

پیش‌نیازهای تحقق سیاست‌های کلی برنامه هفتم

دکتر روستا آزاد^۱

چکیده

ماموریت انقلاب اسلامی گذر از وضع موجود به وضع مطلوب است. برای این ماموریت در برنامه هفتم تحول در جهت رسیدن به آرمان‌ها مبتنی بر شناخت و اصول پایه در نظر گرفته شده است.

در این راستا بر مبنای نظام علت و معلول، سامانه‌های حقیقی و حقوقی، مقاومت ما برای فرایند تغییر باید شناسایی و الزامات آن مورد توجه قرار گیرد و با تاکید بر بحث اولویت‌گذاری، واقعیت و ضرورت می‌توان وضعیت کشور را بهبود بخشید.

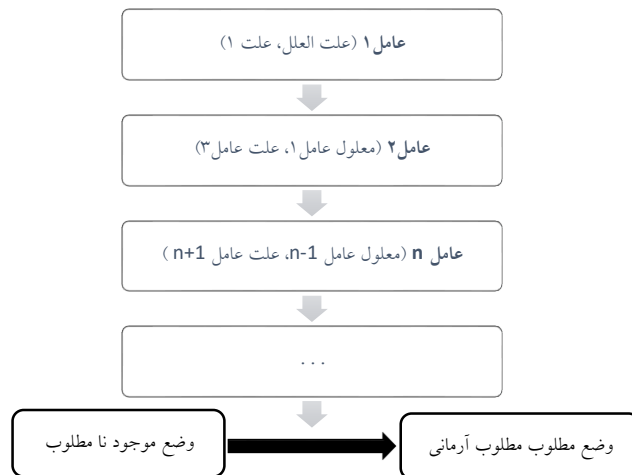
کلیدواژگان: سیاست‌های برنامه هفتم، دانش تغییر جمعی، ایده‌های برنامه هفتم

۱- استاد تمام دانشکده مهندسی شیمی و نفت دانشگاه صنعتی شریف

ماموریت بزرگ انقلاب اسلامی: گذر از «وضع موجود» به «وضع مطلوب» مبتنی بر شناخت است و در مفهوم اصیل و بنیادی موضوع نیز باید توجه داشت که ماموریت انبیا و رسل در طول تاریخ همین بوده است.

قرآن کریم، در سوره الرحمن آیه ۳۳ بیان می‌دارد که: «يَا مَعْشَرَ الْجِنِّ وَالْإِنسِ إِنِ اسْتَطَعْتُمْ أَنْ تَنْفُذُوا مِنْ أَقْطَارِ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ فَانْفُذُوا لَا تَنْفُذُونَ إِلَّا بِسُلْطَانٍ.» (ای گروه جن و انس! اگر می‌توانید از مرزهای آسمان‌ها و زمین بگذرید، پس بگذرید، ولی هرگز نمی‌توانید، مگر با سلطان و حضرت امام علی (علیه‌السلام) در تبیین مفهوم سلطان در نهج‌البلاغه بیان می‌دارند که: «الْعِلْمُ سُلْطَانٌ مَنْ وَجَدَهُ صَالِحًا بِهِ وَمَنْ لَمْ يَجِدْهُ صَالِحًا عَلَيْهِ.» (دانش، سلطنت و قدرت است، هر که آن را بیابد و با آن به موضوع یورش برد، پیروز شود و هر که آن را نیابد بر او یورش برند و مغلوب گردد.) (نهج‌البلاغه) نتیجه این که در اجرای هر امری صرفاً خواست کافی نیست و دانش لازم است.

در نظام خلقت و در فطرت هستی، یک نظام علت و معلول چند لایه وجود دارد به نحوی که معمولاً هر لایه معلول لایه قبل و علت لایه بعد می‌باشد.



در دانش (مدیریت) امروزی نیز این امر ساری و جاری است. عوامل لازم برای رسیدن و تحقق اهداف مطلوب را به نام: الزامات تحقق (CSF^۱) شناخته می‌شود.

