

نظارت، نقطه اهرمی اثربخشی سیاستگذاری

کارکردهای (کارویژه‌ها) Function) مجمع تشخیص مصلحت نظام چیست؟

در چند اصل قانون اساسی به کارکردها یا وظایف و مأموریت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره شده است از جمله:

در بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی مجمع در تعیین سیاست‌های کلی نظام به مقام معظم رهبری مشورت می‌دهد، یعنی در واقع در فرایندی که تعریف شده است متن سیاست‌های کلی را تهیه و به مقام معظم رهبری پیشنهاد می‌نماید.

در بند (۸) اصل ۱۱۰ مقام معظم رهبری معضلاتی که از طرق عادی در کشور و نظام قابل حل نیستند را از طریق این مجمع حل و فصل می‌نمایند که در این خصوص نیز مواردی به عنوان معضل به مجمع ارجاع می‌شود و مجمع با ورود به موضوع در صورت لزوم به وضع مقررات و احکامی مبادرت می‌کند که اعتبار قانونی لازم‌الاجرا دارد.

در اصل ۱۱۲ قانون اساسی که اصل تأسیسی و مبنای تشکیل مجمع تشخیص مصلحت است، وظیفه مجمع علاوه بر مشاوره در امور ارجاعی به رهبری، تشخیص مصلحت و اعلام نظر فصل‌الخطاب در مواردی است که اصطلاحاً اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است.

بنابراین حداقل در دو وظیفه فوق که در قانون اساسی تصریح شده، تصمیمات مجمع در حوزه قانونگذاری و به عنوان یکی از اجزاء یا ارکان مهم قوه مقننه کشور تعریف و مشخص شده است.

علاوه بر اینها وظایفی در اصول ۱۱۱ و ۱۷۷ قانون اساسی برای مجمع در نظر گرفته شده که در اینجا مورد بحث ما نیست.

از جمله وظایفی که به موجب بخش پایانی اصل ۱۱۰ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری به مجمع تفویض و محول شده «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، موضوع بند (۲) این اصل است. بنابراین «نظارت» وظیفه قانونی مجمع است و این وظیفه و مأموریت سالهاست که به مجمع واگذار شده است.

این وظیفه «نظارت» چگونه اعمال می‌شود و تاکنون چگونه عمل کرده است؟

در آیین‌نامه داخلی مجمع ابتدا این وظیفه ذیل وظایف دبیرخانه و به عنوان پیگیری اجرای سیاستها و تصمیمات آمده بود، بعداً به عنوان کمیسیونی زیر نظر رئیس فقید مجمع عمل می‌کرد و اخیراً با پیشنهاد مجمع با حکم مقام رهبری این وظیفه تفویضی به مجمع، به هیأت پانزده نفره‌ای از اعضای مجمع که منتخب خود مجمع تشخیص مصلحت است، واگذار شده است.

با وجود اینکه در قانون اساسی عنوان نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی آمده اما تاکنون مجمع کمتر به حوزه «اجرا» ورود کرده و عموماً در مرحله قانونگذاری نظارت‌هایی داشته است، چون فرض بر این است که سیاستهای کلی عمدتاً از طریق تصویب قوانین جدید یا اصلاح قوانین قبلی – در صورت نیاز – در دستگاههای اجرایی و حوزه اجرا به جریان می‌افتد و اگر قوانین مصوب مجلس مغایر سیاستهای کلی نباشند و یا در انطباق با آنها تصویب شوند، ضمانت اجرایی لازم را داشته و توسط دستگاههای نظارتی کشور مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرند. این موضوع در خصوص قوانین برنامه و بودجه مصداق بیشتری دارد. اما در همه موارد اینگونه نیست که رعایت و تحقق یک سیاست کلی لزوماً مستلزم تصویب قانون باشد و تا زمانی که قانون مربوطه تصویب نشده برای دستگاههای اجرایی لازم‌الرعایه نباشد. مثلاً در موضوع صادرات و واردات یا سیاست خارجی یا الگوی مصرف ممکن است در سیاستهای کلی بایدها و نبایدهایی گفته شده باشد که برای رعایت آنها نیازی به تصویب قانون جدید نباشد. در مورد قوانین برنامه و بودجه از همان ابتدا در آیین‌نامه و مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام که در سالهای قبل به تصویب مقام معظم رهبری رسیده، پیش‌بینی شده بود که همزمان با بررسی لوایح مربوطه در دولت و مجلس کمیسیون نظارت حضور فعال داشته باشد و مغایرت‌ها و عدم انطباق با سیاستهای کلی را گزارش و اعلام نماید – که این کار کمابیش انجام شده است – و هر ساله در هنگام تصویب بودجه همکاری‌های موفق و ارزشمندی بین مجلس، مجمع و دولت صورت گرفته است و موضوع نظارت مجمع از سالیان طولانی گذشته معمول و مجری بوده است.

