حمایتی محسوب می‌گردد چرا که سیاست‌گذار تلاش کرده تا حمایت از تولیدکنندگان آثار فرهنگی و هنری را برجسته سازد. بند ۲ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۲ نمونه‌ای از سیاست‌ها با اهداف اصلاحی است. در این سیاست بهبود وضعیت در فضای کسب‌وکار و اعمال اصلاحات لازم در این زمینه مورد توجه سیاست‌گذار قرار گرفته است.

۳-۴. نظام راهبردهای سیاست

برای تحلیل راهبردهای سیاستی نیز از تفکیک راهبردهای مبنایی و عملیاتی استفاده شده است. راهبردهای مبنایی به آن دسته از مسیرهای رسیدن به هدف اطلاق می‌شود که مُجمل بوده و برای عملیاتی‌شدن و کاربست در میدان عمل، نیازمند تفصیل و تشریح بیشتر و استخراج دلالت‌های اجرایی هستند. این دسته از راهبردها بیانگر خطوط بسیار کلان تحقق اهداف بوده که نیازمند بسط بیشتر است و مجریان بایستی به اتکا آنان، راهبردهای خردتر و عملیاتی‌تر را استخراج نمایند. اما راهبردهای عملیاتی، راهبردهایی هستند که ناظر به یک یا چند راهکار شفاف و عینی بوده که به فضای اجرا و پیاده‌سازی بسیار نزدیک است. این راهبردها قربت بالایی با فضای اجرایی داشته و مفاهیم و جهت‌گیری‌های مندرج در آنها، به زبان سیاستمدار و فهم بدنه اجرایی بسیار نزدیک است.



نمایه ۵: انواع راهبردهای مندرج در سیاست‌های کلی نظام

ذکر این نکته ضروری است که راهبردهای مبنایی و عملیاتی دو سر یک طیف محسوب شده و هر راهبرد سیاستی به یکی از این دو سر نزدیک بوده اما الزاماً منطبق بر یک سر طیف نخواهد

۱- حمایت مادی و معنوی از هنرمندان، نوآوران، محققان و تولیدکنندگان آثار و محصولات فرهنگی و هنری مقوم اخلاق، فرهنگ و هویت اسلامی - ایرانی.

۲- بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها.

بود. بر این اساس، در دسته‌بندی راهبردها با توجه به میزان غلبه هر کدام از این دو سر طیف، راهبرد سیاستی به دو بخش راهبرد عملیاتی یا مبنایی تفکیک شده است.

نمونه‌ای از سیاست‌های کلی با راهبرد اجرایی در بند ۵ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۱ ارائه شده است. در این بند گسترش و تعمیق نظام جامع تامین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم موثر بازار سرمایه را به‌عنوان راهبردی برای دستیابی به هدف معرفی نموده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، راهبرد ارائه‌شده کاملاً حاوی مفاهیم عملیاتی بوده و به میدان عمل و پیاده‌سازی بسیار نزدیک است. اما در بند ۷۲ از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۲، یک راهبرد مبنایی معرفی شده است. در این بند و از منظر سیاست‌گذار، هدف توسعه و ترویج فرهنگ، مفاهیم و هویت اسلامی - ایرانی و مقابله با تهدیدات بایستی از طریق حضور موثر نهادهای فرهنگی دولتی و مردمی در فضای مجازی صورت گیرد اما پیاده‌سازی این راهبرد نیازمند تفصیل بیشتر و ترجمه آن به زبان اجرایی است.

۴- یافته‌های پژوهش

در این بخش، یافته‌های به‌دست‌آمده از تحلیل ساختاری - محتوایی سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران در دو قسمت تحلیل‌های برنامه‌ای و تحلیل کلان ارائه می‌گردد. بدین منظور در هر بخش، ابتدا وضعیت گونه‌شناسی سیاست‌های کلی ارائه شده و سپس تحلیلی از نظام اهداف و نظام راهبردها ارائه می‌گردد.

۱- گسترش و تعمیق نظام جامع تامین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم موثر بازار سرمایه در جهت توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور با تاکید بر ارتقاء شفافیت و سلامت نظام مالی.

