

بررسی مبانی، چارچوب‌ها و سازوکارهای ارتقای «ظرفیت نهادی» در حکمرانی و پیشنهاداتی برای مجلس شورای اسلامی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۸/۲۸

شماره مسلسل: ۲۰۲۴۲
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی مبانی، چارچوب‌ها و سازوکارهای ارتقای «ظرفیت نهادی» در حکمرانی و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین:

لیلا شمس

مدیر مطالعه:

حیدر نجفی رستاقی

اظهار نظرکنندگان:

حمیدرضا گرامی پور (دفتر مطالعات حقوقی)، فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

ناظر علمی بیرون از مرکز:

دکتر رضا واعظی (استاد دانشگاه علامه طباطبائی)

گرافیک و صفحه آرایی:

انسبیه بهاء بزرگی

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. ظرفیت نهادی

۲. ظرفیت‌سازی

۳. حکمرانی

۴. قانونگذاری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۶/۱۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۹	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۲	۳. مفهوم ظرفیت و ظرفیت‌سازی.....
۱۳	۴. چارچوب و سطوح ظرفیت‌سازی.....
۱۵	۵. چيستی ظرفیت نهادی.....
۲۶	۶. وضعیت‌شناسی و بررسی چالش‌های ظرفیت‌های قانونگذاری در ایران.....
۳۲	۷. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهاى سیاستی.....
۳۵	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۲۰	جدول ۱. سطوح ظرفیت.....
۲۴	جدول ۲. جمع‌بندی چارچوب‌های ظرفیت‌های نهادی در بخش عمومی.....
۲۷	جدول ۳. موارد مرتبط با ظرفیت‌های نهادی مجلس در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس.....
۳۳	جدول ۴. توصیه‌های سیاستی ناظر بر ارتقای ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری) مجلس شورای اسلامی.....
۳۴	جدول ۵. توصیه‌های سیاستی ناظر بر ارتقای ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی) مجلس شورای اسلامی.....

فهرست شکل‌ها

۱۴	شکل ۱. چهار سطح ظرفیت‌سازی.....
۱۴	شکل ۲. ظرفیت‌سازی: یک چارچوب مفهومی چندسطحی.....
۱۷	شکل ۳. مؤلفه‌ها و سطوح ظرفیت‌های نهادی.....
۱۹	شکل ۴. ارتباط میان سطح کلان و سطح میانی ظرفیت‌های نهادی.....
۲۱	شکل ۵. پنج بعد ظرفیت‌های نهادی در بخش دولتی.....
۲۳	شکل ۶. چارچوب تحلیل ظرفیت در بخش دولتی.....
۲۶	شکل ۷. چارچوب مفهومی پیشنهادی تحقیق برای تبیین چالش‌ها و راهکارها.....



بررسی مبانی، چارچوب‌ها و سازوکارهای ارتقای «ظرفیت نهادی» در حکمرانی و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

چکیده

ظرفیت به معنای توانایی نهادها برای انجام وظایف و مسئولیت‌هایشان در جهت حل مسائل و تعیین اهداف و راه‌های دستیابی به آن‌ها به شیوه‌ای پایدار تعریف می‌شود. از این منظر گاهی اوقات ممکن است نهادها به اهداف خود نائل شوند، اما در این مسیر ائتلاف منابع قابل توجهی نیز داشته باشند؛ لذا نظریه ظرفیت نهادی در حکمرانی نگاهی فراتر از موجودیتی منفرد به نهادها دارد و صرفاً به تقویت منابع داخلی نهادها از منظر استخدام و آموزش منابع انسانی، تأمین منابع مالی بیشتر و به‌کارگیری نظام‌های فناورانه توجه نمی‌کند ضمن این‌که وجود این منابع برای نهادها ضروری به نظر می‌رسد؛ اما لازم است که ظرفیت یک نهاد را محصول تعاملات پویا میان سطوح مختلفی همچون شبکه تعاملات سازمان‌های مختلف، بستر نهادی و نظام قوانین و مقررات و نیز عوامل محیطی دانست. توجه به این سطوح باعث می‌شود که یک دیدگاه جامع و نظام‌مند به دست آید تا نهادها بتوانند با توجه به عناصر مهم موجود در این سطوح و ارتباطاتی که میان آنها وجود دارد از منابع داخلی خود به شیوه کارآمدتری در جهت نیل به اهداف مورد نظر بهره‌برند. لذا در این پژوهش با توجه به روابط پیچیده نظام قانونگذاری و چالش‌هایی که در اداره شبکه‌های حکمرانی به دلیل مشارکت کنشگران متعدد وجود دارد ضمن مروری بر مبانی و چارچوب ظرفیت‌سازی نهادی و تبیین چالش‌های موجود به ارائه توصیه‌هایی در جهت نیل به دیدگاهی نظام‌مند در قالب ظرفیت نهادی مجلس شورای اسلامی پرداخته شده است.



■ بیان/شرح مسئله

مجلس شورای اسلامی در نظام قانونگذاری جایگاه ویژه‌ای دارد و باید وظایف و مأموریت‌های خود را به بهترین نحو انجام دهد؛ به همین منظور ظرفیت نهادی می‌تواند به آن کمک کند تا ظرفیت فعلی خود را در انجام وظایف قانونگذاری بهبود بخشد. لذا در این گزارش، در ابتدای امر مروری بر مفهوم ظرفیت نهادی و اجزا و سطوح آن و نیز چارچوب‌های ظرفیت نهادی در بخش عمومی می‌گردد. در بخش پیشینه اسناد و قوانین بالادستی نیز مروری بر برخی از مهم‌ترین اسناد و قوانین بالادستی می‌شود که تأکیدهایی بر امر ظرفیت‌سازی نهادی از منظرهای گوناگون داشته‌اند و ضمن ارائه نکات مهم آنها درباره چگونگی ارتباط آنها با ظرفیت‌سازی نهادی در مجلس بحث می‌شود. در نهایت ضمن اشاره به برخی از مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های مجلس شورای اسلامی که از منظر ظرفیت نهادی قابل تبیین است توصیه‌هایی به مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد.

■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

ظرفیت یک نهاد اساساً محصول تعاملات پویا میان سیاست‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر نهاد و افرادی است که نهاد را مدیریت می‌کنند. پژوهشگران بر اهمیت ایجاد ظرفیت نهادی به‌عنوان سازوکاری تأکید می‌کنند که قابلیت تلاش‌های مشترک را از طریق تولید دانش و منابع ارتباطی و سیاسی افزایش می‌دهد. ظرفیت نهادی را می‌توان توسعه نهادها و منابع انسانی مؤثر و کارآمدی تعریف کرد که توانایی انجام وظایف و تولید نتایج مورد انتظار، شناسایی و حل مسائل مرتبط و ارائه خدمات را به شکلی مطلوب تضمین می‌کند. فرایند ظرفیت‌سازی نهادی معمولاً با تعدادی از کنشگرانی آغاز می‌شود که توسط کنشگران کلیدی گردهم می‌آیند تا چهره‌به‌چهره در یک دوره زمانی طولانی با یکدیگر تعامل کرده تا توانایی‌های خود را بر روی یک موضوع مشترک مورد نظرشان جهت دهند. تعاملات مکرر به کنشگران اجازه می‌دهد تا روابط حرفه‌ای خود را تقویت کنند یا روابط جدیدی بسازند. از هر زاویه‌ای که به ظرفیت نهادی نگریسته شود، یک نکته همیشه ثابت باقی می‌ماند و آن نکته این است که ظرفیت نهادی پلی میان ابزار و اهداف است که خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌ها را تسهیل می‌کند. به بیان دیگر، هنگامی که نهادی دارای ظرفیت باشد، می‌توان توانایی برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری، ایجاد و حفظ روابط سازنده با سایر ذی‌نفعان، حل مسائل و در نهایت توانایی تحقق اهداف شده را برای آن متصور شد. ظرفیت نهادی قوی برای موفقیت هر فعالیت توسعه‌ای و ارائه خدمات مؤثر در بخش عمومی ضروری به‌نظر می‌رسد. بدون ایجاد ظرفیت نهادی، یکپارچگی دستاوردهای توسعه محقق نمی‌شود و هرگونه حرکت توسعه‌ای بدون وجود بنیانی قوی در حد توهم باقی بماند می‌ماند، این امر جدای از ظرفیت‌های موجود و آسیب‌پذیری در برابر چالش‌های مهم و پیچیده‌ای است که جهان امروزی با آن مواجه است. به‌طور کلی، برای ارزیابی ظرفیت یک نهاد بخش عمومی، باید به ظرفیت‌های آن در سطح فردی، در سطح سازمان و در سطح بین‌سازمانی در شبکه‌های حکمرانی در چارچوب جامعه توجه کرد که شامل ترتیباتی است که سازمان عمومی بخشی از آن محسوب می‌شود.

در مبحث آسیب‌شناسی و چالش‌های ظرفیت نهادی قانونگذاری در ایران؛ چالش‌ها و آسیب‌های ظرفیت نهادی در دو بُعد ظرفیت‌های درونی و بیرونی تشریح می‌شود که چالش‌های ظرفیت درونی، سطح خرد ظرفیت نهادی را شامل می‌شود که عوامل سازمانی و ساختاری و انواع منابع سازمانی را دربرمی‌گیرد و ظرفیت‌های بیرونی به سطح میانی و کلان ظرفیت نهادی اشاره دارد که تعاملات میان سازمانی و بستر نهادی و محیطی را شامل می‌شود. مهم‌ترین چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس در بعد ظرفیت درونی (سازمانی و ساختاری) شامل مواردی همچون ضعف در سازوکارهای نظارت و ارزیابی در مجلس شورای اسلامی، ضعف دانشی و مهارتی برخی نمایندگان مجلس و سرمایه‌های انسانی مجلس شورای اسلامی، ضعف در فرایند مسئله‌یابی و دستور کارگذاری قوانین در مجلس شورای اسلامی و عدم استفاده از ظرفیت نهادهای پژوهشی و مطالعات علمی می‌شود. مهم‌ترین چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس



شورای اسلامی در بعد ظرفیت بیرونی (تعاملی و ارتباطی) شامل مواردی چون ضعف در سازوکارهای اجتماعی‌سازی قوانین، ضعف در نظام مشاوره سیاستی در نظام قانونگذاری، تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حکمرانی و نقش عوامل محیطی (سیاسی و اجتماعی) بر فرایند قانونگذاری می‌گردد.

■ پیشنهاد راهکارهای نظارتی، تقنینی یا سیاستی

در مبحث پیشنهادهای سیاستی به‌منظور ارتقای ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری) مجلس شورای اسلامی پیشنهادهایی در بعد ظرفیت درونی در سطوح مدیریتی و منابع انسانی و ساختار و ترتیبات سازمانی ارائه می‌شود. منابع انسانی متغیرهای کمی و کیفی شامل مهارت‌ها و شایستگی‌ها، انگیزه، سطوح آموزشی، وجود مشوق‌ها و نیروی انسانی را در نظر می‌گیرد که عملکرد قانونگذاران را در نظام قانونگذاری تحت تأثیر قرار می‌دهد و از طرفی دیگر ساختار و ترتیبات سازمانی نیز از عوامل مهمی هستند که مسیر دستیابی به اهداف نظام قانونگذاری را تسهیل می‌نمایند. همچنین به‌منظور ارتقای ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی) مجلس شورای اسلامی پیشنهادهایی در بعد ظرفیت بیرونی در سطوح تعاملات میان‌سازمانی و بستر نهادی و بستر محیطی ارائه شده است. پیشنهادهای ناظر بر این سطوح نشان‌دهنده دیدگاه جامع و نظام‌مند در ارزیابی ظرفیت مجلس در نظام قانونگذاری است و اهمیت این موضوع را مشخص می‌کند که مجلس شورای اسلامی در خلأ و به‌صورت منفرد فعالیت نمی‌کند و مجموعه‌ای از عوامل در خارج از آن بر عملکرد آن در مسیر قانونگذاری تأثیر می‌گذارد.

۱. مقدمه

حکمرانی به کلیه فرایندهای اعمال حاکمیت، نهادها، فرایندها و شیوه‌هایی اطلاق می‌شود که از طریق آنها درباره مسائل و موضوعات مشترک تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی می‌شود. اساس رویکرد حکمرانی بر مشارکت‌طلبی کنشگران و ذی‌نفعان مختلف در حوزه‌های مختلف است تا از گردهم آوردن کنشگران متنوع امکان دستیابی به منابع مختلف و به‌دنبال آن ارائه راهکارهای متنوع درخصوص مسئله مورد نظر فراهم شود. برای اینکه نهادهای بخش عمومی بتوانند وظایف و اداره شبکه‌های حکمرانی در حوزه‌های مختلف را با موفقیت و به‌درستی انجام دهند باید سطح نسبتاً بالایی از ظرفیت را داشته باشند. در رویکردهای ابتدایی که به توسعه نهادی مربوط می‌شد به نهادهای عمومی و ظرفیت آنها به‌صورت موجودیتی منفرد و بدون در نظر گرفتن محیط نگریده می‌شد و به‌صورت مجزا مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گرفتند؛ اما از دهه ۸۰ میلادی با ظهور مفهوم ظرفیت‌نهادی، تجزیه‌وتحلیل نهادها از منظری جامع و نظام‌مند صورت می‌گیرد. ظرفیت‌نهادی، فرایند بهبود توانایی یک نهاد برای انجام وظایف خود به شیوه‌ای کارا و مؤثر است تا از منابع موجود به کارآمدترین شکل ممکن استفاده شود. ظرفیت‌نهادی به امر ظرفیت‌سازی فراتر از آموزش نیروی کار می‌پردازد، چراکه ظرفیت یک نهاد تحت تأثیر مؤلفه‌های گوناگونی چون شبکه سازمان‌ها، قوانین و سیاست‌ها و سازوکارهای قدرت و عوامل محیطی: سیاسی، فنی، اقتصادی قرار می‌گیرد که این عوامل ضمن اینکه می‌توانند با هم همپوشانی داشته باشند مکمل یکدیگر نیز بوده و بر عملکرد نهاد تأثیرگذار هستند. بر همین اساس، مفهوم ظرفیت‌نهادی در نهادهای بخش عمومی که به‌عنوان متولیان اصلی شبکه‌های حکمرانی هستند از اهمیت دوچندانی برخوردار است؛ چراکه در شبکه‌های حکمرانی مجموعه متنوعی از سازمان‌ها و کنشگران در تعامل با یکدیگر هستند که اگر این تعاملات و ارتباطات میان‌سازمانی به‌درستی مدیریت نشود؛ علاوه بر اینکه اهداف شبکه حکمرانی محقق نمی‌شود به تعارضات مخرب و اتلاف منابع متعددی نیز خواهد انجامید. از سویی دیگر این مجموعه از کنشگران و سازمان‌های درگیر در شبکه حکمرانی تحت تأثیر بستر نهادی شامل سیاست‌ها و قوانین و بستر محیطی متشکل از عوامل مختلفی قرار می‌گیرند که ضروری است تا ضمن شناسایی دقیق این عوامل درخصوص نحوه تأثیرگذاری و ارتباطات آنها با نظام حکمرانی برنامه‌ریزی دقیقی صورت گیرد. لذا این پژوهش قصد دارد تا ضمن مرور مختصری از ادبیات ظرفیت‌سازی نهادی و چارچوب‌های مشخص آن در بخش عمومی از قابلیت‌های آن در جهت حل چالش‌های قانونگذاری در نظام حکمرانی کشور استفاده کرده و بر این اساس توصیه‌هایی را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. پرداختن به موضوع ظرفیت‌نهادی برای مجلس شورای اسلامی از این منظر ضرورت دارد که مجلس شورای اسلامی در مقام قانونگذاری در نظام حکمرانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است و لذا برای انجام بهینه وظایف و مأموریت‌هایش در نظام حکمرانی باید از توان اداری بالایی برخوردار باشد که در این راستا ظرفیت‌نهادی می‌تواند به آن کمک کند تا ظرفیت فعلی خود را در انجام وظایف قانونگذاری ارتقا دهد. ظرفیت‌نهادی در حوزه قانونگذاری، به توانایی‌های قانونگذاران برای ایجاد و اجرای قوانین و سیاست‌های کارآمد، مؤثر و پایدار اشاره دارد. اهمیت موضوع ظرفیت‌نهادی برای مجلس شورای اسلامی از این منظر قابل تبیین است که سازمان‌ها برای انجام مأموریت‌های خود، به نوع و مقدار معینی از منابع نیاز دارند، ظرفیت؛ مستلزم داشتن منابع و همچنین توانایی استفاده مؤثر از آنهاست و ظرفیت‌نهادی به‌منزله نیروی محرکه‌ای است که اقدامات سازمان را پیش می‌برد. به‌عبارتی ظرفیت‌نهادی به‌مثابه ورودی یک سازمان است؛ و این ورودی‌ها هستند که اجرای فرایندهای سازمانی را در مجلس شورای اسلامی تسهیل می‌کنند و بنابراین بسته به نحوه استفاده از آنها، شکست یا موفقیت سازمان در دستیابی به اهدافش تعیین می‌شود. ظرفیت‌نهادی قوی برای قانونگذاری موفق بسیار مهم است؛ زیرا قانونگذاران را قادر می‌سازد تا مشکلات پیچیده سیاستی را تجزیه‌وتحلیل و درک کنند؛ به ایجاد و اجرای راه‌حل‌های سیاستی مؤثر بپردازند؛ اثرات و نتایج سیاست‌ها را نظارت و ارزیابی کنند و ارتباط مؤثری میان سیاست‌ها با ذی‌نفعان مربوطه برقرار نمایند. داشتن نگاهی جامع و نظام‌مند به مجلس شورای اسلامی در قالب ظرفیت‌نهادی به‌منظور حل چالش‌هایی که این نهاد ناظر به ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری) و ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی) در جهت تحقق مأموریت‌هایش در نظام حکمرانی دارد می‌تواند برای حل برخی از مسائل در این مسیر کمک‌کننده باشد.



