

بسم الله الرحمن الرحيم

فرمت مشترک برنامه‌های میان مدت میزکارهای تخصصی

(عناصر مشترک الزامی در بسته جامع حل مسئله)

میز نظام سیاسی

فرم شماره ۲

(تصویب شده در جلسه ۲۳...۹۵/۳/۱۱)

شورای میز تخصصی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران

عنوان مسئله:

ارتقاء «کارآمدی» در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران

فهرست

- ۲.....توصیف چیستی و ابعاد مسئله:
- ۴.....تیین زمینه‌ها، ریشه‌ها و علل مساله:
- ۴.....چالش‌های بررسی مسئله:
- ۵.....شبهه مسائل مرتبط با مساله «ضعف کارآمدی»:
- ۸.....درجه اهمیت:
- ۹.....رویکرد حل مساله:
- ۹.....قلمرو و حیطه‌های راهبردی حل مساله :

توصیف چیستی و ابعاد مسئله:

مسئله کارآمدی نظام سیاسی جمهوری اسلامی از بدو تأسیس، از دغدغه‌ها و پرسش‌های مطرح در میان سیاست‌گذاران و نخبگان بوده است، اما پس از گذشت بیش از سه دهه از حاکمیت نظام جمهوری اسلامی ایران، تلاش در ارائه توصیفی واقع‌گرایانه از اهداف، امکانات و موانع جمهوری اسلامی ایران، راه را برای ارتقاء کارآمدی، هموارتر می‌کند. در واقع؛ تبیین و تحلیل: مبنایی، مفهومی، ساختاری و عملکردی «مسأله ارتقای کارآمدی نظام سیاسی»، به طور مستقیم و غیرمستقیم با تثبیت، پویایی و تحکیم مبانی تئوریک آن (از حیث ایجاد جریان مصونیت‌بخش در قبال چالش‌های فکری و فرهنگی نظام)، ارتباط جدی دارد.

کارآمدی یکی از مفاهیم سیاسی معاصر است که معیار اعتبار و برتری نظام‌های مختلف سیاسی نسبت به یکدیگر است. کاربرد مفهوم کارآمدی در ادبیات سیاسی را باید مرهون ادبیات نظریه‌ی سیستمی و به تبع آن، سیستم یا نظام سیاسی دانست. از این منظر، هر سیستمی که کارآمد نباشد، مقبول عموم قرار نمی‌گیرد. با رشد و غلبه‌ی رویکرد سیستمی به سیاست، واژه‌ی کارآمدی نیز پرکاربرد شده است. هر چند در گذشته چنین مفهومی در ادبیات سیاسی رایج نبوده، اما معیارهای متناسب دیگری برای ارزیابی و سنجش اعتبار حکومت‌ها مطرح بوده است. شاید بتوان گفت مسأله‌ی اصلی پیش روی اندیشمندان گذشته، عمدتاً حقانیت حکومت‌ها از یک سو و تمسک به ارزش‌های سنتی در ارزیابی حکومت‌ها بوده است. کارآمدی را معادل واژه‌ی انگلیسی **Effectiveness** معنی کرده‌اند. این اصطلاح در زبان فارسی به تأثیر، سودمندی، اثربخشی، کارایی و فایده نیز ترجمه شده است.^۱ در فرهنگ علوم سیاسی، اصطلاح کارآمدی به اثربخشی، تأثیر، توانایی نفوذ، کفایت، قابلیت و لیاقت معنی شده است. از این منظر، کارآمدی عبارت است از: «قابلیت و توانایی رسیدن به هدف‌های تعیین‌شده و مشخص. سنجش مقدار کارایی از طریق مقایسه‌ی مقدار استاندارد با هدف یا مقدار کیفیتی که عملاً به دست آمده است، انجام می‌شود.»^۲

در ادبیات مدیریت نیز دو واژه کارایی (**Efficiency**) و کارآمدی (**Effectiveness**) با یکدیگر تفاوت دارند. کارایی به معنای انجام درست کارها و مترادف با استفاده بهینه از منابع (کاهش هزینه‌ها) و افزایش مقدار تولید است اما کارآمدی به معنای انجام کارهای درست، ناظر به حرکت در راستای اهداف سازمان است^۳ که از جمع کارایی و کارآمدی، بهره‌وری حاصل می‌شود. بنابراین کارآمدی با مفاهیمی همچون کاردانی، مصلحت‌محوری، شایستگی، عقل‌گرایی، عدالت‌جویی، آزادی سیاسی، تعهد و تدین، تخصص، شایستگی، انتقاد پذیری، پاسخ‌گویی، قانون‌گرایی، نظارت مدنی، مقبولیت و مشارکت مردمی و مشروعیت دینی ارتباط نزدیکی دارد که در بسته جامع نظام موضوعات، مورد توجه قرار خواهند گرفت. در یک جمع‌بندی می‌توان سوال‌های مطرح شده ناظر به ماهیت حکومت را در دو سوال اساسی ارائه کرد که مسائل عمده حکومت ناشی از آنهاست. پرسش اول، از مشروعیت و درباره توجیه حکم حاکمان و پرسش دوم، ناظر به کارآمدی است که سوال از عملکرد حکومت‌هاست. چه بسا، حکومت مشروعی که کارآمد نباشد و چه بسا، حکومت نامشروعی که کارآمدی آن پذیرفته شود.^۴

رویکردهای نظری مختلفی به مسئله کارآمدی وجود دارد و در هر کدام شاخصه‌های متفاوتی برای سنجش کارآمدی ارائه شده است که برخی از آنها عبارتند از:

۱. **نظریه توفیق:** براساس این نظریه، هر سازمانی برای بررسی کارآمدی خود باید اساس محاسبه را «توفیقات نهایی» بداند. از این رو بر این پایه، روش‌ها و فرایندها در کارآمدی مغفول واقع می‌شود.

۲. **نظریه سیستم:** بر این اساس نظام یا سازمان، هنگامی کارآمد است که ارتباط خروجی و ورودی آن کاملاً آشکار و قابل تبیین باشد؛ یعنی عملیات تغییر و تحول باید چنان روشن و مقید باشند که در هر شرایط محیطی، وقتی ورودی تحقق یافت، خروجی کاملاً معین باشد.

۳. **نظریه رضایت مردم:** طبق این نظریه، یک حکومت را در صورتی می‌توان کارآمد دانست که عناصر مؤثر در بقای خود را همانند: مشارکت سیاسی، آزادی و نظارت مدنی و... را تقویت کند.

۴. **تکثرگرایی روشی در کارآمدی:** با توجه به اینکه کارآمدی ابعاد مختلفی دارد و شرایط و محیط مورد بررسی نیز در سنجش کارآمدی اثرگذار است، مبنای واحد و اصیلی برای سنجش کارآمدی وجود ندارد، از این رو ارزیابی در این بحث نسبی است.

۵. **نظریه ذاتی عملی:** این نظریه مبتنی بر نظریه ذاتی اعمال ارادی است که ریشه کارآمدی را در ماهیت عامل بودن حکومت می‌داند. نظریه مزبور برای هر عمل سه رکن قائل است: فهم عامل از وضعیت حقیقی، فهم عامل از وضعیت مراد و نیز برنامه عملی برای رسیدن به وضع مراد. در واقع هر عاملی که افعال درست‌تر (معقول‌تر) از او صادر شود، کارآمدتر است.

۶. **نظریه انجام تکلیف:** بر پایه این نظریه با تبیین و تعیین شاخص‌ها و محورهایی که وظایف و تکالیف نظام سیاسی را مشخص می‌کند، میزان التزام و تحقق این تکالیف، ملاک کارآمدی دانسته می‌شود.

۷. **نظریه میزان اثرگذاری در روند امور:** این نظریه، کارآمدی را ناظر به تأثیر عینی و واقعی در روند امور جامعه می‌داند و برای نفس «تأثیر» اهمیت قائل است.^۵

با توجه به اینکه در زمینه کارآمدی نظریه بومی - اسلامی ناظر به نظام سیاسی جمهوری اسلامی وجود ندارد، اجماعی بر استفاده از یکی از این رویکردها وجود ندارد هرچند ممکن است این اجماع در پایان بوجود آید یا در هر کدام از سطوح مبنای سیاسی از یکی از این رویکردها بهره گرفته شود. اما با توجه به دو ابعاد بودن موضوع کارآمدی، در این طرح تأکید

۱. بهروزی لک، ۶ حوزه کارآمدی در نظام ولایت فقیه ۲۳۱۴۰ <http://farsi.khamenei.ir/others-note?id=۲۳۱۴۰>

۲. علی آقابخشی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران، چاپار، ۱۳۷۹، ص ۴۶.

۳. سیدحسین ابطی و بابک کاظمی؛ بهره‌وری، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸، چاپ دوم، ص ۹.

۴. لاریجانی، ص ۱۴

۵. برای تفصیل این نظریه‌ها مرجعه شود به: محمد جواد لاریجانی، حکومت، انتشارات سروش. علی ذو علم، تجربه کارآمدی حکومت ولایی و پایان‌نامه دکتری غلامرضا موسوی، کارآمدی نظام جمهوری اسلامی براساس نظریه سیستمی، دانشگاه باقرالعلوم

بر شناسایی ناکارآمدی‌هایی در جمهوری اسلامی است که با مراجعه به مبانی سیاسی می‌توان راهبردهایی برای رفع آن ارائه کرد.

تبیین زمینه‌ها، ریشه‌ها و علل مسأله:

زمینه‌ها، ریشه‌ها و علل مسأله ارتقای کارآمدی در نظام جمهوری اسلامی را با توجه به منظر مورد نظر میز مبانی سیاسی می‌توان موارد زیر دانست:

۱. عدم تفکیک بین ناکارآمدی دین و ناکارآمدی نظام
۲. ضعف تئوریک در مفهوم‌سازی کارآمدی در ادبیات علمی جامعه
۳. عدم توجه به تفاوت‌های مفهوم کارآمدی در نظام جمهوری اسلامی با سایر نظام‌های سیاسی
۴. عدم اجماع نخبگان علمی در مورد مسأله کارآمدی و راهکارهای ارتقای آن
۵. عدم اجماع نخبگان حاکمیتی و وجود فهم واحد در مورد مسأله کارآمدی
۶. ضعف کارآمدی در نهادها و سازمان‌ها
۷. ناکارآمدی در فرایندهای تصمیم‌سازی
۸. ضعف در کارآمدی برخی نهادهای اجرایی در مقایسه با دیگر نظام‌های سیاسی
۹. ضعف هم‌افزایی نهادهای اجرایی و مدیریتی نظام سیاسی در رسیدن به اهداف مشترک
۱۰. عدم ارتباط مناسب بین مفهوم انتخابی از کارآمدی از سوی نخبگان حاکمیتی و متصدیان و مقامات اجرایی
۱۱. عدم وجود شبکه‌های توجیه افکار عمومی و توده‌های جامعه در مورد مفهوم انتخابی از کارآمدی
۱۲. عدم وجود طراحی‌های پویا و انعطاف‌پذیرانه از مفهوم کارآمدی در فرایند پیشبرد روند امور نظام
۱۳. ضعف در اجرایی و عملیاتی‌سازی مفهوم پذیرفته شده از کارآمدی در حوزه‌های مختلف

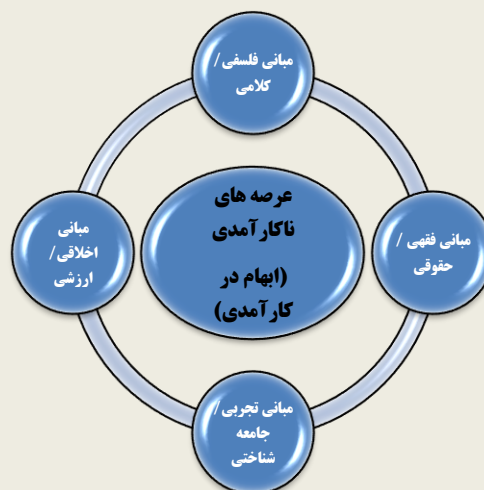
چالش‌های بررسی مسأله:

۱. عدم وجود نظریه بومی - اسلامی کارآمدی
۲. عدم پذیرش اهمیت معضل و مسأله کارآمدی به عنوان یکی از مسائل مهم نظام جمهوری اسلامی توسط برخی متصدیان امور
۳. بینارشته بودن موضوع کارآمدی و عدم وجود محققان و اندیشمندان متخصص در این رابطه
۴. ضعف در وجود منابع مستند و ادبیات علمی معتبر و نیز عدم وجود آمار و اطلاعات شفاف و کامل در این رابطه
۵. تفاوت‌های قابل ملاحظه در فهم از کارآمدی بین نخبگان علمی و حکومتی

شبکه مسائل مرتبط با مساله «ضعف کارآمدی»:

با توجه به اینکه بحث کارآمدی ممکن است در دیگر میزها از جمله میز مسائل سیاسی و اجتماعی اسلام و ایران نیز مطرح شود که ناظر به سنجش عملکرد و کارآمدی نهادها و کارگزاران مختلف نظام سیاسی خواهد بود، در این طرح که در میز مبانی نظام سیاسی مطرح است؛ صرفاً سطوح ناکارآمدی ناظر به مبانی، مد نظر است و باید ناظر به یکی از سطوح چهارگانه باشد. به عبارت دیگر هر پروژه ذیل این طرح، از کشف ناکارآمدی در یکی از این سطوح شروع شده و با ارائه راهبرد به ارتقای کارآمدی در آن بخش کمک می کند. به عنوان نمونه؛ ممکن است عدم وجود قانون انتخابات جامع در سطح مبانی تجربی و جامعه‌شناختی به عنوان یک مسئله که به ناکارآمدی نظام منجر شده است، به عنوان یک مسئله ارائه گردد اما بررسی رویکرد جریان‌ها و احزاب در انتخابات‌های مختلف خارج از سطح مبانی خواهد بود، هر چند ممکن است در میز مسائل مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به تقسیم مبانی سیاسی به چهار بخش، ماتریس مسائل بر اساس توصیف ناکارآمدی در یک موضوع آغاز می‌شود سپس وضعیت مطلوب آن بر اساس مبانی سیاسی تبیین و در نهایت راهبردها و سیاست‌هایی برای ارتقاء کارآمدی در آن زمینه ارائه خواهد شد. بنابراین رویکرد تئوریک صرف و بدون توجه به مسائل نظام سیاسی مورد توجه نخواهد بود.



چرخه عمر مسئله:

بیشترین کاربرد مفهوم کارآمدی در دانش اقتصاد و مدیریت بوده است اما از دهه شست میلادی با نضج نظریه‌های توسعه، مبحث کارآمدی به عنوان مولفه‌ای مشروعیت‌زا و موثر در بقاء، استحکام و رشد و ترقی نظام‌های سیاسی و رافع خلل‌ها و بحران‌های سامانه‌ای (سیستمیک) آن، اهمیتی روز افزون یافت و بررسی تعاملات این مفهوم با مفاهیم مهمی مانند مشروعیت در دستور کار اندیشمندانی مانند «لیپست» قرار گرفت. اندیشمندان «نظریه‌های کارکردگرایی ساختاری» و حوزه «سیاستگذاری عمومی» مفهوم کارآمدی و رابطه آن با نظریه بحران و نظریه سیستم‌ها را مورد بررسی قرار دادند که از جمله آنها می‌توان به لوسین پای، گابریل آلموند، تالکوت پارسونز، روبرت مرتون، و بینگهام پاول اشاره کرد.^۶

در ایران معاصر نیز عدم توجه به مسئله کارآمدی نظام سیاسی یکی از مهم‌ترین زمینه‌های سقوط قاجار و پهلوی بوده است. هر چند دولت پهلوی در مرحله تاسیس توانست قدرت را در دست گیرد اما به دلیل ناکارآمدی در عملکرد در تثبیت و تداوم حکومت موفق نبود.

با پیروزی انقلاب اسلامی، بر اساس الگوی ولایت فقیه، نظام سیاسی جمهوری اسلامی شکل گرفت و با توجه به مبانی دینی، تاسیس آن پذیرفته شد (مشروعیت اولیه). در دفاع مقدس نیز کارآمدی این نظام در حفظ استقلال و هویت خود اثبات شد اما تجربه چند دهه‌ای جمهوری اسلامی نشان می‌دهد که برای تثبیت و تداوم نظام سیاسی نیاز به توجه جدی به مسئله کارآمدی وجود دارد که مشروعیت ثانویه نظام سیاسی را تامین می‌کند به همین دلیل در جمهوری اسلامی نیز توجه به مسئله کارآمدی مدنظر مسئولان بوده است و مقام معظم رهبری در بیانات مختلفی به صورت عام (۱۵ آذر ۱۳۷۹) و خاص به اهمیت مسئله کارآمدی و شاخص‌های آن اشاره کرده‌اند.^۷ یکی دیگر از آثار اولیه در این زمینه کتاب «حکومت، مباحثی در مشروعیت و کارآمدی» دکتر محمدجواد لاریجانی است که در این کتاب^۸ ایشان با بررسی نظریه‌های موجود در زمینه کارآمدی، به ناکارآمدی حکومت‌های کارپرداز اشاره کرده و حکومت‌های برنامه‌دار را کارآمد می‌داند. نمونه دیگر سابقه بحث کارآمدی، سخنان حجت‌الاسلام حسن روحانی، دبیر وقت شورای امنیت ملی است که ایشان با برشمردن برخی معضلات موجود در کشور (فقدان اجماع در مباحث زیربنایی، معضلات اقتصادی، گسترش فساد اداری، عقب‌ماندگی علمی و...) اعتقاد دارد اگر عملکرد نظام در رفع معضلات به سمت کارآمدی حرکت نکند، حقانیت و صحت فکر و نظرات دینی نیز زیر سوال خواهد رفت.^۹ علیرغم کوشش‌های فوق و نظر به اینکه امر کارآمدی یک نظام سیاسی و کوشش در راستای ارتقای مستمر آن جزو امور ذاتی هر نظامی است، به نظر می‌رسد که باید ضمن مفهوم‌سازی دقیق از این عنصر مهم، به طور مستمر، در راستای ارتقاء کارآمدی نظام گام برداشت.

۶. اخوان کاظمی ص ۸۱

۷. مرکز پژوهش‌های مجلس در کتابی با عنوان «بیست و دو فرمان حکومتی در کارآمدی نظام جمهوری اسلامی» پیام‌های آغاز هر سال شمسی را از منظر مقام معظم رهبری ارائه و آنها را ناظر به کارآمدی نظام تحلیل کرده است.

۸. نشر سروش، ۱۳۷۵

۹. حسن روحانی، درآمدی بر مشروعیت و کارآمدی، راهبرد، ۱۳۷۹

درجه اهمیت:

امروزه از کارآمدی به مشروعیت ثانوی یاد می‌کنند و تجربه تاریخی نیز نشان دهنده این مسأله است که نظام‌های سیاسی ناکارآمد به تدریج پشتوانه مردمی خود را از دست خواهند داد. در نظام‌های سیاسی غیردینی که کارآمدی تنها ملاک مشروعیت و مقبولیت است، رقابت‌های احزاب در جلب افکار عمومی براساس ملاک کارآمدی برنامه‌ها سنجیده می‌شود. در نظام جمهوری اسلامی نیز که مشروعیت نظام، الهی است و مقبولیت آن به کارآمدی وابسته است، و تفکیک بین مبانی مشروعیت و مقبولیت پذیرفته شده است اما در صورت عدم توجه به کارآمدی زمینه بدبینی به مشروعیت اولیه نیز فراهم خواهد آمد.

از دیدگاه برخی محققان، بر اساس دیدگاهی تاریخی، تفسیری که از یگانگی دین و سیاست وجود دارد، زمینه ورود روحانیت در بسیاری از عرصه‌ها و زمینه‌ها را فراهم کرد که از آن جمله مدیریت عمومی جامعه است این پدیده محبوبیت و منزلت روحانیت را به کارآمدی او در امور اجرایی (چه اموری که مستقیماً به دست اوست و چه اموری که به اذن روحانیت توسط غیر روحانیون کسب می‌شود) پیوند می‌زند.^{۱۰} بر اساس این پژوهش، کارآمدی نهادهای مختلف در جمهوری اسلامی با مقبولیت روحانیت رابطه مستقیم دارد و در صورت ناکارآمدی حتی مشروعیت ذاتی سیستم نیز از سوی جوانان مورد خدشه قرار خواهد گرفت.

- کارآمدی +

A	B
c	D

لیپست

نمودار کارآیی و مشروعیت

بنا به این نمودار، اگر یک نظام سیاسی خود را در خانه A بیابد، درجه بالایی از مشروعیت و کارایی را داراست و در صورت وجود بحران (فشار اقتصادی) از خانه A به خانه B حرکت خواهد کرد که نشان دهنده از دست رفتن کارآیی ولی حفظ مشروعیت است. در صورتی که بحران برطرف شود آن نظام سیاسی به خانه A برخواهد گشت. اما اگر یک نظام سیاسی خود را در خانه C بیابد، درجه بالایی از کارایی و درجه کمی از مشروعیت برخوردار خواهد بود و یک بحران کارآیی، این نظام سیاسی را از خانه C به خانه D منتقل خواهد کرد که احتمالاً سرنوشت آن نظام سیاسی فروپاشی خواهد بود.^{۱۱}

هر نظام سیاسی که به استمرار خویش می‌اندیشد دغدغه توفیق دارد. کارآمدی هرچه بیشتر باشد توفیق بیشتر است و توفیق بیشتر در گرو ارتقای کارآمدی است. این بحث همچنین از آن رو اهمیت دارد که به جنبه‌های عینی و عملی

۱۰. کیومرث اشتریان، کارآمدی و منزلت نخبگان: بررسی منزلت روحانیت در بین جوانان، فصلنامه سیاست، دوره ۳۹، شماره ۳، ۱۳۸۸، ص ۳۹

۱۱. بهرام اخوان کاظمی، مفهوم، شاخصه‌ها و شیوه‌های ارتقاء کارآمدی در نظام جمهوری اسلامی، فصلنامه راهبرد شماره ۲۹ سال ۱۳۸۲، ص ۸۰

موفقیت یک نظام در تحقق اهداف و برنامه‌هایش و نیز ارتقای وضعیت مادی و معنوی مردم نظر دارد. مضافاً اینکه؛ با حل «شبکه مسایل ناکارآمدی فوق»، «شبکه ای از شاخص‌های کارآمدی»، در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایجاد می‌گردد.

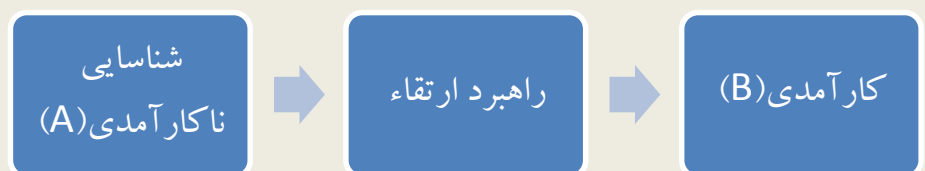
رویکرد حل مساله:

در پاسخ به مساله «ضعف کارآمدی» سه رویکرد کلان قابل تصور است:

الف) رویکرد مدیریتی و اجرایی: یعنی رویکرد اجرایی و مدیریتی در جهت اصلاح رفتار اجرایی و مدیریتی کارگزاران، فرآیندها و ساختارهای نظام سیاسی، که با توجه به مأموریت، اهداف و قلمرو فعالیت های دفتر تبلیغات اسلامی، میز به دنبال آن نیست.

ب) رویکرد تئوریک: رویکرد تبیینی و نظریه‌پردازی که بدون توجه به وضعیت موجود و امر واقع به تحلیل می پردازد.
ج) رویکرد تئوریک- راهبردی: رویکرد انتخابی در این طرح، این رویکرد است که از هر دو رویکرد قبل بهره گرفته می‌شود اما مترتب به چند امر ذیل است:

۱. شناخت وضع موجود و بررسی زمینه‌ها و علل ناکارآمدی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی (ناکارآمدی)
 ۲. نظریه پردازی و ارائه الگوی مطلوب در آن زمینه بر اساس مبانی سیاسی نظام (کارآمدی)
 ۳. ارائه راهبرد برای حل مسئله یا بحران و رسیدن به وضع مطلوب مقدر (ارتقاء)
- بنابراین هر طرحی در این رویکرد، حرکت از نقطه A (ناکارآمدی) به نقطه B (کارآمدی) براساس راهبردهای مشخص است.



قلمرو و حیطه های راهبری حل مساله :

با توجه به ظرفیت‌های علمی و یا اجرایی کنش‌گران دفتر تبلیغات اسلامی، می‌توان پنج حیطه و قالب برای راهبری مسئله فوق برشمرد:

۱. راهبری در قلمرو آموزش
۲. راهبری در قلمرو پژوهش
۳. راهبری در قلمرو فرهنگی / تبلیغی

۴. راهبری در حوزه تصمیم سازی^{۱۲}

^{۱۲}. راهبری در این حوزه ناظر به سطح ملی جمهوری اسلامی است و هدف آن پیشنهاد اصلاح یا تغییر برخی ساختارها و فرآیندها بر اساس خروجی پروژه های کارآمدی می باشد.