اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور
پژوهشکده تحقیقات راهبردی
معاونت حقوقی رئیس جمهور
معاونت قانون اساسی

گزارش نشست تخصصی

ایران؛ از برنامه تا تحقق

بررسی چرایی عدم تحقق برنامه‌های توسعه و پیشرفت در کشور





شناسنامه اثر:

- **عنوان: گزارش نشست ایران؛ از برنامه تا تحقق (بررسی چرایی عدم تحقق برنامه های توسعه و پیشرفت در کشور)**
- **گروه: مطالعات راهبردی و آینده پژوهی**
- **تهیه و تنظیم: مریم رزمجو**
- **ویراستار: فاطمه فدایی**
- **تاریخ انتشار: آبان ۱۴۰۵**
- **نوبت چاپ: اول**
- **شماره مسلسل: ۱۴۰۵۸۱۹۲**
- **تیراژ : ۵۰ نسخه**

www.andishkademasael.ir
andishkademasael
info@andishkademasael.ir
andishkademasael
۰۹۹۰۰۲۵۷۹۲۴
andishkademasael

تمامی حقوق این اثر متعلق به اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور است و هرگونه بهره برداری از مطالب آن با ذکر منبع مجاز خواهد بود.

معرفی اندیشکده:

اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور با هدف اثربخشی برای شناخت، تبیین و حل مسائل کلان حکمرانی کشور و به منظور شناسایی و اولویت بخشی به احصاء ظرفیت‌ها و حل موانع پیش‌روی آینده کشور و اصلاح ساختار نظام تصمیم گیری و حکمرانی با تکیه بر ظرفیت جامعه علمی و پژوهشی کشور در سال ۱۴۰۱ تشکیل شده است.

انجام تحقیقات علمی و کاربردی در خصوص نظام مسائل حکمرانی و اصلاح ساختارهای تصمیم‌گیری و اداری کشور و ارایه راهکارهای اجرایی و علمی به مسئولان اجرایی در کشور، احصاء ظرفیت‌های مغفول مانده کشور در گام اول انقلاب و تهیه پیوست‌های علمی جهت فعال نمودن آن‌ها در گام دوم انقلاب و همچنین حمایت و بهره‌مندی از تولیدات و خلق پژوهش‌های کاربردی در راستای مسائل کلان حکمرانی کشور و تشکیل هسته‌های علمی، نشست‌ها و میزهای تخصصی در راستای حل مسائل حکمرانی و ابرچالش‌های ملی وهمچنین چاپ و انتشار دستاوردهای تولیدی اندیشکده در قالب گزارشات سیاستی، پژوهشی، ارزیابی و کتاب از جمله اهداف اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور می‌باشد.

دکتر علی احمدی:[1]

۱. ابعاد و سیر تحول سیاست‌های کلی در نظام سیاست‌گذاری کشور:

دکتر علی احمدی در ابتدای صحبت‌های خود، با اشاره به ابعاد مختلف سیاست‌های کلی، بیان کردند که برای بررسی و تحلیل این سیاست‌ها می‌توان سه بُعد اصلی شامل فرایند، محتوا و زمینه یا بستر شکل‌گیری را مورد توجه قرار داد. به اعتقاد ایشان، سیاست‌های کلی در طول سال‌های گذشته از هر سه بُعد دستخوش تحول شده‌اند؛ به گونه‌ای که از منظر فرایندی، سازوکار تدوین و تصویب سیاست‌ها به تدریج تکامل یافته است، از منظر زمینه و بستر، شرایط اجتماعی و ماهیت مسائل کشور تغییر کرده و پیچیده‌تر شده است و از منظر محتوا نیز شاهد تحول در دامنه موضوعات و گستره مخاطبان سیاست‌های کلی بوده‌ایم. ایشان تأکید کردند که بررسی این تحولات نشان می‌دهد سیاست‌های کلی در کشور مسیری تدریجی و تکاملی را طی کرده‌اند و شناخت وضعیت کنونی آن‌ها مستلزم بررسی همزمان این سه بُعد و تحولات هر یک در طول زمان است.

۲. تحول فرایند تدوین و تصویب سیاست‌های کلی در سه دوره تاریخی:

دکتر علی احمدی در ادامه، با تمرکز بر بُعد فرایندی سیاست‌های کلی، توضیح دادند که سازوکار تدوین و تصویب این سیاست‌ها در طول زمان سه مرحله متمایز

[1] رئیس کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام

را پشت سر گذاشته است.

– در مرحله نخست، یعنی تا سال ۱۳۷۶، فرایند تدوین سیاست‌های کلی به این صورت بود که دولت پیش‌نویس سیاست‌ها را تهیه و به مقام معظم رهبری ارائه می‌کرد. سپس این پیش‌نویس برای دریافت نظر مشورتی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شد و پس از دریافت نظر مشورتی مجمع، سیاست‌های کلی ابلاغ می‌شدند.

– مرحله دوم از سال ۱۳۷۶ آغاز شد. در این دوره، فرایند تدوین سیاست‌های کلی به الگوی قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی نزدیک شد. به گفته ایشان، با توجه به تجربه رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام در مجلس، سازو کارهای مربوط به فرایند تصویب قوانین در آیین‌نامه داخلی مجمع نیز مورد استفاده قرار گرفت. در نتیجه، مراحل مختلف تدوین سیاست‌ها، از تعیین عنوان و اولویت بندی موضوعات تا تهیه پیش‌نویس و اخذ نظر مشورتی، در مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام می‌شد. در نهایت، مقام معظم رهبری سیاست‌های پیشنهادی را ابلاغ می‌کردند یا در مواردی که درباره ضرورت و مبنای اولویت‌بندی آن‌ها ابهام و پرسش‌هایی وجود داشت، فرایند ابلاغ را متوقف می‌کردند. ایشان به عنوان نمونه، به حدود هشت عنوان سیاست اشاره کردند که پس از طی مراحل تصویب در مجمع، به دلیل وجود پرسش‌هایی درباره مسئله موردنظر و مبنای اولویت‌بندی آن‌ها، در دفتر مقام معظم رهبری متوقف شدند.

– مرحله سوم از سال ۱۳۹۰ و در پی اصلاح فرایند تدوین سیاست‌های کلی شکل گرفت. بر اساس این سازوکار، تعیین عنوان، اولویت‌بندی موضوعات، تدوین ایده اولیه و تهیه پیش‌نویس سیاست‌های کلی در دفتر مقام معظم رهبری انجام می‌شود و سپس پیش‌نویس‌ها برای دریافت نظر مشورتی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شوند. دکتر علی احمدی توضیح دادند که برای پشتیبانی از این فرایند، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام به دلیل برخورداری از ظرفیت کارشناسی مناسب، نقش مهمی بر عهده گرفته است. در این چارچوب، ایده اولیه و رویکرد حاکم بر هر عنوان در دبیرخانه مجمع تدوین و در کمیسیون مشترکی در دفتر مقام معظم رهبری بررسی می‌شود و پس از تأیید اولیه، برای دریافت نظر مشورتی به مجمع ارجاع داده می‌شود.

ایشان خاطر نشان کردند که این سازوکار همچنان برقرار است و برای پیگیری آن نیز ساختارهایی از جمله کمیسیون مشترک در دفتر مقام معظم رهبری و کمیسیون‌های متناظر در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام شکل گرفته‌اند.