۲. پیشینه پژوهشی



۲-۱. پیشینه پژوهش

در این بخش مروری بر برخی از مهم‌ترین پژوهش‌های انجام شده در خصوص ظرفیت نهادی در نظام حکمرانی صورت می‌گیرد. ابراهیم^۱ (۲۰۲۰) در پژوهشی که در سال ۲۰۲۰ انجام گرفته به بررسی نقش ظرفیت نهادی و شیوه‌های حکمرانی در ارائه خدمات عمومی پرداخته است و بیان می‌کند که ظرفیت نهادی با عواملی همچون ترتیبات سازمانی (خط‌مشی‌ها، شیوه‌ها و نظام‌هایی که بر عملکرد مؤثر یک سازمان تأثیر می‌گذارد) رهبری، منابع انسانی و منابع دانش بر حکمرانی تأثیرات متقابلی دارد و ظرفیت نهادی و شیوه‌های حکمرانی به‌صورت توأمان بر ارائه و کیفیت خدمات عمومی تأثیر می‌گذارند [۱].

خان^۲ و همکاران (۲۰۲۰) در پژوهشی با استفاده از شاخص‌های ظرفیت نهادی به بررسی ظرفیت نهادهای عمومی و همچنین شناسایی خلأها در ترتیبات نهادی و مدیریت تغییرات آب‌وهوایی در بخش کشاورزی پرداختند. نتایج تحلیل آنها نشان می‌دهد که نهادهای دارای کمترین توان مالی، دارای کمبود منابع فیزیکی و انسانی نیز هستند. همچنین وجود خلأ در مدیریت، در دسترس نبودن منابع مالی و فیزیکی و فقدان آموزش عوامل مهمی برای عدم حمایت نهادهای دولتی هستند. لذا این مطالعه بر اهمیت کاهش این خلأها تأکید می‌کند تا نهادها بتوانند نقش خود را در ایجاد انعطاف‌پذیری بخش کشاورزی در برابر تغییرات آب‌وهوایی ایفا کنند [۲].

کریشناونی و سوجاتا^۳ (۲۰۱۳) در پژوهشی با عنوان رویکرد نظام‌مند به ظرفیت نهادی بیان می‌کنند که ظرفیت‌سازی در سطح کلان بر ایجاد ظرفیت نهادهایی همچون دولت، سازمان‌ها و گروه‌های غیردولتی برای تقویت توانایی آنها در خدمت به شهروندان متمرکز است. بررسی گسترده ادبیات نشان می‌دهد که حتی اگر ظرفیت‌سازی نهادی پدیده‌ای باشد که در بسیاری از کشورها رخ می‌دهد، اما هیچ روش نظام‌مندی برای ظرفیت‌سازی وجود ندارد. لذا این پژوهش با ارائه یک رویکرد ۶ مرحله‌ای برای فرایند ظرفیت‌سازی نهادی، به این خلأ پژوهشی می‌پردازد. رویکرد نظام‌مند به نهادها کمک می‌کند تا ظرفیت‌هایی را برای ترویج حکمرانی بهتر ایجاد کنند و ساختارهای خط‌مشی‌گذاری را برای تقویت جامعه مدنی بهبود بخشند [۳].

ایمبارالدین^۴ (۲۰۰۳) در پژوهشی به بررسی اهمیت ظرفیت نهادی سازمان‌های عمومی به‌منظور ارائه خدمات به شهروندان آندونزی پرداخته و نقش عوامل داخلی و خارجی را در ظرفیت ارائه خدمات سازمان‌های عمومی بررسی کرده است. عوامل درونی به ساختار سازمانی، شیوه‌های مدیریتی و مدیریت منابع انسانی در سازمان‌های عمومی اشاره دارد و عوامل خارجی به میزان پاسخ‌گویی بوروکراسی و سیاست و همچنین سطح رقابت سازمان‌های عمومی اشاره دارد [۴].

۲-۲. پیشینه اسناد و قوانین بالادستی

در این بخش مروری بر برخی از مهم‌ترین اسناد و قوانین بالادستی می‌شود که تأکیدی بر امر ظرفیت‌سازی نهادی از منظرهای گوناگون داشته‌اند و ضمن ارائه نکات مهم آنها درباره چگونگی ارتباط آنها با ظرفیت‌سازی نهادی در مجلس شورای اسلامی نیز بحث می‌شود.

۲-۲-۱. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

رهبر معظم انقلاب اسلامی در اجرای بند یک اصل (۱۱۰) قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری را به قوای سه‌گانه در سال ۱۳۹۸ ابلاغ کردند که موارد مرتبط آن در خصوص ظرفیت‌سازی نهادی به‌شرح زیر است:

ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی،

رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: قابل اجرا بودن قانون

1. Ibrahimi
2. Khan
3. Krishnaveni & Sujatha
4. Imbaruddin

و قابل سنجش بودن اجرای آن و جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری.

در موارد مذکور، ارزیابی قوانین و مقررات موجود از حیث مغایرت با موازین شرعی به سطح خرد ظرفیت‌سازی نهادی مرتبط می‌شود. به عبارتی، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از نهادهای مهم در نظام حکمرانی که به امر قانونگذاری می‌پردازد برای اینکه در انجام این امر توفیق داشته باشد باید در بعد ساختارهای داخلی مجلس از توانایی و ظرفیت قابل توجهی برخوردار باشد که در همین راستا، وجود نظام ارزیابی از قوانین می‌تواند بازخوردهای لازم را در خصوص کاستی‌های فرایند سیاستگذاری ارائه دهد که براساس آنها می‌توان ظرفیت نظام را ارتقا داد. از طرف دیگر جلب مشارکت‌های حداکثری مردم، ذی‌نفعان و سایر نهادهای قانونی مربوط به سطح میانی ظرفیت نهادی مجلس است و بر این مسئله تأکید می‌شود که از آنجایی که قانونگذاران در هنگام قانونگذاری در حوزه مشخصی به تمام ابعاد آن مسئله اشراف ندارند از طریق برقراری تعاملات سازنده با سایر ذی‌نفعان می‌توانند به اطلاعات مفیدی در حوزه مورد نظر دست یابند که ظرفیت آنها را در بیرون از نهاد مجلس برای تدوین قوانین اثربخش و کارآمد افزایش می‌دهد.

۲-۲-۲. سیاست‌های کلی نظام اداری

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای «سیاست‌های کلی نظام اداری» را در سال ۱۳۸۹ خطاب به رؤسای محترم سه قوه، نیروهای مسلح، مسئولان نهادهای غیردولتی ابلاغ فرمودند که موارد مرتبط این سیاست‌ها مطابق با ظرفیت‌سازی نهادی به شرح زیر است:

- ✓ نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی،
- ✓ عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی،
- ✓ بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای،
- ✓ دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران،
- ✓ ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان،
- ✓ چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز،
- ✓ انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری،
- ✓ توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری،
- ✓ کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به‌منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز،
- ✓ شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح،

- ✓ زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری،
- ✓ قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخ‌گویی و تکریم ارباب‌رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها،
- ✓ ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات،
- ✓ کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات.

در موارد مذکور، نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی اشاره به تأثیرات نظام باورها و ارزش‌های اسلامی در سطح کلان ظرفیت نهادی دارد؛ به این صورت که ارزش‌های اسلامی در بستر نهادی مجلس تأثیر بسزایی بر فعالیت‌های داخلی و ساختار سازمانی مجلس و نیز تعاملات میان‌سازمانی با سایر نهادها دارد و از این جهت می‌تواند به ظرفیت نهادی مجلس جهت دهد. عناصری همچون عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی، بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع



انسانی، چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری به سطح خرد ظرفیت نهادی مجلس شورای اسلامی از منظر فرایندهای داخلی این نهاد اشاره می‌کند؛ چراکه یکی از عناصر مهم در ساختار هر نهادی وجود نیروی انسانی کارآمد و بامهارت است که ظرفیت نهادی نظام را از منظر منابع داخلی افزایش می‌دهد که در این سیاست توصیه‌هایی برای گزینش و ارتقای نیروی انسانی کارآمد و نیز اصلاح ساختارهای سازمانی ارائه شده است.

۲-۲-۳. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به صورت کلی کارکردهای مجلس از منظر سطح خرد ظرفیت نهادی مورد بحث قرار گرفته است. به‌طورمثال در مبحث دوم فصل اول باب اول تشکیلات قانونگذاری مجلس شامل هیئت‌های رئیسه مجلس و شعب و کمیسیون‌ها بحث شده و یا تشکیلات اداری و پشتیبانی مجلس در مبحث سوم این فصل تشریح شده و وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی نیز در باب دوم این قانون تبیین شده است. براساس مفاد این قانون می‌توان مبتنی بر رویکرد ظرفیت نهادی به توسعه کارکردها و ساختارهای داخلی مجلس توجه کرد؛ به‌گونه‌ای که با شناسایی چالش‌هایی که در بعد ظرفیت درونی مجلس وجود دارد می‌توان با به‌کارگیری نگاه نظام‌مند و جامع ظرفیت نهادی؛ آیین‌نامه را اصلاح و ارتقا بخشید تا از منابع موجود به شکل بهینه‌ای استفاده شود و ظرفیت مجلس از بعد داخلی از منظر منابع انسانی، منابع دانشی و تخصص و ساختارها و فرایندها در رویه‌های قانونگذاری در نظام حکمرانی افزایش یابد.

۳. مفهوم ظرفیت و ظرفیت‌سازی

برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ظرفیت^۱ را به‌معنای توانایی افراد، نهادها و جامعه برای انجام کارکردها، حل مسائل و تعیین اهداف و دستیابی به آنها به شیوه‌ای پایدار تعریف کرده است. برخی پژوهشگران نیز ظرفیت را به‌عنوان توانایی افراد، نهادها و جوامع به‌منظور حل مسائل، اتخاذ تصمیم‌های آگاهانه، تعیین اولویت‌ها و برنامه‌ریزی برای آینده تبیین می‌کنند. کاپلان^۲ (۱۹۹۹) این مفهوم را برای سازمان‌ها به‌کار برده و معتقد است: ظرفیت، به‌مثابه توانایی یک سازمان است تا بتواند به‌عنوان یک نهاد انعطاف‌پذیر، راهبردی و مستقل عمل کند. این مفهوم در ابتدا برای واحدهای کوچک‌تری مانند افراد و نهادها به‌کار می‌رفت؛ اما به‌مرور زمان تکامل یافت و نظام‌های پیچیده و وسیع‌تری مانند ترتیبات سازمانی، روابط بین‌سازمانی، محیط اجتماعی-سیاسی و حکمرانی را دربرگرفت. مورگان^۳ (۲۰۰۶) پنج ویژگی توانمندسازی، بهره‌گیری از توانایی‌های جمعی، توجه به نقش نظام‌های مختلف، داشتن ظرفیت بالقوه و خلق ارزش عمومی را برای مفهوم ظرفیت معرفی می‌کند [۵]. ظرفیت، ویژگی‌های مختلفی دارد؛ به این صورت که ایستا نیست، بلکه بخشی از یک فرایند پویای مستمر است؛ بنابراین ظرفیت یک فرد، سازمان یا نظام هرگز به‌صورت کامل یا در حالت ثابت نیست، بلکه مستلزم تجدیدنظر و بازسازی مستمر است. ظرفیت به‌خودی‌خود وجود ندارد، بلکه با عملکرد^۴ مرتبط است. به‌عنوان مثال، عملکرد ضعیف یک فرد، سازمان یا نظام در رابطه با اهداف یا معیارهای تعیین شده ممکن است به‌دلیل وجود خلأهای مختلف در ظرفیت آن باشد. ظرفیت به‌مثابه ابزاری برای یک فرد، گروه، سازمان یا یک نظام برای دستیابی به اهداف است. ظرفیت‌سازی گسترده‌تر از توسعه سازمانی^۵ است؛ زیرا شامل تأکید بر نظام کلی و محیط یا بستری است که افراد، سازمان‌ها و جوامع در آن فعالیت کرده و با یکدیگر تعامل دارند. همان‌طور که ظرفیت ثابت نیست و مستلزم تجدیدنظر مداوم است، ظرفیت‌سازی نیز روند بهبود مستمر یک فرد، سازمان یا نهاد است و نه یک رویداد یک‌باره [۶].

به‌طور کلی ظرفیت و ظرفیت‌سازی^۱ اصطلاحاتی هستند که به‌صورت دقیق تعریف نشده‌اند و به‌صورت گسترده و بدون هیچ چارچوبی

1. Capacity
2. Kaplan
3. Morgan
4. Performance
5. Organizational Development

توسعه سازمانی یکی از رویکردهای مدیریتی برای بهبود عملکرد و توانایی‌های سازمان برای رشد و تغییر است.

مورد استفاده قرار می‌گیرند. ظرفیت به‌عنوان یک مفهوم چندبعدی است که دارای سه عنصر مرتبط به هم با عنوان ظرفیت فردی، ظرفیت نهادی و ظرفیت محیطی می‌باشد. بر این اساس ظرفیت نهادی^۲ عبارت است از قابلیت یا شایستگی (یا فقدان آن) که در سازمان‌ها یافت می‌شود. هدف ساختار یک سازمان و یا یک واحد کسب‌وکار این است که از کاربردی بودن و عملکرد آن و نیز از ارائه خدمات مطلوب توسط آن اطمینان حاصل شود و به‌عبارتی دارای ظرفیت عملیاتی باشد. ظرفیت‌سازی نهادی^۳ نیز به فرایند ایجاد سازمان‌هایی اشاره دارد که پاسخ‌گو، مؤثر، کارآمد و مسئولیت‌پذیرتر هستند و این کار را از طریق ایجاد ظرفیت و برنامه‌های آموزشی انجام می‌دهند [۸].

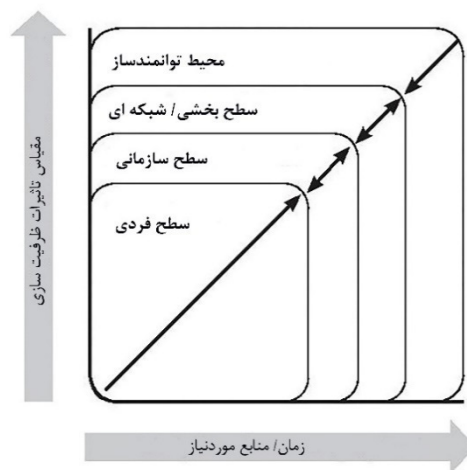
۴. چارچوب و سطوح ظرفیت‌سازی

ظرفیت‌سازی فرایندی است که طی آن افراد، گروه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و جوامع؛ توانایی‌های خود را در مواردی چون انجام وظایف، حل مسائل و دستیابی به اهداف و درک و رفع نیازهای خود برای توسعه در بستری گسترده‌تر و به شیوه‌ای پایدار بهبود می‌بخشند [۹]. برگ^۴ (۱۹۹۳) تقویت ظرفیت را با سه فعالیت اصلی مشخص می‌کند: ارتقای مهارت اعم از مهارت‌های عمومی و مهارت‌های خاص شغلی، بهبود رویه‌ها و تقویت سازمانی. او نتیجه گرفت که تقویت ظرفیت گسترده‌تر از توسعه سازمانی است؛ زیرا شامل انواع ارتقای مهارت‌ها و اصلاحات رویه‌ای است که فراتر از مرزهای یک سازمان است. گریندل و هیلدربرند^۵ (۱۹۹۵) استدلال کردند که هم عوامل داخلی و هم عوامل خارجی بر ظرفیت نهادها یا دولت‌ها برای ارائه خدمات عمومی تأثیر می‌گذارد. عوامل داخلی شامل منابع، مدیریت، نظام‌های اطلاعاتی و مالی است، درحالی‌که عوامل خارجی به سیاست‌ها، شیوه‌های مدیریت و روابط رسمی و غیررسمی مربوط می‌شود. تمرکز این تعریف بیشتر بر سطح سازمانی ظرفیت است. به‌گفته مورگان^۶ (۱۹۹۸)، تقویت ظرفیت یک مفهوم گسترده و کل‌نگر است و رابطه نزدیکی میان توسعه منابع انسانی و توسعه ظرفیت وجود دارد. او معتقد است برای اینکه ظرفیت‌سازی مؤثر باشد، باید از فنون اداری فراتر برود تا بتواند در مدت طولانی‌تری پایدار باشد؛ بنابراین، ظرفیت‌سازی به مفهوم پیچیده‌تری نسبت به تقویت ظرفیت در یک سطح خاص تبدیل می‌شود. در این تعریف، تقویت ظرفیت به رویکردها، راهبردها و روش‌های مورد استفاده کنشگران در سطح ملی و یا دینفعان خارجی برای کمک به سازمان‌ها و نظام‌ها برای بهبود عملکردشان اشاره دارد [۱۰].

ظرفیت‌سازی فرایندی است که طی آن افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و جوامع توانایی‌های خود را - چه به‌صورت فردی و چه به‌صورت جمعی - برای تعیین و دستیابی به اهداف، انجام وظایف، حل مسائل و ایجاد ابزارها و شرایط مورد نیاز برای امکان‌پذیر کردن این فرایند، توسعه می‌دهند. این تعریف مستلزم در نظر گرفتن توسعه ظرفیت در چهار سطح است که در شکل ۱ نشان داده شده است. هر سطح نشان‌دهنده سطحی از تجزیه و تحلیل و نقطه ورودی برای برنامه‌های ظرفیت‌سازی است. همان‌طور که توسعه ظرفیت از افراد به سازمان‌ها، بخش‌ها و در نهایت به یک محیط توانمندساز گسترده‌تر گسترش می‌یابد، زمان و منابع مالی مورد نیاز برای انجام ظرفیت‌سازی نیز گسترش یافته و تأثیرات آن نیز افزایش می‌یابد. این تعریف همچنین تأکید می‌کند که ظرفیت‌سازی یک فرایند است و نه یک حالت منفعل و باید بر روی ظرفیت‌های اصلی موجود ایجاد شود. برحسب اینکه توسعه ظرفیت بر افراد، نهادها، شبکه‌ای از نهادها، یا تلاش‌ها برای ایجاد یک محیط اجتماعی توانمندساز متمرکز باشد، آنگاه نیازهای ظرفیت‌سازی و تدوین طرح‌های مناسب و تخصیص زمان و منابع احتمالی مورد نیاز نیز می‌تواند بسیار متفاوت باشد؛ همان‌طور که شکل ۱ نشان می‌دهد، ایجاد یک محیط اجتماعی توانمندساز به‌احتمال زیاد مستلزم صرف یک دوره زمانی طولانی‌تری است، درحالی‌که ارائه مهارت‌ها و دانش خاص به افراد ممکن است با سرعت و با تخصیص هزینه‌های نسبتاً کمتری انجام گیرد [۱۲].