^۱ Critical success factor

بعضی از الزامات و ملاحظات مهم در دانش تغییر جمعی به عنوان هدف سیاست‌های برنامه، عبارت‌اند از:

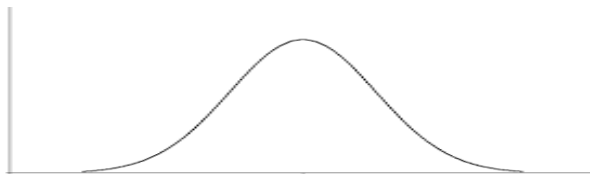
۱- همراه کردن مردم و نهادها در مسیر تغییر

- هر سامانه حقیقی و یا حقوقی انسانی معمولاً نسبت به تغییر مقاومت می‌کند. آحاد انسانی معمولاً علاقه دارند آن چه را که قبلاً انجام می‌داده‌اند و به آن عادت کرده‌اند انجام دهند و حتی از اطاعت بخشنامه‌ها و دستورات در سیستم‌های رسمی و اداری بپرهیزند.^۱

۲- ظرفیت تغییر در هر فرد و جمعی متفاوت است و تابع عوامل گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، تاریخی و غیره می‌باشد.

- برنامه‌ریزی برای یک تغییر با گامی بیش از توان آن جامعه عملاً نشدنی خواهد بود.
- برداشتن یک گام کوچک ولی شدنی بهتر از خیز برای یک گام بزرگ ولی نشدنی می‌باشد.
- کشف این ظرفیت و پتانسیل بسیار مهم است.

۳- آحاد و نهادهای انسانی همه در یک حال نیستند و معمولاً از تابع توزیع گوسین^۲ تبعیت می‌نمایند:



۱- پاسخ عامه مردم در مقابل دعوت انبیا به صلاح و درستی مقاومت در قرآن: «بَلْ قَالُوا إِنَّا وَجَدْنَا آبَاءَنَا عَلَىٰ أُمَّةٍ وَإِنَّا عَلَىٰ آثَارِهِم مُّهْتَدُونَ» (سوره الزخرف آیه ۲۲) بلکه گفتند ما پدران خود را بر آیینی یافتیم و ما [هم با] پی‌گیری از آنان راه یافتگانیم.

۲- توزیع گوسی (Gaussian) که به ندرت توزیع طبیعی گسسته می‌شود، یکی از مهم‌ترین توزیع‌های احتمال پیوسته در نظریه احتمالات است. علت نام‌گذاری و اهمیت این توزیع آن است که افت و خیز بسیاری از کمیت‌های طبیعی (فیزیکی) حول یک مقدار ثابت، از این توزیع پیروی می‌نمایند که دلیل این امر قضیه حد مرکزی می‌باشد. در قضیه حد مرکزی نشان داده می‌شود که مجموع متغیرهای تصادفی مستقل که هر کدام میانگین و واریانس متفاوتی دارند، با افزایش تعداد متغیرها، دارای توزیع بسیار نزدیک به توزیع نرمال است.

بر این اساس و در فرآیند اعمال تغییر، جامعه به ۳ بخش تقسیم می‌شود:

- بخشی از جامعه پیشرو است و به سرعت خود را با یک اشاره با تغییرات مطلوب را هماهنگ می‌کند.
- بخش دیگری از جامعه به شدت با هرگونه تغییر (صحیح و مثبت) مخالفت می‌کند.
- بخش عمده جامعه با صرف زحمت زیاد و تعلیم و تربیت امید است با فرایند تغییرات همراه شود.

بدیهی است یکی از الزامات مهم تغییر توجه به این ۳ گروه:

- رعایت حال و وضعیت ایشان در اعمال تغییرات است.
- به نحوی که لازمه تحقق آرمان‌ها محتاج تعیین CSFهای مختلف برای هر یک از این ۳ گروه مختلف است.
- بدون توجه به این ملاحظات تغییر قابل ملاحظه‌ای در جامعه اتفاق نخواهد افتاد.

۴- در فرایند تغییر، گاه لازم است نهاد جدیدی ایجاد شود و گاه لازم است نهاد مرتبط موجود اصلاح شود.

بدیهی است پس از گذشت حدود ۴۰ سال از پیروزی انقلاب، به دلایل متعدد ترجیح بر حفظ نهادهای موجود و ارتقای آنان است.