۳. تحول زمینه و بستر سیاست‌گذاری و پیچیده‌تر شدن مسائل کشور:

دکتر علی احمدی، به تحولات زمینه‌ای و بستری سیاست‌های کلی پرداختند و بیان کردند که شرایط و مسائل جامعه از زمان شکل‌گیری نخستین سیاست‌ها تاکنون تغییرات اساسی داشته است. به گفته ایشان، در گذشته با جامعه‌ای نسبتاً ساده‌تر و مسائلی محدودتر مواجه بودیم؛ اما در شرایط کنونی، جامعه به ساختاری

پیچیده‌تر تبدیل شده و مسائل آن نیز به صورت گسترده‌تری با یکدیگر ارتباط و تعامل دارند. ایشان تأکید کردند که پیچیدگی مسائل کنونی و ارتباط متقابل آن‌ها با یکدیگر، ضرورت بازنگری در شیوه شناخت و تدوین سیاست‌های کلی را افزایش داده است. بنابراین، نمی‌توان بدون توجه به تحولات عمیق اجتماعی و تغییر ماهیت مسائل کشور، همان رویکردهای گذشته را در فرایند سیاست‌گذاری دنبال کرد.

٤. تحول محتوایی سیاست‌های کلی و ضرورت حرکت به سمت جامعیت و انسجام:

دکتر علی احمدی یکی دیگر از ابعاد تحول سیاست‌های کلی را تغییر در محتوا و دامنه مخاطبان آن‌ها دانستند. ایشان با اشاره به مسئله پراکندگی و تکثر سیاست‌ها توضیح دادند که هرچه تعداد سیاست‌های کلی افزایش یابد و موضوعات آن‌ها پراکنده‌تر شود، احتمال اینکه هر سیاست صرفاً بخش محدودی از جامعه را مخاطب قرار دهد، بیشتر خواهد شد. در مقابل، هرچه سیاست‌ها از جامعیت بیشتری برخوردار باشند و گروه‌های گسترده‌تری از جامعه را دربرگیرند، می‌توان از پراکندگی افقی آن‌ها کاست. به گفته ایشان، تا اوایل دهه ۱۳۹۰، رویکرد غالب در تدوین سیاست‌های کلی بیشتر بر تکثر موضوعی و پراکندگی افقی استوار بود؛ اما از سال ۱۳۹۰ به بعد، تلاش شد تعداد سیاست‌ها کاهش یابد و در مقابل، هر سیاست دامنه مخاطبان گسترده‌تری را پوشش دهد. دکتر علی احمدی تأکید کردند

که با توجه به این تغییر رویکرد، سیاست‌های کلی تدوین شده پیش از دهه ۱۳۹۰ نیز نیازمند بازنگری هستند؛ موضوعی که تاکنون به سرانجام نرسیده است.

۵. ضرورت توسعه مشارکت و عبور از الگوی دوپایه در فرایند سیاست‌گذاری:

دکتر علی احمدی در بخش دیگری از صحبت‌های خود، به ساختار مشارکت در فرایند سیاست‌گذاری کشور و مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره کردند. ایشان بیان کردند که الگوی سیاست‌گذاری در کشور تاکنون عمدتاً بر دو پایه استوار بوده است: نخست، نخبگان و دوم، نهادهای مرتبط. البته منظور از نخبگان، بیشتر افرادی بوده‌اند که دسترسی به آن‌ها آسان‌تر بوده و عمدتاً در تهران حضور داشته‌اند؛ همچنین نهادهای مشارکت‌کننده نیز بیشتر به نهادهای مستقر در تهران محدود بوده‌اند. به اعتقاد ایشان، برای تکامل این الگو لازم است دامنه مشارکت توسعه یابد و گروه‌های دیگری از جمله مردم و ذی‌نفعان نیز در مراحل مختلف سیاست‌گذاری حضور داشته باشند. این مشارکت نباید صرفاً به مرحله تدوین پیش‌نویس محدود شود، بلکه باید از همان مراحل تعیین عنوان، اولویت‌بندی موضوعات و شکل‌گیری ایده اولیه سیاست‌ها مورد توجه قرار گیرد.

ایشان تأکید کردند که هرچه فرایند سیاست‌گذاری از جامعیت بیشتری برخوردار باشد و امکان مشارکت مردم، ذی‌نفعان، نهادها و نخبگان در آن افزایش یابد، زمینه اجرای سیاست‌ها نیز فراهم‌تر خواهد شد. به بیان دیگر، اجتماعی‌سازی سیاست‌ها باید از همان ابتدای فرایند تدوین آغاز شود و صرفاً به مرحله پس از ابلاغ محدود

نماند. از این‌رو، یکی از کاستی‌های موجود در فرایند سیاست‌گذاری کشور، محدود بودن الگوی مشارکت به دو پایه نهادی و نخبگی است که باید با حضور مؤثرتر مردم و ذی‌نفعان اصلاح شود.

٦. آسیب‌شناسی عدم تحقق سیاست‌های کلی در مراحل تدوین، ابلاغ، اجرا و تبیین:

دکتر علی احمدی در ادامه سخنان خود، با طرح این پرسش که چرا سیاست‌های کلی ابلاغ شده در کشور به طور کامل اجرا و محقق نمی‌شوند، بیان کردند که در این زمینه آسیب‌شناسی‌هایی در چهار حوزه اصلی شامل تدوین، ابلاغ، اجرا و تبیین سیاست‌ها انجام شده است.

– در حوزه نخست، یعنی مرحله تدوین، یکی از آسیب‌های شناسایی شده به تفاوت در سطح و ماهیت احکام سیاست‌های کلی مربوط می‌شود. به گفته ایشان، برخی سیاست‌ها صرفاً به بیان آرمان‌ها و اهداف کلی پرداخته‌اند، در حالی‌که برخی دیگر تا سطح شاخص‌های اجرایی پیش رفته‌اند. این تفاوت در سطح بیان و صورت‌بندی سیاست‌ها، یکی از کاستی‌های موجود در مرحله تدوین محسوب می‌شود.

– در مرحله دوم، یعنی ابلاغ سیاست‌ها، یکی از مشکلات اصلی، مشخص نبودن متولی اصلی برای پیگیری و تحقق سیاست‌ها بوده است. ایشان توضیح دادند که سیاست‌های کلی به سران سه قوه ابلاغ می‌شدند و سپس در سطوح مختلف نیز مورد ابلاغ قرار می‌گرفتند؛ اما مسئولیت اصلی و مشخصی برای هدایت و

هماهنگی اقدامات مرتبط با هر سیاست تعیین نشده بود. علاوه بر این، در برخی موارد، مدیران و مسئولان دستگاه‌های مرتبط، از جمله برخی وزرا، کمیسیون‌های مجلس و استانداران، آگاهی و شناخت کافی از سیاست‌های کلی مرتبط با حوزه مسئولیت خود نداشتند. این مسئله موجب می‌شد که حتی در مرحله ابلاغ نیز زمینه لازم برای پیگیری مؤثر سیاست‌ها فراهم نباشد.

– در مرحله سوم، یعنی اجرا، دکتر علی احمدی بر ضرورت تعیین متولی اصلی برای هر سیاست تأکید کردند. به اعتقاد ایشان، پس از ابلاغ سیاست‌های کلی باید مسئولیت اصلی اجرای هر سیاست مشخص شود و متولی مربوطه با همکاری مجمع تشخیص مصلحت نظام، نگاشت نهادی آن را تهیه کند؛ به این معنا که مشخص شود هر بند از سیاست به کدام دستگاه‌ها و نهادها مربوط است و مسئولیت هر یک از آن‌ها چیست. ایشان همچنین شناسایی قوانین مانع و مزاحم را از الزامات اجرای سیاست‌های کلی دانستند و تأکید کردند که برای تحقق این سیاست‌ها باید قوانین بازدارنده شناسایی و اصلاح یا حذف شوند. این ضرورت در سطح اجرایی نیز وجود دارد؛ به گونه‌ای که مقررات، رویه‌ها، فرایندهای اداری و حتی تعارض منافع سازمانی که مانع تحقق سیاست‌ها هستند، باید شناسایی و رفع شوند. افزون بر این، تأمین مالی اجرای سیاست‌ها نیز باید مورد توجه قرار گیرد و سازوکار مشخصی برای آن پیش‌بینی شود. در نهایت، ایشان یکی دیگر از الزامات تحقق سیاست‌های کلی را تدوین برنامه جامع تحقق عنوان کردند؛

برنامه‌ای که اقدامات تقنینی و اجرایی موردنیاز را مشخص کند و موضوعاتی مانند تعیین متولی، نگاشت نهادی، رفع موانع قانونی و اجرایی و تأمین مالی را دربرگیرد.