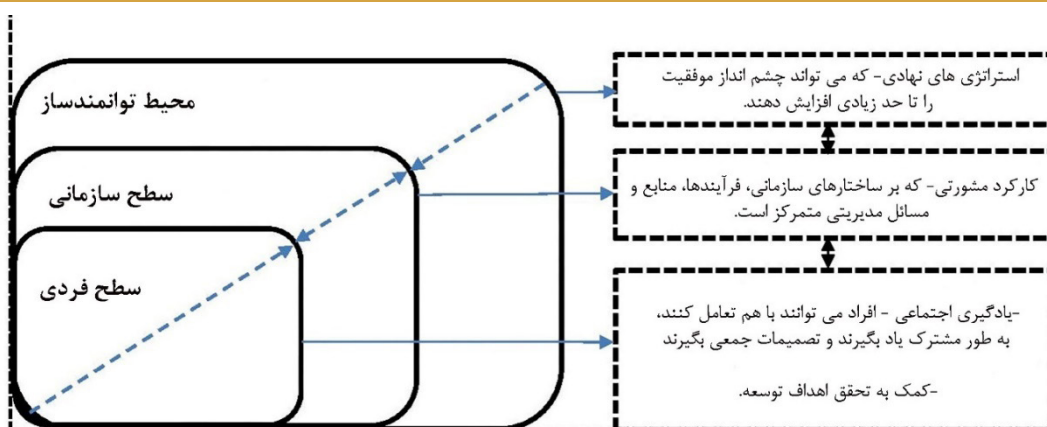
1. Capacity Building
2. Institutional Capacity
3. Institutional Capacity Building
4. Berg
5. Grindle and Hilderbrand
6. Morgan

شکل ۱. چهار سطح ظرفیت‌سازی [۱۳]



ظرفیت‌سازی در سطح فردی به کسب دانش، مهارت و در نتیجه تغییر در نگرش و رفتار اشاره دارد. ظرفیت‌سازی در سطح سازمانی بر ساختارهای سازمانی، فرایندها، منابع و مسائل مدیریتی برای دستیابی به نتایج مؤثر و باکیفیت در زیرساخت‌های موجود تمرکز دارد. پویایی قابل توجهی میان محیط سازمانی، فردی و توانمندساز وجود دارد که در آن سطح سازمانی بر سطح فردی و محیط توانمندساز تأثیر می‌گذارد. طرح‌های سازمانی می‌تواند به تغییر در سطح فردی و محیط توانمندساز نیز کمک کند. در نهایت، محیط توانمندساز، بستر وسیعی را نشان می‌دهد که سازمان و فرد در آن عمل می‌کنند. برخی از عوامل مانند قوانین، شبکه‌های رسمی و غیررسمی، سیاست‌ها و مسائل جهانی بر ایجاد یک محیط توانمندساز تأثیر می‌گذارد. ظرفیت‌سازی یک رویکرد چندسطحی یا نظام‌مند است و بین سطوح مختلف آن وابستگی متقابل وجود دارد؛ بنابراین، بررسی نظام‌مند این سه سطح می‌تواند به شناسایی وضعیت فعلی ظرفیت کمک کند. دیدگاه ظرفیت‌سازی مطابق شکل ۲ نشان می‌دهد که سازمان‌ها باید مسائلی را در نظر گیرند که در یک محیط توانمندساز که در آن فعالیت می‌کنند وجود دارند [۱۳].

شکل ۲. ظرفیت‌سازی: یک چارچوب مفهومی چندسطحی [۱۳]



۵. چیستی ظرفیت نهادی



مفهوم ظرفیت نهادی نیز مانند مفهوم ظرفیت طی سال‌ها دستخوش تغییر شده و معانی و تعاریف متعددی را شامل شده است. معنای این عبارت فراتر از سازمان‌ها به صورت موجودیتی منفرد و نیز وظایف، ساختارها و فرایندهای آنها رفته و به اصطلاحی تبدیل شده که لهان^۱ از آن به عنوان «سرمایه اداری»^۲ یاد می‌کند. ظرفیت نهادی شامل توانمندسازی، سرمایه اجتماعی، محیط توانمندساز و مناسبات قدرت نیز می‌شود. همچنین، تقویت ظرفیت نهادی شامل بهبود همکاری عمودی و افقی و ادغام سازمان‌ها، حمایت از رشد درون‌زا، مدیریت دانش و یادگیری و تقویت محیط توانمندساز (سیاست‌ها و سازوکارهای همکاری) به منظور حمایت و پشتیبانی از اقدامات فردی و جمعی می‌باشد. رهبری نیز می‌تواند به عنوان یکی از ابعاد و جنبه‌های ظرفیت نهادی در نظر گرفته شود [۵]. ظرفیت نهادی به توانایی نهادها در انجام وظایف محوله اشاره دارد. ظرفیت نهادی از دیدگاه رابطه‌ای^۳ بر مسائل مسئولیت‌پذیری سازمان‌ها، کارایی در عملکرد و استفاده از منابع مختلف و پاسخ‌گویی در قبال بهره‌گیری از منابع مختلف موجود تمرکز دارد. دیدگاه کارکردی^۴ نیز درباره ظرفیت نهادی در زمینه‌هایی مانند دسترسی به اطلاعات، اثربخشی و روش‌های ارتباطی، تعادل سازمانی^۵ به منظور تعیین اهداف مورد نظر و بسیج منابع لازم به منظور دستیابی به این اهداف و توانایی اجرای قوانین و دستورالعمل‌ها بکار می‌رود [۱۴]. بنا بر عقیده توما^۶ (۲۰۱۰)، ظرفیت نهادی فراتر از برنامه‌ریزی و ارزیابی است و شامل این موضوع می‌شود که چگونه یک نهاد می‌تواند از تمام منابع موجود خود برای دستیابی به نتایج مورد نظر استفاده نماید [۱۳].

ظرفیت یک نهاد اساساً محصول تعاملات پویا میان سیاست‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر نهاد و افرادی است که نهاد را مدیریت می‌کنند [۱۶]. پژوهشگران بر اهمیت ایجاد ظرفیت نهادی به عنوان سازوکاری تأکید می‌کنند که قابلیت تلاش‌های مشترک را از طریق تولید دانش و منابع ارتباطی و سیاسی افزایش می‌دهد [۱۷]. ظرفیت نهادی را می‌توان توسعه نهادها و منابع انسانی مؤثر و کارآمدی تعریف کرد که توانایی انجام وظایف و تولید نتایج مورد انتظار، شناسایی و حل مسائل مرتبط و ارائه خدمات را به شکلی مطلوب تضمین می‌کند [۱].

ظرفیت نهادی می‌تواند ترتیبات و سازوکارهای سازمانی را برای هماهنگی و همسویی اقدامات چندسطحی دولت (ادغام عمودی) و توانمندسازی جامعه برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری (ادغام افقی)، از طریق کنش جمعی میان نهادهای رسمی و غیررسمی دربرگیرد [۱۸]. ظرفیت نهادی را می‌توان به عنوان محصول نوظهور تعاملات بین کنشگران مختلف درک کرد. ظرفیت نهادی از طریق تعاملات مکرر میان گروهی از کنشگران مختلف ایجاد می‌شود. فرایند ظرفیت‌سازی نهادی معمولاً با تعدادی از کنشگرانی آغاز می‌شود که توسط کنشگران کلیدی گردهم می‌آیند تا چهره‌به‌چهره در یک مدت زمان طولانی با یکدیگر تعامل داشته و توانایی‌های خود را بر روی یک موضوع مشترک مورد نظرشان جهت دهند. تعاملات مکرر به کنشگران اجازه می‌دهد تا روابط حرفه‌ای خود را تقویت کنند یا روابط جدیدی بسازند. کنشگران همچنین ممکن است کنشگران کلیدی دیگری را که منابع و قدرت لازم برای انجام کارها را دارند، شناسایی کرده و درگیر کنند. روابط حرفه‌ای قوی‌تر، مبنایی را برای به اشتراک گذاشتن تجربیات و تولید مشترک دانش فراهم می‌کند که به کنشگران در تدوین برنامه‌هایی برای مواجهه با مسئله مورد نظر کمک می‌کند. اینس و بوهر^۷ (۱۹۹۹) استدلال می‌کنند که یکی از گسترده‌ترین اثرات ظرفیت‌سازی نهادی، یادگیری اجتماعی است. کنشگران درگیر در فرایند ظرفیت‌سازی می‌توانند راهکارهای جدیدی برای حل مسائل مشترک بیابند یا اهداف خود را مجدداً ارزیابی کنند و علایق و مسائل خود را به هم مرتبط سازند. این موضوع می‌تواند در توسعه چشم‌اندازهای راهبردی مشترک ملموس باشد که به تعاملات بیشتر میان کنشگران جهت می‌دهد [۱۹].

ظرفیت نهادی به مثابه توانایی سازمان برای ایجاد و حفظ محیط و روابطی تعریف می‌شود که تسهیل‌کننده و پشتیبان کنش جمعی

1. Lehan
2. Administrative Stock
3. Relational Perspective
4. Functional Perspective
5. Organizational Symmetry
6. Toma
7. Innes and Booher



به منظور تحقق اهداف مورد نظر است. ایجاد یک محیط مولد^۱ با دسترسی به عوامل (نهاده‌های) تولید^۲ از قبیل نیروی انسانی، سرمایه، منابع زیرساختی و فناوریانه و همچنین مهارت‌های کارآفرینانه شروع می‌شود. هر سازمان با بهره‌گیری از این منابع می‌تواند عملکرد مؤثری داشته باشد؛ این امر مستلزم کنترل و بهره‌گیری از مهارت‌های اجتماعی کارکنان در جهت تحقق اهداف سازمان است. برای داشتن محیط کاری مولد و سالم؛ کارکنان و افراد داخل و خارج از سازمان، ضمن همیاری و تشریک مساعی باید همچنین از انگیزه لازم برای همکاری در راستای تحقق اهداف مشترک با پشتیبانی از سوی قواعد حاکم نیز برخوردار باشند. کنش جمعی چیزی نیست که به تنهایی به وجود آید؛ بلکه از سطوح مختلف ظرفیت‌ها و انگیزش مانند مهارت‌های مدیریتی نشئت می‌گیرد که احساس انجام کار تیمی، تعلق‌پذیری یا منافع ناشی از مشارکت را در فعالیتی خاص ایجاد می‌کند؛ بنابراین، از هر زاویه‌ای که به ظرفیت نهادی نگریسته شود، یک نکته همیشه ثابت باقی می‌ماند و آن نکته این است که ظرفیت نهادی پلی میان ابزار و اهداف است که خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌ها را نیز تسهیل می‌کند. به بیان دیگر، هنگامی که نهادی دارای ظرفیت باشد، می‌توان توانایی برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری، ایجاد و حفظ روابط سازنده، حل مسائل و درنهایت توانایی تحقق اهداف مورد نظر را برای آن متصور شد. از دیدگاه عملیاتی، ظرفیت نهادی را می‌توان به سه سطح گسترده تجزیه کرد. اولین مقوله نمایان‌گر عوامل تولید است: یعنی نیروی انسانی، سرمایه، زیرساخت و منابع فناوریانه؛ به عنوان نهاده‌های اصلی لازم برای کارکرد هر سازمان. مورد دوم با قواعد تنظیم‌گر رفتار انسان در درون و بیرون از سازمان مرتبط است. مقوله سوم نیز به شایستگی‌های مدیریتی/اجرایی کارکنان برای سازماندهی و بهره‌گیری از سایر عوامل تولید و توانایی تصمیم‌گیری آنها برای آنچه باید انجام بشود یا نشود، مربوط می‌شود؛ بنابراین، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که هر سازمان تنها در صورتی ظرفیت خواهد داشت که دارای این سطوح از ظرفیت‌های لازم برای دنبال کردن رسالت و دستورکار خود باشد [۲۰]. ظرفیت نهادی به عنوان ترکیبی از سرمایه فکری (منابع دانش)، سرمایه اجتماعی (منابع ارتباطی) و سرمایه سیاسی (بسیج منابع) یاد می‌شود. از نظر فوکودا-پار^۳ (۲۰۰۲) ظرفیت نهادی عبارت است از توانایی انجام کارها، حل مسائل و همچنین تعیین و دستیابی به اهداف. این یک توانایی منحصر به فرد برای هر کشور و جامعه است، اما پژوهشگران پیشنهاد می‌کنند که می‌توان به تعدادی ویژگی‌های ظرفیتی مشترک دست یافت که در سراسر جهان از اعتبار برخوردار باشد [۲۱]. همان‌طور که اشاره شد ظرفیت نهادی تعاریف گوناگونی دارد؛ به عنوان جمع‌بندی این بخش در ادامه به نکات مهم تعاریف مختلف ظرفیت نهادی اشاره می‌شود؛ ظرفیت نهادی یعنی:

- ✓ توانایی نهادها در انجام وظایف محوله؛
- ✓ چگونگی استفاده یک نهاد از تمام منابع موجود برای دستیابی به نتایج حداکثری؛
- ✓ ره‌آورد تعاملات پویا میان سیاست‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر نهاد و کنشگران مختلف؛
- ✓ سازوکاری برای افزایش قابلیت تلاش‌های مشترک از طریق تولید دانش و منابع ارتباطی و منابع سیاسی؛
- ✓ ترتیبات و سازوکارهای سازمانی برای هماهنگی و همسویی اقدامات چندسطحی دولت (ادغام عمودی) و توانمندسازی جامعه برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری (ادغام افقی)، از طریق کنش جمعی میان نهادهای رسمی و غیررسمی؛
- ✓ توانایی سازمان برای ایجاد و حفظ محیط و روابط تسهیل‌کننده و پشتیبان کنش جمعی در جهت تحقق اهداف مورد نظر؛
- ✓ ایجاد ارتباط میان ابزار و اهداف به منظور تسهیل خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌ها؛
- ✓ توانایی انجام کارها، حل مسائل و همچنین تعیین اهداف و دستیابی به آنها؛

۱-۵. اجزا و سطوح ظرفیت نهادی

پژوهشگران مختلفی اجزای ظرفیت نهادی را شامل ظرفیت اداری و ظرفیت سیاسی عنوان کرده‌اند. ظرفیت اداری^۴ به عنوان مجموعه‌ای از مهارت‌های تکنوبوروکراتیک قلمداد می‌شود که برای دستیابی به اهداف رسمی مورد نیاز است. این مفهوم شامل

1. Productive Environment
2. Factors of Production
3. Fukuda-Parr
4. The Administrative Capacity

منابع انسانی و خود سازمان می‌باشد. در منابع انسانی عواملی که حائز اهمیت هستند عبارتند از تنوع و تعداد پست‌های کارکنان، عوامل سازمانی و رویه‌ای که مواردی چون استخدام، ترفیع، حقوق و رتبه‌بندی را تنظیم می‌کند، آموزش منابع انسانی، نظام‌های پاداش و تنبیه، ظرفیت فردی کنشگران مسئول از نظر انگیزه، دانش / ادراک و مهارت‌های مورد نیاز. در عامل سازمان، به دسترسی به منابع مالی مورد نیاز برای انجام وظایف، مسئولیت‌ها، اهداف و کارکردهای سازمان، ساختار و توزیع وظایف و مسئولیت‌ها توجه می‌شود. از جمله موارد دیگری که در ظرفیت اداری در نظر گرفته می‌شود عبارتند از تشکیلات و اختیارات قانونی به منظور سازگار کردن نهادهای دیگر با برنامه‌های سازمان مورد نظر، نظام‌های مدیریتی برای بهبود انجام وظایف و کارکردهای خاص، شیوه‌های هماهنگی و همکاری در ارتباطات میان‌سازمانی، نوع و ویژگی‌های سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌هایی که در سازمان تدوین شده و به کار گرفته می‌شود و همچنین قوانینی که از اهمیت بالایی برخوردار است [۷]. ظرفیت سیاسی^۱ شامل کنش متقابل سیاسی میان کنشگران دولتی و نظام سیاسی با بخش‌های اجتماعی-اقتصادی و افرادی است که در عرصه بین‌المللی فعالیت دارند. ساختار این کنش متقابل براساس قوانین و استانداردهای مشخصی ایجاد می‌شود. سه مؤلفه مهم در این زمینه وجود دارند که عبارتند از: الف) مشارکت سیاسی که به معنای این است که چه کسانی چگونه در این فرایند مشارکت دارند، ب) مذاکره که عبارت است از خواست و اراده سیاسی میان کنشگران و روشی که برای مذاکره برمی‌گزینند و ج) جنگ قدرت به این معنا که کنشگران تا چه اندازه توزیع قدرت موجود را می‌پذیرند. گفتنی است که هر دو بعد ظرفیت نهادی در سطوح خرد، میانی و کلان سازمانی وجود دارند؛ اما شدت این دو بعد در این سطوح با یکدیگر تفاوت دارد [۷].