۵- بر اساس قاعده عمومی ۲۰-۸۰، ۸۰٪ مشکلات با اصلاح ۲۰٪ عوامل تاثیرگذار هم اصلاح می‌شوند.

بنابراین با توجه به توان موجود در اصلاح کشور، یک بحث مهم اولویت‌گذاری در اهتمام به اجرای سیاست‌های کلی است به نحوی که با تشخیص اولویت ۲۰٪ اولیه بتوان ۸۰٪ در وضعیت کشور بهبود حاصل نمود. بدیهی است در گام‌های بعدی می‌توان مشکلات با اولویت بعدی را هم حل نمود.

۶- از آنجائی که سیاست‌گذاری و به خصوص اجرای سیاست در جامعه امری بسیار دشوار و ظریف می‌باشد:

در اهتمام به این مهم از هر تجربه‌ای بخصوص در بخش خصوصی و گروه‌های مردم‌نهاد (NGO) باید استفاده کرد.

۷- سیاست‌های کلی، تحلیل و تبیین «وضع موجود» کشور، ترسیم «وضع مطلوب» و نشان‌دادن «مسیر»ی است که از طریق آن می‌بایست از وضع موجود به وضع مطلوب رسید.

اصطلاح سیاست‌های کلی نظام توسط حضرت امام خمینی (ره) وارد ادبیات حقوقی - سیاسی کشور شد؛ ایشان در عمل، فرامینی را برای روشن کردن خط‌مشی حرکت نظام ابلاغ فرمودند که «فرمان هشت ماده‌ای ایشان درباره حقوق مردم، قانون، قوه قضاییه و لزوم اسلامی شدن روابط و قوانین» (خمینی، ۱۳۷۸، ۱۴۳- ۱۷:۱۳۹) از آن جمله است. در یکی از این فرامین، که در سال ۱۳۶۷ صادر شده، نخستین بار اصطلاح سیاست‌های کلی نظام در قالب فرمان «سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور» (خمینی، ۱۳۷۸، ۱۶۰- ۲۱:۱۵۵) از سوی ایشان استفاده گردید و وارد ادبیات حقوقی - سیاسی کشور شد.

۸- این موضوع در بازنگری قانون اساسی (سال ۱۳۶۸) مطرح شد و در بند یکم اصل (۱۱۰) قانون اساسی قرار گرفت. در این بند تصریح گردیده که «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» از وظایف و اختیارات رهبری است:

سیاست‌های کلی نظام که به موجب بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، تعیین آن بر عهده مقام رهبری گذاشته شده است، به عنوان یکی از هنجارهای لازم‌الاجرا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شناخته می‌شود. از جمله آثار تعیین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها و قرارگرفتن این سیاست‌ها در جایگاه مافوق قوانین و مقررات، لزوم تبعیت قوانین و مقررات از چهارچوب‌هایی است که در سیاست‌های کلی نظام مشخص می‌گردد؛ بنابراین مراجع تصویب قانون و مقررات، مکلف به رعایت این سیاست‌ها هستند و قوانین و مقررات مغایر با این سیاست‌ها، به لحاظ حقوقی فاقد اعتبار به حساب می‌آیند.

حضرت آیت‌اله خامنه‌ای:

«...مهم‌ترین وظیفه‌ی رهبری در قانون اساسی، تنظیم سیاست‌های کلی است. فرایند تنظیم سیاست‌های کلی یکی از منطقی‌ترین و زیباترین فرایندهاست... فرایند تنظیم سیاست‌های کلی، فرایند بسیار قوی و مستحکمی است. این 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 مصلحت با حضور کارشناسان متعدد از بخش‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، دانشگاهی، علمی که از خود مجمع و بیرون آن هستند، بررسی و تکمیل می‌شود؛ بعد مجدداً به رهبری می‌دهند. رهبری هم آن سیاست‌ها را با آن مبانی و اصول ارزشی نظام جمهوری اسلامی تطبیق می‌دهد، تصویب می‌کند و آن سیاست‌ها به دولت برمی‌گردد و به مجلس ابلاغ می‌شود. نقش رهبری در تنظیم سیاست‌ها این است که مراقب باشد تا برنامه‌ریزی‌هایی که در چهارچوب این سیاست‌ها می‌خواهد انجام بگیرد، نظام را به بیراهه و گمراهه نکشاند؛ منافع طبقات محروم و حقوق مردم پایمال نشود؛ خواسته‌ها و منافع قدرت‌های افزون‌طلب و سلطه‌طلب و مداخله‌گر تامین نشود. این مراقبت جزو وظایف رهبری است و اگر در این زمینه‌ها قصوری یا تقصیری پیش آید، متوجه رهبری است. بعد که این سیاست‌ها ابلاغ شد، آن وقت مجلس موظف است بر طبق این سیاست‌ها قانون بگذراند و دولت هم موظف است سیاست‌های اجرایی خودش را تنظیم و بر طبق آنها عمل کند. مجموعه این سازوکار مفصل دستگاه‌های اجرایی و قضایی و تقنینی در این چهارچوب به کار می‌افتند و کار می‌کنند که هرکدام مسئولانی دارند و مسئولیت‌هایی که باید کار را انجام دهند».

مجمع تشخیص مصلحت نظام:

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.

رهبر انقلاب در دیدار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ ۱۳۸۱/۱/۱۷: «...بخش دیگر، مسئله انضباط کشور از لحاظ سیاست‌ها است. هندسه کلی عمل و اجرا در کشور، بسته به سیاست‌ها است. اگر سیاست‌های کلی یک نظام در جایی تبیین، تثبیت و توزیع نشود، نظام دچار بی‌رویگی 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، با هم 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».

دیدگاه رهبر انقلاب در خصوص تضمین ثبات سیاست‌ها:

«... 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».

نظر رهبری در خصوص ابعاد عملیاتی مجمع:

ابعادی که در مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد عبارت است از:

- بن‌بست شکنی و گره‌گشایی و پویایی
- انضباط کلی نظام
- تعیین و تثبیت سیاست‌ها (مبنای سیاست‌ها، قانون اساسی و مجاری دین و همان چیزهایی است که از قانون اساسی استفاده می‌شود. سیاست‌ها کلی است لکن قانون اساسی 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.

و به عبارت دیگر:

- تعیین و تثبیت سیاست‌ها (سیاست‌گذاری)
 - بن‌بست شکنی و گره‌گشایی و پویایی (حل معضل)
 - رفع اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان (تشخیص مصلحت)
 - نظارت و ارزیابی بر اجرا و کارآمدی (نظارت)
- مجمع تشخیص مصلحت نظام، در بیش از ربع قرن سابقه خود توانست با تبیین بیش از ۳۴ عنوان از سیاست‌های کلی نظام نقشی اثرگذار در راهبری و پیشبرد کشور داشته باشد. این نهاد با آغاز دور جدید فعالیت‌های خود، به سبب تجربه‌های ارزنده، حسب فرمان مقام معظم رهبری، مامور به ایجاد تغییراتی در محتوا و ساختار گردید که اهم آن عبارت‌اند از:
- سامان بخشیدن به مجموعه سیاست‌های کلی و بازنگری در عناوین و نیز در فرایند تعیین و تنظیم آن؛
 - سامان بخشیدن به مسئله نظارت بر اجرای سیاست‌ها؛
 - سازوکار لازم برای ارزیابی کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها؛
 - ایجاد انسجام کامل در ساختار تشکیلاتی و مدیریتی و تمرکز برنامه‌ها بر اساس آئین‌نامه مصوب؛
 - چابک‌سازی تشکیلات و حذف بخش‌های موازی و غیرضروری؛
 - تغییرات اصلاحی دیگری نیز در خلال انجام ماموریت و در سایه امعان‌نظر دست‌اندرکاران لازم می‌آید که عمل خواهد شد.
 - تدوین مجموعه‌ای کامل، منقح و یکپارچه از سیاست‌های کلی نظام

یک نکته قابل ملاحظه:

در این مستندات عملاً آمیزه‌ای از سیاست‌های کلی و سیاست‌های خرد و حتی الزامات تحقق آرمان‌ها آمده است. یعنی بندها و زیربندها عملاً تا حدودی از گستره سیاست‌های کلی فراتر رفته و مسیر را با جزئیات بیشتری نمایان ساخته است. این امر در حالی که عملاً کار را برای کارگزاران نظام سهل‌تر می‌کند، ممکن است در مواردی هم خوشایند ایشان نباشد.

در هر حال مستندات موجود گنجینه با ارزشی از دانش و تجربه سرمایه‌های نظام است که در مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین شده و توسط رهبری ابلاغ گردیده است. هرچند این مستندات در دوره‌های زمانی گذشته مفید فایده بوده است، ولی به تشخیص صاحب‌نظران این فایده می‌توانست و می‌تواند خیلی بیش از این باشد؛ لذا با درخواست مقام معظم رهبری اکنون وقت آن است که با بهره‌گیری از تجارب گذشته و در دهه چهارم انقلاب که به «پیشرفت و عدالت» موسوم است، این مستندات ویرایش و تنقیح شده و نصب‌العین فعالیت‌های آینده قرار گیرد.

خطوط کلی و ایده‌های اولیه تدوین برنامه پنج‌ساله هفتم (ملهم از سیاست‌های کلی ۱۰ ساله):

- ۱- برخی سیاست‌ها عملاً به سبب گذشتن تاریخ اجرای آنها، ملغی‌الثر می‌باشند. البته در جریان اجرای آنها اگر تجربه مفیدی (و مدون) حاصل شده باشد، می‌توان از آنها استفاده کرد.
- ۲- بعضی دیگر از این سیاست‌ها نیازمند بازنگری هستند. بعضی معیارهای بازنگری و روش‌های آن عبارت‌اند از:

- لحاظ نمودن مسائل جدید در سیاست‌ها
- قابلیت اجرایی‌شدن سیاست‌ها و تناسب سیاست‌ها با اهداف، روش‌ها و ابزار (سیاست‌های فاقد کارآمدی حذف شوند)
- سازگاری، انسجام و تلفیق عناوین و بندها
- سیاست‌هایی که تاریخ آنها گذشته یا انجام گرفته‌اند.
- برطرف کردن معانی مختلف و روزآمد کردن و دقیق‌سازی
- عناوین یا بندهای سیاستی که اوصاف لازم (کلی بودن، شفاف، صریح و استحکام) را ندارند.
- سیاست‌هایی که متروک و مهجور مانده‌اند.
- سیاست‌های کلی که بیش از ده سال از آنها گذشته است. (معیار زمان)
- پیشنهاد می‌شود این سیاست‌ها ملغی‌الثر و بند یا بندهایی از این سیاست‌ها که اجرای آنها ضرورت دارد، در سایر عناوین سیاست‌ها ادغام شود.

ملاحظات‌ی در خصوص توسعه ایده اولیه برنامه ۵ساله هفتم:

- ۱- برنامه باید قابل اجرا طی ۵ سال باشد.
- ۲- برنامه باید واقعیات ملی و بین‌المللی را طی یک تحلیل SWOT مورد توجه قرار دهد. در این صورت کلیه موارد تهدید، فرصت، ضعف و قوت را می‌بایست منظور نماید.
- ۳- در تدوین برنامه علاوه بر مشی گذشته یعنی ملاحظه نخبگان (دانشگاهیان) و خبرگان (مسئولین اجرایی در نهادها)، فعالین بخش خصوصی در اتحادیه‌ها و سندیکاها را هم به کار گیرد. در این رابطه باید یک کمیته مرکزی تشکیل گردد.
- ۴- برای تحقق هر چه بهتر برنامه‌ها، باید حتی‌الامکان کمیت افراد حقیقی و حقوقی مندرج در بند ۳ بیشتر باشند.
- ۵- لازم است از همه سیاست‌های ابلاغی، زیرمجموعه‌ای از آنها با اولویت برتر صورت استصوابی انتخاب و با جدیت کشور برای تحقق آنها بسیج شود.
- ۶- همان‌طور که آمد، در حداقل زمان، حداقل اصلاحات در سیاست‌ها جهت تنقیح آنها می‌بایست صورت گیرد. اهتمام گسترده به این مهم، وقت و توان کشور برای رفتن را به خود معطوف می‌کند.