– در حوزه چهارم، یعنی تبیین سیاست‌ها، دکتر علی احمدی بر ضرورت تبدیل سیاست‌های کلی به ادبیات و گفتمان رایج در جامعه تأکید کردند. به گفته ایشان، سیاست‌های کلی نباید صرفاً در سطح مدیران و دستگاه‌های اجرایی شناخته شوند، بلکه لازم است مفاهیم و اهداف آن‌ها برای عموم جامعه، دانشگاه‌ها، دانشجویان و رسانه‌ها نیز تبیین شوند. در واقع، سیاست‌های کلی به عنوان خطوط اصلی حرکت نظام باید در سطح افکار عمومی شناخته شوند تا نهادهای اجتماعی و فرهنگی نیز بتوانند در کنار دستگاه‌های اجرایی، در تحقق آن‌ها نقش‌آفرینی کنند.

۷. تدوین سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی به عنوان سازوکار تکمیلی رفع آسیب‌ها:

دکتر علی احمدی، با اشاره به آسیب‌های شناسایی شده در مراحل تدوین، ابلاغ، اجرا و تبیین سیاست‌های کلی، اظهار داشتند که برای جبران این کاستی‌ها، سندی با عنوان «سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی» ابلاغ شده است. به گفته ایشان، این سند به عنوان حلقه‌ای مکمل در فرایند تکاملی سیاست‌گذاری طراحی شده و بخش قابل توجهی از آسیب‌ها و موانع پیشین در زمینه اجرا و تحقق سیاست‌های کلی را مورد توجه قرار داده است.

ایشان با اشاره به ابلاغ این سند در سال ۱۴۰۰ بیان کردند که اگرچه در این سند بسیاری از الزامات و کاستی‌های مربوط به تحقق سیاست‌های کلی پیش‌بینی شده

است، اما پس از ابلاغ آن، موضوع تبیین و معرفی مفاد و الزامات سند در خود مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز تا حدودی مغفول مانده است. از این‌رو، ضروری است مفاد این سند و نقش آن در فرایند تحقق سیاست‌های کلی مجدداً مورد توجه قرار گیرد.

۸. ضرورت کنترل کیفی و اولویت‌بندی عناوین سیاست‌های کلی:

دکتر علی احمدی در بخش دیگری از صحبت‌های خود، به روند تعیین و تصویب عناوین سیاست‌های کلی اشاره کردند و بیان داشتند که در ابتدای فرایند جدید، حدود ۱۵۰ عنوان به عنوان موضوعات پیشنهادی سیاست‌های کلی تعیین و به تأیید اولیه مقام معظم رهبری رسید. با این حال، برای حدود ۳۷ عنوان از این مجموعه، سیاست‌گذاری صورت گرفت و سیاست‌های مربوط به آن‌ها ابلاغ شد. ایشان توضیح دادند که این ۳۷ عنوان لزوماً به معنای پوشش ۳۷ عنوان از مجموع ۱۵۰ عنوان اولیه نیست؛ زیرا هر یک از سیاست‌های کلی ابلاغ شده ممکن است دو، سه و حتی چهار عنوان از موضوعات پیشنهادی اولیه را دربرگیرد. بنابراین، دامنه موضوعی سیاست‌های ابلاغ شده گسترده‌تر از تعداد عناوین آن‌هاست.

دکتر علی احمدی در ادامه، با اشاره به ضرورت کنترل فرایند تدوین سیاست‌های کلی، بیان کردند که همان‌گونه که مجلس شورای اسلامی به تولید قانون می‌پردازد، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در مقطعی با روند مستمر تولید سیاست‌های کلی مواجه بوده است. به اعتقاد ایشان، چنین فرایندی نیازمند سازوکار کنترل کیفی است تا پیش از تدوین و تصویب هر سیاست، ضرورت و اولویت آن به‌دقت

بررسی شود. ایشان افزودند که از سال ۱۳۹۰ و با شکل‌گیری کمیسیون مشترک، سازوکار دقیق‌تری برای این منظور ایجاد شد تا مشخص شود آیا هر موضوعی اساساً به سیاست کلی نیاز دارد، آیا در اولویت‌های اصلی کشور قرار دارد و چه مسئله‌ای را از جامعه حل می‌کند. به این ترتیب، فرایند تعیین عناوین سیاست‌های کلی از کنترل و ارزیابی دقیق‌تری برخوردار شد و صرف طرح یک موضوع، برای تبدیل آن به سیاست کلی کافی تلقی نشد.

۹. ضرورت رصد مسائل کشور و بازنگری در عناوین و سیاست‌های کلی پیشین:

دکتر علی احمدی با اشاره به سازوکارهای کنترل و اولویت‌بندی سیاست‌های کلی اظهار داشتند که در شرایط کنونی، تعیین عناوین جدید برای سیاست‌های کلی به سادگی گذشته نیست. به گفته ایشان، با توجه به گستردگی موضوعات سیاست‌های ابلاغ شده و هم‌پوشانی آن‌ها با عناوین اولیه، شناسایی موضوعات جدید مستلزم رصد گسترده وضعیت کشور و نیازسنجی دقیق در سطح ملی است.

ایشان تأکید کردند که برای تدوین سیاست‌های جدید باید شرایط و وضعیت کشور، مسائل فوری و نیازهای ضروری جامعه به‌صورت جامع مورد بررسی قرار گیرند تا از تکرار موضوعات قبلی و پراکندگی سیاست‌ها جلوگیری شود. در این زمینه، پژوهشکده تحقیقات راهبردی می‌تواند نقش کلیدی و محوری در بررسی تحولات، رصد مسائل کشور و پیشنهاد عناوین جدید سیاست‌های کلی ایفا کند.

دکتر علی احمدی در ادامه، به موضوع ساماندهی و بازنگری در مجموعه

سیاست‌های کلی اشاره کردند و بیان داشتند که در دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقام معظم رهبری بر تهیه مجموعه‌ای منقح و یکپارچه از سیاست‌های کلی و بازنگری در سیاست‌هایی که نیازمند اصلاح بودند، تأکید کرده بودند.

ایشان با اشاره به گذشت حدود هشت تا نه سال از طرح این موضوع اظهار داشتند که دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام و مرکز ارزیابی راهبردی اقدامات متعددی را در این زمینه انجام داده‌اند؛ با این حال، خروجی این اقدامات هنوز به نتیجه موردنظر نرسیده است. از این‌رو، تدوین مجموعه‌ای منسجم و یکپارچه از سیاست‌های کلی و شناسایی موارد نیازمند بازنگری، همچنان یکی از موضوعات مهم و ضروری در فرایند تکاملی سیاست‌گذاری کشور محسوب می‌شود. به اعتقاد ایشان، با توجه به تحولات و شرایط جدید کشور، اکنون فرصت مناسبی برای پیگیری این موضوع فراهم شده است و لازم است با همکاری پژوهشگران و محققان، اقدامات انجام‌شده به نتیجه نهایی برسد.

۱۰. چالش‌های نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی و ضرورت ایجاد فهم مشترک از مفهوم سیاست:

دکتر علی احمدی در بخش پایانی صحبت‌های خود، به موضوع نظارت بر سیاست‌های کلی پرداختند و بیان کردند که نظارت یکی از اجزای مکمل فرایند تحقق سیاست‌هاست. ایشان یکی از کاستی‌های موجود در این حوزه را نبود فهم و درک مشترک از مفهوم سیاست و مؤلفه‌های آن دانستند. به گفته ایشان، حتی در

میان کارشناسان مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در برخی موارد برداشت یکسانی از مفهوم سیاست وجود ندارد؛ در حالی‌که نظارت دقیق و اثربخش بر سیاست‌های کلی، مستلزم برخورداری از تعریفی روشن و مشترک از ماهیت و مؤلفه‌های سیاست است.