شکل ۳. مؤلفه‌ها و سطوح ظرفیت نهادی [۷]

ظرفیت سیاسی		
ظرفیت اداری		
سطح خرد فردی	سطح میانی سازمان	سطح کلان محیط

همان‌طور که در شکل ۳ مشاهده می‌شود، اجزای ظرفیت نهادی شامل ظرفیت اداری و ظرفیت سیاسی به سه سطح خرد، میانه و کلان تقسیم می‌گردد که در ادامه به توضیح آنها پرداخته می‌شود:



۱ سطح خرد ظرفیت نهادی

سطح خرد همه متغیرهای کمی و کیفی را در بر می‌گیرد که عملکرد کارکنان را در سازمان تعیین می‌کند؛ این متغیرها شامل مهارت‌ها و شایستگی‌ها، میزان انگیزه، سطوح آموزشی، وجود مشوق‌ها و نیروی انسانی مورد نیاز است. در این سطح، ظرفیت اداری حضور چشمگیری دارد. با این وجود، هرچقدر هم که عامل انسانی از اهمیت بالایی برای موفقیت یک اقدام یا پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها برخوردار باشد، اما عملکرد آن برای دستیابی به سطح مناسبی از ظرفیت نهادی کافی نیست؛ بنابراین، این سطح به‌طور گسترده‌ای با سایر سطوح مرتبط است [۷].

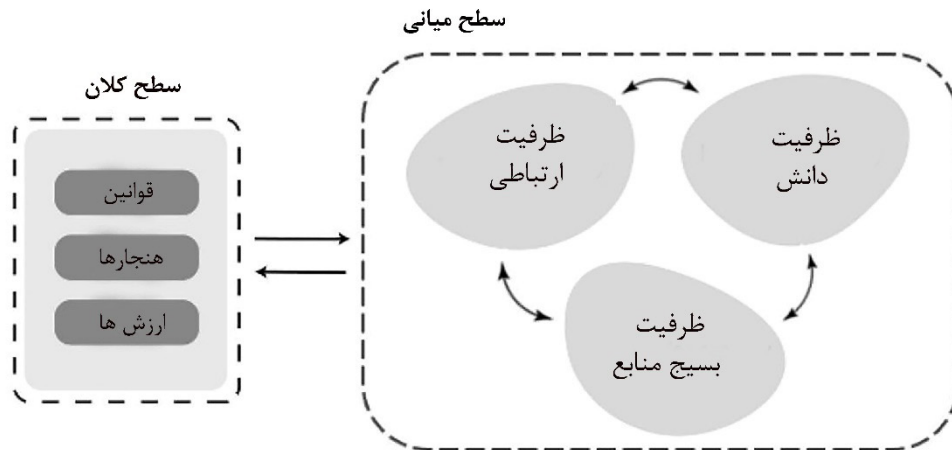
۲ سطح میانی ظرفیت نهادی

حل نظام‌مند مسائل مستلزم ایجاد ظرفیت نهادی است که توسعه راهبردی حل جمعی مسائل پیچیده، از جمله توسعه دانش، تبادل منابع و اشتراک‌گذاری ابزارها را ممکن می‌سازد. این موضوع شامل توانایی یک سازمان در سطح میانی برای انجام کار از طریق نظامی از قوانین، هنجارها و ارزش‌ها برای اجرای راه‌حل‌های ممکن از طریق مشارکت در تصمیم‌گیری و اجرا؛ پیروی از سیاست‌ها و مقررات دولتی و مشارکت فعالانه در حل مسائل و نوآوری‌های فردی یا جمعی است. سه عنصر ظرفیت نهادی در سطح میانی عبارتند از: ظرفیت ارتباطی، دانش و بسیج منابع. این ظرفیت‌ها نباید به‌عنوان دارایی‌های موجود در نظر گرفته شوند، بلکه باید نمایان‌گر نیرویی باشد که در بستر تعاملی استفاده از آن تولید می‌شود [۲۲]. سطح میانی بر سازمان و در نتیجه بر ظرفیت مدیریتی آن متمرکز است. این امر به‌طور مستقیم به‌وجود مأموریت و رسالت‌های مشخص و سازگار با یکدیگر، تأمین منابع مادی لازم، توسعه فنون مناسب مدیریتی برای دستیابی به اهداف، رهبری، فرهنگ سازمانی، نظام‌های ارتباطی و هماهنگی و ساختارهای مدیریتی مربوط می‌شود. در سطح میانی هر دو بعد ظرفیت اداری و ظرفیت سیاسی وجود دارد، اما ظرفیت اداری ارتباط بیشتری با این سطح دارد. عملکرد سازمان نه تنها به افراد بستگی دارد بلکه به عرصه نهادی کشور نیز مربوط می‌گردد؛ به همین دلیل است که این سطح ارتباط مستقیمی با سطح کلان دارد [۷].

۳ سطح کلان ظرفیت نهادی

سطح کلان به نهادها و محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی اشاره دارد که بخش عمومی در چارچوب آن قرار می‌گیرد. فعالیت‌های مربوط به این سطح به قواعد بازی نظام اقتصادی و سیاسی مربوط است که بخش دولتی، تغییرات قانونی و سیاسی، اصلاح قانون اساسی و ... را اداره می‌کند [۷]. همان‌طور که در شکل ۴ نشان داده شده سطح کلان؛ سیاست‌ها، قوانین و هنجارهایی را تشکیل می‌دهد که با محدود کردن یا تشویق مستقیم کنشگران برای پیروی از این اهداف در کوتاه‌مدت، یا با شکل دادن غیرمستقیم قابلیت‌های کنشگران برای رفع موانع انطباق با این اهداف و هنجارها، در بلندمدت کنش‌ها را هدایت می‌کند [۲۲]. در سطح کلان ظرفیت سیاسی در درجه اول قرار دارد، اما ظرفیت اداری که ارتباط کمتری با این سطح دارد نیز در آن مطرح می‌شود؛ زیرا منابع و سازمان‌ها در یک زمینه نهادی گسترده‌تر وجود دارند. تحلیل ظرفیت نهادی بخش عمومی از سطح فردی آغاز می‌شود. با این وجود، آنچه در این سطح رخ می‌دهد تحت تأثیر سایر سطوح قرار دارد به این صورت که ظرفیت نهادی آشکارا تحت تأثیر سیاست قرار دارد و برعکس [۷].

شکل ۴.۴. ارتباط میان سطح کلان و سطح میانی ظرفیت نهادی [۲۲]



بنابراین نتیجه‌ای که گرفته می‌شود این است که ظرفیت نهادی نه تنها به وجود سازمان‌های اداری منسجم و متخصصان آماده و بانگیزه (ظرفیت اداری)، بلکه به عملکرد و مشارکت کنشگران سیاسی-اجتماعی درگیر (ظرفیت سیاسی) بستگی دارد. به عبارتی، ظرفیت اداری و ظرفیت سیاسی، سنگ بنای ساختاری ظرفیت نهادی است. به همین دلیل است که در هر ارزیابی از ظرفیت نهادی باید این دو مؤلفه را در نظر داشت.

۲-۵. ظرفیت نهادی در بخش عمومی دولتی

جریان‌های نظریه‌های مختلف نهادی به منابع قابل توجهی در مدیریت دولتی تبدیل شده‌اند؛ چراکه این نظریه‌ها، نهادهای عمومی را از طریق سه زاویه مختلف به‌عنوان: ارکان نظم سیاسی، نتایج ارزش‌های اجتماعی و نظام‌های اجتماعی خودساخته در نظر می‌گیرند، آنها عرصه‌های قابل توجهی برای بحث‌های دانشگاهی بوده و همچنین اصولی کاربردی را ارائه می‌دهند [۲۳]. بخش‌های عمومی از ظرفیت نهادی بالایی برخوردار هستند تا بتوانند وظایف خود را با موفقیت انجام داده و خدمات عمومی را به شکل مطلوب‌تری به شهروندان ارائه دهند. دستیابی به اهداف توسعه‌ای دولت مستلزم درک مشخصی از ظرفیت افراد و سازمان‌ها و همچنین طیف وسیعی از عواملی است که بر عملکرد آنها تأثیر می‌گذارد. ظرفیت نهادی قوی برای موفقیت هر فعالیت توسعه‌ای و ارائه خدمات مؤثر در بخش دولتی ضروری به‌نظر می‌رسد. بدون ظرفیت نهادی، یکپارچگی دستاوردهای توسعه محقق نمی‌شود و هرگونه حرکت توسعه‌ای بدون وجود بنیانی قوی در حد توهم باقی بماند. این امر جدای از ظرفیت‌های موجود و آسیب‌پذیری در برابر چالش‌های مهم و پیچیده‌ای است که جهان امروزی با آن مواجه است [۱]. به‌طور کلی، برای ارزیابی ظرفیت یک سازمان بخش عمومی، باید به ظرفیت‌ها در سطح فردی، در سطح سازمانی و در سطح بین‌سازمانی در شبکه‌های حکمرانی در چارچوب جامعه توجه کرد که این امر شامل ترتیباتی می‌شود که سازمان دولتی بخشی از آن است. لازم به توضیح است که سطح فردی در سطح خرد، سطح سازمانی در سطح میانی و سطح شبکه در سطح کلان ظرفیت نهادی جای می‌گیرد. در جدول ۱ این سه سطح به‌صورت مختصر توضیح داده شده است [۲۴].



جدول ۱. سطوح ظرفیت [۲۴]

ویژگی‌ها و قابلیت‌های افراد درگیر در یک حوزه و روابط آنها	سطح فردی
سیاست‌ها، قوانین و راهبردهای سازمانی و فعالیت‌های مدیریتی که رفتار (درون و بین‌سازمانی) را ساختار می‌دهد.	سطح سازمانی
ویژگی‌های تریبیت میان‌سازمانی، مقررات همکاری شبکه و قوانین نهادی که تعامل بین کنشگران را در یک نظام خاص شکل می‌دهد.	سطح شبکه

۱-۲-۵. چارچوب ظرفیت نهادی کوهن

کوهن^۱ (۱۹۹۵) ظرفیت بخش دولتی به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه را به‌منظور برنامه‌ریزی و اجرای وظایف بخش دولتی یکی از مهم‌ترین اولویت‌ها در عرصه مدیریت دولتی می‌داند و بر همین اساس ظرفیت‌سازی در بخش دولتی را تقویت قابلیت مدیران مربوطه در اهداف عمومی دولت برای برنامه‌ریزی، اجرا، مدیریت یا ارزیابی خط‌مشی‌ها، راهبردها یا برنامه‌هایی تعریف می‌کند که برای تأثیرگذاری بر شرایط اجتماعی در جامعه طراحی شده است. براساس این تعریف چارچوبی برای ظرفیت‌سازی در بخش دولتی ارائه می‌دهد که شامل موارد زیر است [۲۵]:

۱ ظرفیت نیروی کار: با توجه به منابع محدود و مسائل مربوط به ارتقای عملکرد دولت باید به ایجاد ظرفیت در سطوح خاص کارکنان پرداخت. کشورهای در حال توسعه به افزایش تعداد کارکنان باقابلیت بالا نیاز دارند تا بتوانند کارکردها و وظایف‌شان را به‌درستی انجام دهند. این وظایف شامل این موارد هستند:

۱. تعریف چشم‌اندازهای بلندمدت برنامه‌ریزی ملی که منجر به توسعه پایدار می‌شوند،
۲. تدوین سیاست‌های مناسبی که به اثرات روندهای اقتصادی جهانی و منطقه‌ای پاسخ می‌دهند،
۳. رویارویی با گسترش سریع نظام‌های پیچیده اطلاعاتی،
۴. جذب و بهره‌مندی از منابع کمک‌های بین‌المللی که محدود هستند،
۵. اجرا و مدیریت مؤثر پروژه‌ها و برنامه‌هایی که سیاست‌های اتخاذ شده را اجرایی می‌کنند،
۶. کمک به کارآفرینان بخش خصوصی و شرکت‌ها به‌منظور شناسایی، جذب و انطباق با فناوری‌های جدیدی که محرک رشد هستند.

۲ تعیین مراحل ظرفیت‌سازی: دومین بعد این چارچوب به تعیین مراحل عملی مهم در نهادهای بخش عمومی می‌پردازد که برای ایجاد ظرفیت منابع انسانی انجام می‌شوند. این مراحل عبارتند از:

۱. پیش‌بینی، برنامه‌ریزی و حمایت از نیازهای نیروی انسانی،
۲. استخدام نیرو برای خدمات عمومی به‌منظور برطرف کردن نیازهای نهادهای مختلف،
۳. مدیریت و استفاده مؤثر از کارکنان جدید و ماهر،
۴. آموزش و به‌روزرسانی مهارت‌ها از طریق تدوین برنامه‌های ضمن خدمت،
۵. ترویج خدمات عمومی مطلوب از طریق راهبردها و قوانین مرتبط.

۳ ظرفیت آموزشی: سومین بعد چارچوب بر اهمیت شناسایی نهادهای خارجی تأکید دارد تا ظرفیت منابع انسانی را ارتقا دهد. شاید مهم‌ترین وجه این بعد آموزش باشد که شامل نهادهای آموزشی دولتی می‌شود؛ این مؤسسه‌ها بسیار مهم و حیاتی هستند؛ زیرا اکثر کارکنان ماهر و متخصص بخش عمومی در این نهادها آموزش می‌بینند. آنها همچنین آموزش‌های تخصصی ضمن خدمت نیز در نهادها و دانشگاه‌های دولتی دریافت می‌کنند. کیفیت آموزش و همچنین کمیت خروجی در این مراکز آموزشی به مدیریت خوب و منابع کافی و مناسب بستگی دارد.

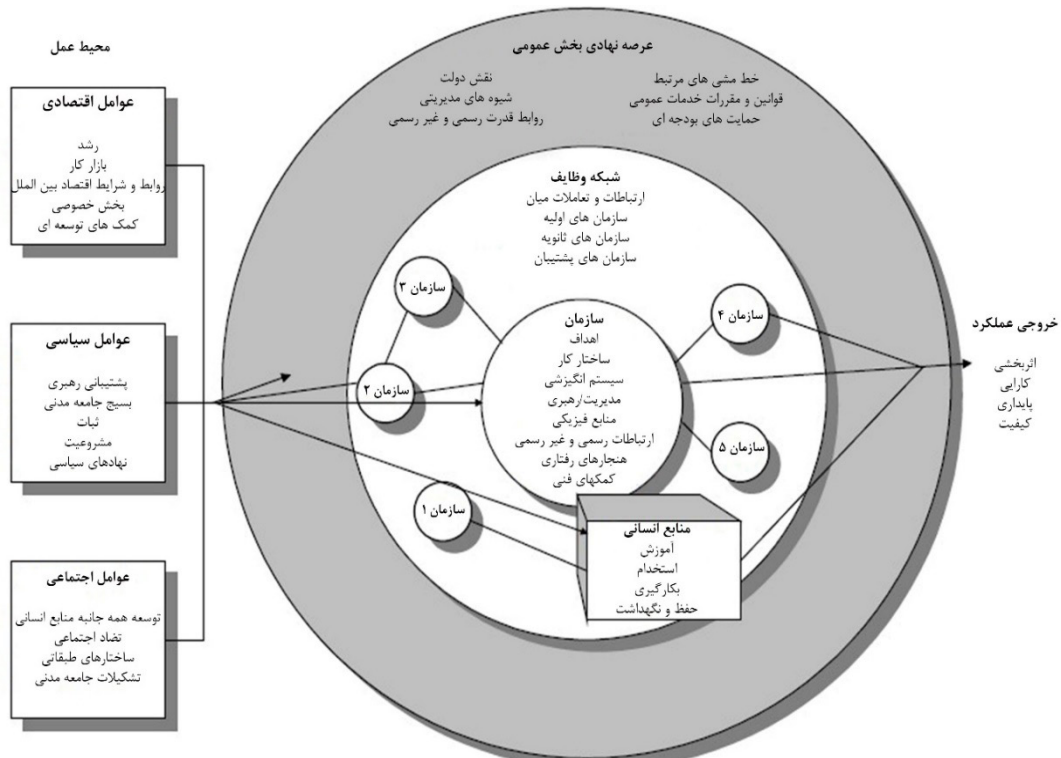
۴ **پشتیبانی نهادی و نظام‌های بیرونی:** نهادهای بخش دولتی که وظیفه برنامه‌ریزی، تدوین خط‌مشی‌ها و پیاده‌سازی کارکردها را برعهده دارند به نهادها، منابع و نظام‌های خارجی به‌منظور ظرفیت‌سازی نیاز دارند؛ که این امر به‌وجود نظام‌های اطلاعات و ارتباطاتی و همکاری نهادی خارجی و منابع بودجه‌ای و مالی خارجی برای حمایت از ظرفیت‌سازی بستگی دارد.

۵ **عوامل محیطی مربوط به وظایف بخش عمومی:** بعد نهایی که در چارچوب ظرفیت‌نهادی کوهن ارائه شده به بررسی طیفی از عوامل محیطی مربوط به وظایف بخش دولتی می‌پردازد که بر تلاش‌های نهادی برای انجام وظایف آنها تأثیر می‌گذارد. این عوامل به‌طور عمده خارج از کنترل نهادهای بخش دولتی هستند. مهم‌ترین این عوامل عبارتند از: رشد اقتصادی، درآمد دولت، برنامه‌های ملی و اولویت‌های تخصیص بودجه، قوانین و مقررات بخش دولتی، برنامه‌ها و اولویت‌های بخش آموزشی و عوامل سیاسی ملی و فشارهای اجتماعی.

۲-۲-۵. چارچوب ظرفیت‌نهادی گریندل و هیلدربرند

گریندل و هیلدربرند^۱ (۱۹۹۷) با الهام از رویکرد سه‌سطحی برنامه توسعه سازمان ملل متحد و با بیان جزئیات بیشتر به این نکته اشاره کرده‌اند که می‌توان عوامل مؤثر بر ظرفیت‌نهادی عمومی را با دسته‌بندی این عوامل در پنج بعد مختلف مطابق شکل ۵ تجزیه و تحلیل کرد. این ابعاد شامل محیط اقدام و عمل، عرصه نهادی بخش دولتی، شبکه وظایف، بعد سازمان‌ها و منابع انسانی می‌شود که توانایی سازمان‌ها را برای دستیابی به اهدافشان تحت تأثیر قرار می‌دهد. همان‌طور که این شکل نشان می‌دهد، ابعاد ظرفیت‌نهادی به‌صورت تعاملی و پویا هستند [۲۶].

