

## الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری

حمید خسروی<sup>۱</sup>، علی طاهری<sup>۲</sup>

پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۰۳/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۲۹

### چکیده

سیاست‌های کلی نظام برای ایجاد ثبات و انتظام امور برای حرکت به سوی اهداف مشخص در سطح کلان و همچنین به دنبال برداشتن گام‌هایی هماهنگ از سوی قوای حکومتی در این جهت می‌باشد و از این حیث، نهادی بدیع در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. بر اساس بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغ سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن از جمله وظایف رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران است که این امر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌پذیرد. لذا با مراجعه به گزارشات مراجع ذیصلاح مشاهده می‌گردد سیاست‌های کلی نظام به نحو مطلوب پیاده‌سازی نشده است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای و مصاحبه با خبرگان حقوق عمومی، به صورت توصیفی-تحلیلی به بررسی الزامات حقوقی پیاده‌سازی این سیاست‌ها، در سازمان‌های دولتی پرداخته و برای این منظور پیاده‌سازی سیاست کلی را از سه بعد (۱) اجرایی کردن، (۲) اجرا پذیر کردن و (۳) اجرا کردن مورد بررسی قرار داده است.

**واژگان کلیدی:** موانع اجرا، سیاست‌های کلی نظام، بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، بند ۲

اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه جامع امام‌حسین(ع) (نویسنده‌مسئول). hamidkhosravi556017@gmail.com

۲. مدیر گروه مدیریت دولتی دانشگاه جامع امام حسین(ع).

## مقدمه

اجرا و نتیجه دادن مطلوب در استراتژی و سیاست‌ها در بخش‌های مختلف همه کشورها از اهمیت بالایی برخوردار بوده و هر چه که سطح این سیاست‌ها کلان‌تر و کلی‌تر شود، اثر آن سیاست در سیاست‌های سطح پائین‌تر و در نتیجه اجرای آن سیاست از اهمیت بالاتری برخوردار است.

در ایران نیز قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، یک خلأ در نظام حکومت‌داری جمهوری اسلامی ایران وجود داشت و آن نبود همین چارچوب‌ها و سیاست‌های کلی نظام با توجه به نقش ولی‌فقیه برای هدایت و اداره‌ی جامعه بود. این موضوع در بازنگری قانون اساسی مطرح و در (اصل ۱۱۰، بند ۱) قانون اساسی قرار گرفت. در این بند ذکر شده است که «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» از وظایف و اختیارات رهبری است. این بند، یک فرعی است از اصل ۵۷ قانون اساسی که در آن ذکر شده است «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت بر طبق اصول آینده‌ی این قانون اعمال می‌گردند.» یعنی قوای سه‌گانه‌ی ما تحت ولایت امامت امر قرار دارند؛ بنابراین یکی از الزامات ولایت مطلقه و ولایت امر در جامعه‌ی ما، جاری و ساری شدن تدابیر ولی‌فقیه و سیاست‌های او در جامعه است (احمدی، ۱۳۹۳).

با مراجعه به متن جزئیات قانون اساسی و مطالعه‌ی دوره‌ی چشم‌انداز، هدف سیاست‌های کلی نظام به وضوح قابل مشاهده است که پیروی و اجرای این سیاست‌ها، عاملی بسیار مهم برای پیشرفت و تعالی کشور در همه‌ی عرصه‌هایی است که سیاست‌های کلی برای آن وضع شده محسوب می‌شود.

لذا همان‌طور که از برخی گزارشات مجمع (ایرنا، نشست مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۴۰۱/۱۰/۱۰)، شورای نگهبان، مسئولان و نتایج پژوهش‌ها به شرح ذیل، پیداست که بخش عظیمی از این سیاست‌های کلی که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ می‌شوند، یا اجرا

نشده، یا به صورت ناقص اجرا شده و یا حتی در پاره‌ای از موارد مسیر و هدف سیاست به اشتباه طی شده است و همواره در تبدیل این سیاست‌ها به سیاست‌های جزئی‌تر و برنامه‌های اجرایی مشکلات و موانعی وجود دارد:

➤ در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۳۲۲ مورخ ۹۲/۱۱/۳۰ شورای نگهبان به مقام معظم رهبری آمده است که: «به طور مکرر اتفاق افتاده که مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده اما مجمع هیچ اظهار نظری در مورد آن نکرده است. از جمله اینکه اخیراً در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ مواردی خلاف آن سیاست‌های کلی وجود داشت که از طرف مجمع نیز نظری به ما اعلام نشده بود. فقط در این اواخر نامه‌ای از آقای دکتر محسن رضائی به عنوان دبیر مجمع تشخیص راجع به یک مورد و نامه‌ای به امضای آقای دکتر دانش جعفری به عنوان کمیسیون نظارت مجمع راجع به چند مورد مخالفت با سیاست‌های کلی برای شورا ارسال گردید. ما هم بر حسب وظیفه آن‌ها را برای مجلس فرستادیم، اما مجلس به دلیل اینکه نامه باید از طرف مجمع باشد نه دبیر و نه کمیسیون نظارت، به آن‌ها ترتیب اثر نداد. با این وضعیت لطفاً اقدامی فرمائید که سیاست‌های کلی مورد نقض و یا تخصیص از طرف مجلس واقع نشود».

➤ گزارش مجمع مورخ ۹۹/۰۴/۱۵ که آمده: با وجود گذشت بیش از ۱۵ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ۱۲ سال از ابلاغ قانون اجرای این سیاست‌ها، هنوز آثار اجرای ابعاد مختلف این سیاست به‌ویژه در محورهایی مانند توانمندسازی بخش خصوصی و مردمی کردن اقتصاد که مورد تأکید مقام معظم رهبری بوده است، محسوس نیست. مصاحبه‌ی مورخ ۹۱/۰۴/۲۱ جناب آقای داوود دانش جعفری (از وزرای اسبق اقتصاد و دارایی) که بیان می‌دارد: اهداف در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به خوبی محقق نشده‌اند.

➤ سید مرتضی نبوی عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام در نهمین نشست نظام مسائل اولویت‌دار کشور مورخ ۹۹/۱۰/۳۰ در پاسخ به این سؤال که چه میزان از سیاست‌های کلی نظام محقق شده است، بیان می‌دارد: «فکر می‌کنم میزان کمی از سیاست‌ها محقق شده است».

با توجه به موارد ذکر شده، به نظر می‌رسد لازم باشد تا الزامات و زمینه‌های حقوقی لازم برای پیاده‌سازی این سیاست‌ها مورد بررسی قرار گیرد. برای این منظور پس از مرور پیشینه تحقیق و بیان روش تحقیق حاضر و گذری بر مفاهیم اولیه مورد نیاز، مسئله‌ی تحقیق را از سه منظر الزامات حقوقی اجرایی کردن، اجرا پذیر کردن و اجرا کردن مورد مذاقه و مرور قرار داده‌ایم. شایان ذکر است، اجرایی کردن به فرآیند ترجمه‌ی این سیاست‌های کلی به سیاست‌های جزئی‌تر، قوانین و مقررات و یا اقدامات و برنامه‌های اجرایی اشاره دارد و از این منظر بررسی خواهیم کرد که الزامات حقوقی برای اجرایی کردن این سیاست‌ها چیست و با چه کاستی‌هایی در این زمینه مواجه هستیم. اجرا پذیر کردن به این نکته اشاره دارد که با فرض ترجمه شدن سیاست‌های کلی به اقدامات و قوانین و مقررات اجرایی، چه زمینه‌های حقوقی برای امکان پذیر شدن اجرای آن‌ها نیاز خواهد بود؟ و در نهایت اینکه اجرا کردن به این مسئله می‌پردازد که حتی با وجود اجرایی شدن و اجرا پذیر شدن سیاست‌های کلی، حین اجرا با موانع یا ظرافت‌هایی روبرو خواهیم بود که بی‌توجهی به آن‌ها می‌تواند منجر به ناکامی در پیاده‌سازی سیاست‌ها شود، لذا شایسته است از این منظر نیز مورد بررسی قرار گیرد که چه زمینه‌ها یا الزامات حقوقی برای اجرای صحیح سیاست‌های کلی نیاز خواهد بود؟

### پیشینه شناسی تحقیق

تاکنون مقالات و کتاب‌های زیادی در زمینه‌ی تدوین استراتژی و سیاست‌ها به چاپ رسیده‌اند و سازمان‌ها و دستگاه‌ها وقت بسیاری را صرف تدوین می‌نمایند، اما آیا همه‌ی آن‌ها موفق بوده و به اهداف خود رسیده‌اند؟ برخی از صاحب‌نظران این عدم موفقیت را در فرآیندهای تدوین و هدف‌گذاری می‌دانند، اما بر اساس آمار موجود، درصد زیادی از این ناکامی‌ها به اجرا نشدن یا اجرای نادرست این برنامه‌ها برمی‌گردد. بخش مهمی که مدیران و مسئولان از آن غافل‌اند سازوکارها و فرآیندهای لازم برای جاری‌سازی سیاست و استراتژی مدنظر می‌باشد. از طرف دیگر، وقتی تاریخ بررسی می‌شود، شاهد ناکامی در رسیدن به اهداف و وعده‌ها، برای بسیاری از استراتژی‌ها و سیاست‌ها بوده‌ایم. سیاست-

هایی که تقریباً هرگز پیاده نشده‌اند و یا در رویارویی با موانع تحقق پیدا نکرده‌اند. لذا اصولاً چالش‌های اساسی بیشتر در مرحله‌ی اجرای استراتژی و سیاست بوده تا مرحله‌ی تدوین.