ایشان در ادامه، با اشاره به تحولاتی که در تعریف سیاست‌های کلی از سال ۱۳۷۶ تاکنون صورت گرفته است، به تعریفی اشاره کردند که در آخرین سخنرانی مقام معظم رهبری برای اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه شده بود. بر اساس این تعریف، سیاست‌های کلی مجموعه‌ای جهت‌دهنده برای هدایت امور اجرایی کشور در راستای دستیابی به اهداف هستند. دکتر علی احمدی همچنین به نامه سال ۱۳۸۰ مقام معظم رهبری به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره کردند که در آن، سیاست‌های کلی به عنوان جهت‌های اصلی حرکت نظام معرفی شده‌اند. به اعتقاد ایشان، بر مبنای چنین تعریفی، نظارت بر سیاست‌های کلی باید بر اساس شاخص‌هایی انجام شود که میزان انطباق اقدامات و تصمیمات با جهت‌گیری‌های تعیین شده را مشخص کنند. بنابراین، ایجاد فهم مشترک از مفهوم سیاست و تعریف شاخص‌های مناسب برای سنجش تحقق آن، از پیش‌نیازهای اساسی اصلاح نظام نظارت بر سیاست‌های کلی است.

۱۱. ضرورت بازنگری در الگوی نظارت هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی:

دکتر علی احمدی، به ساختار و الگوی نظارت هیئت عالی نظارت پرداختند و

اظهار داشتند که الگوی فعلی این هیئت تا حدودی از الگوی شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس و تطبیق آن‌ها با سیاست‌های کلی پیروی می‌کند؛ با این حال، به اعتقاد ایشان، میان ماهیت سیاست‌های کلی و قوانین و اصول قانون اساسی تفاوت‌هایی وجود دارد که باید در طراحی سازوکار نظارت مورد توجه قرار گیرد. ایشان توضیح دادند که سیاست‌های کلی از نظر میزان استحکام و صراحت حقوقی، با قوانین و اصول قانون اساسی یکسان نیستند. همچنین ترکیب هیئت عالی نظارت، برخلاف شورای نگهبان، ترکیبی کاملاً حقوقی نیست و بیشتر ماهیتی سیاسی دارد. از این‌رو، هم از نظر ترکیب اعضا و هم از نظر ماهیت و استحکام حقوقی مفاد سیاست‌های کلی، لازم است الگوی نظارت هیئت عالی نظارت مورد بازنگری و بررسی دقیق‌تر قرار گیرد.

ایشان در پایان اشاره کردند که برای هیئت عالی نظارت پنج حوزه صلاحیتی تعریف شده است که بررسی تفصیلی آن‌ها را به فرصت دیگری موکول کردند. و با تأکید بر تحولات تدریجی و تکاملی سیاست‌های کلی، ضرورت اصلاح و تکمیل فرایند تدوین، توسعه مشارکت در سیاست‌گذاری، ارتقای انسجام محتوایی سیاست‌ها، رفع موانع اجرا، بازنگری در سیاست‌های پیشین و اصلاح سازوکارهای نظارتی را از مهم‌ترین الزامات بهبود نظام سیاست‌گذاری کشور دانستند.

دکتر محمد امین ابریشمی راد:[۲]

۱.ضرورت آسیب‌شناسی برنامه‌ها در سه مرحله برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت:

دکتر ابریشمی راد در ابتدای صحبت‌های خود با اشاره به تفاوت میان سیاست، برنامه و برنامه‌ریزی بیان کردند که سیاست‌ها در واقع الگو و راهنمای برنامه‌ها هستند. ایشان با تأکید بر ضرورت آسیب‌شناسی برنامه‌ها و تبیین علل عدم اجرای آن‌ها، اظهار داشتند که این آسیب‌شناسی را می‌توان در سه مرحله مورد بررسی قرار داد. مرحله نخست، مرحله برنامه‌ریزی است که در آن باید مشخص شود برنامه‌های مصوب از چه مشکلات و کاستی‌هایی برخوردارند که مانع اجرای آن‌ها می‌شود. مرحله دوم، مرحله اجرای برنامه است که به بررسی چالش‌ها و موانعی اختصاص دارد که در جریان اجرای برنامه‌های مصوب بروز پیدا می‌کنند. مرحله سوم نیز مرحله نظارت بر برنامه و فرایند اجرای آن است که مسائل و اقتضائات خاص خود را دارد.

ایشان با بیان اینکه بررسی آسیب‌های هر سه مرحله به بحثی گسترده نیاز دارد، تمرکز صحبت‌های خود را بر مرحله نخست، یعنی برنامه‌ریزی، قرار دادند و به تبیین مهم‌ترین چالش‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور پرداختند.

۲. فقدان تبیین مفهومی برنامه در نظام سیاسی و حقوقی کشور:

دکتر ابریشمی راد نخستین چالش نظام برنامه‌ریزی کشور را فقدان تبیین مفهومی

---

۲ مدیرکل دبیرخانه هیات پیگیری اجرای قانون اساسی ریاست جمهوری

مشخص از برنامه در نظام سیاسی و حقوقی دانستند. ایشان با اشاره به قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ اظهار داشتند که در این قانون سه نوع برنامه شامل برنامه‌های ده ساله، پنج ساله و سالانه تعریف شده بود؛ با این حال، در نظام سیاسی و تقنینی کنونی کشور، عمدتاً برنامه‌های پنج‌ساله مورد توجه و عمل قرار گرفته‌اند و دو نوع دیگر برنامه عملاً مغفول مانده‌اند.

به اعتقاد ایشان، برنامه‌های پنج ساله در اصل نقش واسط میان برنامه‌های بلندمدت ده ساله و برنامه‌های کوتاه‌مدت سالانه را ایفا می‌کنند و هر یک از این سطوح برنامه‌ریزی باید از جایگاه و کارکرد مشخصی برخوردار باشند. با این وجود، در قوانین و سیاست‌های کشور به روشنی مشخص نشده است که از هر یک از این برنامه‌ها چه انتظاراتی وجود دارد و اساساً برنامه باید چه نقشی در نظام اداره کشور ایفا کند.

۳. عدم تنظیم نسبت مشخص میان برنامه و بودجه:

دکتر ابریشمی راد یکی دیگر از چالش‌های اساسی نظام برنامه‌ریزی کشور را مشخص نبودن نسبت میان برنامه و بودجه عنوان کردند. ایشان با تأکید بر اینکه تحقق برنامه‌ها مستلزم پیش‌بینی و تأمین منابع مالی در قالب بودجه است، بیان کردند که در نظام تقنینی و سیاسی کشور، ارتباط میان قوانین برنامه و قوانین بودجه به صورت دقیق و منسجم تنظیم نشده است. در نتیجه، در بسیاری از موارد برنامه‌های پنج ساله به تصویب رسیده‌اند، اما بودجه‌های سالانه متناسب با اهداف و الزامات آن‌ها تنظیم نشده‌اند و همین مسئله در نهایت به عدم تحقق برنامه‌ها

منجر شده است.