شکل ۵. پنج بعد ظرفیت‌نهادی در بخش دولتی [۲۶]



1. Grindle and Hilderbrand



۱. محیط عمل: محیط عمل؛ عوامل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را شامل می‌شود که در آن سازمان‌ها فعالیت‌های خود را انجام می‌دهند. انجام وظایف سازمان‌ها می‌تواند به‌طور قابل‌توجهی تحت تأثیر شرایط محیط عمل مانند ساختار و نرخ رشد اقتصادی، میزان ثبات سیاسی و مشروعیت دولت و ویژگی‌های منابع انسانی یک کشور باشد. انجام هرگونه مداخله برای بهبود شرایط در محیط عمل، زمان زیادی را برای حصول نتایج مطلوب نیاز دارد؛ زیرا این مداخلات سعی در تغییر ساختارهای اساسی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جامعه دارد.

۲. عرصه نهادی بخش دولتی: عرصه نهادی بخش دولتی مواردی همچون قوانین و رویه‌های تعیین شده برای مقامات دولتی، منابع مالی که دولت باید براساس آن فعالیت‌های خود را انجام دهد، مسئولیت‌هایی که دولت در قبال طرح‌های توسعه‌ای برعهده می‌گیرد، خط‌مشی‌های مرتبط و ساختارهای نفوذ رسمی و غیررسمی را شامل می‌شود که بر نحوه عملکرد بخش دولتی تأثیر می‌گذارد. این عرصه می‌تواند انجام وظایف خاصی را محدود و یا تسهیل کند.

۳. شبکه وظایف: به مجموعه‌ای از سازمان‌ها اطلاق می‌شود که در انجام وظیفه‌ای خاص ایفای نقش می‌کنند. عملکرد مؤثر هر سازمان تحت تأثیر شبکه‌هایی از سازمان‌ها قرار دارد که ارتباطات و هماهنگی را میان چند سازمان تسهیل کرده و موجب می‌شود یک سازمان مشخص در داخل شبکه بتواند مسئولیت‌های خود را به‌طور مؤثر انجام دهد. شبکه‌ها می‌توانند از سازمان‌های داخل و خارج از بخش دولتی، از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد و غیردولتی (NGO) و سازمان‌های بخش خصوصی تشکیل شوند. سازمان‌های اولیه نقشی محوری در انجام یک وظیفه مشخص دارند، سازمان‌های ثانویه برای کار سازمان‌های اولیه ضروری هستند و سازمان‌های پشتیبان، خدمات یا پشتیبانی مهمی را ارائه می‌دهند که انجام یک کار را برای سازمان مربوطه تسهیل و امکان‌پذیر می‌کند. برای مثال، در فرایند تدوین بودجه، دفتر بودجه وزارت دارایی یک سازمان اولیه برای تهیه بودجه به‌شمار می‌رود؛ واحد کلان اقتصادی یا آماری در بانک مرکزی سازمان ثانویه است که ورودی‌های مهمی را برای سازمان بودجه فراهم می‌کند و واحد آموزش کامپیوتر از یک مؤسسه آموزشی می‌تواند در نقش یک سازمان پشتیبان باشد.

۴. سازمان‌ها: سازمان‌ها اجزای سازنده شبکه وظایف هستند و به‌دلیل موقعیت مناسبی که در شبکه دارند معمولاً بیشتر پژوهش‌های مسئله‌یابی بر روی آنها انجام می‌شود. ساختارها، فرایندها، منابع و سبک‌های مدیریت سازمان‌ها بر نحوه تعیین اهداف و ساختار کار، تعریف روابط قدرت و ارائه ساختارهای انگیزشی اثر می‌گذارد. این عوامل عملکرد سازمان را ارتقا داده یا آن را محدود می‌سازد؛ زیرا بر خروجی سازمانی تأثیر گذاشته و رفتار افرادی را شکل می‌دهد که در آن سازمان کار می‌کنند.

۵. منابع انسانی: بعد پنجم ظرفیت بر چگونگی آموزش منابع انسانی و جذب مشاغل بخش عمومی و به‌کارگیری و حفظ و نگهداشت افراد در چنین مشاغلی متمرکز است. این بعد به‌ویژه بر استعداد‌های مدیریتی، حرفه‌ای و فنی و میزان تأثیر آموزش و مسیرهای شغلی بر عملکرد کلی تمرکز دارد.

۳-۲-۵. چارچوب ظرفیت نهادی باتلی و لاربی^۶

یکی از راه‌های شناسایی عواملی که بر ظرفیت نهادی در بخش عمومی تأثیر می‌گذارد، این است که مجموعه‌ای از دواير متحدالمرکز از سازمان موردنظر به سازمان‌های خاصی که بیشتر بیرونی هستند در نظر گرفته شود؛ یعنی از روابط بین‌سازمانی تا عملکردهای مدیریتی و سیاسی و تأثیر شرایط اجتماعی، سیاسی، قانونی و اقتصادی در مقیاسی گسترده‌تر مورد توجه قرار گیرد. در این رویکرد سه سطح تحلیل مطابق شکل ۶ وجود دارد که این رویکرد بر اهمیت تناسب میان این سطوح تأکید می‌کند. توسعه مهارت‌ها یا اصلاحات سازمانی ممکن است اغلب در یک سازمان خاص اتفاق بیفتد، اما به‌دلیل نادیده گرفتن بستر عملیاتی که افراد و سازمان‌ها باید در آن فعالیت کنند به‌عنوان مثال؛ قوانین خدمات کشوری، فشارهای سیاسی، انتظارات عمومی و وضعیت

1. Action Environment
2. Institutional Context of the Public Sector
3. Task Network
4. Organizations
5. Human Resources
6. Batley & Larbi

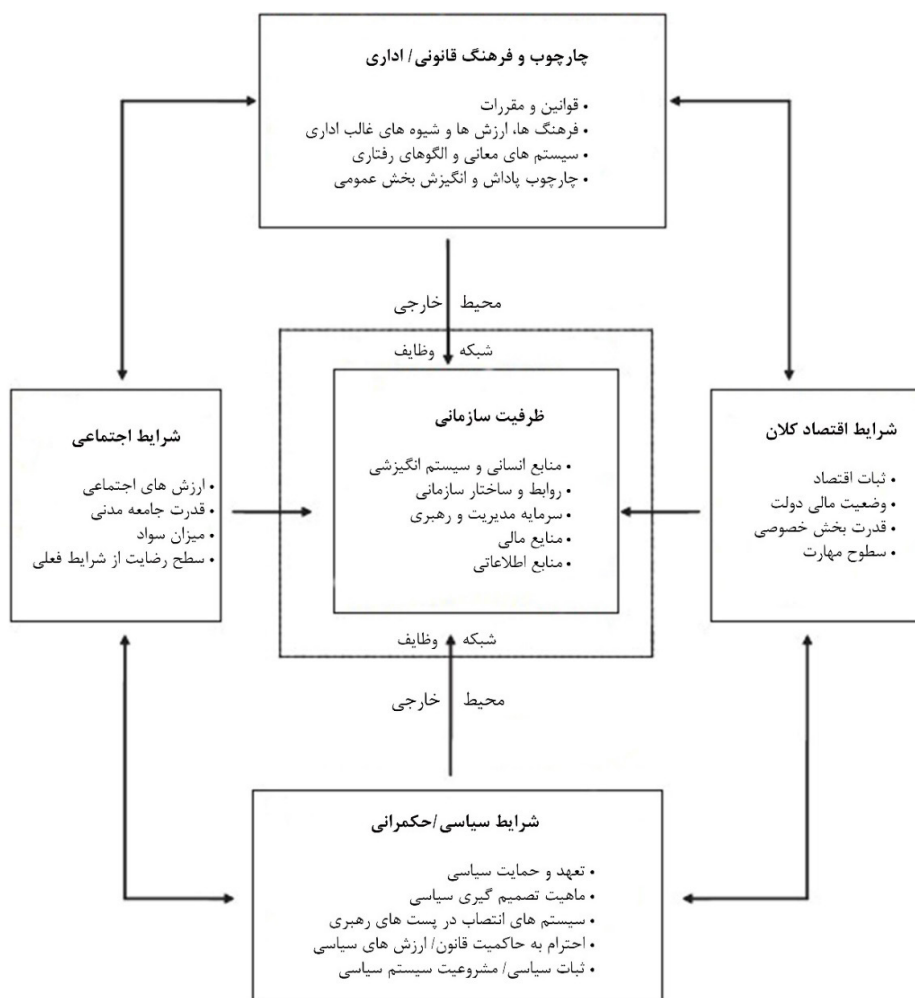
اقتصادی شکست می‌خورند. مسئله تناسب؛ این موضوع را مطرح می‌کند که سازمان‌ها باید ترتیبات و مهارت‌های سازمانی خود را با محیط‌های سازمانی در حال تغییر به‌عنوان مثال با تغییرات فناورانه، خواسته‌های عمومی و شرایط اقتصادی تطبیق دهند؛ بنابراین نیازهای ظرفیت ثابت نیستند و به‌طور مداوم و متناسب با شرایط بستر تغییر می‌کنند [۲۷].

سطح اول؛ شامل جنبه‌هایی از ظرفیت نهادی است که درون سازمانی بوده و عبارتند از: ۱. منابع انسانی، مهارت‌ها و نظام‌های انگیزشی، ۲. ترتیبات سازمانی و اداری شامل ساختارهای تصمیم‌گیری و کنترل، رویه‌ها، روابط قدرت، توزیع وظایف و مسئولیت‌ها، سبک مدیریت و رهبری، ۳. تجهیزات داخلی سازمان، سرمایه و منابع مالی.

سطح دوم؛ ترتیباتی است که از طریق آن نهادها در درون شبکه سازمان‌ها هماهنگ می‌شوند تا با هم یک وظیفه مشخص را انجام دهند، سؤالی که در این سطح مطرح می‌شود این است که آیا نقش‌ها، جریان‌های تصمیم‌گیری و امور مالی این سازمان‌ها در مسئله‌ای خاص با یکدیگر همسو هستند یا متناقض.

سطح سوم؛ محیط سازمانی گسترده‌تری را در نظر می‌گیرد که بر چگونگی بسیج و استقرار ظرفیت فردی و سازمانی تأثیر می‌گذارد (یعنی آن را ممکن یا محدود می‌کند). این سطح شامل موارد زیر است: ۱. بستر نهادی دستگاه‌های دولتی مانند قوانین و مقررات خدمات کشوری و نحوه اعمال کنترل سیاسی بر مدیریت دولتی، ۲. بستر وسیع‌تر شامل وضعیت اقتصاد کلان، قدرت جامعه مدنی و بخش خصوصی، ثبات نظام سیاسی، تغییرات فناورانه، چارچوب‌های قانونی و نحوه اجرای آن.

شکل ۶. چارچوب تحلیل ظرفیت در بخش دولتی [۲۷]





به‌عنوان جمع‌بندی این بخش چارچوب‌های ظرفیت‌های نهادی در بخش دولتی در قالب جدول ۲ تلخیص و یکپارچه می‌شود.

جدول ۲. جمع‌بندی چارچوب‌های ظرفیت‌های نهادی در بخش عمومی

عنوان	سطوح	ابعاد
چارچوب ظرفیت‌های نهادی کوهن	ظرفیت نیروی کار	<ul style="list-style-type: none"> ایجاد ظرفیت و افزایش قابلیت نیروی کار به‌منظور انجام کارکردها و وظایف‌شان در مواردی متعددی همچون: -تعریف چشم‌اندازهای بلندمدت -تدوین سیاست‌های مناسب به‌منظور پاسخ به اثرات روندهای اقتصادی جهانی و منطقه‌ای -رویاریابی با گسترش سریع نظام‌های پیچیده اطلاعاتی -جذب و بهره‌مندی از انواع منابع بین‌المللی -اجرا و مدیریت مؤثر پروژه‌ها و برنامه‌ها به‌منظور اجرایی کردن سیاست‌های اتخاذ شده -کمک به کارآفرینان بخش خصوصی و شرکت‌ها به‌منظور شناسایی، جذب و انطباق با فناوری‌های جدید
	تعیین مراحل ظرفیت‌سازی (ایجاد ظرفیت منابع انسانی)	<ul style="list-style-type: none"> -پیش‌بینی، برنامه‌ریزی و حمایت از نیازهای نیروی انسانی -استخدام نیرو برای خدمات عمومی به‌منظور برطرف کردن نیازهای نهادی مختلف -مدیریت و استفاده مؤثر از کارکنان جدید و ماهر -آموزش و به‌روزرسانی مهارت‌ها از طریق تدوین برنامه‌های ضمن خدمت -ترویج خدمات عمومی جذاب از طریق رهبری، راهبردها و قوانین
	ظرفیت آموزشی	<ul style="list-style-type: none"> -وجود نهادهای آموزش دولتی -مدیریت خوب و منابع کافی و مناسب برای آموزش
	پشتیبانی نهادی و نظام‌های خارجی	<ul style="list-style-type: none"> -وجود نهادها، منابع و نظام‌های خارجی به‌منظور ظرفیت‌سازی -وجود نظام‌های اطلاعاتی، ارتباطات و نظام‌های همکاری نهادی خارجی -منابع بودجه‌ای و مالی برای حمایت از ظرفیت‌سازی
	عوامل محیطی مربوط به وظایف بخش دولتی	<ul style="list-style-type: none"> -رشد اقتصادی -درآمد دولت -برنامه‌های ملی و اولویت‌های تخصیص بودجه -قوانین و مقررات بخش دولتی -برنامه‌ها و اولویت‌های بخش آموزشی -عوامل سیاسی -فشارهای اجتماعی

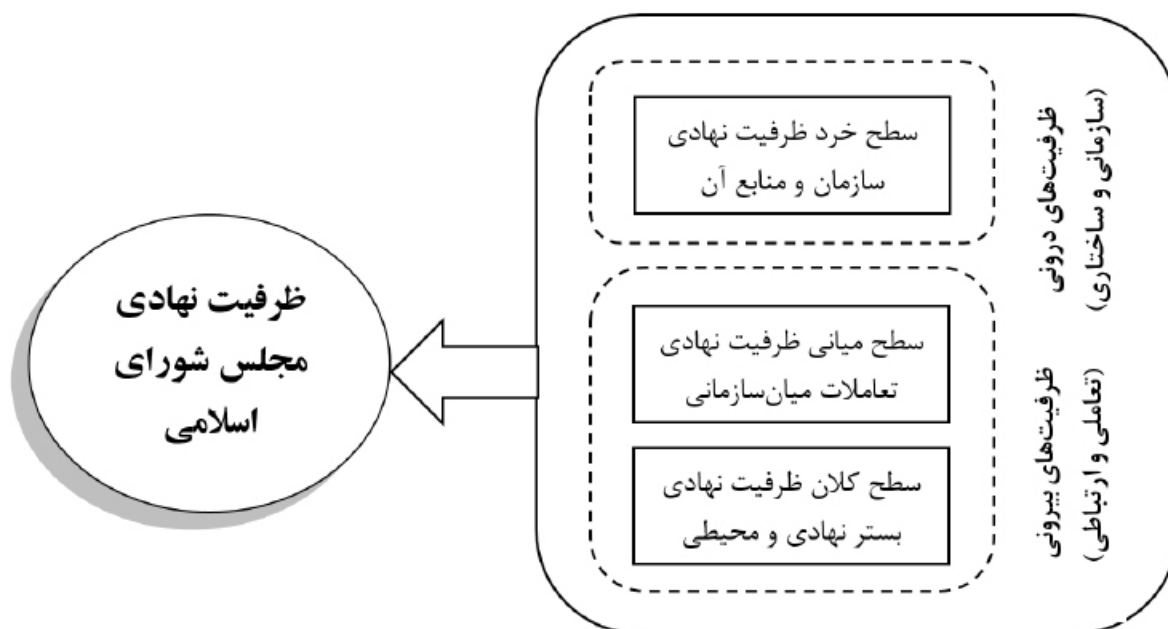
عنوان	سطوح	ابعاد
چارچوب ظرفیت نهادی گریبند	محیط عمل	عوامل اقتصادی (شامل: رشد، بازار کار، روابط و شرایط اقتصاد بین‌الملل، بخش خصوصی، کمک‌های توسعه‌ای) عوامل سیاسی (شامل: پشتیبانی رهبری، بسیج جامعه مدنی، ثبات، مشروعیت، نهادهای سیاسی) عوامل اجتماعی (شامل: توسعه همه‌جانبه منابع انسانی، تضاد اجتماعی، ساختارهای طبقاتی، تشکیلات جامعه مدنی)
	عرصه نهادی	<ul style="list-style-type: none"> - خطمشی‌ها - قوانین و مقررات خدمات عمومی - حمایت‌های بودجه‌ای - نقش دولت - شیوه‌های مدیریتی - روابط قدرت رسمی و غیررسمی
	شبکه وظایف	ارتباطات و تعاملات میان سازمان‌های اولیه و ثانویه و پشتیبان
	سازمان	<ul style="list-style-type: none"> - اهداف - ساختار کار - نظام انگیزشی - مدیریت / رهبری - منابع فیزیکی - ارتباطات رسمی و غیررسمی - هنجارهای رفتاری - کمک‌های فنی
	منابع انسانی	<ul style="list-style-type: none"> - آموزش - استخدام - به‌کارگیری - حفظ و نگهداشت
چارچوب ظرفیت نهادی باطنی	درون‌سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> - منابع انسانی، مهارت‌ها و نظام‌های انگیزشی - ترتیبات سازمانی و اداری شامل ساختارهای تصمیم‌گیری و کنترل، رویه‌ها، روابط قدرت، توزیع وظایف و مسئولیت‌ها، سبک مدیریت و رهبری - تجهیزات داخلی سازمان، سرمایه و منابع مالی
	میان‌سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> - ترتیبات هماهنگی نهادها در شبکه سازمانی - مشخص کردن همسویی یا تناقض نقش‌ها، جریان تصمیم‌گیری‌ها و امور مالی این سازمان‌ها در مسئله‌ای خاص
	محیط سازمانی	شرایط اقتصاد کلان (شامل: ثبات اقتصادی، وضعیت مالی دولت، قدرت بخش خصوصی، سطوح مهارت) شرایط اجتماعی (شامل: ارزش‌های اجتماعی، قدرت جامعه مدنی، میزان سواد، سطح رضایت از شرایط فعلی) شرایط سیاسی / حکمرانی (تعهد و حمایت سیاسی، ماهیت تصمیم‌گیری سیاسی، نظام‌های انتصاب در پست‌های مدیریتی، احترام به حاکمیت قانون / ارزش‌های سیاسی، ثبات سیاسی / مشروعیت نظام سیاسی)
		چارچوب و فرهنگ قانونی / اداری (شامل: قوانین و مقررات، فرهنگ‌ها، ارزش‌ها و شیوه‌های غالب اداری، نظام‌های معانی و الگوهای رفتاری، چارچوب پاداش و انگیزش بخش دولتی)

مأخذ: بر اساس یافته‌های تحقیق.