۲- حضور موثر نهادهای فرهنگی دولتی و مردمی در فضای مجازی به‌منظور توسعه و ترویج فرهنگ، مفاهیم و هویت اسلامی - ایرانی و مقابله با تهدیدات.

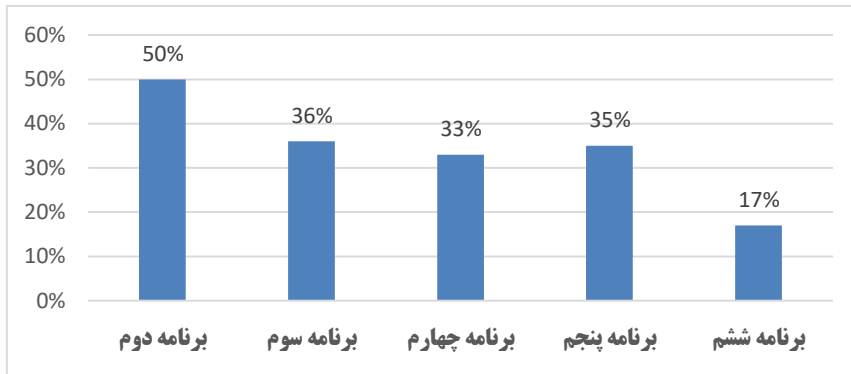
۴-۱. تحلیل کلان سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه

در جدول زیر، وضعیت توزیع سه گونه اصلی سیاست‌های کلی در هریک از برنامه‌های توسعه ارائه شده است. نتایج نشان می‌دهد که سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه عمده متمرکز بر سیاست‌های عمومی و راهنما بوده و سهم سیاست‌های فراگیر، به نسبت دو نوع سیاست دیگر کمتر است.

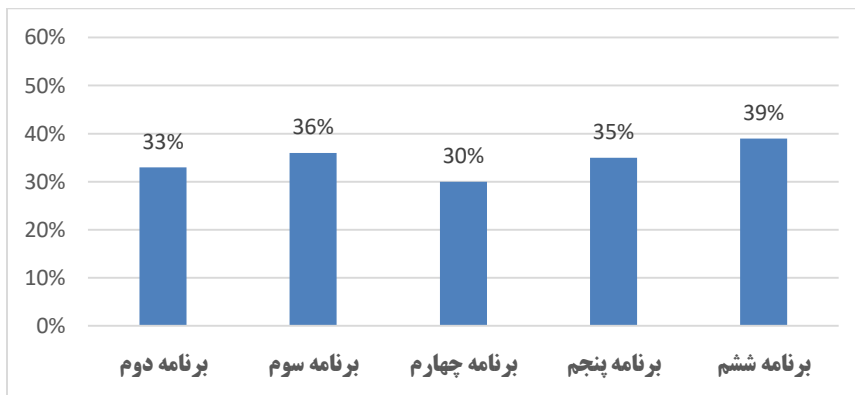
جدول ۱: تحلیل گونه‌های سیاستی در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه

امور	سیاست‌های فراگیر	سیاست‌های راهنما	سیاست‌های عمومی
برنامه توسعه دوم	۶	۴	۲
	٪۵۰	٪۳۳	٪۱۷
برنامه توسعه سوم	۱۳	۱۳	۱۰
	٪۳۶	٪۳۶	٪۲۸
برنامه توسعه چهارم	۱۷	۱۶	۱۹
	٪۳۳	٪۳۰	٪۳۷
برنامه توسعه پنجم	۱۶	۱۶	۱۳
	٪۳۵	٪۳۵	٪۳۰
برنامه توسعه ششم	۱۴	۳۱	۳۵
	٪۱۷	٪۳۹	٪۴۴
کل برنامه‌های توسعه	۶۶	۸۰	۷۹
	٪۳۰	٪۳۵	٪۳۵

