

بررسی و تحلیل نقش سیاستگذاری عمومی در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران

سامان حیدری

دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.

نام نویسنده مسئول:

سامان حیدری

چکیده

تحلیل سیاستهای عمومی و به طور اخص تحلیل آن در ساختارهای سیاسی دولتی و حکومتی حلقه مفقوده ای است که پژوهشگران را در شناخت تجربی پیچیدگی قانونگذاری حکومتی باری می دهد این زمینه پژوهش از یک سو متخصصان علوم سیاسی را به انجام مطالعات کاربردی و عملی در خصوص دولت و عملکرد آن دعوت نموده و بدین ترتیب راه را برای تأثیرگذاری آنها بر اداره امور اجتماعی هموار می کند. تحقیق حاضر به مطالعه این رشته پرداخته و به نقش سیاستگذاری عمومی در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران می پردازد. سوال اصلی این است که سیستم سیاستگذاری عمومی در جمهوری اسلامی ایران چگونه اجرا می شود؟ فر ضیه مقاله این است که اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران به عهده قوه مجریه و در حوزه هیئت وزیران است که به طرق مختلف به این مهم می پردازند. روش پژوهش در این تحقیق توصیفی تحلیلی با استفاده از ابزار کتابخانه ای است.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری، سیاستگذاری عمومی، قوه مقننه، ساختار سیاسی، جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

سیاستگذاری عمومی یکی از زیر شاخه های علوم سیاسی است که تقریباً در کشور ما مبهم مانده است. تحقیق حاضر به مطالعه این رشته پرداخته و نهادهای سیاستگذاری را در ایران مورد مطالعه قرار داده است. و همچنین چالشهای فراروی سیاستگذاری عمومی را در ایران بررسی نموده است. به گفته دکتر کیومرث اشتریان "علوم سیاستگذاری عکس العملی است به تقاضای روزافزون جامعه و نهادهای عمومی آن از سوی سیاست دانان برای حل مشکلات و بحرانهای سیاسی، اجتماعی و اداری". با گسترش مطالعات در این رشته راه پژوهشگران به مطالعه امور اداری و زیربنایی دولت و نیازهای واضح و روزمره جامعه باز میشود و سیاستگذاری و تعیین خط و مشی کلی در معرض مطالعه و نقادی قرار داده، همچنین زمینه را جهت ارائه پیشنهادات هر چند بطور غیرمستقیم به دانشمندان این عرصه فراهم می کند. سیاست گذاری و برنامه ریزی برای توسعه و رفاه جامعه از مهمترین وظایف دولت هاست. هر نوع سیاست و برنامه منتج از مبانی نظری و مفاهیمی است که با توجه به وجوه مساله شناسانه جامعه و دستور کار دولت ها ارایه می گردد. دولت به عنوان کارگزار منافع ملی وظیفه خدمت، رفاه و توسعه کشور را بر عهده دارد و از سیاست گذاری و برنامه ریزی به عنوان طریق و ابزار بسیج منابع و جهت دهی به آنها استفاده می کند. دستور کار دولت مدرن به عنوان کارگزار منافع ملی، سیاست گذاری عمومی و چگونگی تصمیم گیری نسبت به منابع انسانی و مادی است تا وضعیت کنونی و آینده جامعه بهبود یابد. شناخت و تحلیل هر یک از این سیاست ها به بررسی و شناخت تحولات در فرایند توسعه و رفاه در جامعه یاری می رساند و در تشخیص واقعیت موجود و ارزیابی مولفه ها و ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه کنونی ایران ضرورت پیدا می کند.

۱- چهارچوب نظری

در این تحقیق مبحث بسیار مهم سیاستگذاری عمومی به عنوان چهارچوب نظری در نظر گرفته شده است، چرا که شاکله کلی این تحقیق بر بنیان همین مسئله استوار است.

واژه Policy که در زبان فارسی به معنای سیاست یا خطمشی معنا شده است، وقتی در کنار واژه ی Public به معنای عمومی قرار گیرد، شاخه ای از دانش را با عنوان علم دولت در عمل تشکیل میدهد؛ که برخی آن را زیر مجموعه علم سیاست و برخی نیز علمی مستقل قلمداد میکنند. این دانش، به مطالعه و تحلیل عمل دولت ها می پردازد. سیاست گذاری های عمومی در واقع، تجلی ادارهی حکومت در عمل، است؛ که آنها را میتوان به عنوان مجموعه هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمالی که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی، ملی و بین المللی هستند، در نظر گرفت (ملک محمدی، ۱۳۸۳: ۱۷). وجود یک فرایند یا مجموعه ای از فعالیت ها و تصمیم های دولتی که با هدف حل یک مسأله عمومی طراحی شده اند، سیاستگذاری عمومی نامیده میشود. رشتهی سیاستگذاری عمومی که بیش از پنج دهه از تأسیس آن می گذرد، از نیمه دوم قرن بیستم، ابتدا در ایالات متحده آمریکا و سپس در اروپای غربی، وارد حوزهی علوم سیاسی معاصر شد (وحید، ۱۳۸۳: ۱۵). پیدایش سیاستگذاری، ریشه در آثار "لاسول" و "لرنر" داشته؛ اما گسترش و نهادینه شدن آن در دانشگاه های غربی، پانزده تا بیست سال بعد؛ یعنی در اواسط دهه ی شصت، به ویژه در اواخر این دهه، آغاز شد. در دهه هفتاد، دولت های غربی که در جستجوی نوعی مشروعیت علمی، برای دخالت روزافزونشان در ادارهی امور جامعه بودند، گرایش قابل توجهی در به کارگیری فارغ التحصیلان دانشگاهی در این رشته از خود نشان دادند؛ تا آنها را در سیاستگذاری ها، مورد استفاده قرار دهند. سیاستگذاری عمومی که توسط "ماکس وبر"، زمینه ایجاد تحلیل آن فراهم و به عنوان شاخص اساسی دنیای مدرن در نظر گرفته شد، زمینه را برای ارتباط میان علوم سیاسی و دیگر رشته های اصلی علوم اجتماعی؛ مانند اقتصاد، جامعه شناسی، تاریخ، فلسفه و قوم شناسی، برای شناخت و بهبود خطمشی ها و سیاست گذاری ها، فراهم کرد (اشتریان، ۱۳۸۶: ۱۹).

چالز جونز بر این باور است که سیاستگذاری عمومی اصطلاحی چندوجهی است که مورد توجه در عرصه های متفاوت می باشد. سیاست رفت و آمد در هر شهر سیاست هر کشور و مانند آن از جمله مواردی است که می توان به عنوان معنای این اصطلاح ذکر کرد. ایومنی و ژان کلود تونینگ چنین معنایی را پیشنهاد می کنند سیاستگذاری عمومی پدیده ای است که در قالب یک برنامه دولتی در یک بخش از جامعه با یک فضای جغرافیایی ظاهر می شود. سیاست های کشاورزی، سیاست های شهرنشینی یا سیاست های حمل و نقل در واقع به عنوان مجموعه ای از برنامه های دولتی در زمینه های کشاورزی، شهرنشینی و حمل و نقل عمومی تلقی می شود. سیاستگذاری عمومی در حوزه دولتی در دو سطح رخ می دهد: سطح زیرسیستم ها و سطح بالای حکومت ملی سیاستگذاری در سطح زیر سیستم های حکومت ملی شامل رویه ها و سیاست هایی است که موجب تداوم سیاست های سیاسی می شود. سیاستگذاری در سطوح بالای حکومت ملی شامل رویه ها و سیاست هایی است که می تواند در راستای اهداف و سیاست های گذشته حرکتی چشمگیری به وجود آورد یا آنها را تغییر دهد. در این دو سطح شبکه هایی از سیاستگذاری وجود دارد. جک میک کیکرت با ذکر مختصاتی از شبکه های سیاستگذاری مهم ترین ویژگی آنها را در برقراری ارتباط

نسبتاً پایدار میان سازمان های حکومتی مختلف و سازمان های نیمه خصوصی در جهتی می داند که فرایند سیاستگذاری به وقوع می پیوندد. این شبکه ها تضمین می کنند که از یک طرف تقاضاهای سیاسی یا درون داده ها به سیستم منتقل شوند و از طرف دیگر برون داده ها با جنبه های اجرایی سیاستگذاری ها نیز به درستی به انجام برسند (James L. 2003: 921). تاراس بیان می کند که سیاست عمومی مفهومی مجادله ای است که متضمن هر موضوعی درباره انتخاب دولت و اجرای آن با مطالعه مشکلاتی خاص است. سیاست عمومی مشکلاتی را که جنبه عام دارند یا خاص گروهی از افرادند اما نگرانی های عمومی را سبب شده و آزردهنده اند را مطالعه و بررسی می کند. بیشترین ارزش مطالعه سیاست عمومی می تواند از بعد سیاسی آن باشد زیرا تلاش هایی که از سوی دانشگاهیان برای ورود به حوزه سیاست عمومی وجود دارد معمولاً نادیده گرفته می شود. در این حوزه پیامدها و نتایج حتمی نیست و گاهی اوقات سیاست ها تقریباً با هیچ تحلیلی تطبیق ندارد به طوری که می توان گفت حوزه سیاست عمومی برای دانشگاهیان یک حوزه بی نتیجه است (Paphne Taras, 2007: 567-571). میشل کرفت معتقد است که سیاست عمومی به شیوه های مختلفی تعریف شدنی است اما اصولاً سیاست عمومی سلسله ای از اقدامات دولت در پاسخ به مشکلات اجتماعی است. مشکلات اجتماعی وضعیتی است که برای عموم پذیرفتنی نیستند و در سطح وسیعی درک می شوند و نیاز به مداخله برای حل آنها احساس می شود. مشکلاتی چون سیر قهقریایی محیطی ایمنی محل کار با دسترسی به خدمات و حفظ سلامت را می توان نام برد که لازم است یا از سوی دولت با بخش خصوصی یا ترکیبی از هر دو حل شود. همچنین نیاز به سیاستگذاری در دو سطح محلی و ملی احساس می شود. در سطح محلی میزان اشتغال و بیکاری نیروی کار نرخ بالای جرم و جنایت یا نزاع های شهری ممکن است توجه استاندار، یا شهردار یا شورای شهر را برای سیاستگذاری جلب و برای حل آنها اقدام کنند در سطح ملی هم ممکن است نگرانی در خصوص عدم دسترسی به امکانات حفظ سلامت به طور منصفانه با بی اعتمادی به دولت و مانند آن سیاستگذاران را به سیاستگذاری وادار کند. نکته دیگر آنکه سیاست های عمومی نه تنها ارزش های مهم جامعه را منعکس می کند بلکه ممکن است میان ارزش ها تعارض ایجاد نماید. دیوید ایستون معتقد است که سیاست ها تخصیص آمرانه ارزش ها به جامعه است. بدین معنا که اقدامات سیاستگذاران موجب می شود ارزش های متفاوت و گاه متعارض بر جامعه حکم فرما شود (Michael, 2003: 4).

۲- مبانی سیاستگذاری عمومی

۱-۲- تعریف خط مشی عمومی

خط مشی ها، اندیشه ما را در تصمیم گیری راهنمایی می کنند. خط مشی مشخص کننده | محدوده ای است که تصمیم های آتی باید در داخل آن اتخاذ شود. خط مشی ها را می توان با توجه به موضوع آنها با عنوان خط مشی های شخصی و غیره نامگذاری کرد. خط مشی یک برنامه عمومی است که به منزله راهنمای عمل در نظر مدیران قرار می گیرد. بدین معنی که مدیران بلندپایه نقش برجسته ای در تعیین خط مشی کلی و سراسری سازمان دارند. نحوه اجرای برنامه برای مسئولان اجرای سازمان بوسیله خط مشی تعیین می شود و همینطور وسیله مؤثری برای کنترل عملیات به شمار می آید. خط مشی باید از صراحت و وضوح، قابلیت اجرا، انعطاف پذیری، جامعیت، هماهنگی، مستدل بودن، متمایز بودن از قانون و کتبی بودن برخوردار است.

بطور کلی، هر آنچه را که سازمان ها تصمیم می گیرند که به انجام رسانند یا از اجرای آن ممانعت به عمل آورند، می توان خط مشی تلقی نمود. خط مشی ها اصولی هستند که با تصمیم ها، اقدامات و فعالیت های سازمان جهت می دهند و آنها را در مسیر تحقق اهداف تنظیم می نمایند. خط مشی نشانگر خواست ها و انتظارات بخش های سازمان است که در فرایند تصمیم گیری به صورت آیین نامه ها، قوانین و مقررات اجرایی، تقنینی و قضایی منعکس می شود. در مجموع آنچه که در همه تعاریف به طور مشترک وجود دارد آن است که خط مشی در مورد فرایند یا الگوی فعالیت ها یا تصمیمات است که برای جبران مشکلات عمومی چه حقیقی و چه مجازی اتخاذ می شود.

۲-۲- تعاریف مراحل سیاست گذاری عمومی

مراحل فرایند سیاستگذاری مباحثی است که به طور گسترده درباره آن نقد شده است و این در حالی است که نظریه ای پیشگویانه از سیاستگذاری یا حتی بیان ویژه ای وجود ندارد که چگونه سیاست در جهان واقعی تدوین می شود. مراحل فرایند سیاستگذاری یک طرح ذهنی است و درباره آن مطالب بسیاری مطرح شده که بر مراحل مختلفی از این فرایند تاکید کرده اند. در میان آنها اولین مدل را هارولد لاسول بیان کرده است که هفت مرحله دارد او اولین مرحله را جمع آوری اطلاعات می نامد و این فرایند با ارزیابی به پایان می رسد. چرخه استاندارد که از فرایند سیاستگذاری مطرح می شود عبارت اند: تعیین معضل یا مشکل موجود وضع سیاست کلی، اتخاذ تصمیم، اجرای سیاست کلی، تحلیل و ارزیابی سیاست کلی که به تداوم یا پایان دادن آن منجر خواهد شد. بعد از گذشت پنجاه سال از ارائه اولین مدل فرایند سیاستگذاری هارولد لاسول نویسندگان تلاش های زیادی برای بهبود بخشیدن به فرم اولیه فرایند انجام دادند و برای تشریح هر مرحله از

برچسب های مختلفی استفاده کردند. هاوالت و رامش در سال ۲۰۰۳ فرایند سیاستگذاری را به پنج مرحله تقسیم کردند: ۱. دستورگذاری، ۲. شکل گیری، تهیه و تدوین، ۳. تصمیم گیری، ۴. اجرا، ۵. ارزیابی.

میشل و اسکات در کتاب خود با عنوان سیاست عمومی فرایند سیاستگذاری را توالی منطقی فعالیت هایی دانسته اند که طی آن سیاست های عمومی ایجاد می شود. آنها از این توالی منطقی به عنوان مدل فرایند سیاست یاد کرده اند که به دلیل داشتن مفاهیم و زبان کلی با هر نظام سیاسی و هر فرایند سیاسی در فرهنگ های مختلف انطباق پذیر است. آنها معتقدند در دنیای واقعی ممکن است بعضی مراحل باهم اتفاق بیافتد و از روی آنها پرس صورت گیرد. به عبارت دیگر بعضی مراحل نادیده گرفته شود. به طور مثال ممکن است سیاست ها فرموله شوند قبل از اینکه مرحله قبل از گذرانده باشند یا اینکه ارزیابی شوند قبل از آنکه کاملاً اجرا صورت گیرد. با وجود این پیچیدگی ها مدل فرایند سیاست جنبه های مهمی از سیاستگذاری را دربرمی گیرد که به دنیای واقعی سیاسی مطابقت دارد (قلی پور، ۱۳۸۹: ۴۲).

الف) مرحله تصمیم گیری

می توان گفت تمام فعالیت ها و اقداماتی که در همه زمینه ها توسط افراد بشر انجام می شود، حاصل فرآیند تصمیم گیری است. از نظر مدیریت معاصر، تصمیم گیری فرآیندی است مرتبط با حل یک مسأله و از این رو اغلب به تصمیم گیری، حل مسأله نیز گفته می شود. دریک بیان ساده از نظر ذهنی، یک مسأله، زمانی آشکار می شود که وضعیت دلخواه شخص حاصل گردد، لذا شخص در ذهنش درصدد تغییر موقعیت یا شرایط موجود برمی آید و تمایل می یابد که شرایط را در جهت حصول نتایج مورد نظر خود تغییر دهد. هر چند فرآیند ذهنی تصمیم گیری پیچیده است، ولی فرد مسأله و مشکل مورد نظر را برای خود مشخص و نتایج دلخواه را نیز مجسم می نماید، آنگاه به یافتن راه هایی می اندیشد که طی آنها موجب تغییر وضعیت موجود در راستای حصول هدف ها و مقاصد مورد نظر می شود. بدین منظور با بهره گیری از اطلاعات ذهنی و در صورت امکان و وجود فرصت با تحصیل اطلاعات مرتبط از محیط و در پرتو فرهنگ، ادراکات، نگرش ها، شخصیت و بینش خود شقوق مختلف حصول به نتیجه را مشخص و در وجه شانس و احتمال هر یک از شقوق ممکن را در دستیابی به هدف، تخمین زده و در واقع امید ریاضی هر راه کار را با معیارهای ذهنی از پیش تعیین شده مقایسه و ارزیابی نموده و اقدام به اخذ تصمیم، یا به عبارتی اقدام به انتخاب شق یا شقوق برتر می نماید. تصمیمات استراتژیک عمدتاً به موجب اهمیت دراز مدت و پیچیدگی شان منحصر به فرد هستند. فرایند همه جانبه تصمیم گیری مدیریتی برای این قبیل تصمیمات که موارد متوالی و مهم ذیل را در مدیریت استراتژیک ادغام می نماید، ضرورت دارد:

- داوریهایی انجام شده در ارزیابی نیاز برای استراتژی مدیریتی.
- انتخابهای به عمل آمده برای سازماندهی استراتژی.
- قضاوتهای انجام شده در شناخت و تعیین مجدد بررسبهای استراتژیک
- اقدامات به کار رفته در انتخاب یک استراتژی اولیه مدیریتی
- تصمیمات اعمال شده در خرده فرایند اجرای استراتژی مدیریتی انتخاب شده
- داوریهایی به عمل آمده در ارزیابی و انتخاب های انجام شده برای کنترل استراتژی مدیریتی مورد اجرا.

علاوه بر این، تصمیم گیری استراتژیک تعقیب اهداف فردی مدیریتی را نیز در برمی گیرد. گاهی اهداف فردی متأثر از اهداف کسبانی است که ائتلاف کرده اند، درحالیکه در زمانی دیگر، این افراد ارزشهای فردی خود را منعکس می سازند. در برخی موارد نیز، ممکن است اهداف فردی و اهداف مدیریتی که از طریق تصمیمات استراتژیک دنبال می شوند، در تضاد با هم قرار بگیرند. مدیریت باید مراقب نفوذ اهداف فردی بر استراتژی سازمان باشد.

همانگی کوتاه مدت با اهداف فردی، ممکن است منافع بلند مدت سازمان را تأمین کند. تلفیق کارآمد انتظارات مدیریت با خواسته های فردی برای یک تصمیم گیری استراتژیک و اثربخش مطلوب می باشد. پنج معیار زیر برای شناسایی و اتخاذ تصمیم استراتژیک و اثربخش مطلوب می باشد:

- ۱- تصمیم بایستی معطوف به تعریف رابطه سازمان با محیط باشد. یک تصمیم استراتژیک به خارج نظر دارد و چگونگی رابطه میان سازمان و محیط کلی اش را مورد توجه قرار می دهد. تصمیم استراتژیک اساساً بروضه موجود یا مطلوب سازمان متمرکز دارد.
- ۲- تصمیم بایستی سازمان را در حکم یک کل وواحد تحلیل در نظر بگیرد.
- ۳- تصمیم بایستی چندکارکردی باشد. یعنی ورودیهایش را از یک مجموعه متنوع حوزه های کارکردی کسب کند.
- ۴- تصمیم بایستی الزام ها و جهاتی را برای فعالیتهای اداری و عملیاتی کل سازمان تعیین کند.
- ۵- تصمیم بایستی برای موفقیت سازمان اهمیت حیاتی داشته باشد.

با وجود اینکه در سازمانهای رسمی اتخاذ تصمیمات استراتژیک در حیطه کار مدیریت ارشد قرار می گیرد، سایر رده های مدیریتی نیز در مقام انتخاب هرنوع تصمیمی هستند. (احمدی، ۱۳۷۷: ۵۱).

(ب) مرحله انتخاب

به منظور انتخاب راه حل مناسب تر و بهتر باید به نکات ذیل توجه کرد:

الف) استفاده از ابزارهایی برای ارزیابی بدیل ها مانند: تحلیل هزینه و منفعت، ارزیابی آثار اجتماعی، ارزیابی تاثیر محیطی.
 ب) در نظر گرفتن تاثیرات بالقوه تعیین منفعت عمومی ارزیابی ارزش های اجتماعی، اثربخشی و کارایی، گنجایش اجتماعی و اقتصادی.
 ج) سنجش بدیل ها و مباحثه در مورد آنها: مصالحه، معاوضه، چانه زنی، توجه به منفعت عمومی به جای منفعت شخصی، توجه به نیازهای ذی نفعان، اجماع سازی و همکاری.

د) بستن حلقه ذی نفعان به ویژه اگر با نگرش ها و منافع شان سازگاری نداشته باشد:

در این مرحله و به منظور نیاز به مشارکت جوامع خط مشی احساس می شود. برای تبادل اطلاعات نگرش ها، چشم انداز ها و اولویت ها روش های لازم عبارت است از: جلسات، انتشارات، کارگاه های آموزشی، کمیته های مشورتی، پیمایش و گروه کانونی همچنین نیاز به تحلیل و موشکافی معیار ها، اولویت بندی ها و تحلیل آنها می باشد و روش های مورد استفاده نیز اجماع و مذاکره های مصلحت مدار خواهد بود(قلی پور و غلام پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۷۵).

۳- انواع سیاستگذاری:

۳-۱- رویکرد تحلیلی

با به کار بردن این روش، ما سیستم را از پیرامونش جدا میکنیم، و فقط به بررسی اجزا و عوامل آن می پردازیم. در این روش، ماهیت روابط متقابل اجزا و عوامل را بررسی می کنیم.

- در این روش، هدف اساسی روشن ساختن جزئیات است.

- در این روش، در آن واحد فقط یک متغیر را تغییر می دهیم

- در این روش، سیستم را مجزا و مستقل از زمان بررسی می کنیم، و بنابراین فرض بر این است که پدیدارها به حال اول باز خواهند گشت.

- با به کار بردن این روش، درستی داده ها، با استفاده از روش تجربی، و در چارچوب یک نظریه روشن می گردد.

- در این روش، مدلهای جزئیات را در بر می گیرند، اما به دشواری می توان این مدلها را عملا به کار بست (مانند مدلهای اکونومتری)

- کارایی این روش، هنگامی که روابط متقابل اجزا و عوامل، ساده و خطی هستند، بسیار است.

- نتیجه به کار بستن این روش، بهتر شناختن و بهتر آموختن رشته های تخصصی و مجزای از یکدیگر است. نتیجه به کار بستن این روش، برنامه ریزی جزء به جزء فعالیتهاست.

- با به کار بستن این روش، می توان جزئیات را شناخت اما نمی توان هدفها را کاملا روشن کرد(چارلز وست، ۱۳۶۹: ۱۵۷).

۳-۲- رویکرد سیستمی

رویکرد سیستمی در سیاستگذاری عمومی مستلزم توجه به مسأله زمان است. دولتها تحت فشار و در محدودیت زمانی تصمیم میگیرند در حالیکه تحلیل و تصمیم سیستمی مستلزم صرف وقت و نگاه همه جانبه است. با ایجاد ساختارهای سیستمی و پردازش آن در عرصه مجازی می توان بر این مشکل فائق آمد. یکی از مهمترین عناصر ساختاری، ایجاد واحدهای سنتز سیاستی در دستگاه اداری است به این مفهوم که سنتزی از دانش موجود همواره و بصورت زنده در دسترسی تصمیم گیران وجود داشته باشد که خلاصه توصیه های سیاستی یا تجربیات موجود سیستمهای مشابه را در بر داشته باشد تا سرعت تصمیم گیری ارتقاء یابد. یک تحلیل و تصمیم سیستمی همچنین مستلزم آن است که واحد تحلیل و واحد عملیاتی فعالیت های دستگاهها «سیاست» باشد و برای مطالعه، اجرایی کردن و ارزیابی این «سیاست» خاص است که باید واحدهای تلفیق الکترونیکی بین وزارتخانه ای پدید آید. در هر دستگاه، بنابراین، کارشناسان تحلیل سیستم وجود خواهند داشت که نه تنها سهم وزارتخانه خود را مورد نظارت و ارزیابی مستمر قرار میدهند بلکه در یک نگاه سیستمی و از طریق پایانه مرکزی می توانند سهم دیگر بخش ها و دستگاهها و وزارتخانه ها را مورد پایش مستمر قرار دهند بدینسان مثلا یک کارشناس وزارت بهداشت می تواند: اولاً از تغییرات نظام مالیاتی در حوزه سلامت از همان ابتدای شروع مطالعه در سازمان مالیاتی مطلع باشد ثانیاً اثرات افزایش یا

کاهش مالیات را بر حوزه تخصص خود یعنی سلامت مورد ارزیابی قرار دهد ثالثاً نتیجه ارزیابی، کم یا زیاد بودن مالیات و چگونگی اجرای آن را از طریق نرم افزارهای از پیش آماده شده تحلیل نموده و به اطلاع سازمان مالیاتی برساند رابعاً اثرات افزایش یا کاهش مالیات در سلامت در دیگر حوزه ها همچون رفاه و تأمین اجتماعی آموزش و پرورش و ... مطلع شود.

چنین مجموعه ای تنها در صورت طراحی نرم افزاری برای عناصر مختلف در مثال فوق امکان پذیر است. آنگاه که چنین نرم افزارهای بین بخشی طراحی شد اصلاح و اجرای آن در طی زمان با توجه به تسهیلاتی که ابزارهای الکترونیک فراهم می نماید مشکل نخواهد بود. همه چیز در گرو آن است که برای مثال «سیاست مالیاتی» بعنوان یک سیستم دیده شود و فرآیندها و پیامدهای آن طراحی و اجرا گردد. برای نیل به اهداف سیاست مالیاتی «تشکیل پایانه مرکزی سیاستی و ارتباط آنلاین با دستگاه های خارج از دستگاه مرکزی ضروری است تا بتوان ابتدا، انتها و تداوم یک سیاست را با یک نگاه سیستمی و توسط دستگاههای مختلف پایش کرد (دوروسنی و بیشون، ۱۳۷۰: ۴۵).

۴- نهادهای تاثیرگذار در سیاستگذاری عمومی

ماهیت سیاسی دولت ایران طبق اصل پنجاه و ششم قانون اساسی از نوع جمهوری در قالب مردم سالاری دینی است. براساس این اصل حاکمیت براساس دو مبنا شکل می گیرد: حاکمیت خداوند و مردم موارد فوق حاکی از آن است که ساختار سیاسی دولت ایران مطابق قانون اساسی از نوع دموکراسی ایدئولوژیک است یعنی ترکیبی از مبانی و منابع مختلف مشروعیت و اقتدار که این وضعیت به جهت تاثیر پذیری از سه عنصر فرهنگ ملی اسلامی و غربی است لذا فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری نیز مبتنی بر همین واقعیت است براساس این واقعیت و باتوجه به پذیرش اصل هنجاری محور بودن فرایند سیاستگذاری هرگونه تصمیم گیری در نهاد دولت و مجلس متأثر از سه عنصر فرهنگی به ویژه فرهنگ ملی و دینی در دوران جدید است و مبنای قانونگذاری نیز مبتنی بر اصل جمهوریت و اسلامیت است (قلی پور و غلامپور، ۱۳۸۹: ۷۱)

۴-۱- نهاد رهبری

براساس اصل پنج قانون اساسی، ولایت امر و امامت در زمان غیبت حضرت ولی عصر به عهده فقیه عادل، با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر قرار داده شده است. در توضیح این اصل، فصل هشتم قانون اساسی و بویژه در اصل یکصد و هشتم سازوکار انتخاب رهبر را بیان نموده است. براساس این اصل تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است. بدین ترتیب ملاحظه می شود که در نظام حقوقی ایران که رهبر به عنوان عالی ترین مقام به شمار می رود (شریعت پناهی، ۱۳۷۱: ۲۹). در یک انتخاب دو درجه ای توسط مردم انتخاب می گردد. از این رو موضوع ولایت فقیه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تعارض با آرای مردم نیست. عمید زنجانی در این خصوص می نویسد: در مورد انتخاب رهبری نیز حاکمیت ملی و دموکراسی به معنی حقیقی آن کامل مراعات شده است و خبرگان که خود منتخب مردمند، همان گونه که در اصل یکصد و هفتم هم آمده وقتی رهبر را تعیین می کنند در حقیقت مردم خود به طور غیرمستقیم رهبر را انتخاب می نمایند (عمید زنجانی، ۱۳۶۶: ۲۷). در سال ۱۳۶۸ نیز به هنگام بازنگری قانون اساسی ج... امام خمینی (ره) رهبر انقلاب اسلامی طی نامه ای به رئیس شورای بازنگری قانون اساسی درباره رهبری تأکید می نماید که اگر مردم به خبرگان رأی دادند تا مجتهد عالی را برای رهبری حکومتشان تعیین کنند، وقتی آنها هم فردی را تعیین کردند تا رهبری را به عهده بگیرد، رهبری او مورد قبول است. در این صورت او ولی منتخب مردم می شود و حکمش نافذ است. در کنار انتخاب رهبر در شکل دو مرحله ای توسط مردم، قانون اساسی در عین حال موضوع عزل رهبر را نیز در اصل یکصد و یازدهم مورد تصریح قرار داده است. بدین ترتیب که مجلس خبرگان به عنوان نمایندگان مردم در صورتی زایل شدن شرایط رهبری، او را عزل می کنند و نفس امکان عزل رهبر از نشانه های مهم وجود حاکمیت مردم نسبت به سرنوشت خود می باشد (عمید زنجانی، ۱۳۶۶: ۹۷).

۴-۲- قوه مجریه

اعمال قوه مجریه هم به نحوی انجام می شود که با اصل اعتقادی حاکمیت الهی و نظارت ولی فقیه، هم آهنگ باشد. بدین منظور اصل شصتم قانون اساسی، اعمال قوه مجریه را در درجه اول تلویحاً برای رهبری شناخته است و در مرحله بعدی برای رئیس جمهور و وزرا. به عبارت دیگر، رهبری عالی ترین مقام رسمی کشور و در واقع شخص اول مملکت است و طبق اصل یکصد و سیزدهم، رئیس جمهور پس از مقام رهبری قرار دارد و مسئولیت اولیه اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه نیز طبق همین اصل با رهبری است و موارد خارج از مسئولیت رهبری به رئیس جمهور موكول شده است. دولت نیز به عنوان مجری سیاستهای عمومی کشور است که اجرای این سیاستها در سطح ملی با هیئت وزیران، در سطح استانی با استاندار به عنوان بالاترین مقام سیاسی استان و در شهرستان ها با فرماندار میباشد که هر کدام در حیطه خود مسئول اجرای سیاست های عمومی کشور میباشد. بنابراین قوه مجریه به دلیل در دست داشتن قدرت به طور مستقیم، بخش عظیمی از

حاکمیت را در اختیار دارد و به همین دلیل باید کنترل و هدایت شود و این هدایت و کنترل علاوه بر این که از سوی قوه مقننه با تصویب قوانین و مشخص کردن خط مشی قوه مجریه انجام می شود (قوه مقننه خودش هم از سوی رهبری هدایت و کنترل می شود)، رهبری نیز می تواند با رهنمودهای غیر مستقیم و حتی فرامین مستقیم خود در هدایت قوه مجریه و تعدیل رابطه سیاسی قوه مجریه با مردم و قوای دیگر مؤثر باشد. رهبر مسئول تنظیم روابط بین قوای سه گانه و حل اختلاف بین آن هاست (اصل یکصد و دهم) و حکم ریاست جمهوری را پس از انتخاب مردم تنفیذ می کند و در صورت تصویب عدم کفایت سیاسی و یا تخلف قضائی رئیس جمهور، او را عزل می نماید. رهبری می تواند رئیس جمهور را مستقیماً مورد مؤاخذه و بازخواست قرار دهد: چون مطابق اصل یکصد و بیست و دوم، رئیس جمهور در قبال رهبری مسئول شناخته شده است. رهبری به طور غیر مستقیم از طریق قوه قضائیه حکم به تخلف رئیس جمهور می دهد و نیز توسط قوه قضائیه دوائی رئیس جمهور و وزرا و همسران و فرزندان آنان را قبل و بعد از خدمت کنترل می کند تا برخلاف حق افزایش نیافته باشد. رئیس جمهور برای رسیدن به رأس قوه مجریه باید مراحل را طی کند که بعضاً به طور مستقیم یا غیرمستقیم در کنترل رهبری است.

بعد از اعلام آمادگی و کاندیداتوری، مرحله احراز صلاحیت توسط شورای نگهبان وجود دارد که شورا با استفاده از حق نظارت خود بر انتخابات ریاست جمهوری (طبق اصول نود و نهم و یکصد و هیجدهم) به تعیین و احراز صلاحیت کاندیداها می پردازد. قانون اساسی در اصل یکصد و پانزدهم شرایطی را برای رئیس جمهور تعیین کرده که دواطلبین شرکت در انتخابات ریاست جمهوری باید کلیه آن ها را داشته باشند و بدون احراز این صلاحیت ها، شرکتشان در انتخابات غیر قانونی است. در مرحله بعدی که کاندیدای ریاست جمهوری در انتخابات شرکت می کند. پس از کسب اکثریت و موفقیت در انتخابات مرحله مهم تری فرا می رسد که طی آن هم صحت انتخابات باید از سوی شورای نگهبان تأیید شود و هم رهبری باید حکم ریاست جمهوری را تنفیذ و امضا نماید. بنابراین رهبری در مورد رئیس جمهور در مرحله قبل از انتخابات به طور غیر مستقیم افراد واجد شرایط را در اختیار مردم می گذارد و انتخاب مردم را هدایت می کند. علاوه بر این، رهبری مرحله انتصاب حقوقی و تنفیذ شرعی را نیز در اختیار دارد و هنگامی که مصلحت و شرایط ایجاب کند و با وجود کنترل های مختلف باز هم افراد ناباب و غیر واجد شرایط انتخاب شوند، رهبری می تواند از تنفیذ حکم ریاست جمهوری خودداری کند که البته چنین احتمالی در حد فرض محال است. زیرا غیر واجد شرایط فرصت انتخاب شدن ندارد. طبق اصل یکصد و سی ام رئیس جمهور استعفای خود را نیز به رهبری تقدیم می کند که این هم نتیجه منطقی و مستقیم تنفیذ حکم ریاست جمهوری و انتصاب او از سوی رهبری است. (عمید زنجانی، ۱۳۶۶، ۳۹۹-۳۹۸).

۴-۳- قوه مقننه

طبق اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است یعنی مجلس رکن قانون گذاری است و مطابق اصل هفتاد و یکم در عموم مسائل می تواند قانون وضع کند. البته این قانون گذاری با آن چه که در سایر کشورها متداول است. تفاوت دارد. چون در اسلام کسی نمی تواند در مقابل قانون الهی قانون وضع کند. طرز ترکیب و مرجع انتخاب اعضای شورا و نیز تنوع وظایفش به نحوی است که نظارت رهبری را کاملاً تأمین می نماید. نصف اعضای شورای نگهبان مستقیماً منصوب رهبری هستند و از آن جا که رهبری کسانی را انتخاب می کند که مورد اعتماد و نزدیک به مبانی فقهی خودش باشند. نظارت رهبری در رعایت موازین شرعی قوانین کاملاً تحقق می یابد و هیچ حکمی خارج از احکام اسلام و بدون تطبیق با موازین اسلامی و بدون نظارت رهبری تصویب نشده و صورت قانونی به خود نمی گیرد.

علاوه بر این، نصف دیگر اعضای شورای نگهبان هم به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه (که خودش منصوب مستقیم و مورد اعتماد رهبری است) و انتخاب مجلس شورای اسلامی برگزیده می شوند. تا رئیس قوه قضائیه معرفی حقوق دانان را انجام ندهد. امکان انتخاب آن ها از سوی مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. این شیوه هم نمایان گر دخالت غیر مستقیم رهبری در انتخاب حقوق دانان شورای نگهبان است. علاوه بر شورای نگهبان مجمع تشخیص مصلحت نظام هم در مرتبه ای بالاتر از شورای نگهبان وجود دارد که در اختلافات بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی حکم و داور نهایی است و چون اعضای مجمع تشخیص مصلحت هم کلاً منصوب رهبری هستند. نهایتاً نظر رهبری اعمال می شود و هیچ قانونی از نظارت ولایت مطلقه امر خارج نخواهد بود. انتخاب فقهای شورای نگهبان توسط رهبری مبین حضور و نظارت فعال رهبری در امر قانون گذاری و قوه مقننه و نیز کلیه مراکزی است که به نحوی در تصویب قوانین و مقررات کشور مؤثرند. زیرا حفظ مکتبی بودن نظام و مطابقت قوانین و مقررات با احکام اسلامی از مسئولیت های رهبری و ماهیتاً مربوط به مقام ولایت فقیه می باشد و کسانی می توانند این مسئولیت را عهده دار شوند که از طرف رهبری صلاحیتشان محرز بوده و برای این کار منصوب و مأذون باشند. شورای نگهبان یکی از نهادهای قانونی است که بخشی از حاکمیت ولی فقیه را از طرف او اعمال می کند و دارای وظایف بسیار زیاد و کلیدی است (مدنی، ۱۳۷۱: ۶۰).

اصلی ترین این وظیفه شورا که مبین نظارت همه جانبه ولی فقیه بر قوه مقننه و همه مراکز دست اندر کار وضع مقررات می باشد. عبارت است از: بررسی کلیه قوانین و مقررات کشور اولاً از لحاظ مطابقت با احکام اسلامی و موازین شرعی و ثانیاً از جهت انطباق با قانون اساسی. بر همین اساس کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی خود به خود به شورای نگهبان ارسال و کنترل می شود.

۴-۴- قوه قضائیه

قوه قضائیه دستگاه قضائی به دلیل حساسیت و نقش بنیادی اش و نیز خصیصه مکتبی اش و به منظور تحقق بخشیدن به عدالت اسلامی و پاسداری از حقوق مردم، لزوماً باید با معیارهای اسلامی منطبق باشد. قانون اساسی نیز در اصل یکصد و پنجاه و ششم خود، قوه قضائیه را (... مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت) معرفی کرده است. اگرچه قضاوت قهراً طبق احکام الهی و توسط قضات واجد شرایط اسلامی صورت خواهد گرفت. ولی به دلیل اهمیت و حساسیت بنیادی قضا در اسلام و دقت در مکتبی بودن نظام قضائی کشور و پیش گیری از انحرافات کلی در سیستم قضائی اسلامی، نظارت ولی فقیه در این امور اجتناب ناپذیر است و این نظارت با نصب رئیس قوه قضائیه (مطابق اصل یکصد و پنجاه و هفتم و نیز بند ششم اصل یکصد و دهم) و عفو و تخفیف مجازات محکومین (بند ۱۱ اصل یکصد و ششم) از سوی رهبری تحقق می یابد. البته این نظارت به معنای دخالت در کار قضات عادل و نقض استقلال آن ها نبوده و صرفاً برای حفظ نظم و هم آهنگی و وحدت مدیریت جامعه و پیش گیری از انحرافات و مراعات دقیق ضوابط اسلامی است.

اعمال قوه قضائیه مطابق اصل شصت و یکم قانون اساسی (به وسیله دادگاه های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد. دادگاه ها برای انجام این وظایف باید به نحوی از سوی ولی فقیه و حاکم اسلامی مأذون باشند تا احکام آن ها نافذ و مشروع گردد. در اصل یکصد و پنجاه و ششم نیز در شمار وظایف قوه قضائیه، مواردی وجود دارد که اعمال و انجام آن ها احتیاج به تنفیذ مقام ولایت و از نظر برخی از فقها حتی تصدی آنها احتیاج به نصب از سوی امام معصوم دارد تا مشروع تلقی شود.

قوه قضائیه در جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر استقلال که ناشی از صلاحیت ها و ارزش های حاکم بر آن است از حق الزامی حاکمیت قضائی برخوردار است. منظور از حاکمیت قضائی لزوم مراجعه به مراجع صلاحیت دار قضائی و تسلیم در برابر احکام آن ها است. قاضی در حقوق اساسی ایران، محدود به قوانین مدونه نیست و براساس اصل یکصد و شصت و هفتم، هرگاه حکم دعوائی را در قوانین مدونه پیدا نکند، باید با استناد به منابع معتبر اسلامی، یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید. به عبارت دیگر در زمینه سکوت یا نقض یا تعارض قوانین موضوعه، رجوع قاضی به آرای فقها الزامی شناخته شده و بدان تصریح شده است. در این صورت و به خصوص اگر قاضی خودش صاحب اجتهاد و رساله باشد، گستره عمل قاضی وسعت می یابد و این هم وسیله دیگری برای رعایت موازین شرعی و در واقع نوعی نظارت ولی فقیه بر جریان قانون گذاری و رعایت مکتبی بودن نظام است قوه قضائیه به طور غیرمستقیم بر مجریه هم نظارت می کند. مطابق اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی قضات باید از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی هستند، خودداری نمایند. اگر اصول یکصد و هفتاد و سوم و یکصد و هفتاد و چهارم را نیز اضافه نمایم کاملاً روشن می شود که قوه قضائیه چگونه مجریه را کنترل می کند و این نظارت غیرمستقیم رهبری بر قوه مجریه است.

۴-۵- شورای نگهبان

مطابق آنچه در اصل ۹۱ قانون اساسی آمده است به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می گردد. ۱. شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲. شش نفر حقوق دان در رشته های مختلف حقوقی از میان حقوق دانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می شوند و با رای مجلس انتخاب می گردند». برای تحقق این هدف اصل ۹۴ مقرر می دارد: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ وصول، از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر بیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند.» در اصل ۹۶ چگونگی بررسی مصوبات با ترکیب دوگانه شورا این گونه بیان گردیده است: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است. به نظر می رسد در نظر گرفتن صلاحیت خاص برای فقهای شورای نگهبان و اختیارات بیشتر برای آنان با توجه به اهمیت بیشتر «اسلامیت نظام جمهوری اسلامی است. صدر اصل ۹۶ دقیقاً منطبق با ذیل اصل چهارم قانون اساسی است. این اصل با معیار قرار دادن «موازین اسلام» در مورد «کلیه قوانین و مقررات» و حاکمیت آن بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر» تشخیص موازین اسلام را بر عهده فقهای شورای نگهبان» قرار می دهد. با توجه به آنچه در اصل چهارم و نیز اصل نود و چهارم مقرر شده است «ارسال

تمامی مصوبات اعم از قوانین (عام، خاص، تفویضی، تفسیری و بودجه) و یا مصوبات ناشی از نظارت استصوابی مجلس بر قوه مجریه (نظیر عهدنامه ها و موافقت نامه های بین المللی) و یا مصوبات مربوط به آیین نامه داخلی مجلس، به شورای نگهبان الزامی است. اگر آن گونه که قانون اساسی مقرر می دارد «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد». بر این اساس با توجه به آنچه در اصل هشتاد و پنجم آمده است شورای نگهبان علاوه بر مصوبات مجلس بر همه مصوبات و مقررات لازم الاجرای دیگر از قبیل مصوبات آزمایشی کمیسیون های داخلی مجلس و نیز اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته دولت که تصویب آنها با اجازه مجلس از سوی دولت انجام گرفته است، نظارت دارد و در صورت مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسی آنها را ابطال می کند (هاشمی، ۱۳۷۵: ۲۸۸).

دیگر نهاد های تاثیرگذار در سیاستگذاری عمومی جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر گروه های ذی نفوذ در سیاست گذاری عموم که به علت طولی بودن توضیحات هر کدام از آنها، از تشریح اینها می گذریم و به سراغ مبحث بسیار مهم دیگر که همانا چالش های سیاست گذاری عمومی در جمهوری اسلامی ایران که به دو بخش سیاست داخلی و سیاست خارجی تقسیم شده است می پردازیم.

۵- چالش های سیاستگذاری عمومی

۵-۱- چالش های سیاستگذاری عمومی در سیاست داخلی

سیاستگذاری عمومی مربوط به تدوین «مساله» و «شناخت مساله»، «راه حل»، «تصمیم گیری»، «اجرا»، «بازخورد»، «ارزیابی» و ... است. برخی فرآیند آن را پنج مرحله و برخی دیگر نه مرحله ذکر می کنند. موضوع بحث من «اجرای سیاستها است؛ که مرحله چهارم از این چرخه است. شاید بتوان گفت در ایران چیزی به نام مطالعات سیاست گذاری عمومی نداریم. چند سالی است که بحث های مدیریت استراتژیک در کشور ما مطرح شده که به نظر می آید خوب فهم نشده باشد. مدیریت استراتژیک نیز خود محل مناقشه است و به نظر من پاسخ به این پرسش که «آیا می توانیم مدیریت استراتژیک را در سیاست گذاری دولتی استفاده کنیم؟» محل مناقشه است. سیاستگذاری عمومی مشکلات خاصی در ایران دارد. در این قسمت چند محور اساسی در وجوه مشکل سیاست گذاری در ایران را در می توان به صورت ذیل بررسی کرد:

۵-۱-۱- نبود مطالعات سیاستگذاری عمومی در ایران

سیاستگذاری عمومی مشکلات خاصی در ایران دارد. به عنوان نمونه کلی گویی و فرار از جزئیات در ایران بسیار شایع است، در صورتی که سیاستگذاری عمومی وارد مسایل عملی می شود. ما باید در آن مثال های اجرایی و مشخص بنسیم و نمی توانیم به حرف های کلی اکتفا کنیم؛ ماندن در کلیات اتفاقاً آفت مدیریت استراتژیک است؛ در حالی که سیاست گذاری با مثال های عینی سر و کار دارد.

الف) بی توجهی به مطالعه «اجرای سیاستها

۱- اولین و مهمترین مساله این است که به «مطالعه» اجرای سیاست ها در ایران بی توجهی شده است و به دلیل عدم وجود مطالعه‌ی اجرا، «کلیات» و کلی گویی حرف اول را می زند. ما نحوه اجرای سیاستگذاری را مطالعه نمی کنیم، به همین علت «کلی گویی» میکنیم و گاه شکل آکادمیک نیز به آن می دهیم. بنابراین اولین آسیب این است که اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران به صورت سیستمی مطالعه نمیشود.

ب) نبود چارچوب نظری مشخص در سیاست گذاری، برنامه ریزی و اجرا

در سیاست گذاری، «برنامهریزی» و «اجرا» معمولاً بر یک مدار و چارچوب نظری خاص و مشخص استوار نیستیم. گاه نیز در حد رفع تکلیف چندین نظریه «متفاوت» و متعارض را می آوریم، اما آن را کاربردی نمی کنیم. لذا در برنامه های ما نظریه وجود ندارد. حتی نظریه های موجود در حوزه سیاست نیز «منقح» شده نیستند.

ج) نبود تعریف فنی از سیاست

۳- مشکل دیگر در اجرای سیاست ها این است که تعریفی از سیاست به مفهوم «فنی» نداریم. اگر تعریف فنی از «سیاست» داشته باشیم میتوان راهکارهای اجرا را هم در آن ببینیم. از همین روست که گاه «سیاست» اعلام شده، تنها یک هدفگذاری یا کلی گویی غیر قابل اجرا است که معمولاً هیچ گاه به برنامه عملیاتی منجر نمی شود.

د) نبود دستورالعمل های صریح سیاستی

باید قانون و یا سیاست هایی داشته باشیم که متضمن دستورالعمل های صریح سیاستی باشند. سند چشم انداز، سیاست های کلی، قانون برنامه، سند های توسعه بخشی و فرابخشی همه وجود دارند، اما آن گاه که می خواهیم آنها را عملیاتی کنیم، دستورالعمل صریح سیاستی در دست نداریم. اگر چه موافقت نامه امضا شده میان سازمان مدیریت و دستگاه ها می تواند چنین نقشی داشته باشد، اما آن هم ناقص است. در سطح دستگاه ها نیز چنین ساز و کاری وجود ندارد. «مقام رهبری» در پایان سند چشم انداز اضافه کرده اند که باید در قوانین و در بودجه

های سنواتی سیاست های کلی پیش بینی گردد. این نکته ی «اجرایی» مهمی است؛ اما ما دانش فنی چگونگی تبدیل سیاست های کلان به سیاست های خرد و به برنامه های مشخص نداریم، این دانش فنی در بدنه دیوان سالاری، سیاست گذاری، مجمع تشخیص مصلحت و سازمان مدیریت هم وجود ندارد. بنابراین در مقوله دستورالعمل های صریح سیاستی، که تکلیف اجرا را مشخص بکند ضعف داریم؛ به طور مثال برای استراتژی توسعه صنعتی هنوز هیچ برنامه‌ی عملیاتی نداریم. ما سیاست گذاری می کنیم، اما تعریفی فنی از سیاست نداریم.

ذ) اولویت در ارزش ها مطرح نیست

«اولویت» در ارزش ها مطرح نیست. ما میخواهیم ارزش های متفاوتی (نه متعارض) مثل عدالت، اشتغال، تورم، امنیت، آزادی و ... را با هم داشته باشیم. این اصلا شدنی نیست؛ زیرا جمع اینها با یکدیگر بسیار مشکل است. در سیاست دولتی لحظات بحرانی و حساسی فرا میرسد که به ناچار باید اولویت بندی کرد. لذا باید سلسله مراتبی وجود داشته باشد. ما نمی توانیم هم سرمایه گذاری را رواج دهیم، هم عدالت اجتماعی را مستقر کنیم و هم اشتغال ایجاد کنیم. به هر حال یکی دیگری را نقض میکند.

س) نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت های لازم برای اجرای سیاستها:

برای اجرای سیاستها «بدنه کارشناسی دولتی» ای که مجهز به مهارت های لازم باشد، نداریم. آیا سازمان اداری و بخش اجرایی، ظرفیت مهارتی انجام سند چشم انداز را دارد؟ برای تغییر، به انسان هایی نیاز است که بتوانند «تغییر» ایجاد کنند. بهترین سازمان، ظاهرا «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» است که اتفاقا برای این کار آماده نیست.

ص) نبود هماهنگی بدنه دیوان سالاری از منظر مدیریت دانش

هماهنگی بدنه دیوان سالاری موضوع دیگری است که در این زمینه می توان به آن اشاره کرد. هماهنگی از منظر دانش سازمانی « مدیریت دانش، حدود یک دهه است که در «غرب» اوج گرفته و اخیرا وارد ایران شده است. بحث بسیار شورانگیزی است. یکی از بحث های «مدیریت دانش» این است که اطلاعات و تحلیل های کارمندان اداری می تواند به صورت یک واحد اطلاعات، در یک جا جمع شوند و به یک کل واحد تبدیل گردند؛ اما برعکس در دستگاه دولتی ما، افراد هرکدام دارای اطلاعات مجزایی هستند که می بایست از طریق «مدیریت دانش» این اطلاعات «پراکنده» به یک دانش سازمانی تبدیل شود (اشتریان، ۱۳۹۰: ۱-۳).

۵-۲- چالش های سیاست گذاری در سیاست خارجی

۵-۲-۱- رویکردهای اساسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

الف- رویکرد انقلابی

یکی از وجوه بسیار مهم سیاست خارجی جمهوری اسلامی، در متون مرتبط با آن، حفظ وجه انقلابی سیاست خارجی است (احتشامی، ۱۳۷۸: ۲۰۲). براساس این نگرش ایدئولوژیک، سیاست خارجی کشورهایی از این دست، به چند دلیل، انقلابی و تجدید نظرطلبانه است. از نظر این کشورها، نظام بین الملل از نظر تاریخی و فرهنگی، غربی است. در نتیجه، ضروری است نوعی دگرگونی در این روال پدید آید. کشورهای تازه تأسیس فراوانی در سطح جهانی پدید آمدند که نقش آنچنانی در تحولات بین المللی ندارند و در عین حال، چندان با مقدمات، مفروضات، سنت ها و تجربیات دولتهای ملی در غرب سهیم نیستند. براین اساس، طبیعی است با جریان غالب نظام جهانی موافق نباشند. مسئله این بود که با توجه به آرمان های اسلامی مؤثر در انقلاب اسلامی و شکل گیری آن در ایران، چگونه می توان این آرمان ها را جهانی نمود؟ در این زمینه، جمهوری اسلامی در عمل، با دو مسئله جدی مواجه شد. ابتدا اینکه، تحقق اهداف انقلاب اسلامی در ایران و صدور آن، با هم در تضام بودند. توجه به تحقق اهداف انقلاب اسلامی در داخل، نظام را از محیط بین المللی باز می داشت، و در عین حال، بی توجهی به محیط داخلی، به ناکارآمدی حکومت اسلامی می انجامید. دوم اینکه، صدور انقلاب و کمک به ملت ها، گروهها و جنبش های آزادیبخش، در تقابل با اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها قرار می گرفت. به عبارت دیگر، همکاری با دولت ها به معنی پذیرش وضع موجود بود. جمهوری اسلامی نمی توانست با دولت ها وارد گفت و گوی انقلابی شود؛ زیرا این امر موقعیت داخلی کشورها را بی ثبات می کرد. در عین حال، دولت های منطقه ای و حتی غیرمتعهدها، شرایط موجود را غیر قابل تغییر می دانستند از سوی دیگر، اگر ورای سر دولت ها به ملتها و گروهها توجه می شد، نگرانی های منطقه ای و جهانی عدیده ای پدید می آمد. به عبارت دیگر، معیارهای کنونی سیاسی و دیپلماتیک جهانی، اهداف صدور انقلاب را برآورده نمی ساخت. براین اساس، رویکرد انقلابی، شیوه صدور انقلاب را:

۱. استفاده از تجربیات و ارشاد و راهنمایی، ۲. تامین امکانات مادی در داخل کشور و ۳. دفاع از آنها در مجامع بین المللی می دانست و

یا برای رابطه با کشورهای مختلف، معیارهای خاص و یکجانبه ای را مطرح می کرد (محمدی، ۱۳۸۳: ۵۴).

به عنوان نمونه، این معیارها در ارتباط با دولت ها در نظر گرفته شد:

۱- مواضع در قبال جمهوری اسلامی ایران، ۲- پایگاه مردمی، ۳- چگونگی ارتباط با استکبار جهانی و دشمنان جمهوری اسلامی ایران،

۴- جغرافیای سیاسی و ۵- نداشتن هدفهای استعماری و سلطه جویانه (منصوری، ۱۳۶۵: ۵۱). از آنجا که در این دسته بندیها، جایگاه جمهوری

اسلامی اهمیت قابل توجهی دارد، این رویکرد این شبهه را پدید آورد که جمهوری اسلامی در صدد حاکمیت منطقه ای و یا دست و پا کردن جایگاه مناسب برای خود است. « قصد جمهوری اسلامی این نیست که با نابودی ابرقدرت ها و استکبار، خود جانشین آنها شده و به همان شیوه عمل نماید، بلکه در حقیقت مبارزه با استکبار جهانی یک مبارزه ارزشی و فرهنگی است و اختلاف بر سر احیا و تعالی و حاکمیت فضیلت‌های انسانی است» (محمدی، ۱۳۸۳: ۳۵) بر این اساس، جمهوری اسلامی بدون توجه به قواعد متعارف و محوریت بخشیدن به خود در روابط با کشورها، به نگاه توسعه طلبی دامن زد، در صورتی که ایران هیچ گاه توسعه طلبی سرزمینی نداشته و تنها در صدد تجدید نظر در وضعیت موجود در نظام بین الملل بوده است (دانیل بیمان و دیگران، ۱۳۸۱: ۶). جمهوری اسلامی در سیاست خارجی به یک وجب از خاک دیگران و به کوچکترین مقدار از ثروت مادی آنان چشم طمع ندارد، زیرا اگر چنین شود، خود به دلیل تعدی به حقوق دیگران، ظالم بوده و جزء مستکبرین خواهد بود. آنچه در نهایت، در این رویکرد اهمیت دارد، وجود دو برداشت از صدور انقلاب در حالت تهاجمی و در طرح الگوی نمونه داخلی برای صدور به کشورهای دیگر جهان، در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران است (منصوری، ۱۳۶۵: ۱۸۰).

ب) رویکرد اسلامی

رویکرد اسلامی، نه تنها در تکوین انقلاب، بلکه در وجه انقلابی سیاست خارجی نیز تأثیر گذارده بود. بر این اساس، مسئله محوری این است که چگونه می توانیم ضمن حفظ موقعیت ملی، به وظایف و مسئولیت های فراملی و اسلامی نیز عمل نماییم؟ برای این منظور، متون مرتبط با این وجه در ابتدا سعی نمودند اصول سیاست خارجی دولت اسلامی را مشخص نمایند. بر این اساس، سه دسته اصول سیاست خارجی استخراج شده است که تنها در چهار وجه با هم اشتراک دارند: نفی سبیل، تألیف قلوب، دعوت به مبارزه با ظلم و ستم و حمایت از مسلمانان. نکته مهم در اصول سیاست خارجی دولت اسلامی، این است که در اسلام، تابعیت مبتنی بر سرزمین نیست، بلکه بر اساس ایمان و عقیده است. «غیرمسلمان به طور کلی بیگانه و مسلمانان در هر کجای جهان که باشند، تبعه (به مفهوم امت واحد) محسوب می شوند» (نخعی، ۱۳۷۹: ۱۷۷). اگر این مبنا درست باشد، هر کجا مسلمانی است، وظیفه دولت اسلامی این است که به وضع آن رسیدگی نماید و اگر ظلمی بر آن شد، در صدد احقاق حق برآید. در عین حال، مبنای شکل گیری دارالاسلام، نه فرد مسلمان، بلکه حکومت اسلامی است. «دارالاسلام عبارت است از کلیه کشورهایی که در آنجا قوانین و مقررات اسلام اجرا می گردد و تحت نظام حکومتی اسلامی اداره می شوند ... ملاک اصلی وجود حکومت و نفوذ احکام آن خواهد بود. (حقیقت، ۱۳۷۹: ۳۹۹).

بر این اساس، ملاک امت اسلامی می تواند احکام و ارزش های اسلامی (حفظ ارزش ها بر حفظ نظام ارجح است). موضوع دیگر این است که حکومت اسلامی باید از فرد مسلمان در هر کجای عالم حمایت نماید؛ اما اگر مسلمانان یک منطقه این نیاز را احساس نکردند، آیا باز صلاح در این است که به تکلیف اقدام نماییم؟ به عبارت دیگر، آیا زمانی که حکومت اسلامی تشخیص داد ظلمی به مسلمانی روا می شود و خود مسلمان از آن آگاه نیست، بدون تمایل وی می تواند اقدام نماید؟ همچنین، در این شرایط می تواند جهاد ابتدایی داشته باشد؟ این مباحث و موضوعات، می تواند بیشتر از این به بحث گرفته شود، ولی نکته مهم این است که متون مرتبط با این موضوع، چه راهکارهایی را در قبال دوگانگی امت گرایی و ملت دولت برقرار کرده اند؟

در این متون سه نظر مطرح شده است:

یک نظر نخست، ضمن اینکه (نگرش ملی را قابل قبول نمی داند) نگرش ملی ولو آنکه از سوی کسانی ارایه شود که مسلمان و حتی به شدت هوادار اسلامی بودن سیاست خارجی نیز هستند، دیر یا زود، آگاهانه یا ناخودآگاهانه به نتیجه ای می رسد که اسلام را دردسرافرین و مخل و متعارض و متناقض با واقعیات جاری می بینند و محترمانه عذرش را می خواهد. و حتی نظریه ام القرای اسلامی که در ادامه خواهد آمد را قبول ندارد؛ چون ملی گرایی را بر اسلام گرایی اولویت می دهد، ترس از اینکه حکومتی که مدعی ام القرای است، به جای آنکه پیشتاز و قربانی دهنده برای اسلام باشد، خود را نورچشمی اسلام تصور کند و اسلام را خرج خویش نماید، در نهایت و از سر ضرورت، برخی الزامات سیاسی خارجی را می پذیرد (نخعی، ۱۳۷۹: ۹۷).

دو نظریه دوم، ضمن طرح برخی اشکالات در مبنای فقهی، قدر متیقن مسئولیت های فراملی را رفع نیازهای فرهنگی و اقتصادی مسلمانان و مستضعفین پس از رفع نیاز داخلی می داند و سعی دارد تزاخم میان ملی گرایی و اسلامگرایی را برطرف نماید. براین اساس، ضمن طرح دو اطلاق و تفسیر بر مسئولیت های فراملی « ۱. فراهم نمودن مقدمات مسوولیت های فراملی. ۲. مسوولیت های فراملی و درخواست طرف مقابل». (حقیقت، ۱۳۷۹، ۱۲) سه نظریه سوم، به واسطه مشکلات ناشی از اتخاذ رویکرد اسلامی در سیاست خارجی، پدید آمد و به حفظ ام القرای اسلامی گرایش یافت. این نظریه، معتقد است:

۱. مطابق دیدگاه حضرت امام خمینی (قدس سره الشریف)، وظیفه اصلی هر فرد مسلمان در درجه اول حفظ ایران اسلامی است، ایرانی که بدون هیچ تردید ام القرای جهان اسلام است.

۲- حکومت ما، حکومت اسلامی است؛ زیرا در رأس امور ولی فقیه است، احکام اسلامی در کشور برقرار است، ما خود را مسئول رفع مشکلات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی همه مردم مسلمان و جهان نمی دانیم، بلکه برادری خوش قلب و مهربان و دلسوز هستیم که حتی المقدور مساعدت می کنیم (لاریجانی، ۱۳۶۹: ۴۷).

۳- کشوری أم القرای جهان اسلام می شود که دارای رهبری گردد که در حقیقت لایق رهبری کل امت باشد. ملاحظه می نمایم که برای ام القراشدن موقعیت استراتژیک، جمعیت، نژاد و امثال اینها مطرح نیست، بلکه ملاک در ولایت است. بر این اساس، به نظر می رسد در نهایت، گرایش از اسلام گرایی به ملی گرایی، چه از سر ضرورت، چه به سبب عدم بروز تزاخم در بسیاری از موارد و چه واقع گرایی محض، نشان از این دارد که آرمان گرایی، رو به سوی واقع گرایی دارد (حقیقت، ۱۳۷۹: ۵۰۷).

