



کلام آغازین

# سیاست کلان و سیاست اجرایی (ابرسیاست، سیاست راهنما و سیاست عملیاتی)

◇ غلامعلی منتظر

● کلام آغازین

● دوره ۳۳ | شماره ۳ | پیاپی ۹۱ | مهر ۱۴۰۲

● تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۰۸/۲۶

● صفحات: ۱-۴

● شابای چاپی: ۱۰۲۷-۲۶۹۰

● شابای الکترونیکی: ۲۷۸۳-۴۵۱۴

در کلام آغازین شماره ۸۶م ره یافت (تیرماه ۱۴۰۱)، مطلبی آورده شد تحت عنوان «سیاست و گزاره سیاستی» (Montazer 2022). در آن نوشته به تعریف «سیاست» و ویژگی‌های «گزاره‌های سیاستی» اشاره و بیان شد معمولاً این واژه به شکل «سیاست کلان» و «سیاست اجرایی» در حوزه‌های مختلف از جمله علم، فناوری و نوآوری مطرح می‌شود ولی شوربختانه به دلیل بی‌توجهی به معانی هریک از این واژه‌ها، بسیار دیده‌ایم که در نوشته‌ها یا گفته‌ها به خطا از آنها استفاده می‌شود؛ به همین دلیل در این مقاله به اختصار به توصیف ویژگی‌های این مفاهیم می‌پردازیم.

سیاست‌گذاری علم، فناوری و نوآوری شامل سه فعالیت اصلی است که عبارت‌اند از «تعیین سیاست‌ها و اولویت‌ها»؛ «تدوین و اجرای برنامه‌ها»<sup>۱</sup> و «ارزیابی سیاست‌ها و یادگیری از آن»<sup>۲</sup>. در گام نخست باید سیاست‌ها را تعیین کرد و به همین دلیل باید دانست سیاست در چه سطحی و با چه عمقی تدوین می‌شود (OECD, 2005; Hjelt, 2005; Polt, 2005; et al., 2005).

«سیاست کلی» پس از مجموعه آرمان‌ها و برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قرار می‌گیرد و حاوی اصولی است که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کند. سیاست‌های کلی دارای ویژگی‌های زیر است: پایداری؛ آینده‌نگری؛ واقع‌بینی؛ فراگیر بودن؛ توجه به اهداف بخشی و فرابخشی؛ و تبیین ویژگی‌های اصلی و اساسی نظام. در مقابل، سیاست‌های اجرایی به منظور عملیاتی کردن سیاست‌های کلی نقش آفرینی می‌کند (The Supreme Leader of Iran, 2014).

سیاست از منظر سطح سیاست‌گذاری به دو دسته تقسیم می‌شود (Dror, 2017):

(الف) سیاست‌های فراگیر یا ابرسیاست‌ها؛ این سیاست‌ها حاوی

1. Determination of policies and priorities
2. Compilation and implementation of programs
3. Policies evaluation and learning from them
4. Mega Policies

◇ استاد مهندسی فناوری اطلاعات، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (سرمدبیر)

montazer@modares.ac.ir

Orcid: 0000-0003-2866-2930

استناد به این مقاله: منتظر، غ. (۱۴۰۲). سیاست کلان و سیاست اجرایی (ابرسیاست، سیاست راهنما و سیاست عملیاتی)، ره یافت، ۳۳ (۳)، صص. ۱-۴.

DOI: 10.22034/RAHYAFT.2023.14069

ناشر: مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور



هستند تا از اجرای سیاست‌ها به شکل کارا و اثربخش مطمئن شوند. موضوع اصلی در سیاست‌های راهنما، بهبود روش‌ها و ابزارهای طراحی سیاست‌ها و فرایندهای سیاست‌گذاری<sup>۱۱</sup> در بنگاه‌های دولتی است (Akinsanya & Ayoade, 2013) و معمولاً شامل هفت مرحله است (Dror, 2017): پردازش ارزش‌ها<sup>۱۲</sup>؛ پردازش واقعیت<sup>۱۳</sup>؛ پردازش مسائل<sup>۱۴</sup>؛ پیمایش، پردازش و توسعه منابع<sup>۱۵</sup>؛ طراحی، ارزیابی و اثر طراحی نظام سیاست‌گذاری<sup>۱۶</sup>؛ تخصیص مسائل، ارزش‌ها و منابع<sup>۱۷</sup>؛ تعیین راهبرد سیاست‌گذاری<sup>۱۸</sup>.

در مقابل، سیاست اجرایی (عملیاتی) به شرح شیوه اقدامات اجرایی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی (ابریسیاست و سیاست راهنما) می‌پردازد.

بدین ترتیب می‌توان ویژگی‌های سیاست کلی و سیاست اجرایی را در جدول ۱ خلاصه کرد:

معیارها، مفروضات<sup>۲</sup>، راهبردها<sup>۳</sup> و دستورعمل‌های اصلی<sup>۴</sup> هستند که بقیه شقوق سیاستی باید از آنها پیروی کنند و تصویری از ایدئولوژی‌ها، ارزش‌ها، شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه را نمایش می‌دهد. ابرسیاست‌ها نوعی سیاست‌های عالی<sup>۵</sup> یا چتری<sup>۶</sup> هستند که مقاصد و اولویت‌های جامعه را نشان می‌دهند. به همین دلیل از نظر تعداد، بسیار کم؛ از لحاظ وسعت، بسیار گسترده؛ و از نظر افق زمانی، بلندمدت‌اند. ابرسیاست‌ها چارچوب راهنمای اصلی برای اقدامات دولت‌ها و معمولاً منبع سیاست‌های ثانویه<sup>۷</sup> و پایه خلق ابزارهای سیاستی<sup>۸</sup> در اجرا هستند (Akinsanya & Ayoade, 2013).

ب) سیاست‌های راهنما یا سیاست‌های هادی<sup>۹</sup>: سیاست راهنما چگونگی ساختار سیاست‌گذاری را برای تحقق این سیاست‌ها تبیین می‌کند؛ به بیان دیگر سیاست‌های راهنما بر ساختار و روش سیاست‌گذاری<sup>۱۰</sup> متمرکز و به دنبال بهبود محیط سیاست‌گذاری

جدول ۱. تفاوت‌های سیاست‌های کلی و سیاست‌های اجرایی

ردیف	ویژگی‌ها	سیاست کلی		سیاست اجرایی
		ابریسیاست	سیاست راهنما	سیاست عملیاتی (برنامه)
۱	تعریف	ابریسیاست‌ها حاوی معیارها، مفروضات، راهبردها و دستورعمل‌های اصلی است که سیاست‌های عملیاتی باید از آنها پیروی کنند	سیاست‌های راهنما چگونگی روش و ساختار سیاست‌گذاری را به منظور رسیدن به سیاست‌های مورد نظر تبیین می‌کنند	سیاست‌های عملیاتی شامل تدوین و اجرای اقدامات جزئی و اجرایی با توجه به روش و ساختار سیاست‌گذاری تدوین شده به منظور رسیدن به اهداف سیاستی هستند
۲	تأکید اصلی	اهداف اصلی سیاستی	روش‌ها و ساختارهای سیاستی	ابزارهای اجرای سیاست
۳	پرسش اصلی	چه چیزی؟	چه کسی؟ چگونه؟	چگونه؟
۴	اقدامات اصلی	- انتخاب اهداف کلی	- انتخاب روش‌ها و ساختارهای اداری برای تدوین و اجرای سیاست‌های عملیاتی؛ - ارزیابی اطلاعات بازخوردی که از سیاست‌گذاران عملیاتی دریافت می‌شود و بازنگری اهداف کلی سیاستی	- انتخاب اقدامات عملیاتی (مانند برنامه‌ها) با توجه به روش‌ها و ساختارهای انتخاب‌شده؛ - بازخورد به سیاست‌گذاران کلی درباره امکان‌پذیری اهداف کلی سیاستی، آثار و برون‌دادهای اجرای سیاست‌ها
۵	سطح سیاست‌گذاری	کلان	کلان	خرد
۶	تعداد سیاست‌ها	کم	کم	زیاد
۷	پهنه سیاست‌گذاری	زیاد	زیاد	کم
۸	افق زمانی سیاست‌ها	طولانی	طولانی	کوتاه
۹	مصدق	سیاست‌های کلی علم و فناوری (ابلاغ‌شده از طرف رهبر معظم انقلاب)	نقشه جامع علمی کشور (مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی)	سیاست‌های تأسیس رشته‌های جدید (مصوب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)

11. The techniques and tools of designing policies and policy-making processes
12. Processing value
13. Processing reality
14. Processing problem
15. Surveying, processing, and developing resources
16. Designing, evaluating, and redesigning the policymaking system
17. Allocating problems, values, and resources
18. Determination of policymaking strategy

1. Postures
2. Assumptions
3. Strategies
4. guidelines
5. Master Policies
6. Umbrella Policies
7. Secondary Policies
8. Policy Instruments
9. Meta Policies
10. Structure and procedure of policymaking

- الف) گروه‌ها یا نهادهای اصلی هدف؛
- ب) مجری یا مجریان و نحوه رفتار آنها؛
- ج) دوره زمانی برنامه؛
- د) منابع مورد نیاز و بروندهای مورد انتظار برنامه؛
- ه) جایگاه برنامه در ارتباط با سایر برنامه‌ها.

در نهایت پس از تعیین سیاست‌ها و اولویت‌های کلی در سطح اول؛ تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها در سطح دوم؛ ارزیابی سیاست‌ها و یادگیری در سطح سوم انجام می‌شود. منظور از «ارزیابی سیاست»، فرایندی نظام‌مند، برنامه‌ریزی شده و هدفمند است که شامل جمع‌آوری داده‌هایی درباره پرسش‌ها یا مسائل مربوط به جامعه به صورت کلی و سیاست‌ها و برنامه‌ها به صورت ویژه می‌شود. ارزیابی فرایندی برای تقویت دانش و تصمیم‌گیری است، خواه این تصمیمات برای بهبود یا پالایش یک برنامه یا سیاست باشد یا برای تداوم و گستراندن آن، در هر یک از این تصمیمات ابعادی از قضاوت درباره شایستگی، ارزش و بهای موضوع تحت ارزیابی مشاهده می‌شود. ارزیابی مربوط به پرسش‌هایی درباره جریان واقعی امور است (Preskill-Eft, 2005).

مجموعه این گام‌ها و چارچوب فرایند سیاست‌گذاری علم و فناوری و ارتباط آن با مفاهیم سیاست کلی و سیاست‌های اجرایی و نیز سیاست عملیاتی در شکل ۱ نشان داده شده است:

بر اساس این مفاهیم می‌توان چارچوب مناسب برای سیاست‌گذاری را به شرح زیر پیشنهاد کرد (Miyakawa, 1999):

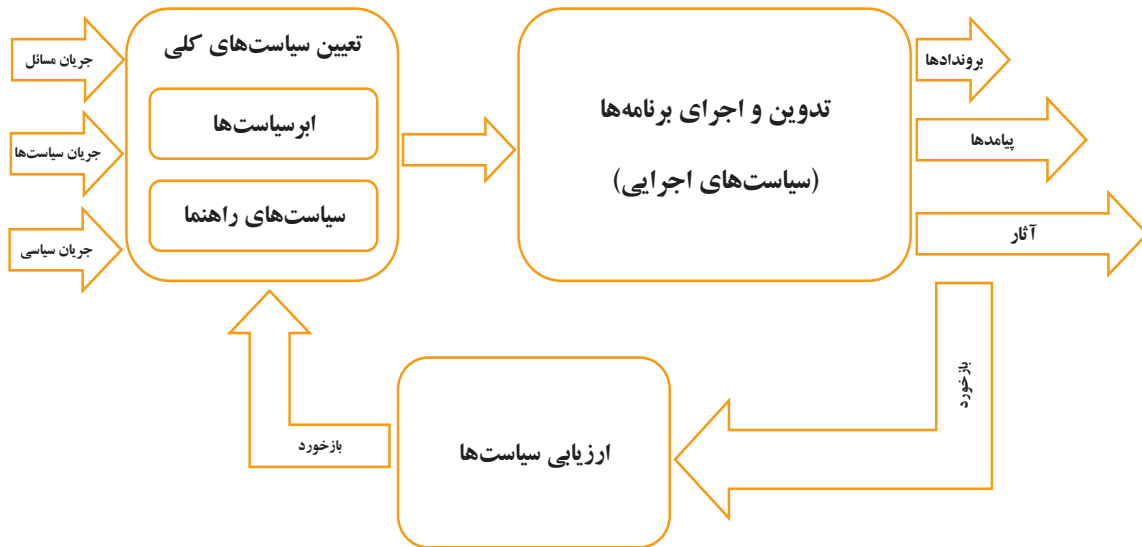
### الف) سیاست‌گذاری جامع و اولیه

۱. انتخاب اهداف کلی سیاستی (ابرسیاست‌ها)؛
۲. انتخاب روش‌ها و ساختارهای اداری برای تدوین و اجرای سیاست‌ها؛
۳. ارزیابی اطلاعاتی بازخوردی و ملاحظه دوباره اهداف سیاستی.

### ب) سیاست‌گذاری عملیاتی

۱. انتخاب اقدامات جزئی و عملیاتی درون روش‌ها و ساختارها؛
۲. بازخورد به سیاست‌گذاران راهنما درباره امکان‌پذیری اهداف سیاستی کلی و همچنین آثار و بروندهای اجرای سیاست.

پس از تعیین سیاست‌ها و اولویت‌ها در سطح اول سیاست‌گذاری علم و فناوری؛ در سطح دوم نهادهایی قرار دارند که به طراحی و عملیاتی کردن سیاست‌های اجرایی یا همان برنامه‌ها می‌پردازند. منظور از «برنامه»، طراحی عملی و وجه اجرایی سیاست‌های اجرایی است که برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود (The Supreme Leader of Iran, 2014) در هر برنامه سیاستی علاوه بر تعیین اهداف و اولویت‌ها، موارد ذیل نیز باید مورد توجه قرار گیرد (Bartzokas & Teubal, 2002):



شکل ۱. چارچوب سیاست‌گذاری علم و فناوری و ارتباط آن با انواع سیاست‌ها



## References

- Akinsanya, A. A., & Ayoade, J. A. (Eds.). (2013). *An introduction to political science in Nigeria*. Maryland: University Press of America.
- Bartzokas, A., & Teubal, M. (2002). A framework for policy oriented innovation studies in industrialising countries. *Economics of Innovation and New Technology*, 11(4-5), 477-496. DOI: 10.1080/10438590200000009
- Dror, Y. (2017). *Policy making under adversity*. Abingdon-Thames: Routledge.
- Hjelt, M., Humbeeck, P. V., Larosse, J., Larson, O. M., Ruud, A., Whitelegg, K., & Rieder, B. O. (2005). Annex E: Summary of the MONIT sustainable development policy case study. In OECD (Ed.), *Governance of innovation system, Vol. 1: Synthesis Report* (pp. 89-102). Paris: OECD Publications. DOI: 10.1787/9789264011038-en
- Miyakawa, T. (1999). New approaches to public sector auditing. In T. Miyakawa (Ed.), *The Science of Public Policy* (pp. 91-106). London: Routledge and Taylor Francis Group.
- Montazer, Gh. A. (2022). *Policy and policy statement*. *Rahyaf*, 32(2), 1-4. (Persian)  
DOI: 10.22034/rahyaft.2022.14023
- OECD. (2005). *Governance of innovation systems (Vol. 1: Synthesis Report)*. Paris: OECD Publications.  
DOI: 10.1787/9789264011038-en
- Polt, W. (2005). Summary of the MONIT information society policy case study. In OECD (Ed.), *Governance of Innovation System, Vol. 1: Synthesis Report* (pp. 103-117). Paris: OECD Publications. DOI: 10.1787/9789264011038-en
- Russ-Eft, D., & Preskill, H. (2005). In search of the holy grail: Return on investment evaluation in human resource development. *Advances in Developing Human Resources*, 7(1), 71-85.  
DOI: 10.1177/1523422304272169
- The Supreme Leader of Iran. (2014). *General policies: Communique of the Supreme Leader until the end of 2013*. Tehran: Expediency Discernment Council of the System. (Persian)