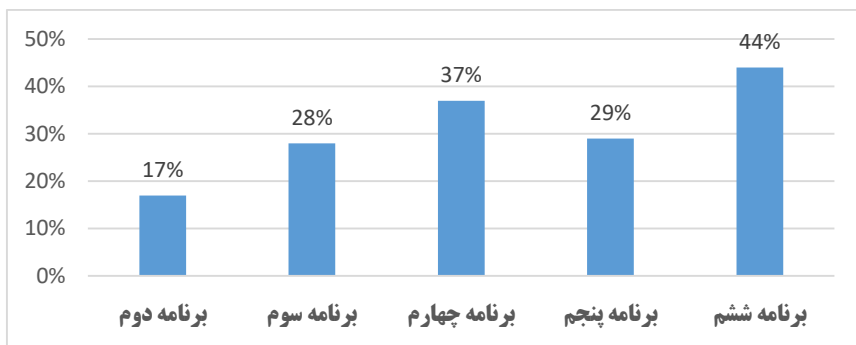
برای کسب بینشی عمیق‌تر از وضعیت سیاست‌گذاری کلان توسعه، بایستی به تغییرات سهم هریک از گونه‌های سیاستی در طول زمان توجه نمود تا بتوان روند تحولات موجود در این حوزه را ادراک کرد. بر این اساس در نمودارهای زیر، روند زمانی تغییر سهم هر یک از گونه‌های سیاستی در برنامه‌های دوم تا ششم ارائه شده است.



نمایه ۶: تحلیل روند سهم سیاست‌های فراگیر در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه همان‌طور که از نمودار فوق مشاهده می‌شود، سهم سیاست‌های فراگیر در طول زمان کاهش معنادار و قابل توجهی در برنامه‌های توسعه داشته است؛ به‌گونه‌ای که از سهم ۵۰ درصدی در برنامه دوم به سهمی در حدود ۱۷ درصد در برنامه ششم رسیده است. در نقطه مقابل، سهم سیاست‌های راهنما در طول برنامه‌های توسعه به میزان کوچکی افزایش یافته است؛ به‌گونه‌ای که از سهم ۳۳ درصدی در برنامه دوم توسعه، به ۳۹ درصد در برنامه ششم رسیده است.



نمایه ۷: تحلیل روند سهم سیاست‌های راهنما در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه وضعیت تغییرات سهم سیاست‌های عمومی در طول برنامه توسعه در نمودار زیر ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، سهم این نوع سیاست‌ها در طول زمان، افزایش قابل توجهی داشته به‌گونه‌ای که از سهم ۱۷ درصدی در برنامه دوم، به سهمی در حدود ۴۴ درصد در برنامه ششم رسیده است.



نمایه ۸: تحلیل روند سهم سیاست‌های عمومی در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه

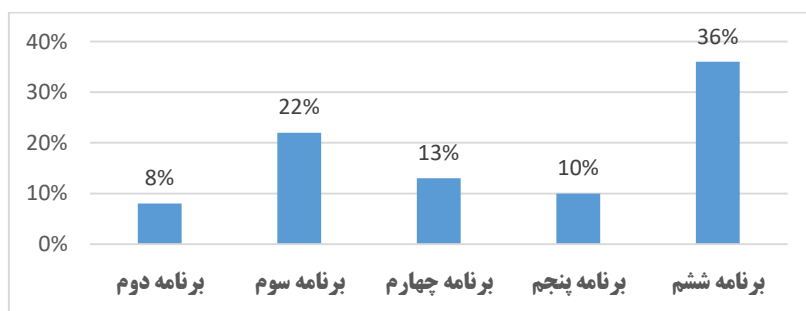
تحلیل روند سهم گونه‌های سیاستی در طول چهار دهه گذشته بیانگر آن است که سیاست‌گذار به این جمع‌بندی رسیده که بایستی سهم سیاست‌های عمومی را افزایش دهد و درعین حال به ذکر حداقل از سیاست‌های فراگیر اکتفا نماید. نکته بعدی این است که دیدگاه سیاست‌گذار در زمینه سهم سیاست‌های راهنما تغییر چندان محسوسی نکرده و به صورت متوسط، اختصاص سهمی در حدود ۳۵٪ را برای این دسته از سیاست‌ها مفید دانسته است. بر اساس شواهد و آمار ارائه شده در تحلیل روند گونه‌های سیاستی می‌توان ادعا نمود که سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه به‌مرور زمان از کلیات و جهت‌گیری‌های کلان به ارائه سیاست‌های کاربردی‌تر و عملیاتی‌تر تغییر ماهیت داده است.

