



RESEARCH ARTICLE

The Process of Formulation of the General Policies of the Islamic Republic of Iran: Challenges and Solutions


Sajjad Sakeni^{1*}, Gholamreza Haddad²

1, PhD Student of Public Policy, Faculty of Islamic Studies and Political Science, Imam Sadiq University, Tehran, Iran

* Corresponding Author's Email: s.sakeni@isu.ac.ir

2. Assistant Professor of International Relations, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Email: haddad@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.99829>

Received: 22 June 2024
Accepted: 3 October 2024

ABSTRACT

The general policies of the Islamic Republic of Iran are ambiguous at both theoretical and practical levels. On the one hand, there is no clear definition of these policies, on the other hand, there is no unity of procedure in their formulation, implementation, evaluation and monitoring. This research aims to analysis the existing situation and present a model for formulation the general policies of the system. The data of this research is a combination of documentary data and interviews with the secretaries of the commissions of the Expediency Discernment Council, which are analyzed under the Grounded theory, The results have been presented in the pattern with three-stage: "Compilation, Explanation and supervision" of the general policies. In this model, the role of macro policies as connecting ideals to actions, timely and reality-based policy making, the necessity of effective cooperation with executive organizations, and the importance of monitoring policies as a complement to the policy cycle have been taken into consideration.

Keywords: Macro Policies, General Policies of the System, Expediency Discernment Council, Stage Theory, Grounded Theory, Public Policy.

Citation: Sakeni,Sajjad; Haddad, Gholamreza (2024). The Process of Formulation of the General Policies of the Islamic Republic of Iran: Challenges and Solutions. *Iranian Journal of Public Policy*, 10 (4), 105-126.
DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.99829>

Published by University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

فرایند تدوین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ آسیب‌ها و راهکارها

سجاد ساکنی*^۱، غلامرضا حداد^۲

۱. دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده معارف اسلامی و علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران
* رایانامه نویسنده مسئول: s.sakeni@isu.ac.ir

۲. استادیار روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران
رایانامه: haddad@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.99829>

تاریخ دریافت: ۲ تیر ۱۴۰۳
تاریخ پذیرش: ۱۲ مهر ۱۴۰۳

چکیده

سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی، در دو سطح نظری و عملی دچار ابهام هستند. از یک سو تعریف واحدی از این سیاست‌ها، در میان دست‌اندرکاران وجود ندارد و از دیگر سو در تدوین، اجرا، ارزیابی و نظارت آن‌ها، وحدت رویه‌ای شکل نگرفته است. پژوهش حاضر در پی آسیب‌شناسی وضعیت موجود و ارائه الگویی در تدوین سیاست‌های کلی نظام است. داده‌های این پژوهش، ترکیبی از داده‌های اسنادی و داده‌های حاصل از مصاحبه با دبیران کمیسیون‌های تخصصی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام است که ذیل نظریه داده‌بنیاد، موضوع تحلیل قرار گرفته و نتایج، در قالب الگویی سه مرحله‌ای در «تدوین، تبیین و نظارت» بر سیاست‌های کلی نظام، ارائه شده‌اند. در این الگو، نقش سیاست‌های کلان به عنوان متصل‌کننده آرمان‌ها به اجرائیات، سیاست‌گذاری زمان‌مند و مبتنی بر واقعیات، لزوم همکاری مؤثر با دستگاه‌های اجرایی و نیز اهمیت نظارت بر سیاست‌ها، به عنوان تکمیل‌کننده چرخه سیاست‌گذاری، مدنظر قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: سیاست‌های کلان، سیاست‌های کلی نظام، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مدل مرحله‌ای، سیاست‌گذاری عمومی.

استناد: ساکنی، سجاد؛ حداد، غلامرضا (۱۴۰۳). فرایند تدوین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران: آسیب‌ها و راهکارها. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱۰ (۴)، ۱۰۵-۱۲۶.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.99829>

ناشر: دانشگاه تهران.



مقدمه

با توجه به اینکه در هر نظام سیاسی، برداشت‌های مختلفی از قانون اساسی وجود دارد و دولت‌ها^۱ و مجالس، با توجه به سلايق سياسي خود، مسيرهاي گوناگوني را در پيش مي‌گيرند، حکومت‌ها^۲ تلاش مي‌کنند با اتخاذ سياست‌هاي کلان، از اجرائي برنامه‌هاي مقطعي و متعارض جلوگيري کنند و حرکت هدفمند کشور در مسيري پايدار را تضمين نمايند (Musazadeh, 2008, p. 157). از طرفي با توجه به اينکه در سياستگذاري‌هاي بخشي، فعاليت‌هاي تخصصي مورد نياز جامعه، مورد توجه قرار مي‌گيرد، براي ايجاد هماهنگي سياست‌هاي بخشي در راستاي اهداف مشخص، اتخاذ سياست‌هاي کلان ضروري است. توضيح آنکه سياستگذاري کلان به تنظيم روابط ميان بخش‌هاي گوناگون جامعه مي‌پردازد و از تشمت و چندپارگي جلوگيري مي‌نمايد. در واقع مديريت روابط ميان بخشي، مستلزم اتخاذ سياست‌هاي کلان است (Dror, 1988, p. 264). هم‌چنين همواره، حکومت‌ها گزينه‌هايي را در مقابل دارند که انتخاب هر کدام از آنها منشأ اثراتي مثبت يا منفي خواهد بود. حکومت‌ها با مراجعه به فلسفه سياسي خود، به انتخاب اين گزينه‌ها اقدام مي‌کنند. اولويت‌دادن به فرد يا جامعه، تجارت آزاد يا سياست‌هاي مرکانتليستي و... از جمله چالش‌هايي هستند که فلسفه سياسي هر حکومت، پاسخ خاصي به آن دارد. تجلي فلسفه سياسي حکومت، به گونه‌اي که راهنماي سياست‌هاي سطوح پايين‌تر باشد و الزامات و وظائف بخش‌هاي گوناگون حکومت را معين نمايد، در سياست‌هاي کلان تحقق مي‌يابد. از اين رو سياست‌هاي کلان، ارزش‌هاي حکومت و جامعه را به صورت شفاف بيان مي‌کنند و مسير اجرائي آنها را تسهيل مي‌نمايند (Goodin, Moran, & Rein, 2008)؛ بنا بر اين تدوين سياست‌هاي کلان، يکي از الزامات ايجاد انسجام در نظام سياستي هر کشور به حساب مي‌آيد. در نظام جمهوري اسلامي ايران به سياست‌هاي کلان، در اصل ۱۱۰ قانون اساسي اشاره شده است. به موجب اين اصل، يکي از وظائفی که برای مقام معظم رهبری، تعريف شده، تعيين سياست‌هاي کلي نظام و نظارت بر حسن اجرائي آنها مي‌باشد. بند يکم اين اصل، مشورت با مجمع تشخيص مصلحت نظام را پيش از تعيين سياست‌ها ضروري دانسته است. هم‌چنين مطابق بند ۱۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسي «رهبر مي‌تواند بعضي از وظائف و اختيارات خود را به شخص ديگري تفويض نمايد». مقام معظم رهبري نيز در مقاطع گوناگوني، وظيفه نظارت بر حسن اجرائي سياست‌هاي کلي نظام را برعهده مجمع تشخيص مصلحت نظام، قرار داده‌اند. ايشان در نامه به سران قوا و ابلاغ سياست‌هاي کلي نظام به آنها در سال ۱۳۷۹، وظيفه «نظارت بر حسن اجرائي سياست‌هاي ابلاغي» را برعهده مجمع تشخيص مصلحت نظام گذاشته‌اند (Khamenei, 2001). هم‌چنين براي تنسيق امور، مقررات نظارت بر حسن اجرائي سياست‌هاي کلي نظام را در تاريخ ۲۴ اسفندماه ۱۳۹۲ به اين مجمع، ابلاغ نموده‌اند (Expediency Discernment Council, 2014)؛ بنا بر اين، مجمع تشخيص مصلحت نظام، علاوه بر اينکه در تعيين سياست‌هاي کلي نظام، وظيفه مشاوره به رهبري را برعهده دارد، به استناد موارد فوق، عهده‌دار مسئوليت نظارت بر حسن اجرائي اين سياست‌ها نيز مي‌باشد. در واقع، مطابق آنچه گذشت، مجمع تشخيص مصلحت نظام، مهم‌ترين نهاد کشور در رابطه با سياست‌هاي کلي نظام است که تا کنون تعداد ۵۶ سياست، در حوزه‌هاي مختلف، توسط اين نهاد تدوين شده که برخي از آنها توسط مقام معظم رهبري ابلاغ شده‌اند. قابل ذکر است اين سياست‌ها شامل سياست‌هاي موضوعي، سياست‌هاي برنامه‌اي پنج‌ساله و اسناد ابلاغي ديگري همچون سند چشم‌انداز جمهوري اسلامي ايران در افق ۱۴۰۴ مي‌باشند. دامنه مطالعاتي گسترده در سياستگذاري، موجب شده است که يکي از چالش‌هاي مهم نظريه سياستگذاري، يافتن چيزي باشد که در آن نظريه، مورد تبين قرار مي‌گيرد؛ رفتار فردي، تصميم‌گيري نهادي و فرايند سياستگذاري، سه موضوعي هستند که مي‌توانند در نظريات سياستگذاري مورد تبين قرار گيرند. لاسول معتقد بود هدف اصلي، مطالعه چگونگي اتخاذ و اجرائي سياست‌ها است (Lasswell, 1971, p. 1). در نتيجه، بررسي فرايند سياستگذاري، مبدأ مطالعات سياستگذاري خواهد بود. انديشمندان مختلف، کوشيده‌اند فرايند سياستگذاري را با ارائه مجموعه‌اي از مراحل، توصيف نمايند. اين مراحل، سياست عمومي را همچون يک فرايند به هم‌پيوسته، خطي و عقل‌گرا

1. Government
2. State

نشان می‌دهد. مزیت این رویکرد، این است که ابزاری شهودی و ساده برای مفهوم‌سازی و سازمان‌دهی مطالعه سیاست عمومی فراهم می‌نماید (Smith & Larimer, 2017). از نگاه اندرسون^۱، در مدل مرحله‌ای، هر سیاست، طی مراحل از جمله شناسایی مسئله و صورت‌بندی دستور کار، صورت‌بندی مسئله، اتخاذ تصمیم، اجرا و ارزیابی به سرانجام می‌رسد (Anderson, 1974, p. 19). برخی دیگر از محققان و نظریه‌پردازان نیز مراحل دیگری را برشمرده‌اند که تقریباً تمامی آن‌ها با شناخت و کشف مسئله، آغاز شده و با اجرای سیاست و ارزیابی آن، پایان می‌یابد (Smith & Larimer, 2017, tables 2-1).

مطالعه در رابطه با فرآیند سیاست‌گذاری، از چرایی و چگونگی اتخاذ یک سیاست، پرده برمی‌دارد. اینکه چرا حکومت‌ها به برخی مسائل توجه می‌کنند و به دیگر مسائل، توجه نمی‌کنند؟ یا اینکه حکومت‌ها در برخورد با مسائل، چگونه تصمیم می‌گیرند، در مطالعات مربوط به فرآیند سیاست‌گذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد. در فرآیند سیاست‌گذاری نخست یک مسئله مورد توجه حکومت، قرار می‌گیرد. سپس، سیاست‌گذاران راه‌حل‌هایی را برای پرداختن به مسئله، تدوین می‌کنند و نهایتاً مناسب‌ترین راه‌حل اجرا خواهد شد. در مرحله بعد، این سیاست مورد ارزیابی قرار می‌گیرد که به چه میزان توانسته اهداف حکومت را تأمین نماید و چقدر در تحقق اهداف، ناکام بوده است و نهایتاً بر اساس این ارزیابی، سیاست ادامه می‌یابد، اصلاح می‌شود و یا خاتمه پیدا می‌کند (Smith & Larimer, 2017). تقریباً می‌توان گفت، اطلاعات مشخصی در خصوص مراحل مذکور در رابطه با سیاست‌های کلی نظام وجود ندارد. اینکه این سیاست‌ها بر اساس کدام مسائل، در دستور کار قرار می‌گیرند و با چه روش‌هایی صورت‌بندی و اتخاذ می‌شوند و نهایتاً به مرحله ابلاغ می‌رسند، در حاله‌ای از ابهام است. ارائه یک الگوی کارآمد به‌منظور تدوین سیاست‌های کلی نظام، علاوه بر بررسی فرآیند تدوین سیاست‌ها، مستلزم بررسی ویژگی‌ها و ماهیت سیاست‌های سطح کلان و نیز جایگاه نهاد سیاست‌گذار سطح کلان می‌باشد. در یک نظام سیاسی یا حقوقی که نرم‌های حقوقی متفاوتی از نظر اعتبار، جایگاه و ضمانت اجرا وجود دارند، می‌بایست رابطه هر کدام از این قواعد، با قواعد فزاین و فرودین خود مشخص باشد و جایگاه هر یک در این نظام سلسله‌مراتبی شفاف باشد (Zarei, 2004, p. 327). در غیر این صورت، در میان سیاست‌های گوناگون که هر کدام متولیان مختلفی در نظام سیاستی و نیز مخاطبان گوناگونی در عرصه اجتماع دارند، هم‌پوشانی‌های گمراه‌کننده ایجاد خواهد شد، به‌گونه‌ای که اهداف آرمانی، جای برنامه اقدام را خواهند گرفت و میان هدف‌گذاری و سیاست‌گذاری اختلاط ایجاد می‌گردد (Dunn, 1981, p. 161). از این رو انتظار می‌رود، سیاست‌های کلی نظام، بتوانند سطوح پایین‌تر سیاستی را کنترل نموده و جهت‌دهی نمایند. این امر، مستلزم شفافیت مرز مداخله سطوح مختلف سیاست است. حال آنکه در کشور، تعریف شفاف از ماهیت و حدود و ثغور سیاست‌های کلان وجود ندارد. نهادهای اداری و اجرایی، تعریف مشخصی از وظایف خود نسبت به سیاست‌های کلی نظام ندارند و این سیاست‌ها و حواشی مربوط به آن، به یکی از پرمناقشه‌ترین مسائل نهادی در کشور تبدیل شده‌اند. از اختلاف نظرهایی که در خصوص ارشادی یا الزام‌آور بودن این سیاست‌ها مطرح است گرفته تا نحوه نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها در نظام سیاسی و اداری کشور، محل مناقشه بوده است (Mesbahi Moghadam, 2018). به‌علاوه، مشخص و مستحکم بودن جایگاه نهاد سیاست‌گذاری سطح کلان و نافذ بودن نظرات آن در ساختار نهادی کشور نیز از دیگر مواردی است که می‌تواند کارآمدی سیاست را تضمین نماید. در واقع، سایر سطوح سیاست‌گذاری در شرایطی خود را ملزم به هماهنگی و تبعیت از سیاست‌های کلان می‌دانند که جایگاه نهاد سیاست‌گذار در این سطح، در ساختار نهادی کشور، تثبیت شده باشد. به عبارتی، این نهاد می‌بایست «مرجعیت» سیاست‌گذاری را که عبارت است از برداشته‌های حاصل از واقعیت در ساختار نهادی کشور، در اختیار داشته باشد. سیاست‌گذاری به شدت از مرجعیت تأثیر می‌پذیرد (Vahid, 2007, p. 302). مرجعیت سیاست، مجموعه‌ای از هنجارها است که از طریق تعریف معیارهای انتخاب و چگونگی تعیین اهداف، به سیاست‌گذاری معنا می‌دهد (Muller, 1999, p. 52). نظام سیاستی کارآمد، نظامی است که در آن، هماهنگی میان مرجعیت‌های بخشی و مرجعیت کلان، وجود داشته باشد. علاوه بر این، می‌بایست در حوزه‌های بخشی و زیربخشی نیز هماهنگی‌های لازم وجود داشته باشد. این پژوهش به هدف آسیب‌شناسی فرآیند تدوین سیاست‌های کلی نظام، مبتنی بر

1. James Anderson

بایسته‌ها و ماهیت سیاست‌های کلان و ویژگی‌های نهاد سیاست‌گذار کلان انجام شده است تا متکی بر نتایج آن توصیه‌هایی در قالب راهکار برای رفع آسیب‌ها و ارتقاء کارآمدی و اثربخشی سیاست‌های کلان در نظام جمهوری اسلامی ایران ارائه گردد. در این پژوهش، با استفاده از چارچوب نظری نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، استانداردهای لازم برای تدوین سیاست‌های کارآمد، مورد بررسی قرار گرفته و سپس با مقایسه این استانداردها و فرآیند کنونی، آسیب‌شناسی، صورت می‌پذیرد. در نهایت، بر اساس دو مرحله مذکور، یک مدل پیشنهادی، برای تدوین سیاست‌های کلی نظام، ارائه می‌گردد. در ادامه، پس از مروری کوتاه بر ادبیات پژوهش، استانداردهای سیاست‌های کلان در سه حوزه فرآیند تدوین، ماهیت و نهاد واضع سیاست‌های کلان، مورد بررسی قرار گرفته و بر اساس آن، وضع کنونی تدوین سیاست‌های کلی نظام، مورد آسیب‌شناسی قرار می‌گیرد و در نهایت، الگوی پیشنهادی ارائه می‌گردد. انتخاب سه حوزه اساسی مذکور، حاصل کدگذاری و تحلیل داده‌های پژوهش با روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد می‌باشد. در این فرآیند، سه حوزه فوق، به‌عنوان سه حوزه تأثیرگذار در فرآیند تدوین سیاست‌های کلان شناسایی شدند.

پیشینه پژوهش

تاکنون، عمده پژوهش‌هایی که در زمینه سیاست‌های کلی نظام انجام شده، ناظر به تبیین جایگاه حقوقی آن‌ها و بعد نظارتی این سیاست‌ها بوده است. هر چند پژوهش‌های محدودی نیز درباره ماهیت سیاست‌های کلان و حدود و ثغور آن‌ها به رشته تحریر درآمده است که البته، بسیار اجمالی و کلی بوده‌اند. یکی از مهم‌ترین نظریه‌پردازانی که در آثار گوناگون خود به مبحث سیاست‌های کلان، پرداخته است، یزقل درور^۱ می‌باشد. وی در پژوهش‌های خود، به بررسی ویژگی‌ها و ماهیت سیاست‌های کلان، پرداخته است. درور هدف‌گرایی و هدف‌نگری را از جمله ویژگی‌های اساسی و مهم سیاست‌های کلان دانسته و آن‌ها را ارزش‌محور و متناظر با فلسفه سیاسی نظام حاکم می‌داند. از جمله ویژگی‌های دیگر این سیاست‌ها می‌توان به ایجاد تغییرات وسیع در آینده اشاره نمود (Dror, 1975). درور یکی از کارکردهای مهم سیاست‌های کلان را تنظیم روابط میان بخش‌های گوناگون جامعه و ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های بخشی می‌داند (Dror, 1988, p. 264). جیمز اندرسون^۲ نیز محقق دیگری است که به مطالعه ماهیت و حدود و ثغور سیاست‌های کلان پرداخته است. وی بر مبنای هدف شکل‌گیری، سیاست‌ها را دسته‌بندی می‌نماید و سیاست کلان را سیاستی می‌داند که به دنبال تحقق یک آرمان است و صرفاً برای پاسخ دادن به یک مسئله خاص وضع نمی‌شود (Anderson, 1975). از دیگر خصوصیت‌هایی که اندرسون برای سیاست‌های کلان در نظر می‌گیرد، جامعیت آن‌ها است؛ به این معنا که مخصوص قشر خاصی از جامعه نیست و کل اجتماع را در بر می‌گیرد و مشارکت‌کنندگانی که در تدوین آن حضور دارند، طیف وسیعی از مقامات دولتی تا گروه‌ها، احزاب و ذی‌نفعان را شامل می‌شود (Anderson, 1984). یکی دیگر از پژوهشگران برجسته‌ای که به سیاست‌های کلان پرداخته است، ویلیام دان^۳ است. وی نیز همچون دو پژوهشگر قبل، بیشتر، ماهیت سیاست‌های کلان را مورد بررسی قرار داده است. از نظر ویلیام دان، سیاست کلان، سیاستی است که در پی پاسخ‌گویی به مسائل بنیادین باشد. مسائل بنیادین مسائلی هستند که در بالاترین سطح حکومت به آن‌ها پرداخته می‌شود و معمولاً درباره اهداف و آرمان‌های دولت‌ها و ماهیت و اهداف حکومت‌ها می‌باشند. مثلاً این مسئله که آیا وزارت بهداشت و خدمات انسانی، وظیفه‌ای در راستای حذف عوامل گسترش فقر، برعهده دارد یا خیر در این دسته از مسائل می‌گنجد (Dunn, 1981). پل برمن، پژوهشگر موسسه مطالعات سیاست‌گذاری رند^۴ در پژوهشی با عنوان «مطالعه اجرای سیاست‌های اجتماعی خرد و کلان» به دسته‌بندی سیاست‌های خرد و کلان از منظر نهاد واضع سیاست می‌پردازد. به عبارتی کلان یا خرد بودن سیاست را به سطح نهادی که آن سیاست را وضع نموده است، مرتبط می‌داند؛ به‌گونه‌ای که اگر دولت فدرال، سیاستی را وضع نماید، آن سیاست، کلان و اگر دولت‌های محلی سیاستی را

1. YehezkoI Dror
2. James Anderson
3. William Dunn
4. Rand

وضع نمایند، خرد خواهد بود (Berman, 1978). محقق دیگری به نام جان گرینوی^۱ در مقاله «ارزیابی سیاست‌های کلان» تکامل سیاست‌گذاری‌ها در انگلستان را از سال ۱۹۹۲ با توجه ویژه به حوزه سیاست‌گذاری سلامت مورد بررسی قرار می‌دهد. وی از این سیاست‌ها به عنوان سیاست‌های کلان یاد می‌کند که دارای ویژگی‌های «فرابخشی» و «بسیار ایدئولوژیک بودن» هستند. همچنین در پژوهشی با عنوان «سیاست‌های سطح کلان و میانی» درباره سیاست‌گذاری سطح میانی و سطح کلان در کره جنوبی، اطلاعات مناسبی درباره این دو سطح از سیاست‌گذاری ارائه شده است. در این پژوهش، به خصوصیات و ویژگی‌های سیاست کلان اشاره شده و نسبت این سطح از سیاست با سایر سطوح مورد بررسی قرار گرفته است. پژوهش مذکور در تعریف سیاست‌های سطح کلان آورده است: «سیاست‌های کلان به آن دسته از سیاست‌های عمومی اطلاق می‌شود که از نظر موضوعی؛ بسیار فراگیر، فرابخشی یا حساس بوده و به تعبیری، تفسیری نزدیک از قوانین اصلی کشور به حساب آیند. همچنین، جنبه تعیین‌کننده بالایی برای سایر سیاست‌های عمومی داشته و برای آن‌ها به عنوان راهنما عمل نمایند، موضوعاتی باشند که تغییر موضع و یا رویکرد حساب‌شده‌ای نسبت به آن‌ها در سطح مدیریت کشور مدنظر قرار گرفته است و برای اهداف راهبردی مشخصی مانند اهدافی در سطح چشم‌انداز و در چارچوب طرح‌های کلان نیازمند بازنگری، بازآرایی و یا تصریحات مشخص و تکالیف خاص باشند». حسین قلجی (Gheleji, 2014) نیز در رساله دکتری با عنوان «مطالعه مقایسه‌ای سیاست‌گذاری کلان در جمهوری اسلامی ایران، ایالات متحده آمریکا، فرانسه، ترکیه و مالزی» به نحوه تفکیک میان سیاست‌ها و قوانین، مشخصه‌ها و ویژگی‌های هر کدام از آن‌ها و نظام تقسیم‌بندی صلاحیت‌ها در میان نهادهای سیاسی، در وضع قوانین و سیاست‌ها پرداخته است. کیومرث اشتریان (Ashtarian, 2010) در مقاله‌ای با عنوان «ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام»، به طراحی نهادهای سیاست‌گذاری در ایران در راستای شکل‌گیری سیاست‌گذاری مطلوب پرداخته است. در این مقاله، توضیحاتی درباره مفهوم و ماهیت سیاست‌های کلان و نقشی که این سیاست‌ها می‌بایست در ساختار نهادی کشور ایفا نمایند، ارائه شده است. علی غلامی و علی بهادری جهرمی (Gholami & Bahadori Jahromi, 2013)، در مقاله‌ای با عنوان «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، به ارائه تعاریفی از سیاست‌های کلی از نگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام و اساتید حقوق عمومی و مدیریت پرداخته‌اند که البته ارائه این تعاریف نتوانسته است، چندان راهگشا باشد. ایشان در ادامه، از الزام‌آور بودن این سیاست‌ها در مقابل رویکرد ارشادی دفاع کرده و نهایتاً نقدی مبهم به شیوه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام وارد کرده‌اند. هادی طحان‌نظیف و محسن اسماعیلی (Esmaili & Tahan nazif, 2009)، در مقاله «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پس از بررسی موضوع ارشادی یا الزام‌آور بودن این سیاست‌ها و اثبات الزام‌آور بودن آن‌ها، به تحلیل ماهیت آن‌ها از راه مقایسه آن‌ها با قانون اساسی، قانون عادی، آیین‌نامه و احکام و فرامین رئیس کشور می‌پردازند. این پژوهش، گام درخوری در جهت تبیین جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام برداشته است. یکی از پژوهش‌هایی که مستقیماً به سیاست‌های کلان پرداخته است، «فرآیند صورت‌بندی سیاست‌های کلان» نام دارد. در این پژوهش، علاوه بر اینکه راهکارهایی جهت بهینه نمودن فرآیند تدوین سیاست‌های کلان، پیشنهاد شده است، به برخی از کارکردهای این سیاست‌ها همچون ایجاد اجماع و مشارکت گسترده نیز اشاره شده است. همان‌گونه که عنوان گردید، پژوهش حاضر در پی آن است تا از قبل ارائه تعریفی شفاف از سیاست‌های کلان، فرآیند تدوین آن در کشور را مورد ارزیابی قرار داده و به ارائه یک الگوی کارآمد بپردازد. آن‌چنان که پیش‌تر نیز عنوان گردید، فقدان پشتوانه نظری درباره سیاست‌های کلی نظام، موجب بروز ابهاماتی در رابطه با این سیاست‌ها شده است. رفع ابهام از این سیاست‌ها و شفاف نمودن جنس آن‌ها موجب ابهام‌زدایی از جایگاه این سیاست‌ها در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، خواهد شد. موضوعی که هماهنگی و هم‌افزایی دستگاه‌ها و نهادهای کشور را ارتقاء داده و نهایتاً به کارآمدی سیاست‌های کلی، منجر خواهد شد (Esmaili & Tahan nazif, 2009)؛ بنابراین یکی از مواردی که در راستای ارتقای کارآمدی سیاست‌های کلان، می‌بایست مدنظر قرار گیرد، تبیین ماهیت این سیاست‌ها و تفکیک آن از سایر سطوح سیاستی است. به علاوه، با توجه به

1. John Greenaway

تعریف سیاست کلان و مدل‌ها و نظریه‌هایی که در خصوص فرآیند سیاست‌گذاری ارائه شده‌اند، وجود ابهام در فرآیند تدوین سیاست‌های کلی نظام، قابل قبول نیست. همان‌گونه که مقام معظم رهبری در حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام، بیان نموده‌اند (Discretion Council, 2023 Expediency)، سامان بخشیدن به «فرآیند تعیین و تنظیم» سیاست‌های کلی نظام یکی از الزاماتی است که ارتقای کارآمدی این سیاست‌ها را به دنبال خواهد داشت؛ بنابراین، تبیین ویژگی‌های فرآیند کارآمد تدوین سیاست‌های کلی نظام با توجه به تعریف سیاست کلان و مدل‌های سیاست‌گذاری موجود، مقدمه واجبی به منظور ارائه یک الگوی کارآمد خواهد بود. بخشی دیگر از تعاریف مرتبط با سیاست‌های کلان، ناظر به جایگاه نهاد واضع سیاست در هرم سیاستی، انجام می‌شود. در این تعاریف، هر سیاست، در سطحی است که نهاد واضع آن قرار دارد (Berman, 1978). با این حال در کشورهای مختلف، سیاست‌گذاری کلی و درازمدت به نهادهای گوناگونی واگذار می‌گردد (Gheleji, 2014)؛ بنابراین تبیین جایگاه نهاد واضع سیاست‌های کلان نیز، از دیگر مواردی است که در ارتقای کارآمدی آن‌ها مؤثر خواهد بود. اهمیت این موضوع با توجه به لزوم مشخص بودن جایگاه و شأن حقوقی هنجارهای حقوقی و ارتباط آن‌ها با هنجارهای فزاین و فرودین، دوچندان می‌گردد (Zarei, 2004, p. 327)؛ بنابراین می‌توان گفت، اعمال استانداردها در ۳ سطح ماهیت، فرآیند تدوین و نهاد واضع سیاست‌های کلی نظام، این سیاست‌ها را به سطح مطلوب نزدیک خواهد کرد. در ادامه، برجسته‌ترین نکاتی که توسط نظریه‌پردازان حوزه سیاست‌گذاری در خصوص موارد مذکور مطرح شده است، ارائه می‌گردد:

ماهیت

می‌توان سیاست‌های کلان را سیاست‌هایی دانست که:

۱. واسط میان آرمان‌ها و اجرائیات هستند (Anderson, 1975, p. 63; Dunn, 1981, p. 161; Tunzelmann, 2009, p. 161).
۲. در پی پاسخ دادن به سوالات کلان و اساسی هستند (Dunn, 1981).
۳. معطوف به تصمیمات مهم و استراتژیک و نیز موضوعات ذاتا مهم می‌باشند (Ashtarian, 2010, p. 6).
۴. بسیار ایدئولوژیک، ارزش محور و وابسته به فلسفه حکومت‌اند (Alvani, 2001; Dror, 1975).
۵. تفسیر حکومت از اهداف ملی و اولویت‌بندی آن‌ها را در بازه‌های زمانی مشخص بیان می‌کنند (Tunzelmann, 2009).
۶. در بازه زمانی بلندمدت، از ثبات و پایداری برخوردارند (A. Javan, 2011, p. 249).
۷. تغییرات گسترده و بعضا غیرقابل بازگشتی را در درازمدت به وجود می‌آورند (Dror, 1975; Dunn, 1981).
۸. فرابخشی‌اند و منافع عموم را در بر می‌گیرند (Anderson, 1984; Greenaway, 2004).

فرآیند

ملاحظات آنی که در فرآیند تدوین سیاست‌های کلی نظام می‌بایست در نظر گرفته شوند، به شرح ذیل می‌باشد:

۱. تفکر عمیق و کلان در تاریخ و نیز پیامدها و نتایج حاصل از سیاست‌های قبلی (Dror, 1975)
۲. پرهیز از نگاه مکانیکی به دستگاه‌ها و نهادهای کشور (Dror, 1975)
۳. توجه به صورت‌بندی اجتماعی و شکاف‌های موجود و تلاش در راستای حل آن
۴. توجه به لزوم تعیین مرجعیت سیاست‌گذاری (Vahid, 2007, p. 302)
۵. استفاده از متخصصین سیاست‌گذاری و مشارکت دادن به خبرگان، نخبگان و ذی‌نفعان (Ashtarian, 2001; The New Partnership for Africa's Development, 2006, p. 1).
۶. تقید به رویکرد مرحله‌ای

نهاد واضع

می‌توان مجمع تشخیص مصلحت نظام را یکی از نهادهایی دانست که در سطح کلان ساختار نهادی جمهوری اسلامی ایران، قرار دارد. در نتیجه، جایگاه نهادی این مجموعه، فراتر از نهادهایی است که به وضع قانون (مجلس شورای اسلامی) و مقررات (دولت) می‌پردازند. از این رو با توجه به اینکه انطباق هنجار فرودین با قواعد فرازین و به تبع آن، برتری قانون بر مصوبات قوه مجریه، اصلی پذیرفته شده است (Ghazi, 2001, p. 112)، برتری سیاست‌های کلی نظام بر قوانین و مقررات نیز بدیهی می‌باشد و لزوم تبعیت این قواعد از سیاست‌های کلی نظام، ضروری به نظر می‌رسد. بنابراین، مجمع تشخیص مصلحت نظام، از نظر حقوقی، نهادی است که امکانات و ابزارهای لازم را برای تحقق سیاست‌های کلی نظام، در اختیار دارد. با توجه به اینکه یکی از کارکردهای سیاست‌های کلان، ایجاد اجماع در جامعه و نهادهای حاکمیتی است (The New Partnership for Africa's Development, 2006, p. 10). انتظار می‌رود مجمع تشخیص مصلحت نظام، بتواند به اعتبار جایگاه مقام معظم رهبری، نقش مرجعیت سیاستی را ایفا نموده و اجماع مدنظر را پدید آورد. توضیح آنکه منازعات سیاسی و سیاستی کشور، طی ادوار اخیر، بر سر اساسی‌ترین موضوعات، همچون ماهیت نظام سیاسی و خط‌مشی‌های آن در حوزه‌های مختلف، به وجود آمده که متأسفانه در برخی مواقع، مجمع تشخیص مصلحت در یکی از جناح‌های درگیری حضور داشته است (Ashtarian, 2012, p. 254). حال آنکه جایگاه مجمع، به‌عنوان سیاستگذار سطح کلان، اقتضاء می‌کند که مرجع حل اختلافات بوده و از این گذرگاه، شأن و اعتبار سیاست‌های کلی نظام را نیز ارتقاء دهد. نیل به این مهم، مستلزم توجه به مفهوم «مرجعیت» است که در بخش‌های قبلی، توضیح داده شد. اقتضاء سیاستگذاری سطح کلان، به‌کارگیری بیشتر اصول سیاستگذاری در مراحل گوناگون است. در این میان، انتخاب اعضاء و کارکنان مجمع نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. سیاستگذاری کلان که مستلزم در نظر گرفتن اقتضائات و پیچیدگی‌های خاصی است، بدون حضور متخصصین سیاستگذاری، آن‌گونه که باید محقق نخواهد شد. توضیح آن‌که سیاستگذاری، عرصه پیچیده‌ای است که نباید در انحصار تکنیک‌ها و تخصص‌ها باشد. این عرصه نیازمند کسانی است که توانایی ادغام تخصص‌های گوناگون و در نتیجه، به‌کارگیری آن‌ها در راستای اهداف عمومی را داشته باشند. در واقع می‌بایست، در ترکیب اعضاء و کارکنان مجمع تشخیص مصلحت نظام، متخصصین سیاستگذاری، نقش ویژه‌ای داشته باشند. در مجموع می‌توان نکات ذیل را درباره نهاد واضع سیاست‌های کلی نظام، مطرح نمود:

۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام به اعتبار جایگاه مقام معظم رهبری و اختیاراتی که در قانون اساسی به آن داده شده است، جایگاهی فراتر از قوای سه‌گانه داشته و مصوبات آن، حاکم بر آن‌ها خواهد بود.
۲. جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در ساختار نهادی کشور، باید به‌گونه‌ای باشد که توانایی اعمال مرجعیت خود را حداقل در عرصه‌هایی که به تعیین سیاست‌های کلان می‌پردازد داشته باشد و این، مستلزم ارتقای سطح این نهاد، در دو بعد سیاسی و کارشناسی است.
۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام، می‌بایست فضایی را فراهم نماید که بتواند در میان اعضاء و کارکنان خود، از متخصصین سیاستگذاری استفاده نماید.

روش پژوهش

این پژوهش در چارچوب رویکرد استقرایی و روش‌شناسی کیفی، با استفاده از چارچوب مفهومی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، رهیافت نهادی و از خلال تحلیل ادبیات نظری سیاستگذاری عمومی، پیشینه تاریخی سیاست‌های کلی نظام و نیز مصاحبه با خبرگان کشور در ارتباط با این سیاست‌ها، انجام شده است. یک پژوهشگر زمانی از روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد استفاده می‌کند که نیازمند یک نظریه و یا تبیین اجمالی از یک فرآیند است. زمانی که نظریه‌های موجود به مسئله مدنظر نمی‌پردازند، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد با

اتکاء به داده‌های موجود، یک نظریه تولید می‌کند. این روش، از مسیر گردآوری سازمان‌یافته داده‌ها و تحلیل استقرایی آن‌ها فرایند طراحی و ساخت یک نظریه را می‌پیماید. معمولاً از این روش، در مواردی استفاده می‌شود که فاقد مبانی نظری کافی در تدوین نظریه و آزمون هستند (Creswell, 2005, p. 396). همان‌گونه که عنوان شد، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد یک روش تحقیق استقرایی^۱ با رویکرد کیفی و شیوه‌ای اکتشافی^۲ است (Martin & Turner, 1986, p. 141). این روش، شیوه‌ای برای آزمون فرضیه‌ها نیست، بلکه در پی تولید آن و شناخت و درک تجربه و فهم افراد از پدیده‌ها و رویدادها در بستر واقعیت است. در این روش، حرکت از جزء به کل است که می‌تواند منجر به تولید یک نظریه شود. رویه‌های نظام‌مند این مدل، نظریه‌ای مبتنی بر استقراء را درباره پدیده موردنظر در پژوهش، ایجاد خواهد نمود. در واقع، این نظریه، بر پایه مستندات واقعی بنا نهاده می‌شود و کار پژوهش‌گر با نظریه‌های قبلی و مقایسه داده‌های پژوهش با فرضیات آن نظریه‌ها آغاز نمی‌شود، بلکه نظریه، از دل داده‌های گردآوری شده در متن پژوهش، پدید می‌آید. این شیوه از پژوهش، به هیچ راهبرد پژوهشی خاصی وابسته نیست و در واقع چارچوب‌های مفهومی در رفت‌وآمد تحلیل‌ها، استنتاج‌ها و داده‌ها، شکل می‌گیرند. طبیعتاً نظریه‌ای که در این روش، تولید می‌شود، از پیوندی عمیق با داده‌ها برخوردار است. جهت حرکت در داده‌ها را سوالات پژوهش مشخص می‌کنند. سوال اصلی و سوال‌های فرعی، پژوهشگر را در پیچ‌وخم انبوه داده‌ها و اطلاعات، یاری خواهند کرد، مسیر او را تعیین کرده و جهت حرکت را نشان خواهند داد (Creswell, 2005, pp. 396-397). در این پژوهش از رویکرد گلیرز که طرح خودجوش^۳ نظریه‌پردازی داده‌بنیاد است، استفاده شده است. برخلاف رویکرد استراوس و کوربین در طرح سیستماتیک نظریه‌پردازی داده‌بنیاد که رعایت ضوابط، رویه‌ها و چارچوب‌های از پیش‌اندیشیده، مورد تأکید است، در این رویکرد به باور گلیرز، نظریه باید از دل داده‌ها ظاهر شود و تمرکز پژوهشگر به جای آن‌که صرفاً بر روی تشریح مقوله‌ها باشد، باید روی مرتبط کردن آن‌ها با یکدیگر و زاینده شدن نظریه باشد (Danaee Fard, Ghasemi, Kordnaeij, & Khaef Elahi, 2019, p. 54). مزیت انتخاب رویکرد گلیرز در این پژوهش به ماهیت کمابیش اکتشافی آن باز می‌گردد. با توجه به فقدان پژوهش‌های مبانی و خلأ ناشی از دانش انباشتی در موضوع پژوهش، رویکرد گلیرز، آزادی عمل لازم برای پژوهشگر، هم در فرایند تولید داده‌ها و هم در استنتاج و تحلیل آن‌ها را فراهم می‌آورد تا با ترسیم یک تصویر کلان از مولفه‌های خرد و پراکنده در میان داده‌ها، فهمی نظری از آن ارائه نماید. داده‌های این پژوهش، با استفاده از روش اسنادی و نیز مصاحبه با خبرگان گردآوری شده‌اند. متن اسناد بالادستی، برنامه‌های اقدام ذیل اسناد بالادستی، گزارش‌های رسمی در خصوص فرایندهای اجرای اسناد بالادستی، کتاب، مقاله، پایان‌نامه، طرح‌های پژوهشی و محتوای پایگاه‌های اینترنتی مرتبط با موضوع، منابعی هستند که در این پژوهش، از آن‌ها استفاده شده است. هم‌چنین خبرگان این عرصه که اعضای از کمیسیون‌های تخصصی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشند، مورد مصاحبه‌های نیمه‌ساختمند قرار گرفته‌اند. در مجموع تعداد ۷ نفر که در سطوح مختلف مدیریتی از کمیسیون‌های مختلف دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت و نیز مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی اجرای سیاست‌های کلی نظام، بودند مورد مصاحبه قرار گرفتند. این افراد، مناسب‌ترین کسانی هستند که در زمینه تدوین سیاست‌های کلی نظام، دارای سوابق و تجربیات می‌باشند. معیار اعتبارسنجی داده‌های تولید شده در این پژوهش از رویکرد گوبا و لینکلن استخراج شده است که روایی و پایایی در پژوهش‌های کیفی را حول چهار محور اعتبار، قابلیت اطمینان، تأییدپذیری و قابلیت انتقال تعریف می‌کنند (Guba & Lincoln, 1994, 20-25). اعتبار داده‌های این پژوهش متکی بر انتخاب نخبگانی که در فرایند تدوین سیاست‌های کلان، نقشی سازمانی دارند قابل تأیید است. قابلیت اطمینان داده‌ها نیز مبتنی بر شیوه تولید آن‌ها که از نوع مصاحبه نیمه‌ساختمند و مستقیم بوده حاصل شده است. هم‌چنین از آنجا که مقاله حاضر برگرفته از یک پژوهش دانشگاهی است که توسط داوران علمی، ارزیابی و تأیید شده است، قابلیت اطمینان داده‌ها و تحلیل‌ها در قالب روندهای متعارف ارزیابی نیز تضمین شده است. نتایج پژوهش، قابلیت انتقال و به اشتراک‌گذاری در میان جامعه علمی داشته و امکانی برای

1. Inductive
2. Exploratory
3. Emerging Design

تولید دانش انباشتی در این حوزه فراهم می‌آورد، اگرچه به واسطه ماهیت روش‌شناسی‌های کیفی، نتایج این پژوهش‌ها قابلیت تعمیم‌پذیری نمی‌یابند. تأییدپذیری داده‌ها به واسطه این که متن مصاحبه‌های نیمه‌ساختمند در دسترس است و می‌تواند توسط سایر پژوهشگران مورد استفاده قرار گیرد حاصل شده است، اما تأییدپذیری تحلیل‌ها از آنجا که تفسیرهای کیفی، وابستگی مستقیم به چشم‌انداز سوژه پژوهشگر دارند، صرفاً تابعی از میزان اقتناع مخاطب بوده و معیاری بیرون از این رابطه نمی‌توان برای آن جستجو کرد.

یافته‌های پژوهش: آسیب‌شناسی

مجموع بررسی‌های انجام‌شده، منجر به تولید ۴۱۷ کد اولیه در مرحله کدگذاری باز، ۱۱۱ کد ثانویه در مرحله کدگذاری محوری و ۳۵ مفهوم در مرحله کدگذاری انتخابی گردید. جدول شماره ۱ نمونه روند درخت‌واره کدگذاری نظری، مفهوم‌سازی و مقوله‌بندی داده‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۱. نمونه روند درخت‌واره کدگذاری نظری، مفهوم‌سازی و مقوله‌بندی داده‌ها

مفهوم	کد ثانویه	کد اولیه
عوامل موفقیت در سیاست‌گذاری	اجماع در اجرای سیاست	می‌بایست همه قوا در راستای اهداف سیاست، با یکدیگر هماهنگ باشند.
	توجه به منافع ذی‌نفعان	راز موفقیت مالزی در رشد پایدار و توسعه سریع برنامه همه‌جانبه آن است، به گونه‌ای که در آن منافع همه نهادها مدنظر قرار می‌گیرد و ذی‌نفعان در روند سیاست‌گذاری مشارکت دارند
	شفافیت وظایف نهادهای سیاست‌گذار	در کشورهای آمریکا و فرانسه، علیرغم وجود نظام سیاسی پیچیده، حدود صلاحیت‌ها و وظایف نهادهای سیاست‌گذار، کاملاً مشخص است.

کدگذاری داده‌های پژوهش، به انتخاب سه مفهوم کلیدی (ماهیت، فرآیند و نهاد واضح سیاست‌های کلان)، پیرامون استانداردهای سیاست‌های کلان منجر شد که آسیب‌شناسی تدوین این سیاست‌ها نیز بر همین مبنا انجام گردید. در ادامه به بررسی این سه مفهوم، پرداخته خواهد شد. مجمع تشخیص مصلحت نظام، دارای مشکلات و کاستی‌هایی در حیطه تدوین و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام است. این مشکلات که عمدتاً ناشی از عدم توجه به ماهیت سیاست کلان و نیز غفلت از اهدافی است که قانون اساسی، از بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مدنظر داشته است، موجب بروز مشکلات و تنازعاتی در ساختار نهادی کشور شده است. به علاوه عدم تعامل کافی با دستگاه‌ها و مشخص نبودن سازوکار لازم در این زمینه (مصاحبه‌شونده ۱)، تمایل مجمع تشخیص مصلحت نظام به مداخله در جزئیات و اجرائیات، در سطح ساختار (Expediency Discernment Council, 2014) و کارگزار (مصاحبه‌شونده ۲؛ مصاحبه‌شونده ۱) و نیز فقدان فناوری تبدیل سیاست‌های کلی به سطوح پایین‌تر، اعم از قانون، آیین‌نامه یا سایر سطوح سیاستی (مصاحبه‌شونده ۵)، از جمله عواملی هستند که جایگاه مجمع را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند. به نظر می‌رسد بازنگری در فرآیند تدوین سیاست‌های کلی نظام و پیروی از الگویی مبتنی بر ماهیت سیاست کلان و اهداف قانون اساسی، می‌تواند به بهبود این شرایط کمک نماید. عمده اطلاعات این بخش، حاصل تحلیل و طبقه‌بندی کدهایی است که از مصاحبه‌های پژوهش، به دست آمده‌اند.

ماهیت

آسیب‌هایی که در زمینه ماهیت سیاست‌های کلی نظام، وجود دارد عبارت‌اند از:

ابهام در تعریف سیاست

پاسخ دقیق سؤالاتی از این دست که سیاست کلان، چیست، چه تفاوتی با سایر سطوح سیاستی دارد و از نظر حقوقی چه آثاری بر آن مترتب است، چندان مشخص نیست. آن‌چنان‌که مصاحبه‌شونده ۱ می‌گوید: «هنوز به معنای واقعی، تعیین تکلیف نشده که دقیقاً مفهوم سیاست کلی آن‌جوری که ما می‌فهمیم دقیقاً چیست. البته عرض می‌کنم شما از هر کسی از دست‌اندرکاران، درباره این موضوع، بپرسید دیدگاهی دارند؛ اما این که دیدگاهی غالب شده باشد و همه به آن دیدگاه ملتزم باشند، چنین دیدگاهی غالبی تا کنون نداریم».

مرز مداخله در جزئیات

یکی از مصادیق ابهام در ماهیت سیاست‌های کلان، مرز ورود به جزئیات و اجرائیات است. برخی از اعضای و کارکنان مجمع تشخیص مصلحت نظام، تحقق سیاست کلان را مستلزم مداخله در امور اجرایی می‌دانند و بدون آن، این سیاست‌ها را تهی از معنا قلمداد می‌کنند. به نظر مصاحبه‌شونده ۱: «سیاست کلی یعنی دخالت در کار مجریان؛ یعنی تعیین چارچوب کلی کار مجریان و گرنه سیاست کلی می‌شود باد هوا»، برخی دیگر، به استناد آیین‌نامه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، مداخله در سطوحی همچون آیین‌نامه‌های داخلی دستگاه‌ها را نیز وظیفه مجمع می‌دانند. در همین زمینه مصاحبه‌شونده ۶ معتقد است: «عملاً از تخصیص بودجه گرفته تا رویکرد آن دستگاه، آیین‌نامه اجرایی آن دستگاه تا هر چیزی که ضمانت اجرا دارد، باید نظارت انجام بشود. باید ببینیم با سیاست‌های کلان هم‌خوانی دارد یا خیر». البته برخی دیگر نیز، مداخله در جزئیات را شأن مجمع تشخیص مصلحت ندانسته و نظارت به وسیله شاخص‌های کلان را وظیفه مجمع می‌دانند. مصاحبه‌شونده ۵ در این زمینه می‌گوید: «شاخص‌های کلان، مورد نیاز است. اگر شما شاخص‌های کلان، تعریف کردی در جزئیات عملکرد [دستگاه‌ها] وارد نمی‌شوی». با این وجود، پراکندگی نظرات در باب ماهیت سیاست کلان و سردرگمی در این خصوص، سیاست‌های کلان را به اجرائیات و اقتضائات روزمره، متمایل نموده است.

تکثر و عدم انسجام سیاست‌های کلی

تاکنون ۵۶ سیاست توسط مجمع تصویب شده است که از این تعداد ۴۸ سیاست توسط رهبری، تأیید و ابلاغ شده‌اند (Center for Strategic Assessment of Implementing Macropolicies, 2021). در این میان، برخی از سیاست‌ها بر سایرین اشراف داشته و برخی دیگر، جزئی‌تر و عملیاتی‌تر هستند. برخی از سیاست‌ها به موضوعاتی خاص از جمله «آب»، «معدن» و «انرژی» و برخی دیگر به موضوعات کلان‌تری همچون «اقتصاد مقاومتی» و «محیط‌زیست» پرداخته‌اند. به نظر می‌رسد ابهامی که در ماهیت این سیاست‌ها وجود دارد، مانع از هم‌سطحی و یکپارچگی سیاست‌های کلی نظام و ارتباط نظام‌مند میان آن‌ها شده است. مصاحبه‌شونده ۴ در این زمینه معتقد است: «هر سیاستی در هر حوزه‌ای برای خودش تدوین شده و یک ارتباط ارگانیک بین [آن‌ها] وجود ندارد. ارتباط ساختاری با هم برقرار نمی‌کنند... هر یک از سیاست‌ها با توجه به برداشت هر کمیسیون تدوین می‌شود. یک نفر اگر بیاورد سیاست‌های کلی ما را در حوزه‌های مختلف ببینید، یک مؤلفه واحد در آن نمی‌بیند. مؤلفه‌هایی که می‌تواند ارتباط ساختاری را برقرار کند. مثلاً ما از قبل بیائیم بگوییم باید یک سیاست کلی دارای این ۱۰ تا مؤلفه باشد و این مؤلفه‌ها را به کمیسیون‌ها و صحن مجمع ابلاغ کرده و با توجه به مؤلفه‌های [سیاست‌ها را] ساختارمند کنیم».

دوگانه آرمان‌گرایی - اجرامحوری

با وجود اینکه روند مسئله‌شناسی و صورت‌بندی سیاست‌های کلی نظام در حال حاضر، به‌گونه‌ای است که مبتنی بر اجرائیات و اقتضائات روزمره می‌باشد، اما متن برخی از بندهای سیاست، بیش از حد آرمانی نوشته می‌شود. به‌گونه‌ای که بعضاً از نگاه دستگاه‌های اجرایی، انتزاعی و به دور از واقعیت‌های عملیاتی، تلقی می‌گردد. آن‌چنان‌که مصاحبه‌شونده ۱ بیان می‌کند: «دستگاه‌ها

[خطاب به مجمع] می‌گویند شما در سیاست‌های کلی، موارد خیلی ایده‌آلی را مطرح کرده‌اید و در فضای عملیاتی، نمی‌توان آن‌ها را اجرا نمود». این موضوع، شاهد دیگری بر این مدعا است که در تشخیص ماهیت سیاست‌های کلان، ابهاماتی وجود دارد که سیاست‌های کلی نظام را در وضعیت نامتعادلی از دوگانه آرمان‌گرایی و اجرامحوری قرار داده است.

فرآیند

در این بخش با توجه به رویکرد مرحله‌ای، به تشریح آسیب‌های فرآیند سیاست‌گذاری سیاست‌های کلان، ذیل سه مرحله «شناسایی مسئله و قرارگیری آن در دستور کار»، «صورت‌بندی مسئله» و «تصمیم‌گیری»، پرداخته خواهد شد. هم‌چنین مرحله نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی نظام نیز که برعهده مجمع می‌باشد، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

شناسایی مسئله و قرار دادن آن در دستور کار

تدوین سیاست‌ها از معیارهای مشخصی پیروی نمی‌کنند و دارای رویه شفاف و ثابتی که مدون شده و همه کمیسیون‌ها از آن تبعیت نمایند، نیستند. در این زمینه، مصاحبه‌شونده ۱ در پاسخ به این سوال که آیا سازوکار دقیق و شفافی برای شناسایی مسئله و تدوین سیاست، وجود دارد، می‌گوید: «خیر. مبتنی بر یک فرهنگ سازمانی است که اینجا به صورت نانوخته وجود دارد ... اینکه تبدیل به یک آیین‌نامه مدون شده باشد، نه». هم‌چنین مصاحبه‌شونده ۵ در پاسخ به این سوال، می‌گوید: «هیچ روند خاصی ندارد». مصاحبه‌شونده ۲ در پاسخ به این سوال که مدل کشف مسئله در تدوین سیاست‌های کلی نظام، چگونه است، پاسخ می‌دهد: «انتخاب مسئله در فرآیند کنونی تدوین سیاست‌های کلی نظام، مبتنی بر وقایع و مسائل مستحدثه انجام می‌گیرد». به این معنا که با توجه به مسائل اجرایی کشور و معضلاتی که در مسیر دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی قرار می‌گیرد، ضرورت وجود سیاست‌های کلان احساس می‌شود. آن‌چنان که مصاحبه‌شونده ۶ می‌گوید: «مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظرات دستگاه‌ها را جمع‌آوری کرده، مسائل کلانی را که به سیاست نیاز دارند، از آن‌ها جویا شده و جمع‌بندی نهایی را به مقام معظم رهبری، اعلام می‌نماید». به عبارتی، به بیان مصاحبه‌شونده ۵ تدوین سیاست‌های کلی «اقتضاء-پایه» انجام می‌شود، درحالی‌که انتظار می‌رود «آرمان-پایه» باشد. در واقع، سیاست‌های کلی نظام، در شرایط کنونی، در راستای حل اجرائیات و مبتنی بر اقتضائات روزمره، روی میز سیاست‌گذار قرار گرفته و تدوین می‌شوند. به عبارتی در مواردی که دستگاه‌های اجرایی، تصویب قانون یا مقررات را برای حل موانع موجود، کافی نمی‌دانند، به نهاد سیاست‌های کلی نظام روی می‌آورند (مصاحبه‌شونده ۶). پرواضح است که نمی‌توان تدوین سیاست‌های کلی نظام، بدون توجه به اقتضائات اجرایی را متصور شد؛ اقتضائات اجرایی، یکی از لوازم تدوین سیاست‌های کلی نظام است، به گونه‌ای که عدم توجه به آن‌ها منجر به تدوین سیاست‌های بیش از حد آرمانی، انتزاعی و غیرقابل اجرا می‌گردد، اما نباید مدخل ورود این اقتضائات، ابتدای فرآیند سیاست‌گذاری باشد. توضیح آن که ارزیابی سیاست‌های گذشته و اقتضائات اجرایی آن، در قالب بازخورد^۱ و مطابقت آن با آرمان‌ها، می‌تواند سیاست‌های کلان کارآمدی را تولید نماید (مصاحبه‌شونده ۵). موضوعی که از طریق تعامل صحیح با دستگاه‌های اجرایی تا حدی محقق می‌گردد (مصاحبه‌شونده ۱). در مجموع، فرآیند مسئله‌شناسی سیاست‌های کلی نظام و قرار گرفتن مسئله در دستور کار، از نظر چگونگی، مبهم و از نظر مشارکت‌کنندگان، محدود و مضیق است.

صورت‌بندی

با وجود اینکه الگوی ذهنی مسئولان کمیسیون‌های تخصصی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر استفاده از نظر همه نخبگان، کارشناسان و ذی‌نفعان استوار است، عدم وجود الگوی مدون، فعال نبودن مرکز مطالعات و بررسی‌های راهبردی یا

پژوهشکده مطالعات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام در این زمینه و یا هر نهاد پژوهشی دیگری ذیل دبیرخانه^۱-موضوعی که توسط مصاحبه‌شوندگان ۵، ۴ و ۲ مطرح گردید- و نیز وجود محدودیت‌های سیاسی، مانع از استفاده حداکثری از نظرات دانشگاهیان، نخبگان و خبرگان، در صورت‌بندی مسائل، شده است. در این زمینه، مصاحبه‌شونده ۴ می‌گوید: «ما باید تدبیری در نظر بگیریم تا از ظرفیت همه افراد، استفاده کنیم و از این نترسیم که فلانی چپی است یا راستی». این مرحله نیز، صرفاً بر نظر شخصی اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، متکی است و از معیار خاصی پیروی نمی‌کند. با وجود اینکه بیشتر نظریه‌های عرصه تصمیم‌گیری بر مفاهیمی همچون عقلانیت محدود، تغییر تدریجی و رضایت‌بخشی، تأکید داشته‌اند، می‌توان با استفاده از مدل انتخاب عقلایی نهادی، چارچوب‌مندی این مرحله از تدوین سیاست‌های کلی نظام را ارتقاء داد. در واقع، تعیین قواعد تصمیم‌گیری درباره اتخاذ سیاست‌های کلی نظام، می‌تواند مسیر مناسبی در رابطه با بهبود تصمیم‌گیری در این زمینه باشد.

فرآیند نظارت بر اجرای سیاست‌های کل نظام

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مواردی را در تعیین سازوکار نظارت، پیش‌بینی نموده است؛ در این مقررات، همه دستگاه‌ها و نهادهای کشور، به جز نیروهای مسلح که به شیوه مجزایی بر عملکرد آن‌ها نظارت خواهد شد، موظف هستند با مجمع تشخیص مصلحت نظام همکاری نمایند. در این میان، تنها نهادی که سازوکار نظارت بر آن، به صورت شفاف بیان شده و در حال حاضر نیز رویه نظارتی مبتنی بر سازوکار مذکور، در کشور در حال انجام است (Office of Legal Studies, 2008, p. 12)، مجلس شورای اسلامی می‌باشد. در این زمینه، مصاحبه‌شونده ۱ می‌گوید: «الان از لحاظ بستر حقوقی، در واقع، نظارت فقط بر قوانین مجلس، وجود دارد. در بقیه موارد ما بستر حقوقی نداریم». در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، کمیسیونی تحت‌عنوان کمیسیون نظارت پیش‌بینی شده است که موظف به نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. علیرغم تصویب مقررات مذکور، بسیاری از دستگاه‌ها از آن اطلاعی ندارند و مطابق آن عمل نمی‌کنند. به علاوه ایراداتی نیز در این مقررات وجود دارد که موجب کاهش کارایی آن شده است (مصاحبه‌شونده ۱). هم‌چنین طی سال‌های اخیر هیئت عالی نظارت نیز برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها شکل گرفته است. به هر روی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، به اعتبار تفویض مقام رهبری، بالاترین جایگاه را در تعیین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام دارد. به عبارتی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، جایگاه حقوقی لازم برای سیاست‌گذاری- از تدوین تا ارزیابی و نظارت- سیاست‌های کلی نظام را در اختیار دارد، اما فاقد سازوکار شفاف در این زمینه بوده و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، به بیان مصاحبه‌شونده ۶: «فناوری خاصی ندارد و یک تشخیص فردی است».

نهاد واضع

مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مهم‌ترین نقشی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با سیاست‌های کلی، برعهده دارد، مشورت دادن به مقام معظم رهبری است. این نقش، به قدری حائز اهمیت است که مطابق بند مذکور، ابلاغ سیاست‌های کلی نظام، توسط رهبری، بدون مشورت با مجمع، فاقد اعتبار می‌باشد. ایفای نقش فعال، در این زمینه، حداقل مستلزم ارزیابی سیاست‌های کلی و پالایش آن‌ها است. مصاحبه‌شونده ۱ در خصوص ارتباط ارزیابی سیاست‌ها با تدوین آن‌ها، می‌گوید: «وقتی رفتیم کف عملیات را دیدیم، گفتیم ای بابا چه محدودیت‌هایی هست، وقتی این را دیدم دیگر من هم هر حرفی را نمی‌زنم [که] همه چیزها را با هم بگوییم، بگوییم هم این را بگیرید، هم آن را بگیرید، هم به این هدف برسید، هم به آن هدف برسید. می‌فهمم که

۱. البته طرح‌هایی همچون سامانه نجم (نظام جمع‌سپاری مجمع تشخیص مصلحت نظام) در مجمع، اجرا شده که تا کنون بازخورد چندانی از آن، به جز چند خبر، منتشر نشده است. به علاوه آخرین خبری که در این رابطه در سایت مجمع تشخیص منتشر شده است، مربوط به بهمن‌ماه ۱۳۹۹ می‌باشد (Dr. Rezaei in the honoring ceremony of the chosen ones of the first public gathering of scholars; We need the courage of scholars to create change," 2022) و سایت این سامانه نیز، در حال حاضر در دسترس نیست.

نه بابا! کشور یک ظرفیتی و محدودیتی دارد. این ظرفیت را باید نوبت به نوبت استفاده کرد؛ اول بدهیم به این، بعد بدهیم به آن. آن وقت یک نظم و نسقی پیدا می‌کند سیاست‌گذاری من». هم‌چنین مصاحبه‌شونده ۴ در خصوص پالایش سیاست‌ها می‌گوید: «مثلاً باید پالایش بکنیم که ببینیم کجا سیاست‌های کلی صنعت و محیط‌زیست با هم هم‌پوشانی دارند، کجا با هم در تضاد هستند و چه کار کنیم تا این تضادها کاهش پیدا کند». ارزیابی و پالایش سیاست‌های کلی نظام، نیز منوط به بهره‌مندی مجمع از ساختاری کارشناس‌محور می‌باشد. در واقع ساختار مجمع، می‌بایست از حالت اداری خارج شده و به یک نهاد چابک کارشناسی تبدیل شود (مصاحبه‌شونده ۱). فعال شدن پژوهش‌گده مطالعات راهبردی مجمع، یکی از عوامل مهمی است که می‌تواند در این خصوص، تأثیرگذار باشد. فعال بودن این پژوهش‌گده، می‌تواند برخی دیگر از آسیب‌های ساختاری مجمع از جمله عدم اتصال نظام‌مند به اندیشکده‌ها و پژوهش‌گده‌های کشور را نیز مرتفع نماید (مصاحبه‌شونده ۵). از دیگر آسیب‌های ساختاری مجمع، می‌توان به عدم تعامل نظام‌مند آن با نهادها و دستگاه‌های کشور، اشاره نمود. مصاحبه‌شونده ۱ در ارتباط با نحوه تعامل مجمع با نهادها و شیوه احصاء مسائل مرتبط با تدوین سیاست‌ها می‌گوید: «این را خیلی استاندارد دقیقی نداریم؛ اینجا سعی می‌شود که همه چیزها دیده بشود. هم اهداف و آرمان‌ها دیده بشود، هم کف دیده بشود، هم مسئولین دیده شوند، هم صاحب‌نظران دانشگاهی دیده شوند؛ همه را سعی می‌کنند ببینند». فارغ از آن‌چه در رابطه با مرحله تدوین سیاست، در بخش‌های قبل، مطرح شد، در مرحله تبیین سیاست و نظارت بر اجرای آن نیز، ارتباط چارچوب‌مندی با نهادها و دستگاه‌ها وجود ندارد. حال آن‌که انتظار می‌رود مجمع تشخیص مصلحت نظام، پس از ابلاغ سیاست‌های کلی، آن‌ها را برای دستگاه‌ها و نهادهای کشور، تبیین نموده و در مرحله نظارت نیز سازوکار مدونی داشته باشد. در ارتباط با تبیین سیاست‌ها مصاحبه‌شونده ۱ می‌گوید: «مجمع [باید] وارد فضای تبیین سیاست‌ها شود؛ یعنی درست برای مخاطب تبیین کند که منظور از این واژه، منظور از این عبارت چیست و اگر شما این اقدامات را انجام دهید، به اهداف سیاست دست پیدا می‌کنید». هم‌چنین مصاحبه‌شونده ۵ در ارتباط با سازوکار نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی معتقد است: «نگاشت نهادی و رصد شاخص‌های اصلی راهبری سیاست‌های کلی، آن چیزی است که ما متأسفانه در آن، ضعف داریم... این دو تا در کنار هم نظارت و ارزیابی را محقق می‌کنند». هم‌چنین بنا بر ماهیت فرابخشی و کلان سیاست‌های کلی نظام و نیز با توجه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی که در آن اعضای شورا، بر عدم مداخله در جزئیات و اختیارات دستگاه‌های اجرایی توسط نهاد سیاست‌های کلی نظام، تأکید داشتند، می‌توان تمایل ساختاری مجمع تشخیص مصلحت نظام به مداخله در جزئیات و اجرائیات را یکی دیگر از آسیب‌های ساختاری این نهاد دانست. این موضوع را علاوه بر تبصره ۲ ماده ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که نظارت بر قوانین، مقررات و «مراحل اجرایی» را از وظایف مجمع برشمرده است (Expediency Discernment Council, 2014)، می‌توان در نظرات مصاحبه‌شوندگان نیز مشاهده نمود. به‌گونه‌ای که تحقق و کارآمدی سیاست‌های کلی نظام را مستلزم مداخله در کار مجریان و قانون‌گذاران می‌دانند. مصاحبه‌شونده ۶ در همین زمینه معتقد است: «عملاً در هر دستگاهی از تخصیص بودجه آن بگیر تا رویکرد آن دستگاه، آیین‌نامه اجرایی آن دستگاه تا هر چیزی که ضمانت اجرا دارد در آن دستگاه، باید ببینیم با سیاست‌های کلان همخوانی دارد یا خیر؟». یکی دیگر از آسیب‌های ساختاری مجمع، بافت جمعیتی اعضای شورای مجمع است که از نظر سنی سالخورده، محسوب می‌شوند؛ به‌گونه‌ای که میانگین سنی اعضای شورای مجمع، تقریباً ۷۰ سال است. توضیح آن‌که انتظار می‌رود پویایی و نگاه روبه‌جلو در یک جمع جوان، بیشتر از جمعی سالخورده باشد. از طرفی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، نیازمند اعضای خبره و باتجربه است. با این وجود، ساختار اجرایی و اداری کشور نیز فاقد حجم قابل توجهی از نیروهای جوان و با تجربه می‌باشد؛ بنابراین، می‌توان میانگین سنی بالای اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام را ناشی از میانگین سنی بالای مسئولین اجرایی و اداری کشور دانست (مصاحبه‌شونده ۵).

در مجموع، می‌توان آسیب‌های حوزه ساختاری مجمع تشخیص مصلحت نظام را در موارد زیر خلاصه نمود:

۱. مشاوره منفعلانه ۲. ساختار اداره‌محور ۳. عدم ارتباط مناسب با اندیشکده‌ها ۴. عدم تعامل مناسب با دستگاه‌ها ۵. کم‌کاری نهادهای پژوهشی مجمع ۶. تمایل به مداخله در جزئیات ۷. بافت جمعیتی

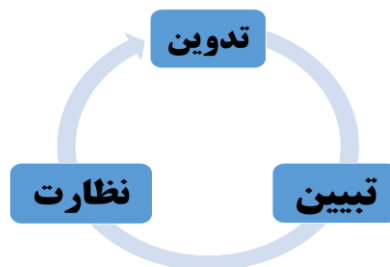
پیشنهاد سیاستی

الگوی سه‌گانه تدوین، تبیین و نظارت

با توجه به اینکه جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با سیاست‌های کلی، به‌گونه‌ای است که تدوین و نظارت بر اجرای این سیاست‌ها را برعهده دارد و نیز با توجه به استانداردها و آسیب‌هایی که درباره سیاست‌های کلی نظام در رابطه با وظایف مجمع، مطرح شد، الگوی تدوین سیاست‌های کلی نظام، مبتنی بر مدل مرحله‌ای در سه بخش «تدوین، تبیین و نظارت» ارائه می‌گردد. مراحل این الگو، مبتنی بر چارچوب مفهومی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، با استفاده از تحلیل مفاهیم و مقوله‌های حاصل از مصاحبه با خبرگان و نیز منابع و متون علمی مرتبط با سیاست‌های کلان، به دست آمده‌اند. توجه به این نکته ضروری است که چرخه سیاست‌گذاری از سویی و نقشی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین سیاست‌های کلی، برعهده دارد، از سوی دیگر، ایجاب می‌کند که نظارت مستمر بر اجرای سیاست‌های کلی، برعهده این نهاد باشد. به عبارت دیگر، در چنین شرایطی، تفکیک نقش تدوین از نظارت، منطقی به نظر نمی‌رسد، زیرا تدوین سیاست‌های کلی نظام، یک فرآیند مداوم است که بدون نظارت در سیاست‌های قبلی امکان‌پذیر نیست. به اعتقاد مصاحبه‌شونده ۵: «نمی‌شود شما [فقط] تدوین کنید، پیشنهاد بدهید، نظارت نکنید. اصلا معقول نیست. قطعا وقتی شما پیشنهاد دهنده هستید، باید رصدکننده هم باشید. ارزیابی کننده هم باشید. چون یک‌بار که از شما مشورت نمی‌گیرند. دوباره هم می‌خواهند از شما مشورت بگیرند. در بار دوم هم باید شما رصد کرده باشید، ارزیابی کرده باشید که بتوانید مشورت مجدد بدهید. این دو نقش، اصلا قابل انفکاک نیستند؛ نقش نظارت و نقش وضع سیاست». مطابق تعاریف مرتبط با سیاست‌های کلان (Anderson, 1975, p. 63; Dunn, 1981, p. 161; Tunzelmann, 2009) و نیز تعاریف ویژه سیاست‌های کلی نظام (Discenment Council, 2016, p. 24; Ansari, 2007, p. 85; Expediency)، در الگوی پیشنهادی، اولین چیزی که مورد توجه قرار خواهد گرفت، آرمان‌ها و اهداف می‌باشند که مبدأ الگوی کارآمد تدوین سیاست‌های کلی نظام، خواهند بود. در این الگو، آرمان‌ها و اهداف انقلاب اسلامی، دائما تجزیه و تحلیل شده و از مقایسه آن‌ها با وضعیت موجود، تدوین سیاست‌ها انجام می‌گیرد. در واقع، تدوین سیاست‌های کلی نظام، بر اساس آنالیز آرمان‌های انقلاب اسلامی انجام می‌گردد. به علاوه، توجه به اهدافی که قانون اساسی از سیاست‌های کلی نظام به دنبال آن بوده است، وجه دیگری می‌باشد که در ارائه الگو، مورد توجه قرار گرفته است؛ اعمال ولایت مقام معظم رهبری (Islamic Parliament Of The Islamic Republic Of IRAN, 2001, pp. 229&666&1323)، عدم مداخله در جزئیات و اجرائیاتی که برعهده قوای کشور است، پرهیز از ایجاد تشکیلاتی موازی دستگاه‌ها و نهادهای موجود در سه قوه (Islamic Parliament Of The Islamic Republic Of IRAN, 2001, pp. 681&692) و لزوم نظارت نافذ و فعالانه رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی نظام (Islamic Parliament Of The Islamic Republic Of IRAN, 2001, pp. 650& 659& 666 & 695)، مهم‌ترین مواردی هستند که در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی، مورد توجه قرار گرفته‌اند. همچنین آن‌چنان که مصاحبه‌شونده ۱ می‌گوید: «مشکل ما این است که این (سیاست‌ها) به اجرا نمی‌رسند و چون بازخورد از فضای واقعی ندارند، بعضا بد نوشته شده‌اند...دلیلش این است که نرفتنیم ببینیم که واقعیت‌ها چیست». لذا به منظور تکمیل چرخه سیاست‌گذاری و جلوگیری از تدوین سیاست‌هایی که بیش از حد انتزاعی و آرمانی باشند، اصل بازخوردگیری از شرایط موجود و سیاست‌های پیشین نیز یکی دیگر از اصولی است که در الگوی پیشنهادی، مدنظر خواهد بود. توضیح آنکه بازخوردی که حاصل از نظارت و ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام باشد، نقش بسزایی در واقعی و عملیاتی‌تر شدن سیاست‌ها خواهد داشت. به علاوه، توجه به تعریف «مسئله» که عبارت است فاصله میان وضع موجود و وضع مطلوب، در سراسر این الگو، رعایت شده است. در مجموع، در نظر گرفتن مفاهیم زیر و پایبندی به آن‌ها اصول اولیه این الگو را تشکیل می‌دهند: ۱. الزام‌آور بودن سیاست‌های کلی نظام ۲. لزوم اجتماع نقش‌های تدوین و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در یک نهاد

۳. آرمان‌پایه بودن سیاست‌های کلی نظام، توجه به اجرائیات و عدم مداخله در آن‌ها ۴. توجه به چرخه سیاست‌گذاری ۵. تعریف مسئله به‌عنوان فاصله میان وضع موجود و وضع مطلوب.

این الگو که در نتیجه کدگذاری مصاحبه‌ها و اسناد پژوهشی، با استفاده از روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، تولید شده است، از ۳ مرحله کلی تشکیل شده که در ادامه، هر کدام از آن‌ها تبیین خواهد شد.



شکل Error! No text of specified style in

تدوین

بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام، توسط رهبری را منوط به مشورت ایشان با مجمع دانسته است؛ «آنجا در واقع یک شأن مستشاری به مجمع تخصیص داده شده است» (مصاحبه‌شونده ۱). بنابراین اولین گام در الگوی پیشنهادی، به تدوین سیاست‌های کلی نظام، مربوط می‌شود. این مرحله، مبتنی بر ۵ گام طراحی شده است که در ادامه، به ارائه آن‌ها پرداخته خواهد شد.

۱. تعیین شبکه آرمان‌ها

تعیین شبکه آرمان‌ها مبتنی بر دو مرحله زیر محقق خواهد شد:

الف. احصای آرمان‌ها

مصاحبه‌شونده ۵ در پاسخ به این سوال که چه فرآیند شفاف‌تری برای تدوین سیاست‌های کلی نظام، می‌تواند مناسب باشد، پاسخ می‌دهد: «از آرمان شروع می‌شود. آرمان‌های انقلاب اسلامی باید همواره تجزیه و تحلیل بشوند و نسبت ما با آن‌ها تعیین بشود». هم‌چنین با توجه به تعاریفی که از سیاست کلان ارائه گردید، این سیاست‌ها، واسط میان آرمان‌ها و اجرائیات هستند، لذا احصای آرمان‌ها نخستین گام در تدوین سیاست‌های کلان می‌باشد. آرمان‌ها در واقع، جهت حرکت را تعیین می‌نمایند. در نظام جمهوری اسلامی ایران، معتبرترین سندی که می‌توان آرمان‌های حکومت را از آن استخراج نمود، قانون اساسی است. بررسی قانون اساسی، آرمان‌های نظام را تعیین خواهد نمود. در جدول زیر، برخی از آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی که در قانون اساسی به آن‌ها اشاره شده است، مشاهده می‌شود:

جدول ۱. برخی از آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی

ردیف	آرمان مستخرج از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	منبع
۱	کرامت انسان	اصل دوم، بند ۶
۲	آزادی انسان توأم با مسئولیت در برابر خدا	اصل دوم، بند ۶
۳	فضایل اخلاقی	اصل سوم، بند ۱
۴	آگاهی عمومی	اصل سوم، بند ۲
۵	نهی استعمار و استبداد	اصل سوم، بندهای ۵ و ۶

ردیف	آرمان مستخرج از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	منبع
	آزادی	اصل سوم، بند ۷
۶	مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت	اصل سوم، بند ۸
۷	عدالت	اصل سوم، بند ۹
۸	خودکفایی	اصل سوم، بند ۱۳
۹	امنیت	اصل سوم، بند ۱۴
۱۰	حمایت از مستضعفان جهان	اصل سوم، بند ۱۶
۱۱	امربه معروف و نهی از منکر	اصل هشتم
۱۲	خانواده محوری	اصل دهم
۱۳	اتحاد ملل اسلامی	اصل یازدهم
۱۴	آزادی اقلیت‌های دینی	اصل دوازدهم
۱۵	حفظ حقوق زنان	اصل بیست و یکم

ب. اولویت‌بندی آرمان‌ها

پر واضح است که برخی از آرمان‌ها اهمیت بیشتری نسبت به سایرین دارند. در این مرحله، اولویت‌بندی میان آن‌ها انجام خواهد شد. البته اولویت‌بندی آرمان‌ها نیازمند آنالیز آن‌ها است. مصاحبه‌شونده ۵ در این زمینه، می‌گوید: «آنالیز آرمان باید مقابلتان باشد... مجمع باید روی آرمان، سوار باشد». فهم دقیق ماهیت هر کدام از آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی، مقدمه اولویت‌بندی صحیح آن است. برای اولویت‌بندی آرمان‌ها می‌توان از معیارهایی استفاده نمود. این معیارها با استفاده از روش‌های مختلفی از جمله روش دلفی، قابل دست‌یابی هستند. هم‌چنین برای اولویت‌بندی آن‌ها می‌توان از یکی از روش‌های تصمیم‌گیری چند متغیره استفاده نمود. ANP، AHP، Topsis و... روش‌هایی هستند که با توجه به تعداد آرمان‌ها و نیز معیارهای اولویت‌بندی، می‌توان بهترین آن‌ها را انتخاب نمود.

برش موضوعی آرمان‌ها

در گام دوم، تعیین این که هر کدام از آرمان‌های گام اول، در چه حوزه‌هایی از عرصه اجتماع و حاکمیت، بروز و ظهور می‌یابند، در دستور کار قرار می‌گیرد. برای مثال، عدالت که یکی از آرمان‌های نظام است، در حوزه‌هایی همچون آموزش، اشتغال و بهداشت و درمان، تجلی می‌یابد؛ بنابراین، برش موضوعی این آرمان، مفاهیمی از جمله عدالت آموزشی، عدالت شغلی و عدالت درمانی را ایجاد می‌کند.

تعیین نقاط آرمانی

در گام سوم، نقطه آرمانی و ایده‌آل نظام، در هر کدام از برش‌های موضوعی، ترسیم می‌گردد. در واقع مطابق ادبیات مسئله‌شناسی، سیاست‌گذار در این گام، در حال تدوین وضع مطلوب می‌باشد. برای نمونه، در برش موضوعی عدالت آموزشی، امکان بهره‌مندی همه افراد ۶/۵ سال، تمام، از خدمات آموزشی یکسان، می‌تواند یک نقطه آرمانی، ذیل عدالت آموزشی به حساب آید. به عبارتی، سیاست‌گذار سیاست‌های کلی نظام، در این مرحله و مرحله قبل، می‌کوشد تفسیر خود را از آرمان‌ها بیان نماید. در مرحله قبل با برش موضوعی آرمان‌ها، یک گام به تفسیر آن‌ها نزدیک شده و در این مرحله، با تبیین دقیق درک خود از برش موضوعی انجام شده، آرمان را یک گام دیگر به مرحله اجرا نزدیک نموده است. در مثال مذکور، می‌توان نرخ بهره‌مندی از امکانات آموزشی یکسان را یکی از شاخص‌های عدالت آموزشی دانست^۱. خروجی کار سیاست‌گذار سیاست‌های کلان در این مرحله، تولید شاخص‌های سیاست‌های کلی نظام است. این شاخص‌ها معیارهای شفاف، دقیق و قابل سنجشی هستند که میزان تحقق سیاست‌های کلی

۱. پر واضح است که استفاده از مثال، تنها برای شفاف شدن الگوی پیشنهادی است و در شرایط واقعی، تحقق هر کدام از مراحل این الگو، نیازمند پژوهش‌ها و مطالعات گسترده‌ای می‌باشد.

نظام را نشان خواهند داد و آن‌چنان که مصاحبه‌شونده ۴ معتقد است: «اگر شاخص اندازه‌گیری نداشته باشیم نمی‌توانیم مشخص کنیم [یک سیاست] چقدر انجام شده و چقدر انجام نشده. [سیاست] قابل ارزیابی نیست. نمی‌توانی بازخورد بگیری».

برش زمانی

پس از اینکه در مرحله سوم؛ سیاست‌گذار، شاخص مورد نظر خود را با توجه به نقطه آرمانی تعیین نمود، می‌بایست عنصر زمان را نیز دخیل نماید. در گام چهارم، عنصر زمان که مداخله آن، مستلزم توجه به اقتضات اجرایی و عملیاتی می‌باشد، به کار گرفته خواهد شد. این گام می‌بایست با توجه به بررسی وضعیت موجود و شرایط فعلی انجام گیرد:

الف. بررسی وضعیت موجود

تعیین وضعیت نقطه صفر هر کدام از شاخص‌ها، مستلزم ارزیابی آن‌ها است. فاصله میان وضع موجود و وضع مطلوب، می‌تواند زمان‌بندی عملیاتی هر کدام از سیاست‌های کلی نظام را مشخص نماید. در واقع، بررسی وضعیت موجود هر کدام از شاخص‌ها که نقاط آرمانی را هدف قرار داده‌اند، گام‌های زمانی رسیدن به آن نقطه را معین خواهد کرد. این بررسی نشان خواهد داد که کدام یک از شاخص‌ها در دسترس‌تر و تحقق کدام یک زمان‌برتر است. هم‌چنین، می‌توان نسبت تحقق آرمان‌ها را در هر دوره از ارزیابی، تعیین نمود و سیاست‌های بعدی را بر مبنای آن تنظیم کرد. مصاحبه‌شونده ۵ در این خصوص می‌گوید: «باید آن (آرمان) را بگذارد جلویش و شروع کند نسبت حال حاضر را با او بسنجد و مبتنی بر پر کردن خلأ حال حاضر با وضع مطلوب، سیاست بدهد». هم‌چنین آسیب عدم بازخوردگیری از وضع موجود که یکی از آسیب‌های فعلی سیاست‌های کلی نظام به شمار می‌رود (مصاحبه‌شونده ۵، مصاحبه‌شونده ۱، مصاحبه‌شونده ۴)، با استفاده از ارزیابی شاخص محور، مرتفع خواهد شد.

ب. تعیین بازه زمانی

در این گام که ماهیتی از جنس ارزیابی و نظارت دارد، وضع موجود با توجه به شاخص مرحله قبل، ارزیابی می‌گردد. سپس، با توجه به فاصله میان وضع موجود و وضع مطلوب، برش زمانی برای تحقق نقطه آرمانی، در دستور کار قرار می‌گیرد. توضیح آن که مطابق ادبیات مسئله‌شناسی، مسئله عبارت است از فاصله میان وضع موجود و وضع مطلوب؛ در واقع در این مرحله از گام چهارم، سیاست‌گذار در حال شناسایی دقیق مسئله می‌باشد. یکی از خصوصیات سیاست کلان که در بخش‌های گذشته به آن اشاره شد، آینده‌نگری همراه با واقع‌بینی است. مطابق این ویژگی، سیاست کلان، یک درجه عینی‌تر از آرمان بوده و معطوف به آینده مشخص، می‌باشد؛ بنابراین، پس از اینکه فاصله میان وضع موجود و وضع مطلوب، مورد سنجش قرار گرفت، با توجه به اقتضات موجود و نگاهی واقع‌بینانه و نه بر اساس آرمان‌اندیشی صرف، هدف‌گذاری‌های بلندمدت در چارچوب نیل به هر کدام از نقاط آرمانی، انجام می‌گردد. در واقع، رسیدن به نقطه آرمانی، مبتنی بر واقعیات موجود، در برش‌های زمانی مشخصی، هدف‌گذاری می‌شود. به واسطه آن‌چه در این گام، تعیین می‌گردد، می‌توان عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نهادهای تقنینی و قضایی را نیز بدون مداخله در جزئیات و اجرائیات ارزیابی نمود.

اتخاذ سیاست‌های کلی نظام

به هر روی، پس از اینکه برش‌های زمانی رسیدن به نقطه آرمانی نیز انجام شد، می‌توان سیاست‌های کلی نظام را در گام پنجم، اتخاذ نمود. مرحله اتخاذ سیاست‌های کلی، از این جهت به‌عنوان یک گام مجزا در نظر گرفته شده است که اولاً نگارش متن سیاست، به‌گونه‌ای که به دور از هرگونه ابهام و مغلق‌گویی باشد، دارای اهمیت است و ثانیاً می‌بایست جمع‌بندی آن‌چه در گام‌های پیشین، انجام شده، در این گام صورت پذیرد.

تبیین

پس از تدوین سیاست، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و ابلاغ آن توسط مقام معظم رهبری، وظیفه تبیین، برعهده مجمع قرار می‌گیرد. این وظیفه که تا کنون در فرآیند سیاست‌های کلی نظام، مغفول واقع شده است، روند راهبری و تسهیل‌گری سیاست‌ها را در دستور کار قرار می‌دهد. برقراری ارتباط با سایر نهادها و دستگاه‌های کشور و تبیین و تشریح سیاست‌های کلی نظام، برای آن‌ها وظیفه‌ای است که مجمع می‌بایست آن را انجام دهد. مصاحبه‌شونده ۱ در این زمینه، می‌گوید: «مجمع باید با تک‌تک مسئولین امر تعامل بکند. وارد مسیر تسهیل‌گری بشود. بگوید خب آقا مثلا وزارت علوم، تو قرار است مرجعیت علمی را در منطقه به وجود بیاوری. تو یکی از کسانی هستی که این کار را باید انجام بدهی. خب برنامه‌ات چیست؟ اصلا می‌خواهی چه کار کنی؟ خب او هم می‌گوید تو اول بگو از مرجعیت علمی منظورت چیست تا من بگویم من چه برنامه‌ای دارم؟ پس مجمع وارد فضای تبیین سیاست‌ها می‌شود؛ یعنی درست برای مخاطب، تبیین می‌کند که منظور از این واژه، منظور از این عبارت، این است. اگر تو به این اهداف رسیدی، یعنی این کارها رخ داده است. اگر مثلا تعداد، کیفیت و تأثیرگذاری مقالات ما به این وضعیت رسید، یعنی این مرجعیت علمی رخ داده است». ارتباط با نهادها و دستگاه‌های مرتبط و تبیین و تشریح سیاست کلی برای آن‌ها مستلزم تهیه نگاهت نهادی سیاست‌های کلی نظام است. از این طریق، تبیین سیاست‌های کلی نظام، برای دستگاه‌هایی که بیشترین نقش را در هرکدام از سیاست‌ها برعهده دارند، در اولویت قرار خواهد گرفت. به علاوه، برداشت نهاد سیاست‌های کلی نظام، از واقعیات، مسائل و شرایط کشور، برای سایر دستگاه‌ها و نهادها روشن می‌شود که این امر به تحکیم مرجعیت در سیاست‌های کلی، کمک خواهد کرد. در واقع، مرحله تبیین سیاست‌های کلی نظام که پس از تدوین آن‌ها مستلزم تهیه نگاهت نهادی این سیاست‌ها می‌باشد، می‌تواند آسیب‌هایی از جمله عدم تعامل نظام‌مند با سایر دستگاه‌ها و نهادهای کشور و نیز فقدان مرجعیت در سیاست‌های کلی را مرتفع نماید. آن‌چنان که مصاحبه‌شونده ۱ تأکید می‌کند: «شما باید نهادهای مورد نظر در مورد حکم سیاستی را مشخص کنید. آن‌ها را صدا کنید، بگویید که این سیاست را رهبری به شما ابلاغ کردند. این حکم به شما مربوط است شما می‌خواهید چه کار کنید در این مورد؟ نگاهت نهادی باید تدوین شود».

نظارت

همان‌گونه که در بخش آسیب‌شناسی از نظر گذشت، نظارت مجمع، بر سایر نهادها و دستگاه‌های کشور، نظام‌مند نیست. تنها نهادی که در حال حاضر، سازوکار نظارت بر آن، وجود دارد، مجلس شورای اسلامی است. بستر لازم برای نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، از طریق تولید شاخص، فراهم می‌گردد. در واقع با استفاده از ارزیابی وضعیت موجود شاخص‌ها در بازه‌های زمانی معین، می‌توان سیاست‌های کلی نظام را مورد ارزیابی و به تبع آن، نظارت قرار داد. مصاحبه‌شونده ۴ در این زمینه، معتقد است: «اگر شاخص اندازه‌گیری نداشته باشیم، نمی‌توانیم مشخص کنیم [سیاست] چقدر انجام شده و چقدر انجام نشده است. قابل ارزیابی نیست. نمی‌توانی بازخورد بگیری». به علاوه، تعیین نگاهت نهادی هرکدام از سیاست‌های کلی، مؤلفه دیگری است که سازوکار نظارت را فراهم می‌آورد. مصاحبه‌شونده ۵ در ارتباط با اهمیت شاخص و نگاهت نهادی در ارزیابی و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، می‌گوید: «من معتقدم نگاهت نهادی و رصد شاخص‌های اصلی راهبری سیاست‌های کلی، آن چیزی است که ما متأسفانه الان ضعف داریم». نکته مهم این است که نباید به بهانه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، در وظایف سایر نهادها و دستگاه‌ها مداخله انجام گیرد. در واقع ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، به معنای ارزیابی جهت حرکت دستگاه‌ها و نهادهای کشور و انطباق آن با سیاست‌های کلی نظام است. کدگذاری‌ها و تحلیل یافته‌های پژوهش، حاکی از این است که عمده تمرکز در رابطه با نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، چه در متون پژوهشی و چه در مصاحبه با خبرگان، معطوف به قوای سه‌گانه است. حال آنکه نظارت نظام‌مند بر سایر دستگاه‌ها و نهادهایی که مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری فعالیت می‌کنند، علاوه بر اینکه مطابق قانون اساسی و نیز مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ضروری است، می‌تواند زمینه‌ساز نظارت

بر قوای سه‌گانه نیز باشد. هم‌چنین اهتمام به نظارت بر این نهادها، شائبه برخورد سیاسی با نهاد سیاست‌های کلی نظام را برطرف خواهد کرد. به‌علاوه، در رابطه با ضمانت اجرا نیز می‌توان سازوکار روان‌تری را در نهادهای زیرمجموعه مقام معظم رهبری، پیش‌بینی نمود. به این صورت که یکی از معیارهای انتصاب یا عدم انتصاب رؤسای سازمان‌ها یا فرماندهان نیروهای نظامی یا انتظامی مذکور، حدنصاب انطباق عملکرد آن‌ها با سیاست‌های کلی باشد.

جمع‌بندی

با توجه به تعاریف، سیاست‌های کلان، می‌بایست در سه حوزه ماهیت، فرآیند و نهاد واضح دارای استانداردهای زیر باشند:

جدول ۲. استانداردهای سیاست‌های کلان به تفکیک سه حوزه مفهومی ماهیت، فرآیند و نهاد واضح

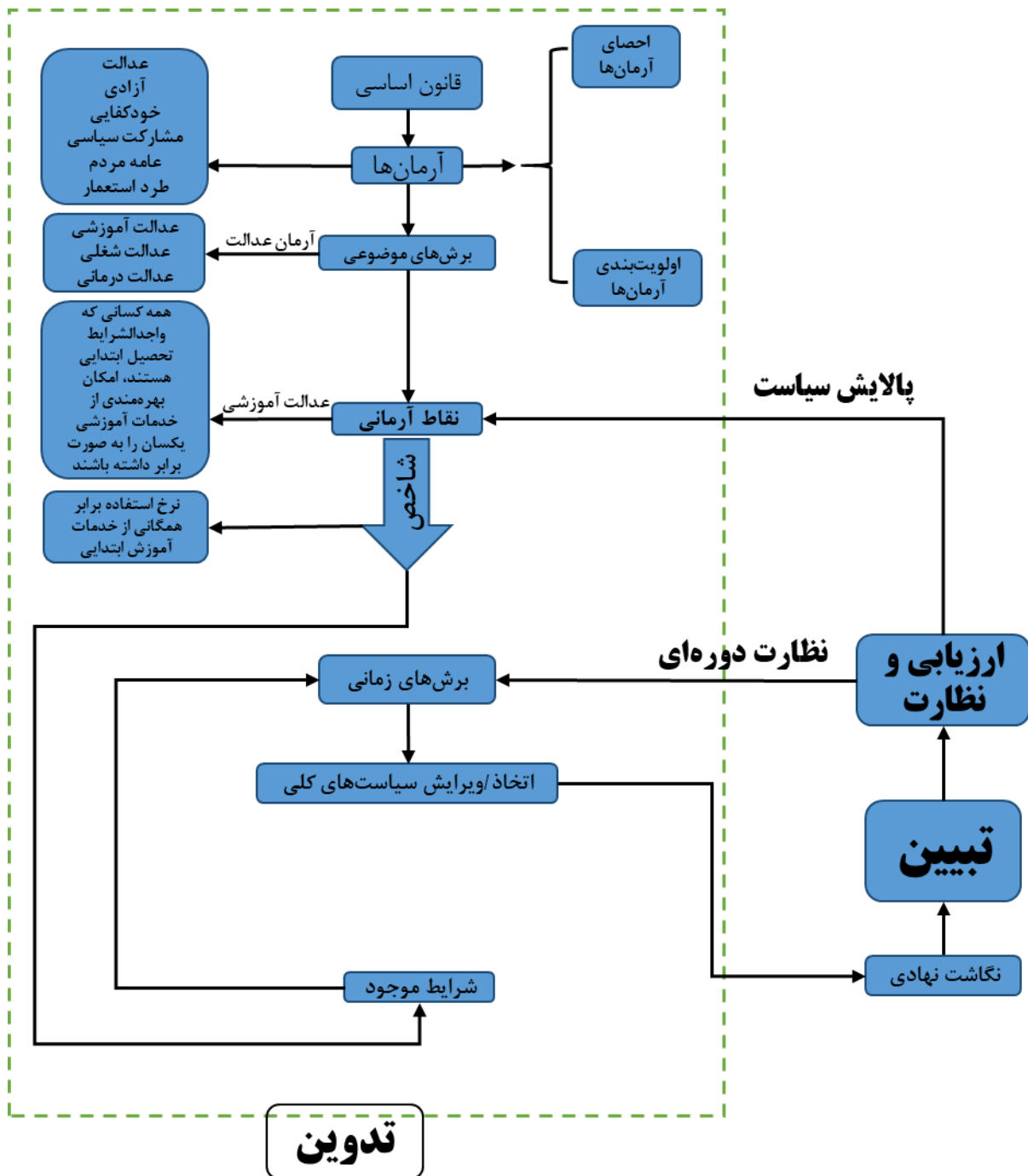
حوزه مفهومی	استانداردهای ناظر به هر حوزه مفهومی
ماهیت	واسط میان آرمان‌ها و اجرائیات بوده و آرمان‌ها را به اجرائیات متصل نماید. / متناسب با اقتضاتات عصری، به تفسیر و اولویت‌بندی آرمان‌ها بپردازد. در بازه زمانی بلندمدت، جهت حرکت قوای حاکمیتی و نیروهای فعال جامعه را تعیین نماید. / در جزئیات و اقتضاتات اجرایی، مداخله نداشته باشد.
فرآیند	تمامی مراحل سیاستگذاری را از مسئله شناسی تا ارزیابی و نظارت در خود جای داده و متناسب با هر کدام، سازوکار مدونی داشته باشد. آرمان محور (نه اقتضاء محور) باشد. / به چرخه سیاستگذاری و بازخوردگیری از مراحل قبلی پایبند باشد. / امکان پالایش و بازنگری در سیاست‌ها در آن وجود داشته باشد. / با استفاده از نظرات همه ذی‌نفعان، نخبگان و کارشناسان، در پی رفع شکاف‌های اجتماعی باشد.
نهاد واضح	قدرت اعمال مرجعیت در حوزه‌های مربوط به سیاست‌های کلان را داشته باشد. / دارای ساختار چابک کارشناس محور باشد. / متخصصین سیاستگذاری در کنار نیروهای متخصص هر حوزه، نقش پررنگی در آن داشته باشند. / به واسطه شأن تخصصی و علمی خود، توانایی تعامل با نهادهای علمی- پژوهشی را داشته باشد. / به واسطه شأن و جایگاه سیاسی خود توانایی تعامل با دستگاه‌ها و نهادهای اداری و اجرایی را داشته باشد.

«با توجه به جدول فوق، الگوی کارآمد تدوین سیاست‌های کلان، الگویی است که مبنای تدوین سیاست را آرمان‌های جامعه، قرار داده، تمام مراحل چرخه سیاستگذاری را با حضور ذی‌نفعان، نخبگان و کارشناسان مربوطه، در خود جای داده و به اتخاذ سیاست‌هایی منجر گردد که دارای شرایط زیر باشند:

۱. در بازه زمانی بلندمدت، جهت کلی حرکت قوای حاکمیتی و سایر نیروهای فعال جامعه را تعیین نماید.
 ۲. در بازه‌های زمانی معین، امکان سنجش میزان تحقق آن در کشور، به صورت نظام‌مند وجود داشته باشد.
- هم‌چنین آسیب‌های سیاست‌های کلی نظام، در سه حوزه ماهیت، فرآیند و نهاد واضح به شرح زیر می‌باشد:

جدول ۳. آسیب‌های فرآیند تدوین سیاست‌های کلی نظام به تفکیک سه حوزه مفهومی ماهیت، فرآیند و نهاد واضح

حوزه مفهومی	آسیب‌های ناظر به هر حوزه مفهومی
ماهیت	ابهام در تعریف سیاست در میان دست‌اندرکاران / مشخص نبودن مرز مداخله در جزئیات تکثر و عدم انسجام و هماهنگی در سیاست‌های کلی نظام / عدم تعادل در دوگانه آرمان‌گرایی- اجرا محوری
فرآیند	عدم وجود استاندارد و الگوی مدون در تدوین سیاست / وجود فرآیند ناقص سیاستگذاری در مجمع / اقتضاء محور (نه آرمان محور) بودن کم‌توجهی به چرخه سیاستگذاری، بازخوردگیری و پالایش سیاستی / سازوکار مبهم نظارتی / عدم استفاده از شاخص و نگاهت نهادی در ارزیابی و نظارت
نهاد واضح	تبدیل شدن مجمع، به مشاور منفعل / ساختار اداره محور (نه کارشناس محور) / عدم ارتباط و تعامل چارچوب‌مند با اندیشکده‌ها و سایر دستگاه‌ها و قوای حاکمیتی / کم‌کاری نهادهای پژوهشی مجمع / تمایل به مداخله در جزئیات و اقتضاتات اجرایی / بافت جمعیتی مسن (در اعضای شورای مجمع) / استفاده از نیروهای (سیاسی) سایر قوا در مناصب دبیرخانه مجمع



شکل ۲. الگوی کارآمد تدوین سیاست‌های کلی نظام.

References

1. A. Jawan, Jayum. (2011). Malaysian politics & government. (M. Khorshodi & F. Soltani, Trans.). Ghazvin: Sayegostar [In Persian]
2. Alvani, Seyyed mehd. (2001). Public Policy-Making. Samt [In Persian]
3. Anderson. (1974). public policy-making. New York: Praeger.
4. Anderson. (1975). Public Policy Making. New York: Praeger.
5. Anderson. (1984). Public Policy & Politics in America. California Brooks University: Cole Publishing Company.
6. Ansari, Majid. (2007). The position of general policies of the system in the legislative system in Iran". Proceedings of the conference of the 100th year of the legislation. Tehran: Islamic Parliament Research Center Of The Islamic Republic Of IRAN [In Persian]

7. Ashtarian, Kiomars. (2001). Political competitions and challenges in Iran today (A collection of published articles). Tehran: Printing and Publishing Organization of the Ministry of Culture and Islamic Guidance [In Persian]
8. Ashtarian, Kiomars. (2010). GRAND POLICIES AND PHILOSOPHICAL FOUNDATION OF POLITICAL REGIME. LAW AND POLITICAL SCIENCE, 40(1), 1-22 [In Persian]
9. Ashtarian, Kiomars. (2012). An introduction to the method of cultural policy. Tehran: Jamee shenasan [In Persian]
10. Berman, Paul. (1978). The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy. Santa Monica, California: RAND Corporation.
11. Center for Strategic Assessment of Implementing Macropolicies. (2021). The geometry of the general policies of the system: analysis and enumerate of the verdicts of the general policies of the system. Tehran: Expediency Discretion Council [In Persian]
12. Creswell, J.W. (2005). Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research (2nd edition).
13. Danaee Fard, Hassan; Ghasemi, Seyed Ahmadreza; Kordnaeij, Asadollah; & Khaef Elahi, Ahmad. (2019). Understanding Psychological Safety Formation Process in Iranian Governmental Industry Managers: A Study on Glaser's Approach in GT. ORGANIZATIONAL RESOURCES MANAGEMENT RESEARCH, 9, 49-72 [In Persian]
14. Dr. Rezaei in the honoring ceremony of the chosen ones of the first public gathering of scholars; We need the courage of scholars to create change. (2022, August 10). Retrieved August 10, 2022, from <https://b2n.ir/u11091> [In Persian]
15. Dror, Y. (1975). SOME FEATURES OF A META-MODEL FOR POLICY STUDIES. Policy Studies Journal, 3(3), 247-255.
16. Dror, Y. (1988). Public Policy Making Reexamined. San Francisco: Chandler.
17. Dunn, William. (1981). "Public Policy Analysis": An Introduction. Prentice Hall.
18. Esmaeili, mohsen; & Tahan nazif, hadi. (2009). Analysis of the Nature of the Institution of the General Policies of the Islamic System in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran. The Quarterly Journal of Islamic Law Research, 9(28), 93-127 [In Persian]
19. Expediency Discretion Council. (2016). General Policies: announcement of the Supreme Leader by the end of 2015. Tehran: Expediency Discretion Council [In Persian]
20. Expediency Discretion Council. (2023). The history of the formation of the Expediency Discretion Council. Retrieved from <https://maslahat.ir/0001JK> [In Persian]
21. Expediency Discretion Council. Monitoring the good implementation of the general policies of the system (2014) [In Persian]
22. Ghazi, Ali. (2001). Constitutional law and political institutions. Tehran: Mizan [In Persian]
23. Gheleji, Hossein. (2014). Macro-Policy in Iran, United States, France, Turkey, and Malaysia; A Comparative Study. Tehran University, Tehran [In Persian]
24. Gholami, Ali; & Bahadori Jahromi, Ali. (2013). Meaning, Nature and Supervision of the Implementation of General Policies of Government. Quarterly Journal of Public Law Knowledge, 2(3), 51-72 [In Persian]
25. Goodin, Robert E; Moran, Michael; & Rein, Martin. (2008). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press.
26. Greenaway, John. (2004). The Evolution of a Meta-Policy. BJPIR, (VOL 6), 507-526.
27. Guba EG, Lincoln YS. Competing paradigms in qualitative research. In: Denzin NK, Lincoln YS, editors. Handbook of qualitative research. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.; 1994. p. 105-17.
28. Islamic Parliament Of The Islamic Republic Of IRAN. (2001). Annotated deliberations of the Constitutional Revision Council of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Islamic Parliament Of The Islamic Republic Of IRAN [In Persian]
29. Khamenei, Ali. (2001, March 10). Leader Imparts General Policies of system. Retrieved February 12, 2021, from <https://khl.ink/f/3055> [In Persian]
30. Lasswell, Harold. (1971). A Pre-View Of Policy Sciences. New York: American Elsevier Pub.Co.
31. Martin, Patricia Y.; & Turner, Barry A. (1986). Grounded Theory and Organizational Research. The Journal of Applied Behavioral Science, 2(22).
32. Mesbahi Moghadam, Gholamreza. (2018). Legislation still belongs to the Islamic Parliament. Retrieved from isna.ir/xd3Xkp [In Persian]
33. Muller, Pierre. (1999). Public policy. (H. R. Malek Mohammadi, Tran.). Tehran: Dadgostar-Mizan [In Persian]
34. Musazadeh, ebrahim. (2008). Some Reflection on the Concept, Nature, and Legal Status of General Policies of the Regime. Islamic Law, 5(17), 151-178 [In Persian]
35. Office of Legal Studies. (2008). Examining the nature and limitations of monitoring the good implementation of the general policies of the system. Tehran: Islamic Parliament Research Center Of The Islamic Republic Of IRAN [In Persian]
36. Smith, Kevin B.; & Larimer, Christopher W. (2017). The Public Policy Theory Primer [In Persian]. (B. Attarzadeh, Tran.). Tehran: Elmi-Farhangi Publishing Co.
37. The New Partnership for Africa's Development. (2006). Macro-Policy Formulation Process: Challenges For The Legislature For Enhancing Pro-Poor Policy Making And Implementation. Johannesburg: NEPAD.
38. Tunzelmann, N. (2009). macro-policies formulation process: challenges for the legislature.
39. Vahid, Majid. (2007). A discussion in cultural policy. Politics Quarterly, 37(3), 287-306 [In Persian]
40. Zarei, Mohammadhosein. (2004). Iran's legislative system and the position of the Expediency Discretion Council. A Quarterly Journal of Strategy, 12(34), 320-333 [In Persian]