فرق عدم مغایرت با انطباق با سیاستهای کلی چیست؟

سیاست کلی اصولاً جهت‌گیری‌ها و اولویت‌ها را مشخص می‌کند و لازمه این کار یک سری سلب و ایجاب است و باید و نبایدهایی ممکن است در سیاستهای کلی تصویب و ابلاغ شود. در مورد

سلبها و نبایدها عدم مغایرت کفایت می‌کند اما اگر در مواردی به صورت ایجابی و بایدهایی تدبیر و حکمی تصویب و ابلاغ شد طبیعتاً احکام قانونی و تصمیمات اجرایی باید منطبق با اینگونه سیاستها باشند و فرق سیاستها با اصول همین است که در اصول مثل اصول قانون اساسی به عدم مغایرت اکتفا می‌شود، اما در سیاست که جهت‌گیری و اولویت را مشخص می‌کند عدم مغایرت کافی نیست و باید همه در همان جهت سیاست کلی گام بردارند در غیر این صورت سیاستگذاری به امری تزئینی، تشریفاتی و بی‌خاصیت تبدیل می‌شود، مثل مسأله مولوی و ارشادی که بعضی در زمان حضرت امام(ره) مطرح می‌کردند.

بر چه اساسی نظارت بر سیاستهای کلی ضرورت دارد؟

سیاست کلی بعد از یک کار کارشناسی دقیق و همه جانبه و با همکاری نخبگان، مجریان و مجلس با نگاه واقع بینانه تهیه شده است که نهایتاً باید اجرا شود و اگر قرار باشد که اجرا نشود و در قفسه‌ها بماند به چه درد می‌خورد. اگر کشوری برنامه و هدف معینی نداشته باشد به هرج و مرج و هدر رفتن منابع می‌رسد. سیاست‌های کلی سند بالادستی و تنظیم کننده کلی جهت برنامه‌ها و اهداف است. اگر جهت‌گیری و اولویت معلوم نباشد تخصیص منابع بی‌هدف و پراکنده و یا در بخش‌های غیرضرور و یا حتی مضر ممکن است صورت گیرد. سیاستهای کلی هم نمی‌تواند توسط مراجع مختلف و با دیدگاههای متفاوت و متغیر جناحی و... تعیین و تصویب شود.

برای اینکه این سیاستهای کلی محقق شوند و انحرافی از آنها صورت نگیرد — که نتیجه آن مانند نداشتن سیاست و راهبرد کلی و نهایتاً هرج و مرج خواهد بود — باید نظارت جدی و مؤثری انجام شود.

چگونه می‌توان یک نظارت مستمر و مؤثر بر سیاستهای کلی ایجاد کرد؟

از آنجا که بنا بر اصل ۱۱۰ قانون اساسی مسئولیت نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی برعهده مقام معظم رهبری است و چارچوب اعمال این نظارت در آیین‌نامه نظارت مجمع به تأیید معظم‌له رسیده است، مجمع می‌تواند با بهره‌گیری از دستگاههای نظارتی کشور و با طراحی یک الگوی علمی، تصویری جامع از مسیر حرکتی و نتایج و دست‌آوردهای حاصل از اجرای سیاستهای کلی ارائه دهد. برای انجام بهینه این کار لازم است به تمامی بندهای سیاستهای کلی توجه شود چرا

که این سیاستها یک منظومه حرکتی درست می‌کنند که بی‌توجهی به برخی از بندها ممکن است حتی نتایج معکوس یا ناقص به وجود آورد. بر همین اساس یک ایده علمی آن است که برای هر یک از بندهای سیاستهای کلی با همکاری دستگاههای اجرایی چند اقدام حیاتی طراحی شود و برای سنجش موفقیت هر اقدام شاخص‌هایی در نظر گرفته شود و نظارت مجمع از طریق پایش مستمر این شاخص‌ها و رصد اقدامات حیاتی عملیاتی شود.

در تعامل با ارکان و اجزای نظام، عدم مغایرت و انطباق حرکت کلی سیستم با سیاستهای کلی، رصد شود. مهمترین مرحله در این نظارت، حصول اطمینان از عدم مغایرت و انطباق قوانین و مقررات است که به نوعی منشأ رفتارهای سیستم هستند. اگر سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی بر حمایت از بخش واقعی اقتصاد تأکید دارد، آیا قوانین و مقررات پولی، مالی و تجاری کشور نیز بر همین موضوع تأکید دارند؟ آیا ریل‌گذاری‌های جدید که باید در قالب قانون‌گذاری و تنظیم مقررات صورت پذیرد، از همین معنا حمایت می‌کنند؟

نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام دخالت در قانون‌گذاری و اجرا نیست بلکه برای حصول اطمینان از اجرای سیاستهای کلی است. کما اینکه دو کارکرد اصلی قوه مقننه وضع قوانین و نیز نظارت بر اجرای قوانین است آیا اهمیت سیاست‌های کلی و تحقق آنها کمتر از وضع قوانین است؟

پرا علی‌رغم وجود مجموعه‌ای از سیاست‌های کلی در حوزه‌هایی این سیاست‌ها چگونه که باید و شاید عملیاتی نشده‌اند؟

یکی از ویژگیهای نظامها در مرحله‌ی بلوغ، توجه به آینده و اهتمام نسبت به آینده‌پردازی و آینده‌سازی است. اسناد راهبردی بالادستی مانند چشم‌انداز و سیاستهای کلی، همانند راهنمای عمل هستند تا حرکت کلی نظام را در کنار هیاهوهای روزمره به سوی آینده‌ی مطلوب رهنمون سازد یکی از اهداف تلاش‌های دشمن در رویدادسازی‌های مستمر، درگیرسازی نظام در مسائل روزمره است که راهکار خنثی‌سازی آن، اهتمام واقعی به تعیین و اجرایی کردن سیاستهای کلی نظام در امور مختلف است. طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی اولین و دومین وظیفه تعیین سیاستهای کلی و نظارت بر حسن اجرای آنها برعهده‌ی رهبر انقلاب است. قانون اساسی به صورت هوشمندانه این دو بُعد اساسی را در کنار هم قرار داده است تا اثربخشی سیاستهای کلی را تضمین کند. به طور اساسی سیاستهای کلی

بدون توجه به بُعد نظارتی به توصیه‌نامه و مجموعه‌ای از حرفهای خوب بدل می‌شود که اجرای آنها، اختیاری می‌شود. برای تضمین اثربخشی سیاستهای کلی باید به نقش آنها در جهت‌دهی کلی حرکت کشور توجه نمود به نحوی که رفتار سیستم باید به گونه‌ای تنظیم شود که در نهایت اهداف موردنظر از اجرای سیاستها تأمین گردد. رهاسازی و عدم پیگیری اجرایی شدن و چگونگی اجرای سیاستهای کلی برخلاف اصول مدیریت است و به طور اساسی، نظارت در تمامی سطوح مدیریتی، شرط لازم برای اطمینان بخشی از حسن اجرای امور است. ضعف در نظارت و فقدان ابزارها و روش‌های مؤثر نظارتی از جمله مواردی است که همواره نظام را از مسیر تحقق اهداف تعیین شده باز داشته یا منحرف ساخته است. بر همین اساس این سؤال اساسی وجود داشت که؛ با چه روشی مطمئن شویم که حرکت کلی سیستم در جهت اجرای سیاستهای کلی است؟ حال که سیاستهای کلی تنظیم شده‌اند و بنا بر نظر جمع کثیری از صاحب‌نظران، اجرای آنها می‌تواند کشور را به پیشرفت برساند، چگونه می‌توانیم، اجرای عملی آنها را تضمین کنیم و آن را از سلیقه‌های فرد و تشخیص سطوح مختلف مدیریتی رها کنیم؟ برای مثال اگر بنا بر سیاستهای کلی، تأمین مسکن ارزان قیمت برای طبقه محروم جامعه در اولویت قرار گیرد، آیا می‌توان بنا بر مشرب سیاسی و رویکرد اقتصادی بعضی که آن را قبول ندارند، اجرای سیاست را رها کرد؟