- مونیتور گروپ در یک مطالعه‌ی تحقیقاتی در سطح جهان به بررسی اولویت‌های اصلی مدیران ارشد پرداخته که اجرای استراتژی با اختلاف، رتبه‌ی یک را به خود اختصاص داد (مونیتور گروپ، ۲۰۱۵). در اکتبر ۲۰۰۷ تونی هیوارد مدیر ارشد اجرایی وقت بریتیش پترولیوم با صراحت بیان می‌دارد که مسئله‌ی ما تدوین استراتژی و سیاست نیست بلکه جاری‌سازی آن است (هیوارد، ۲۰۰۷).

باید توجه داشت که توانایی اجرای استراتژی و سیاست به مراتب مهم‌تر از کیفیت خود آن است. بسیاری از صاحب‌نظران اهمیت جاری‌سازی استراتژی و سیاست را به شرح ذیل بیان نموده‌اند:

- اجرا، هسته‌ی اصلی موفقیت کسب‌وکار است (جویس، ۲۰۰۵: ۶۹).
- اجرا، شایستگی محوری‌سازی است (فاولی و فلمینگ، ۲۰۰۵).
- اجرای کارآمد استراتژی متوسط همواره بر اجرای متوسط یک استراتژی فوق‌العاده برتری دارد (استرلینگ، ۲۰۰۳: ۲۷).

با توجه به مطالعات گذشته و مطالب فوق می‌توان نتیجه گرفت که بررسی و تحلیل علت عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام در جاری‌سازی این سیاست‌ها از اهمیت بسیار بالاتری برخوردار بوده تا کیفیت تدوین آن‌ها. در عین حال که جاری‌سازی استراتژی فرآیندی هم‌زمان با تدوین استراتژی می‌باشد نه پس از آن. با بررسی و مطالعه‌ی اکثر نظریات صاحب‌نظران سیاست‌های کلی نظام و به اعتقاد نگارنده‌ی این پژوهش، مهم‌ترین و ابتدایی‌ترین مرحله در اجرای این سیاست‌ها، توجه به قوانین مصوب مجلس و مقررات و آئین‌نامه‌های سایر قوا و دستگاه‌های مربوطه است. تا زمانی که این سیاست‌ها به قانون تبدیل نشوند، نقش‌ها و وظایف دستگاه‌ها مشخص نمی‌شوند و برای آنان الزام‌آور نبوده و هیچ ضمانت اجرایی برای اجرای این سیاست‌ها به وجود نخواهد آمد. قانون‌گذاری در جامعه دو بُعد دارد. بُعد شکلی و بُعد ماهوی. ماهیت قوانین را سیاست‌گذار تعیین می‌کند و

شکل قوانین و نحوه اجرای قانون را قانون‌گذار و حقوقدان معین می‌کند؛ بنابراین لازم است سیاست‌های کلی، ماهیت و جهت‌گیری قوانین و نیازهایی که برای هدایت جامعه وجود دارد را رهبری نظام معین کند. از این منظر سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده، جهت‌گیری‌ها و ماهیت قوانین و سند بالادستی قوانین است؛ بنابراین با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام به صورت مطلوب اجرا نمی‌شود؛ و مهم‌ترین عوامل و موانع اجرای سیاست‌های کلی نظام در جاری‌سازی آن‌ها نهفته است تا تدوین آن و توجه به ابعاد جاری‌سازی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار می‌باشد و نیز بعد حقوقی اجرای سیاست‌های کلی ابتدایی‌ترین و مهم‌ترین بعد اجرای این سیاست‌ها برای الزام‌آور کردن آن است، پرداختن به بعد حقوقی سیاست‌های کلی نظام و بخش اجرای این سیاست‌ها لازم و ضروری است.

این نکته حائز اهمیت است که خط‌مشی عمومی سیاستی است که برای حل یک مسئله‌ی عمومی مطرح می‌شود، در حالی‌که سیاست‌های کلی نظام بر طبق سند مجمع تشخیص مصلحت نظام، نوعی تعیین اهداف، آرمان‌ها و یک سری باید و نبایدهای کلی است که لزوماً هدفش حل مسئله‌ی عمومی نیست بلکه ترسیم خطوط حرکت بخش‌های مختلف نظام در تقنین، اجرا و قضاوت کردن بر مبنای قوانین است؛ به عبارت دیگر خطوط حرکت سه قوه را ترسیم نموده و به لحاظ مفهومی این سیاست‌ها معادل خط‌مشی عمومی نمی‌باشند. لذا سیاست‌های کلی نظام، غیر از خط‌مشی عمومی است؛ و استناد به موانع اجرای آن‌ها در سیاست‌های کلی می‌تواند منجر به خطا و اشتباه در نتایج پژوهش گردد. همچنین با وجود نگارش آثار متعدد در خصوص سیاست‌های کلی نظام، تاکنون در زمینه‌ی موانع اجرای سیاست‌های کلی نظام، به صورت کلی و علی‌الخصوص به طور اکید در بعد حقوقی این موانع، پژوهشی با توجه به سه رویکرد جاری‌سازی، صورت نگرفته است. لذا وجه تمایز و نوآوری این پژوهش با سایر پژوهش‌های صورت پذیرفته در موارد بیان شده می‌باشد.

## روش تحقیق

یکی از رویکردها و چارچوب‌هایی که در ارتباط با پیاده‌سازی سیاست‌ها و استراتژی وجود دارد استفاده از رویکرد لشکر بلوکی می‌باشد. ایشان پس از بررسی ادبیات مربوط به پیاده‌سازی، نتیجه گرفته است که علل عدم اجرای بسیاری از سیاست‌ها و استراتژی‌ها، عدم توجه به سه رویکرد؛ اجرایی کردن، اجرا پذیر کردن و اجرا کردن سیاست‌ها می‌باشد (لشکر بلوکی، ۱۳۹۸). در این پژوهش، با جمع‌آوری اطلاعات به روش مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه با خبرگان علمی این حوزه، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، عملیاتی شدن اجرای سیاست‌های کلی نظام با سه رویکرد فوق، مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه‌ی پژوهش نیز ضمن تعاریف ادبیات، ضرورت، جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام و موانع حقوقی اجرای سیاست‌های کلی نظام برای پیاده‌سازی بحث خواهد شد.

## یافته‌های پژوهش و تجزیه و تحلیل داده‌ها

### سیاست‌های کلی نظام

### سیاست‌های کلی نظام در ایران

#### تعریف و مفهوم

«تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرا بخشی می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های کلی فرا بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد» (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳/۱۰/۱۳۷۶).

سیاست‌های کلی مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در زمان مشخص می‌باشد (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

به طور کلی، سیاست‌های کلی نظام چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور در همه-ی عرصه‌های حکومت است که از سوی مقام معظم رهبری طبق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین و حلقه‌ی پیوندی بین اصول و اهداف نظام، وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی نقش ایفا می‌کند و در واقع آن دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی است که در جهت تحقق قانون اساسی، با رعایت مصالح عمومی توسط مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌گردد (زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸) و به عنوان ملاکی برای سنجش کارآمدی رهبری می‌باشد. (ذوعلم، ۱۳۸۶: ۸۴) از نظر رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام حلقه‌ی میانی آرمان‌ها و اجرائیات تعریف می‌شوند و مسائل اجرایی به آرمان نزدیک گردند (بشیری، ۱۳۸۷: ۸۲).