در جدول زیر، توزیع هریک از اهداف چهارگانه مندرج در سیاست‌های کلی هر برنامه توسعه و وضعیت سهم هریک از این چهار هدف در کل سیاست‌های برنامه توسعه ارائه شده است. بر اساس جدول زیر، بیشترین سهم در اهداف سیاستی ناظر به اهداف ارتقایی و کمترین آن مربوط به اهداف اصلاحی است. همچنین سهم اهداف ایجادى نیز به‌عنوان اهداف درجه دوم مدنظر سیاست‌گذار توسعه بوده است.

جدول ۲: تحلیل نظام اهداف در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه

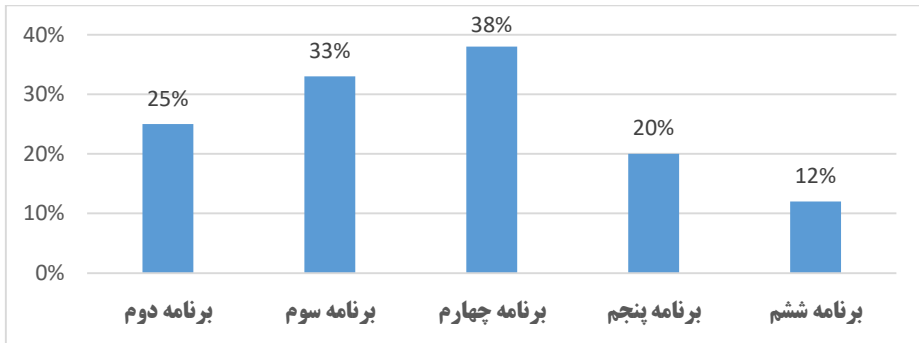
امور	ایجاد	حمایت	اصلاح	ارتقا
برنامه توسعه دوم	۱	۳	۵	۳
	٪۸	٪۲۵	٪۴۲	٪۲۵
برنامه توسعه سوم	۸	۱۲	۶	۱۰
	٪۲۲	٪۳۳	٪۱۷	٪۲۸
برنامه توسعه چهارم	۷	۲۰	۱۰	۱۵
	٪۱۳	٪۳۸	٪۲۰	٪۲۹
برنامه توسعه پنجم	۴	۹	۱۳	۱۹
	٪۱۰	٪۲۰	٪۲۸	٪۴۲
برنامه توسعه ششم	۲۹	۱۰	۶	۳۵
	٪۳۶	٪۱۲	٪۱۰	٪۴۲
کل برنامه‌های توسعه	۴۹	۵۴	۴۰	۸۲
	٪۲۱	٪۲۴	٪۱۸	٪۳۷

برای درک روند تغییرات حاصل شده در هدف‌گذاری‌های توسعه، نمودارهای زیر که نشان‌دهنده سهم هرگونه از اهداف در کل بسته‌های سیاستی در طول زمان است، ارائه می‌شود. همان‌طور که مشاهده می‌شود، سهم اهداف ایجادی در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه در طول زمان روند نوسانی را تجربه کرده است؛ به‌گونه‌ای که از سهم زیر ۱۰٪ در برنامه دوم توسعه به ۲۲٪ در برنامه سوم رسیده، اما طی برنامه‌های چهارم و پنجم مجدداً کاهش داشته و نهایتاً در برنامه ششم توسعه به حدود ۳۶٪ رسیده است.

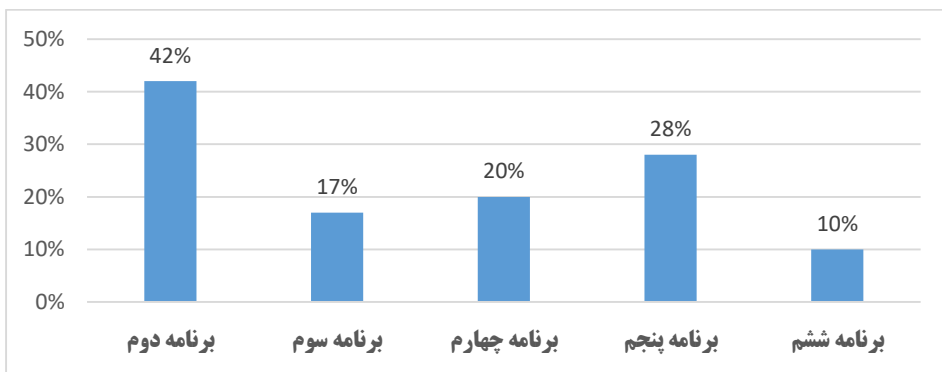


نمایه ۹: تحلیل روند سهم اهداف ایجادی در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه

در نقطه مقابل، سهم اهداف حمایتی در برنامه‌های توسعه در ابتدا افزایش، اما در نهایت کاهش را تجربه کرده است؛ به‌گونه‌ای که سهم اهداف حمایتی از برنامه دوم تا چهارم، وضعیتی روبه‌رشد را تجربه کرده، اما در برنامه پنجم و ششم، روند سهم اهداف حمایتی در سیاست‌های مبنای برنامه‌های توسعه نزولی بوده است.

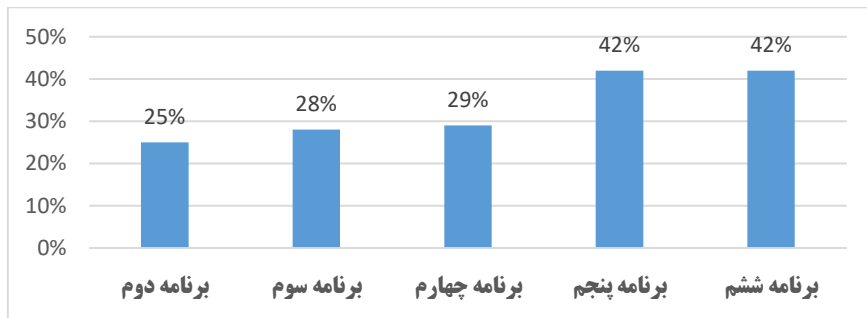


نمایه ۱۰: تحلیل روند سهم اهداف حمایتی در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه از طرف دیگر، روند اهداف اصلاحی تقریباً مسیر مشخصی را طی کرده و از سهم ۴۲ درصدی در برنامه دوم به سهمی حدود ۱۰ درصد در برنامه ششم رسیده است. تحلیل روند اهداف اصلاحی نشان می‌دهد که سیاست‌گذار در زمینه کاهش رویکرد اصلاحی در سیاست‌گذاری به جمع‌بندی رسیده و سهم این نوع اهداف را به مرور کاهش داده است.



نمایه ۱۱: تحلیل روند سهم اهداف اصلاحی در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه

با توجه به نمودار زیر، سهم اهداف ارتقایی در طول برنامه‌های توسعه دارای روند صعودی بوده است؛ به‌گونه‌ای که از ۲۵ درصد در برنامه دوم توسعه، به ۴۲ درصد در برنامه ششم رسیده است؛ لذا به نظر می‌رسد که جمع‌بندی سیاست‌گذار توسعه به مرور زمان و با توجه به تغییرات تکنولوژیکی ایجاد شده بر افزایش سهم سیاست‌های ارتقایی در برنامه‌های توسعه بوده است.



نمایه ۱۲: تحلیل روند سهم اهداف ارتقایی در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه

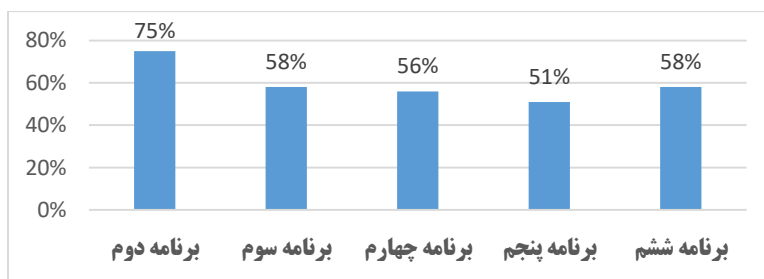
در جمع‌بندی تحلیل روند تغییرات اهداف سیاستی در برنامه‌های توسعه می‌توان گفت که سیاست‌گذار توسعه در زمینه اهداف ایجادیه به جمع‌بندی روشنی نرسیده و در برنامه‌های مختلف و احتمالاً بنا به شرایط اجتماعی و سیاسی جامعه در آن مقطع و به اقتضای وضعیت زمان و مکان، ایجاد ابعاد جدید در نظام حکمرانی را مورد توجه قرار داده است. از طرف دیگر، اهداف حمایتی نیز تقریباً مشمول همین اقتضائات سیاسی و اجتماعی شده و در برنامه‌های دوم تا چهارم و بنا به شرایط ایجاد شده افزایش یافته؛ اما در برنامه پنجم و ششم، کاهش محسوسی را تجربه نموده است. در نقطه مقابل، روند سهم اهداف اصلاحی و ارتقایی در طول چهار دهه گذشته علی‌رغم تفاوت در جهت حرکت، در مسیر قابل رصدی حرکت کرده است؛ به‌گونه‌ای که اصلاح، به‌عنوان یک رویکرد سیاست‌گذاری در طول برنامه‌های توسعه روندی نزولی و ارتقا به‌عنوان یک رویکرد تحولی، روندی صعودی را تجربه کرده است. این امر بیانگر این مهم است که از دیدگاه سیاست‌گذار، ریل‌گذاری‌های صورت گرفته در طول زمان برای ایجاد نهادها و رویه‌های توسعه‌آفرین موفق بوده و اعمال اصلاحات در آنها حداقلی است؛ اما این نهادها و رویه‌های خلق شده نیازمند این هستند که بنا به اقتضائات و شرایط روز، ارتقا یافته و نسخه‌های جدیدتر و به‌روزتر آن در کشور پیاده‌سازی شود.

در جدول زیر، سهم راهبردهای اجرایی و مبنایی در هریک از سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور ارائه شده است. همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، سهم راهبردهای مبنایی بیشتر از راهبردهای اجرایی است و در واقع سیاست‌گذار تمایل بیشتری به بیان مسیرهای کلی و اجمالی برای راهبرد توسعه داشته است، اما نکته مهم جدول زیر این است که بیش از نیمی از سیاست‌های مبنایی برنامه‌های توسعه فاقد تصریحی است. در تحلیل این امر می‌توان دو سناریو را مدنظر قرار داد؛ در سناریوی اول، سیاست‌گذار برای آزادی عمل برنامه‌نویس توسعه، ضرورتی به ذکر راهبرد در متن سیاست ندیده و صرفاً به صورت اقتضایی و در برخی موارد به ذکر راهبردهای مبنایی و اجرائی اکتفا کرده است. در سناریوی دوم، فقدان راهبردهای تصریحی در متن سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه، بیانگر عدم جمع‌بندی سیاست‌گذار از نحوه دستیابی به اهداف و فقدان چهارچوب تحلیلی لازم برای ارائه راهبردهای کارآمد است. در این صورت، سهم بالای سیاست‌های کلی فاقد راهبرد تصریحی به عنوان نقطه‌ضعفی در سیاست نویسی محسوب می‌گردد. باتوجه به این نکته که سیاست‌های کلی برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند (رضائی، ۱۳۹۵، ۲۴) می‌توان نتیجه گرفت که وجود دو جز هدف و راهبرد ضروری است. هدف جزئی از سیاست است که آرمان و مطلوب مدنظر سیاست‌گذار را مشخص کرده و راهبرد نیز حاوی اصولی است که می‌تواند کیفیت دستیابی به اهداف را به زبان مفاهیم اجرایی تبیین کند. از این منظر، وجود سهم بالای سیاست‌های فاقد راهبرد می‌تواند ضعفی اساسی در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه باشد و به کارکرد جهت‌دهی سیاست‌های کلی و جایگاه کلیدی آن در راهبردی برنامه‌های توسعه، ضربه بزند.