ایشان در ادامه، اصلاح ماده ۲۱۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۴ را یکی از تحولات مثبت تقنینی در این زمینه دانستند. و بیان کردند، پیش از این اصلاح، فرایند بودجه‌ریزی کشور از رویه‌ای نسبتاً ثابت پیروی می‌کرد؛ اما با اصلاح ماده مذکور، الزاماتی برای تنظیم بودجه سالانه در قالب جداول و در ارتباط با قوانین برنامه پیش‌بینی شد. بر اساس این اصلاح، بودجه هر سال کشور باید به عنوان برشی از یک پنجم قانون برنامه پنج‌ساله تنظیم شود. دکتر ابریشمی این تغییر را تلاشی برای ایجاد پیوند میان برنامه و بودجه ارزیابی کردند و افزودند که اگرچه این نسبت در حال حاضر در مسیر شفاف‌تر شدن و تحقق قرار گرفته است، اما در گذشته به صورت دقیق و روشن تعریف نشده بود. از نظر ایشان، فقدان این ارتباط یکی از عوامل اصلی فاصله گرفتن بودجه‌های سالانه از اهداف برنامه‌های پنج ساله و در نتیجه، عدم تحقق بخش قابل توجهی از اهداف برنامه‌ها بوده است.

٤. فقدان انسجام محتوایی در قوانین برنامه پنج‌ساله:

دکتر ابریشمی راد، فقدان انسجام در محتوای قوانین برنامه را از دیگر چالش‌های مهم نظام برنامه‌ریزی کشور دانستند. ایشان بیان کردند که قوانین برنامه باید در چارچوب سیاست‌ها و اهداف بلندمدت کشور تدوین شوند و مسیر دستیابی به یک مقصد مشخص را ترسیم کنند. به این معنا که ابتدا باید سیاست و هدف‌گذاری بلندمدت کشور مشخص باشد و سپس برنامه‌های پنج ساله به عنوان گام‌هایی برای

تحقق آن اهداف طراحی شوند. در این چارچوب، سند چشم‌انداز می‌تواند به عنوان غایت و مقصد بلندمدت در نظر گرفته شود و برنامه‌های پنج‌ساله مسیر حرکت به سوی آن را مشخص کنند.

به گفته ایشان، در نظام تقنینی کشور قواعد و الزامات شفاف و دقیقی درباره محتوا و ماهیت قوانین برنامه وجود ندارد. پیامد این وضعیت آن است که در قوانین برنامه پنج ساله، احکام و موضوعات متعددی گنجانده می‌شوند که ارتباط مشخصی با ماهیت برنامه‌ریزی ندارند. ایشان با اشاره به ایرادات مکرر شورای نگهبان به مصوبات برنامه‌ای مجلس، یکی از این ایرادات را درج احکام غیرمرتبط با ماهیت برنامه و بودجه در قوانین برنامه عنوان کردند. دکتر ابریشمی در این زمینه به چند نمونه اشاره کردند. نخست، تأسیس دستگاه‌های اجرایی در قالب قوانین برنامه است؛ به گونه‌ای که در برخی برنامه‌ها دستگاه‌های اجرایی جدیدی تأسیس شده‌اند، اما با پایان یافتن دوره پنج ساله برنامه، این دستگاه‌ها با چالش‌هایی از جمله ابهام در وضعیت اساسنامه‌ای مواجه شده‌اند. دوم، درج اصلاح قوانین عادی در متن قوانین برنامه است. ایشان توضیح دادند که به دلیل حجم و گستردگی قوانین برنامه، برخی نمایندگان مجلس ترجیح می‌دهند موضوعاتی را که می‌توانند از طریق فرایند قانون‌گذاری عادی پیگیری کنند، در قالب احکام برنامه‌ای مطرح کنند؛ زیرا این مسیر را برای خود آسان‌تر می‌دانند. ایشان همچنین به پیش‌بینی تکالیف متعدد برای شهروندان در قوانین برنامه اشاره کردند و این موضوع را از دیگر موارد ایجادکننده چالش دانستند. به اعتقاد ایشان، از آنجا که قوانین برنامه

دارای اعتبار زمانی پنج ساله هستند، با پایان یافتن مدت اعتبار آن‌ها، وضعیت تحقق برخی حقوق و آزادی‌های شهروندان که در این قوانین پیش‌بینی شده‌اند، با ابهام مواجه می‌شود. دکتر ابریشمی در مجموع تأکید کردند که تعیین الزامات مشخص برای محتوای قوانین برنامه و ایجاد انسجام میان احکام آن‌ها، ضرورتی است که جای خالی آن در نظام تقنینی کشور احساس می‌شود.

۵. آرمان‌گرایی و فقدان قابلیت اجرایی در برخی احکام برنامه‌ها:

دکتر ابریشمی راد یکی دیگر از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور را قابل اجرا نبودن برخی از احکام و مفاد قوانین برنامه دانستند. ایشان اظهار داشتند که برخی احکام از همان ابتدای فرایند تدوین، با رویکردی آرمان‌گرایانه تنظیم می‌شوند و در آن‌ها تناسب کافی میان اهداف پیش‌بینی شده و ظرفیت‌ها و امکانات اجرایی کشور وجود ندارد. در حالی‌که قوانین برنامه باید واقع‌گرایانه تدوین شوند و اهداف و احکام آن‌ها از احتمال معقول و قابل توجهی برای تحقق برخوردار باشند. ایشان با اشاره به ضرورت توجه به الزامات اجرایی در فرایند تدوین برنامه‌ها بیان کردند که یکی از سازوکارهای پیش‌بینی شده در این زمینه، تهیه و ارائه قوانین برنامه از طریق لایحه دولت است. دلیل این امر آن است که دولت به عنوان مرجع اصلی اجرای برنامه، از اطلاعات، امکانات، منابع و کارشناسان تخصصی لازم برای ارزیابی امکان تحقق اهداف و احکام برنامه برخوردار است و می‌تواند درباره قابلیت اجرایی آن‌ها اظهارنظر کارشناسی کند. دکتر ابریشمی خاطر نشان کردند که در فرایند تصویب قوانین برنامه، پیشنهادهای نمایندگان مجلس سهم قابل

توجهی از محتوای نهایی این قوانین را شکل می‌دهند. به اعتقاد ایشان، این مسئله با اقتضائات برنامه‌ریزی و ضرورت توجه به ظرفیت‌های اجرایی کشور همخوانی ندارد؛ زیرا تدوین برنامه باید بر پایه ارزیابی واقع‌بینانه از :امکانات، منابع و توان اجرایی دستگاه‌های مسئول صورت گیرد.

٦. تعدد مراجع قانون‌گذاری و مقرره‌گذاری و فقدان هماهنگی با برنامه‌ها:

دکتر ابریشمی راد، تعدد مراجع قانون‌گذاری و مقرره‌گذاری را یکی دیگر از ملاحظات و چالش‌های نظام برنامه‌ریزی کشور عنوان کردند. ایشان با تأکید بر اینکه ماهیت برنامه‌ریزی اقتضا می‌کند یک مرجع واحد مسئولیت تدوین برنامه را بر عهده داشته باشد و تحقق آن نیز در چارچوب مشخصی پیگیری شود، اظهار داشتند که در نظام تقنینی کشور، با گسترش و ظهور شوراهای عالی متعدد، با تنوع مراجع هنجارگذار و مقرره‌گذار مواجه شده‌ایم. به گفته ایشان، نسبت و ارتباط تصمیمات این شوراها با قوانین برنامه همواره به صورت روشن مشخص نیست. در چنین شرایطی ممکن است در زمان اجرای یک برنامه، یکی از مراجع دیگر هنجاری را تصویب کند که در تدوین آن، اهداف و الزامات برنامه مصوب مورد توجه قرار نگرفته باشد. این مسئله می‌تواند به ایجاد ناهماهنگی میان تصمیمات مراجع مختلف و احکام قوانین برنامه منجر شود و انسجام لازم را در فرایند اجرا و تحقق اهداف برنامه‌ها از بین ببرد.