ج) رویکرد ملی گرایانه

رویکرد ملی گرایانه معتقد است در عصر دولت های ملی، اولویت با اقتصاد است و براساس این اولویت، اهداف کلان جمهوری اسلامی ابتدا «رشد و توسعه اقتصادی، حفظ تمامیت ارضی و حاکمیت ملی است و پس از آن دفاع از مسلمانان و نهضت های آزاد بیخش و تعارض با اسرائیل و غرب (به خصوص آمریکا) و در نهایت، استقرار یک جامعه اسلامی براساس مبانی شیعی. کشورهای اسلامی همتراز از نظر قدرت با ایران، همچون مالزی، ترکیه، عراق، مصر، عربستان سعودی، الجزایر و اندونزی نیز اولویت را به اقتصاد داده اند. در عوض، اهداف جمهوری اسلامی «ریشه در جهانشمولی و فلسفی و جهانی و کلان و فراگیر و ابدی بودن اعتقادات اسلام دارد، اما مشکل اینجاست که مقدرات ایران پاسخگوی اهداف جمهوری اسلامی نیست». جدا از این مشکل، مسئله این است که کشورهای مسلمان در دنیای اسلام با رویکردهای جمهوری اسلامی در مورد غرب موافق نیستند. «جمهوری اسلامی نگاهی مبارزه جویانه به غرب دارد، در حالی که تندروترین مسلمان اهل تسنن صرفا به سیاست های غربی اعتراض دارند و معتقدند باید رفتار آمریکا و غرب را تغییر داد و اروپا را نسبت به افکار دینی و شریعت اسلام آگاه نمود» (سریع القلم، ۱۳۷۹: ۱۵۳-۱۰۲). بر این اساس، حمایت از اهداف دوم، یعنی جنبشهای اسلامی آزاد بیخش، در مقدرات ایران نیست. ایران تنها در هدف سوم که ایجاد کشور نمونه شیعی در منطقه است می تواند اهداف خود را دنبال نماید. بنابراین، جمهوری اسلامی ابتدا به استقلال، تمامیت ارضی و اقتصاد خود بپردازد و سپس سعی نماید سیاست خارجی خود را همسو با جهان اسلام نماید و در نهایت، زمینه طرح الگوی اسلامی نمونه را در داخل کشور برای عرضه به دنیای اسلام فراهم سازد که به نظر می رسد، فرایندی طولانی مدت خواهد بود. (بیمان و دیگران، ۱۳۸۱، ۸).

۵-۳- بررسی چالش های سیاستگذاری در سیاست خارجی

آنچه از متون سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران می توان استنباط کرد، به قرار زیر است:

- هر سه رویکرد انقلابی، اسلامی و ملی گرایی، گرایشهای فراملی دارند، اما هیچ گاه توسعه طلبی سرزمینی را مطرح نکرده اند، بلکه بر بهبود وضعیت و موقعیت تأکید داشته اند. اسلام گرایی، حتی کمتر از ملی گرایی عامل اختلاف ایران با همسایگانش بود (بیمان و دیگران، ۱۳۸۱، ۸):

- نکته دوم اینکه، سیاست خارجی همیشه تداوم سیاست داخلی کشور است، اما این تداوم نباید به شکل خام و یکسو باشد. عرصه خارجی، عرصه ای است که در اختیار ما نیست، پس باید ضمن شناخت قواعد بازی، یا با آنها تبادل داشته باشیم، یا با افزایش توان مندی خود، آنها را تحت تأثیر قرار دهیم برخی مواقع، موضع گیر یهای خارجی ما مفهومی مناسب برای خارجیان ندارد. برای مثال، گرفتن ملوانان انگلیسی در فروردین ماه ۱۳۸۶، به جرم تجاوز به آب های ایران و آزادی های همراه با هدیه آنها، بدفهمی های زیادی را در عرصه بین المللی پدید می آورد. بسیاری عرصه سیاست خارجی را حاصل فعل و انفعالات عرصه داخلی می دانند و کانون های قدرت، عرصه سیاست خارجی را محملی برای از دور خارج کردن رقیب خود می پندارند. زمانی این عرصه با رقابت ابرقدرت ها و کسب حمایت آنها، رقابت داخلی را کنترل می کرد، حتی به قیمت تصویب قانون کاپیتولاسیون در ایران و موقعی دیگر با پرهیز و دوری از هرگونه ارتباط با ابرقدرت ها در راستای منافع ملی. بر این اساس، سیاست خارجی ایران همیشه نسبت به ابرقدرت ها مبتنی بر توهم بوده است نه واقعیت.

- سیاست خارجی جمهوری اسلامی با سه معمای بزرگ مواجه است: نیاز به کمک خارجی در عین تمایل به استقلال، منابع اندک در عین اهداف عالی و امنیتی بودن در عین تمایل به توسعه و پیشرفت (حاج یوسفی، ۱۳۸۴: ۶۹).

- سیاست خارجی جمهوری اسلامی، سیاستی دوگانه است. هم دولتها و هم جنبش ها، هر دو را مد نظر قرار می دهد. هم حقوق بشر را قبول دارد و هم آن را واجد اشکال اساسی می داند. هم عضو سازمان ملل متحد هستیم و هم آن را تابع ابرقدرت ها اعلام میکنیم.

- دوره های سیاست خارجی جمهوری اسلامی به صورت روندی خطی دیده نمی شود. برای مثال، عده ای سیاست خارجی دوره هاشمی را دوری از آرمانهای انقلاب و گروهی دیگر حفظ ام القرای اسلامی می دانند. جمعی، سیاست دوره سید محمد خاتمی را با دوره گورباچف در

شوروی مقایسه نموده و مجموعه ای دیگر، آن را بهترین سیاست خارجی پس از انقلاب می دانند که در آن، عرصه بین المللی توسط یک روحانی به عنوان رییس جمهور ایران اسلامی تحت تأثیر قرار گرفت. این امر باعث می شود در آینده، از تجربیات گذشته استفاده نکنیم. - تجربه سه دهه اخیر، نشان می دهد در حالی که در مواضع سیاست خارجی خود بسیار آرمان گرا هستیم، بیشتر واقع گرایانه عمل کرده ایم (سجادپور، ۱۳۸۱: ۹).

در مجموع، عده ای این موضوعات را نشانه سیاست دوگانه ایران می دانند که به طور غیر منطقی طراحی و اجرا می شود. گروهی دیگر، این سیاست دوگانه را امکانی برای بازنگری ایران در شرایط متغیر و نوعی زیرکی آن در شرایط نابرابری می دانند: «سیاست های متغیر و رویاروی در حوزه سیاست خارجی ایران، به نظر غیرمنطقی می آید. اما بر عکس، بازتابی از این واقعیت است که این کشور قدیمی و سنتی در پی یافتن نقش جدیدی در امور بین المللی است. از سوی دیگر، این سیاست های متغیر، همچنین بازتابی از اشتیاق رهبران ایران برای تثبیت دیدگاههای خود، حمایت از حاکمیت و استقلال ایرانی و حفظ میراث دینی است. با توجه به ضعف نسبی ایران در رویارویی با قدرت های جهانی، رهبران ایران به طور قابل توجهی از خود زیرکی نشان داده اند؛ به طوری که توانسته اند ضمن بازی کردن با یک قدرت خارجی، مواضع منعطفی را از یک قدرت به قدرتی دیگر نمایش دهند. آنها از این راه وارد ائتلاف های جهانی شده و منافع خود را در سطح منطقه یا جهان حفظ کرده اند (میلانی، ۱۳۸۳: ۷۹). در شرایط کنونی در سیاست گذاری، ایران با چند مانع جدی مواجه است. اولین مانع، عدم توجه کافی سیاست گذاران خارجی به عواملی محیطی مؤثر بر رفتار کشورهاست. سیاست خارجی دارای قوانین عینی، کسب منافع در چارچوب قدرت و رفتار مبتنی بر شناخت واقعیت هاست. این واقعیات عبارتند از مقررات بین المللی، شرایط جغرافیایی، ارگانها و نهادهای بین المللی، اختلاف منافع، سطح فناوری و وابستگی متقابل.

دومین مانع، به برداشت و محیط ذهنی بازیگران و تصمیم گیرندگان باز می گردد. تصمیم گیرندگان همواره در محیط ارزشی تصمیم می گیرند، اما محیط عملیاتی فاصله زیادی با این فضای ذهنی دارد. سیاست گذاران، همیشه دوست دارند اولویت های خود را در بیرون اعمال نمایند، اما محیط بیرونی به خواست ما سامان نمی یابد. ما تنها میتوانیم با این محیط تعامل کنیم. تغییر جدی آن حتی برای کشورهای بزرگ غیرممکن است؛ چه این فرایندی طولانی و بسیار پیچیده میباشد. پیش بینی شکست نظامی آمریکا در عراق، در سال ۲۰۰۳، نشان از خواست قلبی ماست، ولی تصرف ۲۱ روزه عراق توسط آمریکا فضای متفاوت عملیاتی را نشان می دهد.

سومین مانع، به اختلاف منافع بازیگران منطقه ای باز می گردد. اختلاف منافع کشورها در محیط منطقه ای، با توجه به مقتضیات و شرایط متفاوت آنها امری طبیعی است. مهم حل مناسب و مدیریت آن است. کشوری همانند ایران نمی تواند برای همیشه کشوری خواهان تغییر وضع موجود باشد. تداوم این وضعیت، نشان دهنده وجود اختلاف جدی و یا هویتی بین نظام کنونی و باورهای موجود در منطقه است. چهارمین عامل که شاید مهمترین عامل است، اینکه کسب هژمون منطق های در سال ۱۴۰۴، نیازمند حمایت یک قدرت برتر جهانی و فرمانطقه ای است. حداقل اینکه قدرت های بین المللی، نباید قدرت یابی این هژمون منطق های را مغایر با منافع خود ببینند. براین اساس، هدف در سیاست گذاری خارجی، ضمن پی گیری اهداف و آرمان ها، درجه بندی و پیشبرد آن در فرایند بلندمدت است. این روند، ضمن اینکه موجب سردرگمی میان آرمان گرایی و واقع گرایی نمی شود، نشانه تداوم آرمان ها و اهداف سیاست خارجی به شکل منطقی است. این مسئله نیازمند پشتکار، ثبات قدم و اجماع عمل در ساخت سیاست گذاری خارجی می باشد. این کاری است که تجربه سه دهه انقلاب پشتوانه آن است (وطن خواه، ۱۳۸۲: ۹۲).

نتیجه گیری

سیاستگذاری عمومی تجلی اراده حکومت و مجموعه ای ساختاری و متشکل از تصمیمات و اعمالی است که به عنوان اقتدار عمومی به وسیله دولت در جامعه ارائه می شود. درک هر نوع سیاست گذاری نیازمند توجه به ارزش ها و تغییر در آنها است. ارزشها در نهایت ترتیب اولویت حکومت ها را تعیین میکنند و نحوه بهره برداری از منابع موجود را در راستای منافع عمومی مشخص می سازند و در مشروعیت بخشیدن، شناسایی و اجرای سیاست ها نقش اساسی ایفا می نمایند. در پی تحولاتی که طی دو دهه گذشته در ابعاد مختلف نظام اجتماعی به وجود آمده و نقشی که ارتباطات و گسترش اطلاعات در تحول ارزش های اقتصادی و اجتماعی جوامع ایفا نموده است «سوسیالیسم دولتی» به پایان خود نزدیک شده است و «آزادی اقتصادی» و ارزش ها و فرهنگ جهانی حاصل از آن در سطح بین المللی اهمیت یافته است. در سطح ملی استقلال و هویت ملی کشورهای در حال توسعه با گسترش ارزش های مبتنی بر لیبرالیسم به چالش کشیده است. در جامعه ایرانی در شش دهه گذشته علیرغم موانع ساختاری و ارزشی مبتنی بر شیوه های تولیدی و به ویژه نقشی که نفت در بودجه کل کشور و بودجه عمومی ایفا نموده است آزادی اقتصادی و تأکید بر فعالیت بخش خصوصی همواره یکی از مهمترین اصول سیاستگذاری عمومی بوده است، اما محیط سیاستگذاری و نظام اجتماعی و ارزشی جامعه در مقابل گسترش بخش خصوصی مقاومت نموده و آن را با محدودیت های بسیار مواجه کرده است. در واقع فرایند سیاستگذاری در ایران ویژگی ها و مشکلاتی دارد که در یک نگاه کلی می توان عوامل ساختاری را در شکل دهی

این وضعیت تاثیرگذار دانست. این مشکلات موجب شکل دهی وضعیتی از سیاستگذاری در ایران شده که در آن ابزارها بیشتر دولتی و اجباری است؛ دولت نقش حداکثری در دستورگذاری دارد، مسائل عمومی بیشتر در وضعیت زمانی جاری در دستور کار سیاستگذاری قرار می گیرد از الگو و روش منسجم و نظام مندی در فرایند سیاستگذاری استفاده نمی شود کمتر به مبانی علمی سیاست ها توجه می شود نقش گروه های ذی نفوذ سیاسی با هدف گیری منافع گروهی و سیاسی حداکثر است بررسی های علمی و تنظیم راه حل را غالباً کارشناسان سازمان های دولتی و بوروکرات ها انجام می دهند و بازیگران اصلی در فرایند سیاستگذاری نیز بیشتر سازمان های دولتی و نهادهای عمومی هستند و جامعه مدنی و بخش خصوصی حضور حداقلی در این فرایند دارند.

بنابراین یکی از واقعیت های سیاستگذاری در ایران نقش حداکثری دولت در دستورگذاری است. بیشتر مسائلی که در دستور کار قرار می گیرد با پیگیری و لابی دولت است و در این بین گرایش های اقتصادی فرهنگی و سیاسی دولت ها و علایق دولتمردان تعیین می کند که چه مسئله ای در دستور کار قرار گیرد یا نگیرد. حتی در تعریف مسئله نیز دولت ها هستند که تعریف می کنند چه موضوعی به عنوان مسئله عمومی تعریف می شود و چه موضوعاتی مسئله عمومی جامعه نیست این درحالی است که زمانی موضوعی ماهیت مسئله عمومی پیدا می کند که مردم آن را یک مشکل احساس کنند؛ یعنی موضوع به گونه ای باشد که مردم جامعه از ناحیه آن احساس سختی و مشکل کنند در این وضعیت موضوع بعد عمومیت و مسئله بودن به خود می گیرد. دستورگذاری را حضور دولت در بسیاری از فعالیت های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی دانست این درحالی است که در نظریه های جدید وظیفه اصلی دولت معطوف به تنظیم روابط هماهنگی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین است. دولت در ایران بخش زیادی از وظایف بنگاه داری را بر عهده دارد که در حقیقت بخش خصوصی و نهاد مدنی باید انجام دهد. بسته سیاسی است بر اساس این کمتر مشاهده می شود که پژوهشی با هدف تدوین بسته سیاسی صورت پذیرد. حتی اگر پژوهش با این هدف آغاز شود و بسته سیاسی نیز تدوین شود سیاستگذاران رغبت چندانی برای دستور گذاری بسته سیاسی و تصویب آن ندارند این بدان معنا نیست که طرح ها و لوایح فاقد کار کارشناسی می باشد بلکه منظور این است که در فرایند سیاستگذاری در نهاد قانونگذاری ایران قبل از آنکه پژوهشی انجام شود سپس نیازها مشخص و براساس آن بسته سیاسی تدوین شود ابتدا بایک فعالیت کارشناسی مختصر بسته های سیاسی را بوروکرات ها یا دمکرات ها (سیاستگذاران تنظیم و به نهاد قانونگذاری (دستورگذاری) تقدیم می کنند سپس کارشناسان و نیز در مواقعی پژوهشگران از مسیر نهادهای پژوهشی مرتبط (مانند مرکز پژوهش های مجلس به ارائه دیدگاه های کارشناسی و نظریات علمی و محققانه می پردازند.

در یک نگاه کلی می توان وضعیت سیاستگذاری در ایران را به شرح زیر ترسیم کرد:

- دولت (به معنای قوه مجریه) در دستورگذاری نقش حداکثری دارد.
- توجه به دیدگاه های علمی در قالب نظریات کارشناسی می باشد نه فعالیت نظام مند پژوهشی و استفاده از نتایج آن در تدوین بسته سیاسی.
- حداکثر توجه به ابزارهای دولتی و اجباری در سیاست ها و قوانین
- راه حل های اتخاذ شده در میان طیفی از راه حل های جدید و دارای تغییرات اجمالی بوده است.
- بسیاری از راه حل ها اگرچه دارای مبانی علمی است اما در فرایند تصویب آن کمتر به مبانی آن توجه شده از این رو تناقضاتی در بسته سیاسی مشاهده می شود.
- در بسیاری از مواقع نمایندگان مجلس و سیاستگذاران دیدگاه های منطقه ای و بخشی خود را در سیاست ها اعمال می کنند.

منابع و مراجع

- [۱] احتشامی، انوشیروان (۱۳۷۸). سیاست خارجی ایران در دوره سازندگی. ترجمه ابراهیم متقی و زهره پوستین چی. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- [۲] احمدی، حسین (۱۳۷۷). برنامه ریزی استراتژیک و کاربرد آن. نشر کانون فرهنگی- انتشاراتی سایه نما. چاپ اول.
- [۳] اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶). سیاستگذاری عمومی در ایران: تهران: انتشارات میزان.
- [۴] اشتران، کیومرث (۱۳۹۰). آسیب شناسی فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران. قابل دسترسی در:
- [۵] www.publicpolicyiran.persianblog.ir
- [۶] بیمان، دانیل و دیگران (۱۳۸۱). سیاست خارجی ایران به کدامین سو می رود؟ رادیکالیسم یا محافظه کاری؟ ترجمه حسین دادرند، گزارش راهبردی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- [۷] چرچین، چارلز وست (۱۳۶۹). نظریه سیستم ها، ترجمه رشید اصلانی، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- [۸] حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۴). سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در پرتو تحولات منطقه ای ۲۰۰۱-۱۹۹۱، تهران: وزارت امور خارجه.
- [۹] حقیقت، سید صادق (۱۳۷۹). مسئولیت های فراملی در سیاست خارجی دولت اسلامی. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک ریاست جمهوری.
- [۱۰] دوروسنی و بیشون (۱۳۷۰). روش تفکر سیستمی. ترجمه امیر حسین جهانگلو. انتشارات پیشبرد- انتشارات مفرس.
- [۱۱] سجادیپور، سید کاظم (۱۳۸۱). سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی.
- [۱۲] سریع القلم، محمود (۱۳۷۹). سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: بازبینی نظری و پارادایم ائتلاف، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- [۱۳] شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۱). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. جلد اول، چاپ سوم، انتشارات دانشگاه تهران.
- [۱۴] عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۶). فقه سیاسی، جلد اول، حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات امیرکبیر.
- [۱۵] قلی پور، رحمت الله و ابراهیم غلام پور آهنگر (۱۳۸۹). فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران. تهران: مجلس شورای اسلامی.
- [۱۶] لاریجانی، محمدجواد (۱۳۶۹). مقولاتی در استراتژی ملی. تهران: مرکز ترجمه و نشر کتاب.
- [۱۷] محمدی، منوچهر (۱۳۸۳). سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مسائل. تهران: نشر دادگستر.
- [۱۸] مدنی، سید جلال الدین (۱۳۷۱). حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات سروش.
- [۱۹] منصوری، جواد (۱۳۶۵). نظری بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. تهران: نشر امیرکبیر.
- [۲۰] ملک محمدی، علیرضا (۱۳۸۳). نظری بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات امیرکبیر.
- [۲۱] میلانی، محسن (۱۳۸۳). سیاست خارجی ایران در صحنه جهانی، ترجمه نوذر شفیعی. راهبرد، شماره ۳۱.
- [۲۲] نخعی، هادی (۱۳۷۹). توافق و تراحم منافع ملی و مصالح اسلامی: بررسی تطبیقی سیاست خارجی دولت های ملی اسلامی. تهران: وزارت امور خارجه.
- [۲۳] وحید، مجید (۱۳۸۳). سیاستگذاری عمومی. تهران: نشر میزان.
- [۲۴] وطن خواه، مصطفی (۱۳۸۲). سیاست خارجی ایران در برزخ آرمان گرایی و واقعیت جهانی، رهیافت های سیاسی بین المللی. شماره ۵.
- [۲۵] هاشمی، سید محمد (۱۳۷۵). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. چاپ دوم، مجتمع آموزش عالی قم.
- [26] James L. True, (2003). "Policy Charge" in Rabin, Jack. Ed. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy (Waxwork),
- [27] Paphne Taras (2007), "Public Policy: Choice, Influence, Evaluation" Journal Labor Res.
- [28] Michael. E. Kraft and Scott. R. Furlong, "Public Policy", CQ Press, A Divison of SAGE Publications,