



Factors and Contexts in the Design and Implementation of General Policies

Ali Ahmadi¹ 

1. Ph.D in National Security Studies, National Defense Faculty, Supreme National Defense University, Tehran, Iran.
ali_ahmadi200887@yahoo.com

Abstract

The fundamental role of politics in shaping or adapting to the environment is the focus of this article. Since both politics and the environment can be dynamic and variable systems, striking a balance between the two is a constant challenge. The two approaches of the dynamic environment of general policies and the leadership of the environment by general policies are more prominent in creating a balance between these variables. In the dynamic environment of general policies, the policymaker must not only have the ability to image the future situation, but must also be able to convey this image to hierarchies and agents and design a new behavioral pattern; be effective in changing the context, so that in general policy the context alone is not decisive. In this research, in order to understand and accurately identify the context and factors of the formation and implementation of general policy during the years 1368-1403 (Vision Document, 7 five-year policy packages and 37 general policy titles), a descriptive-inferential method was used. In this study, the following findings were obtained: The state of general policies in the three stages under study has distinct aspects and contexts. Structurally, the multiplicity and plurality of policies, lack of convergence, and horizontal fragmentation are evident in the first and second stages and are reduced in the third stage. A conflicting behavioral pattern in the implementation of policies is evident in all three stages. Determining factors such as the attitude towards the nature of general policies and the attitude towards society and the relationship between general policies and implementers are still ambiguous and uncertain. Among the four development patterns: gradual, continuous, discontinuous, and hypercompetitive; the trend of general policies is consistent with the horizontal and vertical discontinuous development pattern. Finally, it was concluded that general policies, although designed as a shortcut to change the environment to achieve goals, have acted more as a variable dependent on the environment, considering the dynamics of their environment. Furthermore, although the change in the diversity and plurality of policies and the process of their formation is evident as a hard reality, attention to soft facts such as shared values, mindsets, and capabilities in formulating and implementing general policies among policymakers, implementers, and stakeholders is a shortcoming and missing link in formulating and implementing clear policies.

Keywords: Expediency Council, policymaking, public Policy, pontext and general policy environment.

Extended Abstract

Purpose

General policy is oriented towards ideals, yet policymakers cannot ignore contextual constraints. The context of general policy addresses what policy is, where it is processed, by whom, and in what environment it is formulated. This study aims to identify and analyze the factors and contexts that shape the formation, adoption, and implementation of general policies in Iran. The paper pursues three questions: what are the drivers of general policy formation and implementation; what are the determining factors; and what factors and contexts influence the design and implementation of general policies?

Design/methodology/approach

This qualitative study employs an inferential method to describe the state of general policies. The scope covers the period 1367–1403 (1988–2024) and includes the country's twenty-year vision document, 37 general policy titles, and 7 general policy packages of five-year plans. Data were collected through documentary-library research and analysis of relevant policy documents.

Findings

The relationship between context and general policy is realized through six aspects: ideals; realities and drivers; obstacles and shortcomings; status of general policy; determinants; and paths to realization. The need for general policy emerged in the Constitution (Article 11 and Article 110) and was first implemented in 1988. Analysis reveals three stages: formulation of development programs; general thematic policies; and reviewing the process of preparing general policies.

Policy changes arise from three conflicting pairs in policymakers' attitudes: guidance vs. executive management; normative vs. advisory; and simple vs. complex society. Behavioral patterns of governments show four characteristics: conflict with policy goals; replacing dynamic with leadership approaches; conflicting patterns across governments; and perceiving policies as recommendations rather than legal rules. The dominant behavioral pattern has not transformed into a new alternative, resulting in horizontal and vertical discontinuity in policy implementation.

Research limitations/implications

This qualitative documentary study relies on publicly available policy documents and covers a limited temporal scope. Future research should complement these findings with empirical field studies, expand the temporal scope, and conduct comparative analyses.

Practical implications

Policy effectiveness requires shared understanding between policymakers and implementers. Coherence and integration in the conceptual model are essential for effective general policy preparation. Structural analysis provides a framework for understanding driving forces and anticipating change, as strategic response costs increase when the need for change becomes evident.

Social implications

Disparate behavioral patterns in policy implementation stem from planners' incomplete understanding of policy contexts. The path of general policies has followed divergent rather than convergent patterns. Addressing this requires a shared understanding of policy contexts among all stakeholders.

Originality/value

This paper offers a comprehensive analysis of factors and contexts shaping general policy design and implementation in Iran over a significant period. It provides a conceptual-theoretical model integrating ideals, realities, drivers, obstacles, determinants, and paths to realization. Its value accrues to policymakers, planners, and researchers interested in coherent and effective policy frameworks.

Keywords: Expediency Council, policymaking, public policy, context, general policy environment, policy implementation, strategic environment.

E-ISSN: 2345-2552 / Center for Strategic Research / Macro and Strategic Policies Macro and Strategic Policies

Macro and Strategic Policies Macro and Strategic Policies is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



Use your device to scan and read the article online



Citation: Ahmadi, Ali (2026). Factors and Contexts in the Design and Implementation of General Policies. Macro and Strategic Policies Macro and Strategic Policies, 14(53), e240452.
doi: 10.30507/jmsp.2026.549126.2845

عوامل و زمینه‌ها در طراحی و اجرای سیاست‌های کلی

علی احمدی^۱^۱ دانش‌آموخته دکتری مطالعات امنیت ملی، دانشکده امنیت ملی، دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران.
ali_ahmadi200887@yahoo.com

چکیده

نقش بنیادی سیاست در نحوه شکل‌دادن به محیط یا سازگاری با آن در کانون توجه این مقاله است. از آنجاکه هم سیاست و هم محیط هریک می‌توانند نظامی پویا باشند و متغیر، برقراری تعادل بین این دو، چالشی مستمر است. دو رویکرد پویایی محیط سیاست‌های کلی و رهبری محیط توسط سیاست‌های کلی در ایجاد توازن بین این متغیرها، برجسته‌تر است. در رویکرد پویایی محیط سیاست‌های کلی، سیاست‌گذار نه تنها باید توانایی تصویر وضعیت آینده را داشته باشد، بلکه باید قادر باشد تا این تصویر را به سلسله‌مراتب و کارگزاران منتقل کند و الگوی رفتاری جدید طراحی کند؛ در تغییر بستر مؤثر باشد، به‌گونه‌ای که در سیاست کلی تنها زمینه، تعیین‌کننده نباشد. در این پژوهش، برای درک و شناسایی دقیق زمینه و عوامل شکل‌گیری و اجرای سیاست کلی طی سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۶۸ (سند چشم‌انداز، ۷ بسته سیاستی پنج‌ساله و ۳۷ عنوان سیاست کلی) با روش توصیفی - استنباطی بررسی شد. در این بررسی، یافته‌های زیر به‌دست آمد: وضعیت سیاست‌های کلی در سه مرحله مورد بررسی، دارای وجوه و زمینه‌های متمایز است. از حیث ساختاری تعدد و تکثر سیاست‌ها، فقدان همگرایی و چندپارگی افقی در مرحله نخست و دوم مشهود و در مرحله سوم کاهش یافته‌اند. الگوی رفتاری متعارض در اجرای سیاست‌ها در هر سه مرحله آشکار است. عوامل تعیین‌کننده مانند نگرش به ماهیت سیاست کلی و نگرش نسبت به جامعه و نسبت سیاست‌های کلی با مجریان همچنان دارای ابهام و عدم قطعیت است. از میان الگوهای چهارگانه توسعه: تدریجی، مستمر، ناپوسته و فرا رقابتی، روند سیاست‌های کلی با الگوی توسعه ناپوسته افقی و عمودی انطباق دارد. درنهایت، این نتیجه حاصل گردید که سیاست‌های کلی هرچند به‌عنوان راهی میان‌بر برای تغییر محیط برای رسیدن به اهداف طراحی شده‌اند، اما بیشتر باتوجه به پویایی محیط خود به‌عنوان متغیر وابسته به محیط عمل کرده‌اند. افزون‌بر آن، هرچند تغییر در تنوع و تکثر سیاست‌ها و فرایند شکل‌گیری آن‌ها به‌عنوان واقعیت سخت مشهود است، بااین‌حال، توجه به حقایق نرم مانند ارزش‌های مشترک، ذهنیت‌ها و قابلیت‌ها در تدوین و اجرای سیاست‌های کلی میان سیاست‌گذاران، مجریان و ذی‌نفعان به‌عنوان کاستی و حلقه مفقود در تدوین و اجرای سیاست‌های آشکار است.

کلیدواژه‌ها: مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌گذاری، خط‌مشی عمومی، زمینه و محیط سیاست کلی.

شاپای الکترونیک: ۲۳۴۵-۲۵۵۲ / پژوهشکده تحقیقات راهبردی / فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

doi: 10.30507/jmsp.2026.549126.2845



مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظرهای مطرح‌شده در متن آن، به عهده نویسندگان و یا نویسنده مسئول مقاله است و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه سیاست‌های راهبردی و کلان نیست.

احمدی، علی (۱۴۰۵). عوامل و زمینه‌ها در طراحی و اجرای سیاست‌های کلی. سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۴(۵۳)، ۶۷-۱۰۴.
doi: 10.30507/jmsp.2026.549126.2845 e240452

مقدمه

سیاست کلی از یک سو، معطوف به آرمان‌هاست. از سوی دیگر، سیاست‌گذار نمی‌تواند بسیاری از محدودیت‌های زمینه‌ای و بافت‌های حقیقی را نادیده بگیرد؛ بنابراین نقش بنیادی سیاست در نحوه شکل‌دادن به محیط یا سازگاری با آن در کانون توجه قرار می‌گیرد. زمینه سیاست کلی به این مسئله می‌پردازد که سیاست کلی چیست و در کجا پردازش می‌شود، توسط چه کسی و در چه محیطی تدوین شده یا می‌شود. زمینه سیاست کلی، مجموعه شرایطی است که فرایند شکل‌گیری و محتوای سیاست تحت آن تعیین می‌شوند. در مورد بافت سیاست، مسئله اصلی این است که زمینه‌ها و محرک‌ها در تدوین و توسعه سیاست کدام‌اند؟ موانع و کاستی‌ها کدام‌اند؟ تدوین سیاست باید مشخص کند چه مشخصه‌هایی در ساختار سیاست و کدام جنبه‌های تعامل در حال تغییرند. چراکه سیاست کلی مطلوب آن سیاستی است که در درون آن عوامل و زمینه‌های شکل‌گیری و اجرای سیاست دقیق پیش‌بینی شده باشد. حدود و قلمرو تحقیق از حیث زمانی دربرگیرنده بازه زمانی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۴۰۳ است. از حیث موضوعی این پژوهش دربرگیرنده سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، ۳۷ عنوان سیاست کلی و ۷ بسته سیاست کلی برنامه‌های پنج‌ساله است که در مقاطع مختلف این بازه زمانی توسط رهبری انقلاب تعیین و ابلاغ شده است (مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ۱۴۰۲).

گزارش‌های متعدد از سوی سازمان‌ها و نهادهای مختلف، از عملکرد شش مجموعه سیاست‌های کلی برنامه‌ای در برنامه‌های شش‌گانه توسعه و همین‌طور سیاست‌های موضوعی، نشان می‌دهد که درصد کمی از سیاست‌های کلی تحقق‌یافته و بخش بزرگی از این سیاست‌ها اجرا نشده‌اند یا بسیار ناقص اجرا شده‌اند (احمدی، ۱۳۹۴)؛ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران؛ مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۱).

بازخوانی تجربه‌های گذشته، گویای این واقعیت است که فرایند سیاست‌گذاری، طراحی، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت، از شایستگی و توانایی کافی برای ایجاد پیشرفت و توسعه پایدار برخوردار نبوده است. دلایل عدم تحقق سیاست‌های کلی را می‌توان در چهار جنبه مورد توجه قرار داد. علت‌های مربوط به زمینه‌ها و بسترهای شکل‌گیری سیاست‌های کلی، علت‌های مربوط به فرایند تدوین و تصویب سیاست‌های کلی، علت‌های مربوط به محتوای سیاست‌ها و علت‌های مربوط به

جهت‌گیری‌ها یا اهداف اشتباه و نامناسب. در این پژوهش صرفاً علت‌های مربوط به زمینه‌ها و عوامل شکل‌گیری سیاست، طراحی و اجرا مورد بحث و مذاقه قرار می‌گیرد و در صورت ضرورت به برخی علت‌های دیگر اشاره می‌گردد.

مسئله اصلی این است که چگونه می‌توان با شناسایی عوامل و زمینه‌های شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های کلی، تجزیه و تحلیل وضع موجود (قوت‌ها و ضعف‌ها) سیاست‌های کلی را در جهت پیشرفت کشور به‌درستی استفاده کرد و آن را توسعه داد.

اهمیت این پژوهش در شناسایی عوامل و زمینه، فرصت‌ها و چالش‌ها و همین‌طور شناسایی وضع موجود (نقاط قوت و ضعف) و درنهایت میزان شکاف بین وضع موجود و مطلوب به‌منظور دستیابی به پیشرفت مناسب در پرتو سیاست‌های کلی در چهارچوب مدل مفهومی ارائه‌شده است. در صورت عدم توجه به شناسایی این عوامل و تلاش برای برطرف‌نمودن کاستی‌ها، تداوم گذشته و وضع موجود، آسیب‌های بی‌شماری را به پیشرفت کشور و جایگاه سیاست‌های کلی وارد خواهد ساخت.