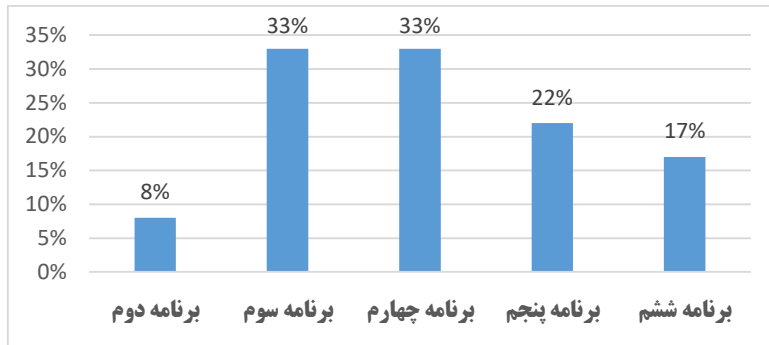
جدول ۳: تحلیل نظام راهبردها در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه

امور	اجرایی	مبنایی	بدون راهبرد
برنامه توسعه دوم	۲	۱	۹
	٪۱۷	٪۸	٪۷۵
برنامه توسعه سوم	۳	۱۲	۲۱
	٪۹	٪۳۳	٪۵۸
برنامه توسعه چهارم	۶	۱۷	۲۹
	٪۱۱	٪۳۳	٪۵۶
برنامه توسعه پنجم	۱۲	۱۰	۲۳
	٪۲۷	٪۲۲	٪۵۱
برنامه توسعه ششم	۲۰	۱۳	۴۷
	٪۲۵	٪۱۷	٪۵۸
کل برنامه‌های توسعه	۴۳	۵۳	۱۲۹
	٪۱۹	٪۲۴	٪۵۷

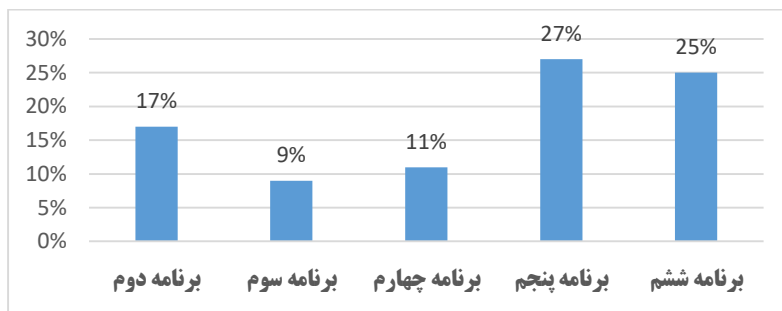
در نمودارهای زیر، سهم هریک از وضعیت‌های سه‌گانه در راهبردهای سیاست‌گذاری توسعه در طول چهار دهه گذشته ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، سهم سیاست‌های فاقد راهبردهای تصریحی در طول برنامه‌های توسعه، دارای روندی نزولی است؛ به گونه‌ای که از سهمی در حدود ۷۵ درصد در برنامه دوم، به ۵۸ درصد در برنامه ششم توسعه رسیده است.



نمایه ۱۳: تحلیل روند سهم سیاست‌های فاقد راهبرد در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه وضعیت روند سهم راهبردهای مبنایی در طول زمان، نشانگر آن است که سیاست‌گذار در یک مقطع، افزایش قابل توجهی در حدود چهار برابر را در این نوع راهبردها اعمال کرده، اما از برنامه پنجم به بعد، روند نزولی را برای این دسته از سیاست‌های کلی در پیش گرفته است.



نمایه ۱۴: تحلیل روند سهم راهبردهای مبنایی در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه در نقطه مقابل، سهم سیاست‌های دارای راهبردهای اجرایی، علی‌رغم یک افت اولیه، روندی با رشد ملایم را تجربه کرده و از حدود ۱۷ درصد در برنامه دوم توسعه به حدود ۲۵ درصد در برنامه ششم رسیده است.