#### ماهیت

سیاست‌های کلی از نظر ماهیتی و صوری، قانون محسوب نمی‌شود، بلکه بستری برای شکل‌گیری قوانین، طرح‌ها و یا لوایح قانونی است و برای اینکه جنبه‌ی الزامی و اجرایی داشته باشد می‌بایست به صورت قانون درآید و به محض اینکه سیاستی تعیین و ابلاغ می‌گردد، همه‌ی نظام و سه قوه‌ی برای دستیابی به اهداف آن سیاست اولاً سیاست‌های اجرایی را پیش‌بینی و تنظیم می‌کنند و ثانیاً طرح‌ها و لوایح قانونی را تهیه و به تصویب می‌رسانند و همان‌طور که در ابلاغیه‌های مقام معظم رهبری تأکید شده، اعمال اجرایی و قضایی نیز باید بر اساس همان مصوبات برای تحقق این سیاست‌های کلی باشند (موسی زاده، ۱۳۸۷). این سیاست‌ها از مصادیق احکام حکومتی می‌باشد و الزام‌آور می‌باشند و از سوی ولی‌فقیه تعیین می‌گردند و دارای ارتباط بسیاری با احکام حکومتی هستند و چارچوب و مبنای جهت‌گیری کل کشور را در همه‌ی عرصه‌های حکومتی به منظور حرکت قوا و نهادهای حکومتی برای نیل به اهداف تعیین‌شده مشخص و حلقه‌ی پیوندی بین اصول و آرمان‌ها با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی است و بدون آن قوای سه‌گانه و بخش‌های مختلف در خط‌مشی‌های کلان خود دچار سردرگمی خواهند شد (اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۹۱)؛ اما به اعتقاد نگارنده‌ی این مقاله، سیاست‌های کلی نظام از جنس احکام

حکومتی هم نیستند، چون احکام حکومتی جزو فرامین شرعی بوده، اما سیاست‌های کلی با ویژگی پایداری، آینده‌نگری و فراگیر بودن، مبین آرمان‌ها، ارزش‌ها، فرهنگ و تمدن در زمینه‌های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی، علمی، فرهنگی و ... هستند (موسی زاده، ۱۳۸۷). به‌طور کلی از حیث ماهوی حاوی اصول و چارچوبی هستند که حلقه‌ی میانی و پیوند دهنده برای نزدیک کردن آرمان‌ها و اهداف کلان به لایه‌ی اجرایی هستند و از حیث شکلی نیز طبق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌گردند.

### جایگاه حقوقی

سیاست‌های کلی مجموعه‌ی مقرراتی‌اند که پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی هستند و راهنمای حرکت سه قوه و سایر نیروهای مؤثر در جامعه، به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی‌اند و در طول سلسله مراتب قانون‌گذاری و وضع مقررات قرار می‌گیرند (انصاری، ۱۳۸۵: ۸۴).

### ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام

آن‌چنان که مضمون و مفاد مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نیز بر همین امر دلالت دارد، مخبر کمیسیون شماره یک شورای بازنگری قانون اساسی در تشریح و توجیه این موضوع، پس از توضیحاتی در مورد نامحدود بودن اختیارات ولی فقیه از نظر شرعی، اظهار می‌دارد:

از طرفی دیگر اگر ما بخواهیم غیرمنضبط (وظایف و اختیارات رهبری را) رها کنیم؛ در دنیای امروز که اصلاً نمی‌دانند ولایت فقیه یعنی چه و فقط آماده‌اند برای نیش زدن و اعتراض به ما و قانون و کشور ما، مورد اتهام و بی‌ضابطگی قرار می‌گیرد، از این جهت کمیسیون سعی کرد که تحفظ کند هم بر سعه اختیارات مقام ولایت فقیه و هم اینکه تحت یک ضابطه‌ای منضبط باشد و روی این جهتی که عرض کردیم اختیاراتی را که در اصل ۱۱۰ برای فقیه و رهبر ذکر نشده بود اضافه کرد، الا برحسب آنچه در شورای نگهبان مکرر مورد بحث قرار گرفته از اصل ۱۱۰ استفاده انحصار اختیارات ولایت فقیه می‌شود. برای اینکه سعه این، محفوظ باشد و منضبط باشد یک موارد دیگری را هم به وظایف رهبری افزودیم. از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری

کشور است. سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد. مجلس می‌خواهد قانون‌گذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد. آن کسی که صلاحیت دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند مقام ولایت فقیه است (مشروح مذاکرات، ۱۳۸۰: ۶۴۹).

ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام، توسط رهبری به علت ولایت و امامت امت ایشان می‌باشد و بر اساس اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، رهبر دارای حق ولایت و امامت امت است که یکی از ابزارها برای اعمال این حق، تعیین سیاست‌های کلی توسط ایشان می‌باشد. (موسی زاده، ۱۳۸۷) و در حقیقت با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و گنجاندن اصل ۱۱۰ به آن، روح حاکم به اصل ولایت فقیه در کالبد قانون اساسی جدید دمیده شد؛ و رهبری به واسطه‌ی آن لایه‌ی میانه بین قانون اساسی و سه قوه قرار گرفت و بر اساس آن رهبری با سه رویکرد موازین فقهی، قانون اساسی و مصلحت، سیاست‌های کلی نظام را مقرر نماید تا قوه‌ی مقننه در آن چارچوب، قوانین کشور در رابطه با سه قوه را تعیین نماید (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹).

برخی دیگر معتقدند، علت موقتی بودن دوره‌ی مسئولیتی مقامات در قوای نظام و امکان تغییر در برنامه‌ها و خط مشی‌های تقنینی، اجرایی و قضایی در موضوعات مختلف به عنوان مشکل تلقی می‌گردد که وجود سیاست‌های کلی به عنوان اصول الزام آور که بر تمامی قوای حکومتی حاکم می‌باشد، ضروری است (زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸) و با استناد اصل ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی رهبر رئیس کشور می‌باشد و بر اساس آن بر سه قوه مدیریت می‌نماید؛ و مستلزم این اعمال مدیریتی، سیاست‌گذاری است. لذا حق تعیین سیاست‌های کلی به رهبری اعطا شده است (هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۸) که برخی به علت اینکه سیاست‌های کلی شامل کل نظام، همه‌ی قوا و نهادها می‌شود موافق این نظر نمی‌باشند و برخی دیگر به استناد اصل ۵۷ که رهبری بر سه قوه نظارت دارد بیان می‌دارند که این سیاست‌ها به‌منظور

ایجاد سازوکاری برای هماهنگی بین سه قوه تهیه می‌گردد اما این نظر نیز به علت وجود بند ۷ اصل ۱۱۰ و اینکه دیگر نیازی به تدوین بند ۱ اصل ۱۱۰ نبوده مورد انتقاد می‌باشد.

### الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام

در ادبیات مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری رایج است که پیاده‌سازی مفهومی فراگیرتر و کلی‌تر از صرفاً اجرای خط‌مشی‌ها دارد. همچنین در ادبیات مدیریت راهبردی بیان‌شده است که راهبردها یا سیاست‌ها به سه دلیل ممکن است به‌خوبی پیاده‌سازی نشوند: (۱) سیاست‌ها به درستی اجرایی نشوند یعنی به زبان قوانین و مقررات و برنامه‌ها و اهداف یا سیاست‌های جزئی‌تر ترجمه نشوند؛ (۲) سیاست‌ها به درستی اجرا پذیر نشوند یعنی با ظرف اجرای سیاست‌ها هماهنگ و متناسب‌سازی نشوند و (۳) سیاست‌ها به درستی اجرا نشوند یعنی به تغییرات و تحولات و ظرافت‌های لازم حین اجرا توجه کافی معطوف نشود (لشکربلوکی، ۱۳۹۸: ۲۸). بر این اساس، در ادامه الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام را از زاویه‌ی این سه بعد بررسی خواهیم کرد.

### سیاست‌های کلی نظام در آمریکا

در ایالات‌متحده آمریکا نهاد واحدی برای طرح‌ریزی سیاست‌های عمومی کشور در حوزه‌های مختلف وجود ندارد؛ به عبارت دیگر، شکل و ساختار قدرت و حکومت در آمریکا به‌گونه‌ای است که امکان تجمیع قدرت در یک نهاد و سپس صدور سیاست‌های کلان برای تمامی نهادها در حوزه‌های مختلف وجود ندارد. لذا سیاست‌گذاری عمومی در این کشور، متکثر در چند نهاد و پراکنده در چند حوزه است. به دلیل وجود عوامل متعددی نظیر فرهنگ سیاسی و اجتماعی منحصر به فرد و فدرالیستی، احزاب متفاوت، سیاست‌گذاری در حوزه‌های اقتصادی و سیاست داخلی آمریکا به شکل ناپایدار و موردی است؛ اما سیاست‌گذاری در حوزه‌های امنیت ملی، سیاست خارجی و سیاست دفاعی، به دلیل نوع اجماعی که پیرامون این حوزه‌ها در خصوص اهداف حاصل شده است، عموماً منسجم، بلندمدت، کلان و استراتژیک است. سیاست‌های کلی آمریکا در محل تلاقی تمامی این نهادها، گروه‌ها و پیرامون حوزه‌هایی انجام می‌گیرد که نوعی اجماع عمومی برای سیاست‌گذاری در آن به وجود آمده است. سیاست‌گذاری در آمریکا فرایندی بسیار پیچیده است. کنگره کمتر به

سیاست‌گذاری در بخش کلان آن که شامل حوزه امنیت ملی، سیاست دفاعی و سیاست خارجی می‌پردازد. سیاست‌های کلی بیشتر در تصرف کارگزاران اجرایی و مدیران بروکرات بوده‌اند؛ که رئیس‌جمهور تا حدی بر آنها تسلط دارد. اجماع نخبگان، شهروندان و نهادهای مختلف جامعه مدنی بر اهداف رایج در حوزه سیاست‌های کلی، فضایی را به وجود آورده که می‌توان از آن به عنوان فضای طرح‌ریزی استراتژی بلندمدت در آمریکا یاد کرد. در فرایند سیاست‌گذاری، لابی‌گری‌ها، گروه‌های ذی‌نفوذ، مؤسسات علمی و پژوهشی، افکار عمومی، رسانه‌ها و ایالات متعدد از یکسو و ترکیب مجالس نمایندگان و سنا، اختیارات رئیس‌جمهوری، شیوه دخالت دیوان عالی ایالات متحده در این فرایند از سوی دیگر، نوع، شکل و ماهیت سیاست‌های کلی را مشخص می‌کند. (گزارش تطبیقی سیاست‌های کلی ۳. ایالات متحده آمریکا مطالعات حقوقی حقوق عمومی و بین‌الملل، ۱۳۸۷/۰۴/۱۹)