پرسش اصلی پژوهش این است که سیاست‌های کلی با توجه به چه عوامل و زمینه‌هایی شکل گرفته و می‌گیرند و اجرا می‌شوند؟ پرسش‌های فرعی نیز عبارت‌اند از: محرک‌های شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های کلی کدام‌اند؟ عوامل تعیین‌کننده در شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های کلی کدام‌اند؟

۱. پیشینه پژوهش

اگرچه در رابطه با سیاست‌گذاری عمومی و خط‌مشی عمومی، آثار و نوشته‌های فراوانی اعم از آثار خارجی و صاحب‌نظران داخلی وجود دارد که ازجمله این آثار می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الوانی (۱۳۸۷) در مقاله «خط‌مشی عمومی و اجرا» ضمن توصیف دیدگاه‌های اجرایی خط‌مشی و ارتباط خط‌مشی با مجریان، به بررسی در زمینه ابزارهای اجرایی پیش‌بینی‌شده در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۳ پرداخته است.

اما مفهوم سیاست‌های کلی، مفهوم جدیدی در نظام حقوقی ایران است که متمایز از سیاست‌گذاری عمومی و خط‌مشی عمومی است. از این نظر فقر نظری و حتی عملی شدیدی در حوزه سیاست‌های کلی وجود دارد، باین‌حال دنیای فناوری نوین، اقتصادهای در حال تغییر، ترکیب جمعیتی در حال دگرگونی، دولت‌های در

حال اجرای اصلاحات و ترجیحات متغیر مردم، پرداختن به مباحث نظری و عملی در رابطه با سیاست‌های کلی، ضرورتی دوچندان است.

باین‌وجود به برخی پژوهش‌های مرتبط با موضوع می‌توان اشاره کرد: اسماعیلی و طحان نظیف (۱۳۸۷)، در تحلیلی به ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پرداخته‌اند. در این مقاله ضمن تبیین جایگاه سیاست کلی در نظام حقوقی ایران به چیستی و ماهیت سیاست نیز پرداخته‌اند.

حاج علی خمسه (۱۴۰۲)، در پژوهشی ماهیت‌شناسی سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، از حیث الزام‌آور بودن یا ارشادی و توصیه‌ای بودن سیاست‌های کلی پرداخته و سیاست‌های کلی را الزام‌آور می‌داند.

احمدی (۱۴۰۲)، در مقاله «فرایند شکل‌گیری سیاست‌های کلی (فکر، طراحی و تغییر) و نقش رهنمودهای حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی)»، ضمن برشمردن کاستی‌های فرایند شکل‌گیری سیاست کلی به‌ویژه در مقطع زمانی قبل از سال ۱۳۹۰ نبودن وحدت نظری و فقدان رویکرد واحد بر مجموعه سیاست‌های کلی نظام را از جمله علت‌های عدم تحقق سیاست‌های کلی برمی‌شمارد و فرایند شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های کلی را در یک چرخه تکاملی در شش مرحله ارائه می‌کند.

احمدی (۱۴۰۴)، در تحلیلی اهداف سیاست کلی با بهره‌گیری از رهنمودهای مقام معظم رهبری را بررسی نموده است. در این مقاله با برشمردن اهداف ضمنی و صریح سیاست‌های کلی تعدد و تکرار اهداف سیاست‌های کلی و بعضاً تکرار و تعارض این اهداف را از جمله علت‌های عدم تحقق سیاست‌های کلی دانسته و با توجه به بایدها و نبایدهای سیاست‌گذاری، پیشنهاد بازنگری سیاست‌های کلی را مطرح نموده است. کاربست و نوآوری این پژوهش در بررسی و شناسایی زمینه‌ها و عوامل سیاست‌های کلی و نقش آن‌ها در تحقق یا عدم تحقق سیاست‌های کلی است.

۲. چهارچوب نظری و ادبیات موضوع

اغلب پژوهشگران پذیرفته‌اند که زمینه‌ها و عوامل شکل‌گیری هر سیاست کلی خاص و منحصر به فرد است؛ اما تلاش در جهت هم‌راستاسازی فرایند شکل‌گیری، محتوای و زمینه‌های تدوین سیاست کلی اختلاف‌نظرهایی ظاهر می‌شود. آیا زمینه و عوامل شکل‌گیری سیاست کلی است که معین می‌کند سیاست باید چگونه شکل بگیرد یا اینکه در واقع این سیاست کلی است که زمینه را تغییر می‌دهد و می‌سازد؟ تنش بین سازگاری و انتخاب در تاریخچه مطالعات راهبردی برجسته است. گاهی ساختار

و فرایندهای موجود با فرهنگ، ساختار و فرایندهای مورد نیاز برای تحقق سیاست کلی متناسب نیست و حتی ممکن است در تضاد باشد. در پاسخ به تنش بین سازگاری و انتخاب، دو رویکرد مطرح شده است: رویکرد نخست، پویایی بستر و زمینه‌ها است و رویکرد دیگر هدایت و تغییر بستر و زمینه‌ها است. منظور از پویایی بستر و زمینه‌ها، تکامل همگام با محیط است؛ دویت معتقد است همان‌گونه که در طبیعت، زنده ماندن و رشد موجودات، به انطباق آن‌ها با محیط بستگی دارد، سازمان‌ها نیز با سازگاری محیط رشد می‌کنند. دیدگاه پویایی سیاست، پیش‌رفت هم‌جهت با جریان آب است (Devitt & Meyer, 2015, pp. 820-824)، نظریه پردازان باور دارند که زمینه‌های سیاست کلی، پویایی خاص خود را دارند که به‌سختی می‌توان بر آن‌ها اثر گذاشت. به‌همین سبب زمینه‌های شکل‌گیری سیاست کلی باعث محدود شدن آزادی عمل سیاست‌گذار در تدوین و اجرا است. زمینه‌ها و بستر شکل‌گیری، انعطاف‌پذیر نیست، از این‌رو سیاست‌گذار یا باید خود را با زمینه‌ها وفق دهد یا پیامدهای عدم تطبیق را بپذیرد.

در نقطه مقابل، رویکرد هدایت و رهبری بستر و زمینه‌ها تلاش می‌کند تا جهان طبیعی را شکل دهد (حتی در زیست‌شناسی و مهندسی ژنتیک). هرچند در علوم اجتماعی نیز همانند زیست‌شناسی، برخی از قوانین غیرقابل تغییرند؛ به عبارت دیگر با وجود محدودیت‌های انتخاب، انتخاب‌ها نامحدودند. این سیاست‌گذار است که مشخص می‌کند به کدام قانون بازی باید پایبند بود و کدام قانون را باید نادیده گرفت. سیاست‌گذار باید هم محدودیت‌های انتخاب و هم انتخاب‌های محدود را تشخیص دهد. در این رویکرد، با نگاه به آرمان‌ها، سیاست‌گذاران باید قادر باشند تا وضعیت کنونی را به چالش کشیده و مفهوم جدید در مورد دستیابی به آرمان‌ها را مطرح کنند. سیاست‌گذار نه تنها باید توانایی تصویر وضعیت آینده را داشته باشد، بلکه باید قادر باشد تا این تصویر را به سلسله‌مراتب و افراد دیگر منتقل کند و الگوی رفتاری جدید طراحی کند. الگوی رفتاری جدید باید قابلیت‌های جدید و معیارهای مورد نیاز سیاست کلی را توسعه دهد. دیدگاه هدایت و رهبری سیاست، گشودن پنجره‌ها به سمت نوآوری است. در این دیدگاه، این باور وجود دارد که سیاست نباید پیرو بی‌چون و چرای زمینه و بستر باشد تا بتواند با آزادی عمل شرایط خویش را ایجاد کند به جای اینکه از شرایط اطراف خود پیروی کند. خلاصه اینکه می‌توان بستر را تعیین کرد نه اینکه اجازه داد تنها زمینه، تعیین‌کننده سیاست باشد. در نگاه سیاسی نیز تنش بین سازگاری و انتخاب، تحت عنوان قبول وضع موجود یا

تجدیدنظرطلبی وجود دارد.

در نگاه پویایی بستر و زمینه‌ها و قبول وضع موجود، سیاست کلی و سیاست‌گذاری معنا و مفهوم ندارد. بلکه سیاست کلی و سیاست‌گذاری در چهارچوب نگاه هدایت و رهبری محیط و تجدیدنظر در زمینه‌ها و شرایط است که دارای معنا و مفهوم است. در این چهارچوب مرز سیاست و اجرا درهم‌تنیده است. به عبارت دیگر، سیاست‌گذاری و اجرا از هم قابل تفکیک نیستند. سیاست بیانگر این نکته اساسی است که مسئله را در صورتی می‌توان حل کرد که اقدامات حقیقی به کار بسته شود و منتج به نتیجه شود. این فهم ممکن است نیازمند تغییراتی در سیستم سیاست‌گذاری یا روش‌های راهبردی باشد. از سوی دیگر، مدیریت تغییر اساساً بر اهداف مثلث استراتژیک (هزینه، زمان و کیفیت) تمرکز دارد. ویلفرید کروگر^۱، پذیرش را به عنوان هدف چهارم و مجزای تغییر معرفی کرد، بنابراین مثلث استراتژیک تبدیل به یک چهارگوش می‌شود. نوع مدیریت اجرایی، متناسب با نوع تعارض و موانع ایجادشده در مسیر تحقق خط‌مشی است. تغییر «واقعیت سخت» مانند تغییر سیاست، تعدیل ساختار و فرایند، تغییراتی سطحی هستند. درحالی‌که تغییر «حقایق نرم» همانند ارزش‌های مشترک، ذهنیت‌ها و قابلیت‌ها نسبتاً عظیم است (Kruger, 1996, pp. 78-79).

سیاست کلی زمانی قابلیت اجرا دارد که حکمرانان و مجریان سیاست درک و فهم مشترک از سیاست و مفاهیم کلیدی آن داشته باشند. به عبارت دیگر، سیاست کلی به عنوان تعیین‌کننده خطوط اصلی حرکت آن‌ها تبدیل شود. این فرایند به برنامه‌ریزان، امکان تحلیل مسئله و موقعیت درونی خود، ضعف‌ها، قوت‌ها و قابلیت‌ها و نیازهای سرمایه‌گذاری جدید برای آینده را می‌دهد. تحلیل محیط‌های خارجی و اقدامات مخالفان برای فرصت‌ها و تهدیدها و تثبیت اهداف گسترده به عنوان اهدافی برای برنامه‌های گروه‌های زیردستی را فراهم می‌کند و با بیان تشخیص شکاف بین نتایج مورد انتظار و مطلوب، ابلاغ مفروضات برنامه‌ریزی به بخش‌ها را میسر می‌کند. رابطه زمینه و سیاست کلی در چند جنبه عینیت پیدا می‌کند: ۱- آرمان‌ها، ۲- واقعیت‌ها و محرک‌ها، ۳- موانع و کاستی‌ها، ۴- وضعیت سیاست کلی، ۵- عوامل تعیین‌کننده، ۶- مسیرهای تحقق سیاست کلی. هریک از این متغیرها و ارتباط این متغیرها با هم یک الگوی مفهومی را می‌سازند.

1. Wilfried Kruger

بستر و زمینه‌های سیاست کلی:

آرمان‌ها (اهداف) ← وضعیت سیاست کلی ← عوامل

تعیین‌کننده ← مسیر سیاست کلی

واقعیت‌ها: پیش‌برنده، واقعیت‌های مانع و نواقص و کاستی‌ها

نخست: آرمان‌ها. جامعه آرمانی مورد نظر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جامعه‌ای است بر پایه اصول اساسی اسلام، کرامت و حافظ آزادی انسان که هدف از حکومت، فراهم کردن رشد انسان در حرکت به سوی نظام الهی (و الی الله المصیر) است. در چنین جامعه‌ای، اقتصاد برای رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل او و در جهت تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل مورد توجه است. خصوصیات اساسی جامعه مورد بحث در قانون اساسی و آرمان‌های آن به شرح زیر است: استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ آزادی به منزله عامل تحقق استقلال و استعدادهای ملی؛ عدالت اجتماعی و رفع فقر و محرومیت؛ تأمین نیازهای انسانی در جریان رشد و تکامل او؛ بالندگی تولید و اشتغال کامل مولد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، ص. ۳۲). از سوی دیگر، آرمان‌های جامعه اسلامی ایران (اهداف میانی) مستخرج از اصول قانون اساسی و اندیشه‌های امام خمینی (رحمت‌الله‌علیه) و آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی) در پنج بنیان: آزادی، استقلال، عدالت، معنویت و پیشرفت است (احمدی، ۱۴۰۴). تحقق این آرمان‌ها به عنوان اهداف سیاست‌های کلی همواره مورد نظر بوده و هست. سیاست‌های کلی دو رسالت را در این زمینه می‌جوید: یکی عدم انحراف از این آرمان‌ها و حفاظت از آرمان‌های که خون‌بهای مردم ایران بوده است و دیگری تحقق این آرمان‌ها و نزدیک کردن آرمان‌های مردم و نظام اسلامی به اجراست.

دوم: واقعیت‌ها و محرک‌های تغییر.^۱ واقعیت‌ها و محرک‌های تغییر در چهار

۱. با نگاه کلی به کشور و شرایط عمومی آن، آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی) عناصر اصلی که همه بیانگر واقعیت‌های موجود است را در سه دسته طبقه‌بندی می‌کنند: نخست، آنچه از واقعیت‌ها موجب اقتدار است آن‌ها را باید شناخت؛ دوم، آنچه از واقعیت‌ها که کمبود و نقص است، آن‌ها را هم باید شناخت و سوم، آنچه مانع حرکت است، این‌ها را باید شناخت. واقعیت‌ها را باید درست فهمید (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با

دسته قابل دسته‌بندی هستند: واقعیت‌های پیش‌برنده؛ موانع؛ کمبودها و کاستی‌ها؛ سایر محرک‌ها.

واقعیت‌های پیش‌برنده^۱، اشاره به عوامل نسبتاً ثابتی دارد که به‌عنوان تکیه‌گاه و عامل تقویت‌کننده سیاست است. این واقعیت‌ها را می‌توان در چهار محور خلاصه نمود: ۱- موقعیت جغرافیایی، ایران در درجات بالا یا در بالاترین درجه قرار خواهد گرفت، ۲- تاریخ پُرافتخار و ریشه‌های تمدنی کهن، ۳- ثروت‌های طبیعی (ذخایر نفتی و گازی و...) و انسانی چشمگیر، ۴- بیداری ملی به‌ویژه در سه مقطع مشروطیت؛ نهضت ملی و انقلاب اسلامی. واقعیت‌های چهارگانه‌ای‌اند که تکیه‌گاه عینی برای هرگونه سیاست‌گذاری و پیشرفت است. عوامل پیشران نیازمند ایجاد نیستند، بلکه نیازمند تبدیل از حالت بالقوه و استعداد به فعل و عمل‌اند. این عوامل و واقعیت‌ها اگرچه تاریخی و با ثبات‌اند؛ اما همواره بستر و زمینه سیاست‌گذاری و هر نوع پیشرفت کشور در زمینه‌های مختلف بوده و هستند. واقعیت‌هایی که در کشورهای دیگر به‌ویژه کشورهای منطقه نظیری ندارند. این واقعیت‌ها، فرصت‌های بی‌نظیری را برای کشور فراهم نموده است، درعین‌حالی که در بطن خود سوءنیت‌هایی را برای کشور نیز برانگیخته است.

واقعیت‌های مانع پیشرفت و تحقق سیاست‌های کلی برای دستیابی به آرمان‌ها، اشاره به زمینه‌هایی دارد که بر سر راه پیشرفت کشور مانع ایجاد می‌کنند. این واقعیت‌ها می‌توانند موانع داخلی یا خارجی باشند.

اعضای مجلس خبرگان رهبری، ۱۴/۰۶/۱۳۹۲).

۱. آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی) واقعیت‌هایی که موجب اقتدارند را در شش محور برشمرده‌اند: ۱- موقعیت جغرافیایی، ایران در درجات بالا یا در بالاترین درجه قرار خواهد گرفت. از لحاظ موقعیت جغرافیایی، این یک امتیاز است. ۲- تاریخ و ریشه‌های تمدنی، ریشه‌های تمدنی کهن، تاریخ ما، تاریخ بافتاری است؛ به‌خصوص از دوره اسلام به این طرف. قبل از اسلام هم برجستگی‌هایی در تاریخ کشور ما وجود دارد. ۳- واقعیت سوم، ثروت‌های طبیعی و انسانی چشمگیر است ... در زمینه ذخایر نفتی و گازی ... در زمینه فلزات، در زمینه انرژی، در زمینه ذخایر گوناگونی که یک کشور برای اداره خودش به آن‌ها احتیاج دارد، از لحاظ منابع انسانی ... از لحاظ رتبه استعداد انسانی، در رتبه‌های بالا هستیم، یعنی از متوسط جوامع بشری موجود دنیا خیلی بالاتریم؛ متوسط ما از متوسط دنیا بالاتر است. ۴- بیداری ملی است در سه مقطع: نخست، مقطع مشروطیت؛ دوم، مقطع نهضت ملی - آیت‌الله کاشانی و دکتر مصدق - و سوم، مقطع انقلاب اسلامی. در آن دو مقطع، ملت ایران شکست خورد ... این‌ها حرکت‌های ملی است. ۵- تجربه پیشرفت در عرصه‌های گوناگون است. بعضی‌ها در زمینه مسائل سیاسی - چه سیاست خارجی، چه سیاست داخلی، چه اقتصاد، چه غیره ... یکی از مهم‌ترین واقعیت‌ها، پیشرفت‌های یک کشور است. ۶- آینده پُر امید، این نسل جوان خیلی قیمت دارد (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان نظام، ۳۰/۰۴/۱۳۹۲).

رهبر معظم انقلاب واقعیت‌های مانع را در دو دسته برشمرده است: ۱- وجود دشمن و جبهه ارتجاع و ۲- نفوذ دولت‌های بیگانه حداقل در تاریخ معاصر ایران^۱ (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان نظام، ۱۳۹۲/۰۴/۳۰)؛ اگرچه می‌توان این عوامل را به‌عنوان واقعیت‌های بیرونی دانست که بر سر راه پیشرفت و سیاست‌گذاری‌های درست، مانع ایجاد کرده و می‌کنند. افزون‌براین در سطح داخلی نیز می‌توان موانعی را برشمرد:

(الف) از مهم‌ترین موانع بر سر راه پیشرفت و اجرای سیاست‌های درست، مقاومت در برابر تغییر است. اصولاً تاریخ کهن ایران و عبور از گردنه‌های سخت و نفس‌گیر از یک‌سو و موقعیت جغرافیایی ممتاز و منابع خدادادی؛ ازسوی دیگر، خصلتی دوگانه را بر جامعه ایرانی تحمیل کرده است: ۱- جامعه ایرانی همواره در برابر معماهای امنیتی نوآوری‌هایی داشته‌اند. ۲- نوعی محافظه‌کاری تاریخی را بر ملت ما تحمیل کرده است، این خصلت‌ها موجب شده است که جامعه ایرانی، نسبت به نوآوری‌ها و فناوری‌های نو محتاطانه برخورد کرده و در برابر تغییر به‌سختی تن می‌دهند.

(ب) اساساً برخی قوانین ممکن است تغییرناپذیر باشند. بااین حال ساختار قدرت اجتماعی، می‌تواند با افرادی که از وضعیت موجود خرسند هستند، قوانین و قواعد موجود را حفظ و در مقابل تغییر آن‌ها مقاومت نمایند.

(پ) مسائل بنیادین و امور زیربنایی و زیرساختی معمولاً منافع کمی در کوتاه‌مدت دارند؛ بنابراین نگاه‌های کوتاه‌مدت و روزمره بزرگ‌ترین موانع بر سر راه تحقق این امور هستند. این امور، نیازمند سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و تدریجی در فناوری، توانش، تسهیلات و روابط است ولی محافظه‌کاری تاریخی بخشی از جامعه را نسبت به حمایت از تغییر قوانین بازی بی‌انگیزه کرده است؛ بنابراین این ساختارها ممکن است در برابر تغییر قوانین مقاومت کنند. بی‌میلی نسبت به ریسک، دستورالعمل‌هایی که نقشه‌شناختی در مورد ساختار را ایجاد کرده‌اند، فشارهای نهادها و سایر عوامل تعیین‌کننده تاریخی مانع از اجرای سیاست و پیشرفت کشور می‌شوند.

۱. در نگاه آیت‌الله العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، واقعیت‌های مانع عبارت‌اند از: ۱- کشور با یک جبهه دشمن معاند مواجه است. جبهه ارتجاع هست و... جبهه استکبار هست، برخی از سردمداران کشورهای غربی هستند، برخی از ضعفای مسئولان دولت‌های منطقه‌ای هم هستند؛ بالاخره یک جبهه‌ای در مقابل ما است؛ ۲- ... تاریخ ورود و نفوذ دولت‌های بیگانه در کشور... با نفوذ و تهاجم فرهنگ غربی و سیاست غربی و حکومت‌های غربی، موجب انفعال کشور شد و همین‌طور رفته‌رفته ما دچار ضعف شدیم، هزیمت‌هایی داشتیم... ما در برآورد مسائل کشور و شناخت وضعیت کنونی کشور نمی‌توانیم این دوره را ندیده بگیریم (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان نظام، ۱۳۹۲/۰۴/۳۰).

همه موارد در حالی است که تغییر، یک مرتبه شروع نمی‌شود و سپس به همه جا سرایت و توزیع شود بلکه تغییر می‌تواند نتیجه ارتباط مؤلفه‌های مختلف در سیستم باشد بدون آنکه نقطه آغاز یا پایانی داشته باشد. پویایی‌های مسیر سیاست‌های کلی و محرک‌های تغییر همیشه بدون مشکل نیستند.

نواقص و کاستی‌ها، اشاره به واقعیت‌هایی دارد که برای دستیابی به اهداف سیاست‌گذاران و مجریان سیاست را با محدودیت‌هایی مواجه می‌سازند. سیاست‌گذار معمولاً نگران مرتبط کردن سیاست با محیط به‌منظور برآورده کردن اهداف بلندمدت آن‌هم به‌طور موفق است. از آنجاکه هم سیاست و هم محیط هریک می‌توانند سیستم پویایی باشند که دائم در حال تغییرند، رسیدن به تعادل بین این دو، چالشی جاری است. سیاست‌گذاران به‌طور مرتب در حال یافتن روش‌های جدید برای هم‌تراز کردن ضعف‌ها و قوت‌های بالقوه موجود با فرصت‌ها و تهدیدهای بالقوه در محیط هستند. سامانه‌ای که سیاست را به محیط مرتبط می‌کند، سامانه‌ای متشکل از وضعیت منابع (درون‌داده)، فعالیت‌ها (میان‌داده) و ارائه کالا و خدمات (خروجی) است (Devitt & Meyer, 2015, p. 459). برخی معتقدند ایجاد توازن بین این متغیرها کلید موفقیت سیاست است.

بنابراین سه نکته قابل توجه است: ۱- شناسایی منابع، ۲- تعادل بین منابع و اهداف یا فعالیت‌ها و ۳- تخصیص درست منابع به گونه‌ای که با کمترین منبع بیشترین دستاورد حاصل شود. منابع شامل همه ابزارها برای خلاص شدن از نظم موجود در عملکرد فعالیت‌های ارزش‌افزوده است. برخی دیگر اصطلاح دارایی را ترجیح می‌دهند. منابع را می‌توان به منابع ملموس - غیرملموس، دسته‌بندی کرد. منابع ملموس تمامی ابزارهای موجود است که می‌توان به‌صورت فیزیکی آن‌ها را مشاهده کرد؛ مانند ساختمان، ابزارآلات، مواد، زمین و پول. این منابع به‌عنوان سخت‌افزار تلقی می‌شود.

منابع غیرملموس در حقیقت نرم‌افزارها هستند. آن‌ها را نمی‌توان لمس کرد. منابع غیرملموس را باید ایجاد کرد. درون گروه منابع غیرملموس، منابع ارتباطی و شایستگی را می‌توان تشخیص داد. منابع ارتباطی تمامی ابزارهایی موجود در ارتباط با محیط پیرامونی (روابط، شهرت و...) را تشکیل می‌دهد (Lundahl, 1997). شایستگی و دانش، قابلیت‌ها و نیازهای لازم برای عملکرد موفق در یک زمینه خاص است. با توجه به مفهوم موسع شایستگی در فعالیت‌ها باید بین دانش، قابلیت‌ها و نگرش، تمایز قائل شد. دانش را می‌توان به‌عنوان همه قوانین (دانستن، چگونگی،

چیستی، کجا و چه هنگام) و بینش‌ها (دانش چرایی) دانست. به عبارت دیگر، دانش از اطلاعات جریان می‌یابد و در تفسیر اطلاعات نیز مؤثر است. بینش، دربرگیرنده هوش رقابتی، دانش فناورانه و فهم توسعه سیاسی و اقتصادی است. قابلیت به انجام یک فعالیت خاص یا مجموعه‌ای از فعالیت‌ها اشاره دارد. گاهی اوقات اصطلاح مهارت‌ها برای اشاره به قابلیت انجام یک فعالیت محدود (کاربردی) مورد استفاده قرار می‌گیرد. درحالی‌که قابلیت برای کیفیت ترکیب تعدادی از مهارت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. نگرش به طرز تفکر غالب اشاره دارد. گاهی اوقات اصطلاح تمایل و اراده به یک معنی مورد اشاره قرار می‌گیرند. نگرش به جهان یا چگونگی ارتباط برقرار کردن، اشاره دارد. مسئله مهم‌تر شناسایی منابع است.

سیستم فعالیت، مجموعه‌ای ضروری از فرایندهای خلق ارزش است. در جاهایی که فعالیت‌های ارزش افزوده می‌بایست با هم هماهنگ شوند و به یکدیگر متصل شوند، آن را زنجیره ارزش خطاب می‌کنند. سیستم فعالیت از یک فعالیت به فعالیت دیگر فرق می‌کند. زنجیره ارزش عمومی عبارت‌اند از زیرساخت‌ها، مدیریت منابع انسانی، توسعه و گسترش فناوری و تأمین منابع (Porter, 1985). این نگاه، غافل از این نکته است که گاهی ممکن است تکیه بر دو جنبه منابع محوری و فعالیت، بدون توجه به آرمان‌ها، می‌تواند مسیر متضادی را برای تحقق سیاست و اهداف آن ایجاد نماید.

آیت‌الله العظمی خامنه‌ای، در زمینه مدیریت کشور چند عنصر اصلی و اساسی باید رعایت شود: ۱- انتخاب جهت درست،... این قطب‌نماست، شاخص اصلی است، اگر جهت‌گیری غلط انتخاب شود تلاش مضاعف، ما را از راه دور می‌کند. ۲- به کارگیری همه ابزارهای در اختیار است. جهت‌گیری‌ها باید به شکل سیاست عملی دربیایند. سیاست‌های کلی، بخشی از این سیاست‌های عملی است. ۳- نگاه به اولویت‌هاست. کارها زیاد است، گاهی اوقات، نیرو و توان و سرمایه و منبع مالی به قدر همه نیازها نیست (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان نظام، ۱۳۹۲/۴/۳۰).

با این وجود نگاه ناقص به منابع و منحصر کردن منابع به منابع ملموس و نادیده گرفتن منابع غیرملموس که نقش اساسی در پیشبرد سیاست‌ها و پیشرفت کشور دارند؛ نادیده گرفتن بخش بزرگی از زمینه‌ها و بستر سیاست‌های کلی است. البته در مورد سیاست کلی، منابع و فعالیت‌ها دو دیدگاه وجود دارد: ۱- فرصت‌ها باید هدایت‌کننده و پیش‌برنده سیاست‌ها باشند و منبع در اختیار دستیابی به فرصت‌ها قرار گیرند. بدین معنا که سازمان‌ها باید خود را با جایگاهی که در محیط

بیرون برای آن‌ها ترسیم شده است و تصویر می‌کنند، منطبق کنند. ۲- سیاست کلی بر پایه ایجاد منابع و سیستم کاری متمرکز شود. برای دیدگاه نخست، اهداف در اولویت‌اند و منابع در پی آن‌ها می‌آیند. در این دیدگاه تدوین سیاست با تحلیل محیط آغاز می‌شود. در این صورت بازار سیاست یعنی موقعیت‌یابی و درک و پاسخ‌دهی به پیشرفت‌های بیرونی، از این‌رو این دیدگاه را می‌توان راهکار موقعیت‌یابی نیز نامید. تجهیز و توسعه منابع باتوجه‌به ضعف‌ها و قوت‌های سازمان برای کسب موقعیت صورت می‌گیرد. این دیدگاه بر ارجحیت محیط بر منابع تأکید دارد. جهت‌گیری خود را فرصت‌محور قرار می‌دهد و تناسب را از طریق سازگاری با محیط برای دس‌یابی به موقعیت برتر می‌داند.

در نقطه مقابل، دیدگاه دیگر معتقد است سیاست را نباید برحسب فرصت‌های خارجی ایجاد کرد بلکه باید بر اساس قابلیت‌های سازمان ایجاد شوند. در دیدگاه ایجاد سازمان‌های قابلیت‌ساز، نقطه شروع فرایند تدوین سیاست این است که هر سازمان یا شرکت چه منابع محوری دارند. در این دیدگاه، موقعیت‌یابی در درون سیاست منبع‌محور رخ می‌دهد. این دیدگاه بر ارجحیت منابع بر بازار و محیط تأکید دارد. جهت‌گیری خود را قابلیت‌محور (ظرفیت درونی) و تناسب را سازگاری با محیط برای دستیابی به منابع متمایزکننده و موقعیت‌یابی بیرونی می‌داند. در هر صورت نسبت منابع با سیاست‌های کلی با دوگانه‌هایی مواجه است (دوگانه منابع ملموس - غیرملموس و موقعیت - قابلیت) توجه به این دوگانه‌ها و تأثیر هریک از آن‌ها در تدوین و اجرای سیاست‌های کلی نقش کلیدی دارند.

آرمان‌ها و اهداف و واقعیت‌های تاریخی اعم از واقعیت‌هایی که موجب اقتدارند و واقعیت‌هایی که مانع پیشرفت کشور یا به‌نوعی بیانگر نقص و کاستی قلمداد می‌شوند، اشاره به بستر و زمینه‌هایی دارند که تقریباً به‌عنوان متغیرهای باثبات و پایدار در شکل‌گیری و نحوه اجرای سیاست‌های کلی مؤثرند. با این حال، متغیرها و محرک‌هایی نیز وجود دارند که به‌عنوان واقعیت‌های نوظهور یا ناپایدار به‌حساب می‌آیند. این محرک‌های تغییر در محیط و بافتار سیاست کلی را می‌توان این‌گونه نام برد: محرک‌های اجتماعی - فرهنگی، محرک‌های اقتصادی، محرک‌های سیاسی - قانونی و محرک‌های فناورانه. محرک‌های سیاسی - قانونی، در دوره‌های مختلف ریاست جمهوری و دولت‌های مختلف، می‌توانند متفاوت باشند. محرک‌های فناورانه باتوجه‌به سرعت انقلاب اطلاعات و ارتباطات نمی‌تواند در دوره‌های مختلف سیاست‌گذاری و اجرای آن‌ها یکسان باشند. محرک‌های اقتصادی باتوجه‌به نیازها و

مطالبات مردم، نوع نگاه دولت‌های مختلف و عوامل محیطی مانند: تحریم‌های یک‌جانبه، چندجانبه و بین‌المللی که در بازه‌های زمانی مختلف، شدت و ضعف آن‌ها متفاوت بوده است، ازجمله متغیرهای کلیدی مؤثر بر تدوین و اجرای سیاست‌های کلی به حساب می‌آیند.

۳. روش‌شناسی پژوهش

تدارک الگوی مفهومی - نظری پژوهش مستلزم سه مسئله کلیدی است: نخست، سیاست‌های کلی در بستر و درون محیط راهبردی پیچیده‌ای شکل گرفته و می‌گیرد. دوم، هر نوع تبیین از سیاست کلی، مستلزم کشف روابط علت - معلولی بین پدیده‌ها و اجزای آن خواهد بود و سوم، مسئله این پژوهش سیاست‌های کلی است که از سوی مقام معظم رهبری تعیین و ابلاغ می‌گردد. ماهیت هر سه مسئله نیازمند مطالعه کیفی است. در این مطالعه با توصیف وضعیت سیاست‌های کلی از روش استنباطی بهره گرفته می‌شود. روش آبداکشن (استنباطی)، به معنای انتخاب نظریه و تدوین چهارچوب نظری مناسب، رجوع به میدان تجربه برای بررسی مناسبت این چهارچوب نظری با واقعیت مورد بررسی، بازگشت مجدد به زمینه نظری و اصلاح، تکمیل یا توسعه احتمالی چهارچوب تدوین شده است.

سرایی و پویافر (۱۳۹۰)، در مقاله «پژوهش آبداکتیو در علوم اجتماعی؛ ارائه مدلی در منطق ترکیبی و تناوب تجربه و نظریه»، به توضیح و تبیین روش استنباطی پرداخته‌اند. آن‌ها این روش را به‌عنوان خلاقیت یا درون‌یافت نظام‌مند در تحقیق تعبیر می‌کنند. خلاقیت می‌تواند بخش‌های نوینی را به دانش افزوده و دانش جدید را توسعه دهد. خلاقیت عامل اساسی در شکستن محدودیت‌های قیاس و استقرا است، چراکه این دو نوع منطق تنها روابطی را بین ساختارهای موجود شناخته‌شده برقرار می‌سازند. این در حالی است که توسعه علم و به‌ویژه نظریه‌پردازی در مورد مفهوم جدید سیاست‌های کلی، علاوه بر پیروی از فرایندهای منطقی، از طریق جهش خلاقانه به‌دست می‌آید که می‌توان آن را تبیین استنباطی نامید (سرایی و پویافر، ۱۳۹۰، ص. ۲۲).

بررسی استنباطی در جایی آغاز می‌شود که نتایج مشاهدات تجربی با نظریه‌های موجود همخوانی نداشته باشد، در چنین مواردی، چهارچوب نظری استفاده‌شده برای این مشاهدات متناقض قادر به تبیین بی‌قاعدگی به‌وجود آمده نیست؛ بنابراین یک فرایند تفسیری خلاقانه یعنی همان هماهنگ‌سازی نظریه یا ترکیب نظام‌مند در

تلاش برای یافتن یک چهارچوب نظری هماهنگ یا برای توسعه نظریه‌ای که پیش‌ازین برای مشاهدات تجربی مورد استفاده بوده، ضرورت دارد. این پژوهش از نوع توسعه‌ای - کاربردی است، چراکه دانش موجود در حوزه سیاست‌های کلی گسترش خواهد یافت. به این دلیل به سیاست‌گذاری‌ها، خط‌مشی‌ها و کنش‌های اجرایی کشور جهت می‌دهد. از حیث کاربردی، کشف آزمون و ارزیابی آینده ممکن، محتمل و مرجح، اینکه کدام پدیده امکان‌پذیر است، احتمال بروز کدام پدیده بیشتر است و نهایتاً کدام پدیده باید روی دهد، سبب می‌شود که سیاست‌گذاران در تهیه و تنظیم قواعد برای آینده، شناخت مسائل نوظهور و مدیریت آن‌ها، انجام برنامه‌ریزی بلندمدت و کوتاه‌مدت، پرهیز از گام نهادن در محیط ناشناخته، پذیرش ایده و راهکارهای بهتر و نهایتاً نگاه نظام‌مند، با آگاهی بهتر به اتخاذ تصمیم و سیاست‌های کلی بپردازند؛ علت تغییرها را بشناسند و راهکار برای آینده دهند.

۴. یافته‌های پژوهش

۴-۱. وضعیت سیاست‌های کلی

نیاز به سیاست کلی برای اداره امور جامعه، در تدوین اصول قانون اساسی (اصل ۱۱)^۱ و متعاقب آن بندهای (۱) و (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و به‌صورت عملی، از سال ۱۳۶۷ و ابلاغ سیاست‌های کلی بازسازی و سازندگی کشور توسط حضرت امام خمینی (رحمت‌الله‌علیه) بر اساس اولویت‌های نه‌گانه آشکار شد. هدف این سیاست‌ها، بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی و تأمین نیازهای ضروری آن بر مبنای اهداف دفاعی تعیین‌شده، بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و مراکز جمعیتی خسارت‌دیده در طول جنگ تحمیلی، در چهارچوب اولویت‌های برنامه بود. دولت مستقر برای اجرای این سیاست‌ها، به دولت سازندگی مشهور شد. بااین‌وجود، تحلیل وضعیت سیاست‌های کلی در سه مرحله وجوه متمایز بستر و زمینه‌های سیاست‌های کلی را آشکارتر به نمایش می‌گذارد.

مرحله اول: تدوین برنامه‌های توسعه: در تداوم توسعه و سازندگی کشور، دولت مستقر، بر اساس نیازها و چشم‌انداز ترسیمی برای آینده کشور، سیاست‌های کلی

۱. اصل (۱۱) قانون اساسی: به حکم آیه کریمه «هذه امکم امة واحدة و انا ربکم فاعبدون» همه مسلمانان یک امت‌اند و دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد و کوشش پیگیر به عمل آورد تا وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را تحقق بخشد.

برنامه دوم توسعه در سال ۱۳۷۲ و برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۸، ابتدا در کمیسیون‌های دولت و سپس در هیئت دولت تهیه و تصویب و پس از نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام، توسط رهبری انقلاب مطابق بند (۱) اصل (۱۱۰) ابلاغ گردید. هدف سیاست‌های کلی این دو برنامه، تحقق عدالت اجتماعی بود. سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده افزون بر تلاش برای دستیابی به آرمان‌ها و اهداف، متأثر از سه عامل و پدیده بوده است:

- پایان جنگ تحمیلی و شروع دوره بازسازی،
- ضرورت سازندگی کشور با توجه به واقعیت‌ها و آرمان‌های انقلاب اسلامی،
- رویکرد دولت مستقر نسبت به توسعه و عدالت اجتماعی و محرک‌های سیاسی - حقوقی در تدوین و اجرای سیاست‌ها.

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی، تفاسیر و تعبیر مختلفی از مفهوم عدالت اجتماعی صورت گرفت. دولت جدید که خود را راست مدرن و دولت کار (تکنوکرات) می‌نامید، با رویکرد مشخص به توسعه و تصویب برنامه‌های دوم و سوم توسعه، لازمه عدالت اجتماعی را توسعه اقتصادی و توسعه اقتصادی را معادل رشد اقتصادی تعریف کرد و نتیجه و خروجی رشد اقتصادی را عدالت اجتماعی می‌دانست. الگویی که پیش‌ازین در همان دهه نخست بعد از جنگ جهانی دوم در اروپا و سپس در برنامه‌های توسعه پیش از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران با شکست مواجه شده بود؛ اما هنوز برای برنامه‌ریزان و سیاستمداران درس عبرتی نشده بود.

تخصیص منابع و فعالیت‌ها بر پایه رویکرد دولت نسبت به توسعه کشور و عدالت اجتماعی شکل گرفت. الگوی انتخابی برای برنامه توسعه اول، ایجاد وضعیتی جدید با تکیه بر سازوکارهای بازار و مشارکت بخش خصوصی بود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، ص. ۱۶۳). الگوی انتخابی برای برنامه توسعه دوم، توسعه و بهبود کیفیت شرایط عمومی زندگی مردم و الگوی توسعه برنامه سوم، تمرکز کلیه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی بود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، ص. ۱۶۳).

خروجی الگوی توسعه و نگرش به عدالت اجتماعی، رشد ناموزون و عدم توازن منطقه‌ای در کشور شد و نابرابری‌های اجتماعی را در جامعه افزایش داد. در پرتو رشد محدود اقتصادی، توسعه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی قشر متوسط جامعه تقویت شد. در پرتو گسترش رسانه‌های جمعی و مطبوعات و شبکه رادیو و تلویزیون، آگاهی مردم افزایش و مطالبه‌ای دوگانه در جامعه ایجاد کرد: ۱- با رشد آگاهی، در

حقیقت مشروعیت نابرابری ایجادشده در پرتو الگوی رفتاری برای توسعه را مورد پرسش جدی قرار داد. ۲- تقاضای طبقه متوسط برای مشارکت در امر پیشرفت جامعه افزایش پیدا کرد. درحالی‌که اقتصاد و فرهنگ باز با فضای سیاسی بسته و محدود در تعارض بود و اجازه جذب طبقه متوسط جامعه را نمی‌داد. عملاً هم سیاست‌های کلی دو برنامه و هم عدالت اجتماعی قربانی الگوی رفتاری دولت در امر توسعه کشور شد.

مرحله دوم: سیاست‌های کلی موضوعی: پس از حکم رهبری مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷، مجمع تشخیص، آیین‌نامه جدید و جامعی تصویب کرد. در این آیین‌نامه، با توجه به سابقه و تجربه ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت، در مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری، پنج تحول ایجاد شد:

۱- الگوی تشریفات تهیه و تنظیم سیاست کلی بر پایه الگوی تشریفات وضع قانون تهیه و تصویب شد. بر پایه مواد آیین‌نامه جدید، فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی و اولویت مسائل که ابتدا در کمیسیون‌های دولت و سپس هیئت دولت تهیه و تنظیم می‌شد تغییر کرد و فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی از ابتدا تا تصویب در اختیار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت.

۲- با توجه به تجربه رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و دبیر مجمع در مقام ریاست جمهوری و معاون اول، فهرستی از کاستی‌ها و نواقصی که در سیستم اجرایی (حدود ۱۵۰ عنوان) با همان نگاه دوره ریاست جمهوری، تهیه شد. این فهرست، مبنا و دستور کار سیاست‌گذاری در بازه زمانی بعدی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت.

۳- افزون بر سابقه و تجربه ریاست مجمع در مجلس شورای و ریاست جمهوری، تفسیر بند (۱) اصل (۱۱۰) «تعیین سیاست‌های کلی پس از مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام» به‌طور موسع بدین‌معنا که امر مشورت به رهبری در رابطه با سیاست‌های کلی وظیفه ابتدایی و ذاتی مجمع تشخیص مصلحت نظام است توسط رئیس مجمع تشخیص مصلحت و دیگر مدیران مجمع دستور کار فعالیت‌های این نهاد در سال‌های بعدی و به مدت ۱۳ سال (۱۳۹۰-۱۳۶۷) شد.

۴- فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی دارای چند ویژگی اساسی شد؛ از یک‌سو، دو پایه بود؛ یک پایه نهادی یعنی نظر نهادهای مرتبط با موضوع یا مسئله و دیگری، پایه نخبگانی یعنی کسب نظر نخبگان مرتبط با موضوع یا مسئله؛ البته هر دو پایه نیز جامع نهادها و نخبگان را دربرنمی‌گرفت. افزون‌بر آن، نقش مردم و

دی‌نفعان در تدوین سیاست‌ها بسیار کم‌رنگ یا بی‌رنگ بود و ازسوی دیگر، این الگو دو جنبه داشت، یکی الگوی مرحله‌ای، بر اساس مراحل تهیه و تدوین سیاست‌ها و دیگری الگوی مبتنی بر قدرت، یعنی از سوی نهادهای قدرت شکل می‌گرفت.

۵- با وجود تغییر دولت (۱۳۷۶) با شعار توسعه سیاسی و توفیق در جبران بخشی از ناموزونی توسعه، الگوی توسعه در حوزه اقتصادی (رشد اقتصادی) و در حوزه سیاسی تأکید بر شاخص‌های مردم‌سالاری تداوم پیدا کرد.

بر پایه این مؤلفه‌ها و باتوجه به آرمان‌ها و واقعیت‌های موجود، در یک مرحله، شش عنوان سیاست کلی شامل: امنیت اقتصادی (۱۳۷۹/۱۱/۰۳)، انرژی (۱۳۷۹/۱۱/۰۳)، منابع آب (۱۳۷۹/۱۱/۰۳)، معدن (۱۳۷۹/۱۱/۰۳)، منابع طبیعی (۱۳۷۹/۱۱/۰۳)، حمل‌ونقل (۱۳۷۹/۱۱/۰۳) تعیین و برای اجرا ابلاغ شده است (همه سیاست‌ها مربوط به امور زیربنایی و گروهی با همین نام با ریاست رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام). افزون بر موارد یادشده، سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور (۱۳۸۲/۰۸/۱۴)، دو بسته سیاست کلی پنج‌ساله شامل: سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۲/۰۹/۱۱)، (دستیابی به اولین مرحله سند چشم‌انداز) سیاست‌های کلی برنامه پنجم با هدف پیشرفت و عدالت (۱۳۸۷/۱۰/۲۱) و ۲۱ عنوان سیاست کلی موضوعی شامل: شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای (۱۳۸۰/۰۳/۰۹)، قضایی (۱۳۸۰/۰۷/۲۸)، اصل ۴۴ قانون اساسی و بند «ج» (۱۳۸۵/۰۴/۱۱) و الحاقیه آن (۱۳۸۷/۰۹/۲۰)، پیشگیری و کاهش خطرهای ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (۱۳۸۴/۰۳/۰۱)، مبارزه با مواد مخدر (۱۳۸۵/۰۷/۱۲)، نظام اداری (۱۳۸۹/۰۱/۱۶)، اصلاح الگوی مصرف (۱۳۸۹/۰۴/۱۴)، شهرسازی (۱۳۸۹/۱۱/۲۶)، مسکن (۱۳۸۹/۱۱/۲۶)، تشویق سرمایه‌گذاری (۱۳۸۹/۱۱/۲۶)، ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران (۱۳۸۹/۱۱/۲۶)، پدافند غیرعامل (۱۳۸۹/۱۱/۲۶)، امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات (افتا) (۱۳۸۹/۱۱/۲۶)، اشتغال (۱۳۹۰/۰۴/۲۸)، کشاورزی (۱۳۹۱/۰۹/۲۹)، صنعت (۱۳۹۱/۰۹/۲۹) و خودکفایی دفاعی و امنیتی (۱۳۹۱/۰۹/۲۹). آمایش سرزمین (۱۳۹۰/۰۹/۲۱)، تحول در نظام آموزش و پرورش (۱۳۹۲/۲/۵)، سلامت (۱۳۹۳/۰۱/۱۸)، علم و فناوری (۱۳۹۳/۰۶/۲۹)، تهیه و تدوین و برای اجرا ابلاغ شد. (مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ۱۴۰۲، از آنجاکه سیاست کلی نشان‌دهنده جهت‌ها برای رسیدن به هدف و در حقیقت ستاره راهنما برای دستیابی به هدف یا اهداف است، رویکرد و فرایند جدید تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی، سپهر حکمرانی کشور را پُرستاره کرد.

مشخصه‌های ساختاری سیاست‌های کلی در این مرحله از چهار جنبه قابل بررسی است:

الف) از حیث تعدد و تکرر سیاست‌های کلی، وجود ستاره‌های راهنمای متعدد ناشی از این حقیقت بود که رئیس و دبیر وقت مجمع تشخیص مصلحت (هاشمی رفسنجانی و حبیبی) باتوجه به تجربه‌های خود در دو دوره ریاست جمهوری و معاون ریاست جمهوری، فهرست ۱۵۰ مسئله اصلی و فرعی که از نظر آنان نیازمند تدوین سیاست کلی بود را شناسایی کردند (دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۱، صص. ۱۰۵-۱۱۵ و احمدی، ۱۳۸۳، صص. ۱۳۴-۱۳۹).

درحقیقت، این فهرست بیانگر تلقی مجریان از سیاست کلی بود. پس از تصویب این عناوین در مجمع تشخیص، به تأیید رهبری نظام رسید. این فرایند از چهار جهت دچار کاستی و نقصان بود: نخست، در بررسی عنوان‌ها، اولویت آن‌ها و پیش‌نویس سیاست کلی که توسط کمیسیون‌های تخصصی مختلف انجام می‌شد، وحدت روش وجود نداشت. دوم، با توجه به ترکیب متفاوت کمیسیون‌ها و صلاحیت تخصصی، سیاست‌های پیشنهادی با رویکردهای متفاوت و بعضاً متعارض تنظیم می‌شد. سوم، معیارهای دقیقی برای تعیین اولویت عناوین سیاست‌گذاری مطابق با اولویت‌های جامعه وجود نداشت. چهارم، سیاست‌های کلی پیشنهادی فاقد یکپارچگی و انسجام بودند (ر.ک. احمدی، ۱۴۰۲، ص. ۳۵).

ب) از حیث گونه‌شناسی بندهای سیاستی، در سه‌گونه فراگیر، هادی (راهنما) و عمومی قابل تفکیک‌اند (کشاورز، ۱۳۹۹، ص. ۸۲). تحلیل گونه‌شناسی سیاست‌های کلی نشان می‌دهد که سهم سیاست‌های فراگیر در طول زمان، کاهش معنادار و قابل توجهی در برنامه‌های توسعه داشته است؛ به گونه‌ای 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؛ به گونه‌ای که از سهم ۳۳ درصدی در برنامه دوم توسعه، به ۳۹ درصد در برنامه ششم رسیده است. سهم سیاست‌های عمومی، افزایش قابل توجه داشته به گونه‌ای که از سهم ۱۷ درصدی در برنامه دوم، به سهمی در حدود ۴۴ درصد در برنامه ششم رسیده است (کشاورز، ۱۳۹۹، ص. ۲۲۷).

بر اساس شواهد و آمار ارائه شده در تحلیل روند گونه‌های سیاستی می‌توان ادعا کرد که سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه به مرور زمان از کلیات و جهت‌گیری‌های کلان به ارائه سیاست‌های کاربردی‌تر و عملیاتی‌تر تغییر ماهیت داده است.

پ) از حیث الگوهای توسعه نیز بیان شد: «تجربه نیم‌قرن توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی در ایران، به‌خوبی بیانگر ناکامی الگوهای توسعه است. از این‌رو ضرورت بازنگری در بینش‌ها و الگوهای حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه و حرکت به‌سوی برنامه‌ریزی برای توسعه جامع، پایدار و ملی را نشان می‌دهد» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، صص. ۱۶۴-۱۶۵). باوجود این برنامه‌ریزان معتقد بودند که مراحل رشد مورد اشاره در قانون اساسی، در مقایسه با دوران تاریخی تحول جوامع، مراحل کوتاه‌مدت‌تر از دوران مورد بحث است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، صص. ۳۵-۳۶). ضمن آنکه مقایسه مفهوم و مراحل رشد در قانون اساسی که مبتنی بر آیه کریمه «قد تبین الرشد من الغی» است، با مفهوم و مراحل رشد در دوران تاریخی جامعه که عمدتاً برگرفته از نظریه رشد راستو مبتنی بر پنج خیز است، نشان می‌دهد که ذهن و رویکرد برنامه‌ریزان به‌جای برنامه‌ریزی بومی، به‌نوعی نگاه ترجمه‌ای و سلبی بسنده کرده‌اند.

ت) از حیث ساختاری سیاست‌های کلی در ارتباط با: ۱- الگوهای رفتاری برای اجرای سیاست و ۲- دامنه مخاطبان سیاست‌های کلی، نشان‌دهنده دو ویژگی اساسی این سیاست‌هاست: نخست، فقدان هم‌گرایی^۱ و دوم، چندپارگی افقی^۲. چندپارگی زمانی رخ می‌دهد که سیاست‌های جدید و متکثر تعیین شوند و هریک بخشی از مخاطبان را به خود اختصاص دهند. وقتی متوسط سهم سیاست در عرصه عمل کم باشد به سمت ساختارهای چندپاره سوق پیدا می‌کند. وقتی مرز بین سیاست‌های کلی مختلف مبهم باشد، سیاست‌ها به‌سوی ساختار ادغام‌شده افقی در حرکت است؛ مانند سیاست‌های مربوط فناوری‌ها و بنیه دفاعی، یا برعکس اگر سیاست‌ها مختص مخاطبان خاص خود باشند و در این عرصه محدود شوند، سیاست به سمت ساختار چندپاره افقی در حرکت است؛ بنابراین دو معیار الگوهای رفتاری برای اجرای سیاست و دامنه مخاطبان سیاست‌های کلی، سیاست‌های کلی را واجد دو ویژگی اساسی کرده است:

۱. هم‌گرایی - واگرایی، وقتی الگوهای رفتاری که سازمان‌ها برای تعیین یا اجرای سیاست کلی اقتباس می‌کنند، مشابه هم باشند، می‌توان گفت که حرکت اصلی مجموعه سازمان‌های نظام به سمت هم‌گرایی در حرکت است. در نقطه مقابل وقتی سازمان‌ها، الگوهای رفتاری متفاوت یا جدید انتخاب می‌کنند، روش‌ها به سمت تنوع بیشتر گام برمی‌دارد.

۲. متمرکزسازی - چندپارگی، وقتی مخاطبان اصلی سیاست‌های کلی طیف وسیعی از جامعه باشند، سیاست به سمت ساختار متمرکز متمایل است. برعکس وقتی سهم مخاطبان سیاست رو به کاهش باشد، سیاست به سمت ساختار چندپاره سوق پیدا می‌کند.

نخست، فقدان هم‌گرایی در الگوهای رفتاری (در مبحث مسیر سیاست‌ها، بیشتر توضیح داده خواهد شد) و دوم، از حیث مخاطبان اصلی سیاست کلی دارای مشخصه چندپارگی افقی است؛ بنابراین سیاست‌های کلی، به‌جای هم‌گرایی به سمت واگرایی و تنوع بیشتر سوق پیدا کرده است. این تنوع‌بخشی ناشی از: ۱- تشخیص سیاست‌گذار در ضرورت توسعه در اهداف متعدد است که طبیعتاً می‌بایست با منابع تناسب داشته باشند، ۲- بعضاً تعارض اهداف و ۳- الگوهای متمایز رفتاری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی بوده است.

از حیث الگوی رفتاری، در این مرحله دو الگوی رفتاری متعارض (عدالت اجتماعی بر پایه تولید در دولت سازندگی و اصلاحات و الگوی عدالت اجتماعی مبتنی بر توزیع در دولت احمدی‌نژاد) ازجمله محرک‌های تغییر در تدوین با تأثیرگذاری کمتر و در اجرای سیاست‌های کلی با تأثیرگذاری بیشتر است.

مرحله سوم: بازنگری در فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی: بازنگری در خصوص فرایند بررسی، تهیه و تصویب سیاست‌های کلی نظام با بهره‌گیری از تجربه دوره‌های اخیر یک مطالبه جدی و به‌حق بود و مورد مطالبه رهبری قرار گرفت. این بازنگری می‌بایست بازتعریف و شاخص‌های سیاست‌های کلی و دقیق‌سازی آن‌ها را دربرمی‌گرفت. کارآمدی و اثربخشی این سیاست‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گرفت، در اولویت‌ها و زمان‌بندی آن‌ها تجدیدنظر می‌شد. بر این پایه در هر دوره عناوینی محدود که دارای اولویت هستند به‌عنوان جهت‌گیری اصلی نظام از سوی رهبری برای نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح و ارسال شود.

جداشدن فرایند تعیین عنوان و اولویت آن‌ها و فرایند تهیه و تنظیم اولیه سیاست‌های کلی، از نظر مشورتی مجمع، بدان معنا بود که مجمع تشخیص مصلحت صرفاً نظر مشورتی خود را اعلام می‌کند. مجمع تشخیص نیز به وظایف اصلی خویش نزدیک‌تر می‌شود. آیت‌الله العظمی خامنه‌ای در دیدار با اعضای دوره هفتم مجمع تشخیص مصلحت مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۰ بیان داشتند: «البته ما برای کار سیاست‌گذاری، یک سازوکار جدیدی را تعریف کرده‌ایم ... که روی کاغذ نوشته شد و برای مجمع فرستاده شد که در این شکل جدید، نقش مشورتی مجمع پُررنگ‌تر می‌شود و جهت‌گیری‌ها، جهت‌گیری‌های روشن‌تر و مستقیم‌تری خواهد بود و سرعت عمل هم بیشتر خواهد شد» (دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت، ۱۴۰۲، ص. ۵۲).

این نگاه پایه حقوقی تفسیر از بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی توسط مسئولین مجمع که تاکنون بر مبنای آن فعالیت‌های مجمع صورت می‌گرفت را

متزلزل می‌کرد و برای دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام ساحتی جدید به‌عنوان دستگاه تخصصی دفتر رهبری در تهیه عنوان و اولویت آن، رویکرد حاکم بر عنوان و نهایتاً پیش‌نویس سیاست‌های کلی هر عنوان ایجاد می‌شد که در هر مرحله دبیرخانه مجمع می‌بایست پس از بررسی‌های کارشناسی و ارتباط با نخبگان جامعه و نهادهای مرتبط نظر رهبری انقلاب را أخذ کند. به عبارت دیگر، فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی که در مرحله نخست در کمیسیون‌های دولت و سپس در هیئت دولت تنظیم می‌شد. در مرحله دوم این فرایند توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تا نظر مشورتی مجمع به صورت یک فرایند یکپارچه صورت می‌گرفت. در مرحله سوم با تفکیک فرایند نظر مشورتی اعضای مجمع تشخیص مصلحت با فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی این مأموریت به عهده دبیرخانه مجمع و به‌عنوان دستگاه تخصصی رهبری قرار گرفت. به عبارت دیگر، دبیرخانه مجمع دارای دو ساحت شد: یک ساحت، بررسی‌های کارشناسی در حوزه موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و همین‌طور سیاست‌های کلی نظام برای مجمع تشخیص و ساحت دیگر، دستگاه کارشناسی دفتر رهبری در حوزه فرایند تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی و در صورت تأیید رهبری أخذ نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام. بر همین مبنا سازوکار انجام چنین مأموریتی بین دفتر رهبری و دبیرخانه مجمع طراحی و اجرا شد.

با توجه به آرمان‌های انقلاب اسلامی و واقعیت‌های موجود اعم از واقعیت‌های پیش‌برنده، واقعیت‌های مانع و مزاحم و کاستی‌ها و نواقص و سایر محرک‌های تغییر، سیاست‌های کلی: ۱- تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی (بهمن ۱۳۹۱)، ۲- اقتصاد مقاومتی (بهمن ۱۳۹۲)، ۳- جمعیت (اردیبهشت ۱۳۹۳)، ۴- محیط زیست (آبان ۱۳۹۴)، ۵- خانواده (شهریور ۱۳۹۵)، ۶- انتخابات (مهر ۱۳۹۵)، ۷- نظام قانون‌گذاری (مهر ۱۳۹۸)، ۸- رفاه و تأمین اجتماعی (فروردین ۱۴۰۱) و ۹- توسعه دریا محور (آبان ۱۴۰۲)؛ افزون بر سیاست‌های کلی مذکور دو سیاست کلی برنامه ششم (تیر ۱۳۹۴) و برنامه هفتم (شهریور ۱۴۰۱) نیز تنظیم و برای اجرا ابلاغ شده است.

بازنگری در فرایند تهیه و تدوین سیاست‌های کلی موجب شد تا برخی کاستی‌ها و ناهماهنگی‌های قبلی در تدوین سیاست کلی اصلاح گردد؛ از حیث تعدد و تکرار سیاست‌های کلی، تعداد سیاست‌های کلی و حتی بندهای سیاست کلی محدود شد. در بررسی عنوان‌ها، اولویت آن‌ها و پیش‌نویس سیاست کلی با توجه به سازوکار تعریف شده بین دبیرخانه مجمع و دفتر رهبری تا حدود زیادی وحدت روش به وجود

آمد، رویکردهای متفاوت و بعضاً متعارض حذف و رویکرد واحد و هماهنگ شکل گرفت. معیارهای دقیقی برای تعیین اولویت عناوین سیاست‌گذاری تعریف شد و سیاست‌های کلی پیشنهادی تا حد زیادی دارای یکپارچگی و انسجام شدند. از حیث گونه‌شناسی بندهای سیاستی، سعی در فراگیر و هادی (راهنما) بودن سیاست‌های کلی است و سعی شده است از الزامات تحقق و عملیاتی شدن سیاست در بند سیاستی پرهیز شود. از حیث ساختار سیاست‌های کلی در ارتباط با دامنه مخاطبان سیاست‌های کلی، نشان می‌دهد که از فقدان همگرایی و چندپارگی افقی کاسته شده و سیاست‌ها به‌سوی ساختار ادغام‌شده افقی در حرکت است. تداوم این وضعیت مستلزم دو اقدام اساسی است: ۱- رعایت الزامات تحقق سیاست‌های کلی (اقدامات تقنینی از جمله شناسایی و اقدام برای نسخ قوانین مغایر و تصویب قانون لازم که اقتضای تحقق سیاست است و اقدامات اجرایی از جمله شناسایی موانع اجرا و برطرف‌نمودن موانع اعم از راهبردی، سازمانی و عملکردی، شناسایی منابع لازم اعم از منابع ملموس و غیرملموس و...) توسط مخاطبان اصلی سیاست و ۲- فراهم‌نمودن مجموعه‌ای منقح و یکپارچه از سیاست‌های کلی و در صورت ضرورت بازنگری در سیاست‌های کلی است.

۴-۲. عوامل تعیین‌کننده در شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های کلی

اگر تکثیر و تغییر سیاست‌های کلی و ساختار آن‌ها را واقعیت‌های سخت تلقی کنیم، تغییر حقایق نرم شامل ارزش‌های مشترک بین سیاست‌گذاران و مجریان، ذهنیت‌ها و قابلیت‌ها نیز از الزامات دیگر تدوین و اجرای سیاست‌های کلی قلمداد شده و مرتبه و منزلت‌های مهم‌تر از واقعیت‌های سخت دارد. افزون بر آرمان‌ها و واقعیت‌ها اعم از فرصت‌ها و محدودیت‌های داخلی و خارجی، نیازهای جامعه و همین‌طور الگوهای رفتاری، در شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های کلی، سیاست‌های کلی، گاهی دستخوش تغییرات و تحولاتی می‌شوند که ممکن است آن‌ها را از اهداف اولیه دور سازد؛ علل این تغییرات متعدّدند. برخی دلایل به نوع نگرش نسبت به ماهیت سیاست، برخی دلایل به مجریان و سازمان‌های اجراکننده سیاست و برخی دلایل نیز به نوع نگاه به جامعه مربوط می‌شوند.

۴-۲-۱. نگرش نسبت به ماهیت سیاست کلی

نوع نگرش سیاست‌گذاران و مجریان سیاست نسبت به ماهیت سیاست کلی سه زوج

متعارض را دربرمی‌گیرد: ماهیت سیاست کلی هدایت است یا مدیریت اجرایی؟ ماهیت سیاست کلی هنجاری لازم‌الاجراست یا ارشادی و توصیه‌ای؟ نوع نگاه به جامعه برای تدوین و اجرای سیاست، جامعه‌ای ساده و قابل کنترل است یا جامعه‌ای پیچیده و با مشکلات دردرساز؟

ماهیت سیاست‌های کلی نظام: هدایت جامعه یا مدیریت اجرایی؟ مفاهیم و پدیده‌های سیاسی، بر پایه جوهره و فلسفه شکل‌گیری حکومت‌ها تعریف و تبیین متفاوت دارند. در نظام جمهوری اسلامی ایران بر پایه نظریه ولایت فقیه، سیاست‌های کلی توسط رهبری تعیین می‌شود. باوجوداین، مفهوم سیاست کلی قابلیت تفسیر دارد. تفسیر سیاست کلی بستگی به نگاه نظری و نقش ولایت فقیه در اداره حکومت دارد. برخی معتقدند، ولایت فقیه برای هدایت جامعه است و قانون اساسی ولی فقیه را یک مقام اجرایی نمی‌داند. ازاین‌رو سیاست کلی که وظیفه رهبری است نیز نمی‌تواند ماهیت اجرایی داشته باشد، براین اساس، نقش و کارکرد محتوایی ولایت فقیه، تضمین اسلامی‌بودن نظام و هدایت آن است. سیاست کلی معطوف به فلسفه سیاسی حکومت است؛ یعنی معیارهای کلی برای اسلامی‌بودن... (اشتریان، ۱۳۸۹، صص. ۸-۹). برخی دیگر معتقدند، باتوجه به مفهوم ولایت فقیه، رهبری دارای ویژگی خاص خود است؛ چراکه وی در حقوق اساسی ایران علاوه بر جایگاه سیاسی و اداری خود مبنایی برای مشروعیت نظام دانسته شده است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹، صص. ۳۳-۳۴). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مانند بندهای ۳، ۴ و ۵ اصل (۱۱۰)،^۱ رهبر برخی از اختیارات مرسوم رؤسای جمهور را شخصاً بر عهده دارد و طبق اصل (۱۱۳) قانون اساسی، «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد». یکی از مجاری تبلور اختیارات و فرمان‌های رهبری، مسئله سیاست‌های کلی نظام است که آن را نیز باید در راستای اختیارات و فرمان‌های ناشی از مسئولیت رهبری و رئیس حکومت بودن تحلیل کرد. از آنجاکه تحقق اهداف تعیین شده در هر حکومتی مستلزم ثبات در جهت‌گیری‌ها و هماهنگی در تصمیم‌گیری‌هاست؛ بنابراین قانون‌گذار این مسئولیت

۱. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: ... ۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح، ۵- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، ۶- نصب و عزل و قبول استعفاء: الف) فقهای شورای نگهبان، ب) عالی‌ترین مقام قوه قضائیه، ج) رئیس سازمان صداوسیما، جمهوری اسلامی ایران، د) رئیس ستاد مشترک، ه) فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، و) فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.

را بر عهده شخصی نهاده است که بیشترین کارآمدی را از نظر قدرت سیاسی، حقوقی و کاریزماتیک جهت نیل به اهداف تعیین‌شده دارد (اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۸۷).

ماهیت سیاست‌های کلی نظام؛ ارشادی یا هنجاری؟ برخی سیاست‌های کلی نظام را صرفاً از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد تلقی می‌کنند (راسخ، ۱۳۹۶، صص. ۱۶۳-۱۶۴). در این نگاه، سیاست‌های کلی قاعده حقوقی نیستند و سیاست‌گذاری یک مقوله مدیریتی به حساب می‌آید. از همین‌رو باید سیاست‌های کلی نظام را ارشادی برای نهادهای مخاطب آن‌ها دانست (فتاحی زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸، ص. ۹۳). این دیدگاه برای ادعای خود بر استدلال‌های زیر تکیه می‌کنند: ۱- سیاست‌های کلی، به‌عنوان هنجار حقوقی و در جایگاه میان قانون اساسی و قانون عادی را دلیلی بر فقدان سلسله‌مراتب قوانین در نظام حقوقی ایران دانسته‌اند (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۸، صص. ۲۹۲-۲۹۴). ۲- تفویض اختیار در حقوق اساسی و اداری، موضوعی اداری و سیاسی شمرده می‌شود (جهانی، ۱۳۸۶، صص. ۱۱۰-۱۱۱). ۳- استفاده از واژه «تعیین» در بند یک اصل (۱۱۰) و به‌کاربردن الفاظی مانند «وضع»، «تدوین» یا «تنظیم» در این بند، نشانه این است که سیاست‌های کلی نظام در شمار قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران قرار نمی‌گیرد (جهانی، ۱۳۸۶، ص. ۱۲۰). ارشادی‌بودن سیاست‌های کلی نظام بدین‌معناست که برای این سیاست‌ها از منظر حقوقی نمی‌توان الزامی به رعایت آن در نظر گرفت و به‌طریق‌اولی، ضمانت اجرایی نیز نمی‌توان برای آن متصور بود (حاج علی خمسه، ۱۴۰۲، صص. ۶۲۱-۶۲۳). در نقطه‌مقابل، سیاست‌های کلی را هنجار حقوقی لازم‌الاجرا برمی‌شمارند و برای ادعای خود بر این استدلال‌ها تکیه می‌کنند: ۱- اساساً شأن قانون، شأن بیان اصول الزام‌آور است و توصیه و ارشاد نیازمند قانون و قانون‌گذاری نیست (کاتوزیان، ۱۳۹۲، ص. ۵۵). ۲- اگر قانون اساسی در مقام بیان سیاست‌ها به‌عنوان امری ارشادی بود، باید بر ارشادی‌بودن آن تصریح می‌کرد (طحان نظیف، ۱۳۹۶، ص. ۲۸؛ فتاحی زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸، ص. ۹۵). رهبری در حکومت اسلامی دارای دو شأن هدایت‌گری از یک‌سو و جلوگیری از انحرافات حکومت از مسیر طراحی‌شده ازسوی دیگر است. این دو صلاحیت در بندهای ۱ و ۲ اصل (۱۱۰) قانون اساسی متجلی شده است. چنانچه سیاست‌های کلی نظام دارای ماهیت ارشادی بود و در سلسله‌مراتب هنجارها قرار نمی‌گرفت، دلیلی برای تعیین نهاد ناظر بر حسن اجرای سیاست‌ها وجود نداشت. از همین‌رو، اقتضای در کنار هم قرارگرفتن بندهای ۱ و ۲ اصل (۱۱۰) قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران هنجاری‌بودن سیاست‌های کلی نظام است (رضایی‌زاده و اکبری، ۱۳۹۶، صص. ۳۷-۳۸؛ ویژه ۱۳۸۸، ص. ۲۷؛ فتاحی زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸، ص. ۹۵). اگر سیاست‌های کلی نظام را واجد مشخصه هنجاری بدانیم، در این صورت این سیاست‌ها وارد هرم هنجارهای حقوقی می‌شود و به تبع آن، واجد اثر مستقیم و قاطع در نظام حقوقی خواهد بود (جهانی، ۱۳۸۶، ص. ۶۵).

سیاست کلی و مجریان؟ یکی از دلایل تغییر از حیث بستر و زمینه سیاست کلی، رابطه مجریان و سازمان با سیاست کلی است. دکتر الوانی (به نقل از لیندبلاد^۱) در ارتباط خط‌مشی با مجریان، دلایل تغییر را در هشت محور: ۱- مشخص نبودن خط‌مشی. ۲- معیارهای مختلف و متعارض اجرا. ۳- عدم انگیزه اجرایی. ۴- دستورات متفاوت. ۵- عدم صلاحیت و توانمندی مجریان. ۶- عدم کفایت منابع و امکانات اجرا. ۷- ساختارهای دیوان‌سالارانه. ۸- گروه‌های ذی‌نفوذ؛ به اجمال موردبررسی قرار داده است (الوانی، ۱۳۸۷، صص. ۵۱-۵۴).

سیاست کلی و نوع نگاه به جامعه؟ رابطه سیاست‌های کلی با جامعه اشاره به این نکته دارد که نوع نگاه به جامعه به عنوان محیطی قابل کنترل است (واقعیت مشکلات ساده) یا در محیطی آشوبناک (واقعیت مشکلات پیچیده و سازمان یافته)^۲؟ در برخورد با مشکلات پیچیده ساده (رام): ۱- توانایی قاعده‌مندکردن مشکل وجود دارد؛ ۲- رابطه بین مشکل و راه‌حل درک مشکل مساوی است با راه‌حل آن؛ ۳- در آزمون‌پذیری، می‌توان درستی یا نادرستی راه‌حل را آزمود؛ ۴- مشکل خاتمه می‌یابد، راه‌حل‌ها نقطه پایان دارند؛ ۵- قابلیت ردیابی دارند، ۶- فهرستی جامع از اقدامات برای حل مشکل رام وجود دارد؛ ۷- ویژگی توضیحی، مشکل رام را می‌توان به عنوان فاصله وضع موجود و مطلوب تعریف کرد؛ ۸- سطح تجزیه و تحلیل، دارای شکل مشخص، قطعی و طبیعی است؛ ۹- برای محدودکردن مشکل و تشخیص دلیل ریشه‌ای آن می‌توان سطح عمومیت آن را مشخص کرد؛ ۱۰- تقلیل‌پذیری، راه‌حل مشکل را برای دستیابی به راه‌حل درست، می‌توان بارها امتحان کرد و ۱۱-

1. Lindblom

۲. پیچیدگی از لحاظ لغوی به معنای شرایطی است که در آن اوضاع به شدت به هم پیچیده شده باشند ... جنبه‌ای از پیچیدگی وجود دارد که به خصوص برای سیاست‌گذاران آزاردهنده است و آن سازمان‌یافتگی پیچیدگی است. ریچارد مزون و یان میتروف (۱۹۸۱، ص. ۵۷) مشکل بزرگ سیستم‌های به هم پیوسته، سازمان‌یافتگی مشکلات آن است که انحراف در یک عنصر می‌تواند به عناصر دیگر منتقل شود. امری و تریست (۱۹۶۵) این حالت را به هم پیوستگی محیطی می‌نامند و این نوع محیط را محیط متلاطم می‌خوانند (Devitt & Meyer, 2015, pp. 61-64).

تکرارپذیری، مشکل رام می‌تواند بارها تکرار شود؛ اما مشکل دردرساز اساساً منحصربه‌فرد است؛ مسئولیت‌پذیری هیچ‌کس را نمی‌توان به‌خاطر ناتوانی در حل مشکل سرزنش کرد.

مشکلات و مسائل مربوط به حوزه حکمرانی و سیاست‌گذاری باتوجه‌به انقلاب اطلاعات و ارتباطات تبدیل به مشکلات دردرساز شده‌اند که دارای پیچیدگی سازمان‌یافته‌اند، این مشکلات دارای ویژگی‌های زیرند: «۱- به‌هم‌پیوستگی، هر مشکل دارای ارتباط قوی با مشکل دیگر است. ۲- به‌هم‌پیچیدگی، این مشکلات دارای عناصر مهم و متعددی بوده که بین آن‌ها روابط برقرار است. ۳- عدم قطعیت، این مشکلات در یک محیط پویا و بسیار نامعین حضور دارند که ما را ملزم می‌کند یک خطر غیرقابل محاسبه را بپذیریم، برنامه‌ریزی اقتضایی و انعطاف‌پذیر برای پاسخ لازم است. ۴- ابهام، نگاه به مشکل بستگی به ویژگی شخصیتی بیننده و تجارب گذشته و حتی قرارگرفتن در موقعیت‌ها به‌صورت تصادفی دارد. ۵- تعارض، به دلیل وجود مطالبات مغایر، ۶- محدودیت‌های اجتماعی - سازمانی، سیاسی و همین‌طور محدودیت‌ها و قابلیت‌های فناورانه برای امکان‌پذیربودن و حتی مطلوب‌بودن راه‌حل‌ها بسیار اهمیت دارد» (Devitt & Meyer, 2015, pp. 64-65).

بدون تردید تأثیر برداشت‌های دوگانه در ماهیت سیاست کلی، نوع نگاه مجریان و نوع نگاه سیاست‌گذاران و مجریان به جامعه از عوامل مؤثر در شکل‌گیری و تدوین و اجرای سیاست کلی است، چراکه سیاست کلی مبتنی بر هریک از نگاه‌ها در زوج‌های دوگانه هم نحوه شکل‌گیری سیاست کلی و هم نحوه اجرای آن را دست‌خوش دگرگونی قرار داده و می‌دهد.

۳-۴. مسیرهای تحقق و اجرای سیاست کلی

مسیر تحقق و اجرای سیاست‌ها معطوف به اجرا و نه شکل‌گیری سیاست است. در این مسیر الگوی رفتاری دولتمردان در اجرای سیاست‌های کلی نقش اساسی و کلیدی دارند. «بورگلمن و گروو»^۱ (۱۹۹۶) و «دآونی»^۲ (۱۹۹۹) به‌عنوان خروجی سیاست‌ها، چهار الگوی پیشرفت را ترسیم می‌کنند که هریک از این چهار الگو نوع تغییر و در حقیقت گذر از الگوی غالب قدیمی به الگوی جدید را شرح می‌دهد: (Devitt & Meyer, 2015, pp. 805-806).

1. Robert A. Burgelman & Andrew S. Grove
2. Richard A. D'Aveni

۱- توسعه تدریجی، وقتی یک الگو برای دوره طولانی غالب است و به تدریج با گزینه بهتر جایگزین می‌شود. در این صورت فرایند توسعه تدریجی خواهد بود. این مسئله منجر به موقعیت نسبتاً پایدار می‌شود. در این الگو، تغییر بر اساس قوانین مشترک بازی رخ می‌دهد؛

۲- توسعه مستمر، اگر تغییرات در الگوی غالب زیاد است ولی از نظر اندازه ضعیف و متعادل است، فرایند توسعه مستمر است؛ در این الگو، افرادی که محرک موج جدیدی تغییر هستند از مزیت بیشتری برخوردارند؛

۳- الگوی توسعه ناپیوسته (افقی و عمودی) وقتی یک الگو برای دوره طولانی غالب است و با یک مدل با گزینه دیگر - البته در فرایند توسعه گزینه بهتر - جایگزین می‌شود؛ این جایگزینی می‌تواند افقی یا عمودی باشد. در این صورت فرایند توسعه، ناپیوسته است.

۴- توسعه فرارقابتی، الگوهای غالب با الگوهای جدید کنار زده می‌شوند، قوانین بازی به طور مرتب تغییر می‌کنند و ایجاد موقعیت غالب از سوی سیاست‌ها را غیرممکن می‌کند.

تطبیق چهار الگوی تغییر با روند سیاست‌های کلی نشان می‌دهد، مسیر تحقق سیاست‌های کلی، در بازه زمانی (۱۳۸۴-۱۳۶۸)، ابتدا در دولت هاشمی رفسنجانی (۱۳۷۶-۱۳۶۸) با الگوی رشد اقتصادی، مهم‌ترین اولویت خود را بازسازی کشور شامل توسعه زیرساخت‌ها، بازسازی مناطق جنگ‌زده و تقویت اقتصاد کشور تعریف کرد. این هدف با سیاست‌های باز اقتصادی شامل: خصوصی‌سازی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و کاهش نقش دولت در اقتصاد دنبال شد. در ادامه، دولت محمد خاتمی (۱۳۸۴-۱۳۷۶)، با شعار توسعه سیاسی و تقویت نهادهای مدنی به قدرت رسید و در بعد اقتصادی تداوم سیاست‌های باز اقتصادی دولت قبل را ادامه داد. فرایندهای تصمیم‌گیری نیز در چهارچوب تدوین و اجرای برنامه‌های پنج‌ساله دوم و سوم و تدوین برنامه پنج‌ساله چهارم بدون تغییر در الگوی رفتاری برای پیشرفت و توسعه کشور فعالیت‌ها صورت گرفته است.

در کتاب مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، تحت عنوان نظریه‌های پیشرو در توسعه اقتصادی، شش الگوی رفتاری ارائه می‌شود؛ اما الگوی منتخب برای این بازه زمانی مشخص نمی‌شود و صرفاً به الگوی رفتاری توسعه‌نیافتگی در برابر توسعه‌یافتگی بسنده می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، صص. ۱۴۷-۱۶۷). در آغاز این بازه زمانی، دولت محمود احمدی‌نژاد (۱۳۹۲-۱۳۸۴) با شعار

عدالت‌خواهی و مبارزه با فساد به قدرت رسید. فرایندهای تصمیم‌گیری نیز که می‌بایست در چهارچوب تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی چهارم و پنجم انجام می‌شد، با الگوی رفتاری عدالت توزیعی، اجرای طرح‌هایی مانند مسکن مهر، تحول اقتصادی، هدمندسازی یارانه‌ها و صندوق مهر امام رضا (علیه‌السلام) از اولویت‌های کاری او بود. تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران از حیث اقلام مورد تحریم، گسترده‌تر، از حیث کشورهای تحریم‌کننده بیشتر و از حیث الزام‌آور بودن برای سایر کشورها با قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل فراگیرتر شد؛ از این حیث شدت تحریم‌ها، محدودیت‌های فناوری را بیشتر کرد. دولت حسن روحانی (۱۳۹۲-۱۴۰۰) با شعار اعتدال و تدبیر (توسعه سیاسی) به قدرت رسید و افزایش آزادی‌های مدنی و حقوق بشر از جمله اهداف اصلی دولت روحانی بود. دولت روحانی بازگشت به دولت‌های هاشمی رفسنجانی و خاتمی بود. فرایند تصمیم‌گیری نیز در چهارچوب تدوین و اجرای برنامه پنج‌ساله ششم بود.

الگوهای رفتاری دولت‌ها که در چهارچوب حقایق نرم قلمداد می‌شوند، در حقیقت موتور پیشران پیشرفت کشور بر اساس سیاست‌های کلی بودند، چهار ویژگی را به نمایش می‌گذارند:

۱- تعارض بین الگوهای رفتاری انتخابی دولت‌ها با اهداف سیاست‌های کلی تعارض بین اهداف سیاست‌های کلی (بازسازی و سازندگی بر اساس اولویت‌ها؛ برنامه دوم، تحقق عدالت اجتماعی و برنامه سوم، اهتمام به امر عدالت اجتماعی و اولویت آن) با توسعه به معنای رشد اقتصادی و رشد شاخص‌های مردم‌سالاری و همین‌طور عدالت توزیعی به‌عنوان چهارچوب حاکم بر محرک‌های سیاسی و حقوقی و الگوی رفتاری دولت‌ها در این بازه زمانی نه‌تنها ناسازگار بلکه از بسیاری جهات در تعارض‌اند. این تعارض‌ها از یک‌سو موجب الگوهای رفتاری متعدد و متعارض و از سوی دیگر، مانع تبدیل منابع به راهبرد پیشرفت کشور شده است. در نتیجه، تغییر در الگوی رفتاری موجود بسیار ضعیف صورت گرفت^۱؛ ۲- جایگزینی رویکرد پویایی

۱. بر اساس آخرین گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۲ میلادی، ایران با شاخص توسعه انسانی ۰/۷۲ در مرتبه ۹۸ و در گروه کشورهای دارای توسعه انسانی متوسط قرار می‌گیرد. شاخص توسعه انسانی در ایران از رتبه ۹۰ در سال ۱۳۷۹ به ۹۸ در سال ۱۳۸۰ تنزل یافته است. تغییرات تولید ناخالص داخلی سرانه و امید به زندگی از متغیرهای اثرگذار بر وضعیت این شاخص در اقتصاد ایران است. وضعیت ایران از نظر شاخص توسعه انسانی پایین‌تر از کشورهایی همچون بحرین (رتبه ۳۹)، عربستان سعودی (رتبه ۷۱)، ترکیه (رتبه ۸۵) و بالاتر از کشورهای اندونزی (رتبه ۱۱۰)، هندوستان (رتبه ۱۲۴)، مصر (رتبه ۱۱۱) و پاکستان (رتبه ۱۳۸) است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، صص. ۱۴۲ و ۱۴۳).

سازمان به جای رویکرد رهبری سازمان در اجرای سیاست‌های کلی؛ ۳- تعارض الگوهای رفتاری دولت‌ها با همدیگر و در مقاطع مختلف؛ و ۴- تلقی دولت‌ها نسبت به ماهیت سیاست‌های کلی به‌عنوان توصیه و ارشاد جایگزین سیاست‌های کلی به‌عنوان قاعده حقوقی، لازم‌الاجرا گردید.

مسیر تحقق و اجرای سیاست‌های کلی زمانی روبه‌پیشرفت است که الگوی رفتاری غالب با الگوی رفتاری جدید جایگزین شود، الگویی که به مخاطبان ارزش بالاتری ارائه می‌دهد. با وجود تغییر الگوی رشد اقتصادی با سیاست‌های اقتصاد باز، با الگوی رفتاری عدالت توزیعی و برگشت به الگوی رفتاری رشد اقتصادی در دولت حسن روحانی و حتی، توافقنامه برجام، تغییر محسوسی در مسیر توسعه کشور ایجاد نشد، بلکه تعارض الگوهای رفتاری دولت‌ها و گسست در تداوم توسعه و الگوهای رفتاری، تغییرات منجر به پیشرفت و تحقق سیاست‌های کلی نشد. البته دو چالش و مانع اصلی برای توسعه کشور بر الگوهای رفتاری متعارض نیز افزوده شد و تا حدودی نیز این مانع و چالش خود متأثر از الگوهای رفتاری نیز بوده‌اند.^۱ یکی، محرک‌های اقتصادی به‌ویژه تحریم‌های یک‌جانبه، چندجانبه و بین‌المللی و دیگری، محرک‌های فناوری در عرصه بین‌المللی که دسترسی به برخی فناوری‌های پیشرفته را محدود می‌کرد.

در الگوهای رفتاری، چرخه‌ای از تداوم یا ناپایداری (الگوی گسترش و رکود) وجود داشته است؛ در برخی موارد، با شاخص تمرکز بر روی سیاست‌های کلی خاص، مانند سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (سطح تمرکز) وجود داشته است. با این وجود الگوی غالب رفتاری به الگوی رفتاری جدید جایگزین تبدیل نشده است. در برخی موارد به سبب مبهم‌بودن مرز سیاست‌های کلی، ناپیوستگی افقی در پیشرفت و تحقق سیاست‌های کلی وجود داشته است؛ مانند آنچه در فناوری و تجهیزات نیروهای مسلح مشاهده می‌شود، الگوی توسعه سیاست‌ها در فعالیت نیروهای مسلح

۱. اتاق بازرگانی کشور (۱۴۰۰)، با ترکیب و نظم‌دهی مجموعه پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، اهم چالش‌ها و موانع پیش‌روی تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه کشور، در چهار سطح به شرح زیر ارائه شده است: الف) ایرادات مربوط به شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه کشور (مرحله ماقبل برنامه‌ریزی)؛ ب) ایرادات مربوط به فرایند برنامه‌ریزی و ج) ایرادات مربوط به محتوای برنامه ایرادات مربوط به اجرای برنامه. عدم موفقیت در تحقق سیاست‌های کلی را به‌طور عمده و اساسی ناشی از کیفیت نظام تدبیر می‌داند عملکرد شش برنامه توسعه بعد از انقلاب گویای این واقعیت است که فرایند برنامه‌ریزی «طراحی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت» از شایستگی و توانایی کافی برخوردار نیست.

تا مرز الگوی توسعه فرارقابتی پیش رفته است؛ باین حال در سایر حوزه‌های کشوری مانند اقتصاد، شاخص‌های توسعه انسانی و فناوری؛ الگوهای رفتاری، شاهی را برای تبدیل الگوی اجرای غالب به الگوی اجرای جدید جایگزین به‌گونه‌ای که به مشتریان ارزش بالاتری ارائه دهد، (همگرا) نشان نمی‌دهد؛ بنابراین مسیر سیاست‌های کلی، با الگوهای توسعه ناپیوسته به‌صورت افقی و عمودی انطباق دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بررسی مقاله نشان می‌دهد که سیاست‌های کلی هرچند به‌عنوان راهی میان‌بر برای تغییر محیط به‌منظور دستیابی به اهداف و آرمان‌ها طراحی و تدوین شده‌اند، باین وجود بیشتر باتوجه به پویایی محیط به‌عنوان متغیر وابسته به محیط عمل کرده‌اند. یکپارچگی و انسجام الگوی مفهومی در تبیین بسترها و زمینه‌های سیاست‌های کلی در رهبری محیط نقش تعیین‌کننده دارد. حال آنکه سیاست‌های کلی تدوین شده، فاقد این ویژگی هستند. به‌عبارت دیگر، این سیاست‌ها از الگوی یکپارچه مفهومی تبعیت نمی‌کنند. الگوی تحلیلی زمینه‌ها و عوامل تدوین و اجرای سیاست‌های کلی یادآور می‌شود: تغییر سیاست‌های کلی و فرایندهای سیاست‌گذاری و ساختارها به‌عنوان واقعیت‌های سخت بسیار اهمیت دارند. هرچند کاهش سهم مخاطبان هریک از سیاست‌های کلی، ویژگی‌های برجسته سیاست‌های کلی، چندپارگی افقی است، به سبب الگوهای رفتاری ناسازگار، مسیر سیاست‌های کلی به‌صورت واگرا و نه همگرا و ناپیوسته افقی - عمودی دنبال شده است. الگوهای رفتاری ناهمگرا در تحقق سیاست‌های کلی، محصول درک نادرست یا ناشناخته برنامه‌ریزان نسبت به زمینه‌های سیاست ازجمله عوامل تعیین‌کننده مانند ماهیت سیاست کلی و ماهیت جامعه می‌تواند باشد، ولی نکته مهم‌تر تغییر حقایق نرم یعنی ارزش‌های مشترک، ذهنیت‌ها و قابلیت‌ها است که در تدوین و اجرای سیاست‌های کلی کمتر مورد توجه واقع شده‌اند.

با این وصف، پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آتی محرک‌های فناوری و نقش تحریم‌ها در تدوین و تحقق سیاست‌های کلی مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی: این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان: یک نویسنده در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده است.

تعارض منافع: بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد مالکیت معنوی: طبق تعهد نویسندگان، حق مالکیت معنوی (CC) رعایت شده است.

References

- Ahmadi, Ali (2015). Pathology of the transformation of general policy into a program with emphasis on the fourth and fifth economic, social and cultural development programs. *Macro Policy Quarterly; Special Issue on the Sixth Program*, Year 4, (4), 63-108.
- Ahmadi, Ali (2023). Role of Ayatollah Khamenei's Guidelines in Process of General Policy Formation. *Fiqh and Islamic Sciences Research Journal*, 2(7), 23-52. <https://doi.org/10.22034/rjfis.2024.459546.1059>. (In Persian)
- Ahmadi, Ali (2025). Analyzing the objectives of the general policies of the system and policy recommendations using the perspective of the Supreme Leader. *Fiqh and Islamic Sciences Research Journal*, 4(12), 27-50. <https://doi.org/10.22034/rjfis.2025.486904.1102>. (In Persian)
- Alvani, Seyyed Mahdi (2008). Public Policy and Implementation. *Rights and Expediency*, (1)1, 45-58. (In Persian)
- Ashtarian, Kioomars (2010). Grand Policies and Philosophical Foundation of Political Regime. *Law and Political Science*, 40(1), 1-22. (In Persian)
- Burgelman, Robert A. & Grove, Andrew S. (1996). Strategic Dissonance. *California Management Review*, 38(2), 8-28. <https://doi.org/10.2307/41165830>.
- Collection of General Policies* (2023). Tehran: Secretariat of the Expediency Discernment Council. (In Persian)
- Constitution of the Islamic Republic of Iran* (In Persian)
- D'Aveni, Richard A. (1999). Strategic Supremacy through Disruption and Dominance. *Sloan Management Review; Cambridge, Mass.* 40(3), 127-135.
- Devitt, Bob & Meyer, Ron (2015). *Process Strategy, Content, and Context of International Perspective*. Translated by Naser Poursadegh and Asghar Jahangir. Tehran: Vazhegan. (In Persian)
- Esmaili, 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(2), 93-127. (In Persian)
- Fattahi Zafrqandi, Ali & Aslani, Firouz (2020). Analysis of the Ambiguity

- Points in Supervising the Implementation of General Policies of the System in the Legislative Process. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 8(26), 89-110. <https://doi.org/10.22034/qjplk.2020.186>. (In Persian)
- Gorji Azandriani, Ali Akbar (2009). *Fundamentals of Public Law*. Tehran: Jangal. (In Persian)
- Haji Ali Khamseh, Morteza (2023). The Nature of the "General Policies of the System" in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. *The Quarterly Journal of Islamic Law Research*, 24(3), 617-646. <https://doi.org/10.30497/law.2023.245442.3449>. (In Persian)
- Iran Chamber Research Center, Second Edition (2021). *Strategic Requirements for Formulating the Seventh Development Plan with a Pathological View of Previous Plans and the Country's Special Economic Conditions*. News Portal, www.otaghiranonline.ir. (In Persian)
- Iranian Chamber of Commerce, Industries, Mines and Agriculture; Iranian Chamber Research Center (2022). Pathology of previous development programs. *Macro Policy Quarterly, Special Issue on the Seventh Program*. Year 10, (10), 47-64.
- Jahani, Qasem (2007). *The Position of the System's General Policies in the Islamic Republic of Iran*. Master's Thesis in Public Law, Tehran: Allameh Tabataba'i University. (In Persian)
- Katouzian, Nasser (2013). *Introduction to Law and the Study of the Iranian Legal System*. Tehran: Sahami -e- Enteshar. (In Persian)
- Keshavarz, Mohsen (2019). *Analysis of general policies of development programs, structural-content approach*. Tehran: Payam Avaran-e-Nash-e-Ruz. (In Persian)
- Kruger, Wilfried (1996). Implementation: The Core Task of Change Management. *CEMS Business Review*, (1), 77-96.
- Lundahl, Mats (1997). Inside the Predatory State: The rationale, methods, and economic consequences of kleptocratic regimes. *Nordic Journal of Political Economy, Nordic Journal of Political Economy*, (24), 31-50.
- Management and Planning Organization (Macroeconomics Office). (2004). Theoretical foundations and documentation of the Fourth Development Plan (Volume One). Tehran: Management and Planning Organization. (In Persian)
- Najafi Esfad, Morteza & Mohseni, Farid (1990). *Basic Rights of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Al-Hoda. (In Persian)
- Porter, Michael E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press. ISBN 978-0-02-925090-7.
- Quarterly Journal of Macro-Politics (Special Edition for the Sixth Program). (2017). Secretariat of the Expediency Discernment Council (Joint Commission). (In Persian)
- Quarterly Journal of Macro-Politics (Special for the Seventh Program). (1401). Secretariat of the Expediency Discernment Council (Joint Commission), 10(10). (In Persian)
- Rasekh, Mohammad (2017). *Checks and Balances in the Constitutional*

- Legal System*. Tehran: Derak. (In Persian)
- Rezaeizadeh, Mohammad Javad & Akbari, Ehsan (2017). *An Introduction to the Legal Aspects of General Policies of the Administrative System*. Tehran: Majd. (In Persian)
- Sarai, Hassan & Pouyafar, Mohammad Reza. (2012). Abductive research in social sciences; presenting a model in synthetic logic and the alternation of experience and theory. *Journal of Sociological Researches*, 5(2), 7.
- Secretariat of the Expediency Discernment Council (2023). *Statements of the Supreme Leader of the Islamic Revolution in a meeting with members of the Expediency Discernment Council 1997-2022*. (In Persian)
- Statements of His Highness Ayatollah Khamenei (may Allah protect him). Information website of the Office of the Supreme Leader. <https://www.leader.ir/fa/archive>. (In Persian)
- Tahan Nazif, Hadi (2009). *The nature and position of the system's general policies in the constitutional law of the Islamic Republic of Iran*. Master's thesis in public law, Imam Sadeq University. (In Persian)
- Tahan Nazif, Hadi (2017). *Explanation of Article 1, Article 100 of the Constitution (under the supervision of Abbasali Kadkhodaei)*. Tehran: Guardian Council Research Institute. (In Persian)
- Tarzi, Taqi & Noormohammadi, Alireza (2019). *Economic Indicators*. Ministry of Cooperatives, Labor and Social Welfare; Deputy of Social Welfare, Office of Social Welfare Studies. (In Persian)
- Vizheh, Mohammad Reza (2009). A Review of Hierarchy of norms in legal system of Islamic Republic of Iran. *A Quarterly Journal of Strategy*, 16(4), 5-38. (In Persian)