نمایه ۱۵: تحلیل روند سهم راهبردهای اجرایی در سیاست‌های کلی مبنای برنامه‌های توسعه در جمع‌بندی این بخش بایستی اشاره کرد که از آنجا که سهم سیاست‌های فاقد راهبرد تصریحی در طول برنامه‌های توسعه دارای روندی نزولی است، می‌توان استنباط نمود که سیاست‌گذار توسعه به این جمع‌بندی رسیده که برای هدایت و راهبری کارآمدتر توسعه در کشور نیازمند این است که علاوه بر ذکر اهداف، به بیان راهبردهای تحقق اهداف در متن سیاست‌های کلی مبنای برنامه نیز بپردازد، اما در فرایند اعمال این جهت‌گیری در سیاست نویسی، ابتدا به دنبال این بوده تا راهبردها را صرفاً در سطح مبنایی بیان کند و از ارائه راهبردهای تفصیلی پرهیز نماید. این امر از افزایش قابل توجه سهم راهبردهای مبنایی در برنامه‌های سوم و چهارم و سهم کمتر این

دست راهبردها در این دو برنامه قابل استنباط است. اما تغییرات سهم راهبردهای مبنایی و اجرایی در برنامه‌های پنجم و ششم نشان می‌دهد که ظاهراً خواسته‌های سیاست‌گذار توسعه با این رویکرد نیز محقق نشده و راهبری برنامه‌های توسعه با توسل به راهبردهای مبنایی، غرض و مقصود سیاست‌گذار را فراهم نکرده است. از این رو سهم سیاست‌های دارای راهبرد اجرایی در طول برنامه پنجم و ششم توسعه افزایش محسوس یافته و از متوسط سهم ۱۰ درصد در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه به متوسط ۲۶ درصد در برنامه‌های پنجم و ششم رسیده است.

۵- جمع‌بندی و پیشنهادها

با توجه به نتایج به‌دست‌آمده از تحلیل سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه در کشور، پیشنهاداتی برای ارتقای سیاست‌نویسی توسعه جهت تدوین دقیق‌تر و کامل‌تر سیاست‌های کلی مبنای برنامه هفتم توسعه ارائه می‌شود.

۱-۵. ابتدای سیاست‌ها بر مسائل به‌جای امورات

از جمله نکات پُر ابهام در نگارش سیاست‌های کلی مبنای برنامه ششم توسعه، ابتناء کلیت سیاست‌ها بر امور توسعه است. هرچند تبیین و تعریف دقیقی از امور و حدودمرزهای آن در هریک از بسته‌های سیاستی تا کنون صورت نگرفته است، اما به نظر می‌رسد که تدوین سیاست‌های کلی در قالب امور هشت‌گانه می‌تواند چالش‌های نظری و عملی قابل‌توجهی را ایجاد کند.

به نظر می‌رسد هم به جهت شکست‌خوردن تجربه برنامه‌ریزی‌های جامع در نظام‌های برنامه‌ریزی توسعه در جهان و هم به دلیل نقدهای وارده بر الگوی سیاست‌نویسی مبتنی بر امور، سیاست‌نویسی توسعه برای برنامه هفتم باید یک انتقال پارادایمی را تجربه کرده و به سمت سیاست‌نویسی مبتنی بر مسئله حرکت کند.

منابع

۱. کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت، مجموعه سیاست‌های کلی نظام تا پایان سال ۱۳۹۹، انتشارات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران.
۲. خانمحمدی، هادی و اصلی پور، حسین (۱۳۹۶)، طراحی شبکه مضمون‌های سیاست‌های کلی نظام خانواده مبتنی بر شیوه الگوسازی ساختاری تفسیری، فصلنامه زنان و خانواده، سال ۱۲، شماره ۳۹، صص ۱۴۰-۱۰۷.
۳. جولایی، حسن و زارعی، نوشین و کشتکار، وحید (۱۳۹۷)، مروری بر مفاهیم سیاست‌های کلی سلامت ابلاغی مقام معظم رهبری، نشریه فرهنگستان علوم پزشکی، سال ۲، شماره ۱، صص ۴۸-۲۸.
۴. بابایی، سحر و توکلی، غلامرضا (۲۳۹۶)، احصا عقلانیت‌های پایه در فرایند سیاست‌گذاری عمومی، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۱، صص ۸۲-۶۳.
۵. یزدانی زازرانی، محمدرضا (۱۳۹۶)، شناخت فرایند سیاست‌گذاری عمومی؛ نگاهی کلی به مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۴، صص ۲۰۱-۱۸۹.
۶. گرجی پور، اسماعیل (۱۳۹۵)، اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران.