

کارآمدی نظام سیاسی

کد موضوعی: ۳۳۰

شماره مسلسل: ۱۳۱۴۲

مردادماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
فصل اول - کلیات	۵
فصل دوم - بررسی نظریات در باب کارآمدی	۱۰
فصل سوم - کارآمدی به معنای ایفای بهینه کارویژه‌های نظام حکومتی	۱۷
فصل چهارم - تأثیر تصمیم‌گیری و عقلانیت نخبگان بر کارآمدی	۳۷
فصل پنجم - شاخصه‌های کارآمدی	۴۱
فصل ششم - نتیجه‌گیری و راهکارهای پیشنهادی	۴۳
منابع و مأخذ	۴۷



کارآمدی نظام سیاسی

چکیده

کارآمدی یکی از مفاهیم بنیادی در نظام سیاسی و اسلامی است که امروزه در نظام‌های حکومتی کاربرد فراگیر یافته است. در این پژوهش، مسئله کارآمدی و راهکارهای مؤثر در آن تبیین شده‌اند. از این‌رو در ابتدا مفهوم کارآمدی و مکانیسم‌های دستیابی به آن مورد توجه قرار گرفته و در ادامه با بررسی نظریات و رویکردهایی که در این زمینه وجود دارند، سعی به طرح رویکردی شده که نظریه تلفیقی ایجاد کند. این مسئله امکان شناخت تمامی شاخصه‌های مؤثر بر کارآمدی را فراهم می‌کند و به تبیین راهکارهایی منجر می‌شود که می‌توانند راهگشای تصمیم‌سازان و سیاستگذاران حکومتی قرار گیرند. بدین منظور با در نظر گرفتن کارآمدی در معنای تحقق بهینه کارویژه‌های اساسی حکومت، دو عنصر کسب هدف و رضایت خاطر حکومت‌شوندگان محور قرار می‌گیرند که به‌نوبه خود به اتخاذ تصمیم و سیاستگذاری در عرصه عمومی نیاز دارند که شامل چرخه سیاستگذاری می‌شود. ازسوی دیگر هر نظام سیاسی که توان لازم را در حرکت مطلوب این چرخه دارا باشد می‌تواند کارویژه‌های خود را در سطح بالا محقق کند و جریان سیاسی جامعه و نظام سیاسی را به‌عنوان یک سیستم، تضمین بخشد. این پروسه محصول و نتیجه عمل سه‌گانه تبدیل، تطبیق و تطابق است. با این شرایط نظامی کارآمد است که بتواند این چرخه را تحت کنترل خود در آورده و بقای خویش را تضمین کند. این امر زمانی میسر خواهد شد که نخبگان و تصمیم‌سازان نظام سیاسی از عقلانیت و درایت لازم برای هدایت این مراحل و تحقق صحیح این کارویژه‌ها برخوردار باشند.

مقدمه

انسان امروز در دهه‌های اخیر شاهد نشر آثار بسیاری در حوزه‌های مدیریتی، سیاسی، اقتصادی و سیاستگذاری عمومی است و طیف گسترده‌ای از این آثار همواره دستمایه نظریه‌های علمی و رویکردهای کارساز، راهگشا و کارآفرین در عرصه فعالیت‌های مدیران، کارکنان و مسئولان هر سازمان مدیریتی و سیستم سیاسی - اجتماعی قرار می‌گیرند. اکنون تغییرات مداوم محیط فعالیت و شرایط حاکم بر آن، چالش‌های عمده‌ای را در مسیر حیات سازمان‌های مختلف بخش خصوصی و

عمومی و حتی نظام‌های سیاسی ایجاد کرده است.

این مسئله در کنار ایجاد پیچیدگی‌های فراوان و روزافزونی که نشئت گرفته از ابعاد گوناگون توسعه و پیشرفت حوزه‌های مختلف‌اند، اداره جوامع انسانی را به کاری دشوار و پرمخاطره تبدیل کرده است. این دشواری به‌ویژه با تولد فناوری‌های نوین، افق‌های تازه‌ای را پیش روی بشر و متولیان اداره و مدیریت کلان اجتماعی و سیاسی جهان گشوده و ایجاد یک نظام کارآمد و کارآ را به‌عنوان تدبیری تجویزی مورد توجه و توصیه قرار داده است.

در جوامع بشری گرچه بحث کارآمدی و کارآیی در بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی، شرکت‌ها، سازمان‌ها و ادارات مطرح می‌شود، اما نقش تعیین‌کننده دولت و حاکمان سیاسی در تحولات استراتژیک هر جامعه موجب شده که مباحث مربوط به «کارآمدی»^۱ و «کارآیی»^۲ دولت از برتری و مزیت بیشتری برخوردار باشند و در نتیجه توجه کارشناسان و اندیشمندان سیاسی را به خود معطوف ساخته‌اند. از این رو پرسش از چیستی کارآمدی و در ادامه چگونگی دستیابی به آن، یکی از پرسش‌های محوری و از مهمترین عوامل تشویش خاطر باورمندان و شکل‌دهندگان هر نظام سیاسی و به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران است که در این پژوهش مورد توجه قرار می‌گیرد.

با توجه به تحولات اساسی که در کارکرد دولت‌ها و به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران در عرصه امنیت، عدالت، آزادی، رفاه اجتماعی، محیط زیست، توسعه، آموزش و پرورش، بهداشت و ... رخ داده، اهمیت بحث کارآمدی افزون‌تر شده است. زیرا دولت‌ها همواره در محدوده سرزمینی و محیط بیرونی خود چالش‌ها، مشکلات و مسائل بسیاری دارند که باید تدابیر لازم را در جهت حل آنها اتخاذ و نسبت به آنها چاره‌اندیشی کرد.

یکی از نمادهای حل نسبی مشکلات و مسائل، به حوزه‌های «قانونگذاری»، «مدیریتی» و «سیاستگذاری عمومی» بازگشت دارد. از جهتی کیفیت راه‌حل‌ها تحت تأثیر کیفیت قوانین، راهکارهای مدیریتی و سیاستگذاری‌ها در عرصه عمومی است. چنانچه نظام سیاسی در این سه حوزه، ناکارآمد عمل کند، بخش‌های مختلف نظام دچار چالش شده و حتی سرنوشت عمومی جامعه نیز تحت‌الشعاع آن قرار می‌گیرد.

همان‌طور که امروزه پیچیدگی زندگی اجتماعی - سیاسی افزایش یافته و کار اداره جامعه و حوزه سیاست پیچیده‌تر شده، در این عرصه تأملات و تدابیر اتخاذ شده نیز به بررسی‌های گوناگون و چندجانبه در گفته‌ها و نوشته‌های اندیشه‌ورزان و صاحبان فکر نیاز دارند تا آنچه عنوان «سیاست»، «راهکار» و «قانون» به‌خود می‌گیرد، بیشترین نزدیکی را با راه‌های بهینه تصمیم و اجرا

1. Effectiveness

2. Efficiency



دارا باشد. بر این اساس فائق آمدن به این چالش‌ها و مشکلات نیازمند برخورداری هر سازمان و نهادی از یک نظام مناسب برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است.

رویکرد اصلی در مباحث مربوط به نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مبتنی بر آن است که چگونه و به وسیله چه کسانی، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی تدوین، پردازش، اجرا و مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. به‌طور عمومی وظایف نام برده برعهده مدیران، رهبران و نخبگان سیاسی است. از این‌رو تدابیر اتخاذ شده تحت تأثیر نحوه تصمیم‌گیری نخبگان سیاسی و نحوه تصمیم‌گیری‌ها نیز به‌نوبه خود تحت‌الشعاع عقلانیت نخبگان قرار دارند. در نتیجه کیفیت و مطلوبیت «سیاست‌ها»، «قوانین» و «راهکارهای مدیریتی» به کیفیت تصمیم‌گیری‌ها و میزان عقلانیت و نوع خردورزی نخبگان باز می‌گردد.

هرگاه عقلانیت و خردورزی فاقد ویژگی‌های مناسب باشند، تصمیم‌گیری‌ها، سیاست‌ها و امور اجرایی و تقنینی نیز دچار چالش‌های عمیق و بنیادی شده و موجب ائتلاف منابع و از دست رفتن فرصت‌های فراوان، افزایش و گسترش مشکلات جامعه و نظام سیاسی می‌شوند. این امر برخلاف مسیر کارآمدی است و تأثیر عمده‌ای بر مشروعیت و مقبولیت نظام سیاسی می‌گذارد.

از دیرباز توجیه حقانیت و مشروعیت هر نظام سیاسی در سایه کارآمدی آن، یکی از مهمترین دغدغه‌های مدیران نظام اسلامی و حکومتی بوده است. اهمیت این بحث در این است که مشروعیت و کارآمدی دو شرط اصلی بقای هر حکومتی‌اند و بین آنها تعامل و ارتباطی دوسویه و مستقیم وجود دارد.

مسئله مشروعیت با حکمرانی مطلوب رابطه صریح و مستقیم دارد. از آنجا که حوزه سیاست و مسائل مربوط با آن در حال دگرگونی و گسترش بوده، چگونگی حکومت کردن، مطابق معیارهای حکومت مطلوب بیش از پیش اهمیت یافته و در حوزه‌های مختلف از جمله قانونگذاری، سیاستگذاری عمومی، مدیریت و علوم مرتبط با آن مورد توجه قرار می‌گیرند. در این حوزه‌ها همواره سعی بر تبیین شاخصه‌هایی است که بتوانند نظام سیاسی را کارآمد کرده و دستیابی به حکومت مطلوب را میسر سازند.

این موضوع را از منظر دیگری نیز می‌توان مورد بررسی قرار داد. براین اساس یکی از انگاره‌های عمده و اصلی تحلیل کیفیت نظام‌های سیاسی، انگاره تصمیم‌گیری آنهاست. در این چشم‌انداز می‌توان دانش سیاسی را به‌عنوان دانش تصمیم‌گیری به حساب آورد. زیرا در پس هر رخداد و فعل و انفعال سیاسی، مجموعه‌ای از تصمیم‌گیری‌ها نهفته‌اند که کیفیت نظام سیاسی را آشکار می‌سازند. حال چنانچه تصمیم‌گیری در گزینش میان چند انتخاب یا امکان در نظر گرفته شود، بُن‌مایه تصمیم‌گیری در عقلانیت و نوع خردورزی حاکمان و مسئولان که در قامت نخبگان سیاسی

ظاهر می‌شوند، قرار می‌گیرد. این مسئله، جامعیت، اتقان و استحکام سیاست‌ها، کیفیت راهکارها و تصمیم‌گیری‌ها را در پیوند با توان عقلانی و نوع خرد مورد استفاده نخبگان قرار می‌دهد.

اکنون می‌توان به اهمیت بررسی مفهوم کارآمدی و راه‌های دستیابی به آن در نظام سیاسی از یکسو و شناخت حدود و ثغور شاخصه‌های آن ازسویی دیگر پی برد. پیش از ورود به این بحث لازم است به چیستی و چگونگی پدیدار شدن سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های مربوط به سیاستگذاری عمومی پرداخته شود و از آنجا که کار سیاستگذاری در تمامی جوامع در سطح کلان و عمومی برعهده دولت‌ها است؛ بحث از دولت و کارویژه‌های آن در این گفتار به‌عنوان مهمترین بحث مطرح می‌شود.

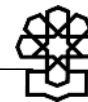
دولت‌ها همان‌گونه که نگهبان ارزش‌هایی مانند عدالت اجتماعی و آزادی به حساب می‌آیند، تضمین‌کننده توسعه در تمامی ابعاد و تأمین‌کننده رضایت عمومی نیز خواهند بود.^۱ گرچه در باب دولت و نقش آن بحث‌های فراوانی وجود دارند، اما آنچه در اینجا اهمیت دارد بحث کارآمدی و کارایی است. این بحث به‌نوبه خود با عوامل دیگر به‌ویژه قلمرو سازمانی و دیوانی پیوند دارد.

سازمان‌ها و نظام دیوانسالاری با نقش پراهمیتی که در طراحی، تولید و اجرای سیاست‌ها برعهده دارند، تأثیر بسیار مهمی بر کارآمدی یا ناکارآمدی نظام‌های سیاسی می‌گذارند. البته عرصه دیوانی و سازمانی که بیشتر سخت‌افزاری‌اند، توسط قدرت نرم‌افزاری مدیریتی اداره می‌شوند. در نتیجه مدیریت که در زبان ساده می‌توان آن را مجموعه‌ای از روش‌های عقلانی دانست که در خدمت تصمیم‌گیری قرار دارند،^۲ نقش محوری در کارآمدی دولت‌ها و نظام‌های سیاسی برعهده دارد. ازاین‌رو در بخش‌های پیش رو پس از بررسی مفهوم کارآمدی و رویکردهای نظری پیرامون آن تلاش می‌شود مباحث پیش‌تر مطرح شده را به صورتی کامل تبیین کرده و تأثیر آن را بر کارآمد کردن نظام‌های سیاسی و اسلامی مورد بررسی و توجه قرار دهد.

تاکنون چند گزارش درباره کارآمدی نوشته شده که این گزارش نه پایانی که مقدمه‌ای برای تهیه گزارش کارآمدی حکومت اسلامی است. در آن گزارش به تفصیل آرای نخبگان اسلامی با محوریت کتاب و سنت مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. مدیریت دولتی و اصلاحات اداری در کشورهای در حال توسعه، تهیه شده در دپارتمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، مترجم شهنام طاهری، تهران، نشر ایران‌زمین، ۱۳۶۴، ص ۱.

۲. مولر، پیر، سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول ۱۳۷۸، ص ۲۰.



فصل اول - کلیات

۱. مفهوم کارآمدی نظام

مفهوم کارآمدی در زبان فارسی در مقابل واژه «Effectiveness» قرار دارد و دارای معانی و تعاریف مختلف و متعددی است. در بُعد لغوی به معنای کاردانی، کارآزمودگی، شایستگی و آنچه سودمند باشد، آمده است.^۱ اصطلاح کارآمدی در فرهنگ علوم سیاسی به اثربخشی، تأثیر توانایی، نفوذ، کفایت، قابلیت و لیاقت معنا شده است.^۲ ازسوی دیگر علم مدیریت این مفهوم را به اثربخشی و تأثیرگذاری ترجمه کرده^۳ و میان آن با کارآیی تفاوت گذاشته است. با این بیان، کارآمدی، شایستگی و کاردانی در تأمین اهداف و کارآیی، شایستگی در مصرف منابع و بهره‌برداری بهینه از آن دانسته شده است.^۴

در علم سیاست، کارآمدی به کفایت، کارآیی، نفوذ، قابلیت و لیاقت ترجمه شده است.^۵ از نظر برخی، کارآمدی: «تحقق عینی یا توان نظام در تحقق کارکردهای اساسی یک حکومت است که اکثریت مردم و گروه‌های قدرتمند درون نظام، آن را عیناً مشاهده کنند».^۶ امام خمینی (ره) این نکته را به وضوح بیان کرده که مردم در همه امور باید فراخوانده شوند و بی‌تفاوت نباشند.^۷ بر همین مبنا «نظام سیاسی آنگاه کارآیی دارد که بتواند وظیفه‌هایی را که بیشترین مردم یا حکومت‌شوندگان از آن توقع دارند، انجام دهد».^۸

با این بیان، کارآمدی با مفاهیمی مانند مشروعیت و پاسخگویی، ارتباطی تنگاتنگ دارد.^۹ این مسئله موجب می‌شود که کارآمدی بیانگر قابلیت و توانایی نظام سیاسی در رسیدن به اهداف تعیین شده و حل مشکلات جامعه باشد. بر این اساس کارآمدی برپایه مقولاتی مانند اهداف، توانایی، امکانات، موانع و جوامع مختلف مورد تبیین قرار می‌گیرد. ازاین‌رو می‌توان نتیجه گرفت کارآمدی نظام سوسیالیستی با لیبرالی و نیز نظامی با ارزش‌های اسلامی، تفاوت دارد. زیرا این نظام‌های

۱. حسن عمید، فرهنگ عمید (دوجلدی)، تهران، انتشارات امیرکبیر وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۶۳، ص ۱۶۰۲.

۲. علی آقابخشی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران، انتشارات چاپار، ۱۳۷۹، ص ۴۴۶.

۳. محمدرضا باطنی، فرهنگ معاصر، تهران، نشر فرهنگ معاصر، ۱۳۷۱.

۴. علی رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۹، ص ۱۹.

۵. مهدی نوروزی خیابانی، فرهنگ لغات و اصطلاحات سیاسی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۳، ص ۹۱.

۶. سیمور، م، لیپست، مشروعیت و کارآمدی، ترجمه رضا زبیب، فرهنگ توسعه، سال چهارم، شماره ۱۸، خرداد و تیر ۱۳۷۴، ص ۱۱.

۷. صحیفه امام خمینی (ره)، ج ۲۱، ص ۴۲۲.

۸. ابوالحمد عبدالحمید، مبانی سیاست، تهران، انتشارات توس، ۱۳۷۶، ص ۲۴۷.

۹. صحیفه امام خمینی (ره)، ج ۲۱، ص ۳۷۱.

سیاسی در اهداف با یکدیگر متفاوتند.^۱

در یک جمع‌بندی با ملاحظه تمامی تعاریف می‌توان گفت: «کارآمدی عبارت است از موفقیت در تحقق اهداف با توجه به امکانات و موانع».^۲ در نتیجه کارآمدی هر سیستمی براساس سه شاخصه «اهداف، امکانات و موانع» سنجیده می‌شود. بنابراین کارآمدی هم‌تراز موفقیت در راه تحقق اهداف با توجه به امکانات و موانع در نظر گرفته شده است.

ازسویی هر سیستمی برای خود اهدافی را ترسیم کرده و در پی دستیابی به آنها تمامی کارکردها و امکانات خود را سازماندهی می‌کند. ازاین‌رو جهت تبیین و تعریف دقیق اهداف، ابتدایی‌ترین و در عین حال مهمترین عنصری است که یک نظام باید بدان اهتمام داشته باشد. با این ویژگی هر اندازه یک سیستم با توجه به سه شاخصه گفته شده در تحقق اهدافش موفق باشد، به همان میزان دارای کارآمدی بیشتر نسبت به سیستم‌های مشابه خواهد بود.

کارآمدی = اهداف + امکانات + موانع

یک سیستم اجتماعی یا نظام سیاسی در راه رسیدن به اولویت‌ها و اهدافی که برای خود در نظر دارد، همواره با موانع و فراز و نشیب‌هایی در سر راه خود دست به گریبان است و برای غلبه بر این موانع، ابزار، امکانات و توانایی‌هایی را نیز در دست اقدام دارد. ازاین‌رو در چنین شرایطی با توجه به امکانات و ابزار هر اندازه این سیستم بتواند در عبور از موانع موفق‌تر عمل کند، به همان میزان قسمت‌هایی از اهدافش نیز محقق می‌شود. در این صورت، کارآمدی در معنای واقعی خود شکل خواهد گرفت.

این گزاره‌ها در علم سیاست در برگیرنده نوعی تبیین هدفمند که با آن تلاش می‌شود مفهوم کارآمدی از عرصه علم مدیریت به سوی علم سیاست حرکت کند. بدین ترتیب با قرار دادن مفاهیم مشروعیت و پاسخگویی در کنار کارآمدی، بُعدی به آن افزوده و در کنار کسب هدف‌های تعیین شده، رضایت خاطر کسانی را که در رسیدن به هدف نقش دارند در نظر می‌گیرد. پس مسئله اصلی، بحث جدایی‌ناپذیری کارآمدی و مشروعیت بوده که در آن «کارآمدی هم منبع مشروعیت و هم مشروعیت‌زا است».^۳ از بُعد دیگر مشروعیت، محصول تعامل کارآمدی و پاسخگویی است. با این حال نظام مشروعی که قائل به پرسشگری مردم و ضرورت پاسخگویی حاکمان است باید از حداکثر کارآمدی بهره‌مند باشد تا بتواند به مطالبات ضروری مردم پاسخ گوید.

۱. فرج‌الله قاسمی، کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران، شاخصه‌ها و مکانیسم‌ها از منظر امام خمینی (ره)، فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی، سال هشتم، پاییز ۱۳۸۹، شماره ۲۲، ص ۱۵۳-۱۷۷.