#### تطبیق سیاست‌های کلی در آمریکا با ایران

اگرچه عدم همگرایی نسبی میان بخش‌های مختلف، نظام سیاسی ایالات متحده مورد انتظار کارشناسان و مدیران ارشد آمریکا قرار گرفته، اما با دقت در فضای سیاسی ایالات متحده که در یک‌سوی آن پلورالیسم فرهنگی، سیاسی وجود دارد و در سوی دیگر آن فدرالیسم و ایالات نسبتاً خودمختار، نشان می‌دهد آنچه امروز در ایران با عنوان سیاست‌های کلی نظام مورد توجه جدی مقامات عالی‌رتبه سیاسی قرار گرفته، در نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا اگر هم محلی از اعراب داشته باشد، میان نهادهای مختلف (کمیسیون‌های کنگره در کارگزاران اجرایی قوه مجریه و ...) و آن هم نه در همه حوزه‌ها، بلکه صرفاً در حوزه‌هایی که به نحوی در آنها اجماع لازم میان نهادها و افراد وجود دارد (مانند حوزه امنیت ملی، سیاست خارجی و سیاست دفاعی) توزیع شده است. (گزارش تطبیقی سیاست‌های کلی ۳. ایالات متحده آمریکا مطالعات حقوقی حقوق عمومی و بین‌الملل، ۱۳۸۷/۰۴/۱۹).

## الف) بررسی الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی از منظر اجرایی کردن

رویکرد اجرایی کردن استراتژی و سیاست به مفهوم ترجمه و تبدیل استراتژی و سیاست - های کلی نظام به سیاست‌های جزئی‌تر، تعیین اهداف، معیارهای قابل‌اندازه‌گیری، تعیین مقادیر مطلوب، تعریف اقدامات کلیدی و تبدیل آن‌ها به برنامه‌های اجرایی و پروژه‌ها و به زبان بودجه و قابل فهم برای همگان. در این رویکرد عدم شکاف بین لایه‌ی استراتژیک و یا سیاست کلی با لایه‌ی اجرایی و عملیاتی مدنظر قرار می‌گیرد (لشکربلوکی، ۱۳۹۸). پس سیاست کلی برای اینکه به اجرا درآید مستلزم شکسته شدن و ترجمه به موارد فوق و همچنین پیوند میان لایه‌ی بالایی سیاست‌های کلی به لایه‌ی اجرایی می‌باشد (لشکربلوکی، ۱۳۹۸). در این بخش پس از تشریح رویکرد اجرایی کردن استراتژی، به شناسایی موانع، الزامات و کم و کاستی از لحاظ حقوقی، قوانین و مقررات موجود بر سر راه سیاست‌های کلی نظام برای ترجمه و تبدیل به سیاست‌های جزئی‌تر، تعیین اهداف، معیارهای قابل اندازه‌گیری، تعیین مقادیر مطلوب، تعریف اقدامات کلیدی و تبدیل آن‌ها به برنامه‌های اجرایی و پروژه‌ها و به زبان بودجه و قابل فهم برای همگان و یا همان اجرایی کردن سیاست‌های کلی پرداخته می‌شود.

## خلاً قانونی و بروز ابهام در مفهوم محتوایی سیاست‌های کلی برای تعیین مرز مشخص با سیاست‌های اجرایی

همان‌طور که در تعریف روشن می‌باشد، سیاست‌های کلی نظام که می‌بایست حاوی اصولی باشند، در برخی موارد متن سیاست‌ها، حاوی برنامه، هدف و سیاست‌های اجرایی هستند و این اتفاق به نوعی وارد شدن صلاحیت دستگاه‌های اجرایی می‌باشد که این موضوع منجر به تغییر رویه اجرایی و اهداف و سیاست‌های اجرایی سیاست‌های کلی نظام با تغییر شرایط و موقعیت می‌شوند؛ بنابراین مبهم بودن سیاست‌های کلی از لحاظ محتوایی که باعث می‌شود نتوان معیار دقیق و روشنی برای این سیاست‌ها بیان کرد، منجر به این می‌شود که نتوان مرز مشخصی بین سیاست‌های کلی نظام با سیاست‌های اجرایی تعیین نمود. اگرچه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعریفی از سیاست‌های کلی ارائه نموده است لکن به نظر می‌رسد همچنان جای خالی یک تعریف روشن و شفاف از چستی سیاست‌های کلی و

مرز آن با سیاست‌ها یا برنامه‌های اجرایی در نظام حقوقی کشور وجود داشته باشد و طبیعتاً این نخستین کاستی در زمینه‌ی ترجمه‌ی سیاست‌ها به اهداف و برنامه‌ها و قوانین و مقررات است.

### **خلاً قانونی برای ترجمه و تبدیل سیاست‌های کلی فرابخشی توسط دستگاه‌ها و مدیران فرابخشی**

همان‌طور که در تعریف مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۷۶/۱۰/۱۳) از سیاست‌های کلی بیان شد، سیاست‌های کلی نظام شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد. باید توجه به این موضوع کرد که سیاست‌های فرابخشی می‌بایست توسط مجموعه و دستگاه‌ها و مدیران فرابخشی ترجمه و تبدیل به سیاست‌های جزئی‌تر، تعیین اهداف، معیارهای قابل اندازه‌گیری، تعیین مقادیر مطلوب، تعریف اقدامات کلیدی و تبدیل آن‌ها به برنامه‌های اجرایی و پروژه‌ها و به زبان بودجه و قابل فهم برای همگان صورت پذیرد.

اما مشکل این است در مواقعی که سیاست‌های کلی نظام فرابخشی است، معادل با آن در دستگاه‌ها و مجموعه‌ها، مدیران فرابخشی برای ترجمه این سیاست‌ها وجود ندارد؛ و سیاست، توسط مدیران بخشی که خود را فقط مسئول بخش خود می‌داند و فقط به آن دسته از موضوعات مهم بخش خود که باید به آن توجه می‌کند، ترجمه می‌گردد. در بسیاری از اوقات این اتفاق توسط مسئولین بخشی وزارتخانه‌ها صورت می‌پذیرد. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات برای ترجمه و تبدیل سیاست‌های کلی

فرابخشی توسط دستگاه‌ها و مدیران فرابخشی، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلاً قانونی جهت ایجاد سازوکار مناسب برای گره خوردن سیاست‌های کلی نظام با بودجه**

همان‌طور که بیان شد سیاست‌های کلی اگر به زبان برنامه‌بودجه ترجمه و شکسته نشوند قابلیت اجرایی شدن را ندارند؛ بنابراین می‌بایست برنامه‌ی بودجه‌ی سالیانه بر مبنای این سیاست‌ها نوشته شود. حال آنکه سازوکار اتصال برنامه‌بودجه سالیانه کل کشور حتی به سیاست‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور نیز محل ابهام است چه رسد به مجموعه‌ی سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های مختلف. شاید به همین خاطر باشد که به‌عنوان مثال سیاست‌های کلی نظام اداری کشور به رغم گذشت بیش از یک دهه همچنان در پیچ‌وخم‌های پیاده‌سازی قرار داشته و رهبری در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت در شهریور ماه سال ۱۳۹۲ از روند اجرای این سیاست‌ها ابراز ناخرسندی کنند. طبق قانون اساسی و روال جاری هر ساله در آذرماه، دولت لایحه بودجه‌ی سالانه‌ی کشور را برای به تصویب رسیدن آن به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌نماید. دولت در نهایت با طی فرآیند فوق، بودجه‌ی سالانه کشور را مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام را برای بررسی و تصویب، تقدیم به مجلس شورای اسلامی می‌کند؛ اما مسئله‌ای که وجود دارد، بررسی سیاست کلی که برنامه‌ی پنج‌ساله مبتنی بر آن نوشته می‌شود با جمیع سیاست‌های بخشی و فرابخشی به علت گستردگی و فرابخشی بودن بسیاری از سیاست‌های کلی و عدم تعیین کردن متولی بالادستی و به لحاظ وجود ابهام در مفهوم و محتوا و عدم تعیین مرز مشخص بین سیاست‌های کلی با سیاست‌های اجرایی، برای تبدیل این سیاست‌ها به زبان برنامه‌بودجه امری پیچیده است. با توجه به اینکه اجرای سیاست‌های برنامه پنج‌ساله، با در نظر گرفتن اقتضائات پیش رو در آن بازه‌ای است که می‌بایست برنامه پیاده‌سازی شود و این سیاست‌ها، مبتنی بر این اقتضائات تدوین می‌گردد، در حالی که مابقی سیاست‌های بخشی و فرابخشی می‌بایست به صورت عمومی‌تر باشند و به همین دلیل در جدال بین این دو، سیاست کلی کم‌اهمیت‌تر محسوب می‌گردد؛ و فرد یا دستگاهی هم برای بررسی

سیاست‌های کلی نظام جهت هدفی را که بر اساس موقعیت محیطی و اقتضائات آن سالی که معین شده برنامه پنج‌ساله در آن به اجرا درآید، تعیین نشده است. در بحث نظارت از برنامه‌های سیاست‌های کلی نظام برخی معتقد به بررسی عدم انطباق برنامه‌ها با سیاست کلی نظام می‌باشند و برخی دیگر معتقد به بررسی عدم مغایرت برنامه‌ها با سیاست‌ها می‌باشند؛ که به اعتقاد نگارنده این مقاله به دلیل وجود ابهام در مفهوم و محتوا که بیان گردید، بیشتر عدم مغایرت برنامه‌ها با سیاست‌های کلی نظام بررسی می‌گردد تا عدم انطباق آن‌ها. روند ترجمه و تبدیل سیاست‌های کلی نظام به برنامه‌بودجه به دو دلیل ذیل، دچار عدم مغایرت برنامه‌بودجه با سیاست‌های کلی نظام می‌گردد:

۱. روند تبدیل سیاست‌های کلی به برنامه‌ی پنج ساله‌ی توسعه و همچنین تبدیل برنامه‌های پنج ساله‌ی توسعه به برنامه‌های سالانه و بودجه.

۲. بودجه‌ی سالانه کشور بیشتر مبتنی بر پیش‌بینی بر همان سال و توجه به مفروضات و متغیرات محیطی در همان سال توجه دارند و به پیش فرض‌ها و تغییراتی که سال‌های قبل برنامه‌های پنج ساله مبتنی بر آن‌ها تدوین شده‌اند توجه کافی ندارند و بودجه‌ی سالانه کشور با همان دیدگاه خود در حال حرکت و تدوین می‌باشد. لذا عدم وجود قانون، قوانین و مقررات برای بررسی و ایجاد سازوکار مناسب برای گره خوردن بودجه سالانه کشور به سیاست‌های کلی و عدم مغایرت آن به سیاست‌ها و همچنین تعیین شخص و نهادی برای تحقق آن، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلاً قانونی برای جلوگیری از خیلی کلی شدن و یا خیلی جزئی شدن سیاست‌های کلی نظام**

در برخی موارد به علت اینکه سطح سیاست‌های کلی به دلیل سطح بالایی از کلان بودن مشاهده می‌گردد که با تغییرات چشم‌گیر در محیط و منابع، کوچک‌ترین اثری بر آن سیاست نگذاشته و همچنان معتبر و پابرجا مانده‌اند و یا بالعکس، سطح سیاست‌ها آن‌قدر جزئی بوده که با کوچک‌ترین تغییرات زیاد در محیط و منابع کشور، سیاست تماماً به فراموشی سپرده می‌شود. در هردوی این موارد ترجمه و تبدیل سیاست‌های کلی نظام به

سیاست‌های جزئی‌تر، تعیین اهداف، معیارهای قابل اندازه‌گیری، تعیین مقادیر مطلوب، تعریف اقدامات کلیدی و تبدیل آن‌ها به برنامه‌های اجرایی و پروژه‌ها و به زبان بودجه و قابل فهم برای همگان را دچار پیچیدگی و دشواری می‌نماید. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات جهت ایجاد سازوکاری و تعیین شخص، سازمان و یا دستگاهی برای بررسی سیاست‌های کلی نظام از این حیث، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلأ قانونی برای مشارکت کامل مجریان، نخبگان اجرایی، اساتید دانشگاه و عامه مردم در اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام**

به‌طور معمول، اجرایی کردن و یا تدوین سیاست‌های کلی نظام به دلیل اینکه بر اساس بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تدوین و نظارت سیاست‌های کلی نظام را با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده‌ی رهبری نهاده است، بدون مشارکت و نظر کامل مجریان، خبرگان و نخبگان اجرایی و یا حتی عامه مردم تدوین و اجرایی می‌گردند. معمولاً مجمع تشخیص مصلحت نظام در تهیه پیش‌نویس‌ها از نظرات مجریان، خبرگان و نخبگان اجرایی، اساتید دانشگاهی و یا حتی عامه مردم به‌صورت ناقص و اختیاری استفاده می‌نماید که این امر موجب می‌شود تا از نیازها، خواسته‌ها، دانش و مسائلی که مجریان امور مرتبط با آن سیاست‌ها سرو کار دارند بهره‌مند نگردند؛ که در نتیجه تدوین و اجرایی کردن این سیاست‌ها (به دلیل عدم مشارکت) باعث می‌شود که مجریان، آن سیاست را فاقد پشتوانه‌ی کارشناسی و اجرایی دانسته و آن سیاست کلی را اولویت و هدف خود و سازمان و دستگاه‌های تحت امر قرار ندهد. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات جهت ایجاد سازوکاری برای الزام مجمع تشخیص مصلحت نظام و دستگاه‌های اجرایی برای مشارکت و استفاده از نظرات مجریان، خبرگان و نخبگان اجرایی، اساتید دانشگاهی و عامه مردم در تدوین و اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

## خلاً قانونی برای تعیین نسبت و جلوگیری از تداخل اهداف شعار کلی سال با سیاست‌های کلی نظام

از یک سو لایحه بودجه سالانه کشور طبق روال هر ساله در آذرماه هر سال توسط دولت تنظیم و به مجلس شورای اسلامی برای تصویب تقدیم می‌گردد؛ و مجلس نیز معمولاً اسفندماه، با اصلاح ایراداتی به صورت رفت و برگشتی با دولت، اقدام به تصویب آن می‌نماید؛ و ابلاغ شعار سال که هدف آن تمرکز بر موضوعات اولویت دار کشور است، دقیقاً زمانی که بودجه سالانه کشور تصویب و بسته شده است، از سوی دیگر، موجب جهت‌گیری‌های ناگهانی در برنامه‌بودجه و موجب تعارض با سیاست‌های کلی نظام و اثرگذاری بر ترجمه و ایجاد پیچیدگی تبدیل این سیاست به برنامه‌بودجه و در نهایت بر اجرایی کردن آن می‌گردد. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات برای ایجاد سازوکاری برای مشخص کردن نسبت شعار سال با سیاست‌های کلی و تعیین رابطه این دو با یکدیگر در اجرایی کردن این سیاست‌ها، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

## خلاً قانونی برای ایجاد رویکرد بخشی و فرابخشی سیاست‌های کلی نظام در مسئولین، دستگاه‌ها و سازمان‌ها

وجود رویکرد منطقه‌ای در برخی دستگاه‌ها و مسئولین (مانند نمایندگان مجلس) در برابر وجود دیدگاه‌های بخشی و فرابخشی در سیاست‌های کلی نظام، موجب می‌گردد تا برخی مسئولین و دستگاه‌ها به علت تعلقات سیاسی و منطقه‌ای خود، در اجرایی کردن این سیاست‌ها به نفع علایق و منطقه‌ی خود عمل نمایند و اهداف مد نظر سیاست کلی نظام به شکل درستی ترجمه و تبدیل به برنامه‌بودجه نگردد. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات برای رفع این تعارضات و نظارت و تعیین مسئول و دستگاه متولی فرابخشی و همچنین تکالیف قانونی در اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### خلأ قانونی برای ایجاد عزم جدی رئیس‌جمهور و هیئت دولت

طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور و یا فردی که ایشان تعیین می‌کنند مسئولیت برنامه، بودجه، امور اداری و استخدامی کشور را به صورت مستقیم بر عهده دارد. لذا تا عزم جدی در دولت و هیئت دولت برای اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام به وجود نیاید و این سیاست‌ها به زبان برنامه و بودجه ترجمه نگردد و آئین‌نامه‌ها و لایحه برای آن مصوب نگردد اجرایی کردن این سیاست‌ها همواره با مشکل مواجه می‌باشد. نظام حقوقی ما صراحت لازم برای ایجاد مشوق یا عزم در مسئولین دولتی برای اجرایی کردن سیاست‌های کلی ندارد.

### ب) بررسی الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی از منظر اجرا پذیر کردن

رویکرد اجرا پذیری استراتژی و سیاست به مفهوم تحلیل و بررسی محیط، ظرفیت‌ها، ساختار و زیرساخت، فرهنگ، رفتار ذینفعان و فرآیندها برای ارزیابی قابلیت اجرا و پذیرش استراتژی و سیاست می‌باشد. به بیان دیگر استراتژی و سیاست را اگر دانه و یا یک نهال نوپا در نظر بگیریم، این دانه و یا نهال وقتی می‌تواند به ثمر بنشیند که در خاک و شرایط آب و هوایی مناسب قرار بگیرد (لشکر بلوکی، ۱۳۹۸). فرهنگ، محیط، ساختار، فرهنگ، توان مدیریتی و ظرفیت منابع، اجرای هر استراتژی و سیاست را بر نمی‌تابد و عدم توجه و تناسب استراتژی و سیاست با ابعاد زمینه‌ای، می‌تواند اجرا پذیری آن را با مشکل مواجه نماید. در این بخش به شناسایی الزامات حقوقی برای تقویت اجرا پذیری سیاست‌های کلی نظام پرداخته می‌شود.

**خلأ قانونی برای پویایی قانون بودجه سالانه کشور متناسب با سیاست‌های کلی نظام**  
بسیاری از اوقات در اثر تغییرات در محیط و مفروضاتی اعم از ساختار و ظرفیت و سایر عواملی که سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر آن، نوشته و تدوین شده، سیاست قابلیت اجرا پذیری خود را از دست داده و دیگر قابل اجرا نخواهد بود. همان‌گونه که در مشاهدات و گزارشات مشاهده می‌شود، علت اینکه در صد بالایی از برنامه‌های پنج ساله توسعه و در نتیجه سیاست‌های کلی نظام اجرا نشده‌اند، عدم پویایی قانون بودجه متناسب با سیاست-

های کلی نظام، بر اثر تغییرات در محیط و مفروضاتی اعم از ساختار و ظرفیت و سایر عواملی که سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر آن تدوین شده، صورت می‌پذیرد. به همین دلیل برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به زبان برنامه‌بودجه تبدیل نمی‌شوند و در نهایت سیاست‌های کلی، قابلیت اجرا پذیری خود را از دست داده و دستگاه‌های اجرایی نیز علاقه‌ای برای اجرای این سیاست‌ها ندارند. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات مناسب برای بروز کردن و پویا نمودن بودجه‌ی سالانه کشور، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلاً قانونی برای رفع تعارض منافع افراد و دستگاه‌ها با اهداف سیاست‌های کلی نظام**

با توجه به تعریف سیاست‌های کلی نظام که در بخش‌های قبل صورت پذیرفت، سیاست‌های کلی، حاوی اصولی هستند که مبتنی بر یک نیاز و مواقعی که عمل و اجرای افراد و دستگاه‌ها در اصول و چارچوبی که مد نظر نظام نیست، تدوین می‌گردد. پس با وضع این سیاست‌ها، اصول و چارچوبی مشخص برای عملکرد افراد و دستگاه‌ها شکل می‌گیرد که در برخی از مواقع این اصول با منافع افراد و دستگاه‌ها تعارض داشته و آنان در برابر تغییرات به چارچوب و اصول مد نظر سیاست کلی مقاومت و کارشکنی می‌کنند. لذا عدم وجود قانون، قوانین و مقررات برای اینکه افراد، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی را ملزم به فرهنگ‌سازی، توضیح و تبیین سیاست‌ها و همسو کردن آنان با این سیاست‌ها نماید، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلاً قانونی برای تعیین نسبت و جلوگیری از تداخل اهداف شعار سال با سیاست‌های کلی نظام**

با توجه به توضیح این بند، در بند ۶-۱، از توضیح مجدد آن صرف‌نظر می‌شود و شعار سال همانند اجرایی کردن برای اجرا پذیری سیاست‌های کلی نظام نیز دچار ابهام می‌نماید و نسبت این دو با یکدیگر در اجرا پذیری این سیاست را با پیچیدگی مواجه می‌نماید. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات جهت ایجاد سازوکاری برای

مشخص کردن نسبت شعار سال با سیاست‌های کلی و تعیین رابطه‌ی این دو با یکدیگر در اجرا پذیری این سیاست‌ها، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلاً قانونی برای توجه هم‌زمان به اجرا پذیری، هنگام اجرا پذیری سیاست‌های کلی نظام**

در بیشتر مواقع سیاست‌های کلی نظام به‌صورت هم‌زمان در هنگام اجرایی کردن آن و ترجمه و تبدیل به برنامه‌بودجه، به اجرا پذیری توجه نمی‌شود که این موضوع موجب ایجاد مشکلات و موانعی بر سر راه اجرا پذیری سیاست‌های کلی نظام می‌گردد. برای بسترسازی و ایجاد ظرفیت‌ها، فهم و فرهنگ‌سازمانی، می‌بایست هنگام اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌هایی به‌صورت پیشرو به اجرا درآیند که بستر و ابعاد زمینه‌ای را برای اجرا پذیر کردن برنامه‌های اصلی سیاست‌های کلی نظام فراهم نماید. لذا می‌توان بیان کرد عدم توجه قانون، قوانین و مقررات جهت ایجاد سازوکاری برای توجه هم‌زمان اجرایی کردن با اجرا پذیری این سیاست‌ها و تدوین و اجرای برنامه‌های پیشرو، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلاً قانونی در توجه به اولویت‌های بخش خصوصی هنگام اجرا پذیری سیاست‌های کلی نظام**

با توجه به وجود بخش‌های دولتی و خصوصی در کشور، توجه یک‌بعدی به بخش دولت و عدم توجه به اولویت‌های بخش خصوصی اجرا پذیری سیاست‌های کلی نظام را با مشکل مواجه می‌کند. لذا با در نظر گرفتن امتیازات خاصی برای بخش خصوصی مثل تخصیص تسهیلات و... بستر و زمینه را برای اجرا پذیری این سیاست‌ها در بخش‌های خصوصی فراهم گردد. لذا می‌توان بیان کرد عدم توجه قانون، قوانین و مقررات برای توجه به بخش خصوصی در اجرا پذیری سیاست‌های کلی نظام، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **ج) بررسی الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی از منظر اجرای سیاست‌ها**

رویکرد اجرای سیاست به مفهوم یک تغییر و یک دگرگونی تمام عیار می‌باشد. جاری‌سازی یا پیاده‌سازی یک سیاست کلی مستلزم مدیریت دگرگونی‌های راهبردی و

عمیقی است که بعضاً اجرای این سیاست‌ها می‌تواند به دنبال داشته باشد؛ بنابراین اگر از یک‌سو سیاست‌ها به‌خوبی به اهداف یا برنامه‌ها یا قوانین و مقررات شکسته شوند و پیوند میان لایه‌ی استراتژیک و کلان سیاست با لایه‌ی اجرایی آن، به‌وسیله‌ی ترجمه و تبدیل به بودجه و برنامه‌های اجرایی، فراهم باشد و از سوی دیگر نیز زمینه و بستر (فرهنگ، منابع و ساختار و زیرساخت و...) کاملاً پذیرای سیاست مورد نظر باشد، اما نتوان دگرگونی‌ها و تغییرات و صحنه‌ی حین اجرای آن را مدیریت کرد، می‌توان بیان کرد که اجرای آن سیاست قطعاً با شکست مواجه می‌گردد (لشکربلوکی، ۱۳۹۸)؛ بنابراین در جاری‌سازی سیاست می‌بایست بر مدیریت تغییر و گذار از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب توجه ویژه نمود. طبق مفاهیم ذکر شده، زمانی اقدام به اجرای سیاست کلی نظام می‌گردد که:

➤ آن سیاست کلی از طریق شکسته شدن و تبدیل به سیاست‌های جزئی‌تر، تعیین اهداف، معیارهای قابل اندازه‌گیری، تعیین مقادیر مطلوب، تعریف اقدامات کلیدی و تبدیل آن‌ها به برنامه‌های اجرایی و پروژه‌ها و ترجمه به زبان بودجه و قابل‌فهم برای همگان شود و به عبارت دیگر اجرایی کردن آن سیاست بررسی و صورت‌پذیرد (اجرایی کردن استراتژی).

➤ به‌صورت هم‌زمان با اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام، ارزیابی محیط، ظرفیت‌ها، ساختار و زیرساخت، فرهنگ، رفتار ذینفعان و فرآیندها صورت‌پذیرد که نشان‌دهنده-ی این باشد که بستر و زمینه‌ی کامل برای اجراپذیری سیاست کلی وجود دارد (اجراپذیر بودن استراتژی و سیاست).

پس با بررسی هم‌زمان دو رویکرد فوق اقدام به اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌گردد. در ادامه به شناسایی الزامات حقوقی احتمالی حین اجرای سیاست‌های کلی نظام پرداخته می‌شود.

## خلا قانونی برای ایجاد سازوکاری جهت تجدیدنظر در سیاست‌های کلی نظام، حین اجرا

در خصوص ترتب اثر نسخ بر هنجار هم‌سطح توسط سیاست‌های کلی نظام (نسخ سیاست‌های پیشین توسط سیاست‌های ابلاغی جدید) چه به صورت صریح و چه به صورت ضمنی، اختلاف نظر خاصی وجود ندارد؛ یعنی با توجه به اینکه مرجع تعیین سیاست‌های کلی نظام، رهبری است؛ در نتیجه اصلاح یا نسخ این سیاست‌ها نیز با همین مقام خواهد بود و تا ابلاغ سیاست‌های جدید و نسخ مفاد سیاست‌های پیشین، سیاست‌های قبلی به قوت و اعتبار خود باقی خواهند بود. سیاست‌های کلی نظام، در زمره هنجارهای حقوقی در نظام حقوقی ایران است و بنا بر اذعان اکثر حقوق‌دانان این هنجار در هرم سلسله‌مراتب هنجارها، در مرتبه‌ای مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی و مقررات (به معنای عام) قرار دارد؛ بنابراین با توجه به ماهیت هنجاری این سیاست‌ها و تفوق آن بر قوانین و مقررات، ترتب آثار حقوقی هنجارها، یعنی نسخ هنجارهای فرودین مغایر (قوانین و مقررات) به واسطه هنجار فرازین جدید (سیاست‌های ابلاغی جدید) امری مسلم و غیر قابل انکار از لحاظ حقوقی است. در نهایت ممکن است برخی ایرادات و ملاحظات عملی درباره ترتب این آثار در خصوص نسخ قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام مطرح شود؛ که از جمله این موانع عملی، ایجاد خلا قانونی پس از نسخ قوانین و مقررات مغایر و نیز خدشه به نظم حقوقی به واسطه اختلاف نظر در قوانین و مقررات مغایر و منسوخ در مقام اجرای قوانین و مقررات (توسط مجریان و قضات) است. امکان دارد در برخی موارد حین اجرای سیاست‌های کلی نظام، اولویت‌ها و پیش‌فرض‌هایی که این سیاست‌ها در آن مقطع زمانی و مکانی بر اساس و مبتنی بر آن نوشته شده دستخوش تغییر می‌شوند و مسائل جدیدی حین اجرا پیش روی اجرا قرار می‌گیرد؛ که با ایجاد فهم دقیق و بررسی مسائل پیش آمده، موجب تغییر در فرآیندها، رویه و سیاست‌های اجرایی می‌گردد؛ که با بروز این مشکلات می‌طلبد که در سیاست‌های کلی نظام تجدید نظر صورت پذیرد. همچنین نداشتن سازوکاری برای تجدیدنظر کردن و این حلقه مفقوده در این خصوص

برای سیاست‌های کلی نظام، به عنوان یکی از موانع حین اجرای سیاست‌های کلی نظام مطرح می‌گردند.

طبق بند اول و دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام توسط رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و نظارت بر آن را بر عهده دارد؛ اما تاکنون قانون اشاره‌ای به تجدید نظر کردن در سیاست‌های کلی نظام با تغییر در اجرا-پذیری، حین اجرای سیاست‌ها را نکرده است. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات مناسب برای تعیین سازوکار و تعیین شخص و دستگاه متولی برای بررسی و تجدید نظر در سیاست‌های کلی نظام به دلیل تغییرات در محیط و بستر حین اجرای سیاست، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### **خلاً قانونی تبدیل سیاست‌های کلی نظام به قانون حین اجرا**

سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست (رهبر معظم انقلاب، ۷۹/۱۲/۲۰).

در بسیاری از موارد، سیاست‌های کلی نظام می‌بایست برای اجرا به صورت قانون درآید و در برخی از متن این سیاست‌ها اشاره دارد که برای اجرای آن، می‌بایست مجلس شورای اسلامی آن را به قانون تبدیل کند. در برخی دیگر از سیاست‌ها در متن خود سیاست هیچ اشاره‌ای ننموده و مجلس شورای اسلامی هم تاکنون قانونی برای اجرای آن مصوب نکرده است. لذا این امر موجب می‌گردد که تکالیف، وظایف و مسئولیت‌ها مشخص نشود و افراد، سازمان‌ها و دستگاه‌های مربوطه که با اجرای سیاست درگیر می‌باشند ملزم به انجام آن نگردند. توجه به این خلاً قانونی، در پاره‌ای از موارد افراد و دستگاه‌های اجرایی بر اساس ظن و دیدگاه مبتنی بر دانش و اطلاع و علاقه‌ی خود، با اختیار خود اقدامات مختصری انجام داده‌اند که بیشتر این اقدامات نیز از اهداف آن سیاست کلی نبوده است. از تجارب موفق در تبدیل سیاست‌های کلی نظام به قانون می‌توان به قانون اصل ۴۴ که مورخ ۸۴/۰۳/۰۱ توسط مقام معظم رهبری به سران سه قوه ابلاغ شده بود، اشاره نمود که تا زمانی این سیاست کلی به قانون تبدیل نشده بود، صرفاً به صورت گفتمانی باقی مانده بود و

اقدامات مختصری توسط افراد و سازمان‌ها بر اساس علایق، معلومات و اختیار خود صورت پذیرفته بود اما در مورخ ۸۶/۰۹/۱۸ با تصویب قانون اصل ۴۴ در مجلس شورای اسلامی و تعیین وظایف و تکلیف افراد و دستگاه‌های مختلف، اقدامات تا حدی مؤثر برای اجرای آن سیاست کلی در کشور صورت پذیرفت. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات مناسب برای تعیین سازوکار و تعیین شخص و دستگاه متولی برای بررسی و تجدید نظر در سیاست‌های کلی نظام به دلیل تغییرات در محیط و بستر حین اجرای سیاست، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

**خلأ قانونی برای مشارکت کامل مجریان، نخبگان اجرایی، اساتید دانشگاه و عامه مردم** به‌طور معمول، حین اجرای سیاست‌های کلی نظام، از نظرات اکثر مجریان، خبرگان و نخبگان اجرایی و یا حتی عامه مردم استفاده درست و کاملی صورت نمی‌پذیرد. به دلیل عدم مشارکت کامل و استفاده ناقص از نظرات مجریان، خبرگان و نخبگان اجرایی، اساتید دانشگاهی و عامه مردم موجب کاهش روحیه مشارکتی و اجرایی و همچنین پشتیبانی در حین اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌گردد.

لذا عدم وجود قانون، قوانین و مقررات جهت ایجاد سازوکاری برای الزام دستگاه‌ها و سازمان‌های مربوطه برای تقویت مشارکت اکثر مجریان، خبرگان و نخبگان اجرایی و عامه مردم در حین اجرای سیاست‌های کلی نظام، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

**خلأ قانونی برای تعیین نسبت و جلوگیری از تداخل اهداف شعار سال با سیاست‌های کلی نظام حین اجرا**

با توجه به توضیح این بند در بند ۶-۱، از توضیح مجدد آن صرف‌نظر می‌شود و شعار سال همانند اجرایی کردن، برای اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز دچار ابهام می‌نماید و نسبت این دو با یکدیگر در حین اجرای این سیاست را با پیچیدگی مواجه می‌نماید. لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات جهت ایجاد سازوکاری برای مشخص کردن نسبت شعار سال با سیاست‌های کلی و تعیین رابطه‌ی این دو با یکدیگر در حین اجرای این سیاست‌ها، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

## خلأ قانونی جهت ایجاد سازوکار ارزیابی و حلقه بازخوری برای سیاست‌های کلی نظام

بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بیان می‌دارد که سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و توسط ایشان نیز کنترل می‌گردد؛ اما امکان اجرای نظارت به این شکل در صورتی محقق می‌گردد که نظام حقوقی فرایندهای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی، وظایف و تکالیف افراد و دستگاه‌های مختلف را تعیین و مشخص نماید و تا قانون به این موارد توجه ننماید، اجرای سیاست‌های کلی نظام با مانع روبرو می‌گردد؛ و در صورت توجه قانون به آن، حلقه‌های بازخوری کامل و مکانیزم‌های کنترلی را که بازخوری این سیاست‌ها را ارزیابی می‌کند و روشن می‌نماید که آیا اجرای سیاست‌های کلی در این عرصه که ماهیت آن تبدیل اعمال به اهداف و آرمان هاست، عملکرد مؤثری داشته و سیاست‌های کلی نظام را به اهداف خود رسانیده و یا خیر؟ لذا می‌توان بیان کرد عدم وجود قانون، قوانین و مقررات برای ایجاد سازوکار مناسب برای ارزیابی و ایجاد حلقه بازخوری برای سیاست‌های کلی نظام، در حین اجرای این سیاست‌ها، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

## خلأ قانونی جهت ایجاد سازوکاری برای توجه به اولویت‌های بخش خصوصی هنگام اجرای سیاست‌ها

در بیشتر اوقات، عدم توجه به بخش خصوصی حین اجرای سیاست‌های کلی نظام، موجب می‌گردد بین اولویت‌های بخش خصوصی و دولتی ایجاد تعارض گردد و در حین اجرا مشکلاتی به وجود آید که اجرای این سیاست‌ها را کند و یا متوقف نماید. لذا می‌توان بیان کرد عدم توجه قانون، قوانین و مقررات برای توجه به بخش خصوصی حین اجرای سیاست‌های کلی نظام، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

## خلأ قانونی جهت ایجاد سازوکاری برای ارزیابی و اطمینان از انجام درست اجرایی و اجرا پذیری، قبل از اجرای سیاست‌های کلی نظام

گاهی اوقات مشاهده می‌گردد که سیاست‌های کلی بدون اجرایی کردن و بررسی و در نظر گرفتن بستر و زمینه‌های اجراپذیری به اجرا در می‌آیند؛ که انجام این مورد نیز اجرای

سیاست‌های کلی را حین اجرا با مشکل مواجه می‌نماید. لذا می‌توان بیان کرد عدم توجه قانون، قوانین و مقررات جهت ایجاد سازوکاری برای بررسی و ارزیابی اجرایی و اجراپذیری سیاست‌های کلی قبل از اجرا، از موانع حقوقی اجرایی کردن این سیاست‌ها به شمار می‌آید.

### نتیجه‌گیری

بیشترین علل عدم اجرایی شدن سیاست‌ها بیشتر از آنکه مربوط به تدوین آن باشد، مربوط به عدم توجه به مسائل پیاده‌سازی اجرای استراتژی است. لذا می‌توان گفت پیاده‌سازی عالی یک سیاست متوسط بسیار ثمربخش‌تر از استراتژی عالی با پیاده‌سازی متوسط است. از مهم‌ترین و اساسی‌ترین علل به وجود آمدن مسائل و موانع مربوط به پیاده‌سازی، خلأ قانونی و عدم توجه به بعد حقوقی، قانون، قوانین و مقررات برای الزام‌آور کردن این سیاست‌ها می‌باشد.

سیاست‌های کلی مجموعه‌ای از اصول، جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام است که به عنوان یک حلقه‌ی میانی، مسائل اجرایی را به اهداف و آرمان‌های مطلوب نظام پیوند و نزدیک‌تر می‌نماید.

ماهیت سیاست‌های کلی نظام از جنس قانون و احکام حکومتی نبوده لذا الزام نمی‌باشند؛ و از حیث ماهوی حاوی اصول و چارچوبی هستند که حلقه میانی و پیوند دهنده برای نزدیک کردن آرمان‌ها و اهداف کلان به لایه‌ی اجرایی هستند و از حیث شکلی نیز طبق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌گردند.

جایگاه سیاست‌های کلی مجموعه مقرراتی‌اند که پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی هستند و راهنمای حرکت کل نظام به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی‌اند و در طول سلسله مراتب قانون‌گذاری و وضع مقررات قرار می‌گیرند.

هدف و ضرورت سیاست‌های کلی نظام برای ایجاد جهت و نظم‌دهی و هماهنگی بین سه قوه و بخش‌های مختلف نظام، به دلیل رئیس کشور بودن رهبری و تجلی و اعمال حق ولایت و امامت امت بودن ولی‌فقیه در امورات اجرایی جامعه می‌باشد.

### الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی از منظر اجرایی کردن عبارتنداز:

- خلأ قانونی و بروز ابهام در مفهوم محتوایی سیاست‌های کلی برای تعیین مرز مشخص با سیاست‌های اجرایی.
- خلأ قانونی برای ترجمه و تبدیل سیاست‌های کلی فرابخشی توسط دستگاه‌ها و مدیران فرابخشی.
- خلأ قانونی جهت ایجاد سازوکار مناسب برای گره خوردن سیاست‌های کلی نظام با بودجه.
- خلأ قانونی برای جلوگیری از خیلی کلی شدن و یا خیلی جزئی شدن سیاست‌های کلی.
- خلأ قانونی برای مشارکت کامل مجریان، نخبگان اجرایی، اساتید دانشگاه و عامه‌ی مردم در اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام.
- خلأ قانونی برای تعیین نسبت و جلوگیری از تداخل اهداف شعار کلی سال با سیاست‌های کلی نظام
- خلأ قانونی برای ایجاد رویکرد بخشی و فرابخشی سیاست‌های کلی نظام در مسئولین، دستگاه‌ها و سازمان‌ها.
- خلأ قانونی برای ایجاد عزم جدی رئیس‌جمهور و هیئت دولت.

### الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی از منظر اجرا پذیر کردن عبارتنداز:

- خلأ قانونی برای پویایی قانون بودجه سالانه کشور متناسب با سیاست‌های کلی نظام.
- خلأ قانونی برای رفع تعارض منافع افراد و دستگاه‌ها با اهداف سیاست‌های کلی نظام.
- خلأ قانونی برای تعیین نسبت و جلوگیری از تداخل اهداف شعار سال با سیاست‌های کلی.

- خلأ قانونی برای توجه هم‌زمان به اجراپذیری، هنگام اجراپذیری سیاست‌های کلی نظام.
- خلأ قانونی در توجه به اولویت‌های بخش خصوصی هنگام اجراپذیری سیاست‌های کلی.

#### الزامات حقوقی پیاده‌سازی سیاست‌های کلی از منظر اجرای سیاست‌ها عبارتند از:

- خلأ قانونی برای ایجاد سازوکاری جهت تجدیدنظر در سیاست‌های کلی نظام، حین اجرا.
- خلأ قانونی تبدیل سیاست‌های کلی نظام به قانون حین اجرا.
- خلأ قانونی برای مشارکت کامل مجریان، نخبگان اجرایی، اساتید دانشگاه و عامه مردم.
- خلأ قانونی برای تعیین نسبت و جلوگیری از تداخل اهداف شعار سال با سیاست‌های کلی نظام حین اجرا.
- خلأ قانونی جهت ایجاد سازوکار ارزیابی و حلقه بازخوری برای سیاست‌های کلی نظام.
- خلأ قانونی جهت ایجاد سازوکاری برای توجه به اولویت‌های بخش خصوصی هنگام اجرای سیاست‌ها.
- خلأ قانونی جهت ایجاد سازوکاری برای ارزیابی و اطمینان از انجام درست اجرایی و اجراپذیری، قبل از اجرای سیاست‌های کلی نظام.

## منابع

## الف- فارسی:

- احمدی، علی. (۱۳۹۳). «هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام چیست؟»، قابل دسترس در: <https://farsi.khamenei.ir/others-dialog?id=26563>
- اسماعیلی، محسن، طحان نظیف، هادی. (۱۳۸۷). «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران». پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۹(۲)، ۹۳-۱۲۷.
- اسماعیلی، محسن، طحان نظیف، هادی. (۱۳۹۱). «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران». پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳(۱)، ۷۳-۹۴.
- بکشلو، رضا، طحان نظیف، هادی. (۱۳۹۹). «امکان‌سنجی استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری». سیاست‌های راهبردی و کلان، ۸(۳۱)، ۵۷۶-۵۹۷.
- حاج علی خمسه، مرتضی. (۱۳۹۹). «امکان‌سنجی نسخ قوانین و مقررات توسط سیاست‌های کلی نظام». پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۲۱(۱)، ۲۹۰-۲۶۷.
- رضائیان، علی، تقوایی نجیب، احمد، ربیعی مندجین، محمد رضا. (۱۴۰۱). «مطالعه‌ی تطبیقی نقش نظارتی مجلس در فرآیند بودجه‌ریزی و جایگاه آن در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری». سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۰(۳۷)، ۱۶۳-۱۳۲.
- زفرقندی، علی، اصلانی، فیروز. (۱۳۹۸). «تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرآیند تقنین». دانش حقوق عمومی، ۸(۲۶)، ۸۹-۱۱۰.
- سیاست‌های کلی نظام. (۱۳۹۴). تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- عباسی، بیژن. (۱۳۹۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی. تهران: دادگستر.
- غلامی، علی، بهادری جهرمی، علی. (۱۳۹۲). «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام». دانش حقوق عمومی، ۲(۳)، ۷۲-۵۱.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- لشکریلوکی، مجتبی. (۱۳۹۸). جاری سازی استراتژی. تهران: آریانا قلم.
- گزارش تطبیقی سیاست‌های کلی (۱۳۸۷/۰۴/۱۹). ایالات متحده آمریکا مطالعات حقوقی حقوق عمومی و بین الملل.

- مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- موسی زاده، ابراهیم، حاج علی خمسه، مرتضی. (۱۳۹۷). «تأملی بر لزوم انطباق یا عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ۷(۱۹)، ۸۶-۷۳.
- موسی زاده، ابراهیم. (۱۳۸۷). «تأملی در مفهوم، ماهیت، جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، حقوق اسلامی»، ۵(۱۷)، ۱۷۸-۱۵۱.

### ب- انگلیسی:

- Fauli, N, and Fleming, P, (2005). Turning Intentions into Outcomes: A Quick Scorecard to Guide Implementation, *Measuring Business Excellence* 9 (3): 5-12, September 2005.
- Hayward. T (2007). «Interview: BP's Tony Hayward on restructuring», <https://www.ft.com/content/2032f9ca-78a1-11dc-aaf2-0000779fd2ac>, October 2007.
- Joyce, W (2005). What Really Works: HR.s Role in Building the 4+2 Organization and an Introduction to the Case Studies in the HR Leadership Forum, *Human Resource Management* 44 (1): 67-72, March 2005.
- Monitor group (2015). <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/tr/Documents/risk/du-p-global-riskmanagement-survey9.pdf>, June 2015.
- Sterling, J (2003). Translating Strategy into Effective Implementation, *Strategy & Leadership* 31 (3): 27-34, June 2003.