۷. ضرورت بازبینی نظام تقنینی در حوزه برنامه‌ریزی کشور:

دکتر ابریشمی راد در جمع‌بندی صحبت‌های خود، با تأکید بر ضرورت بازنگری در نظام تقنینی کشور، بیان کردند که اصلاح نظام برنامه‌ریزی مستلزم توجه همزمان به چند محور اساسی است. نخست، باید مفهوم برنامه و جایگاه آن در نظام سیاسی و حقوقی کشور به صورت دقیق تبیین شود. دوم، نسبت میان برنامه و بودجه باید به شکلی روشن و منسجم تنظیم شود تا بودجه‌های سالانه در راستای تحقق اهداف برنامه‌های پنج‌ساله قرار گیرند. ایشان همچنین بر ضرورت ایجاد انسجام محتوایی در قوانین برنامه و تعیین ضوابط مشخص برای احکام قابل درج در این قوانین تأکید کردند. از سوی دیگر، برنامه‌ها باید با توجه به ظرفیت‌ها و امکانات واقعی کشور تدوین شوند تا از قابلیت اجرایی کافی برخوردار باشند. در نهایت، هماهنگی میان مراجع مختلف قانون‌گذاری و مقرره‌گذاری و تعیین نسبت تصمیمات آن‌ها با برنامه‌های مصوب نیز از الزامات اصلاح نظام برنامه‌ریزی کشور است. به اعتقاد ایشان، تحقق این الزامات می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای کیفیت قوانین برنامه، افزایش هماهنگی میان اهداف و ابزارهای اجرایی و فراهم شدن شرایط لازم برای تحقق برنامه‌های مصوب در کشور باشد.

دکتر محمد رضا پورابراهیمی:[۳]

۱.ضرورت توجه به آسیب‌های موجود در متن و مبانی تدوین سیاست‌های کلی:

دکتر پورابراهیمی در ابتدای سخنان خود، با اشاره به موضوع نشست و ضرورت بررسی دلایل عدم تحقق کامل سیاست‌های کلی، بیان کردند که بخشی از آسیب‌ها و چالش‌های موجود، به خود متن سیاست‌ها و نحوه تدوین آن‌ها بازمی‌گردد. از نظر ایشان، برای آسیب‌شناسی عدم تحقق سیاست‌ها، ابتدا باید فرایند تدوین و اشکالات موجود در این مرحله بررسی شود. ایشان با تأکید بر ضرورت برخورداری مباحث مندرج در سیاست‌ها از پشتوانه علمی و مبانی نظری روشن، به ویژه در حوزه اقتصادی، توضیح دادند که تفاوت دیدگاه‌ها و نبود تبیین دقیق از مبانی اقتصاد اسلامی، موجب شکل‌گیری اختلاف‌نظرهای جدی در این حوزه شده است. به اعتقاد ایشان، تا زمانی که جایگاه بخش خصوصی، بخش دولتی و نسبت میان رویکردهای مختلف اقتصادی در کشور به روشنی تعریف نشود، تدوین سیاست‌های منسجم و قابل اجرا با دشواری مواجه خواهد بود. ایشان با اشاره به سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، این سیاست‌ها را از مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی ابلاغ شده در سال‌های گذشته دانستند و بیان کردند که با وجود تأکیدات صورت گرفته بر اجرای آن‌ها، همچنان درباره جایگاه و نقش اقتصاد بخش خصوصی در کشور اختلاف‌نظرهای اساسی وجود دارد.

---

۳ رییس کمیسیون اقتصادی مجمع تشخیص مصلحت نظام

در همین راستا، ایشان نخستین ضرورت در تدوین سیاست‌های کلی را برخورداری از نگاهی حرفه‌ای و تخصصی دانستند که بر مبانی نظری و ایدئولوژیک روشن و همچنین ضوابط قانون اساسی و ظرفیت‌های موجود کشور استوار باشد. از این ایشان آسیب‌های عدم تحقق برنامه به شرح ذیل هستند.

۲. فقدان الگوی علمی مشخص برای تدوین سیاست‌های کلی:

دکتر پورابراهیمی، فقدان یک الگوی علمی مشخص برای تدوین سیاست‌های کلی را از دیگر آسیب‌های این حوزه برشمردند. ایشان با اشاره به اینکه در تدوین برخی سیاست‌های اقتصادی از ظرفیت نخبگان و دیدگاه‌های تخصصی استفاده شده است، تأکید کردند که بهره‌گیری از نگاه نخبگانی، اگرچه ارزشمند است، اما به تنهایی جایگزین یک الگوی علمی و نظام‌مند نمی‌شود. ایشان توضیح دادند که الگوی علمی باید تمام مراحل تدوین سیاست را دربرگیرد و به گونه‌ای طراحی شود که فرایند تدوین، از ابتدا تا انتها، بر اساس چارچوبی مشخص و قابل ارزیابی انجام شود. به بیان ایشان، در صورت وجود چنین الگویی، می‌توان انتظار داشت که افراد و گروه‌های مختلف با استفاده از آن، به نتایج و خروجی‌های نسبتاً مشابهی دست یابند. بنابراین، ضروری است الگوی علمی حاکم بر تدوین سیاست‌ها به صورت مشخص تعریف و تبیین شود.

۳. طولانی بودن فرایند تدوین و تصویب سیاست‌های کلی:

دکتر پورابراهیمی، طولانی بودن فرایند تدوین و تصویب سیاست‌های کلی را از دیگر چالش‌های این حوزه دانستند و بیان کردند که فاصله زمانی میان شکل‌گیری

ایده اولیه، تهیه پیش‌نویس، بررسی و نهایی شدن سیاست‌ها و ابلاغ آن‌ها، در برخی موارد به پنج تا هفت سال می‌رسد. به اعتقاد ایشان، طولانی شدن این فرایند، علاوه بر ایجاد وقفه در نهایی شدن سیاست‌ها، موجب می‌شود که در فاصله زمانی مذکور، دولت‌ها و مجالس مختلفی روی کار بیایند و شرایط و اقتضائات اجرایی کشور تغییر کند. در نتیجه، امکان دریافت به موقع نظرات و انجام اقدامات لازم برای عملیاتی‌سازی سیاست‌ها با محدودیت مواجه می‌شود. ایشان تأکید کردند که این مسئله یکی از آسیب‌های مهم در فرایند تدوین سیاست‌های کلی به شمار می‌رود.

٤. گسست میان سیاست‌های کلی و قوانین و مقررات اجرایی:

دکتر پورابراهیمی در بخش دیگری از سخنان خود، به چالش‌های مرحله اجرا پرداختند و یکی از مهم‌ترین آسیب‌های این مرحله را نبود ارتباط نظام‌مند میان سیاست‌های کلی و قوانین و مقررات اجرایی دانستند. ایشان توضیح دادند که تا پیش از ابلاغ برخی از سیاست‌های اخیر، سازوکار مشخصی برای تعیین نسبت میان سیاست، قانون، آیین‌نامه اجرایی و دستورالعمل‌های مرتبط وجود نداشته است. در نتیجه، میان جهت‌گیری‌های کلان سیاستی و الزامات عملیاتی و اجرایی آن‌ها نوعی گسست ایجاد شده است.

ایشان با اشاره به سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت بیان کردند که در این مورد، دولت مکلف به تدوین قوانین مرتبط با سیاست‌ها شده است؛ با این حال، حتی در این سیاست‌ها نیز چالش‌هایی در زمینه اجرا وجود دارد. به گفته ایشان، با وجود آنکه سیاست‌های برنامه هفتم از جامعیت و معیارهای مشخص‌تری

برخوردارند، نبود شاخص‌ها و ضوابط روشن برای سنجش و ارزیابی میزان تحقق آن‌ها، موجب شده است اجرای این سیاست‌ها با مشکلاتی مواجه شود. همچنین، تغییر شرایط کشور و دشواری تحقق برخی اهداف تعیین شده، از دیگر عواملی است که بر اجرای این سیاست‌ها تأثیر گذاشته است.