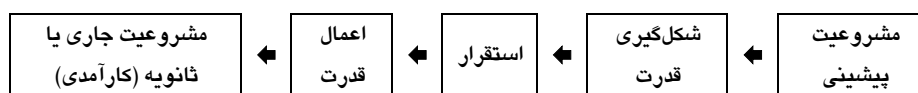
۲. محمود فتحعلی، مباحثی در باب کارآمدی، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، ۱۳۸۲.

۳. بهرام اخوان کاظمی، درآمدی بر کارآمدی در نظام سیاسی اسلام، تهران، مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، ۱۳۸۳، ص ۲۵.



کارآمدی در حقیقت در روند «مشروعیت‌یابی»^۱ مؤثر است. این امر به معنای فرآیندی است که طی آن حکومت‌ها به بسط و گسترش پایگاه اجتماعی خود پرداخته و تلاش بر بالا بردن درجه رضایت مردم دارند تا هرچه بیشتر مقبولیت اجتماعی و موقعیت سیاسی خود را تثبیت و به عبارتی «مشروعیت ثانویه» را به دست آورند.

در توضیح بیشتر می‌توان گفت که مشروعیت اولیه یا پیشینی خود حقی است که برای فرد یا گروه در به دست گرفتن حکومت و اعمال قدرت فرض می‌شود. در حالی که مشروعیت ثانویه، توانایی اعمال و حفظ این حاکمیت است. رابطه این دو نوع مشروعیت یا به تعبیر دقیق‌تر «مشروعیت» و «مشروعیت‌یابی» به صورت زیر است:



بر این مبنا در کارآمدی ویژگی مشروعیت‌آفرینی وجود دارد که از نوع مشروعیت تکمیلی است. در نتیجه ثبات یک حکومت سیاسی به رابطه میان این دو مفهوم بستگی دارد. با این نگاه، کارآیی را می‌توان عملکرد حقیقی و واقعی حکومت در رسیدن به اهداف یا برآورده شدن کارویژه‌های اساسی حکومت توسط نظام سیاسی تعریف کرد.^۲ البته تحقق اهداف حکومت نیازمند ساختار، قوانین، روش‌های مناسب و وجود کارگزارانی با قابلیت‌های کارآیی است.

بحث از مشروعیت اولیه و ثانویه در حکومت‌های الهی از جمله جمهوری اسلامی ایران دارای اهمیت بیشتری است. زیرا نظام‌هایی که براساس مشروعیت الهی بنا شده‌اند، نسبت به کارآمدی خود حساسیت بیشتری دارند. چنین نظام‌هایی افزون بر مردم و بیش از آنها، خود را در برابر خدا مسئول می‌دانند.

این احساس مسئولیت مضاعف به لحاظ نظری و به طور طبیعی اقتضای تلاش بیشتر را برای جلب رضایت خدا و بندگان او و تحقق اهداف حکومت - سعادت و کمال دنیا و آخرت مردم - دارد.^۳ با این حال، کارآمدی حکومت اسلامی چیزی است^۴ که در آموزه‌های اسلامی و در اندیشه سیاسی

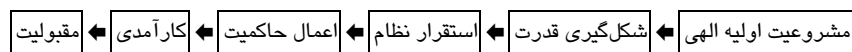
1. Legitimation

2. See S.M.Lipset, (political man, The social Basis of politics), new York: Doubleday, 1959, p.77.

۳. عباسعلی عمید زنجانی، مبانی اندیشه سیاسی اسلام، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۷۴، ص ۲۸۰.

۴. برای آگاهی بیشتر پیرامون رابطه کارآمدی و مشروعیت رک: محمدجواد لاریجانی، تدین، حکومت و توسعه، تهران، مؤسسه فرهنگی اندیشه معاصر، ۱۳۷۷، ص ۲۲۶-۲۲۷.

امام خمینی (ره) تأکید بسیار بر آن شده است.^۱ بنابراین نسبت مشروعیت و کارآمدی براساس مشروعیت الهی بدین قرار است:



برخی از صاحب‌نظران باور دارند - چنانچه مشروعیت در معنای حقانیت دانسته شود و تنها منبع آن برخلاف دیگر رویکردهای مادی، اذن و خواست الهی باشد - کارآمدی یا ناکارآمدی هیچ تأثیری بر مشروعیت ندارد. بر این مبنا چنانچه کارآمدترین و مقبول‌ترین حکومت‌ها مشروعیت خود را از طریقی غیر از آنچه دین تعیین کرده به دست آورند، نامشروع و غاصب محسوب می‌شوند.

با این تلقی اگر حکومت دینی ناکارآمد و نامقبول باشد، مشروعیت دارد. زیرا با این نگاه کارآمدی مربوط به ساختار، روش‌ها، نیروهای انسانی، قواعد و مقررات حکومت است نه عامل دیگر. از این رو با فرض اینکه اصل حکومت دارای مشروعیت الهی است، نه مردمی، کارآمدی یا ناکارآمدی نمی‌تواند موجب افزایش یا کاهش مشروعیت آن شود. با این حال همان‌گونه که خواست و رضایت مردم نسبت به فردی که دارای صلاحیت نبوده و برای حکومت نالایق است، ذره‌ای مشروعیت به وجود نمی‌آورد عدم تمایل و رضایت نداشتن مردم نسبت به فردی که از صلاحیت و شایستگی برخوردار است و در بالاترین قله عبودیت و انسانیت قرار دارد، اندکی از مشروعیت او نمی‌کاهد.^۲

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان سه تمایز اساسی بین مشروعیت و کارآمدی قائل شد:

۱. مشروعیت، مفهوم فلسفی - سیاسی است که در فلسفه سیاسی از آن بحث می‌شود. کارآمدی مفهوم علمی بوده و محور بحث علم سیاست است. از این جهت این دو تمایزی ماهوی با هم دارند.

۲. مشروعیت شدت و ضعف بردار نیست، اما کارآمدی در این وضع قرار دارد.

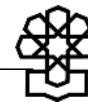
۳. در مشروعیت، بحث از حقانیت نظام و در کارآمدی از درستی ساختار، قواعد و مقررات

است.^۳

۱. آرش عابدینی، بررسی شاخص‌های کارآمدی و کارآیی نظام جمهوری اسلامی ایران در اندیشه امام خمینی (ره)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۵۶۲، ۱۳۸۹.

۲. محمود فتحعلی، میانی اندیشه اسلامی، قم، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۸۳.

۳. مهدی ابوطالبی، مفهوم کارآمدی سیاسی در اندیشه متفکران اسلامی، ماهنامه زمانه، مرداد ۱۳۸۶، ش ۵۹.



۲. نسبی بودن کارآمدی

تبیین دقیق این موضوع نیازمند توجه به ویژگی‌هایی است که در تحلیل و ارزیابی کارآمدی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

اولین ویژگی آن است که هر پدیده، اهداف، امکانات و موانع خاص خود را دارد.
دومین ویژگی آن است که اهداف، امکانات و موانع یک پدیده خاص می‌تواند در حالات و شرایط گوناگون تغییر کند.

ازسوی دیگر بسیاری از عوامل کارآمدی خارج از مجموعه و سیستم شکل می‌گیرند و موجب می‌شوند تا نتوان یک حد کمی مطلق را در ارزیابی کارآمدی مبنا و ملاک سنجش قرار داد. بر این اساس، کارآمدی امری نسبی است و هر پدیده کارآمدی ویژه خود را دارد.^۱

این نگاه به مسئله کارآمدی بر دو مبنای اصلی استوار است:

الف) بسیاری از ارزیابی‌ها در کارآمدی، دیدگاهی مربوط به «ارزیاب» محسوب می‌شوند تا اینکه مطلب اصلی درباره سازمان باشند. در نتیجه باید کارآمدی را یک مسئله «ارزشی» تلقی کرد.

ب) زمینه‌های ارزشی در مسئله کارآمدی دخالت محدود دارند.

با این وجود ترکیب این دو اصل، زمینه‌ای را فراهم می‌کند که در آن بتوان براساس ترکیبی از معیارهای ارزشی مختلف، «مدل‌های عملی» برای ارزیابی کارآمدی سازمان‌ها براساس تناسب وضع ناظر تهیه کرد.^۲ این مسئله هرچه بیشتر بر نسبی بودن کارآمدی تأکید می‌کند.

۳. مراحل کارآمدی

در هر پدیده زمانمند و پویا مراحل متعددی وجود دارد که در زمان‌های مختلف می‌توانند از امکانات، موانع و اهدافی متفاوت برخوردار باشند. ازاین‌رو باید کارآمدی آن پدیده را در شرایط و مراحل گوناگون مورد بررسی و ارزیابی قرار داد. مثلاً کارآمدی یک نظام سیاسی را باید در شرایط و مراحل گوناگون جایگزینی، استقرار، تثبیت اولیه، گذار و ثبات به‌صورت جداگانه مورد ارزیابی قرار داد. بدیهی است کارآمدی مجموع آن نظام سیاسی برابر با برآیند کارآمدی‌های مراحل گوناگون آن است.

۱. علی دوعلم، ولایت فقیه از تئوری تا تجربه، خبرگزاری فارس، ۱۳۸۲/۳/۱۶ و محمود فتحعلی، مبانی اندیشه اسلامی، همان، ص ۲۲۷.

۲. محمدجواد لاریجانی، حکومت، تهران، سروش، ۱۳۷۳، ص ۹۰.

۴. نقش اجزای یک سیستم در کارآمدی

کارآمدی، پدیده‌ای مرکب و پیچیده است. کارآمدی نظیر دانشکده، مدرسه، یا یک نظام سیاسی است که از حاصل جمع (جبری) کارآمدی اجزای آن به دست می‌آید. در این صورت نمی‌توان از ناکارآمدی یک استاد یا یکی از قوای سه‌گانه در حکومت، مجموع آن دانشکده یا حکومت را ناکارآمد دانست. یا از کارآمدی یکی از اجزای نظام سیاسی لیبرال نمی‌توان کارآمدی کل این نظام را نتیجه گرفت. به همین صورت از ناکارآمدی یکی از اجزای نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران نمی‌توان ناکارآمدی کل این نظام را استنتاج کرد. زیرا این امر سرایت دادن حکم جزء به کل است که از نظر منطقی کاری نادرست است. پس کارآمدی کل در سیستم‌های مرکب و پیچیده برابر با حاصل جمع کارآمدی اجزای آن است.

بنابراین اگرچه در یک سیستم پیچیده، بروز عیب و نقص، جریانی محتمل و طبیعی به نظر می‌رسد، لکن روند کلی و برآیند مجموعه عملکردها و تلاش‌های صورت گرفته، تعیین‌کننده میزان کارآمدی آن است.

نکته برتر آن است که وجود کارآمدی گرچه موضوعی عینی محسوب می‌شود اما احساس وجود کارآمدی، یک موضوع ذهنی است. از این رو لازم است با اطلاع‌رسانی صحیح نسبت به اقدامات انجام گرفته، از ذهنیت‌سازی منفی در افکار عمومی جلوگیری شود.^۱

فصل دوم - بررسی نظریات در باب کارآمدی

پرسش از اینکه چه کسانی حق حکومت و اعمال قدرت دارند؟ یا چرا مردم باید از آن قدرت و حکومت اطاعت کنند؟ به مشروعیت حکومت مربوط می‌شود و در نتیجه این بحث در حوزه فلسفه سیاسی قرار می‌گیرد. اما گاهی سؤال از منشأ دوام و پایداری حکومت است که با به‌کارگیری راهکارهایی از آن می‌توان به مقبولیت و رضایت مردمی دست یافت. لذا این پرسش در حوزه جامعه‌شناسی سیاسی قرار می‌گیرد و به کارآمدی و مقبولیت حکومت و حاکمان مربوط می‌شود. شاید این مسئله، کاری به حق یا ناحق بودن حکومت و حاکمان نداشته و به دنبال آن است که یک حکومت با چه شرایط و عواملی می‌تواند مقبولیت یافته و دوام و کارآمدی داشته باشد.

پاسخ به این پرسش، زمینه‌ساز ایجاد رویکردها و نظریات مختلفی در مورد کارآمدی نظام‌های سیاسی شده است. در اینجا به شکل گذرا به رویکردها و نظریه‌های عمده در این مورد پرداخته می‌شود.

۱. جمعی از نویسندگان، انقلاب اسلامی، قم، نشر معارف، ۱۳۸۴، ص ۲۲۱.



۱. رویکرد کارکردگرایی

طرفداران این رویکرد بر این باورند که تحقق کارآمدی زمانی میسر است که افراد تشکیل‌دهنده جامعه از باورها، ارزش‌های اجتماعی و فرهنگ پذیرفته شده توسط جامعه - که در قالب مقررات، قوانین رسمی و هنجارها وجود دارند - پیروی داشته باشند. در این رویکرد، کارآمدی به معنای ترکیب ارکان سازمانی و رفتاری است که منجر به حفظ سلامت اجتماعی می‌شود.^۱ انسان به عنوان یکی از اعضای تشکیل‌دهنده جامعه دارای نقش و وظایفی است که می‌تواند در کلیت جامعه و حفظ پایداری وضعیت زندگی اجتماعی دستخوش تغییر مؤثر باشد.

سلامت جامعه در گرو عمل و کارکرد درست عناصر تشکیل‌دهنده - افراد جامعه - است. در این رویکرد کارآمدی در معنای کارآیی و انجام به موقع و ثابت وظایف و مسئولیت‌های هریک از بخش‌های جامعه است. این مفهوم به درک و شناخت تمام ابعاد وجودی جامعه و مقابله با بیماری آشکار و پنهان و حفظ سلامت اجتماعی آن مربوط می‌شود. به همین دلیل کارآمدی به معنای «ملاک تشخیص تعادل و عدم تعادل» و «ابزار ایجاد شرایط بهنجار و تعادل اجتماعی» است.^۲

در جوامعی که از کارآمدی بالاتری برخوردارند، موازین عینی و حاکم بر همگنی و رویه سازگاری به صورت سریع‌تر و آسان‌تر صورت می‌گیرد و نظارت اجتماعی از نوع برنامه‌ریزی نشده و خودجوش در امر کارآمدی کنش جامعه مؤثر می‌افتد و اجتماع انسانی به حالت تعادل سوق داده می‌شود. زیرا از طریق سیستم نظارتی و قواعد هنجاری و مقررات، نوعی وحدت کنشی در اجتماع ایجاد می‌شود که از جمله شاخصه‌های کارآمدی به حساب می‌آید.

۲. رویکرد فرهنگی

کارآمدی در این رویکرد مفهومی فرهنگی است که در یک سوی آن خرده‌فرهنگ‌ها، ارزش‌ها، باورها، عقاید، افکار و هنجارهای سنتی وجود دارند و در سوی دیگر، خرده‌فرهنگ‌ها، ارزش‌ها، باورها، عقاید و هنجارهای نوین و مدرن که هنوز مورد پذیرش جامعه نیستند. در این حالت بحث کارآمدی شامل آنچه به امر کارآمد معطوف نبوده و نیز چیستی و ماهیت آن مربوط می‌شود.

در این حالت کارآمدی به معنای توانایی جامعه در تطبیق با مقتضیات یا شرایط فرهنگی جدید و حل مشکلات حاصل از این چرخش است. از سوی دیگر به باور اینگلهارت هر فرهنگ، رهیافت مردم را در تطابق با محیط نشان می‌دهد. این رهیافت‌ها در بلندمدت به دگرگونی اقتصادی،

۱. غلام‌عباس توسلی، جامعه‌شناسی کار و شغل، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۵، ص ۱۲۶.

۲. جانسون چالمز، تحول انقلابی، ترجمه حمید الیاسی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۱، ص ۱۱۲.

تکنولوژیکی و سیاسی پاسخ می‌دهند و اگر پاسخ ندهند دور از ذهن است که گسترش یابند و جوامع دیگر از آنها تقلید کنند.^۱ البته در این نقل و انتقال چه بسیار عناصر و ابزارهایی که در نظام تغییر و تحول خرده‌فرهنگ‌ها اصالت خود را از دست می‌دهند و در ساختار جدید به‌عنوان بدیهیات دچار استحاله می‌شوند.

ازسوی دیگر می‌توان صحبت از توسعه فرهنگی کرد. توسعه فرهنگی در دوره کنونی جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌ریزی‌های ملی پیدا کرده است. به نحوی که به جرأت می‌توان گفت که هیچ توسعه و تکاملی بدون توسعه و تکامل فرهنگی ممکن نبوده و از مطلوبیت کافی برخوردار نیست. به‌عنوان مثال در برخی از کشورها برپایه فرهنگ، وحدت ملی ایجاد یا تقویت کرده و سپس بر این اساس، حرکت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور را سامان داده‌اند.

مفهوم فرهنگ توسعه بر شکل اقتصادی - اجتماعی توسعه در جوامع انسانی ناظر است. یعنی توسعه‌یافتگی نوعی فراهم آوردن شرایط و امکانات برای همه جامعه است تا به شاخص‌های رشد و توسعه جامه عمل بپوشانند. توسعه فرهنگی نیز به معنای ارتقا و اعتلای زندگی فرهنگی جامعه و دستیابی به ارزش‌های متعالی فرهنگی است. در نگاهی دیگر، توسعه فرهنگی افزایش قدرت و کارآمدی یک فرهنگ در پاسخگویی به نیازهای فرهنگی، معنوی و مادی انسان‌ها دانسته شده است.^۲ در نتیجه توانایی دستیابی یک نظام سیاسی و اجتماعی به توسعه فرهنگی می‌تواند بُعدی از ابعاد کارآمدی در سطح کلان کشور باشد و به‌عنوان شاخصه‌ای مورد توجه قرار گیرد.

۳. رویکرد ساختارگرایی

در رویکرد ساختارگرایانه، مفهوم قدرت، ریشه در مفهوم کارآمدی دارد که نظام سیاسی برپایه نهادهای اجرایی و اداری بنا می‌شود. ازاین‌رو همواره توسعه نهادهای نظام سیاسی بر تحول نظام اداری تأثیر گسترده داشته و برای آن جایگاه برتری فراهم ساخته است. زیرا نظام اداری را می‌توان به‌عنوان مدار تنظیم‌کننده همه اعمال و فعالیت‌ها برای نیل به اهدافی دانست که از پیش معین شده‌اند. بر همین مبنا در دهه‌های اخیر - به‌لحاظ وضعیت داخلی و وضعیت کشورها در عرصه بین‌المللی - ضرورت تحول در ساختار تشکیل‌دهنده نظام اداری - اجرایی حاکمیت، بیش از هر زمان دیگر مورد توجه قرار گرفته است.

این نگاه ساختارگرایانه به نظام سیاسی و اداری ریشه در «ساختارگرایی به وسیع‌ترین مفهوم

۱. تقی آزاد ارمکی، جامعه‌شناسی فرهنگ، تهران، نشر علم، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۹۴.

۲. سیدرضا صالحی امیری، مفاهیم و نظریه‌های فرهنگی، تهران، ققنوس، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۷۵.



آن، جستجوی واقعیت نه در اشیای منفرد که در روابط میان آنها^۱ و «جستجوی قوانین کلی و تغییرناپذیر بشریت»^۲ دارد. با وجود این نظریه ساختارگرایی مدعی است که می‌توان ساخت اندام‌وار و کل یگانه نظام سیاسی را از منظر کارآمدی و کارایی مورد تحلیل و برآورد قرار داد. پیکره نظام سیاسی و اجتماعی متشکل از نهادهای گوناگون، منفرد و مستقل از هم است. این نهادها تشکیل‌دهنده سازه‌های کامل و ساختار یگانه جامعه‌اند و سازمان دولت در کنار ساختار سیاسی، نهادهای مدنی، احزاب و نهادهای دیگری از این دست در یک کلیت، مبنای اساسی نهاد جامعه را سامان می‌دهد.

ساختارگرایی، کارآمدی نظام سیاسی را در دیدگاهی کلان و درون مرزهای یک کشور عاملی می‌داند که در افراد و نهادهای تشکیل‌دهنده آن دیده می‌شود. یعنی کارآمدی نهادینه شده نظام در همه ارکان سیاسی - حکومتی است که ناگزیر بر یک ساختار سیاسی مشخص بنا شده است. کارآمدی نظام سیاسی زمانی میسر می‌شود که بین اجزای تشکیل‌دهنده و ساختار کارآمد و اجزا و ساختار در معرض کارآمدی، ادبیات کاملاً مشترکی به وجود آید و آمادگی پذیرش و هضم فکری همه فعالیت‌ها و ارکان یکدیگر را داشته باشند.^۳

۴. تئوری سیستم

این روش تحلیل در دهه ۱۹۵۰ در غرب رواج یافت و هدف آن ارائه نظریه‌ای عمومی برای تحلیل همه وجوه زندگی سیاسی در همه انواع نظام‌های سیاسی بود. مسئله اصلی در تحلیل سیستم‌های سیاسی شیوه تکوین، استحکام، استمرار، تحول و زوال نظام سیاسی است. در این رویکرد، نظام سیاسی به معنای حوزه سیاست و حکومت سیستمی است که دارای تعامل با محیط پیرامونی خود بوده و از این محیط داده‌هایی گرفته و آنها را به واسطه ساختارهای سیاسی پردازش کرده و سپس به صورت برون داد یا سیاست‌ها به محیط منتقل کرده است.