۶. وضعیت‌شناسی و بررسی چالش‌های ظرفیت‌سازی نهادی قانونگذاری در ایران

در این بخش با توجه به جمع‌بندی مبانی نظری ظرفیت‌سازی نهادی مطابق شکل ۷ به تبیین آسیب‌شناسی و چالش‌های ظرفیت‌سازی نهادی قانونگذاری در کشور پرداخته می‌شود. به این منظور با توجه به ادبیات ظرفیت‌سازی نهادی که ناظر بر سه سطح خرد، میانی و کلان است؛ چالش‌ها و آسیب‌های مجلس شورای اسلامی از منظر ظرفیت‌سازی نهادی در دو بعد ظرفیت‌های درونی و بیرونی دسته‌بندی می‌شود و چالش‌های ظرفیت‌سازی درونی، سطح خرد ظرفیت‌سازی نهادی را شامل می‌شود که عوامل سازمانی و ساختاری و انواع منابع سازمانی را دربرمی‌گیرد و ظرفیت‌های بیرونی به سطح میانی و کلان ظرفیت‌سازی نهادی اشاره دارد که تعاملات میان‌سازمانی و بستر نهادی و محیطی را شامل خواهد شد.

شکل ۷. چارچوب مفهومی پیشنهادی تحقیق برای تبیین چالش‌ها و راهکارها



مأخذ: همان.

متناسب با هر کدام از سطوح ظرفیت‌سازی نهادی مجلس شورای اسلامی (سطح خرد، میانی و کلان) می‌توان چالش‌ها و مسائلی را شناسایی کرد که در دو منظر کلی ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری) و ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی ارتباطی) طرح شده است. به این معنا که اساساً مجلس شورای اسلامی در توسعه ظرفیت‌های نهادی خود از یک سو ضرورت دارد که عناصر و مؤلفه‌های درونی خود را ارتقا بخشد. همان‌طور که در بخش چارچوب و سطوح ظرفیت‌سازی مورد بحث قرار گرفت، در سطح درون‌سازمانی مؤلفه‌هایی همچون «تجدید و بازسازی ارزش‌ها، باورها و دانش تصمیم‌گیرندگان»، «تغییر شیوه‌ها و رویه‌ها برای استفاده مؤثر از منابع موجود»، «اصلاح ساختار سازمانی نهادهای بخش دولتی» و... تأکید می‌شود [۱۱]. بر همین اساس، موضوعاتی همچون سازوکارهای نظارت و ارزیابی، ارتقای دانش و مهارت‌های نمایندگان مجلس، فرایند مسئله‌یابی و دستور کارگذاری و ظرفیت‌های علمی مشاوره‌ای در این بخش از چالش‌ها مورد توجه قرار خواهد گرفت.

ازسویی دیگر در سطوح میانی و کلان در یک منطق سیستمی، مجلس شورای اسلامی به‌مثابه یک کنشگر در زیست‌بومی از کنشگران مؤثر بر نظام حکمرانی و قانونگذاری نقش‌آفرینی می‌کند که ضرورت دارد ظرفیت‌سازی نهادی خود در شئون ارتباطی نهادی و سیستمی کلان را ارتقا بخشد. براساس آنچه با عنوان رویکرد سه‌سطحی به ظرفیت‌سازی نهادی در بخش عمومی در گزارش مورد توجه قرار گرفت [۴]. یکی از مهم‌ترین مباحث؛ توجه به نگاه شبکه‌ای و زیست‌بومی در ظرفیت‌سازی نهادی مجلس شورای اسلامی است.

به این معنا که ویژگی‌های ترتیبات میان‌سازمانی، مقررات همکاری شبکه و قوانین نهادی که تعامل بین کنشگران را در یک نظام خاص شکل می‌دهد در حوزه قانونگذاری بسیار حائز اهمیت است [۲۴]. بر همین اساس در ادامه چالش‌های قبلی، به چالش‌هایی اشاره شد که به ارتقای ارتباطات و تعاملات مجلس شورای اسلامی در راستای انسجام‌بخشی، هماهنگی، یکپارچگی و رفع تعارضات و اختلافات با سایر نهادها و کنشگران حوزه قانونگذاری مرتبط است. موضوعاتی همچون ارتقای حمایت اجتماعی مردم، تقویت نظام مشاوره سیاستی و مشارکت دهی نخبگان در نظام قانونگذاری، هماهنگی هرچه بیشتر با سایر ذی‌نفعان حوزه قانونگذاری و سایر مراجع و کنشگران مراجع قانونگذاری و تعامل مؤثر با ساختار قدرت و محیط سیاسی حکمرانی در این بخش مورد توجه قرار گیرد. در جدول ۳ بندهای مرتبط از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ناظر به ظرفیت نهادی مجلس شورای اسلامی در سطوح درونی و بیرونی عنوان شده است.

جدول ۳. موارد مرتبط با ظرفیت نهادی مجلس در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

عنوان سطوح	شماره ماده	مضمون کلیدی ماده	محتوای ماده
اهم ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری)	(۳۸)	کمیسیون‌های تخصصی مجلس	مجلس دارای کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون‌های خاص با محدوده وظایف مشخص به شرح مذکور در آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد. تعداد اعضای کمیسیون‌های تخصصی، حداقل نوزده و حداکثر بیست‌وسه نفر است و تعداد اعضای کمیسیون‌های خاص طبق مواد (۳۹) تا (۴۴) آیین‌نامه داخلی تعیین می‌شود.
	(۲۶)	وظایف و اختیارات شعب	هریک از شعب برای تمام دوره نمایندگی رسمیت دارند و وظایف و اختیارات آنها عبارتند از: ۱. رسیدگی به اعتبارنامه‌ها ۲. تعیین اعضای کمیسیون تحقیق ۳. تعیین اعضای کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس ۴. بررسی و تشخیص صلاحیت نامزدهای عضویت در کمیسیون‌های تخصصی مجلس
	(۱۲۷)	دستورکارگذاری طرح‌های قانونی	طرح‌های قانونی با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. این طرح‌ها پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌گردد. طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.
	(۲۱۷)	معاونت نظارت مجلس	معاونت نظارت مجلس موظف است حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه هر سال گزارشی از اقدامات نظارتی مجلس شورای اسلامی در سال قبل را تهیه و به هیئت‌رئیس ارسال کند تا در صورت صلاحدید در جلسه علنی قرائت شود.
	(۲۱۸)	نظارت مجلس بر بودجه	براساس اصول پنجاه‌وچهارم (۵۴) و پنجاه‌وپنجم (۵۵) قانون اساسی، نظارت مجلس شورای اسلامی بر اجرای بودجه سالیانه کل کشور برعهده دیوان محاسبات کشور است که زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد. سازمان و اداره امور آن به موجب قانون خاص می‌باشد.
	(۴۲)	بررسی اعتبارنامه‌های نمایندگان	بهمنظور بررسی اعتبارنامه‌هایی که توسط شعب مورد تأیید قرار نگرفته و یا از سوی نمایندگان مورد اعتراض واقع شده است؛ هریک از شعب موظفند پس از تعیین هیئت‌رئیس خود، بلافاصله دو نفر از اعضای خود را که آگاهی بیشتری به مسائل حقوقی داشته و از صلاحیت لازم برخوردار باشند به‌عنوان اعضای اصلی و علی‌البدل کمیسیون تحقیق انتخاب نمایند و نتیجه را به هیئت‌رئیس گزارش تا در جلسه علنی قرائت گردد.



عنوان سطوح	شماره ماده	مضمون کلیدی ماده	محتوای ماده
اهم ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی)	(۱۶۹)	بررسی لوایح قانونی مربوط به حوزه بین‌المللی	در تقدیم لوایح قانونی که در آنها، دولت تقاضای تصویب عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد و یا موافقت‌نامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد، متن کامل آنها باید جهت بررسی ضمیمه لوایح تقدیمی مذکور باشد.
	(۱۳۳)	تعامل با وزرای هیئت‌دولت در بررسی لوایح	لویح قانونی باید در جلسه علنی مجلس توسط وزیر مربوط و یا نماینده دولت تقدیم گردد و در موقع طرح آن نیز باید وزیر مربوط یا یکی از وزرا به تناسب موضوع حاضر باشد. معاونان رئیس‌جمهور و وزرا، رئیس یا نایب‌رئیس شورای عالی استان‌ها که به‌صورت رسمی به مجلس معرفی شده باشند، می‌توانند حسب مورد در جلسات مجلس و کمیسیون‌ها برای توضیح و دفاع لازم حضور یابند.
	(۱۹۷)	ارتباط با شورای نگهبان	کلیه مصوبات مجلس رسماً به شورای نگهبان فرستاده می‌شود. در صورتی‌که شورا ظرف ۱۰ روز پس از وصول یا پس از انقضای ۱۰ روز تمدید مذکور در اصل نودوپنجم (۹۵) قانون اساسی، مخالفت خود را اعلام نکند، طبق اصل نودوچهارم (۹۴) قانون اساسی، مصوبات از طرف مجلس جهت امضا و ابلاغ به ریاست جمهوری ارسال می‌شود.
	(۱۳۵)	اطلاع‌رسانی عمومی طرح‌ها و لوایح	یک نسخه از کلیه طرح‌ها و لوایحی که تقدیم مجلس می‌شود پس از اعلام وصول، از طریق رسانه‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد.
	(۱۳۶)	رسیدگی به طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها	طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها که باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب باشد، مستقیماً یا توسط دولت به مجلس تقدیم می‌شود. وصول این طرح‌ها توسط رئیس جلسه یا یکی از دبیران اعلام و برای بررسی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع و سپس چاپ و بین نمایندگان توزیع و نسخه‌ای از آن نیز برای هیئت‌وزیران به‌منظور حضور و دفاع از مواضع خود ارسال می‌شود.
	(۱۴۱)	تعامل و نظرخواهی با مرکز پژوهش‌های مجلس	رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است یک نسخه از طرح‌ها و لوایح عادی و یک فوریتی را پس از اعلام وصول به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی جهت رسیدگی به مواد مرتبط و همچنین به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت رسیدگی و اظهار نظر کارشناسی ارجاع کند.
	(۱۴۳)	همکاری با سایر نهادهای اجرایی	کمیسیون اصلی موظف است در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح از وزرا و یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع، مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات، نمایندگان کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان که در موعد مقرر پیشنهاد خود را ارائه کرده‌اند و عنداللزوم نماینده بخش خصوصی اعم از اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکل‌های کارگری، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی حسب مورد دعوت نماید و پس از رسیدگی گزارش خود را در مهلت مقرر به هیئت‌رئیس مجلس تقدیم کند.
	(۱۴۶)	تعامل با وزرا و یا بالاترین مقامات دستگاه ذی‌ربط	کمیسیون‌ها موظفند، در موقع رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، از وزرا و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط دعوت به‌عمل آورند.
	(۱۶۸)	تعامل با دولت در خصوص تصویب اساسنامه‌ها	در صورتی‌که مجلس تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت را به دولت واگذار کند، اساسنامه باید در جلسات هیئت‌وزیران مطرح شود و به تصویب برسد. ترتیب رسیدگی و تصویب اساسنامه‌های مذکور طبق آیین‌نامه داخلی هیئت‌وزیران خواهد بود.

مأخذ: همان.

۶-۱. چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس ناظر به ظرفیت‌های درونی

مهم‌ترین چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس در بعد ظرفیت درونی شامل مواردی همچون ضعف در سازوکارهای نظارت و ارزیابی در مجلس شورای اسلامی، ضعف دانشی و مهارتی برخی نمایندگان مجلس و سرمایه‌های انسانی مجلس شورای اسلامی، ضعف در فرایند مسئله‌یابی و دستورکارگذاری قوانین در مجلس شورای اسلامی و عدم استفاده از ظرفیت نهادهای پژوهشی و مطالعات علمی می‌گردد که در ادامه به توضیح هر کدام پرداخته می‌شود.

چالش اول. ضعف در سازوکارهای نظارت و ارزیابی در مجلس شورای اسلامی

نظارت و ارزیابی از مهم‌ترین ارکان مدیریتی است که ضمن اینکه کارایی نظام را افزایش می‌دهد به‌منزله ابزاری برای رفع نواقص موجود در نظام نیز به‌شمار می‌رود. یکی از چالش‌های مجلس به مسئله ضعف در نظام ارزیابی دقیق جهت نظارت بر عملکرد نمایندگان و همچنین نظام ارزیابی قوانین مربوط می‌شود که این امر سبب معضلات متعددی خواهد شد؛ از جمله اینکه آثار اجرای قوانین و میزان کارآمدی و اثربخشی آنها در یک حوزه خاص مشخص نمی‌گردد و لذا امکان اعمال اصلاحات به‌موقع و صحیح از قانونگذار سلب می‌شود و این امر در صورتی که متن قانون دارای نقصان جدی باشد موجب اتلاف منابع و هزینه‌های عمومی می‌گردد؛ لذا وجود نظام ارزیابی قوانین همچنین نقش مهمی در یادگیری و اکتساب تجارب ارزشمندی دارد که قابل مستندسازی است و علاوه بر اینکه می‌توان از آن در بهبود کارکردهای نظام فعلی استفاده کرد؛ می‌تواند جلوی اشتباهات آتی را نیز بگیرد و فرصت‌های از دست‌رفته را در قوانین بعدی لحاظ کند. نظام ارزیابی برای قانونگذاران و نمایندگان مجلس موجب می‌شود که آنها بدانند همیشه تحت نظارت عمومی هستند و لذا به شیوه‌ای درست رفتار کنند.

چالش دوم. ضعف دانشی و مهارتی برخی نمایندگان مجلس و سرمایه‌های انسانی مجلس شورای اسلامی

دانش و مهارت نیروی انسانی یکی از دارایی‌های ارزشمند نهادهاست، به طوری که هر نهادی بدون دانش نمی‌تواند از منابع خود به‌درستی استفاده کند. در مجلس شورای اسلامی کاستی‌هایی در خصوص آشنایی نمایندگان با نظامات قانونگذاری و نیز اقتضات اجرایی وجود دارد.

نظامات قانونگذاری دارای الزامات شکلی و محتوایی است. الزامات شکلی به تشریفات قانونگذاری تعبیر می‌شود و الزامات محتوایی تضمین‌کننده سلامت و دقت شرعی و تخصصی قانون است. به‌رغم ضرورت آشنایی نمایندگان با این نظامات، شاهد آن هستیم که در مواردی تعدادی از نمایندگان مجلس، به‌خصوص برخی از نمایندگان جدیدتر آشنایی کامل و جامعی در این زمینه ندارند. فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با اقتضات اجرایی موجب شده برخی از نمایندگان مجلس به‌دلایل مختلفی از جمله عدم آشنایی با موضوع طرح‌ها و لوایح و نیز عدم توجه به الزامات اجرایی و عملیاتی آن و همچنین عدم تعامل مستمر با دولت به‌خصوص دستگاه اجرایی ذی‌ربط، در برخی موارد، بدون توجه کافی به اقتضات اجرایی کشور اقدام به اظهارنظر در خصوص یک طرح یا لایحه کنند. عدم رعایت تناسب تحصیلات و تخصص نمایندگان در برخی موارد با نیازهای تخصصی کمیسیون‌های مجلس به این موضوع منجر شده که گاهی نیازهای تخصصی کمیسیون‌های مجلس با تحصیلات و تخصص برخی نمایندگان عضو ارتباطی نداشته باشد و همین امر سبب می‌شود تا ضمن افزایش متقاضیان ورود به برخی کمیسیون‌ها، دقت نظر کافی در تطبیق نیاز کمیسیون با تخصص نماینده متقاضی وجود نداشته باشد [۳۰].

چالش سوم. ضعف در فرایند مسئله‌یابی و دستورکارگذاری قوانین در مجلس شورای اسلامی

مهم‌ترین ابزار برای نظام قانونگذاری وجود اطلاعات و داده‌های دقیق و به‌روز است که به‌عنوان منبع ارزشمندی برای تدوین قوانین به‌شمار می‌رود. فقدان نظام مسائل جامع و آمار دقیق و به‌روز یکی از چالش‌های قانونگذاری در کشور محسوب می‌شود که موجب مسائل متعددی می‌گردد؛ از جمله قانونگذاری تکراری را سبب می‌شود یا قوانینی تدوین می‌شوند که در برخی از حوزه‌ها با قوانین دیگر همپوشانی دارند و این امر موجب ایجاد ابهاماتی در اجرای قوانین می‌گردد؛ یا ممکن است این فقدان اطلاعات و نظام مسائل



دقیق کشور موجب قانونگذاری در مسائل غیرضروری گردد که جزء اولویت‌های فعلی کشور نیست، اما زمان و منابع زیادی صرف تدوین و تصویب آن می‌گردد که همین موضوع موجب غفلت و یا به تعویق انداختن مسائل مهم‌تری خواهد شد که دارای اولویت بیشتری هستند. از دیگر اثرات منفی فقدان و نبود نظام اطلاعات و مسائل این است که موجب می‌شود قانونگذاران به مسئله مورد نظر به صورت نظام‌مند نگاه نکنند؛ لذا از آثار و پیامدهای مسئله بر سایر مسائل و حوزه‌ها غافل شوند که این امر در عملکرد سایر حوزه‌ها اختلال ایجاد می‌کند. مسئله دیگر این است که اگر قانونگذار به اطلاعات دقیقی دسترسی نداشته باشد تا متن قانونی را به صورت دقیق و شفاف تدوین کند آنگاه در متن قوانین ابهام به وجود می‌آید و مجریان قانون دچار سردرگمی و سلیقه‌ای رفتار کردن در اجرای قوانین می‌شوند.