۵. نبود انسجام و هماهنگی میان ارکان نظام در اجرای سیاست‌های کلی:

دکتر پورابراهیمی، اختلاف‌نظر میان ارکان مختلف نظام را از دیگر موانع تحقق سیاست‌های کلی برشمردند و تأکید کردند که برای اجرای سیاست‌های ابلاغی، باید میان مجلس، دولت و سایر ارکان نظام، درباره نحوه پیگیری و تحقق اهداف سیاست‌ها، هماهنگی و انسجام وجود داشته باشد. دکتر پورابراهیمی با اشاره به جایگاه سیاست‌های کلی به عنوان اسناد بالادستی و جهت‌دهنده حرکت نظام، بیان کردند که نبود اجماع و هماهنگی کافی میان نهادهای مسئول، موجب می‌شود اقدامات مرتبط با تحقق سیاست‌ها به صورت یکپارچه دنبال نشود. از این‌رو، ایجاد توافق و انسجام میان ارکان مختلف نظام، از الزامات اساسی اجرای مؤثر سیاست‌های کلی است.

٦. فقدان متولی مشخص برای پیگیری و پاسخگویی درباره تحقق سیاست‌ها:

دکتر پورابراهیمی یکی دیگر از آسیب‌های مهم در اجرای سیاست‌های کلی را مشخص نبودن متولی مسئول برای پیگیری و پاسخگویی درباره تحقق هر یک از

سیاست‌ها دانستند. ایشان توضیح دادند که در برخی حوزه‌ها، نهاد یا دستگاه مشخصی مسئولیت پیگیری موضوع و پاسخگویی درباره نتایج آن را بر عهده دارد؛ اما در زمینه سیاست‌های کلی، همواره نمی‌توان به روشنی مشخص کرد که مسئولیت تحقق هر بخش از سیاست بر عهده کدام دستگاه یا نهاد است.

ایشان با اشاره به نمونه‌هایی از مسائل اقتصادی، از جمله تورم، بیان کردند که در چنین موضوعاتی باید مشخص باشد کدام بخش از مسئولیت بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی یا سایر دستگاه‌هاست و هر یک از این نهادها در چه سطحی باید پاسخگو باشند. به اعتقاد ایشان، نبود تقسیم کار روشن و مشخص نبودن نهاد متولی نهایی، امکان ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و پیگیری مسئولیت‌ها را با دشواری مواجه می‌کند.

۷. نبود ضمانت اجرایی مشخص برای تحقق سیاست‌های کلی:

دکتر پورابراهیمی، فقدان ضمانت اجرایی مؤثر را از دیگر چالش‌های تحقق سیاست‌های کلی دانستند و بیان کردند که برای اجرای سیاست‌ها، باید ضمانت‌های اجرایی مشخصی تعریف شود تا در صورت عدم تحقق اهداف، امکان شناسایی مسئولیت‌ها و پیگیری اقدامات لازم وجود داشته باشد. ایشان تأکید کردند که در برخی موارد، نه تنها ضمانت اجرایی مشخصی برای سیاست‌ها تعریف نشده، بلکه مسیر و سازوکار لازم برای شناسایی پیامدهای عدم تحقق آن‌ها نیز به روشنی مشخص نیست. دکتر پورابراهیمی با اشاره به سیاست‌های اقتصادی و سیاست‌های مرتبط با نظام اداری که در حوزه مسئولیت کمیسیون اقتصادی قرار دارند، خاطر

نشان کردند که در این زمینه مصادیق متعددی از ضرورت تعیین ضمانت‌های اجرایی و سازوکارهای پاسخگویی وجود دارد.

۸. ضعف سازوکارهای نظارتی و چالش‌های ارزیابی تحقق سیاست‌های کلی:

دکتر پورابراهیمی در بخش دیگری از سخنان خود، به ضعف سازوکارهای نظارتی در زمینه تحقق سیاست‌های کلی پرداختند و توضیح دادند که در سال‌های اخیر، اقداماتی برای اولویت‌بندی سیاست‌ها و تعیین محورهای مهم نظارتی انجام شده است. به گفته ایشان، هدف از اولویت‌بندی، کنار گذاشتن سایر سیاست‌ها نیست، بلکه تمرکز بیشتر بر محورهای مهم و فراهم کردن امکان پیگیری و ارزیابی دقیق‌تر آن‌هاست.

ایشان با اشاره به مراحل انجام شده در این زمینه بیان کردند که پس از تعیین محورهای اولویت‌دار، موضوع زمان‌بندی و نحوه نظارت بر اجرای آن‌ها مطرح شده است؛ با این حال، در همین مرحله نیز چالش‌هایی بروز کرده است. به‌عنوان نمونه، دولت برای اجرای برخی شاخص‌ها و مؤلفه‌های مرتبط با سیاست‌ها، خواستار برخورداری از الزامات و اختیارات مشخصی شده است که خود این موضوع به محل اختلاف میان ارکان نظام تبدیل شده است. ایشان تأکید کردند که در چنین شرایطی، مشخص نبودن چارچوب اختیارات موردنیاز و نحوه تأمین آن‌ها، فرایند نظارت و اجرای سیاست‌ها را با دشواری مواجه می‌کند. از این‌رو،

ضعف ساختار نظارتی و ضرورت بازنگری در سازوکارهای موجود، از مسائل مهمی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

۹. ضعف سازوکارهای بازخوردگیری و بازنگری در سیاست‌های کلی:

دکتر پورابراهیمی، یکی از کارکردهای مهم نظارت را فراهم کردن امکان دریافت بازخورد از فرایند اجرا و استفاده از آن برای اصلاح و بازنگری سیاست‌ها دانستند. به اعتقاد دکتر ابراهیمی، تغییرات محیطی و تحولات پیرامونی ممکن است شرایطی ایجاد کند که برخی از سیاست‌های پیشین، متناسب با وضعیت جدید نباشند یا موضوعات و مسائل تازه‌ای در کشور پدیدار شوند که نیازمند اتخاذ سیاست‌های جدید باشند. ایشان توضیح دادند که در برخی موارد، با گذشت زمان، موضوعی که مبنای تدوین یک سیاست بوده است، اهمیت پیشین خود را از دست می‌دهد یا شرایط جدیدی ایجاد می‌شود که ضرورت بازنگری در آن سیاست را مطرح می‌کند. بنابراین، نظارت باید علاوه بر سنجش میزان تحقق اهداف و بررسی آثار و پیامدهای اجرای سیاست‌ها، زمینه لازم را برای اصلاح و بازنگری آن‌ها نیز فراهم کند.

۱۰. تأثیر عوامل بیرونی بر عدم تحقق کامل سیاست‌های اقتصادی:

دکتر پورابراهیمی در بخش پایانی سخنان خود، به عوامل بیرونی مؤثر بر عدم تحقق کامل سیاست‌های کلی، به‌ویژه در حوزه اقتصادی، پرداختند و تأکید کردند

که در تحلیل میزان تحقق سیاست‌ها، نباید صرفاً به عوامل داخلی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی توجه کرد؛ بلکه شرایط و تحولات بیرونی نیز می‌توانند بر تحقق اهداف سیاست‌ها تأثیرگذار باشند. ایشان تحریم‌ها را یکی از مهم‌ترین عوامل بیرونی مؤثر بر اقتصاد کشور دانستند و بیان کردند که در صورت نبود تحریم‌ها، امکان دستیابی به برخی اهداف اقتصادی و تحقق موفقیت‌های بیشتر فراهم می‌شد. ایشان در ادامه، نوسانات اقتصادی منطقه‌ای و جهانی را از دیگر عوامل تأثیرگذار بر اقتصاد کشور برشمردند و توضیح دادند که تغییرات قیمت نفت، شرایط رکودی یا رونق اقتصادی در جهان و نوسانات درآمدهای نفتی، به‌واسطه وابستگی اقتصاد کشور به نفت، بر شرایط اقتصادی ایران اثرگذار بوده است.

ایشان همچنین با اشاره به تحولات اقتصادی اخیر در جهان و آثار ناشی از جنگ‌ها و تنش‌های بین‌المللی، بیان کردند که افزایش تورم جهانی و کاهش رشد اقتصادی در کشورهای مختلف، می‌تواند بر اقتصاد کشورهایی که در شکل‌گیری این تحولات نقشی نداشته‌اند نیز تأثیر بگذارد. به‌عنوان نمونه، تحولات ناشی از جنگ روسیه و اوکراین و همچنین جنگ اخیر، پیامدهایی در زمینه قیمت‌های جهانی، تورم و رشد اقتصادی به همراه داشته است.

۱۱.جمع‌بندی: ضرورت مصون‌سازی اقتصاد کشور در برابر عوامل بیرونی:

دکتر ابراهیمی در جمع‌بندی سخنان خود، با اشاره به ضرورت توجه به عوامل

بیرونی مؤثر بر تحقق سیاست‌های اقتصادی، به رویکرد اقتصاد مقاومتی اشاره کردند و آن را از جمله راهکارهای مطرح شده برای کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور دانستند. ایشان با اشاره به بیانیه گام دوم انقلاب، سه عامل اصلی را در زمره عواملی دانستند که اقتصاد کشور باید در برابر آن‌ها مصون‌سازی شود: نخست، تحریم‌ها؛ دوم، تلاطم‌ها و نوسانات اقتصادی در سطح جهان، از جمله دوره‌های رونق و رکود و سوم، حوادث طبیعی. به اعتقاد ایشان، توجه به این عوامل و پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای مواجهه با آن‌ها، می‌تواند در کاهش آثار منفی تحولات بیرونی بر مسیر تحقق سیاست‌های اقتصادی مؤثر باشد. ایشان در پایان، با اشاره به محدودیت زمان، تأکید کردند که موارد مطرح شده از مهم‌ترین محورهای آسیب‌شناسی عدم تحقق کامل سیاست‌های کلی در حوزه اقتصادی است و برای بررسی دقیق‌تر این مسائل، باید به مجموعه عوامل مرتبط با تدوین، اجرا، نظارت و شرایط بیرونی توجه شود.

دکتر محمد رضا مجیدی:[۴]

۱. ضرورت عبور از تعدد قوانین و سیاست‌ها و تمرکز بر پیگیری اجرا:

دکتر مجیدی در ابتدای سخنان خود، با اشاره به مباحث مطرح شده در نشست، تأکید کردند که مسئله اصلی کشور، صرفاً کمبود قانون، مقررات یا طرح‌های مناسب نیست؛ بلکه چالش اساسی در مرحله اجرا و پیگیری تحقق تصمیمات و سیاست‌های اتخاذشده قرار دارد. ایشان با اشاره به تأکیدات مقام معظم رهبری درباره نبود کمبود قانون و مقررات و ضرورت توجه به آنچه در کشور وجود ندارد، «پیگیری» را یکی از کلیدواژه‌های مهم در نظام حکمرانی دانستند. به اعتقاد ایشان، لازم است مجموعه‌های پژوهشی و اجرایی کشور، موضوع پیگیری را به صورت جدی در دستور کار قرار دهند و میزان تحقق تصمیمات و سیاست‌ها را به طور مستمر دنبال کنند.

۲. ضرورت توجه به تورم قوانین، سیاست‌ها و فعالیت‌های پژوهشی:

دکتر مجیدی، با اشاره به تعدد قوانین و سیاست‌های موجود در کشور، این وضعیت را نوعی تورم در عرصه قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری توصیف کردند. به بیان ایشان، همان‌گونه که در سال‌های گذشته با انباشت قوانین مواجه بوده‌ایم، اکنون در حوزه سیاست‌ها نیز با تعدد و افزایش اسناد سیاستی روبه‌رو هستیم؛ در حالی‌که

[۴] رییس پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام

مسئله اصلی، نه افزایش تعداد این اسناد، بلکه پیگیری و تحقق آن‌هاست. دکتر مجیدی همچنین به تعدد اندیشکده‌ها و مراکز پژوهشی اشاره کردند و ضرورت ساماندهی فعالیت‌های آن‌ها را مورد تأکید قرار دادند. ایشان پیشنهاد کردند بانک اطلاعاتی جامعی از اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌های کشور ایجاد شود تا مشخص باشد هر یک از این مراکز در چه حوزه‌هایی فعالیت می‌کنند و چه موضوعاتی را مورد بررسی قرار می‌دهند. به اعتقاد ایشان، چنین سازوکاری می‌تواند به شناسایی ظرفیت‌های پژوهشی موجود و جلوگیری از پراکندگی فعالیت‌ها کمک کند.

۳. ضرورت تقویت همکاری میان مراکز پژوهشی و ایجاد سازوکار هماهنگ:

دکتر مجیدی در بخش دیگری از سخنان خود، بر ضرورت استفاده از ظرفیت مراکز پژوهشی و اندیشکده‌های وابسته به نهادهای مختلف تأکید کردند. ایشان با اشاره به ظرفیت‌های پژوهشی موجود در قوای سه‌گانه و نیروهای مسلح، از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، پژوهشگاه قوه قضائیه، دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌های مرتبط، بیان کردند که زمینه همکاری و تعامل میان این مجموعه‌ها وجود دارد. ایشان با اشاره به برگزاری جلسات مشترک میان برخی از این مراکز، بر ضرورت تعیین تکلیف و تقویت این همکاری‌ها تأکید کردند و بیان داشتند که فعالیت‌های پژوهشی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز باید با استفاده از ظرفیت اندیشکده‌ها و پژوهشگران و از طریق ارتباط مؤثر با مراکز تخصصی دنبال شود. به اعتقاد ایشان، تحقق مأموریت‌های

پژوهشی بدون بهره‌گیری از ظرفیت اندیشکده‌ها و پژوهشگران امکان‌پذیر نخواهد بود.

٤. ضرورت اصلاح سازوکارهای حکمرانی و تقویت پیگیری سیاست‌ها:

دکتر مجیدی، با اشاره به تحولات و شرایط پیش‌روی کشور، ضرورت بازنگری در برخی سازوکارهای حکمرانی را مطرح کردند و بر اهمیت تعیین تکلیف مسائل مرتبط با پیگیری سیاست‌ها تأکید داشتند. به اعتقاد دکتر مجیدی، با توجه به گذشت چند دهه از عمر انقلاب اسلامی و نهادهای مرتبط با آن، بازنگری در شیوه‌های حکمرانی و تقویت سازوکارهای اجرایی و نظارتی ضرورتی جدی است.

دکتر مجیدی در پایان سخنان خود، با اشاره به فعالیت‌های پژوهشی انجام شده در نشست‌ها و مجموعه‌های مرتبط، پیشنهاد کردند که نتایج این فعالیت‌ها در قالب گزارش‌های کوتاه و چندصفحه‌ای تدوین و در اختیار رئیس و دبیر مجمع، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و رؤسای کمیسیون‌ها و دبیرخانه قرار گیرد. ایشان تأکید کردند که ارائه چنین گزارش‌هایی می‌تواند زمینه آگاهی‌بخشی درباره مسائل و چالش‌های موجود را فراهم کند و به مسئولان کمک کند تا نسبت به موضوعاتی که از آن‌ها اطلاع کافی ندارند، شناخت دقیق‌تری پیدا کنند. به اعتقاد ایشان، برگزاری نشست‌های تخصصی و پژوهشی زمانی اثربخش خواهد بود که نتایج آن‌ها به صورت منظم پیگیری شود و در اختیار تصمیم‌گیران و مسئولان مرتبط قرار گیرد.

نشست به روایت تصویر:






MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی


MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی


MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی


MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی


MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی


MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی


MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی


MASLAHAT
مصلحت
پایگاه اطلاع رسانی