در این رویکرد برای تحلیل سیستم‌ها از تفکر سیستمی سود می‌جویند. در تفکر سیستمی فرآیند شناخت مبتنی بر تحلیل (تجزیه) و ترکیب آن در جهت دستیابی به درک کامل و جامع یک موضوع در محیط پیرامون خویش است. این نوع تفکر در صدد فهم کل (سیستم) و اجزای آن، روابط بین اجزا و کل و روابط بین کل با محیط آن (فراسیستم) است. به عبارت دیگر تفکر سیستمی

۱. رابرت اسکولز، درآمدی بر ساختارگرایی در ادبیات، ترجمه فرزانه طاهری، تهران، نشر آگه، ۱۳۷۹، ص ۱۸.

۲. جورج ریتزن، نظریه جامعه‌شناسی، ترجمه ثلاثی، تهران، علمی، ۱۳۸۱، چاپ ششم، ص ۵۴۳.

۳. مجید کاشانی، کارآمدی نظام و رویکردهای نظری آن، فصلنامه دانشگاه اسلامی، سال هشتم، شماره ۲۳ و ۲۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۳، ص ۱۹.

که برخورد سیستمی با موضوع‌ها را در پی دارد، به دنبال تشخیص عناصر تشکیل‌دهنده موضوع و پیوندهای موجود میان این عناصر است و در جستجوی مجموعه‌ای از ویژگی‌های موضوع نمی‌گردد.^۱

در این فرآیند می‌توان از دو نوع داده خواست‌ها و حمایت‌ها گفتگو کرد. بازده‌ها یا برونده‌ها به‌صورت تصمیم‌گیری‌های الزام‌آور ظاهر می‌شوند. پس سه رکن اصلی یک سیستم عبارتند از: «ورودی»، «عملیات تغییر و تحول» و «خروجی».

چنانچه در مدل سیستمی از کارآمدی سخن گفته شود باید کارآمدی را قدرت تهیه ورودی، نحوه انجام عملیات روی آنها، نحوه سازماندهی خروجی و حفظ استمرار در تعادل سیستم به‌شمار آورد. به بیان ساده‌تر نسبت ستانده به داده بیان شود. یعنی ارزیابی فعالیت‌ها باید از راه بررسی میزان خروجی به اندازه ورودی باشد.

در این روش به نوعی بقای بلندمدت سازمان، مبنای کارآمدی است، چگونگی تهیه منابع، چگونگی پابرجا نگه‌داشتن خود به‌عنوان عامل و در نهایت چگونگی تعامل با محیط پیرامون، ابعاد کارآمدی را به نمایش می‌گذارند. این امور عناصری‌اند که در عمل ضابطه پیچیده‌ای را برای مفهوم کارآمدی عرضه می‌کنند.^۲

توجه به شرایط محیطی را می‌توان از ویژگی‌های ممتاز این نظریه در بحث سنجش کارآمدی دانست. زیرا در کنار تفکیکی که میان ارکان مختلف نظام سیاسی به وجود می‌آورد، بررسی جامع را برای کارشناسان و متولیان مربوطه فراهم کرده و آنها را در تفکیک شاخصه‌های کارآمدی یاری می‌رساند. زیرا محیط یک پدیده را می‌توان مجموعه‌ای از پوشش‌های مربوط به همه ملحقات آن دانست که گاهی خود پدیده نیز در عمل جدای از محیط نبوده و به نوعی می‌توان آن را یک سیستم به حساب آورد. ازسوی دیگر سیستم‌ها می‌توانند با تغییر برنامه‌هایی که دنبال می‌کنند کارآیی خود را با فراگیری پیش‌بینی تغییرها در ارتباط با محیط بهبود بخشند. بنابراین سیستم‌ها با تغییر در محیط می‌توانند رفتارها را در برابر آن ساده‌تر کنند.^۳

این دیدگاه بی‌نقص نبوده و پیچیدگی‌ها و عناصر فراوان محیطی امکان ارزیابی را به چالش کشیده است.^۴ همچنین تبیین انتظارات برای خروجی سیستم و به‌خصوص معیارهای کمی این

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد تفکر سیستمی رجوع شود به: سیدجعفر مرعشی و دیگران، تفکر سیستمی و ارزیابی کارآمدی آن در مدیریت جامعه و سازمان، تهران، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، چاپ سوم، ویراست سوم، ۱۳۹۱.

۲. محمدجواد لاریجانی، حکومت، تهران، سروش، ۱۳۷۳، ص ۸۲.

۳. سیدجعفر مرعشی و دیگران، تفکر سیستمی و ارزیابی کارآمدی آن در مدیریت جامعه و سازمان، تهران، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، چاپ سوم، ویراست سوم، ۱۳۹۱، ص ۶۴-۶۵.

۴. علی‌زاده، تجربه کارآمدی حکومت ولایتی، تهران، سازمان انتشارات پژوهشکده فرهنگ اندیشه اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۱۱۷.



انتظارات کار ساده‌ای نیست و دشواری‌های آن به‌سختی قابل فهم است. البته نمی‌توان خروجی را مستقلاً مبنای ارزیابی قرار داد، بلکه باید خروجی سیستم را در ارتباط با اغراض و اهداف مطرح کرد که موجب پیچیده‌تر شدن بحث می‌شود. از این جهت شباهتی بین این نظریه و نظریه توفیق وجود دارد که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵. تئوری توفیق

در این تئوری، توفیقات نهایی ملاک سنجش کارآمدی یک نظام سیاسی در نظر گرفته می‌شوند و روش‌هایی که در جهت رسیدن به اهداف مورد نظر مورد استفاده قرار می‌گیرند، تأثیری در امر کارآمدی ندارد، بلکه چشم‌ها معطوف به پایان خط است. هر سیستم و سازمانی در راستای دستیابی به اهداف خاصی طراحی و ایجاد شده و نباید اهداف جزئی و عملی سازمان را در فعالیت‌های جاری مبنا قرار داد. بلکه برای ارزیابی کارآمدی باید اساس محاسبه را توفیقات نهایی آن سازمان دانست. این هدف ذاتی سازمان به نحوی وجود آن را توجیه می‌کند.

در بحث کارآمدی نظام سیاسی این سؤال مطرح می‌شود که چنانچه سازمان، یک حکومت باشد، هدف ذاتی آن چیست؟ در دیدگاه‌های مختلف برای این هدف، فهرست‌های کاملاً متفاوتی ارائه شده که نتیجه آن عدم توانایی در تشخیص شاخصه‌های کارآمدی است. از این‌رو تئوری توفیق به تنهایی نمی‌تواند به نحوی دقیق مفهوم و سازه‌های کارآمدی را توضیح دهد. البته اشکالات وارده بر این تئوری به این مسئله پایان نمی‌یابد، بلکه برخی چند اشکال عمده بر این رویکرد وارد دانسته‌اند از جمله:

۱. معیار دقیقی برای اندازه‌گیری میزان توفیق در دست نیست.

۲. اهداف قابل اندازه‌گیری نیستند.

۳. پایان دوره - که بتوان توفیق نهایی را در آن سنجید - گنگ است.^۱

با این حال می‌توان دریافت که بحث توفیق در تئوری سیستمی که به آن اشاره شد نهفته بوده و می‌تواند تئوری توفیق را تحت پوشش خود قرار دهد.

۶. تئوری رضایت مردم

در این تئوری مبنای سنجش کارآمدی، ارضای عناصر مؤثر در بقای حکومت است. چنانچه مردم عنصر حیات حکومت دانسته شوند، شاخصه سنجش، میزان جلب رضایت مردم توسط حکومت

۱. همان، ص ۱۱۷.

خواهد بود. اگر در حکومتی رهبران و افراد خاصی محور بقای حکومت باشند یا یک طبقه و قشر خاصی دارای اهمیت و تأثیرگذاری باشند، طبیعی است که ملاک در نظر گرفته شده میزان رضایت آنها خواهد بود. امام خمینی (ره) مبنای کشورداری را رضایت مردم دانسته و راز شکست حکومت طاغوت را در فاصله گرفتن از مردم می‌داند.^۱

شاید در این نظریه اشکالات متعدد دیگری وجود داشته باشند:

۱. شاخصه سنجش رضایت مردم کدام است؟
۲. نصاب رضایت را با توجه به نسبی بودن آن باید در چه حدی قرار داد؟
۳. بی‌اطلاعی مردم از جزئیات اقدامات دولت از یک‌سو و گوناگونی ملاک‌ها و عوامل رضایت گروه‌ها و طبقات مختلف جامعه ازسوی دیگر، ممکن است تردیدی را بر شاخصه قرار دادن رضایت مردم وارد کند.

۷. تئوری عمل کارآمدی

این نظریه اعمال ارادی را دارای سه رکن اساسی می‌داند:^۲

رکن اول - فهمی است که عامل در اصل وضعیت موجود دارد.

رکن دوم - فهمی خواهد بود که عامل از وضعیت مراد برای خود ترسیم کرده است. یعنی هدف نهایی که اراده عامل بر تحقق آن استوار است.

رکن سوم - برنامه عمل است که خود متشکل از مجموعه‌ای محدود از اقدام‌های پیوسته‌ای خواهد بود که عامل باید آنها را به انجام برساند.

براساس این سه رکن می‌توان به بررسی کارآمدی اقدام کرد. یعنی با فهم وضعیت موجود و تطابق آن با وضع مطلوب می‌توان به قضاوت کارآمدی یا ناکارآمدی برنامه موجود پرداخت.

اشکال اساسی این نظریه آن است که معیار و شاخصی برای اندازه‌گیری کارآمدی نمی‌دهد و تنها ذهن را در ترسیم وضعیت مراد و جلوگیری از روزمرگی کمک می‌کند تا از هدف اصلی دور نشود. البته با تکیه بر این نظریه می‌توان برای سیاستگذاری‌های صورت گرفته توسط هر سیستمی چرخه‌ای را تعریف کرد. بنابراین بررسی مراحل این چرخه می‌تواند ذهن را در تعیین میزان کارآمدی آن سیستم یاری رساند.

۱. صحیفه امام خمینی (ره)، ج ۱۶، ص ۴۹۳.

۲. همان، ص ۵۱-۵۸.



۸. تئوری انجام تکلیف

این تئوری به دنبال تبیین و تعیین شاخص‌ها و محورهایی است که براساس آن بتواند میزان التزام و تحقق تکالیف را مورد سنجش قرار دهد. از این رهگذر می‌توان میزان کارآمدی نظام سیاسی را نیز مورد بررسی قرار داد. در این رویکرد برخلاف نظریه توفیق، صرف انجام تکلیف نشان‌دهنده کارآمدی است و بی‌توجه به میزان توفیق در دستیابی به وظایف مورد نظر در عرصه عمل، انجام تکلیف را ملاک اصلی کارآمدی قرار داده است.^۱

ازسوی دیگر لزوم پذیرش این تئوری موجب بی‌توجهی به جلب رضایت مردم نیست، زیرا می‌توان آن را به‌عنوان یکی از تکالیف نظام سیاسی در نظر گرفت. در این رویکرد تحقق رضایت مردم، ملاک کارآمدی نبوده و تنها تلاش برای انجام این تکلیف، شاخص تلقی می‌شود. این تئوری دارای هماهنگی کاملی با مکتب اصالت وظیفه در مشروعیت سیاسی است.^۲ در این صورت می‌توان ادعا کرد که لازمه پذیرش مسلک اصالت وظیفه، پذیرفتن تئوری تکلیف در کارآمدی نظام سیاسی است.

فصل سوم - کارآمدی به معنای ایفای بهینه کارویژه‌های نظام حکومتی

بحث از نظریات و رویکردهای کارآمدی، ما را به‌سوی تبیین رویکردی هدایت می‌کند تا به‌واسطه آن بتوان نگاهی دقیق‌تر به کارآمدی داشت. در اینجا به طرح رویکردی توجه می‌شود که نظریه ترکیبی و نوینی را با وام‌گیری از نظریات پیشین ایجاد می‌کند که هم امکان شناخت شاخصه‌های مؤثر بر کارآمدی فراهم آید و هم براساس آن بتوان به تبیین راهکارهای مؤثر بر کارآمدی کردن یک نظام سیاسی پرداخت. این رویکرد برای نظام‌های سیاسی کارویژه‌هایی را شکل می‌دهد که چنانچه به‌صورت بهینه تحقق یابند، ممکن است از کارآمدی نظام سیاسی سخن گفته شود. زیرا بسیاری کارآیی و کارآمدی را عملکرد حقیقی و واقعی حکومت یا برآورده شدن کارویژه‌های اساسی حکومت توسط نظام تعریف کرده‌اند. در نتیجه می‌توان کارآمدی را در معنای کارویژه‌های اساسی حکومت و نحوه ایفای بهینه آنها در نظر گرفت.^۳

ازسوی دیگر قرار گرفتن کارویژه‌های حکومت در کنار ارتباط دوجانبه و مستقیم دو مفهوم بنیادی «مشروعیت» و «کارآمدی» موجب می‌شود که برای حکومت دو ماهیت ابزاری و ارزشی در نظر گرفته شود که کارآمدی به بُعد ابزاری و مشروعیت به بُعد ارزشی آن اشاره دارد. از این جهت

۱. علی‌نوعلم، تجربه کارآمدی حکومت ولایتی، تهران، سازمان انتشارات پژوهشکده فرهنگ اندیشه اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۱۲۰.

۲. محمدجواد لاریجانی، حکومت، تهران، سروش، ۱۳۷۳، ص ۱۰-۲۳.

۳. بهرام اخوان کاظمی، چالش و چاره، نشریه معارف، اسفند ۱۳۸۳، ش ۲۴.

وجود یا فقدان هر کدام از آنها در بلندمدت می‌تواند به رشد یا از دست رفتن دیگری منجر شود. مشروعیت ناظر بر صلاحیت و شایستگی حکومت و کارآمدی بر تحقق اهداف حکومت است. این نگاه موجب می‌شود که بتوان دو عنصر کسب هدف و رضایت خاطر حکومت‌شوندگان را در آن نهفته دانست. البته عنصر دوم لازمه یا حاصل عنصر اول است، بنابراین رسیدن به هدف‌ها، عوامل همراه - حکومت‌شوندگان - را راضی و خرسند می‌کند.

نظام‌های سیاسی به‌عنوان یک سیستم به ایفای نقش‌ها و وظایفی می‌پردازند که البته مخصوص به آنها است. این نظام‌ها در درجه اول وظیفه برقراری نظم داخلی را برعهده دارند و سپس به مقابله با تجاوز خارجی می‌پردازند و می‌کوشند که از تمامیت کشور دفاع کنند. البته میان انواع مختلف کارویژه‌های نظام سیاسی باید تفکیک قائل شد و آنها را برحسب اهمیت دسته‌بندی کرد.

اساسی‌ترین کارویژه نظام سیاسی عاملی است که فلسفه وجودی‌اش بر آن استوار است.^۱ زیرا سیاست وظیفه ایجاد نظم، عدالت، آزادی و هماهنگی آنها را به‌منظور رسیدن به «سعادت جاودان» و «نفع همگانی» برعهده دارد. از این جهت نظام سیاسی برای رسیدن به این اهداف لازم است در تحقق کارویژه‌های اساسی خود از کارآیی لازم برخوردار باشد و نظارت دقیقی بر پیرامون خود اعمال کند. این کارویژه‌ها را می‌توان به شش دسته عمده تقسیم کرد که عبارتند از:^۲

۱. کارویژه نظارت،
۲. کارویژه استفاده از منابع،
۳. کارویژه توزیع صحیح و مناسب کالا، خدمات و افتخارات بین افراد و گروه‌های اجتماعی،
۴. کارویژه پاسخگویی،
۵. کارویژه نمادین (سمبلیک)،
۶. کارویژه‌های ورودی و خروجی.

در اینجا به بررسی اجمالی این کارویژه‌ها پرداخته می‌شود:

۱. **کارویژه نظارت:** این کارویژه به معنای توان نظارت و هماهنگی رفتار گروه‌ها، نهادها و افراد از هر طریق ممکن، ازجمله راه‌های اداری و قانونگذاری است که منجر به وضع قوانین می‌شود. ازسوی دیگر نحوه نظارت می‌تواند شکل حکومت را دگرگون کند. با این حال تفاوت میان حکومت‌های دمکراتیک و تمامیت‌خواه در نحوه نظارت آنها دانسته می‌شود.

۲. **کارویژه استفاده از منابع:** استفاده نظام سیاسی از منابع موجود برای حفظ و حراست از خود

۱. آرش عابدینی، بررسی شاخص‌های کارآمدی و کارآیی نظام جمهوری اسلامی ایران در اندیشه امام خمینی (ره)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۵۶۲، ۱۳۸۹، ص ۳۱.

۲. احمد نقیب‌زاده، درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، سمت، ۱۳۸۰، ص ۱۶۹-۱۷۲.



و انجام وظایفی که برعهده دارد ضروری است. این منابع به دو دسته عمده منابع انسانی و طبیعی تقسیم می‌شوند. اگر دولتی به بهره‌برداری از منابع طبیعی قادر نباشد، نمی‌تواند پا در راه توسعه اقتصادی و سیاسی بگذارد. به همین دلیل بسیاری از کارشناسان در زمینه توسعه معتقدند که یکی از معانی استضعاف، ناتوانی در بهره‌برداری از منابع طبیعی و انسانی است. البته بهره‌برداری از منابع طبیعی در گرو داشتن نیروی انسانی ماهر و توانمند است. با وجود این بی‌توجهی مسئولان کشورهای توسعه‌نیافته موجب شد تا این کشورها عده زیادی از افراد کارآمد خود را از دست داده و نتوانند به اهداف عالی خود دست یابند.

۳. **کارویژه توزیع صحیح و مناسب کالا، خدمات و افتخارات بین افراد و گروه‌های اجتماعی:** قدرت دولت در تعدیل ثروت‌ها و امکانات، زمینه را فراهم کرده که دولت ابزار اجرای اهداف یک طبقه و گروه خاص نباشد. یکی از عواملی که در توزیع مناسب ثروت نقش پراهمیتی دارد نظام پولی کشور است. مثلاً مالیات بر درآمد و اختصاص یارانه به اعضای کم‌درآمد جامعه از راه‌های توزیع مناسب ثروت میسر است. توجه به مشاغل پرخطر و پرزحمت یا اهمیت قائل شدن برای رشته‌هایی که به جامعه خدمات بیشتری عرضه می‌کنند نیز در حیطه همین وظایف قرار می‌گیرد. به‌عنوان مثال درآمدهای هنگفت بخش دلالی در کشور، زمینه را برای نارضایتی عمومی فراهم می‌کند و موجب می‌شود بسیاری از خدمتگزاران مأیوس شوند و سرمایه‌گذاری در بخش تولید، کاهش چشمگیری یابد.

۴. **کارویژه پاسخگویی:** قدرت نظام سیاسی در برابر تحریکات پیرامون و تقاضای برآمده از سوی افراد و گروه‌هاست که در شکل ورودی به نظام سیاسی وارد شده و در انتظار عکس‌العمل مناسب به‌سر می‌برند. پاره‌ای از نظام‌ها در برابر تقاضاهای پیرامونی واکنش مناسب و سریع از خود نشان می‌دهند و پاره‌ای دیگر نسبت به آن انعطافی از خود نشان نداده و خود را در برابر نارضایتی و در نتیجه عدم مشروعیت قرار می‌دهند.

پاسخگویی از آن جهت شاخصی از شاخصه‌های کارآمدی یا اصلی مهم از مجموعه اصول آن به‌شمار می‌رود که تحقق آن موجب افزایش مشروعیت اولیه و ثانویه نظام سیاسی خواهد شد. زیرا پاسخگویی در بردارنده چند نکته اساسی است ازجمله:

۱. موجب اطلاع‌رسانی، روشنگری و تنویر افکار عمومی است.
۲. به برقراری ارتباط دوسویه میان مردم و حاکمیت کمک می‌کند.
۳. بستر مناسب را برای ارتقای فرهنگ مشارکت‌پذیری عموم مردم فراهم می‌آورد.
۴. موجب تعمیم نظارت عمومی می‌شود.

۵. به گسترش فرهنگ نقد و پرسشگری جامعه می‌انجامد.

پاسخگویی دارای ویژگی‌های خاص خود است، از جمله نیازمند سازماندهی و پرسشگری واقعی، مطلوب و سامان‌مند است و باید فارغ از تبلیغات کاذب، کلی‌گویی، شعاری و کلیشه‌ای باشد. این نیز به نوبه خود به فضای باز سیاسی، تقویت جامعه مدنی، مردم‌سالاری و انتقادپذیری نیازمند است. البته این امر به فرهنگ سیاسی، نوع رژیم و اهمیت فرد در نظام اجتماعی نیز بستگی دارد. پاسخگویی به فرهنگ‌سازی در میان مسئولان، نخبگان، احزاب و رسانه‌های جمعی نیاز دارد. دستگاه‌های نظارتی و پرسشگر مانند مجلس باید هرچه بیشتر تقویت شوند و در نتیجه موانع درون‌سازمانی و عدم پایداری نظام‌مند دستگاه‌های دولتی، دیوانی و مدیریتی باید پیگیری و رفع شوند. در مورد شاخصه‌های کارآمدی و کارایی می‌توان به عواملی مانند: عدالت‌محوری، شایسته‌سالاری، تجربه‌گرایی، نظارت و کنترل، ضابطه و قانونگرایی به جای رابطه‌گرایی، تکلیف‌گرایی و امانتداری، شاخصه الگو بودن رهبران، مدیران و نخبگان و در نهایت شاخصه مسئولیت‌شناسی حکومت اشاره کرد.

۵. کارویژه نمادین (سمبلیک): این نوع از عملکرد اشاره به برانگیختن احساسات و ایجاد همبستگی بین آحاد ملت دارد. یادآوری افتخارات ملی، مذهبی و تأکید بر ارزش‌ها، اسطوره‌ها و اعیاد نمونه این نوع از عملکردهاست. کارویژه نمادین استفاده رهبران از سخنرانی‌های سیاسی، تعطیلات، مراسم، بناهای یادبود و پیکره‌های عمومی و نظایر آن را نیز دربرمی‌گیرد که برای ترغیب شهروندان به در پیش گرفتن اشکال مطلوب رفتار، ارائه الگوهای الهام‌بخش، آموزش دادن مردم و جامعه‌پذیر ساختن جوانان مورد استفاده قرار می‌گیرد. از سوی دیگر هرچه یک نظام سیاسی در این زمینه از توانایی بیشتری برخوردار باشد در انجام وظایف و مسئولیت‌های خود موفق‌تر عمل کرده و در نتیجه از کارآمدی بیشتری برخوردار خواهد شد.

۶. کارویژه ورودی‌ها و خروجی‌ها: به صورت کلی ورودی‌ها دو شکل عمده دارند:

در شکل اول بیان خواسته‌ها و منافع به صورت جمع‌بندی شده مطرح می‌شود. یعنی مجاری مطمئنی به وجود می‌آید که از طریق آن، افراد و گروه‌ها می‌توانند خواسته‌های خود را جمع‌بندی کرده و به اطلاع تصمیم‌گیرندگان برسانند. این عمل در جامعه‌شناسی سیاسی «مشارکت سیاسی» خوانده می‌شود. این وظیفه معمولاً برعهده گروه‌های ذینفوذ و صنفی قرار دارد. البته رسانه‌ها و مطبوعات نیز در پاره‌ای موارد این وظیفه را برعهده می‌گیرند.

در شکل دوم تألیف منافع و خواسته‌ها در قالب یک راهکار و شعار اساسی و سیاسی مطرح می‌شوند این عمل معمولاً توسط احزاب سیاسی صورت می‌گیرد که در مواردی به تشکیل دولت



منجر خواهد شد. در این وضعیت تقاضا به صورت یک سیاست همگانی عرضه شده و در برگیرنده خواسته‌ها و برنامه‌های گروه‌های وسیعی از جامعه می‌شود.

طرح بحث کارویژه ورودی‌ها، ذهن را به مسئله نحوه پاسخگویی ارکان نظام سیاسی به آنچه از محیط اجتماعی در شکل خواسته‌ها به نظام سیاسی وارد می‌شود، هدایت می‌کند. بحث در این مورد هم توصیفی و هم تجویزی است. زیرا نه تنها به اصول و قواعد معمول حاکم بر عملکرد سه قوه (مقننه، قضائیه، مجریه) به عنوان پاسخ توجه دارد، بلکه به تجدیدنظر در چنین اصول و قواعدی هم معطوف است.^۱ زیرا آنچه به عنوان خروجی یا سیاست نامیده می‌شود باید بیشترین قرابت و نزدیکی را با راه‌های بهینه تصمیم و اجرا دارا باشد. در این صورت می‌توان سخن از کارآمدی سیاست‌های حکومت گفت و آن را جدی گرفت.

در این نگاه، کارآمدی سیاست‌ها نشانه‌ای از وجود اتقان در عملکرد و کارها است. در این صورت هرچه سیاست‌ها از کارآمدی بیشتری برخوردار باشند در عملکردها شاهد موفقیت بیشتری خواهیم بود. از این جهت مهمترین عوامل مؤثر بر کارآمد کردن حکومت‌ها را می‌توان نحوه تصمیم‌سازی یا به عبارت دیگر نحوه شکل دادن به سیاست در یک نظام سیاسی دانست که به تدریج مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در ابتدا باید به چگونگی وضع سیاست‌ها متمرکز شد تا بتوان هرچه بهتر عواملی را که بر کارآمدی سیاست‌ها تأثیر می‌گذارند شناخت. این نگاه، مستلزم شناخت و درک دو مقوله محوری است، اول پاسخ به چیستی سیاست‌ها و دوم آنکه این سیاست‌ها به چه نحوی به وجود می‌آیند. در پاسخ به پرسش نخست، بشر شاهد تعاریف گوناگونی از سیاست است. این تعاریف متنوع و گوناگون از تعاریفی مانند بیان مقاصد و نیت، برنامه در جهت نیل به اهداف و ضوابط کلی که مؤثر بر هدایت رفتار و کنش آینده در تصمیم‌گیری‌های دولتی می‌شوند، شروع می‌شود تا تعاریفی مانند تصمیم مهم یک دولت، یک خط یا یک راهکار انتخاب شده برای عمل، پیامدهای اقدام یا عدم اقدام و حتی به همه عملکرد دولت تسری می‌یابد.^۲

از سویی در تعریف جامع یک سیاست می‌توان آن را شامل تصمیمات یا اشکالی از تخصیص منابع دانست که سرشتی کم‌وبیش اقتدارآمیز دارند.^۳ در سیاست پرسش اصلی از این است که «چگونه خدمات و ارزش‌ها در اجتماع تقسیم می‌شوند».^۴ البته «اهداف نهایی سیاست از نیازهای

۱. آرش عابدینی، بررسی شاخص‌های کارآمدی و کارآیی نظام جمهوری اسلامی ایران در اندیشه امام خمینی (ره)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۵۶۲، ۱۳۸۹، ص ۳۸-۳۹.

۲. آون هیوز، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و دیگران، تهران، نشر مروارید، ۱۳۷۷، ص ۱۷۱.

۳. پیر مولر، سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۳۸.

4. David Easton, the political system (Chicago: the university of Chicago press, 1971), p 106.

زندگی بشری سرچشمه می‌گیرند. حتی بقای جسمی در این دنیا به کوشش سازمان یافته نیازمند است... در سطح بالاتر و پیچیده‌تر، جامعه سیاسی چارچوبی است که به زندگی افرادش معنی و اعتبار می‌بخشد».^۱

در تعریف سیاست باید همواره عوامل و عناصر زیر را در نظر گرفت:

الف) سیاست رابطه است.

ب) در آن هم به دلیل جوهر آدمی و کمبود منابع درجه‌ای از قدرت و قدرت‌طلبی مشاهده می‌شود.

ج) سیاست، تعیین‌کننده اهداف و مقاصدی است که باید به آنها دست یافت.

عنصر سوم مهمترین عنصر در تعریف سیاست است، این اهداف درواقع در جریان کارکرد هنجارها و ارزش‌ها تعیین می‌شوند. زیرا هدف، نقطه‌ای است که کوشش‌ها معطوف به رسیدن به آن است. در برنامه‌ریزی، هدف را می‌توان نتیجه نهایی عملیات دانست که مقصود برنامه‌ریز رسیدن به آنها است. بنابراین، اهداف باید جزئی، دقیق، قابل سنجش و واقع‌بینانه باشند.^۲

دومین پرسش در مورد چگونگی شکل‌گیری یک سیاست است. پاسخ به این پرسش را می‌توان در دانشی نسبتاً نوین در عصر کنونی - سیاستگذاری عمومی - جستجو کرد. در تعاریفی که از سیاستگذاری عمومی ارائه شده، ابعاد مختلف آن مورد توجه قرار گرفته و هریک از این تعاریف از حوزه دید خویش به این پدیده نگریسته‌اند. برخی، سیاستگذاری عمومی را مجموعه فعالیت‌های حکومت و مقاصد برانگیزنده این فعالیت‌ها دانسته^۳ و بعضی دیگر آن را در برگرفته برنامه‌های سیاسی برای طرح‌هایی به‌منظور دستیابی به اهداف اجتماعی معرفی کرده‌اند.^۴ شاید بتوان گفت سیاستگذاری عمومی به «دولت در عمل»^۵ متمرکز است و آنچه را که حکومت تصمیم به انجام آن دارد وجهه همت خود قرار داده است.^۶

دانشمندان حوزه سیاستگذاری زمانی که از چگونگی تولید یک سیاست سخن می‌گویند به مراحل زنجیره‌وار اشاره و تأکید دارند که هر کدام از این مراحل در کنار یکدیگر چرخه سیاستگذاری را شکل می‌دهند و می‌توان آنها را مراحل کارآمدی سیاست‌ها به‌شمار آورد. این مراحل بیانگر اقدامات جاری‌اند که طی زمان به وقوع می‌پیوندند. هر مرحله‌ای با مرحله دیگر دارای ارتباط بوده و آخرین مرحله نیز به مرحله اول و مراحل میانی پیوسته است که نوع این ارتباط

۱. اسپریگنز توماس، فهم نظریه‌های سیاسی، ترجمه فرهنگ رجایی، تهران، نشر آگاه، ۱۳۶۵، ص ۱۱.

۲. سیدمهدی الوانی، مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸، چاپ اول، ص ۶۹.

3. Birkland, T. (2005) An Introduction to Policy Process (2 Ed.), N. Y. :ME Sharp, p21.

4. Cochran, C. and Malone, E. (۱۹۹۵) Public Policy: Perspectives and Choices, New York: McGraw Hill.

۵. پیر مولر، سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۲۵.

6. Dye, T. (2002) Understanding Public Policy, New Jersey: Prentice Hall, 21.



به صورت یک چرخه یا دور غیرخطی از اقدامات است.^۱

۱. مراحل مختلف چرخه سیاستگذاری

اولین مرحله از مراحل تولید سیاست، شناسایی مسئله و روندی است که طی آن در قالب یک دستور کار به صورتبندی مشکلات و مسائل می‌پردازند. در این مرحله مسئله تعیین‌کننده گزینش‌هایی است که یک سازمان یا سیستم باید انجام دهد و این گزینش‌ها مربوط به همسازی با محیط است که دقیقاً باید چگونه صورت گیرد.^۲ گاهی شناسایی یک مسئله کار چندان ساده‌ای نیست و از آنجا که ذهن سیاستگذاران به جنبه‌های دیگر مانند نتایج گرایش می‌یابد، تشخیص مسئله دشوار می‌شود.^۳

از این رو باید پیرامون مسائل به پرسش‌های زیر پاسخ داد:

۱. آیا مسئله تازگی دارد؟

۲. آیا این مسئله از منبع قابل توجهی سرچشمه می‌گیرد؟

۳. آیا این مسئله با فرد متداول در تضاد است؟

۴. آیا الگویی در رابطه با این مسئله وجود دارد؟^۴

گرچه می‌توان تشخیص مسئله را اولین مرحله در چرخه تولید سیاست به حساب آورد، اما این مرحله در درون خود شامل مراحل دیگری می‌شود که از آن جمله می‌توان به توصیف، تعریف و جمع‌آوری اطلاعات و مسائل حاشیه‌ای آن اشاره کرد. این مراحل در کنار یکدیگر به قابلیت می‌رسند که به ما در آشکارسازی فرضیات پنهان، تشخیص علت‌های مسائل پیش رو، بازنمایی اهداف ممکن، ترکیب نظرات متضاد و طرح انتخاب‌های سیاسی نوین کمک کنند. البته برای اینکه یک موضوع به یک مسئله تبدیل شود و در دستور کار قرار گیرد، باید دارای ویژگی‌هایی مانند رسیدن به حالت بحرانی، آثار گسترده بودن، جدید و به‌روز بودن و مرتبط بودن با پدیده قدرت و مشروعیت در جامعه باشد.

زمانی که یک مسئله با این روند و ویژگی‌ها مورد شناسایی واقع شود و در درون دستور کار سیاستگذاری قرار گیرد، آماده تصمیم‌سازی می‌شود. اگر شناسایی دقیق و درک یک مسئله و

1. Lasswell, Harold D. (1956) The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis, College park, MD: Bureau of Governmental Research, University of Maryland.

۲. محمد اسماعیل آهنگران، اصول و مبانی برنامه‌ریزی استراتژیک، تهران، مؤسسه فرهنگی انتشاراتی زهد، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۲۱۸.

۳. میرمحمد سیدعباس‌زاده، مسائلی در مدیریت دولتی ایران، دانشگاه ارومیه، ۱۳۷۸، ص ۴.

۴. محمد اسماعیل آهنگران، اصول و مبانی برنامه‌ریزی استراتژیک، ص ۲۱۵.

تعریف آن صورت نگیرد، انجام هر اقدامی در شکل دادن به یک تصمیم یا سیاست با شکست روبرو شده و در نتیجه سیستم را با ناکارآمدی روبه‌رو می‌کند. از این‌رو گوناگونی و تنوع درک مسئله از سوی نخبگان سیاسی به تنوع تصمیم‌گیری و سیاستگذاری منجر می‌شود. زیرا چه بسیار شرایط مناسب که با درک نامناسب نخبگان به اتخاذ سیاست و تصمیمی نامناسب انجامیده و فرصت‌سوزی‌های مختلف را به وجود آورده است.

به‌عنوان مثال می‌توان به وضعیت کنونی کشور اشاره کرد که مانند دیگر جوامع بشری، دارای مسائل و مشکلات متنوع است. درک اصلی‌ترین مسائل کشور، گوناگونی درک مسائل مربوط را نزد نخبگان سیاسی دربر داشته است. آیا مشکل و مسئله اصلی کشور در عرصه اقتصادی تورم، بیکاری یا تورم رکودی است؟ در عرصه فرهنگی ریشه مسائل به «قابلیت قابل»^۱ یا «فاعلیت فاعل»، یا ترکیب آنها بازگشت دارد؟ یا در عرصه سیاسی اولویت دادن به توسعه سیاسی پیش‌زمینه ابعاد دیگر توسعه است و...؟ بدیهی است نحوه متفاوت درک مسئله، موجبات تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های مختلف و سپس سیاستگذاری‌های عمومی گوناگونی را به‌دست می‌دهد که هر کدام آثار مختلف و گسترده اجتماعی و عمومی خواهند داشت.

دومین مرحله در چرخه سیاستگذاری، شکل دادن به سیاست یا قالب‌ریزی آن است. طی این مرحله فعالیت‌های مختلفی صورت می‌گیرد تا در نهایت قانونی به وجود آید. در اینجا به نوعی تلاش می‌شود که پیش‌بینی‌های لازم صورت گیرد. در پیش‌بینی می‌توان به دانش سیاستگذاری در بستر روند حوادثی که می‌تواند در نتیجه جایگزین‌های اقتباس شده در آینده روی دهد، دست یافت. این جایگزین‌ها در مرحله تدوین و قالب‌ریزی سیاست مورد توجه و ملاحظه واقع خواهند شد.

به کمک پیش‌بینی می‌توان آینده‌های قابل قبول با پتانسیل و تجویز لازم را مورد سنجش قرار داد و به نتایج سیاست‌های موجود و پیشنهادی پی برد. از سوی دیگر محدودیت‌هایی را که ممکن است در آینده در مسیر دستیابی به اهداف وجود داشته باشند، مشخص کرد و احتمالات سیاسی مانند حمایت و مخالفت انتخاب‌های گوناگون را حدس زد. در اینجا است که سیاست‌های جایگزین به اشکال دستورهای اجرایی، حکم دادگاه‌ها و اقدامات قانونی متجلی می‌شوند.

سومین مرحله از زنجیره سیاست‌ها که تأثیر عمده‌ای بر کارآمدی و اتقان در سیاست‌ها دارد، حلقه اجرا است. این حلقه فرآیندی است که در پی تصویب و گذراندن یک قانون فرا می‌رسد. در مرحله اجرای یک سیاست، جامعه شاهد حضور مجموعه‌ای از بازیگران مانند دستگاه دیوانی، عرصه سازمانی، دستگاه قضایی و گروه‌های فشار و دینفوذ است که بیشترین تأثیر را در روند

۱. فرهنگ لغات دهخدا: (ترکیب اضافی، مرکب) (اصطلاح فلسفه) آمادگی قابل برای قبول امری که از فاعل صادر می‌شود، در برابر فاعلیت فاعل (اصطلاح فلسفه).



اجرای سیاست‌ها دارند. در کنار این عوامل می‌توان از متغیرهای دیگر مانند شرایط اقتصادی - اجتماعی - سیاسی - فرهنگی - سطح فناوری و امکانات مربوط به آن - میزان توجه رسانه‌های جمعی و میزان حمایت و علاقه افکار عمومی سخن گفت که چگونگی اجرای یک سیاست را مورد تأثیر جدی قرار می‌دهند.

جامعه در ادبیات کنونی سیاستگذاری عمومی شاهد کاربردهای گوناگون و در مواردی متضاد از مفهوم اجرا است که موجب پدیدار شدن رویکردهای مختلفی در تحلیل اجرا شده است. در یک تعریف جامع می‌توان اجرای سیاست را شامل آن دسته از فعالیت‌های منفرد یا گروهی دانست که در راستای دستیابی به اهدافی است که در فرآیند تصمیم‌سازی صورتبندی شده‌اند. این فعالیت‌ها هم در برگیرنده تلاش‌های مقطعی برای تبدیل تصمیم به عمل بوده و هم کوششی مداوم و پیگیرانه‌اند در جهت دستیابی به تغییراتی در ابعاد بزرگ و کوچک که تصمیم‌سازان و سیاستگذاران آنها را پیش‌بینی کرده‌اند.

این تعریف از مرحله اجرا، برگرفته از تعریفی است که از تحلیل اجرا ارائه شده است، «در مفهوم کلی، تحلیل اجرا به دنبال تعیین این نکته است که آیا یک سازمان می‌تواند افراد و مصالحش را در قالبی منسجم شکل‌بندی کرده و آنها را در مسیری که اهداف مدنظر سازمان محقق شوند، هدایت کند».^۱ در اینجا مشخص می‌شود که در مرحله اجرا جامعه از یک‌سو به دنبال آن است که افراد و مصالح سازمان را در یک قالب منسجم شکل‌بندی کند و در سوی دیگر این افراد و مصالح را در مسیر تحقق اهدافی قرار دهد که سازمان، آنها را مدنظر دارد. موفقیت در این کار از مهمترین عوامل مؤثر بر کارآمدی سیاست‌های اتخاذ شده توسط سازمان‌ها و نظام مدیریتی است.

مرحله اجرا تا زمانی که اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت در مرحله قالب‌ریزی سیاست‌ها و تصمیم‌گیری به‌روشنی تعیین نشده‌اند، آغاز نخواهد شد. این مرحله تنها پس از عبور از مرحله قانونگذاری و تخصیص منابع (و گاه حکم قوه قضائیه) اتفاق می‌افتد. برخی باور دارند که «جهان پر از پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی است که عقیم مانده‌اند. شما نمی‌توانید کاری را که آغاز نکرده‌اید به پایان ببرید. شکست اجرا همیشه ناشی از عدم موفقیت در پیروی از اهداف نیست بلکه در ضعف و ابهام آن عاملی است که باید تعقیب شود».^۲

اهمیت مرحله اجرای سیاست تا حدی است که صاحب‌نظران بسیاری در ادبیات سیاستگذاری عمومی معتقدند سیاست هر قدر هم با دقت و خوب تنظیم شده باشد در مرحله اجرا است که واقعاً

۱. حسین قلجی، مقدمه‌ای بر تحلیل اجرای سیاست عمومی، سایت آفتاب (www.aftabir.com)، ۱۸ آذر ۱۳۸۷.

۲. همان.

اتخاذ می‌شود.^۱ در اصل اتخاذ یک سیاست یک چیز و اجرای آن همه چیز است.^۲ با وجود این می‌توان از باتلاق سیاست‌ها سخن گفت که قوانین بسیاری اتخاذ شده و روی یکدیگر انبار شده‌اند، بدون آنکه اجرا شوند.

در زمینه اجرای سیاست‌ها می‌توان به دو رویکرد عمده کلاسیک و مدرن اشاره کرد.^۳ در رویکرد کلاسیک، نظام اداری به صورت یک مجموعه مکانیکی که دارای سه ویژگی زیر است، در نظر گرفته می‌شود:

۱. عناصر تشکیل‌دهنده ساختار سازمان‌های اداری در هر می متمرکز و به طور سلسله‌مراتبی مشغول فعالیت‌اند.

۲. نظام سیاسی از نظام اداری کاملاً مجزا بوده و هریک فعالیت‌های خاص خود را انجام می‌دهند، بدین‌گونه که دولت، طرح‌ها را ارائه داده و سیستم اداری آنها را اجرا می‌کند.

۳. در این مدل، نگاه ابزاری نسبت به عوامل اجرا پذیرفته شده است.

در رویکرد کلاسیک میان طراحی یک خط‌مشی و اجرای آن تمایزی اساسی وجود دارد و مرحله اجرا بعد از مرحله تعیین سیاست قرار می‌گیرد و یک سیاست قبل از اجرا از ساختار معینی برخوردار است. دستگاه اداری و نمایندگان آن اولین مجریان سیاست‌های عمومی‌اند، اما بازیگران دیگری مانند مجلس و دادگاه‌ها نیز می‌توانند در امر اجرا نقش ویژه‌ای ایفا کنند.

در مدل مدرن، ارتباط خطی و یکجانبه‌ای که در رویکرد کلاسیک میان تصمیم‌گیر و مجری وجود داشت از بین رفته و بر وجود یک ارتباط دوری میان سیستم سیاسی و اجرایی براساس مذاکره و روابط قدرت تأکید شده است. بازیگر اداری براساس این مدل تابع و فرمانبردار نبوده، بلکه نقشی مؤثر در ساختار و شکل سیاست‌ها دارد. این نحوه نگرش به مرحله اجرا، بستری را به وجود آورده که می‌توان در آن به حداکثر کارایی و کارآمدی دست یافت.

چهارمین مرحله، مرحله ارزیابی سیاست‌هاست. گرچه مرحله سوم زنجیره سیاست‌ها از اهمیت بسیاری برخوردار بوده، اما این مرحله در کنار مرحله چهارم به کمال می‌رسد. این ارزیابی می‌تواند دانشی مرتبط با سیاستی را در پیش روی تصمیم‌سازان و سیاستگذاران قرار دهد که در فاصله مابین نتایج سیاست‌های مورد انتظار و واقعی قرار دارد و بدینسان در مرحله برآورد سیاست به آنان یاری رساند. با استفاده از ارزیابی می‌توان علاوه بر تعیین میزان کاهش مشکلات، ارزش‌های موجود در یک سیاستگذاری را نیز مورد نقد و بررسی قرار داد.

1. James Anderson

2. James Anderson, (1975) Public policy making, NY: Holt

۳. وحید مجید، سیاستگذاری عمومی، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۴۱-۴۵.



ارزیابی سیاست‌ها در ساده‌ترین معنای خود موجب فهم پیامدهای ناشی از اجرای یک سیاست است. از این جهت برای ارزیابی یک سیاست باید شاخصه‌ها و معیارهایی را مورد توجه قرار داد و موارد زیر را مدنظر داشت:

۱. هزینه‌های صرف شده،
۲. مزایای به دست آمده،
۳. میزان تأثیر سیاست‌ها بر گروه‌های هدف،
۴. بازخورد سیاست‌های اجرا شده در جامعه.

این موارد با معیارهای مورد پذیرش سیاستگذاری‌ها سنجیده می‌شوند که حاصل آنها نتیجه ارزیابی سیاست‌ها خواهد بود. با توجه به این معیارها هدف از ارزیابی، تعیین ربط (درونی) و تحقق اهداف، کارآیی، پیشرفت، اثربخشی، آثار و نتایج پایانی است. از این رو لازم است ارزیابی اطلاعات معتبر و مفیدی که ترکیب و تلفیق درس‌های فراگرفته شده را ممکن می‌سازد، در اختیار تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیرندگان قرار دهد. برای اینکه این هدف محوری تأمین شود، باید تمرکز خود را روی فرآیند ارزیابی قرار داد. این فرآیند را می‌توان به ۶ بخش عمده تقسیم کرد:^۱

۱. ارزیابی قبل از مداخله: این بخش بررسی و تخمین اولیه آثار یا تنظیم اهداف و آرمان‌هایی را که ارزیابی براساس آنها صورت می‌پذیرند برعهده دارند. ارزیابی پیشینی را می‌توان گاه تخمین آثار یا ارزشگذاری مداخله نیز نامید که پیش از اجرای سیاست به جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات درباره آن می‌پردازد. در این فرآیند دو هدف عمده پیگیری می‌شود:

الف) اطمینان از اینکه دستیابی به اهداف سیاست، مطلوب و به‌صرفه خواهد بود.

ب) اطمینان از اینکه ارزیابی معتبر و قابل اطمینان امکانپذیر است.

۲. ارزیابی حین اجرا: ارزیابی فرآیند یا ارزیابی میان‌مدت در طول اجرای یک سیاست یا برنامه صورت می‌پذیرد و هدف آن بررسی کیفیت دستیابی به اهداف است. مزیت این‌گونه ارزیابی آن است که امکان اصلاح طرح سیاست، اهداف برنامه‌ها و پیاده‌سازی را فراهم می‌کند. این امر موجب اثربخشی بیشتر سیاست و برنامه‌ها خواهد شد. البته اگر ارزیابی فرآیند از نوع ارزیابی توسعه‌ای بوده و نیاز به ارزیابی‌های تطبیقی و اصلاح کلی اهداف باشد، آنگاه این مرحله از فرآیند، ارتباطی وثیق با گروه‌های ارزیابی پیدا خواهد کرد. ارزیابی توسعه‌ای همچنین ارتباطی نزدیک با ارزیابی به‌منظور خود مدیریتی برنامه‌ها دارد.

۳. ارزیابی پایانی: ارزیابی کلی یا ارزیابی پسینی عبارت است از: ارزیابی نهایی در پایان

1. And your evidence is?: An evaluation framework Version 1. [Online] February 2005, p 24-25. www.countryside.gov.uk/diversity.

برنامه به منظور بررسی نتایج و آثار کلی به دست آمده بر مبنای اهداف تنظیم شده برای مداخله در فرآیند اجرا است. ارزیابی پایانی معمولاً به واسطه گروه‌های بیرونی یا مستقل صورت می‌گیرد.

۴. **ارزیابی تأثیرات:** در این نوع از ارزیابی پیش از پیاده‌سازی مداخله، شاخص‌های خاصی برای ثبت و اندازه‌گیری تنظیم می‌شود و سپس با توجه به این شاخص‌ها میزان و کیفیت دستیابی به اهداف ارزیابی می‌شود. ارزیابی و سنجش پیامدها و تأثیرات دیگر پیش‌بینی نشده مداخله - به‌ویژه آثار ناخواسته و غیرمنتظره - به اندازه سنجش دستیابی به اهداف اهمیت دارد.

۵. **ارزیابی اثرات:**^۱ این ارزیابی عبارت از شناسایی و تشخیص سیستماتیک آثار ناشی از یک مداخله (مثبت یا منفی، خواسته یا ناخواسته) بر افراد، نهادها، سازمان‌ها و محیط در برگیرنده آنهاست. اصطلاح ارزیابی نتایج را می‌توان به شکل دقیق، به معنای ارزیابی آثار بلندمدت‌تر مداخله به کار برد که معمولاً در قالب پیامدهای اجتماعی - اقتصادی بیان می‌شود. این اصطلاح گاه به ارزیابی کلی که بررسی همه‌جانبه یک سیاست را مدنظر دارد، اشاره می‌کند. در اشکال دقیق‌تر و سختگیرانه‌تر؛ ارزیابی آثار، نتایج مثبت مداخله را با نتایج مختلف ممکن در غیاب آن مداخله (که به صورت دقیق و روشن برآورد شده‌اند) مقایسه می‌کند.

۶. **ارزیابی پیاده‌سازی:** این نوع از ارزیابی که اغلب «ارزیابی فرآیند» نامیده می‌شود، از کارویژه‌های اصلی ارزیابی است که هدف آن تعیین کیفیت اجرای یک برنامه به‌ویژه اطمینان از مداخله کافی آن برنامه به منظور دستیابی به نتایج مورد نظر است. هدف ارزیابی فرآیند، بهبود مداخله جاری از طریق فهم کامل‌تر آن است و آنچه را که به وسیله مداخله صورت پذیرفته می‌سنجد و به‌طور کلی در دو حوزه «شمول و فرآیند» طرح سؤال می‌کند:

الف) مداخله چگونه می‌تواند بهبود یابد؟

ب) آیا مداخله آنچه مورد انتظار بوده را به خوبی انجام داده یا خیر؟

ارزیابی فرآیند با مرحله پایانی چرخه تولید سیاست - مرحله تغییر و بازبینی - دارای پیوند نزدیکی است، زیرا شامل تشخیص و کاوش مسائل مربوط به انتقال و پیاده‌سازی مداخله‌ها، خدمات یا برنامه‌ها می‌شود. ارائه یک سیاست یا طرح متضمن ایجاد پست‌ها یا سازمان‌ها و توسعه عملیات، سیستم‌ها و رویه‌های جدید به منظور اجرایی ساختن آن مداخله، برنامه یا خدمت است.

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

1. Fahrenkrog, G., Polt, W., Rojo, R., Tubke, A., Zinocker, K. RTD Evaluation Toolbox. Assessing the Socio-economic Impact of RTD policies. Seville : prepared by Joanneum Research and the Institute for Prospective Technological Studies (JRC-EC), IPTS ,2002 2- Ministry for foreign affairs of Finland. Evaluation guidelines- Between past and future. Helsinki : s.n.,2007 3- Duignan, Paul. Introduction to Strategic Evaluation: Section on Evaluation Approaches, Purposes, Methods and Designs. [Online], 12/17/2001 www.strategievaluation.info/se/documents/104f.html.



شاید پیش‌بینی حوزه‌های بالقوه مشکلات پیش رو در اولین پیاده‌سازی یک برنامه جدید ممکن نباشد. ارزیابی فرآیند، اطلاعاتی را در همه این حوزه‌ها در اختیار قرار می‌دهد.^۱

پنجمین مرحله از چرخه سیاستگذاری، مرحله تغییر است. تغییر سیاست به معنای جایگزینی یک یا چند سیاست به وسیله یک یا چند سیاست دیگر است. تغییر سیاست‌ها می‌تواند با قبول سیاست‌های جدید یا بازبینی و بازسازی سیاست‌های قبلی همراه شود. بازبینی در اصل دانش مرتبط با سیاستی را در زمینه نتایج حاصل از سیاستگذاری‌های اقتباس شده پیشین، در اختیار سیاستگذاران قرار می‌دهد و بدین ترتیب به آنها در مرحله اجرای سیاست کمک می‌کند.

بسیاری از سازمان‌ها به‌طور مرتب نتایج و تأثیرات سیاست‌ها را به روش «ارزیابی پیاده‌سازی» بازبینی و نظارت می‌کنند که این بازبینی به وسیله شاخص‌های سیاستی مختلفی در زمینه‌های سلامت، آموزش، مسکن، رفاه، جرم، علم، فناوری و... صورت می‌گیرد.^۲ به کمک بازبینی می‌توان به میزان پیروی پی برد، پیامدهای ناخواسته سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را آشکار ساخت، موانع و حد و حصرهای اجرایی را تشخیص داد و منبع مسئول انحراف سیاست‌ها را معین کرد.

تغییر سیاست‌ها گاهی به‌صورت اساسی و بنیادین صورت می‌گیرد، اما گاهی نیز فقط تغییر رویکردها را شامل می‌شود. در بعضی موارد دیده شده که سیاست‌های پیشین با یکدیگر ترکیب می‌شوند و سیاستی جدید را به وجود می‌آورند. در برابر این تغییر ترکیبی، گاهی یک سیاست ممکن است به اجزای مختلف تقسیم و برخی از آنها دنبال شود. تغییر سیاست‌ها دارای رابطه مستقیم با نحوه و کیفیت ارزیابی آنها دارد.

مرحله پایانی آخرین مرحله از تولید یک سیاست یا اعلام شکست آن است. سیاست‌ها مانند هر پدیده دیگر عمری معین و مشخص دارند. نکته قابل تأمل در این مرحله آن است که طول مدت این عمر چه مقدار باشد؟ در بیان این مسئله نباید فراموش کرد که هیچ فردی علاقه‌مند به پایان یک سیاست یا اعلام شکست آن نیست. از این جهت نوعی پذیرش شکست و قبول منقضی شدن عمر یک سیاست و در نتیجه جایگزینی آن با سیاست‌هایی با کارآمدی و کارایی بیشتر، خود از عوامل کارآمدی سیاست و در نتیجه افزایش کارآمدی یک سازمان یا یک نظام سیاسی است. به این منظور هرچه یک سازمان یا یک نظام سیاسی در انجام این مرحله منعطف‌تر عمل کند، به سطح بالایی از کارآمدی و کارایی می‌تواند دست یابد.

در کنار شناخت مراحل سیاستگذاری که نگاهی بیرونی بود می‌توان به نگاه درونی آن نیز

1. Molloy, Donna, Woodfield, Kandy and Bacon, Jo. Longitudinal qualitative research approaches in evaluation studies. London: Department for Work and Pensions 2002.

2. MacRae, Duncan Jr. (1985) Policy Indicators: Links between Social Science and Public Debate, Chapel Hill. NC: University of North Carolina Press.

توجه کرد. این نگاه به شکل ویژه کارآمدی، عوامل اجرای سیاست‌ها را در معرض بررسی قرار می‌دهد. از آنجا که کار سیاستگذاری در تمامی جوامع در سطح کلان و عمومی برعهده دولت‌ها است. از این رو بحث از دولت به عنوان مهمترین بحث مطرح می‌شود.

گرچه در مورد دولت بحث‌های فراوان از منشأ ایجاد و دلیل وجودی تا کارکردهای آن در میان اندیشمندان وجود داشته، اما آنچه به این حوزه مربوط می‌شود، بحث اندازه، نقش و کارآمدی آن است. به این منظور در ادامه نقش قوای سه‌گانه در کارآمدی نظام سیاسی به بحث گذاشته می‌شود و در پی آن با توجه ویژه به قوه مجریه، نقش این قوه در کارآمدی نظام سیاسی بیشتر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲. وضع قوانین توسط قوه مقننه

این قوه با هدف دستیابی به یک دستورالعمل ثابت برای اداره امور جامعه و انجام خدمات عمومی در سراسر کشور به وضع و تدوین قوانین و برنامه‌ریزی پرداخته تا بتواند به تنظیم روابط میان دولت با جامعه و روابط افراد با یکدیگر دست یابد. این قوه وظیفه نظارت و قانونگذاری را در کنار هم برعهده دارد.

با توجه به اینکه از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب حاکمیت قوانین است، اعمال قانون موجب می‌شود که از عمل بر مبنای سلايق شخصی جلوگیری کرده و مانع هرج و مرج و فساد شود. از سویی مهمترین وظیفه‌ای که قوه قانونگذاری در راستای بهبود حکمرانی‌اش می‌تواند انجام دهد، تصویب قوانینی است که روند مبارزه با فساد را تضمین می‌کند و موجب کاهش فساد آن می‌شود. از سوی دیگر قوه قانونگذاری می‌تواند با تصویب قوانین حمایت از اصناف و گروه‌هایی مانند مطبوعات و رسانه‌ها و ایجاد امنیت لازم شغلی به شفافیت کمک کند. یا از طریق بررسی و جرح و تعدیل قانون بودجه از تخصیص منابع در جهت بهینه‌سازی مصرف هزینه‌ها و امور جاری گام بردارد. همچنین مجلس می‌تواند با تصویب قوانین شفاف و جامع از بروز فساد و ناکارآمدی و نیز از دور زدن قانون و فساد ناشی از آن جلوگیری کند.

۳. نظارت بر راهکارهای اجرایی قوانین توسط قوه قضائیه

این قوه به راهکارهای اجرایی قوانین یا چگونگی اجرای آنها از طریق تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم می‌پردازد. یکی از مؤلفه‌هایی که برای کارآیی و اثربخشی حکمرانی مطلوب از اهمیت فوق‌العاده برخوردار است، دستگاه قضایی یک کشور است. زیرا تعریف حکمرانی خوب بر



لزوم جلوگیری از فساد و در پیش گرفتن یک روند برای کاهش آن در اداره امور تا حذف آن در نظام مدیریتی کشور استوار است. البته این روند در برگیرنده هر دو بخش دولتی و خصوصی است.

احقاق حق ملت و تضمین آزادی‌های مشروع و مدنی و جلوگیری از رشد فساد در عرصه‌های مختلف حقوق اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مستلزم سازوکاری توانمند و عاری از فساد و دست‌اندازی افراد و گروه‌های ذینفوذ است. زیرا این افراد منافع خود را در یک محیط غیرشفاف و در پیچ‌وخم‌های بروکراتیک ناسالم جستجو می‌کنند. از طرفی دستگاه قضایی که عامل مبارزه با این فساد است، خود باید از ظرفیت و سلامت لازم در این زمینه برخوردار باشد. در جامعه وجود یک سیستم کنترل سیاسی زمینه اقامه عدل را فراهم می‌آورد و در نتیجه نظام سیاسی هرچه بیشتر می‌تواند مشروعیت مورد نیاز را در راستای دستیابی به اهداف خود کسب کند.

فساد اداری به دلیل نقش و تأثیرات منفی بسیاری که بر کارآیی و اثربخشی نظام مدیریت نظام‌های سیاسی دارد، همواره مورد توجه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی، از جمله «برنامه عمران ملل متحد»، «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» و «برنامه شفافیت و پاسخگویی» بوده و خواهد بود. تحقیقات به عمل آمده در مورد فساد اداری در سطح جهان نشان می‌دهد که این مشکل روز به روز پیچیده‌تر می‌شود. این امر از اهمیت اتخاذ راه‌حل‌های جامع و فراگیر برای مبارزه با فساد حکایت می‌کند. در به‌کارگیری راهکارهای مبارزه با فساد اداری باید توجه داشت که امروزه اشکال مختلف فساد و از جمله فساد اداری به صورت نظام‌مند اتفاق می‌افتد و شبکه‌ای گسترده از افراد در آن دخیلند که هم بر روند توسعه و هم بر سرمایه اجتماعی تأثیری مخرب دارند.

سرمایه اجتماعی و توسعه، رابطه‌ای دوسویه دارند. به عبارتی سرمایه اجتماعی هم بر جریان توسعه مؤثر است و هم از آن تأثیر می‌پذیرد.^۱ ایجاد اعتدال در شرایط اجتماعی که از توزیع صحیح، عادلانه و مناسب کالا، خدمات و افتخارات بین افراد و گروه‌های اجتماعی و نبود فساد و تبعیض حاصل می‌شود، بستر مناسب را برای افزایش «اعتماد اجتماعی»، «تقویت هنجارهای اجتماعی»، «احترام به قانون و قانونمندی» و «کاهش انگیزه ارتکاب اعمال مجرمانه و فسادانگیز» در جامعه و افراد تشکیل‌دهنده آن فراهم می‌کند. زمانی که حس اعتماد اجتماعی به صورت فراگیر در جامعه توسعه و گسترش پیدا کند، می‌تواند زمینه‌ساز کارآمدی در تمامی ابعاد نظام سیاسی و در نتیجه بسیاری از برنامه‌های مبتنی بر توسعه پایدار باشد.

بررسی‌ها وجود ارتباط مستقیم بین ناکارآمدی و فساد در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و نیز رابطه مستقیم بین بزرگی و حجم دولت و فساد را نشان می‌دهد. محیط‌های سازمانی که بستر فساد در

۱. حمیدرضا ملک‌محمدی و سیما رفسنجانی‌نژاد، نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد، فصلنامه علمی تخصصی دانش ارزیابی، (سازمان بازرسی کل کشور)، سال دوم، بهار ۱۳۸۹، شماره ۳، ص ۴۳.

آنها به صورت بالقوه وجود دارد، چنانچه از سیستم‌های مناسب «مسئولیت‌پذیری»، «پاسخگویی»، «نظارت و کنترل» برخوردار نباشند، به آسانی می‌توانند به سوی فساد میل کنند. در این مورد گفته شد: «فساد یک تهدید جهانی است. یک مانع در مسیر توسعه اقتصادی است. فساد بر عدم برابری و بی‌عدالتی می‌افزاید و پایه‌های ثبات را به خصوص در مناطق با اهمیت از بین می‌برد».^۱

فساد فرآیند صرف منابع مالی را از اهداف پیش‌بینی شده منحرف می‌سازد. در نتیجه این منابع قادر نخواهند بود کمک‌چندانی به رشد و توسعه اقتصادی کشورها داشته باشند. بانک جهانی فساد را بزرگ‌ترین مانع توسعه اجتماعی و اقتصادی قلمداد کرده است.^۲ در این زمینه برخی گفته‌اند که فساد اداری آثار مخرب زیر را بر برنامه‌های توسعه اقتصادی برجای می‌گذارد:^۳

- کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی،
- کاهش سطح بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمومی،
- کاهش سطح خدمات اجتماعی ویژه برای افراد فقیر و کم‌درآمد،
- افزایش هزینه‌های زندگی،
- افزایش قیمت‌ها،
- کاهش رشد اقتصادی و افزایش رقابت ناسالم در فعالیتهای اقتصادی،
- باز تولید فساد.

در مورد علل مؤثر بر پدیده فساد اداری نظرات متفاوتی وجود دارند. این نظرات حاکی از پیچیده و گسترده بودن این عواملند. به صورت کلی علل اصلی شکل‌گیری این پدیده را می‌توان به سه دسته عمده تقسیم کرد:^۴

۱. **عوامل فرهنگی و محیطی:** در نظام اداری کنونی، انتصاب و اختصاص پست‌های سازمانی برمبنای رفیق‌بازی یا رشوه به صورت امری عادی درآمده و تبانی بین افراد متمول، سیاستمداران و عوامل بروکراسی اداری برای عبور از فیلترهای نظام اداری یک جریان پذیرفته شده است که نتیجه آن بروز فساد به‌ویژه در سطح کلان جامعه بوده است.

۲. **علل شخصی:** در اغلب کشورها به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته، برای پست‌های اداری و سازمانی شرایط احراز معرفی می‌شوند که انتخاب و انتصاب افراد برمبنای آن شرایط صورت

۱. چهارمین اجلاس کنفرانس اعضای کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد در مراکش (۲۴ تا ۲۸ اکتبر ۲۰۱۱) ر.ک: <http://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/fa/secretary-general-call.html>

۲. مهدی ایچی و ندا آریان‌مهر، فساد اقتصادی، علل و نتایج آن در اقتصاد ایران، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، پاییز ۱۳۸۹، ص ۱۰۰.

۳. علی زنده‌باد، فساد، سازمان تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳، ص ۴۵.

۴. فرامرز رفیع‌پور، توسعه و تضاد، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۹، ص ۴۸.



می‌گیرد. در محتوای شرایط احراز موقعیت‌های اداری، بخشی و دولتی به ویژگی‌های شخصیتی مدیر اختصاص داده شده است. علت این امر به اهمیت و نقش ویژگی‌های شخصیتی مدیران در رفتارهای سازمانی آنان باز می‌گردد.

۳. **علل اداری و سازمانی:** مانند مسائل رفتاری کارکنان و مدیران سازمان‌ها، امور ساختاری و سازمانی همانند عدم تناسب امکانات پرسنلی، مالی و اعتباری که از عوامل درون‌سازمانی است و نیازها، انتظارات متقن و غیرممتقن اشخاص حقوقی و حقیقی صاحب‌نفوذ، عدم تناسب قوانین و مقررات با نیازهای اقتصادی جامعه، مسائل و مشکلات مربوط به جذب، آموزش و نگهداری افراد متخصص و کارآمد و در نهایت عملکرد مدیران قبلی و تأثیر آن بر عملکرد جاری دستگاه اجرایی که از عوامل برون‌سازمانی‌اند نیز بر میزان فساد تأثیرگذارند.

فساد اداری صرفاً پیامدهای منفی در پی ندارد، بلکه در شرایط نامساعد اقتصادی و اجتماعی می‌تواند هم از لحاظ اجتماعی و هم از لحاظ فردی اثرگذار باشد.

برخی از این پیامدها عبارتند از:

۱. فساد اداری از طریق خدشه وارد کردن بر سیاست‌های دولت در مقابله با منافع و اهداف اکثری باعث ائتلاف منابع ملی می‌شود.^۱
۲. فساد اداری مانع از رشد رقابت سالم و موجب خنثی شدن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و تبعیض اجتماعی می‌شود.^۲
۳. فساد اداری با تضعیف انگیزه‌ها موجب زیان اجتماعی یا تضعیف نهادهای موجود باعث زیان‌های سیاسی و با توزیع ناعادلانه منابع موجب زیان‌های اقتصادی می‌شود.
۴. فساد اداری از میزان اثربخشی و مشروعیت دولت می‌کاهد.
۵. فساد اداری موجب تضعیف اعتقاد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده‌طلبی‌ها و نیز باعث قطع امید مردم به آینده بهتر می‌شود.^۳

۴. **کاربست قوانین توسط قوه مجریه**

قوه مجریه وظیفه کاربرست عملی قوانین و پیاده کردن آنها را در جامعه برعهده دارد. این قوه نه تنها قوانین را اجرا می‌کند، بلکه پیشنهاد اصلاح و تغییر این قوانین را به قوه قانونگذاری می‌دهد و

۱. رشل، آندریا مبلومیادافا، فساد و آشنابازی، ترجمه افشین جهانپور، پیام یونسکو، ش ۳۱۳، دوره ۲۷، تهران، ۱۳۷۵، ص ۲۷.

۲. برای مطالعه بیشتر در این مورد رجوع شود به: احمد قاسمی، جامعه‌شناسی سیاسی کشورهای توسعه‌نیافته، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

۳. سیدمحمد عباس‌زادگان، فساد اداری، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۳، ص ۲۲.

اداره روابط خارجی کشور را نیز برعهده دارد. ازسوی دیگر قوه مجریه باید به شکلی عمل کند که مظهر وحدت کشور بوده و هدایت لازم را در چارچوب نظام سیاسی کشور اعمال کند.

آنچه از تجربیات برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی در کشورهای مختلف به‌دست آمده، نشان می‌دهد که شکل‌گیری یک حکمرانی خوب مستلزم وجود دولتی توانمند در عرصه‌های سازمانی و دیوانی است. دولتی که حدود و وظایف آن مشخص است و با نظارت دقیق و علمی بر جریان اداره امور از بروز برخی نارسایی‌هایی که عرضه خدمات عمومی را تهدید می‌کند و موجب زیان و ضرر به اقشار پایین جامعه می‌شود، جلوگیری می‌کند. از این جهت مستلزم برنامه‌ریزی و قانونگذاری است که بتواند با ایجاد شفافیت در قوانین و حدود و ثغور نقش‌ها و مسئولیت‌ها از بروز فساد و ناکارآمدی جلوگیری کند.

دولت با اندازه مناسب و نقش‌های تعریف شده و دقیق می‌تواند دولتی با کارآمدی بالا باشد. این کارآمدی با عواملی دیگر مانند عرصه سازمانی و دیوانی در پیوند است. ارتباط گسترده دولت با دستگاه دیوانسالاری موجب شده که بسیاری از صاحب‌نظران در بررسی کارآمدی سیاست‌ها به این موضوع توجه بسیاری داشته باشند. زیرا وجود یک دیوانسالاری سالم با ویژگی‌هایی که برخی آنها را مطرح کردند - ساختی اجتماعی که بر شالوده گردآوردن عقلانی ابزارهایی استوار است - که در خدمت اهداف قرار دارند،^۱ به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر کارآمدی سیاست‌ها در نگاه درونی قابل طرح است.

زمانی که از دیوانسالاری سخن گفته می‌شود، بی‌درنگ مفهوم سازمان مطرح می‌شود. سازمان به‌عنوان بازیگری که نه برپایه ملاک‌ها و معیارهای فردی و شخصی، بلکه برپایه بهره‌گیری مناسب از قواعد و مقررات رسمی عمل می‌کند، دارای قواعد کارکردی است که به آن شخصیتی فراتر از شخصیت مجموع افراد می‌دهد. ازاین‌رو به‌عنوان عاملی پراهمیت در طراحی، تولید و اجرای سیاست‌ها مطرح است. در یک کلام از قدرتی برتر در به انجام رساندن امور در نظر گرفته شده برخوردار است که در مدیریت سازمان متجلی می‌شود و چه بسیار سیاست‌هایی که به‌واسطه ناکارآمدی سازمان‌ها راهی جز شکست نداشته‌اند.

عامل دیگری که در نگاه درونی برای یافتن مؤلفه‌های کارآمدی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد، مدیران و قدرت مدیریتی آنهاست که بیش از دستگاه دیوانسالاری و سازمانی چهره‌ای نرم‌افزاری دارد و شاید کمتر مؤلفه‌ای را بتوان یافت که به قدرتمندی این عامل بتواند موفقیت اجرای سیاست‌ها را تضمین کند.

۱. پیر مولر، سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۱۸.



بحث از مدیریت با مؤلفه‌های قدرت در سازمان پیوند نزدیکی دارد. حال با توجه به اینکه مفهوم قدرت برای کنترل رفتار سایر افراد به کار می‌رود. از این جهت می‌توان قدرت را در هر سازمان، نیرویی دانست که افراد دیگر را مجبور می‌کند که امور تعریف شده از جانب صاحب قدرت را مطابق با خواسته او به انجام برساند. یکی از موارد استفاده از قدرت، نفوذ مدیران در میان کارکنان در محیط سازمان است. منابع اصلی این قدرت را در قلمرو و منابع سازمانی و فردی می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: یکی قدرت شغلی که از سه منبع اصلی قدرت پاداش، قدرت قهری و قدرت مشروع و قانونی سرچشمه می‌گیرد و دیگری قدرت شخصی که منبع آن قدرت کارشناسی، قدرت اقتناع عقلانی و قدرت مرجع است.^۱

اگر مدیریت مجموعه‌ای از روش‌های عقلانی باشد و در خدمت تصمیم‌سازان قرار گیرد^۲ رابطه بین این عامل و عوامل مطرح شده مؤثر بر کارآمدی به‌روشنی مشخص می‌شود. اگر در مقام سخن از سیاست‌ها و کارآمدی آنها نتوان رابطه‌ای مستقیم و بی‌واسطه با پدیده مدیریت پیدا کرد، روشن خواهد شد که مدیریت می‌تواند یکی از عوامل مؤثر بر کارآمدی یک نظام سیاسی محسوب شود. یکی از وظایفی که برعهده مدیران قرار دارد بحث «قدرتمندسازی» است. فرآیند مدیریت که مجموعه‌ای سنگین و پر وزن مانند برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل، ایجاد انگیزه، برقراری ارتباط، راهبری و تصمیم‌گیری را در درون خود به همراه دارد، نیازمند قدرتمندسازی است.

قدرتمندسازی فرآیندی است که مدیران به‌وسیله آن به افراد دیگر کمک می‌کنند تا آنها قدرت لازم را برای تصمیم‌سازی در امور خود و کارهایشان کسب کنند. از این رو لازم است مدیران در سازمان‌های پیشرفته در صدد قدرتمند کردن کارکنان خود باشند. یعنی قدرت نباید وسیله‌ای باشد که صرفاً در اختیار رأس هرم سازمان قرار گیرد. در این صورت قدرتمند کردن به معنای توزیع قدرت میان همه کارکنان به روشی مورد پسند و عزت‌آفرین است که نه تنها باید در یک سازمان، بلکه در کل ساختار یک نظام سیاسی صورت گیرد. این مفهوم یکی از بخش‌های دگرگونی فراگیر و گسترده‌ای است که امروزه در تمامی شرکت‌ها، سازمان‌ها و حتی نظام‌های سیاسی دموکراتیک صورت می‌گیرد و باعث افزایش ظرفیت کاری و در نهایت افزایش کارآمدی و کارایی سازمان‌ها و نظام‌های سیاسی می‌شود.

یکی از مبانی فرآیند قدرتمندسازی حکومت، تغییر نگرش نسبت به مفهوم قدرت است. تمرکز این دیدگاه بیشتر بر قدرت بخشیدن برای اعمال کارهاست که از سه طریق صورت می‌پذیرد:

۱. پیتر دراگر و دیگران، اندیشه‌های نو در دانش مدیریت (مباحثی برای بهبودی و کارآمدی کارکنان، مدیران و سازمان‌ها)، ترجمه حمید تنکابنی، تهران، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۱۱۸.

۲. پیر مولر، سیاستگذاری عمومی، ص ۲۰.

۱. دگرگونی در انگاره قدرت شغلی که موجب تغییر در طراحی قدرت شغلی سازمان می‌شود و این قدرت را به کارکنان می‌دهد که از ابزار تنبیه و تشویق به صورت انفرادی و قانونی بهره بگیرند.

۲. گسترش حوزه بی‌اعتنایی^۱ است.

۳. قدرت به مثابه وسعت بخشیدن در فرد قلمداد می‌شود.^۲

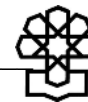
اکنون بنابر تعریف جدید از قدرت، کلیه افراد سازمان قادرند که قدرتمند شوند. در نتیجه لازم است کارکنان به منظور گسترش و افزایش قدرت در خویش و همچنین توسعه ظرفیت جدید نفوذ خود، تعلیمات لازم را ببینند. نکته اصلی در کامیابی سازمان آن است که سازمان به جای قدرت‌نمایی کردن بر افراد، به کاربرست آن برای اعمال کارهای سازمان تغییر یابد تا جامعه شاهد افزایش کارآمدی در سازمان حکومت و حکمرانی باشد.

در جمع‌بندی مباحث می‌توان گفت که کارویژه‌هایی که تاکنون مطرح شده‌اند، جریان سیاسی جامعه و نظام سیاسی را به عنوان یک سیستم تضمین می‌کنند. این پروسه محصول و نتیجه سه‌گانه «تبدیل»، «تطبیق» و «تطابق» است. از یک سو در عمل تبدیل خواسته‌های متعدد، متکثر و متنوع اجتماعی توسط مراجع ذیصلاح به تصمیم‌های سیاسی تبدیل شده و به موقع اجرا گذارده می‌شود. از سوی دیگر در عمل تطبیق، جامعه شاهد آن است که نظام سیاسی تلاش می‌کند خود را با تحولات محیط همگام و هماهنگ کند تا بتواند در مقابل ورودی‌ها انعطاف‌پذیرتر واکنش نشان دهد و در نهایت عمل تطابق یا همراه ساختن پیرامون سیاسی با خود موجب می‌شود نظام سیاسی تأثیر مطلوب را در پیرامون برجای گذاشته و از ایجاد فاصله بین نظام سیاسی و پیرامون - جامعه - جلوگیری به عمل آورد. در غیر این صورت نظام سیاسی به تدریج از پیرامون خود غافل می‌شود. از این جهت ایجاد فاصله با محیط اجتماعی به معنای از دست دادن ریشه‌ها و پایگاه‌های اجتماعی است که اولین نتیجه آن از بین رفتن مشروعیت و ایجاد بحران و بالاخره از دست رفتن نظام سیاسی است.

نظامی که بتواند کارویژه‌های خود را به نحو مطلوب به انجام برساند کسب مشروعیت کرده و در نتیجه ثبات سیاسی را به ارمغان خواهد آورد. پس می‌توان گفت نظامی کارآمد است که بتواند این چرخه را تحت کنترل خود درآورده و بقای خود را تضمین کند. این امر زمانی میسر خواهد شد که نخبگان و تصمیم‌سازان نظام سیاسی از عقلانیت لازم برای هدایت این مراحل و تحقق درست این کارویژه‌ها برخوردار باشند. از این رو بحث عقلانیت نزد نخبگان و تأثیر آن بر کارآمدی نظام حکمرانی از اهمیت بسیاری برخوردار است.

۱. حوزه بی‌اعتنایی به طور خلاصه عبارت است از: آن میزان و اندازه از گرایش و اشتیاق مرئوس برای اجابت دستورها و درخواست‌های رؤسا، بدون چون و چرای انتقادی و داوری.

۲. پیتر دراگر و دیگران. اندیشه‌های نو در دانش مدیریت، ص ۱۲۳-۱۲۴.



فصل چهارم - تأثیر تصمیم‌گیری و عقلانیت نخبگان بر کارآمدی

تاکنون مشخص شد که تصمیم‌گیری، یکی از حلقه‌ها و زنجیره‌های مهم «سیاستگذاری عمومی» است که متضمن برنامه عملی دولت است. تصمیم‌گیری مؤثر و موفق به انتخاب آگاهانه از میان راه‌ها یا گزینه‌های مختلف که در جهت رسیدن به هدف مطلوب است، وابسته است. از این‌رو هرگاه انتخاب‌ها آگاهانه نباشند یا تحت شرایط اضطراب و محدودیت انجام گیرند، کیفیت تصمیم‌گیری دچار نقصان شده و در نتیجه جامعه شاهد ناکارآمدی نظام سیاسی خواهد شد.^۱

از آنجا که سرشت سیاستگذاری به تصمیم‌گیری وابسته است و تصمیم‌گیری به قصد مطلوبیت صورت می‌گیرد، باید مبتنی بر شناخت و تعقل باشد. برخی معتقدند که تصمیم‌گیری را می‌توان حل عقلانی مسائل قلمداد کرد که فرآیندی متضمن بصیرت، ادراک و شهود خلاق تصمیم‌سازان است. تصمیم‌گیری حکومت‌ها پیرو قواعد عقلانیت «وسیله هدف» اند و بدیلی را انتخاب می‌کنند که به بهترین وجه تحصیل اهداف نهایی را ممکن سازد.^۲

با توجه به اینکه تصمیم‌گیری‌های نخبگان سیاسی در محیطی متغیر و برخوردار از نامعلومی‌های بی‌شمار انجام می‌گیرد، تصمیم‌گیری و سیاستگذاری با دشواری‌ها و پیچیدگی‌های مختلف رو به رو است. این امر نقش عقلانیت و خردورزی نخبگان را از اهمیت و حساسیت فوق‌العاده‌ای برخوردار می‌سازد. نخبگان و تصمیم‌سازان همواره با محدودیت‌های مختلفی در فرآیند تصمیم‌گیری مواجهند. اما با اتکا به عقلانیت و خردورزی می‌توان روی بخشی از محدودیت‌ها یا چالش‌ها غلبه پیدا کرد. اصلی‌ترین سرمایه و همچنین عنصر تعیین‌کننده برای بهره‌گیری بهینه از فرصت‌های محیطی و کاهش هزینه‌های مربوط در تصمیم‌گیری‌ها، «عقل و تدبیر» نخبگان است. از سویی با خردورزی‌های مناسب می‌توان امیدوار به اتخاذ تصمیم‌های استراتژیک و تعیین‌کننده برای نیل به سیاستگذاری‌های مطلوب بود.

گرچه ظرفیت و توان ذهنی آدمی برای قالب‌بندی و حل مسائل پیچیده در مقایسه با حجم و میزان مسائل بسیار کوچک است، اما به‌رغم محدودیت‌های موجود، عقلانیت را باید در قالب انتخاب اهداف و همچنین مجموعه‌ای از کنش‌ها برای دستیابی بهتر به ارزش‌ها و اهداف مدنظر قرار داد. از سویی دیگر بسیاری از دانشمندان برای رفع کاستی‌ها و محدودیت‌های عقلانیت انسان راهکارهای ذیل را پیشنهاد کرده‌اند:

۱. استیون لوکس، قدرت نگرشی رادیکال، ترجمه عماد افروغ، تهران، انتشارات مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۵، ص ۲۹.

۲. دوترتی جیمز و رابرت فالتزگراف، نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل، ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی، تهران، انتشارات قومس، ۱۳۷۲، ص ۷۲۸-۷۳۰.

- پیش از اجرای تصمیم درباره آن اندیشه شود.

- روش جمعی برای اتخاذ تصمیم به کار گرفته شود.^۱

از اصلی‌ترین فنون تحلیل عقلانی سیاست‌ها، تحلیل هزینه - فایده است. اصل بنیادین در تحلیل هزینه - فایده آن است که هزینه‌های یک برنامه را محاسبه و آن را با منافع حاصل از برنامه مقایسه می‌کنند. با مقایسه منافع خالص تمامی گزینه‌ها نسبت به گزینه بهینه، امکان تصمیم‌گیری و سپس سیاستگذاری مطلوب فراهم می‌شود.

عقلانیت و خردورزی بین نخبگان دارای تفاوت‌های عمده‌ای است که این مسئله باعث تصمیم‌گیری و سیاستگذاری‌های مختلف می‌شود.^۲ این عقلانیت در نهایت به نوبه خود شرایط و وضعیت‌های گوناگونی را در جامعه دامن می‌زند. از این رو باید به نقش عقلانیت و خردورزی‌های نخبگان در اتخاذ تصمیم‌گیری‌ها و همچنین سیاستگذاری‌ها توجه ویژه و اساسی مبذول داشت.

در کشورهای مختلف بخشی از شناخت‌های سیاسی تحت تأثیر شناخت احساسی است. از این جهت بازاندیشی نسبت به عقل و انواع آن و همچنین آثار مستقیم آن در کیفیت تصمیم‌گیری و سیاستگذاری از ضرورت اساسی و جدی برخوردار است. زیرا ضعف و ناکارآمدی نخبگان سیاسی در حوزه سیاستگذاری موجب پاسخ ندادن به مشکلات، مسائل، خواسته‌ها و نیازهای شهروندان می‌شود که در نهایت به ایجاد چالش‌های مختلف بین حاکمیت و آحاد جامعه منجر می‌شود.

رویکرد تمامی تصمیم‌گیری‌ها از یک طرف معطوف به حل مسئله است و از طرف دیگر به شناسایی فرصت‌ها بازگشت دارد،^۳ اما کیفیت حل مسئله و شناسایی فرصت را عقلانیت نخبگان رقم می‌زند. با این وجود نتیجه و ثمره اصلی عقل را می‌توان در نوع سیاست‌ها و کیفیت تصمیم‌سازی مشاهده کرد.

از میان تعاریف و مفاهیم مختلفی که درخصوص عقل وجود دارد، یک تعریف مورد تأکید بیشتری قرار گرفته و آن رعایت اصل تناسب بین اهداف با روش‌هاست. رعایت اصل تناسب دارای دامنه و همچنین مؤلفه‌های فراوان و گسترده‌ای است که توجه به همه آنها ضروری و لازم است. درک مناسب و دقیق تحولات محیطی، نگرش واقع‌بینانه نسبت به قابلیت‌ها، مزیت‌ها و امکانات داخلی از جمله مؤلفه‌هایی‌اند که در سیاستگذاری‌ها باید از آنها بهره گرفت و ترکیبی متناسب از مؤلفه‌های مؤثر را مدنظر قرار داد.

۱. واین پارسونز، مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها (جلد اول)، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۵، ص ۶۲-۷۱.

۲. برای مطالعه بیشتر در مورد انواع عقل رجوع شود به: حسین قریب، بررسی کارکردهای انواع عقل در سیاستگذاری عمومی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات پژوهشکده علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۹۰.

3. Hill, C and G. Jones. Strategic Management: New York, Houghton Mifflin Co, 2007, 94-97.



انواع عقل نیز از کیفیت و نحوه‌های متفاوت رعایت اصل مزبور در نزد سیاست‌سازان و نخبگان سیاسی به‌دست می‌آید که هریک از آنها دارای سیاستگذاری‌های متناسب خواهند بود. بسیاری از سیاستگذاری‌ها از اهداف مناسب برخوردارند، اما به سبب عدم روشمندی و شیوه‌های تحقیقاتی، دارای کاستی‌های مختلف و اساسی می‌شوند و از توانایی‌های لازم برای حل مسائل مربوط برخوردار نیستند.

در کشور ما این کاستی در زمینه اقتصادی دیده می‌شود و اهداف مناسب، با روند اجرایی نامناسب و ضعف در روشمندی دور از دسترس شده و سیاستگذاری‌های اقتصادی را با شکست مواجه کرده است. در مقابل پاره‌ای از پروژه‌های تحقیقاتی و زیربنایی مانند دانش سلول‌های بنیادین شاهد اهداف مناسب و روش‌های دقیق و مؤثر بوده که در این زمینه باعث کسب موفقیت‌های بسیاری شده است.

سیاستگذاری‌هایی که اصل تناسب بین اهداف با روش‌ها را رعایت نمی‌کنند، دارای پشتوانه عقل ناقصند. این نوع از عقل در عمل سیاستگذاری‌های ناقص را تولید می‌کند که فاقد توانایی برای حل مسائل بوده و نمی‌توانند موجب تحول و تغییر در وضعیت موجود و حرکت به‌سوی وضعیت مطلوب و ارتقای آن را فراهم سازند. این نوع از عقل به دلیل چالش‌های اساسی که در رویکردها و روش‌های تعقل دارد، کارکردی منفعلانه نسبت به محیط پیرامون داشته و فاقد قابلیت حل مشکلات جامعه است. در عوض سعی دارد کاستی‌های خود را با شعار و به تصویر کشیدن آمال و آرزوهای بلندپروازانه جبران کند که به سیاستگذاری‌های رؤیایی و فاقد نتیجه می‌انجامد. ازاین‌رو سیاستگذاران برخوردار از عقل ناقص به سرنوشت استراتژیک جامعه و کشور ضربه می‌زنند و موجب ضعف در کارآیی و کارآمدی نظام سیاسی می‌شوند و در نتیجه موجب فرصت‌سوزی و ناتوانی در بهره‌گیری از قابلیت‌ها و امکانات از ویژگی‌های این نوع از تصمیم‌گیری است.

در مقابل «عقل خوب» و روشمند که دارای رویکرد فعالانه یا بهره‌بردارانه نسبت به محیط پیرامون است، منابع را به‌عنوان راهکار پیگیری می‌کند و در تلاش و کوشش برای تبدیل منابع بالقوه به اجزای متراکم قدرت بالفعل است. این نوع از عقل در کنار «عقل برتر» که تناسب‌سازی بین اهداف و روش‌ها را در مدارهای بالاتر و پیشرفته‌تر پیگیری می‌کند، از قابلیت‌های شگرف نوآوری و خلاقیت برخوردار بوده و دارای توان بالایی برای حل مسائل و افزایش کارآمدی کل نظام سیاسی و حکمرانی است.

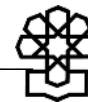
در مورد عقل برتر این نکته دارای اهمیت است که تاکنون به سیاستگذاری‌های پیشرفته‌تر در قلمرو مسائل فنی، علمی و تجربی که تبلور آن را می‌توان در فناوری‌های فوق پیشرفته و در ایجاد ارزش‌افزوده مشاهده کرد، انجامیده است. به‌عنوان مثال نقش این نوع از عقل در سیاستگذاری‌هایی

که منجر به فناوری‌های نوین و پیشرفته مانند دانش سلول‌های بنیادین، انرژی هسته‌ای و صنایع هوایی و فضایی در کشور شده برای همه ملموس و آشکار است.

با تأمل در مفاهیم انواع عقل این نکته روشن می‌شود که برای غلبه بر چالش‌ها و حل مسائل و مشکلات به تنهایی از عقل کافی برخوردار نبوده و باید به نحوه به‌کارگیری و بهره‌برداری از آن نیز توجه جدی کرد. زیرا هر کدام از انواع عقل دارای رویکردهای گوناگون تعقل و همچنین «متعلقات فکری»، «موضوع» و «شیوه» تفکر مخصوص به خود هستند. مجموع اینها در کل به‌مراتب مختلف بهره‌گیری از عقل دلالت دارد. با وجود این برخورداری از عقل، شرط لازم و بهره‌گیری از آن شرط کافی برای ارائه سیاستگذاری در جهت حل مسائل و مشکلات جامعه و کارآمد ساختن نظام سیاسی و حکمرانی است.

بر این اساس جوامعی که قابلیت‌ها و امکانات بسیاری دارند، چنانچه نخبگان سیاسی آنها دارای ضعف کارکردی نسبت به بهره‌گیری از عقل باشند، دارای سیاستگذاری‌های نامناسب و رؤیاپرداز خواهند بود و نمی‌توانند از امکانات و قابلیت‌های موجود در کشور بهره برده و بر قدرت و توان نظام خود بیفزایند. به‌عنوان نمونه می‌توان سه نظام سیاسی اتحاد جماهیر شوروی سابق، چین و مالزی را با یکدیگر مقایسه کرد. نخبگان اتحاد جماهیر شوروی دارای سیاستگذاری‌های نامناسب و غیرعقلانی بودند که اهدافی مانند رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی، افزایش محصولات کشاورزی، گسترش انقلاب کمونیستی در دیگر نقاط جهان را با روش‌هایی همچون گسترش مالکیت عمومی، قدرت روزافزون حزب و دولت، کمون اشتراکی، فشار به منابع داخلی جستجو می‌کردند. با کمی دقت مشخص می‌شود که رابطه یک به یک اهداف و روش‌های مزبور ناکافی بوده و شیوه‌های دیگری را طلب می‌کرده است. گرچه هریک از اهداف مزبور به دلیل آنکه به ابعاد معنوی بی‌توجه بوده و تنها از بُعد مادی به مسائل می‌نگریسته دارای چالش و کاستی‌های درونی و ذاتی است، اما روش‌های اتخاذ شده توسط نخبگان بستر فروپاشی این نظام را طی چند دهه فراهم ساخته است.

در مقابل کشور چین که در ابتدا مبتنی بر همین رویکرد عمل می‌کرد، طی چند دهه با بازنگری در سیاستگذاری و تغییر افکار و نوع خردورزی نخبگان سیاسی و بهره‌گیری از عقل روشمند، توانست به اهداف کلان خود دست یابد. مالزی نیز به‌عنوان یک کشور اسلامی به سبب برخورداری از نخبگان سیاسی عاقل و هوشمند، بهره‌های فراوانی برده است و با اتخاذ سیاستگذاری‌های مناسب که اهدافی همچون کاهش نرخ بیکاری، افزایش ثروت ملی، جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی، تأمین امنیت اجتماعی، مهار تورم، افزایش سهم بخش‌های صنعتی و فراصنعتی در اقتصاد ملی و صادرات را دنبال می‌کرد با روش‌هایی همچون افزایش سرمایه‌گذاری (داخلی و خارجی)،



خصوصی‌سازی، تنش‌زدایی، توزیع منطقه‌ای اشتغال و منابع، مشارکت فعالانه در سازوکارهای اقتصاد جهانی و منطقه‌ای و بومی‌سازی توسعه اقتصادی و سیاسی متناسب با باورهای دینی و مذهبی توانست تحولات گسترده‌ای را ایجاد کند و طی چند دهه خود را به‌عنوان کشوری پرقدرت معرفی نماید.

فصل پنجم - شاخصه‌های کارآمدی

تاکنون روشن شد که کارآمدی حکومت ابزارهای مهم و مؤثر بر رضایت مردم در یک نظام سیاسی است. یعنی کارآمدی ازجمله عوامل مشروعیت‌ساز است که عامل دوام و بقای حکومت‌ها می‌شود. گرچه برای هیچ حکومتی نمی‌توان مشروعیت، کارآمدی و کارآیی قطعی قائل شد، اما نبود کارآمدی خطری جدی برای هر نظام سیاسی است که باید به‌سرعت برطرف شود. ازاین‌رو در دولت‌ها علاوه‌بر مشروعیت اولیه تلاش می‌شود با کارآمد ساختن دولت به گسترش پذیرش و مقبولیت مردمی و در نتیجه دوام و پایداری آن اقدام شود.

در اینجا با تکیه بر فصول گذشته شاخصه‌های کارآمدی نظام سیاسی به‌صورت عام مورد بررسی قرار می‌گیرد.

برخی به تبیین شاخصه‌های کارآمدی از منظر کلان و جزئی پرداخته‌اند. به‌عنوان مثال کارآمدی معطوف به تحصیل شرایط رقابت در وضعیت جهانی شدن و به مفهوم افزایش برتری در چهار زمینه است:^۱

- عقلانی بودن، به مفهوم اقتناع عقل بشری و قابل اثبات بودن با قواعد علمی.
 - زیبایی، به مفهوم جلب احساسات و عواطف بشری.
 - عملی بودن، به مفهوم موفقیت در مقام آزمون و تجربه.
 - تکیه به قدرت و ابزار پیام‌رسانی، به مفهوم اثرگذاری در افکار جهانی با تسلط بر ابزار و فناوری پیام‌رسانی.
- با وجود این هر برنامه‌ریزی در جهت افزایش کارآیی و کارآمدی یک نظام سیاسی باید واجد ویژگی‌های پیش‌گفته باشد.

در اینجا به‌طور جزئی‌تر به ذکر شاخصه‌های کارآمدی اشاره می‌شود:

۱. اجرای عدالت و میزان عدالت‌محوری (به تعبیر امام علی (ع) عدالت ترازوی خداوند است که

۱. حسن روحانی، درآمدی بر مشروعیت و کارآمدی، راهبرد، شماره ۱۸، زمستان ۱۳۷۹، ص ۱۹.

- برای اقامه حق نصب کرده تا کسی از آن نافرمانی نکند،^۱
۲. نگرش شایسته سالارانه میان نخبگان حکومتی مانند آنچه در قرآن کریم آمده که حضرت یوسف (ع) به عزیز مصر گفت مرا سرپرست خزائن مصر قرار ده که نگهدارنده و آگاهم،^۲
۳. ضابطه‌گرایی به جای رابطه‌گرایی،
۴. رفع تبعیض‌گرایی در جامعه حکومتی و رعایت استحقاق‌ها،^۳
۵. میزان تکلیف‌گرایی و امانتداری در سطوح مختلف حکومت و جامعه،^۴
۶. مسئولیت‌شناسی و مسئولیت‌پذیری تمامی ارکان نظام سیاسی،
۷. قدرت حکومت در ایجاد وحدت کنشی در جامعه،
۸. قدرت نظام سیاسی در تطبیق با مقتضیات و شرایط جدید حاصل از تغییرات فرهنگی (توسعه فرهنگی)،
۹. توان حکومت در ایجاد و هماهنگی ادبیات مشترک میان اجزای تشکیل‌دهنده نظام سیاسی (ساختار کارآمد و اجزای در معرض کارآمدی)،
۱۰. توان نظام سیاسی در نظارت و کنترل بر زیرمجموعه‌ها و اجزای تشکیل‌دهنده آن،
۱۱. توان نظام سیاسی در استفاده از منابع انسانی و طبیعی،
۱۲. توان توزیع صحیح و مناسب کالا، خدمات و افتخارات در جامعه،
۱۳. توان پاسخگویی نظام سیاسی به محیط داخلی و خارجی،
۱۴. توان نظام سیاسی در ارائه الگوهای الهام‌بخش از طریق کارویژه سمبلیک،
۱۵. ساماندهی و ایجاد مجاری مناسب برای تقاضاهای مطرح شده از سوی جامعه و عرصه بین‌المللی،
۱۶. رویکرد کارشناسانه در حل مسائل و مشکلات کشور،
۱۷. اتقان در عملکردها و سیاست‌ها و توان تحقق اهداف از طریق راه‌های بهینه تصمیم و اجرا،
۱۸. واقع‌گرایی در تمامی امور کشور،
۱۹. توان تبیین دقیق اهداف کلان و خرد کشور،
۲۰. رعایت تناسب میان اهداف، ارزش‌ها و روش‌ها،
۲۱. توان نظام سیاسی در ارزیابی دقیق سیاست‌های اتخاذ شده در کشور،

۱. شرح غرر الحکم، ج اول، ص ۲۲۲.

۲. سوره یوسف، آیه ۵۵.

۳. نهج البلاغه، نامه ۴۶، ص ۴۲۵.

۴. نهج البلاغه، صص ۹۵۷-۹۶۰.



۲۲. قدرت نظام سیاسی در بازنگری سیاست‌ها یا پذیرش پایان و شکست سیاست‌های اتخاذ شده و جایگزینی آن با سیاستی جدید با کارآمدی بیشتر،
۲۳. قدرت مبارزه حکومت با فساد اداری، سازمانی و مدیریتی،
۲۴. میزان توزیع قدرت در سطوح دیوانسالاری، سازمانی، مدیریتی و کارکنان،
۲۵. تضمین جریان سیاسی در جامعه و نظام سیاسی توسط عمل تبدیل، تطبیق و تطابق،
۲۶. توان نظام سیاسی در درونی کردن باور به اتخاذ تصمیم‌گیری جمعی و عقلانی میان تصمیم‌گیران، مدیران و کارکنان،
۲۷. مغتنم شمردن فرصت‌ها و استفاده کامل از آنها توسط دولت،
۲۸. تأکید بر ضرورت برنامه‌ریزی برای کاهش زمان اجرای طرح‌ها و سیاست‌ها،
۲۹. ضرورت هماهنگی بیشتر اجزای مختلف دولت و میان‌دولت با دیگر قوا و دستگاه‌ها،
۳۰. قدرت در سازماندهی مناسب نیروها و قانونمندی رفتار آنها،
۳۱. کاربرد مدیریت عقلانی، علمی و جذب نیروهای متخصص و مقابله با تغییر مداوم مدیران،
۳۲. توان نهادینه کردن و حاکمیت قانون در کشور،
۳۳. میزان هماهنگی و انسجام درونی در نظام سیاسی.

فصل ششم - نتیجه‌گیری و راهکارهای پیشنهادی

در پاسخ به پرسش اصلی این پژوهش که عبارت است از: چگونه کارآمدسازی یک نظام سیاسی، می‌توان برای یک نظام سیاسی کارویژه‌هایی را تصور کرد که تحقق بهینه آنها در به‌کارگیری عقلانیت و نوع خردورزی نخبگان است. البته تبلور این موضوع را باید در سیاستگذاری‌های عمومی جستجو کرد. زیرا قرار گرفتن کارویژه‌های حکومت در کنار ارتباط دوجانبه و مستقیم دو مفهوم «مشروعیت» و «کارآمدی» موجب می‌شود که حکومت ماهیت ابزاری و ارزشی داشته و وجود یا فقدان هر کدام از آنها در بلندمدت می‌تواند به رشد یا از دست رفتن دیگری منجر شود.

نظام‌های سیاسی با ماهیت دوگانه خود به‌عنوان یک سیستم، زمانی می‌توانند به ایفای بهینه و مطلوب نقش‌ها و وظایف خود بپردازند که توان نظارت و هماهنگی رفتار گروه‌ها و افراد را داشته باشند و از منابع موجود برای حفظ و حراست از خود و انجام وظایفی که برعهده دارند استفاده کنند. البته توان نظام سیاسی در برابر تحریکات پیرامون و تقاضای برآمده از سوی افراد و گروه‌ها که در شکل ورودی به نظام سیاسی وارد می‌شود، از مهمترین شاخصه‌ها در کارآمدی نظام سیاسی است. زیرا پاسخگویی به مردم اصلی مهم است که تحقق آن باعث افزایش مشروعیت اولیه

و ثانویه نظام سیاسی می‌شود.

پاسخگویی و آنچه به‌عنوان خروجی یا سیاست می‌توان نامید باید بیشترین قرابت و نزدیکی را با راه‌های بهینه تصمیم و اجرا دارا باشد. کارآمدی سیاست‌ها درواقع نشانه‌ای از وجود اتقان در عملکرد و کارها است، هرچه سیاست‌ها از کارآمدی بیشتری برخوردار باشند در عملکردها و کارها، ما شاهد موفقیت بیشتری خواهیم بود. با وجود این از مهمترین عوامل مؤثر در کارآمد کردن حکومت‌ها را می‌توان نحوه تصمیم‌سازی یا نحوه شکل دادن به سیاست در نظام سیاسی دانست.

مهمترین عنصر در تعریف سیاست، هدف سیاستگذاری است. زیرا هدف نقطه‌ای است که کوشش‌ها معطوف به رسیدن به آن خواهد بود. هدف به‌عنوان نتیجه نهایی عملیات مقصود برنامه‌ریز است. ازاین‌رو هدف باید جزئی، دقیق، قابل سنجش و واقع‌بینانه باشد و در تمامی چرخه سیاستگذاری ازجمله در شناسایی مسئله و شاکله سیاست به آن توجه شود. زیرا در این دو مرحله به نوعی تلاش می‌شود که پیش‌بینی‌های لازم صورت گیرد. با وجود این در پیش‌بینی آینده‌های قابل قبول را باید مورد سنجش قرار داد که در مرحله اجرای سیاست‌ها، می‌توان افراد و مصالح سازمان را در یک قالب منسجم شکل‌بندی کرد و آنها را در مسیر تحقق اهدافی قرار داد که مدنظر سازمان یا نظام سیاسی‌اند.

البته غایت کمال سیاستگذاری مطلوب در مرحله ارزشیابی نهفته است. این ارزیابی می‌تواند دانشی مرتبط با سیاستی را پیش روی تصمیم‌سازان و سیاستگذاران قرار دهد که در فاصله مابین نتایج سیاست‌های مورد انتظار و واقعی قرار دارد. بدینسان می‌توان به آنها در مرحله برآورد تغییر و جایگزینی سیاست‌ها کمک کند. در این مرحله هرچه یک نظام سیاسی منعطف‌تر عمل کند، مناسب‌تر می‌تواند به سطح بالایی از کارآمدی و کارایی دست یابد. ازاین‌رو است که قوه مجریه نسبت به دو قوه دیگر که به تدوین قوانین و نظارت بر راهکارهای اجرایی آن می‌پردازد، جایگاه مهمتری در بحث کارآمدی دارد.

قوه مجریه وظیفه کاربست عملی قوانین و پیاده کردن آنها را در جامعه برعهده دارد. حکمرانی مناسب مستلزم وجود دولتی توانمند در عرصه‌های سازمانی و دیوانی است. این دولت با نقش‌های تعریف شده می‌تواند دولتی با کارآمدی بالا باشد.

در جمع‌بندی مباحث می‌توان گفت کارویژه‌هایی که بیان شدند جریان سیاسی جامعه و نظام سیاسی را به‌عنوان یک سیستم تضمین می‌کنند. این فرآیند محصول و نتیجه سه‌گانه «تبدیل»، «تطبیق» و «تطابق» است. نتیجه آنکه نظامی که بتواند کارویژه‌های بیان شده را به نحو مطلوب به انجام برساند کسب مشروعیت کرده و در نتیجه ثبات سیاسی را به ارمغان خواهد آورد. پس نظام



سیاسی کارآمد است که بتواند این چرخه را تحت کنترل خود در آورده و بقای خویش را تضمین کند. این امر زمانی میسر خواهد شد که نخبگان از عقلانیت لازم برای هدایت این مراحل و تحقق صحیح این کارویژه‌ها برخوردار باشند.

راهکارهای پیشنهادی

براساس آنچه گفته شد جریان سیاسی حاکم بر جامعه توسط کارویژه‌هایی که برای نظام سیاسی بیان شدند تضمین می‌شوند. این کارویژه‌ها به‌نوبه خود سه نتیجه عمده به بار می‌آورند که به‌ترتیب عبارتند از: عمل «تبدیل»، «تطبیق» و «تطابق». چنانچه هریک از این اعمال به‌صورت موفقیت‌آمیز صورت گیرند، می‌توانند کارآمدی نظام سیاسی و حکومتی را متأثر ساخته و آن را افزایش دهند.

در ذیل هریک از این اعمال می‌توان به ارائه راهکارهایی پرداخت که در زیر به آنها اشاره می‌شود:

تبدیل: تبدیل خواسته‌های متعدد و متنوع به تصمیمات سیاسی و اجرایی

۱. دریافت اطلاعات

- بهره‌برداری از سیستم‌های اطلاعاتی کشور.
- بالا بردن اتقان در سیاست‌ها و توان تحقق اهداف از طریق راه‌های بهینه تصمیم و اجرا.
- ایجاد نهادهای اجتماعی منجی میان دولت و ملت در راستای تسریع و تضمین جریان اطلاعات، تقاضاها و نیازهای عمومی.
- تقویت باور به تصمیم‌گیری جمعی و عقلایی میان ارکان جامعه و نظام سیاسی.
- توسعه نهادهای مدنی براساس جامعه مدینه النبی و سازمان‌های مردم‌نهاد.
- ارتقای فرهنگ مشارکت‌پذیری همگانی و مسئولیت‌پذیری در سرنوشت کشور و اسلام.^۱
- دسترسی عمومی به اطلاعات دولتی.
- تسهیل فرآیند اجرایی سازمان‌ها و ادارات دولتی و کاهش هزینه‌ها از طریق یکپارچه‌سازی و حذف تشکیلات اضافی.
- تقویت رسانه‌های گروهی، برای ایجاد مجاری مطمئن به‌منظور بیان خواسته‌ها و منافع.
- ایجاد بسترهای مناسب برای شفاف‌سازی هرچه بیشتر امور کشور.

۱. صحیفه امام خمینی (ره)، ج ۲۱، ص ۴۲۶.

- آزادی و مصونیت رسانه‌ها در ارائه گزارش و افشای فساد اداری.
- اجرای اتوماسیون اداری.
- فرهنگ‌سازی و تقویت باورهای مردمی در مورد بیان خواسته‌ها و انتظارات از مجاری قابل اطمینان.

۲. تحلیل اطلاعات

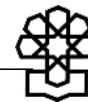
- اهتمام به کارشناسی و به‌کارگیری توان فکری، علمی و تجربی جامعه.
- اجرای مطالعات و پژوهش‌های راهبردی و اجرای دوره‌های آموزشی و دانش‌افزایی.
- تقویت دانشگاه‌ها و مراکز علمی و فرهنگی در امر پژوهش و تحقیق و تعمیق پیوند میان آنها.
- اصلاح نظام اداری و ساختار آن متناسب با پیچیدگی‌های مسائل و مشکلات روز.
- آموزش مدیران دولتی در زمینه آشنایی با مسائل اجتماعی و حکومتی نظام سیاسی اسلام.

۳. برنامه‌ریزی و تبیین سیاست‌ها و استراتژی‌های کلان کشور

- ایجاد نظام تصمیم‌سازی عقلایی براساس عقل الهی در جامعه و حکومت.
- قانونگذاری متناسب با اهداف و استراتژی‌های تبیین شده در جامعه اسلامی.
- نهادینه‌سازی رویکرد کارشناسانه در حل مسائل و مشکلات اساسی کشور.
- بالا بردن توان ارزیابی و بازبینی مداوم سیاست‌ها و قوانین وضعی و متناسب‌سازی آن با نظام سیاسی اسلام.

تطبیق: هماهنگ ساختن نظام سیاسی با تغییرات و تحولات محیط

۱. شناخت محیط و تحولات ایجاد شده در جامعه اسلامی.
۲. روزآمد کردن قوانین با توجه به شرایط اقتصادی اجتماعی و ایجاد تحول در آنها.
۳. آسیب‌شناسی ارکان و عناصر تشکیل‌دهنده نظام سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی با معیارهای عقلانی و ارزش‌های اجتماعی و اسلامی.
۴. نظام‌مند کردن سیستم‌های مالی و حسابرسی کشور.
۵. تسهیل ارائه خدمات به شهروندان از طریق حذف لایه‌های زائد مدیریت‌های دولتی.
۶. اصلاح و تصفیه مداوم ارکان و نهادهای نظام، مبتنی بر رویکرد تکلیف‌مدارانه.
۷. پاسخگویی سیاستمداران و کارکنان و حسابرسی از آنها به واسطه قانون.
۸. گسترش نظارت بر مسئولین، منصوبین و متولیان نهادها و سازمان‌های دولتی در جهت جلوگیری از فساد.



۹. بالا بردن انعطاف نظام سیاسی در برابر تغییر سیاست‌ها و اعلام شکست یک سیاست.
۱۰. ایجاد بسترهای مناسب برای پاسخگو ساختن مسئولین و ارکان نظام کشور در حکومت اسلامی.

تطابق: از بین بردن فاصله میان نظام سیاسی و پیرامون توسط همراهسازی و تأثیر مطلوب بر آن

۱. تلاش برای همراهسازی عوامل و نهادهای مؤثر فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی با الگوی مورد پذیرش نظام سیاسی - اسلامی.
۲. ایجاد وحدت کنشی در اجتماع برای بقای حکومت اسلامی.
۳. تقویت انسجام درونی نظام سیاسی - اسلامی.
۴. اطلاع‌رسانی، روشنگری و تنویر افکار عمومی.
۵. برقراری ارتباط دوسویه و متقابل میان حاکمیت اسلامی و مردم.
۶. نظارت بر ثروت، مصرف و سطح زندگی دولت و مدیران دولتی.^۱
۷. تأکید بر قانون‌محوری و قانونمداری با رویکرد قانون‌پذیری و مسئولیت‌پذیری.
۸. فرهنگسازی و گفتمان‌سازی و ایجاد مرزهای هویت مذهبی و ملی و تقویت فرهنگ اسلامی.
۹. ایجاد و تقویت نهادهای مستقل و دائمی برای مبارزه با فساد اداری و ارتقای پویایی و هماهنگی دستگاه‌های نظارتی برای حذف فساد سازمان یافته اداری.
۱۰. کاهش فساد اداری به‌وسیله حذف مقررات زاید و بروکراسی اداری.
۱۱. ایجاد سازوکارهای مناسب و ساماندهی و سازماندهی همه بخش‌های حکومتی، نهادهای اجتماعی و آحاد ملت برای مشارکت فعال، مؤثر، متعهدانه و تکلیف‌مدارانه.

منابع و مآخذ

۱. قرآن کریم.
۲. نهج‌البلاغه.
۳. ابوالحمید، عبدالحمید. مبانی سیاست، تهران، انتشارات توس، ۱۳۷۶.
۴. ابوطالبی، مهدی. مفهوم کارآمدی سیاسی در اندیشه متفکران اسلامی، ماهنامه زمانه، مرداد ۱۳۸۶.
۵. اخوان کاظمی، بهرام. چالش و چاره، نشریه معارف، اسفند ۱۳۸۳.
۶. اخوان کاظمی، بهرام. درآمدی بر کارآمدی در نظام سیاسی اسلام، تهران، مؤسسه فرهنگی دانش و

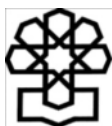
۱. صحیفه امام خمینی (ره)، ج ۵، ص ۱۵۶.

- اندیشه معاصر، ۱۳۸۳.
۷. آزاد ارمکی، تقی. جامعه‌شناسی فرهنگ، تهران، نشر علم، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۸. اسپریگنز، توماس. فهم نظریه‌های سیاسی، ترجمه فرهنگ رجایی، تهران، نشر آگاه، ۱۳۶۵.
۹. اسکولز، رابرت. درآمدی بر ساختارگرایی در ادبیات، ترجمه فرزانه طاهری، تهران، نشر آگه، ۱۳۷۹.
۱۰. آقابخشی، علی. فرهنگ علوم سیاسی، تهران، انتشارات چاپار، ۱۳۷۹.
۱۱. آهنگران، محمداسماعیل. اصول و مبانی برنامه‌ریزی استراتژیک، تهران، مؤسسه فرهنگی انتشاراتی زهد، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۱۲. ایچی، مهدی و ندا آریان‌مهر. فساد اقتصادی، علل و نتایج آن در اقتصاد ایران، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، پاییز ۱۳۸۹.
۱۳. الوانی، سیدمهدی. مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۱۴. باطنی، محمدرضا. فرهنگ معاصر، تهران، نشر فرهنگ معاصر، ۱۳۷۱.
۱۵. التیمی الآمدی، محمدبن‌عبدالواحد، غرالحکم و درر الکلم، ترجمه مهدی انصاری، دلیل‌ها، ۱۳۸۴.
۱۶. توسلی، غلام‌عباس. جامعه‌شناسی کار و شغل، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۵.
۱۷. جمعی از نویسندگان، انقلاب اسلامی، قم، نشر معارف، ۱۳۸۴.
۱۸. چالمنز، جانسون، تحول انقلابی، ترجمه حمید الیاسی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۱.
۱۹. خمینی، روح‌الله. صحیفه امام (ره)، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۹.
۲۰. دراکر، پیتر و دیگران. اندیشه‌های نو در دانش مدیریت (مباحثی برای بهبودی و کارآمدی کارکنان، مدیران و سازمان‌ها)، ترجمه حمید تنکابنی، تهران، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۲۱. دوئرتی جیمز و رابرت فالتزگراف. نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل، ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی، تهران، انتشارات قومس، ۱۳۷۲.
۲۲. ذوعلم، علی. تجربه کارآمدی حکومت ولایی، تهران، سازمان انتشارات پژوهشکده فرهنگ اندیشه اسلامی، ۱۳۸۵.
۲۳. ذوعلم، علی. ولایت فقیه از تئوری تا تجربه، خبرگزاری فارس، ۱۳۸۳/۳/۱۶.
۲۴. رشل، آندریا مبلومیادافا. فساد و آشنابازی، ترجمه افشین جهاننیده، پیام یونسکو، ش ۳۱۳، دوره ۲۷، تهران، ۱۳۷۵.
۲۵. رضائیان، علی. مبانی سازمان و مدیریت، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۹.
۲۶. رفیع‌پور، فرامرز. توسعه و تضاد، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۹.
۲۷. روحانی، حسن. درآمدی بر مشروعیت و کارآمدی، راهبرد، شماره ۱۸، زمستان ۱۳۷۹.
۲۸. ریترز، جورج. نظریه جامعه‌شناسی، ترجمه ثلاثی، تهران، علمی، چاپ ششم، ۱۳۸۱.
۲۹. زنده‌باد، علی. فساد، سازمان تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳.
۳۰. سیدعباس‌زاده، میرمحمد. مسائلی در مدیریت دولتی ایران، دانشگاه ارومیه، ۱۳۷۸.
۳۱. سیمور، م، لیپست. مشروعیت و کارآمدی، ترجمه رضا زبیب، فرهنگ توسعه، سال چهارم، شماره ۱۸، خرداد و تیر ۱۳۷۴.
۳۲. صالحی امیری، سیدرضا. مفاهیم و نظریه‌های فرهنگی، تهران، ققنوس، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۳۳. عابدینی، آرش. بررسی شاخص‌های کارآمدی و کارایی نظام جمهوری اسلامی ایران در اندیشه امام خمینی (ره)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۵۶۲، ۱۳۸۹.



۳۴. عباس‌زادگان، سیدمحمد. فساد اداری، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۳.
۳۵. عمید زنجانی، عباسعلی. مبانی اندیشه سیاسی اسلام، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۷۴.
۳۶. عمید، حسن. فرهنگ عمید (دوجلدی)، تهران، انتشارات امیرکبیر وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۶۳.
۳۷. فتحعلی، محمود. مباحثی در باب کارآمدی، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، ۱۳۸۲.
۳۸. فتحعلی، محمود. مبانی اندیشه اسلامی، قم، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۸۳.
۳۹. فرهنگ لغات دهخدا.
۴۰. قاسمی، احمد. جامعه‌شناسی سیاسی کشورهای توسعه‌نیافته، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۴۱. قاسمی، فرج‌الله. کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران، شاخصه‌ها و مکانیسم‌ها از منظر امام خمینی (ره)، فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی، سال هشتم، پاییز ۱۳۸۹، شماره ۲۲.
۴۲. قریب، حسین. بررسی کارکردهای انواع عقل در سیاستگذاری عمومی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات پژوهشکده علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۴۳. قلجی، حسین. مقدمه‌ای بر تحلیل اجرای سیاست عمومی، سایت آفتاب (www.aftabir.com)، ۱۸ آذر ۱۳۸۷.
۴۴. کاشانی، مجید. کارآمدی نظام و رویکردهای نظری آن، فصلنامه دانشگاه اسلامی، سال هشتم، شماره ۲۳ و ۲۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۳.
۴۵. لاریجانی، محمدجواد. تدین، حکومت و توسعه، تهران، مؤسسه فرهنگی اندیشه معاصر، ۱۳۷۷.
۴۶. لاریجانی، محمدجواد. حکومت، تهران، سروش، ۱۳۷۳.
۴۷. لوکس، استیون. قدرت نگرشی رادیکال، ترجمه عماد افروغ، تهران، انتشارات مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۵.
۴۸. مجید، وحید. سیاستگذاری عمومی، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۴۹. مدیریت دولتی و اصلاحات اداری در کشورهای در حال توسعه، تهیه شده در دپارتمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، مترجم شهنام طاهری، تهران، نشر ایران‌زمین، ۱۳۶۴.
۵۰. مرعشی، سیدجعفر و دیگران. تفکر سیستمی و ارزیابی کارآمدی آن در مدیریت جامعه و سازمان، تهران، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، چاپ سوم، ویراست سوم، ۱۳۹۱.
۵۱. ملک‌محمدی، حمیدرضا و سیما رفسنجانی‌نژاد. نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد، فصلنامه علمی تخصصی دانش ارزیابی، (سازمان بازرسی کل کشور)، سال دوم، شماره ۳، بهار ۱۳۸۹.
۵۲. مولر، پیر. سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۵۳. نقیب‌زاده، احمد. در آمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، سمت، ۱۳۸۰.
۵۴. نوروزی خیابانی، مهدی. فرهنگ لغات و اصطلاحات سیاسی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۳.
۵۵. هیوز، آون. مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و دیگران، تهران، نشر مروارید، ۱۳۷۷.
۵۶. واین، پارسونز. مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها (جلد اول)، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۵.

57. And your evidence is?: An evaluation framework Version 1 . [Online] February 2005. www.countryside.gov.uk/diversity.
58. Birkland, T.(2005) An Introduction to Policy Process (2 Ed.), N. Y. :ME Sharp, p. 21.
59. Cochran, C. and Malone, E. 1995, Public Policy: Perspectives and Choices, New York: McGraw Hill.
60. David Eston, the political system (Chicago: the university of Chicago press, 1971).
61. Duignan, Paul. Introduction to Strategic Evaluation: Section on Evaluation Approaches, Purposes, Methods and Designs. [Online], 12/17/2001. www.strategicevaluation.info/se/documents/104f.html
62. Dye,T. (2002) Understanding Public Policy, New Jersey: Prentice Hall,21.
63. Fahrenkrog, G., Polt, W., Rojo, R., Tubke, A., Zinocker, K. RTD Evaluation Toolbox. Assessing the Socio-economic Impact of RTD policies. Seville : prepared by Joanneum Research and the Institute for Prospective Technological Studies (JRC-EC), IPTS, 2002.
64. Hill.C and G.Jones. Stregic Management: NewYork, Houghton Mifflin Co, 2007.
65. <http://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/fa/secretary-general-call.html>.
66. James Anderson, (1975) Public policy making, NY: Holt.
67. Lasswell, Harold D. (1956) The Deciston Process: Seven Categories of Functional Analysis, College park, MD: Bureau of Governmental Research, University of Maryland.
68. MacRae, Duncan Jr. ,(1985) Policy Indicators: Links between Social Science and Public Debate, Chapel Hill. NC: University of North Carolina Press.
69. Ministry for foreign affairs of Finland. Evaluation guidelines- Between past and future.Helsinki : s.n.,2007.
70. Molloy, Donna, Woodfield, Kandy and Bacon, Jo. Longitudinal qualitative research approaches in evaluation studies. London : Department for Work and Pensions 2002.
71. S.M.Lipset ,(political man, The social Bacis of politics), new York: Doubleday, 1959.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۴۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: کارآمدی نظام سیاسی

نام دفتر: مطالعات بنیادین حکومتی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین: آرش عابدینی

ناظر علمی: سیدیونس ادیانی

مقتاضی: ریاست مرکز

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. کارآمدی

۲. کارآیی

۳. مشروعیت

۴. نظام سیاسی

۵. سیاستگذاری عمومی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۲۱