چالش چهارم. ضعف در بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای پژوهشی و مطالعات علمی

سرعت تغییرات محیطی به قدری بالاست که هر نهادی برای دستیابی به اهدافش باید ضمن شناسایی دقیق عوامل محیطی و دانش به‌روزی که بر فرایندهایش تأثیر می‌گذارد ظرفیت خود را همواره به‌روز نگه دارد. مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان نهاد قانونگذاری در نظام حکمرانی از این امر مستثنا نیست و چه‌بسا اهمیت دستیابی به دانش به‌روز و مطالعات نظری در حوزه‌های مختلف به‌منظور تدوین قوانین کارآمد برای آن بیشتر حائز اهمیت است.

یکی از چالش‌هایی که ناظر به شأن قانونگذاری مجلس شورای اسلامی است، عدم تبیین جایگاه نهادهای پژوهشی در امر تقنین است؛ اگرچه راه استفاده از مراکز پژوهشی مسدود نبوده و مجلس مستقلاً دارای نهادهای پژوهشی با عنوان «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» است و در آیین‌نامه داخلی^۱ نیز سازوکاری برای دریافت و استفاده از نظرات و بررسی‌های این مرکز پیش‌بینی شده است، اما صرف وجود چنین امکانی برای مرتفع شدن نیازها و ضرورت‌های پژوهشی در امر تقنین کفایت نمی‌کند [۳۰].

۲-۶. چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس ناظر به ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی)

مهم‌ترین چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس در بعد ظرفیت بیرونی (تعاملی و ارتباطی) شامل مواردی همچون ضعف در سازوکارهای اجتماعی سازی قوانین، ضعف در نظام مشاوره سیاستی در قانونگذاری، تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حکمرانی و نقش عوامل محیطی (سیاسی و اجتماعی) بر فرایند قانونگذاری می‌گردد که در ادامه به توضیح هر کدام پرداخته می‌شود.

چالش اول. ضعف در سازوکارهای اجتماعی سازی قوانین

همان‌طور که در سطح میانی ظرفیت نهادی طرح گردید، یکی از مهم‌ترین الزامات توجه به ظرفیت‌های ارتباطی است. لذا در راستای ارتقای ظرفیت نهادی مجلس شورای اسلامی، توجه به تقویت تعاملات و ارتباطات عمومی از منظر اجتماعی سازی قوانین حائز اهمیت است. حمایت اجتماعی مردم از قوانین موجب ثبات و پیشرفت جامعه می‌شود چرا که زمانیکه مردم از قوانین موجود حمایت می‌نمایند اجرای این قوانین آسانتر شده و به تبع آن نظم و امنیت اجتماعی بیشتری نیز در کشور برقرار می‌شود. در کشور ما به دلایلی چون فقدان وجود آموزش‌های حقوقی لازم در راستای تبیین اهمیت پیامدهای قوانین و ضعف در هنجارهای اجتماعی و فرهنگی جامعه از منظر پذیرش قوانین به عنوان یک ارزش اجتماعی؛ اجتماعی سازی قوانین دچار چالش‌های جدی است.

چالش دوم. ضعف در نظام مشاوره سیاستی در نظام قانونگذاری

یکی از دلایل مهم مطرح شدن رویکرد حکمرانی این است که هیچ فردی یا گروهی از افراد به‌تنهایی تمام منابع دانشی لازم را در یک حوزه خاص در اختیار ندارد؛ لذا مشارکت و درگیری طیف متنوعی از نخبگان و افراد صاحب‌نظر با دیدگاه‌ها و آرای متفاوت منجر به ارائه راهکارهای نوآورانه در یک موضوع مشخص خواهد شد؛ این موضوع در نظام قانونگذاری به این شکل قابل تبیین است که درگیری افراد صاحب‌نظر در یک حوزه مشخص قانونگذاری موجب ارائه دیدگاه‌های متنوع و تجارب ارزشمندی در حوزه کاربردی

۱. مطابق ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، هم‌زمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود.

خواهد شد و لذا قانونگذاری حوزه موردنظر به صورت نظام‌مند از ابعاد مختلف تحلیل می‌گردد. در نظام قانونگذاری کشور ضعف‌هایی در خصوص بهره‌گیری از آرا و نظرات نخبگان و متخصصان صاحب‌نظر دارای سابقه علمی یا تجربه عملیاتی در حوزه‌های تخصصی وجود دارد که این امر ممکن است منجر به تدوین قوانینی شود که اجرای آن سخت و یا غیرممکن گردد.

چالش سوم. تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حکمرانی

در جمهوری اسلامی ایران همانند سایر نظامات سیاسی جهان، اصل بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری است، اما به جهت ماهیت نظام اسلامی، نهادهای دیگر هم تا حدودی مجاز به تصویب قانون در موضوع و موارد خاص و مشخص شده‌اند و به عبارتی دیگر، قانونگذاری در برخی زمینه‌های خاص به سایر نهادها واگذار شده است. از جمله نهادهایی که علاوه بر مجلس شورای اسلامی دارای حق قانونگذاری هستند می‌توان از فرامین رهبری، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضایی مجازی نام برد. موارد فوق نشانگر آن است که مصوبات نهادهای یاد شده قانون یا در حکم قانون و لازم‌الاجراست و به همین جهت اثرات مثبت و منفی را می‌تواند بر نظام حقوق اساسی وارد سازد [۲۹]. یکی از این مشکلات مراجع متعدد قانونگذاری این است که ارتباط قوانینی که این مراجع تدوین می‌کنند با یکدیگر واضح نیست و گاهی در برخی زمینه‌ها می‌توانند متعارض و یا ناهمسو با یکدیگر باشند؛ از طرف دیگر، وجود این مراجع متعدد جایگاه و دامنه صلاحیت مجلس را در نظام حکمرانی مبهم و مخدوش می‌سازد.

چالش چهارم. نقش عوامل محیطی (سیاسی و اجتماعی) بر فرایند قانونگذاری

از آنجایی که هیچ نظامی از تأثیرات عوامل محیطی در امان نیست؛ نظام قانونگذاری نیز از این موضوع مبری نمی‌باشد. عوامل محیطی از این جهت مهم هستند که می‌توانند اثرات مستقیم و غیرمستقیمی بر نظام مورد نظر داشته باشند و شناسایی این عوامل به قانونگذاران این امکان را می‌دهد تا این عوامل را کنترل کرده و پیامدهای آن را به حداقل برسانند. نمایندگان برای تصویب یک قانون بعضاً تحت فشارهای گوناگون از سوی دولت و سایر نهادها قرار می‌گیرند و از نمایندگان انتظار می‌رود که همسو با منافع حزبی که به آن تعلق دارند، اقداماتی انجام دهند. به علاوه، گاهی اوقات فشارهایی از سوی مسئولین اجرایی به نمایندگان وارد می‌شود تا در راستای تأیید لوایح دولت اقداماتی انجام دهند. در این میان نگرانی‌های درونی و پیش‌بینی نمایندگان از شرایط کاریشان پس از دوره نمایندگی، تمایل آنها برای انتخاب شدن مجدد برای دوره‌های آتی و انگیزه کسب مناصب دولتی، فشارهای وارد شده به نمایندگان را تشدید می‌کند. بخشی از فشارهای اجتماعی و فرهنگی وارده به نمایندگان از سوی مردم است؛ چراکه انتظارات مختلفی از نمایندگان خود دارند. همچنین انتظارات و فشار رسانه‌ها برای تدوین قانون مناسب و مطالبه حل مسائل محلی این فشارها را مضاعف می‌کند [۲۸].



۷. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی



مطابق مفروضات نهادگرایی نوین این ایده مطرح شد که بسیاری از اتفاقات درون سازمان‌ها و وظایفی که برعهده دارند؛ ارتباط زیادی با روابط اجتماعی دارد که سازمان در آن تعبیه شده است. این تمرکز بر ساختار اجتماعی وسیعی که سازمان‌ها در آن قرار دارند، یک جهش بزرگ در تحلیل کارکردهای سازمان‌ها بوده است. درحالی‌که برخی از پژوهشگران محیط سازمان‌ها، مانند نظریه‌پردازان وابستگی به منابع و بوم‌شناسان جمعیت، بر محیط منابع سازمان‌ها تمرکز کردند، طرفداران نهادگرایی نوین توجه خود را بر هنجارها و دستوراتی مانند قوانین و مقررات، نظام‌های اعتقادی، فشارهای فرهنگی و فرایندهای مقایسه اجتماعی معطوف کرده‌اند. نهادگرایی نوین دیدگاهی نظری است که بسیاری از ایده‌ها را از روش‌های دیگر تحلیل سازمانی وام گرفته است. نهادگرایی نوین یک دیدگاه بین‌رشته‌ای ایجاد می‌کند، به‌گونه‌ای که سطوح ساختارهای خرد/ میانی/ کلان و جنبه‌های ذهنی و عینی زندگی اجتماعی را به هم مرتبط می‌سازد. بر اساس همین دیدگاه، مفهوم ظرفیت نهادی فراتر از در نظر گرفتن سازمان‌ها به‌صورت موجودیتی منفرد و نیز وظایف، ساختارها و فرایندهای آنهاست. ظرفیت نهادی شامل توانمندسازی، سرمایه اجتماعی، محیط توانمندساز و مناسبات قدرت نیز می‌شود. همچنین، تقویت ظرفیت نهادی شامل بهبود همکاری عمودی و افقی و ادغام سازمان‌ها، حمایت از رشد درون‌زا، مدیریت دانش و یادگیری و تقویت محیط توانمندساز (سیاست‌ها و سازوکارهای همکاری) به‌منظور حمایت و پشتیبانی از اقدامات فردی و جمعی است.

ظرفیت نهادی در نظام قانونگذاری، به توانایی‌های دولت یا نهادهای متولی قانونگذاری برای ایجاد و اجرای قوانین و سیاست‌ها به شیوه‌ای مؤثر و پایدار اشاره دارد. ظرفیت نهادی قوی برای قانونگذاری موفق بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا نهادهای متولی قانونگذاری را در زمینه‌های مختلفی همچون تجزیه و تحلیل مسائل پیچیده سیاستی، تدوین و اجرای راه‌حل‌های سیاستی مؤثر، نظارت و ارزیابی تأثیرات قوانین و سیاست‌ها، برقراری ارتباط مؤثر میان سیاست‌ها با ذی‌نفعان مربوطه و تطبیق قوانین و سیاست‌ها با شرایط متغیر محیطی توانمند می‌سازد.

بر همین اساس، در این گزارش ضمن مروری مختصر بر مبانی ظرفیت‌سازی در قالب مفهوم ظرفیت و ظرفیت‌سازی نهادی، اجزا و سطوح ظرفیت نهادی، به معرفی چند چارچوب مهم ظرفیت نهادی در بخش دولتی پرداخته شد تا براساس مرور چالش‌های ظرفیت‌سازی نهادی مجلس شورای اسلامی در دو بعد ظرفیت‌های درونی و بیرونی آن بتوان به راهکارهای کارآمدی برای حل این چالش‌ها نائل شد.

۷-۱. توصیه‌های سیاستی برای مجلس شورای اسلامی

با توجه به اهمیت ظرفیت نهادی در مجلس شورای اسلامی و مهم‌ترین چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس که در دو بعد ظرفیت درونی (سازمانی و ساختاری) و ظرفیت بیرونی (تعاملی و ارتباطی) تبیین شد در این مبحث توصیه‌های سیاستی برای مجلس شورای اسلامی در خصوص ارتقای ظرفیت نهادی آن ارائه می‌شود.

۷-۱-۱. ارتقای ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری) مجلس شورای اسلامی

سطوح مختلف ظرفیت نهادی شامل سطح خرد، میانی و کلان می‌شود که سطح خرد ظرفیت نهادی معطوف به ظرفیت‌های درونی نهاد می‌گردد. سطح خرد شامل مجموعه‌ای از عواملی است که برای دستیابی به اهداف نظام قانونگذاری مورد نیاز است و شامل منابع انسانی و ساختار و ترتیبات سازمانی خواهد شد. بعد منابع انسانی متغیرهای کمی و کیفی شامل مهارت‌ها و شایستگی‌ها، انگیزه، سطوح آموزشی، وجود مشوق‌ها و نیروی انسانی را در نظر می‌گیرد که عملکرد قانونگذاران را در نظام قانونگذاری تحت تأثیر قرار می‌دهد و از طرفی دیگر ساختار و ترتیبات سازمانی نیز از عوامل مهمی هستند که مسیر دستیابی به اهداف قانونگذاری را تسهیل می‌کند. لذا در این بخش پیشنهادهای سیاستی در بعد ظرفیت درونی در سطوح مدیریتی و منابع انسانی و ساختار و ترتیبات سازمانی مجلس با توجه به مواد مرتبط با قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مطابق جدول ۴ ارائه می‌شود.

جدول ۴. توصیه‌های سیاستی ناظر بر ارتقای ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری) مجلس شورای اسلامی

سطوح	پیشنهاد‌های سیاستی
<p>اسلامی انسانی مجلس شورای اسلامی مدیریتی و منابع</p>	<p>– ایجاد و استقرار نظام ارزیابی عملکرد پارلمانی به‌منظور ارتقای عملکرد مجلس شورای اسلامی و نمایندگان مجلس ارزیابی عملکرد نمایندگان مجلس و قانونگذاران می‌تواند مبتنی بر شاخص‌های کمی و کیفی به شرح زیر باشد: شاخص‌های کمی می‌تواند شامل مواردی همچون تعداد طرح‌ها و لوایح ارائه شده، میزان حضور در جلسات صحن علنی و تعداد سؤالات مطرح شده در صحن و نیز مشارکت در فرایند رای‌گیری باشد. شاخص‌های کیفی می‌تواند شامل مواردی همچون بررسی تأثیرگذاری قوانین تصویب شده، پاسخ‌گویی به مطالبات مردم به‌خصوص در حوزه انتخاباتی مربوطه و میزان مشارکت در کمیسیون‌های تخصصی باشد. روش‌های ارزیابی نیز می‌تواند به شیوه‌های مختلفی همچون انجام نظرسنجی‌های عمومی (مردم و کارشناسان حوزه‌های مختلف)، ارزیابی همتایان (توسط دیگر نمایندگان) و ارزیابی‌های تخصصی صورت گیرد.</p> <p>– آموزش و به‌روزرسانی مهارت‌های عمومی و تخصصی نمایندگان مجلس و قانونگذاران در خصوص الزامات نظام قانونگذاری و قواعد اجرایی و کاربردی آن از آنجایی‌که برخی از نمایندگان منتخب ممکن است در برخی زمینه‌ها، دانش و مهارت‌های کافی برای قانونگذاری را نداشته باشند، لذا موارد زیر می‌تواند در جهت آموزش و توانمندسازی آنها مفید باشد:</p> <p>– برگزاری رویدادهای شبیه‌سازی قانونگذاری به‌منظور مواجهه با مسائل در محیط واقعی قانونگذاری</p> <p>– برگزاری کارگاه‌های مهارت‌های نرم و ارتباطی به‌منظور تقویت مهارت‌های نرم و اجتماعی نمایندگان</p> <p>– برگزاری دوره‌های مسئله‌شناسی با کمک اساتید صاحب‌نظر؛ به‌منظور حل مسائل عمومی و قانونگذاری یکی از الزامات صورت‌بندی و شناسایی مسائل مختلف است که لازم‌ه این امر آشنایی با روش‌های مختلف شناسایی مسائل برای دستورکارگذاری در نظام قانونگذاری می‌باشد.</p>
<p>ساختاری و ترتیب سازمانی مجلس شورای اسلامی</p>	<p>– هوشمندسازی مجلس با استفاده از فناوری‌های نوین همچون هوش مصنوعی و بلاک‌چین در فرایند قانونگذاری فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی و بلاک‌چین قابلیت زیادی را برای بهبود و افزایش کارایی فرایند قانونگذاری دارند. به‌عنوان نمونه هوش مصنوعی می‌تواند مجموعه عظیمی از داده‌ها را تحلیل کرده و الگوها و روندهای موجود در آنها را شناسایی کند و بر این اساس مجموعه اطلاعات ارزشمندی را در اختیار قانونگذاران قرار دهد. فناوری بلاک‌چین نیز می‌تواند به افزایش شفافیت در فرایند قانونگذاری از طریق ردیابی فرایند و رصد تغییرات در فرایند قانونگذاری کمک نماید. لذا می‌توان این فناوری‌ها را به‌صورت آزمایشی با فراهم آوردن زیرساخت‌های لازم در برخی قوانین و لوایحی که جنبه فوریت ندارند به‌کار برد و نتایج حاصل از آنها را رصد و پایش کرد.</p> <p>– ارتقای آینده‌نگری و شناخت مسائل نوپدید و تصاویر آینده کشور و تعامل‌پذیری مؤثر در راستای تدوین قوانین مناسب به‌منظور پاسخ به اثرات روندهای جهانی و منطقه‌ای</p> <p>تدوین قوانین و سیاست‌های متناسب با روندهای منطقه‌ای و جهانی یکی از چالش‌های اصلی در نظام قانونگذاری است؛ چراکه این قوانین باید به‌گونه‌ای تدوین شوند که از یک‌سو از تاب‌آوری داخلی کشور در برابر تغییرات خارجی محافظت کند و از سوی دیگر از فرصت‌های برآمده از این روندها به بهترین صورت ممکن بهره‌برداری نماید. در این صورت توصیه می‌شود که روندهای کلیدی در کشورهای بزرگ در موارد متعددی مورد شناسایی و بررسی قرار گیرد و اثرات بالقوه این روندها بر نظام حکمرانی داخلی با استفاده از سناریوهای مختلف پیش‌بینی شده و براساس آن به تدوین قوانین پرداخته شود.</p> <p>– بهره‌گیری از رویکردهای آزمایشگاهی در حکمرانی و شبیه‌سازی به‌منظور روبرویی با گسترش سریع نظام‌های پیچیده اطلاعاتی و تغییرات محیطی در این خصوص استفاده از مدل‌های شبیه‌سازی برای پیش‌بینی تغییرات محیطی و استفاده از تکنیک‌های هوش مصنوعی و داده‌کاوی برای کشف الگوها و ارتباطات پنهان در مجموعه وسیعی از داده‌ها می‌تواند در فرایند قانونگذاری، مفید باشد که بستر انجام این مدل‌های شبیه‌سازی و تکنیک‌های داده‌کاوی باشد.</p> <p>– اصلاح فرایندهای دستورکارگذاری و ساختاردهی به مسائل با تأکید بر طراحی نظام مسائل جامع جهت اولویت‌بندی حوزه‌های قانونگذاری طراحی نظام مسائل جامع برای اولویت‌بندی مسائل حوزه قانونگذاری می‌تواند موجب هدایت و تخصیص بهینه انواع منابع لازم و تلاش‌های مدیران به‌سمت مسائل مهم و اولویت‌دار کشور شود. این نظام باید علاوه بر شناسایی مسائل موجود در حوزه‌های مختلف به اولویت‌بندی آنها نیز بپردازد. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود که در مرکز پژوهش‌های مجلس سازوکاری برای طراحی بانک مسائل عمومی از منابع مختلفی همچون آمارهای رسمی، نظرسنجی، مطالعات میدانی و مسائل مطرح صورت گیرد و سپس با روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره و اخذ نظر خبرگان و صاحب‌نظران نسبت به اولویت‌بندی آنها جهت دستورکارگذاری در فرایند قانونگذاری اقدام شود.</p> <p>– ارتقای نظام مدیریت دانش سازمانی مبتنی بر ایجاد سازوکارهایی برای استفاده از تجربیات سایر نظام‌های قانونگذاری برای طراحی و بهبود نظام قانونگذاری مطالعه تجارب کشورهای موفق در زمینه‌های مختلفی همچون مشارکت شهروندان، نحوه استفاده از داده‌ها و شواهد و شیوه‌های مختلف تدوین قوانین می‌تواند کمک قابل‌توجهی به قانونگذاری طرح‌ها و لوایح قانونی کند. در این زمینه ایجاد سازوکاری برای مطالعه تطبیقی تجربیات دیگر کشورها در زمینه‌های مذکور که مورد نیاز نظام قانونگذاری کشور است و تطابق آنها با اقتضانات و ویژگی‌های خاص نظام سیاسی و قانونی کشور می‌تواند مفید واقع شود.</p> <p>– توانمندسازی و تقویت شبکه‌های ارتباطات رسمی و غیررسمی میان نمایندگان و قانونگذاران به‌منظور تسریع رویه‌های تصمیم‌گیری شبکه ارتباطات رسمی و غیررسمی میان نمایندگان و قانونگذاران نقش مهمی در شکل‌گیری اجماع میان آنها در خصوص مسائل مختلف و تبادل نظر و ایده‌ها و در نهایت بهبود کیفیت تصمیم‌گیری در نظام قانونگذاری دارد. تقویت این‌گونه شبکه‌ها می‌تواند به قانونگذاران کمک کند تا با هم‌افزایی و تبادل نظر بیشتر با یکدیگر با سرعت بیشتری به نیازهای جدید جامعه و تغییرات محیطی مرتبط با آنها پاسخ دهند. بر این اساس، به‌منظور توانمندسازی شبکه‌های ارتباطات غیررسمی میان نمایندگان راهکارهایی همچون ایجاد فضاهای تعاملی در قالب برگزاری نشست‌های غیررسمی و استفاده از پلتفرم‌های آنلاین و شبکه‌های اجتماعی در دسترس و مناسب می‌تواند کمک‌کننده باشد.</p> <p>– اصلاح سازوکارهای حکمرانی پارلمانی مبتنی بر ارتقای مدیریت دانش و یادگیری سازمانی پیشنهاد می‌شود که نسبت به طراحی سازوکار انتقال دانش از اعضای قبلی کمیسیون به اعضای جدید اقدام شود که این امر می‌تواند از طریق برگزاری مدارس حکمرانی یا دوره‌های آموزشی برای نمایندگان جدید به‌منظور انتقال دانش و تجربیات اعضای قبلی صورت گیرد و یا اینکه آرشویی از جلسات و مصوبات کمیسیون‌ها برای سهولت دسترسی نمایندگان به اطلاعات جدید ایجاد شود. همچنین، می‌توان بستری را برای تداوم فعالیت اعضای سابق در قالب گروه‌های کاری تعریف کرد تا پس از تغییر ترکیب اعضای کمیسیون حتی با استفاده از ابزارهای آنلاین از تجربه و دانش اعضای قبلی استفاده شود.</p>

مأخذ: همان.



۲-۱-۷. ارتقای ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی) مجلس شورای اسلامی

اگرچه ظرفیت‌های درونی یک نهاد در سطح خرد از اهمیت بالایی برای دستیابی به اهداف سازمانی برخوردار هستند، اما به‌تنهایی برای دستیابی به سطح مناسبی از ظرفیت نهادی کافی نیستند؛ بنابراین، سطح خرد به‌طور گسترده‌ای با سایر سطوح میانی و کلان مرتبط می‌شود؛ سطوح میانی و کلان ظرفیت نهادی معطوف به ظرفیت‌های خارج از مجلس شورای اسلامی است که نشان‌دهنده دیدگاه جامع و نظام‌مند در ارزیابی ظرفیت مجلس بوده و اهمیت این موضوع را آشکار می‌سازد که مجلس شورای اسلامی در خلأ و به‌صورت منفرد فعالیت نمی‌کند و مجموعه‌ای از عوامل در خارج بر عملکرد آن در مسیر قانونگذاری تأثیر می‌گذارد. لذا در این بخش پیشنهاد‌های سیاستی در بعد ظرفیت بیرونی در سطوح تعاملات میان‌سازمانی و بستر نهادی و بستر محیطی براساس موارد مرتبط با قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مطابق جدول ۵ ارائه می‌شود

جدول ۵. توصیه‌های سیاستی ناظر بر ارتقای ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی) مجلس شورای اسلامی

سطوح	پیشنهاد‌های سیاستی
تعمولات میان‌سازمانی	<p>– تعامل مؤثر با سایر قوا و دستگاه‌ها با تأکید بر ارتقای سازوکارهای هماهنگی و تصمیم‌گیری در نظام قانونگذاری ارتقای تعاملات بین شورای نگهبان و مجلس در نظام قانونگذاری یکی از مباحث جدی است که در قسمت آسیب‌شناسی نیز به آن اشاره شد. بر این اساس پیشنهاد زیر در جهت کمک به ارتقای تعاملات و حل این اختلافات بیان می‌شود:</p> <p>– ایجاد گروه‌های کاری کارشناسی مشترک از شورای نگهبان و مجلس برای بررسی و تحلیل مسائل حقوقی و سیاسی از ابعاد گوناگون</p>
بستر محیطی	<p>– مردمی شدن و ارتقای سازوکارهای مشارکتی در مجلس با تأکید بر تقویت مشارکت گروه‌های اجتماعی در فرایند قانونگذاری با تأکید بر ظرفیت شورای عالی استان‌ها</p> <p>شورای عالی استان‌ها به‌عنوان یکی از نهادهای مهم در استفاده از ظرفیت‌های مردمی و جامعه مدنی در نظام قانونگذاری به‌شمار می‌روند. بدین‌منظور، باید حوزه اختیارات شورای عالی استان‌ها برای تدوین قوانین و طرح‌های مرتبط با مسائل استان‌ها افزایش یابد. همچنین از شورای عالی استان‌ها در حوزه‌های مختلفی همچون تقویت ساختار اداری و تأمین منابع مالی کافی برای انجام وظایف آنها حمایت شود و نیازهای این شورا در جهت انجام پژوهش و مطالعات لازم در زمینه مسائل استان و ارائه راهکارهای مبتنی بر شواهد براساس ظرفیت‌های استان مربوطه مرتفع گردد.</p> <p>مورد دیگر تسهیل سازوکار مشارکت مردم در فرایندهای تصمیم‌گیری شوراهای عالی استان‌هاست که به این منظور استفاده از فناوری‌های نوین ارتباطی به‌منظور جمع‌آوری نظرات و پیشنهاد‌های مردم می‌تواند مؤثر واقع شود.</p>
	<p>– بهره‌گیری از ظرفیت رسانه‌های عمومی در اجتماعی‌سازی قوانین با تأکید بر رویکردهای رفتاری و بهبود تصویر پارلمان استفاده از رسانه‌های مختلف برای اجتماعی‌سازی قوانین و ترویج فرهنگ قانون‌مداری و اهمیت رعایت قوانین می‌تواند تأثیر زیادی بر احترام به حاکمیت قانون داشته باشد. به‌عبارتی، نحوه تصویرسازی که رسانه‌های مختلف از مجلس شورای اسلامی و قوانین مصوب انجام می‌دهند نقش مهمی در ترویج فرهنگ قانون‌مداری دارد که این تصویرسازی عموماً باید به‌صورت غیرمستقیم و با رویکردهای مبتنی بر بینش‌های رفتاری و طراحی تلنگر صورت گیرد.</p>
	<p>– اصلاح ساختار پارلمان در راستای تقویت نظام مشاوره سیاستی مجلس مبتنی بر استفاده از ظرفیت نخبگان و مراکز پژوهشی نظام مشاوره سیاستی، دلالت‌ها و توجیه علمی و منطقی را برای تصویب و اجرای قانون فراهم می‌کند و امکان بهره‌مندی مؤثر از ظرفیت نخبگان و مراکز علمی و تخصصی و دانشگاهی را بهبود می‌دهد. ایجاد این نظام مشاوره سیاستی، می‌تواند مبتنی بر سامانه‌ها و پلتفرم‌های مشارکتی همچون جمع‌سپاری در قانونگذاری باشد.</p>
	<p>– ارتقای ظرفیت‌های نوآورانه در مشارکت‌بخشی شهروندان در فرایندهای قانونگذاری مبتنی بر استفاده از ظرفیت مراکز نوآوری استفاده از ظرفیت‌های مردمی و بخش خصوصی در حوزه قانونگذاری و سیاستگذاری می‌تواند از جنبه‌های مختلفی به‌شرح زیر صورت گیرد:</p> <p>– تعامل و همکاری مؤثر با ایده‌پردازان و نوآوران بخش عمومی برای بهره‌گیری از سازوکارهای خلاق در تدوین و نظارت بر قوانین در حوزه‌های مورد توجه کمیسیون‌های تخصصی</p> <p>– استفاده از تجارب اجرایی بخش خصوصی و دسترسی به فناوری‌ها و منابع دانشی که در حوزه‌های مختلف در اختیار دارد می‌تواند برای قانونگذاری در حوزه‌های مختلف حائز اهمیت باشد؛ بر این اساس ایجاد اتاق‌های فکر مشترک برای استفاده از تجارب و اطلاعات بخش خصوصی در کمیسیون‌های تخصصی می‌تواند سودمند واقع شود.</p>

مأخذ: همان.



- [1]. Ibrahimi, A. H. (2020). The Role of Institutional Capacity and Governance Practices in Service Delivery : The Case of South Wollo Zone Trade. *Global Scientific Journal*, 8(5), 132–159.
- [2]. Khan, N. A., Gao, Q., & Abid, M. (2020). Public institutions' capacities regarding climate change adaptation and risk management support in agriculture: the case of Punjab Province, Pakistan. *Scientific Reports*, 10(1), 1-12.
- [3]. Krishnaveni, R., & Sujatha, R. (2013). Institutional Capacity Building: A Systematic Approach. *SCMS Journal of Indian Management*, 10(4), 1–107.
- [4]. Imbaruddin, A. (2003). Understanding Institutional Capacity of Local Government Agencies in Indonesia Statement of Originality. Australian National University, July, 337. <https://doi.org/https://doi.org/10.25911/5d7a2b08970a2>
- [5]. Wickham, F., Kinch, J., & Lal, P. (2009). Institutional capacity within Melanesian countries to effectively respond to climate change impacts, with a focus on Vanuatu and the Solomon Islands. In Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP). <https://doi.org/978-982-04-0392-5>
- [6]. World Health Organization. (2001). What do we know about capacity building?: an overview of existing knowledge and good practice. Department of Health Service Provision World Health Organization Geneva
- [7]. Fresneda Fuentes, S., & Hernández Borreguero, J. (2018). Institutional capacity in the accounting reform process in Spanish local governments. *Revista de Contabilidad*, 21(2), 188–195. <https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2018.05.002>
- [8]. Greyling, S. J., & Auriacombe, C. J. (2015). Conceptual and Process Variables Influencing the Measurement of Local Government Capacity Building. *Administratio Publica*, 23(3), 97–124.
- [9]. Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- [10]. Sanyal, P., & Babu, S. C. (2012). Aid effectiveness and capacity development: Implications for economic growth in developing countries. *Modern Economy*, 3(05), 567.
- [11]. Wubneh, M. (2003). Building capacity in Africa: The impact of institutional, policy and resource factors. *African development review*, 15(2–3), 165-198.
- [12]. Brugère, C., Ridler, N., Haylor, G., Macfadyen, G., & Hishamunda, N. (2010). Aquaculture planning: policy formulation and implementation for sustainable development. *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, (542), 1-85.
- [13]. Kabir, K. H. (2019). Capacity development of tribal forest dwellers through Participatory Forest Management in Bangladesh, PHD thesis, University of Hohenheim, Faculty of Agricultural Sciences, pp:11.
- [14]. Potter, P. B. (2010). Law, policy, and practice on China's periphery: Selective adaptation and institutional capacity. Routledge.
- [15]. Knight, C. R. (2021). A Qualitative Case Study of How Community Colleges Undertake Transformational Change to Build Institutional Capacity and Increase Student Success. North Carolina State University.
- [16]. Mohiddin, A. (2007). Reinforcing capacity towards building the capable state in Africa, Concept paper for AGF.
- [17]. Raynor, K., Warren-Myers, G., Paladino, A., Palm, M., & Judge, M. (2023). The Importance of Institutional Capacity and Negotiation Capacity in Affordable Housing Agreements: The Potential for Collective Action in Melbourne, Australia. *Housing, Theory and Society*, 1–19.
- [18]. Cid, A., & Lerner, A. M. (2023). Local governments as key agents in climate change adaptation: challenges and opportunities for institutional capacity-building in Mexico. *Climate Policy*, 1-13.

- [19]. Spekkink, W. (2013). Institutional capacity building for industrial symbiosis in the Canal Zone of Zeeland in the Netherlands: A process analysis. *Journal of Cleaner Production*, 52, 342-355.
- [20]. Makano, R. F. (2008). Does institutional capacity matter? A case study of the Zambian Forestry Department. University of Missouri-Saint Louis, pp:70-71.
- [21]. Farenhorste-Mikane, I., Bazbauers, G., Blumberga, A., Blumberga, D., & Ijabs, I. (2021). Modelling of Institutional Capacity within Study of Energy Transition Dynamics. *Environmental and Climate Technologies*, 25(1), 1193–1204. <https://doi.org/10.2478/rtuect-2021-0090>.
- [22]. Trang, T. T., Bush, S. R., & van Leeuwen, J. (2023). Enhancing institutional capacity in a centralized state: The case of industrial water use efficiency in Vietnam. *Journal of Industrial Ecology*, 27(1), 210-222.
- [23]. Thoenig, J. C. (2012). Institutional theories and public institutions: new agendas and appropriateness. *The SAGE handbook of public administration*, 169-179.
- [24] Gieske, H., Van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal*, 21(1), 1.
- [25]. Cohen, J. M. (1995). Capacity Building in the Public Sector: A Focused Framework for Analysis and Action. *International Review of Administrative Sciences*, 61(3), 407–422.
- [26]. Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1998). Building sustainable capacity in the public sector : what can be done ? *Public Administration* (Vol. 15, pp. 441–463).
- [27]. Batley, R., & Larbi, G. (2004). The Changing Role of Government The Reform of Public Services in Developing Countries. In Palgrave Macmillan, pp:18-20.
- [۲۸]. افجه، سیدعلی‌اکبر، قربانی‌زاده، وجه‌الله، حیدری، الهام. (۱۳۹۷). «عوامل مؤثر بر ادراک در فرایند قانونگذاری»، مطالعات مدیریت بهبود و تحول ۲۷(۸۸)۷۴-۵۱.
- [۲۹]. نورایی، مهدی (۱۳۹۶). «تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران»، دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- [۳۰]. دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران».
- [۳۱]. واعظی، رضا. (۱۳۹۷). «نقد مدیریت دولتی و مدیریت توسعه در ایران»، فصلنامه حکمرانی و توسعه، ۱(۱)، ۴۳-۳۱.

گزیده سیاستی

موضوع ظرفیت نهادی به عنوان یکی از راهکارهای ارتقای کنشگری سازمانهای بخش عمومی مطرح می شود که مجلس شورای اسلامی نیز ضرورت دارد، در چارچوب این مفهوم، ظرفیتهای داخلی و بیرونی خود را ارتقا ببخشد.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir