فصلنامه حقوق اداری(علمی - پژوهشی)
سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون

احمد مرکزمالمیری[۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۲۵
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۲/۰۹

چکیده:

ادعایی که در این نوشتار برای تبیین آن تلاش شده این است که بوروکراسی در ایران، فاقد ویژگی‌های لازم و طبعاً ظرفیت مناسب برای اجرای احکام قانونی ناظر بر اصلاح نهادی است. در واقع به نظر می‌رسد هدف قانونگذار از تصویب گونه‌ای از قوانین که به منظور اصلاح «نهادها» و به‌طور کلی «نظام نهادی» به تصویب می‌رسند ـ که در این نوشتار با عنوان «قوانین ناظر بر اصلاح نهادی» از آن‌ها یاد شده است ـ به دلیل عدم توانایی دستگاه بوروکراسی، به سرانجام نرسیده است. در این نوشتار ضمن شرح ویژگی‌های بوروکراسی، این ادعا تبیین می‌شود که عدم برخورداری بوروکراسی از ویژگی‌هایی ضروری، یکی از موانع اصلی عدم اجرای قانون، و بالطبع، عدم استقرار حاکمیت قانون در ایران است. مهم‌ترین ویژگی‌های یک بوروکراسیِ توانمند برای اجرای قانون عبارتند از: (۱) یکپارچگی (انسجام)؛ (۲) رسانایی: به معنای قابلیت انتقال اثر سیاست‌های کلان به سطوح خرد؛ (۳) هماهنگی: تصمیمات و اقدامات همسو در هر یک از بخش‌های دولت برای اجرای قانون؛ (۴) پاسخگویی: به عنوان ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اَعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگر که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد. با توجه به شواهد و مصادیق متعدد، ضروری است سیاستگذاران و قانونگذاران، در تدوین و تصویب سیاست‌ها و قوانین، بیش از پیش به ظرفیت بوروکراسی کشور در اجرا توجه داشته باشند و قوانین را واقع‌گرایانه و با ملاحظه ظرفیت بوروکراسی به تصویب برسانند.

واژگان کلیدی: بوروکراسی، ظرفیت دولت، قانونگذاری، نظام اداری، نهاد.

---

۱. عضو هیأت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ m.markaz@majles.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

مقدمه

قوانین با هدف اجرا به تصویب می‌رسند؛ این در حالی است که گلایه‌ها و شکایات بسیاری درخصوص عدم اجرای قانون توسط دولت، به‌ویژه از سوی قانونگذاران طرح می‌شود. از سوی دیگر، یکی از ویژگی‌های قانون، که در نظریه حاکمیت قانون صورت‌بندی شده است؛ لازم‌الاجرا بودن و امکان پیروی از قانون است (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۶۶-۲۶۲). بدین‌ترتیب، قانون در صورتی از ویژگی‌های یک «قانون خوب» برخوردار خواهد بود که به مرحله اجرا برسد. به مرحله اجرا رسیدن قانون، خود مستلزم دو پیش‌نیاز اصلی است: اولاً، قانونگذار باید با توجه به آموزه‌ها و اصول ارزیابی تأثیرات قانون،[1] به امکان مقتضیات اجرای هر مصوبه، پیش از تصویب، توجه کند و هر قانون را با ارزیابی امکان اجرای آن به تصویب برساند؛ ثانیاً، در تصویب هر قانون، ویژگی‌های نهادی دولت و به‌ویژه ظرفیت دولت برای اجرای آن ملاحظه شود؛ در غیر این صورت، عدم اجرای قانون به احتمال بسیار زیاد، قابل پیش‌بینی است و تصویب قوانین پرتعداد و مکرر، نه تنها به استقرار حاکمیت قانون کمک نمی‌کند، بلکه خود به احساس نقض حاکمیت قانون بین شهروندان و حکمرانان دامن می‌زند.

در ادبیات قانونگذاری ما، ویژگی‌های نهادی لازم برای اجرای قانون، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. سوای ویژگی‌های هر حکم قانونی قابل اجرا، نظام بوروکراسی هر کشور که مجری قانون است نیز باید از مجموعه‌ای از ویژگی‌ها برای اجرای قانون برخوردار باشد؛ موضوع این نوشتار، شرح و تبیین این ویژگی‌هاست. برای تبیین این ویژگی‌ها، لوازم اجرای قوانین را می‌توان از منظرهای مختلف، از جمله منظرهای شکلی و ماهوی طبقه‌بندی کرد (ترانتاس، ۱۳۹۲: ۶-۳). دسته‌ای مهم از قوانین، مداخله دولت در جامعه و اقتصاد را تنظیم می‌کنند. این دسته از قوانین، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای آنچه «مقررات‌گذاری»[2] به معنای اعم خوانده می‌شود، است. این قوانین، متشکل از انواع و اقسام قوانین با کارویژه‌های مختلف هستند؛ از جمله قوانین مالی، بودجه‌ای، سازمانی و غیره؛ اما گونه‌ای از

1 . Regulatory Impact Assessment (RIA)
2 . Regulation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

قوانین را می‌توان در هر نظام حقوقی شناسایی کرد که با هدف اصلاح «نهادها»[۱] و به‌طور کلی «نظام نهادی» به تصویب می‌رسند. این گونه قوانین، تأثیرات قابل توجهی بر ارتقای کارکرد انواع نهادها برجای می‌گذارند و یا نقش بسزایی در ساماندهی و نظم‌بخشی به نظامات نهادی ایفا می‌کنند.

واژه «نهاد» در این نوشتار واجد اهمیت است. در پرتوی اندیشه‌های صاحب‌نظرانی مانند داگلاس نورث،[۲] تعاریفی که از «نهاد» ارائه شده است را می‌توان در پنج محور نهاد به‌مثابه قاعده، هنجار، ساختار، رفتار و تعادل تقسیم‌بندی کرد که در هر یک از موارد مذکور، نگرش‌ها و برداشت‌های مختلفی در طول تاریخ اندیشه‌ورزی صورت گرفته است (ریزوندی و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۸۹–۱۸۸). واژه «نهاد»، واژه‌ای با معنای بسیار موسّع است و قوانین و مقررات نیز جزئی از آن محسوب می‌شود و از این حیث که می‌توان به‌هرگونه قاعده، ساختار و رفتار و... اطلاق کرد، واژه‌ای جامع و کاربردی است که به‌ویژه می‌تواند در مطالعات حقوق عمومی و مطالعات قانونگذاری نیز به‌کار آید.

برای توضیح دسته‌ای از احکام قانونی که در این نوشتار با عنوان «قوانین ناظر بر اصلاح نهادی» از آن‌ها یاد می‌کنیم، نمونه‌های بسیاری در نظام قانونگذاری ایران قابل ذکر است؛ از جمله:

– حکم ناظر بر واگذاری کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه در استان‌ها و شهرستان‌ها توسط دولت (جزء (۴) بند «الف» ماده ۲۶

---

۱. "Institution"؛ «نهاد»، کلیدواژه نظریه «نهادگرایی» است. گرچه اتفاق نظری بر سر تعریف «نهاد» وجود ندارد، اما شمار قابل توجهی از نهادگرایانِ جدید، نهاد را به عنوان قواعد و هنجارها تلقی کرده و به مثابه «قواعد بازی» تعریف می‌کنند. در این نگرش که از اندیشه‌های داگلاس نورث نشأت گرفته، نهادها به منزله قواعد یا قیود و محدودیت‌های حاکم بر رفتار افراد است. بدین ترتیب، «نهادها قواعدی هستند که انجام مبادله‌ها را امکان‌پذیر ساخته و برای رفتار کردن به شکل خاصی ایجادِ انگیزه می‌کنند». مانتزاوینوس، نهاد را «قواعد اجتماعی هنجاری» می‌داند که یا از طریق قانون یا از طریق دیگر سازوکارهای کنترلِ اجتماعی، اجرا می‌شوند. اُستروم نیز نهاد را به مثابه مجموعه‌ای از قواعد تلقی کرده و بر تمییز نهادن بین «قواعد رسمی و غیررسمی» و «قواعد و اجرا » تمرکز می‌کند. (ریزوندی و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۹۲–۱۸۹).

2 . Douglass C. North

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

قانون برنامه توسعه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰- ۱۳۹۶)»، (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)؛

- حکم مربوط به صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد (ماده ۷ «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»)، (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)؛

- حکم ناظر بر ایجاد پایگاه جامع معاملات بخش عمومی و انتشار اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی شامل: خرید، فروش، اجاره به تفکیک دستگاه و موضوع و نیز به تفکیک شهرستان، استان و ملی (ماده ۱۹ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار).

صرف‌نظر از این مسأله اساسی که آیا اصلاحات پیشنهادی از طریق وضع قانون، شدنی یا مطلوب است یا خیر؛ موضوع این نوشتار، توضیح عوامل مؤثر در عدم اجرای قوانین است که به‌نحوی به دولت (قوه مجریه) باز می‌گردد. در ادامه، ضمن توضیح مفهوم بوروکراسی، بر این نکته تأکید خواهیم کرد که در نظامی که یکی از اشتغالات و علایق اصلی قانونگذاران، تصویب قوانین به‌منظور اصلاحات نهادی است، بوروکراسی موجود، فاقد ظرفیت لازم برای اجرای چنین قوانینی است. در واقع ادعا این است که قانونگذار بدون ملاحظه و در نظر گرفتن، اولاً، لوازم و ظرفیت‌های لازم برای اجرای قوانین ناظر بر اصلاح نهادی، و ثانیاً، ظرفیت بوروکراسی موجود کشور، احکام قانونی متعددی برای اصلاح نهادی به تصویب رسانده که همچنان توفیقی در اجرای آن حاصل نشده است.

نکته دیگری که توضیح آن در مقدمه مفید به نظر می‌رسد، مبنای گزینش و تفکیک ویژگی‌های بوروکراسی در این نوشتار به چهار ویژگی: یکپارچگی (انسجام)، هماهنگی، رسانایی، و پاسخگویی است. اولین ملاحظه برای گزینش چهار ویژگی مذکور، ارتباط آن‌ها با فرایند اجرای قانون است. توضیح اینکه گرچه ویژگی‌های دیگری نیز می‌توان برای بوروکراسی برشمرد؛ از جمله شفافیت، کارآیی، رعایت انصاف و عدالت، اما مرتبط‌ترین ویژگی‌ها با فرایند اجرای قانون، ویژگی‌های چهارگانه مذکور به نظر می‌رسند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

اما دلیل دوم برای انتخاب ویژگی پاسخگویی، الهام از نظریه فوکویاما در اثر معروفش، «نظم و زوال سیاسی» است. فوکویاما در اثر مذکور، سه جزء بنیادین برای توسعه سیاسی برمی‌شمرد: ۱. بوروکراسی (دولت)؛ ۲. حاکمیت قانون (قانون) و ۳. پاسخگویی.[1] چنانکه می‌نویسد: «من معتقدم که در درازمدت توسعه این سه نهاد، نیاز مشترک همه جوامع بشری می‌شود... . [۱] خوب یا بد، بدیلی برای دولت مدرن غیرشخصی وجود ندارد؛ دولتی که بتواند نظم و امنیت را برقرار کند و منبع تهیه کالاهای عمومی لازم باشد. [۲] حاکمیت قانون ضرورت توسعه اقتصادی است و بدون حق مالکیت روشن و شفاف و وجود ضمانت اجرایی برای قراردادها، خارج شدن کسب‌وکار از حلقه کوچک اعتمادهای شخصی دشوار است. ... [۳] سرانجام آن‌که مشارکت دموکراتیک، مطلوبیتی فراتر از نظارت مفید بر حکومت‌های فاسد، فریبکار یا خودکامه دارد» (فوکویاما، ۱۳۹۵: ۴۷). بدین ترتیب، برداشت فوکویاما از پاسخگویی، برداشتی موسّع و دربرگیرنده آموزه‌هایی همچون دموکراسی و لوازم آن، از جمله شفافیت است. آنچه در این نوشتار از پاسخگویی مراد می‌شود نیز به معنایی گسترده، شامل ویژگی‌های متعددی است که به آموزه‌های دموکراسی و حکمرانی خوب بازمی‌گردد.

در بخش اول نوشتار، در توضیح چارچوب مفهومی مقاله، ابتدا به تعریف انواع بوروکراسی پرداخته شده است؛ سپس، بوروکراسی به‌مثابه یکی از مؤلفه‌های دولت توسعه‌گرا مورد بحث قرار گرفته و در پایان، مفهوم ظرفیت دولت توضیح داده شده است. موضوع بخش دوم، ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون است که به این شرح تفکیک و توضیح داده شده است: (۱) یکپارچگی (انسجام)؛ (۲) رسانایی؛ (۳) هماهنگی؛ و (۴) پاسخگویی. در گفتار پایانی، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مباحث ارائه می‌شود.

1 . Accountability

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

۱. چارچوب مفهومی

۱-۱. بوروکراسی خوب؛ بوروکراسی بد

بوروکراسی، مجموعه مؤلفه‌هایی است که نه فقط در قوه مجریه بلکه در هر سازمان و نهاد حکومتی یا غیرحکومتی وجود دارد. همان‌طور که می‌توان از بوروکراسی در دولت (قوه مجریه) سخن گفت؛ می‌توان راجع به بوروکراسی در پارلمان (نظام قانونگذاری) یا دادگاه‌ها (نظام قضایی) بحث کرد. البته بی‌تردید، ویژگی‌های بوروکراسی در هر یک از قوا و بخش‌ها، مختصات خاص خود را دارد؛ با این‌حال به‌دلیل این‌که مجری قوانین و مقررات، قوه مجریه است و علاوه بر این، سر و کار شهروندان عمدتاً با دستگاه‌های دولتی زیر نظر قوه مجریه است؛ در اغلب قریب به اتفاق موارد، مباحث مربوط به بوروکراسی معطوف به نهادهای قوه مجریه است.

مفهوم بوروکراسی، نخستین بار توسط ماکس وبر صورت‌بندی شد. وی بوروکراسی را به نوعی مجموعه‌ای از نهادها، مؤلفه‌ها و ساختارها می‌داند که «برتری تکنیکی نسبت به هر شکل سازمانی دیگر» دارد. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های بوروکراسی از نظر وبر، این است که دستگاه اداری با کمک قوانین و مقررات ثابت و دقیق، اصل صلاحیت را اِعمال می‌کند (وبر، ۱۳۷۴: ۲۸۱). از نظر وی، برخورداری از بوروکراسی، لازمه کارآمدی و نظام‌مندی سازمانی است. به‌عبارت دیگر از نظر وبر، «در سازمان‌های کاملاً بوروکراتیک؛ دقت، سرعت و عدم ابهام تا حد مطلوب افزایش می‌یابد و اصطکاک و هزینه‌های مربوط به مواد و پرسنل تا حد مطلوب کاهش می‌پذیرد؛ لذا انجام وظایف اداری، دقیق‌تر و ارزان‌تر خواهد بود». بدین ترتیب، وبر بوروکراسی را «نوع مطلوب و مدل ایده‌آل»[1] معرفی می‌کند و بر این باور است: «سازمانی که کاملاً بوروکراتیک باشد، قادر خواهد بود بیش‌ترین کارآیی را محقق سازد» (زارعی و محسن‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۳).

ادراک و احساس مردم، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، نسبت به بوروکراسی، عموماً ادراک و احساسی منفی است؛ به این معنا که بوروکراسی به‌مثابه قوانین و مقررات و

1 . Ideal Type

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

تشریفات دست‌وپاگیر و زائدی تلقی می‌شود که نه فقط کمکی به حل مسائل و پیشبرد امور نمی‌کند، بلکه صرفاً سبب کندی و پیچیدگی امور اداری است. بر همین سیاق، کارمندان و بیش‌تر از آن‌ها، رؤسای عالی‌رتبه تحت عنوان کلی «بوروکرات‌ها»؛ افرادی ناکارآمد، تنبل و منفعت‌دوست تلقی می‌شوند که بیش از آن‌که در پی خدمت‌رسانی به شهروندان باشند، به‌دنبال منافع شخصی و گذراندن ساعات اداری به بطالت هستند. برای مثال در آمریکا، تحلیل صدوچهارمین کنگره به این نتیجه رسید که نمایندگان کنگره در ۷۰ درصد از موقعیت‌هایی که به مدیران و کارکنان بخش دولتی اشاره داشته‌اند، از واژه «بوروکرات» استفاده کرده‌اند و در حدود ۸۴ درصد از این موارد، واژه «بوروکرات» با تحقیر و اهانت به‌کار رفته است (هنری، ۱۳۸۶: ۴۶). این ادراک منفی و ناخوشایند از اداره، نظام اداری، کارمندی و به مفهوم فنی بوروکراسی، تقریباً فراگیر است.[۱]

اما سوای این طرز تلقی عمومی، به‌نظر می‌رسد بوروکراسی نیز همچون دیگر واژگان از این دست، خالی از بار ارزشی[۲] است. برخورداری یا عدم برخورداری از ویژگی‌هایی است که آن را متّصف به بدی یا خوبی می‌سازد. بدین‌ترتیب می‌توان از «بوروکراسی خوب» یا «بوروکراسی بد» سخن گفت؛ همچنان‌که در ادبیات سیاسی و حقوقی، از «قانونگذاری خوب» یا «حکمرانی خوب»، در مقابل «قانونگذاری بد» یا «حکمرانی بد» سخن گفته می‌شود.

آنچه از باورهای وبر به عنوان نظریه‌پرداز بوروکراسی به معنای امروزی شرح داده می‌شود نیز به نوعی به بوروکراسی خوب معطوف است. برای نمونه، یکی از نویسندگان، از

---

۱. تلقی یا ادراک منفی راجع به کارمندان و کارمندی در ایران، سابقه‌ای به درازای شکل‌گیری دولت به معنای امروزی دارد. برای نمونه آرتور میلسپو که پس از شهریور ۱۳۲۰ برای سامان دادن به نظام اقتصادی کشور و طرح‌ریزی بودجه‌بندی سالم و متوازن به ایران آمده بود، در خاطرات خود نوشته است: «از مجموع ۱۷۰۰۰۰ تن کارمند تنبل و اغلب رشوه‌خوار دولت جز جلسه‌بازی، نوشیدن چای، معطل کردن و سر دوانیدن ارباب رجوع و چرت زدن کاری بر نمی‌آید و هیچ تأثیری در گردش امور مملکت ندارد؛ ناصرالدین پروین و محمدرسول دریاگشت (۱۳۸۰)؛ *نصرت‌الدوله و میلسپو (پایان مأموریت آمریکایی‌ها در ایران)*، تهران: انتشارات اساطیر (به نقل از: کمالی‌زاده و عطار، ۱۳۹۶: ۱۱۴).

2 . Value free

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

زبان ماکس وبر از بوروکراسی «مطلوب» سخن می‌گوید؛ بدین‌شرح که وبر معتقد بود: «حکومت جدید، برخلاف پیشینیان خود، باید بی‌طرف باشد. نباید به نفع گروه خاصی قانون تصویب کند و قوانین را نیز باید بدون تبعیض اجرا کند. برای تحقق این هدف، حکومت نیازمند نظامی اجرایی است که متصدیان آن به جایگاه ویژه یا وضعیت اقتصادی مردمی که از فعالیت‌های حکومت سود یا زیان می‌برند، توجهی نکند. او معتقد بود که با به‌کارگیری نظام دیوان‌سالارانه اجرایی می‌توان به این هدف نائل شد» (گانینگ، ۱۳۹۳: ۳۱۰).

با توجه به آنچه گفته شد، می‌توان گفت به‌رغم انتقادهای وارده بر بوروکراسی، به باور یکی از صاحب‌نظران، «شما نمی‌توانید موضوعی را که بدیهی و روشن است نادیده بگیرید: بوروکراسی‌ها در هر جایی وجود دارند. اکثریت قریب به اتفاق سازمان‌های بزرگ، دارای ساختاری کاملاً بوروکراتیک هستند، و برای همه آن‌ها به‌جز تعداد محدودی، بوروکراسی‌ها کارآمدترین روش برای سازماندهی فعالیت‌ها محسوب می‌شود» (رابینز، ۱۳۹۱: ۲۷۲).

۲-۱. بوروکراسی به‌مثابه یکی از مؤلفه‌های دولت توسعه‌گرا

قدرت بوروکراتیک (دیوان‌سالارانه)، یکی از مهمترین ویژگی‌های «دولت توسعه‌گرا»[1] از نظر لفت‌ویچ[2] دانسته شده است. از نظر وی، «دولت توسعه‌گرا، دولتی است که در آن عرصه سیاست به‌گونه‌ای است که دستگاه سیاسی در مرکز از عزم، قدرت، استقلال، توانایی و مشروعیت کافی برای شکل‌دهی، ترغیب و تشویق دستیابی به اهداف توسعه‌ای برخوردار است...» (نقیب‌زاده و دلفروز، ۱۳۹۴: ۱۰۱۹-۱۰۱۶). بر طبق این نظر، وجه ممیزه نهادهایی که اقتصادها را به‌خوبی و با کیفیت مطلوب اداره کرده‌اند، از نهادهای مشابه در بسیاری از کشورهای غیرتوسعه‌یافته، «قدرت واقعی، اقتدار فنی و استقلال آن‌ها در شکل‌دهی به نیروهای بنیادین سیاست‌های توسعه است. نهادهای سیاستگذار اقتصادی این کشورها تا حدود زیادی تجلی دیوان‌سالاری‌های مدرن و عقلانی وبری است که در جریان سیاستگذاری‌های توسعه‌ای تحت تأثیر جریان‌های سیاسی قرار نمی‌گیرد... . به‌علاوه در این

1 . Developmental State
2 . Leftwich

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

دیوان‌سالاری‌های مبتنی بر شایسته‌سالاری، ثبات شغلی تا حد زیادی وجود دارد و با هر تغییر دولتی دستخوش تغییرات و عزل و نصب‌های گسترده نمی‌شود...» (نقیب‌زاده و دلفروز، ۱۳۹۴: ۱۰۱۸-۱۰۱۷).

مشابه با نظر پیش‌گفته، اوانز[1] نیز دولت توسعه‌گرا را دولتی با بوروکراسی قوی می‌داند. این بوروکراسی قوی، هم‌زمان با ریشه داشتن در جامعه، خدمات عمومی به جامعه ارائه داده، پاسخگو بوده و از دخالت گروه‌های ذی‌نفوذ و سیاستمداران مستقل است. وی این نوع بوروکراسی را بوروکراسی «خودمختار متکی به جامعه»[2] می‌نامد؛ «خودمختاری متکی به جامعه»، به معنای «ترکیبی از شایسته‌سالاری قوی و پاداش‌های شغلی بلندمدت (دو عاملی که همبستگی سازمانی و مصون‌سازی بوروکراسی از فشارهای نیروهای متنوع اجتماعی را موجب می‌شود) با قرار داشتن دولت در درون مناسبات اجتماعی نیرومند است که آن‌ها را به جامعه پیوند زده و مجراهای نهادینه‌شده‌ای برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خط‌مشی‌ها مهیا می‌کند» (کمالی‌زاده و عطار، ۱۳۹۶: ۵۱).

۳-۱. ظرفیت دولت

«ظرفیت دولت»[3] مفهومی کلی است که طیفی گسترده از آموزه‌ها و مفاهیم را در خصوص دولت در خود جای داده است. به‌دلیل همین گستردگی برداشت‌ها و معانی از مفهوم ظرفیت دولت است که صاحب‌نظران متعددی از نظرگاه‌های مختلف، به تبیین و توضیح این مفهوم پرداخته‌اند. این مفهوم در ادبیات توسعه جایگاهی حائز اهمیت دارد. برای نمونه، براساس تعریف «برنامه توسعه ملل متحد» (UNDP)، «ظرفیت» عبارت است از: «توانایی افراد، سازمان و جوامع برای انجام کارویژه‌ها، حل مسائل و تنظیم و دستیابی به اهداف»؛ همچنین ظرفیت «به سطح معینی از قابلیت فردی و نهادی و منابع مناسب برای دستیابی به تأثیرات پایدار» مربوط است (Kempe, 2006: 587). شبیه به تعریف پیش‌گفته، در مفهومی

1 . Peter Evans

۲ . واژه "Embeddedness"، واژه‌ای کلیدی در مطالعات مربوط به نهاد دولت و بوروکراسی است که معادل‌گزینی برای آن دشوار است؛ به همین دلیل است که معادل مورد استفاده در این متن، معادلی توضیحی است.

3 . State Capacity

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

گسترده، ظرفیت دولت به «توانایی برای انجام کارها»[1] و به‌طور کلی اِعمال قدرت تعریف شده است. به‌عبارت دیگر، فرض، بر این است که ظرفیت دولت، توانایی برای اجبار (اِعمال قوه قهریه) و متقاعد ساختن اعضای جامعه، مطابق با قوانین و مقررات دولتی است (Lindvall & Teorell, 2016: 5).

گریندل،[2] ظرفیت دولت را به‌مثابه «توانایی دولت در تنظیم شرایط برای تعاملات اقتصادی و سیاسی و انجام کارکردهایی که برای آن‌ها تعیین شده»، تعریف می‌کند. او ظرفیت دولت را به چهار حوزه کارکردیِ (۱) نهادی، (۲) فنی، (۳) اداری و (۴) سیاسی تقسیم می‌کند: «ظرفیت نهادی»، نشانگر قابلیت دولت در وضع و لازم‌الاجرا کردن مجموعه گسترده‌ای از قواعد و مقررات[3] است که بر تعاملات اقتصادی و سیاسی حاکم است. «ظرفیت فنی»، توانایی دولت در مدیریت سیاست اقتصاد کلان و تحلیل گزینه‌های سیاست اقتصادی به‌نحو عام‌تر تعریف شده است. «ظرفیت اداری»، قابلیت دولت برای ارائه کالاها و خدمات (بهداشت و آموزش عمومی)، تأمین زیرساخت‌های فیزیکی، ایفای کارکردهای معمولی اداری دولت (مانند جمع‌آوری مالیات و مدیریت اطلاعات) دانسته شده است. در آخر، «ظرفیت سیاسی» به ظرفیت دولت در پاسخ دادن به تقاضاهای اجتماعی، اجازه دادن به کانال‌هایی برای معرفی و پرداختن به علائق اجتماعی و وارد کردن مشارکت اجتماعی در تصمیم‌سازی و حل منازعات مربوط است (سیلوا، ۱۳۸۹: ۱۲۱). از یک سو، هریک از چهار نوع ظرفیت پیش‌گفته در هر دولت، بر یکدیگر تأثیر و تأثر دارند؛ اما از سوی دیگر، «بوروکراسی» می‌تواند به‌عنوان یک متغیر، بر هر یک از ظرفیت‌های نهادی، فنی، اداری و سیاسی تأثیرگذار باشد. بوروکراسی می‌تواند در موارد خاصی، نقشی قطعی در افزایش ظرفیت نهادی، فنی و اداری ایفا کند. با وجود این، تقویت بوروکراسی می‌تواند مانع ارتقای ظرفیت سیاسی دولت شود؛ چرا که بوروکرات‌ها معمولاً با ایده مشارکت جامعه در تصمیم‌سازی مخالفند (سیلوا، ۱۳۸۹: ۱۲۱).

---

1 . "getting things done"

2 . Merilee S. Grindle

۳ . "Regulation" به معنای مقررات‌گذاری، تنظیم مقررات، انتظام‌بخشی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

در تعریفی دیگر، توضیح داده شده است که مفهوم ظرفیت، «به‌جای تأکید بر رویه‌های بیرونی، به سازوکارهایی اشاره دارد که در درون دولت، عملکردها و رویه‌های آن را تحت تأثیر قرار می‌دهند و کارآمدی آن را ممکن یا ناممکن می‌کنند». منظور از ظرفیت دولت، «توانایی نهادهای دولتی برای تحقق اهداف است» (به‌نقل از: کمالی‌زاده و عطار، ۱۳۹۶: ۳۷-۳۶). تعریف پیش‌گفته برای موضوع این نوشتار می‌تواند بهره‌های فراوانی به‌همراه داشته باشد. مسأله مورد بررسی این است که تا چه حد بوروکراسی موجود در کشور، از «ظرفیت» لازم برای اجرای قانون برخوردار است. آنچه در بخش آینده توضیح داده خواهد شد، ویژگی‌های یک بوروکراسی برای دستیابی به هدف اجرای قانون است.

۲. ویژگی‌های بوروکراسی برای اجرای بایسته قانون

آنچه در این‌جا محل بحث است، ویژگی‌های بوروکراسی است که بنا به تعریف و نمونه ایده‌آل ـ آن‌چنان‌که در اندیشه وبر صورت‌بندی شده است ـ بوروکراسی‌ها باید از آن برخوردار باشند. در ادامه تلاش خواهد شد مهم‌ترین ویژگی‌های بوروکراسی، و به‌طور خاص بوروکراسیِ توانمند برای اجرای قانون، دسته‌بندی و توضیح داده شود.

۱-۲. یکپارچگی (انسجام)

اولین ویژگی بوروکراسی، یکپارچگی[1] (انسجام) است. گرچه دولت برای اِعمال کارکردهای خود به یک بوروکراسی حرفه‌ای و شایسته‌سالار نیازمند است، در سطحی دیگر، کارآمدی دولت، محصول انسجام درونی میان نهادهای بوروکراتیک است. فرض بر این است که نهادهای بوروکراتیک، «نهادهایی وظیفه – محور هستند که در جهت سیاست‌های مدون، به‌صورت بهینه اقدام می‌کنند اما در دنیای واقعی، همیشه این خطر وجود دارد که بوروکراسی به مجموعه نهادهای بخشی، سیاسی و دارای فساد سازمان‌یافته تبدیل شود» و با از بین رفتن انسجام درونی نهادهای دولتی، دولت به ورطه ورشکستگی بیفتد (کمالی‌زاده و عطار، ۱۳۹۶: ۴۶).

1 . Coherency

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

بدین‌ترتیب، یکپارچگی در بوروکراسی، ضامن کارآمدی و عملکرد سالم است و کارکرد بهینه نظام اداری، تنها با حفظ یکپارچگی آن میسر است. تجارب کشورهای موفق در توسعه برقراری بوروکراسی کارآمد، همچون ژاپن و کره جنوبی، نشانگر آن است که در چنین کشورهایی، یکپارچگی بوروکراسی با بهره‌گیری از نظامات مختلف تأمین شده است. یکی از مهم‌ترین این نظامات، «تمرکز نهادی» است. برای نمونه در ژاپن، محوریت دولت در عرضه سرمایه‌های جدید سبب شد تا بتوانند «یکپارچه‌سازی صنعتی» و «سیاست ساختار صنعتی» را نیز به اجرا درآورد. وزارت صنعت و بازرگانی بین‌المللی[1] به عنوان «سازمان راهنما» بر این فرایند نظارت داشت. در واقع، رشد اقتصادی خیره‌کننده ژاپن پس از جنگ جهانی دوم در سایه حضور نوعی «دیوانسالاری اقتصادی نیرومند، با استعداد و پرنفوذ» محقق شد (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۰۰).

الگوی گفته‌شده، به‌نحوی در کره جنوبی نیز پیاده‌سازی شد؛ به این شرح که در زمان استعمار، ژاپن نهادهای بوروکراتیک قوی در کره جنوبی ایجاد کرد که پس از استقلال این کشور، این نهادها حفظ شد. همین نهادها بودند که بعدها در زمان «پارک چونگ هی»[2] به ابزار توسعه این کشور تبدیل شدند. البته در این دوره، دیوان‌سالاری به دلیل پراکندگی در مراکز سیاستگذاری و فساد تضعیف شد، اما پارک در ابتدای زمامداری، شروع به تجدید ساختار دیوان‌سالاری کرد. وی برای جلوگیری از پراکندگی نهادهای سیاستگذار در حوزه اقتصادی، نهادی به نام «هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی» تشکیل داد که به نهادی محوری در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی تبدیل شد. نهاد مذکور بسیار قدرتمند و حرفه‌ای بود که ریاست آن بر عهده معاون نخست‌وزیر بود و وظیفه عملیات‌های آماری و مهم‌ترین عملیات‌های بودجه‌ای و ایجاد هماهنگی در اجرای برنامه‌ها را که پیش‌تر سه نهاد دیگر انجام می‌دادند، عهده‌دار شد. این ساختار منسجم، کمک مهمی به انسجام سیاست‌ها کرد. با تشکیل هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی، وزارتخانه‌های مختلف، توان به چالش کشیدن و خنثی

1 . Ministry of International Trade and Industry (MITI)
2 . Park Chung-hee (1917-1979)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

کردن و عقیم گذاشتن اقدامات و برنامه‌های یکدیگر را از دست دادند و به‌جای آن، بر اجرای برنامه‌های متمرکز و هدفمند هیأت عالی مذکور تمرکز کردند (نقیب‌زاده و دلفروز، ۱۳۹۴: ۱۰۲۷).

علاوه بر تمرکز نهادی به عنوان یکی از مؤلفه‌های یکپارچگی بوروکراتیک، تجربه ژاپن نشان داد که بوروکراسی موفق، از صِرف داشتن ویژگی‌های مورد نظر وبر (به‌ویژه شایسته‌سالاری) فراتر می‌رود. بدین‌ترتیب چنانکه اوانز شرح می‌دهد، در همه توصیف‌هایی که از دولت ژاپن شده، بر اهمیت حیاتی شبکه‌های غیررسمی (بیرونی و درونی) برای کارکرد دولت تأکید شده است. شبکه‌های درونی، برای یکپارچگی بوروکراسی اهمیت حیاتی دارند. یکپارچگی درونی عمدتاً از طریق شبکه‌های غیررسمی صورت می‌گیرد که «هویتی مشارکتی» را برای بوروکراسی فراهم می‌کند؛ اما خصیصه و پیامدهای شبکه‌های غیررسمی، به فرایند گزینشی سختگیرانه‌ای بستگی دارد که بر اساس آن، کارمندان دولت انتخاب می‌شوند. واقعیت این است که در ژاپن، «قابلیت‌های رسمی»، و نه ارتباطات انتخاباتی یا وفاداری‌های سنتی، «شرط اصلی ورود به شبکه است». همین اصل، عامل اصلی کارآمدی بوروکراسی است. در این الگو، گونه‌ای «وبرگرایی مستحکم»[1] قابل برداشت است که در آن، «مؤلفه‌های غیربوروکراتیک نظام بوروکراسی»[2] باعث تحکیم ساختار سازمانی رسمی می‌شود (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۰۱-۱۰۲). منظور از مؤلفه‌های غیربوروکراتیک، خصایصی برای بوروکراسی و بوروکرات‌هاست که بیشتر به استقلال نظام اداری و کارمندان عالی‌رتبه از احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ و... ـ آنچه که برخی «مصونیت بوروکراتیک»[3] خوانده‌اند (سیلوا، ۱۳۸۹: ۱۲۰) ـ باز می‌گردد و ضامن سلامت و کارآمدی دستگاه اداری است؛ ویژگی‌هایی که فراتر از ویژگی‌های مد نظر وبر در زمان صورت‌بندی اولیه ایده بوروکراسی است.

اما اهمیت شبکه‌های بیرونی در پیوند دادن دولت و جامعه مدنی، از شبکه‌های درونی نیز بیشتر است. شبکه‌های بیرونی، شامل انبوهی از نظامات و روابط و... خارج از

1 . "reinforced Weberianism"
2 . "nonbureaucratic elements of bureaucracy"
3 . Technocratic insulation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

شبکه دولت است؛ چنان‌که گیدنز تصریح می‌کند: «دیوان‌سالاری نمی‌تواند رهبری سیاسی را هدایت کند و خود به موقعیت و وضعیت مسائل «بیرونی» وابسته است» (گیدنز، ۱۳۷۵: ۷۴). به‌ویژه دموکراسی‌های مبنی بر آراء عمومی از طریق احکام مصوب پارلمان، چارچوب‌هایی برای بوروکراسی‌ها و خارج از کنترل آن‌ها تعیین می‌کنند؛ چنانکه وبر می‌نویسد: «این محدودیت در سرشت الگوی قانونی در بالاترین سطح توسعه آن قرار دارد...، چون اجرا و اداره به آنچه که مطابق با قواعد و قوانین باشد محدود است» (گیدنز، ۱۳۷۵: ۷۵).

سوای تأثیر بوروکراسی از قوانین، شبکه بیرونی شامل صاحبان کسب‌وکارها و دیگر شبکه‌های خارج از دایره کنترل و تسلط بوروکراسی است. برای نمونه در ژاپن، «خط‌مشی‌های صنعتی... به‌گونه‌ای بنیادی، متکی بر انبوه روابطی است که وزارتخانه‌ها و دست‌اندرکاران عمده بخش صنعت را به هم پیوند می‌دهد». در این کشور، «شوراهای مشورتی»[1] فقط یک نمونه از «شبکه مدیریتی»[2] هستند که بین بوروکرات‌ها و دست‌اندرکاران کسب‌وکارها در خصوص گردآوری اطلاعات و تدوین خط‌مشی مربوط به یک رشته موضوعات خاص و همیشگی، ارتباط برقرار می‌کند (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۰۲). بر این اساس، برخی از صاحب‌نظران بر این باورند که برای حفظ انسجام درونی نهادهای دولتی، به نهادهایی خارج از بوروکراسی نیاز است که با میانجیگری منافع اجتماعی و کانالیزه کردن آن‌ها، مانع از استفاده ابزاری گروه‌های اجتماعی از نهادهای بوروکراسی و چندپارگی آن شوند (کمالی‌زاده و عطار، ۱۳۹۴: ۴۸-۴۶). بدین ترتیب، شبکه‌های درونی و بیرونی، به عنوان تأمین‌کننده و تقویت‌کنندهٔ ویژگی یکپارچگی بوروکراسی عمل می‌کنند.

یکپارچگی بوروکراسی می‌تواند از بروز آسیب‌های بالقوه بوروکراسی جلوگیری کند. یکی از این آسیب‌ها، پراکندگی در شناسایی اهداف و طبعاً، به هدر دادن یا عدم تخصیص بهینه منابع است. توضیح اینکه یکی از مشکلات حاد نهادهای بوروکراسی این است که هر کدام از این نهادها، به دنبال حداکثر کردن استفاده از منابع دولتی هستند. هر سازمانی چنین

1 . "Deliberation councils"
2 . "administrative web"

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

وانمود می‌کند که دارای اهداف سازمانی مهم‌تر و دارای اولویت بیش‌تر به نسبت بقیه سازمان‌هاست؛ از این‌رو، استفاده حداکثری از منابع دولتی، اقدامی در جهت تحقق اهداف حیاتی آن سازمان تلقی می‌شود. این آسیب، ظرفیت حفظ انسجام نهادهای دولتی را به‌شدت کاهش می‌دهد و موجب «خاص‌گرایی» و فساد در ابعاد وسیع خواهد شد. خاص‌گرایی باعث می‌شود تا احساسات و منافع فردی و گروهی، جای منافع و مصالح ملی را بگیرد و تصمیم‌گیری‌های بوروکراتیک به‌نام دولت، اما در جهت منافع گروه یا جمع محدودی اتخاذ شود (کمالی‌زاده و عطار، ۱۳۹۴: ۴۸-۴۷). یکپارچگی در بوروکراسی، می‌تواند با تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع لازم برای حرکت به سوی اولویت‌ها و نظارت بر نهادها، از پراکنده‌کاری و سوءمدیریت و سوء استفاده از منابع عمومی بکاهد.

وضعیت نظام بوروکراسی در ایران، وضعیتی است که می‌توان آن را فاقد وصف یکپارچگی و انسجام دانست. این وضعیت نیز مانند سایر ویژگی‌های بوروکراسی، مختص امروزه نیست. چنانکه در یکی از گزارش‌های تهیه‌شده در سال ۱۳۴۱ در خصوص نظام برنامه‌ریزی در ایران، از کندی تصمیم‌گیری در «ماشین دولت» و عقیم شدن کارکرد فرایندهای تصمیم‌گیری دولت، به ویژه از رهگذر وجود نهادهای متعدد، چندپاره، رقیب و واجد وظایف هم‌پوشان سخن گفته شده است» (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۱۴۶).

۲-۲. رسانایی

منظور از «رسانایی» در بوروکراسی، قابلیت انتقال اثر سیاست‌های کلان به سطوح خرد است. مفهوم رسانایی، می‌تواند به‌عنوان یکی از ویژگی‌های بوروکراسی به‌طور کلی مورد توجه قرار گیرد. توضیح اینکه ویژگی‌های بوروکراسی در ایران (از جمله ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی، تمرکزگرایی و فرصت نابرابر، فساد و سوءمدیریت منابع انسانی) موجب شده است بوروکراسی، مانع از انتقال سیاست‌های کلان اقتصادی به سطح خرد شود و در نتیجه، پیامدهای مثبت در نظر سیاستگذاران اقتصادی، یا اساساً حاصل نشود یا به‌صورتی بسیار ناقص و جزئی محقق شود. این وضعیت با عنوان «بوروکراسی نارسانا» خوانده شده است (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۳۱-۳۰).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

تصویب قانون، یکی از ابزارهای اصلی سیاستگذاران برای پیاده‌سازی سیاست‌های مدنظرشان است. با این حال، مسأله مورد بررسی این نوشتار، دلایل عدم اجرای قانون و به‌طور خاص، دلایلی ناشی از عدم برخورداری ویژگی‌های ضروری بوروکراسی برای اجرای قانون است. می‌توان گفت اگر به دلایلی، در مسیرهای ارتباطی میان سیاستگذاران (در این‌جا قانونگذاران) و یا سطوح خرد (در این‌جا مجریان قانون) اختلال ایجاد شود؛ یکی از اولین پیامدها، عدم اجرای قانون است. این وضعیت، اغلب با عبارت «مقاومت در برابر اجرای قانون» توصیف می‌شود. این مقاومت و در واقع عدم تمایل، ناشی از نارسایی در بوروکراسی توضیح داده شده است. نمونه‌هایی از این بوروکراسی نارسانا در مثال‌های زیر کاملاً مشهود است:

– به دلیل ناکارآمدی فرایندهای واردات رسمی و غیررسمی کالا و همچنین فساد میان برخی مأموران دولتی مربوط، ابلاغ سیاست افزایش تعرفه برخی کالاها به‌منظور مدیریت واردات و کمک به تولید کالای داخلی، موجب تغییر جدی در رفتار واردکنندگان، و به‌تبع، ترکیب کالاهای وارداتی نمی‌شود. بدین ترتیب که با افزایش زیاد نرخ تعرفه، در مقابل، واردکنندگان، مسیر ورود را به سمت مسیرهای غیررسمی تغییر می‌دهند و در نتیجه این سیاست‌ها و قوانین، نمی‌تواند به حمایت از تولید بینجامد (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۳۴).

– به‌رغم ابلاغ سیاست‌های آزادسازی و تسهیل ورود بخش غیردولتی و همچنین تصویب قوانین و مقررات متعدد در خصوص ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها، دستگاه‌های بخش عمومی هم در خصوص فعالان تازه‌وارد به صنایع خاص و هم صدور مجوزهای قانونی، بسیار کند و سختگیرانه عمل می‌کنند؛ «چنین قواعد نانوشته‌ای موجب افزایش هزینه‌های مبادلاتی... فعالیت در این بخش‌ها می‌شود و در نتیجه هدف سیاستگذار مبنی بر تشویق بخش غیردولتی، به‌دلیل هزینه‌ها و موانع بوروکراتیک، به‌سختی محقق می‌شود» (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۳۶).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

دو نمونه ذکر شده نشان‌دهنده آن است که چگونه بوروکراسی فاقد ویژگی رسانایی، می‌تواند اجرای قانون را با موانع متعددی مواجه کند و از این مهم‌تر، برقراری حاکمیت قانون را به شکست بکشاند.

۳-۲. هماهنگی

از دیگر ویژگی‌های یک بوروکراسی برای اجرای قانون، هماهنگی[۱] است. مفهوم هماهنگی در این متن را می‌توان با توجه به مفهوم مخالف آن، یعنی «عدم هماهنگی» (ناهماهنگی/ شکست هماهنگی[۲]) در ادبیات نهادگرایی، مدیریت دولتی و کسب وکار توضیح داد. مسأله هماهنگی به‌طور جدی در «نظریه بازی»[۳] مطرح شده است. مسأله هماهنگی، به وضعیتی اشاره دارد که همه عوامل قادر باشند در مورد یک تصمیم یا اقدام خاص هماهنگ شوند و تصمیم یک فرد، وابسته به تصمیم دیگران باشد. در مسأله هماهنگی، به‌ویژه مفهوم «تعادل چندگانه»[۴] مورد توجه قرار می‌گیرد که به‌معنای مجموعه مختلفی از اقدامات است که توسط افراد هماهنگ می‌شود و در حالت‌هایی تعادلی قرار می‌گیرد (رولاند، ۱۳۹۶: ۳۲۲).

مفهوم «شکست هماهنگی» نیز مفهومی است که بر اساس ترکیب نظریه‌های مختلف (نظریه بازی، نظریه انگیزه،[۵] و اقتصاد سیاسی) شکل گرفته است (خاندوزی، ۱۳۹۶: ۸۲). شکاف‌های مختلفی که در سیاست‌ها و بخش‌های مختلف وجود دارد، می‌تواند سبب شکست هماهنگی شود. برای نمونه، بر اساس یک تحقیق که به سفارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه[۶] صورت گرفت، نشان داده شد که می‌توان میان هفت نوع شکاف و مانع هماهنگی،

---

1 . Coordination
2 . Coordination failure
۳. «نظریه بازی» (Game Theory) به شاخه یا گونه خاصی از نظریه انتخاب عقلانی اطلاق می‌شود که «انتخاب‌ها یا اِعمال کسانی را تحلیل می‌کند که می‌دانند تصمیمات آنان بر یکدیگر تأثیر می‌گذارد و چنین شرایطی، تصمیمات تعاملی و «راهبردی» است» (بیکس، ۱۳۸۹: ۳۴۲).
4 . Multiple equilibria
5 . Incentive Theory
6 . The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

تمایز قائل شد: شکاف‌ها در اطلاعات، ظرفیت، تأمین مالی، سیاست‌ها، اجرا، هدف و پاسخگویی (خاندوزی، ۱۳۹۶: ۸۴-۸۳).

در یکی از گزارش‌های اخیر بانک جهانی با عنوان «حکمرانی و قانون»، مؤلفه «هماهنگی» به همراه دو مؤلفه «تعهد»[1] و «همکاری»[2] به مثابه سه کارکرد نهادی اصلی برای تضمین نتایج مطلوب قوانین و منابع مورد نیاز توضیح داده شده‌اند. تعهد، بازیگران را قادر می‌سازد تا به اعتبار سیاست‌ها اعتماد کرده و رفتار خود را با آن تطبیق دهند. همکاری، شرط اثربخشی سیاسی به منظور دستیابی به توسعه عادلانه است؛ اما منظور از هماهنگی؛ باور، اطمینان و اقدام عملی دیگر بازیگران برای دستیابی به اهدافِ تعیین‌شده است. ترجیهات و منافع، نقشی مهم در هماهنگی ایفا می‌کند. هماهنگی می‌تواند به فهم پدیده تبعیض شدید و افراطی، فساد و حتی انقلابات فناوری کمک کند؛ از این رو، مفهومی کلیدی محسوب می‌شود (World Bank, 2017: 5-6).

تأکید بر ویژگی هماهنگی را می‌توان در رویکرد «بازاندیشانه» بانک جهانی به توسعه نیز مشاهده کرد؛ بدین‌ترتیب که در رویکرد سنتی به توسعه اقتصادی، توصیه می‌شد که: «(۱) روی اصلاح و بهبود فرم و قالب نهادها سرمایه‌گذاری کنید؛ (۲) ظرفیت این نهادها را بالا ببرید تا بتوانند سیاست‌ها را اجرا کنند؛ (۳) نهادهای حاکمیت قانون را تقویت کنید تا از اجرا و کاربرد سیاست‌ها و قواعد مطمئن شوید اما در رویکرد جدید و بازاندیشانه توصیه می‌شود که: (۱) کارکردهای نهادی را تقویت کنید؛ (۲) به نامتقارن بودن قدرت توجه کنید که مانع برگزیدن و پذیرش سیاست‌ها و اجرای آنها می‌شود؛ (۳) نقش‌های قانون در شکل‌دهی به قدرت، رفتارها و مجادله‌های صاحبان قدرت را درک کنید» (خیرخواهان: ۱۳۹۵). چنانکه ملاحظه می‌شود، در پارادایم جدید توسعه، به نامتقارن بودن قدرت، موانع پذیرش سیاست‌ها (از جمله قوانین و مقررات) و طبعاً اجرای آن‌ها و ضرورت هماهنگی در جهت اجرای سیاست‌ها توجه بیشتری معطوف شده است.

1 . Commitment
2 . Cooperation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

در بستری که شکاف‌هایی در اطلاعات، ظرفیت، تأمین مالی، سیاست‌ها، اجرا، هدف و پاسخگویی وجود دارد، پیگیری هر هدفی، از جمله اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات، با موانع متعددی مواجه خواهد شد. برای نمونه، تجربه نگارش راهبرد توسعه صنعتی در ابتدای دهه ۱۳۸۰ و بعد از آن، ابتدای دهه ۱۳۹۰ در ایران، یکی از موارد قابل توجه شکست هماهنگی شمرده می‌شود. این تجربه حاکی از آن است که «هیچ‌گاه چنین اسنادی نه مورد اتفاق و اجماع تمام دستگاه‌های سیاستگذاری اقتصادی و قوای مقننه و مجریه قرار گرفته است (چه زمانی که سازمان برنامه و بودجه، تهیه‌کننده آن بوده و چه زمانی که یک مقام بخشی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت آن را تهیه کرده) و نه در عمل امتیازات، ترجیحات، تخفیفات و معافیت‌ها بر این اساس تنظیم شده است» (رجب‌پور، ۱۳۹۵: ۸۱-۸۰).

برای شکست در هماهنگی می‌توان نمونه‌های متعدد دیگری نیز ذکر کرد؛ از جمله مسأله حمایت از تولید در ایران که همواره به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و با اولویت‌ترین مسائل مدنظر سیاستگذاران و قانونگذاران بوده است؛ اما این مسأله، چه در مرحله قانونگذاری و چه در مرحله اجرا، با شکست هماهنگی مواجه شده است؛ چرا که نه هماهنگی از سیاستگذاری وجود داشته است و نه یک نهاد مرکزی مدیریت‌کننده و تعیین‌کنندهٔ نوع حمایت‌ها (مرکزمالمیری و سیاح، ۱۳۹۶: ۶۸-۶۷).

بررسی نمونه‌های متعدد عدم توفیق قانونگذار از دستیابی به اهداف خود از تصویب احکام قانونی متعدد، بیانگر آن است که عدم هماهنگی در تقنین، به شکست در هماهنگی در اجرا نیز تسری یافته است؛ بدین‌ترتیب که به‌دلیل عدم نظام‌مندی تصمیمات تقنینی، مجریان قانون نیز در تصمیم‌گیری و اجرا، تابع ضوابط و نظامات مشخصی نیستند و بر اساس تشخیص و به‌ویژه منافع شخصی، گروهی، جناحی، سازمانی و... خود عمل می‌کنند. نتیجه، عدم اجرای قوانینی است که قطعاً اجرای آن‌ها، منوط به هماهنگی و هم‌افزایی دستگاه‌ها بوده است.

برای اجرا نشدن پروژه‌های اصلاح نهادی به دلیل عدم هماهنگی، نمونه‌های متعددی می‌توان اضافه کرد. برای نمونه، پس از گذشت ۱۴ سال از کلید خوردن «طرح جامع نظام

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

مالیاتی» ـ که قرار بود طی ۹ سال به مرحله اجرا و بهره‌برداری برسد ـ همچنان مرحله پیاده‌سازی ملی آن انجام نشده است.[۱] به‌نظر می‌رسد عدم وجود هماهنگی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی برای اجرای چنین طرح نهادی و کلیدی را می‌توان مهمترین مانع برشمرد. فقدان اراده سیاسی لازم برای اجرای طرح، تغییر مدیران و بلاتکلیف ماندن ادامه پروژه و نبود هماهنگی لازم بین قوای مجریه و مقننه، مهمترین موانع اجرای قانون مورد بحث محسوب می‌شوند.

نکته پایانی در این قسمت، توضیح تفاوت ویژگی‌های یکپارچگی و هماهنگی است. چنانکه گفته شد، بین دو ویژگی مذکور شباهت‌ها و هم‌پوشانی‌های زیادی وجود دارد؛ اما آنچه در ویژگی هماهنگی قابل توجه است، اراده همسوی مجریان قانون برای اجرای سیاست‌ها و قوانین و خنثی نکردن اقدامات یکدیگر از طریق اتخاذ تصمیمات و اقدامات ناهمسو با قوانین و سیاست‌هاست. در مجموع می‌توان گفت هماهنگی، یکی از اجزای یکپارچگی یا انسجام بوروکراسی محسوب می‌شود که به دلیل اهمیت آن، به عنوان ویژگی مستقل مد نظر قرار گرفته است.

٤-۲. پاسخگویی

از دیگر ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، پاسخگویی (مسئولیت‌پذیری) است. پاسخگویی به‌طور خاص، «ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اَعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری است که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد» (زارعی، ۱۳۹۴: ۲۶۴). البته باید به این نکته نیز توجه کرد که تأکید بر ویژگی پاسخگویی برای بوروکراسی، در اندیشه‌های بنیانگذاران مفهوم مذکور وجود نداشته در طول زمان، در راستای شکل‌گیری و گسترش اندیشه‌های دمکراتیک، به منصه ظهور رسیده است.

---

۱. بر اساس بند «ب» ماده (۵۹) «قانون برنامه سوم توسعه...» (مصوب ۱۳۷۹/۱۷/۱)، هم‌زمان با اجازه به دولت برای تأسیس سازمان امور مالیاتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد طی سه سال اول برنامه سوم توسعه (تا سال ۱۳۸۲) «نسبت به طراحی و راه‌اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی کشور اقدام کرده و با گردآوری و... روش خوداظهاری را در نظام مالیاتی کشور توسعه و ترویج دهد». اکنون پس از گذشت بیش از ۱۴ سال، این پروژه همچنان در کشاکش ناهماهنگی بین نهادهای مجری معطل مانده است (امیری، ۱۳۹۷).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

برای نمونه، در بوروکراسی وبری، پاسخگویی به مردم جایگاهی ندارد (زارعی و محسن‌زاده، ۱۳۹۲: ۳۶)؛ اما مانند دیگر اندیشه‌ها، تغییرات عمده‌ای در پارادایم نظام اداری سنتی «وبری» به وقوع پیوسته است؛ مدل وبری، «تبلور مفهوم عقلی – حقوقیِ اقتدار اداری است که متکی به سلسله مراتب مقررات و قوانین و اعتقاد به تفکیک مؤثر منافع فردی از وظایف و اهداف سازمانی است»؛ اما در مقایسه، ویژگی‌های پارادایم جدید یا «مدیریت دولتی نوین»، ویژگی‌های «قابل پیش‌بینی بودن، استراتژیک، نتیجه ـ محور، مبتنی بر رهبری اجرایی، بازار ـ محور، مشتری ـ مداری و کارآفرینی» است (زارعی، ۱۳۹۴: ۲۷۴). امروزه با توجه به محیط سیاسی دمکراتیک، شایسته است روابط بین بوروکراسی، مردم، قانونگذار و رسانه‌ها، و انواع و اقسام پاسخگویی، به‌طور مستقیم برقرار شود تا بدین‌ترتیب، سازمان مربوط راساً مسئولیت بهبود اداره خدمات عمومی را بر عهده بگیرد (زارعی، ۱۳۹۴: ۳۶).

در نظام اداری ایران، به‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته برای «تحول نظام اداری»، اصل پاسخگویی همچنان متروک و مغفول مانده است؛ به‌نحوی که همچنان مطالبه پاسخگویی، دست‌کم در قالب استعفای برخی مقامات عالی‌رتبه در پی بروز حوادث جدی ـ که نوعی پاسخگویی نمادین به‌شمار می‌رود ـ همواره در صدر مطالبات مردمی در رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی قرار دارد. یکی از مواردی که به‌خوبی نمایانگر بوروکراسی غیرپاسخگوست، عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در اجرای قانون است؛ بدین‌ترتیب که عدم اجرای قانون در بوروکراسی‌های غیرپاسخگو، آنچنان گسترده است که به‌تدریج به امری معمول و نه‌چندان دور از انتظار تبدیل می‌شود و مقامات اجرایی ضرورت چندانی حتی برای توضیح یا توجیه دلایل عدم اجرا نیز احساس نمی‌کنند. یکی از نمونه‌های قابل توجه که می‌تواند مؤید مدعای گفته‌شده باشد، برخورد دولت پس از قرائت «گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» در صحن علنی مجلس شورای اسلامی است. گزارش

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

مذکور بر اساس ماده (۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،[۱] حاوی نتیجه ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس از نحوه اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار بود. نتیجه ارزیابی این بود که از ۵۳ حکم مندرج در قانون مورد بحث که در ۱۶ بهمن ۱۳۹۰ به تصویب رسیده، تا آبان‌ماه ۱۳۹۶، صرفاً ۱۰ حکم به‌طور کامل اجرا شده، ۱۸ حکم به‌طور ناقص اجرا شده و ۲۵ حکم همچنان اجرا نشده است. به‌عبارت دیگر، پس از گذشت حدود پنج سال‌ونیم از تصویب قانون مذکور، صرفاً حدود یک‌پنجم احکام آن اجرا شده است (مرکزمالمیری: ۱۳۹۶). این گزارش در اولین روز کاری مجلس در سال ۱۳۹۷ در صحن علنی قرائت شد (مورخ ۱۳۹۷/۱/۱۹). با آن‌که انتظار می‌رفت با توجه به ادعای مطرح‌شده در گزارش نظارتی، دولت در صدد پاسخگویی برآمده و توضیحاتی را دست‌کم مبنی بر رد نتایج گزارش نظارتی مطرح کند؛ تا به امروز کوچک‌ترین واکنش رسمی از مقامات دولتی در این راستا مشاهده نشده است. واقعه توضیح داده‌شده نشان می‌دهد قوه مجریه به‌تدریج و البته به‌دلایلی غیرقابل توجیه، حساسیت خود را در برابر گزارش‌های مراجع نظارتی مبنی بر عدم اجرا یا اجرای ناقص قانون از دست داده است. در این حالت خطرناک، دولت صرفاً در مواردی در پی پاسخگویی برمی‌آید که با تهدیدات و خطرات جدی، از جمله استیضاح و رأی عدم اعتماد به وزیر مربوط، مواجه باشد و بدین‌ترتیب، لزومی به واکنش و پرداخت هزینه در مقابل هشدارهایی که سطح پایین می‌پندارد، نمی‌بیند.

نکته دیگری که باید درخصوص بی‌توجهی دولت در مقابل ادعاهای نهادهای نظارتی مبنی بر عدم اجرای قانون توضیح داد، ضرورت وجود الزامات و مقتضیات لازم برای اِعمال ابزارهای نظارت بر اجرای قانون است. بدین‌معنا که ابزار قرائت گزارش‌های حاوی عدم اجرای قانون در صحن علنی ـ که طبق قانون اساسی نوعی نظارت سیاسی محسوب

---

۱. بر اساس بخشی از ماده مذکور، «هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس که مطابق این آیین‌نامه تشکیل می‌گردند در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر می‌باشند:
... ۷- تهیه گزارش موردی و سالانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت...».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

می‌شود ـ صرفاً در صورتی مؤثر خواهد بود که با انعکاس گسترده در رسانه‌ها، سبب ایجاد موجی گسترده در افکار عمومی برای مطالبه پاسخگویی و اجرای قانون شود. در قضیه پیش‌گفته، قرائت گزارش در صحن علنی مجلس، دقیقاً با موج تلاطم‌های اقتصادی ناشی از جهش نرخ دلار، هم‌زمان شد. این هم‌زمانی سبب شد، محتوای گزارش آن‌چنان‌که انتظار می‌رفت و شایسته بود، در رسانه‌ها منعکس نشود و دولت نیز ضرورتی برای پاسخگویی احساس نکند.

آنچه گذشت را به قول مک‌لئود، می‌توان «قانون آهنین سکون و تأخیر» توصیف کرد؛ وی می‌نویسد: «توالی نتایج ناخوشایند اصلاحات اداری در ایران را به سهولت می‌توان به کارکرد قانون آهنین سکون و تأخیر نسبت داد ـ که به اعتقاد برخی مشاوران خارجی در برخی مناطق جهان بیشتر از قانون جاذبه مصداق دارد...». (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۱۲۰). سکوت دستگاه‌های اجرایی حتی در پی انتشار گزارش‌هایی مبنی بر عدم اجرای قانون، حاکی از سکون و تأخیری است که در بوروکراسی‌های ناکارآمد برای اجرای قانون وجود دارد. پرداختن جدی‌تر سیاستگذاران و قانونگذاران به ویژگی‌هایی که در این نوشتار به‌عنوان ویژگی‌های یک بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون مورد توجه قرار گرفته است، می‌تواند به این سکون و تأخیر، تحرک و پویایی ببخشد.

نکته دیگری که از بررسی‌های چهار ویژگی پیش‌گفته برای بوروکراسی برمی‌آید، اولویت اصلاحات بوروکراتیک در کشورهایی با شرایطی مشابه ایران است. در سطور پیشین توضیح داده شد که حتی اگر قانونگذار مترقی‌ترین قوانین را نیز به تصویب برساند، نظام اداری ناتوان از اجرای آن، فایده و ثمری را از صِرف تصویب قانون، نصیب کشور و شهروندان نخواهد کرد. چنانکه فوکویاما می‌نویسد: «از نظر بسیاری از مردم در اکناف جهان، مسأله اصلی سیاست معاصر آن است که چگونه حکومت‌های قدرتمند، سرکش و استبدادی محدود شوند. ... در نتیجه در سال‌های اخیر، اغلب بحث‌های توسعه سیاسی بر نهادهای محدودکننده قدرت حکومت ـ یعنی حاکمیت قانون و پاسخگو بودن دموکراتیک ـ متمرکز شده است؛ اما حکومت‌ها پیش از آن‌که محدود و مقید شوند، باید بتوانند قدرت لازم را برای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

انجام برخی کارها به‌دست آورند. به‌عبارت دیگر دولت‌ها باید توان حکومت کردن داشته باشند» (فوکویاما، ۱۳۹۵: ۶۴-۶۳). «توان حکومت کردن»، بیان دیگری از عبارت «ظرفیت دولت» است. بی‌تردید، ظرفیت دولت در ایران برای اجرای قانون ـ با فرض برخورداری قانون از ویژگی‌های اصولیِ یک قانون خوب ـ با چالش‌هایی جدی مواجه است.

در پایان این بخش، شایان ذکر است بین چهار ویژگی برشمرده شده برای بوروکراسی (یکپارچگی، رسانایی، هماهنگی و پاسخگویی) چه‌بسا هم‌پوشانی‌های مفهومی وجود داشته باشد. برای مثال، میان ویژگی‌های یکپارچگی و هماهنگی بوروکراسی، اشتراکات بسیاری وجود دارد؛ اما در آنچه گذشت، تلاش شد بین ویژگی‌های مذکور تفکیک صورت گیرد. علاوه بر این، هریک از ویژگی‌ها در تعامل و تأثیرگذاری با یکدیگرند و چه‌بسا وجود هریک از آن‌ها، پیش‌نیاز یا پیامد وجود دیگری باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف اصلی این مقاله، توضیح ویژگی‌های ضروری یک بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون بود. به این معنا که گرچه نباید از سهم و نقش قانون و قانونگذار در عدم اجرای یک قانون غافل ماند، اما بخش عمده‌ای از دلایل عدم اجرای قانون، به نظامی اداری باز می‌گردد که فاقد ظرفیت لازم برای اجرای تکالیف قانونی ناظر بر اصلاح نهادی است. مهم‌ترین ویژگی‌های یک بوروکراسیِ مجری قانون، به این شرح است:

اول: یکپارچگی (انسجام): یکپارچگی در بوروکراسی، ضامن کارآمدی و عملکرد سالم آن است و کارکرد بهینه نظام اداری، تنها با حفظ یکپارچگی آن میسر است. تمرکز نهادی، یکی از مؤلفه‌های اساسی برای برقراری یا حفظ یکپارچگی بوروکراسی محسوب می‌شود. علاوه بر تمرکز نهادی به عنوان یکی از مؤلفه‌های یکپارچگی بوروکراتیک، در یک بوروکراسی موفق، شبکه‌های غیررسمی (بیرونی و درونی) برای کارکرد دولت حائز اهمیت فراوان هستند. وضعیت نظام بوروکراسی در ایران، وضعیتی است که می‌توان آن را فاقد وصف یکپارچگی و انسجام دانست و همین نقصان، یکی از اسباب ناکامی در اجرای قوانین ناظر بر اصلاح نهادی شمرده می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

دوم ـ رسانایی: منظور از «رسانایی» در بوروکراسی، قابلیت انتقال اثر سیاست‌های کلان به سطوح خرد است. ویژگی‌های بوروکراسی در ایران (از جمله ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی، فساد و سوءمدیریت منابع انسانی) موجب شده است بوروکراسی، مانع از انتقال سیاست‌های کلان اقتصادی به سطح خرد شود و در نتیجه، پیامدهای مثبت در نظر سیاستگذاران اقتصادی، یا اساساً حاصل نشود یا به‌صورتی بسیار ناقص و جزئی محقق شود. این وضعیت با عنوان «بوروکراسی نارسانا» توصیف شده است. می‌توان گفت اگر به دلایلی، در مسیرهای ارتباطی میان سیاستگذاران (در این‌جا قانونگذاران) و یا سطوح خرد (در این‌جا مجریان قانون) اختلال ایجاد شود، یکی از اولین پیامدها، عدم اجرای قانون است. این وضعیت، اغلب با عبارت «مقاومت در برابر اجرای قانون» توصیف می‌شود.

سوم ـ هماهنگی: از دیگر ویژگی‌های یک بوروکراسی برای اجرای قانون، هماهنگی است. مسأله هماهنگی، به وضعیتی اشاره دارد که همه عوامل قادر باشند در مورد یک تصمیم یا اقدام خاص هماهنگ شوند و تصمیم یک فرد وابسته به تصمیم دیگران باشد. اجرای قانون نیز نیازمند وجود بوروکراسی واجد هماهنگی است. بدین معنا که تصمیم‌گیری و اقدامات هریک از بخش‌های دولت که اجرای قانون به‌نحوی منوط به تصمیمات و اقدامات آن‌هاست، می‌تواند بر تصمیمات و اقدامات دیگر اجزای مربوط به اجرای قانون و در نهایت، اصل اجرای قانون تأثیرگذار باشد. در بستری که شکاف‌هایی در اطلاعات، ظرفیت، تأمین مالی، سیاست‌ها، اجرا، هدف و پاسخگویی وجود دارد، پیگیری هر هدفی، از جمله اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات، با موانع متعددی مواجه خواهد شد.

چهارم ـ پاسخگویی: از دیگر ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، پاسخگویی (مسئولیت‌پذیری) است. پاسخگویی به عنوان ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اَعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری تعریف شده که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد. یکی از مواردی که به‌خوبی نمایانگر بوروکراسی غیرپاسخگوست، عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در اجرای قانون است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

نکته پایانی این‌که ضروری است سیاستگذاران و قانونگذاران ایرانی، در تدوین و تصویب سیاست‌ها و قوانین، به ظرفیت بوروکراسی کشور در اجرا نیز توجه داشته باشند. به‌ویژه آن‌جا که غرض از تصویب قانون، اصلاحات نهادی است، عطف توجه به دغدغه گفته‌شده، صد چندان ضرورت دارد. چه‌بسا لازم است سیاستگذاران و قانونگذاران، به‌جای آن‌که انبوهی از تکالیف سنگین، و البته به همان اندازه دشوار در اجرا را بر عهده دولت بگذارند، در خصوص ساختار بوروکراسی در دولت تأمل کنند و چاره‌ای برای انسجام و هماهنگی بیش‌تر بوروکراسی بیندیشند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

منابع و مآخذ

الف ـ فارسی

۱. امیری، مرضیه (۱۳۷۹)؛ «ماجرای اختلاف سازمان مالیاتی با برخی نهادها»، روزنامه شرق، ۱۳۹۷/۳/۲۰.
۲. اوانز، پیتر (۱۳۸۰)؛ توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران: طرح نو.
۳. بانک جهانی (۱۳۹۵)؛ «حکمرانی قانون»، ترجمه ایما موسی‌زاده و عباس شهرابی و محمد علی‌نژاد، تجارت فردا، شماره ۲۱۲.
٤. بیکس، برایان (۱۳۸۹)؛ «فرهنگ نظریه حقوقی»، ترجمه محمد راسخ، تهران: نی.
۵. ترانتاس، جرجیس (۱۳۹۲)؛ «مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری»، ترجمه احمد مرکزمالمیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۱۶۲.
۶. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۹۶)، «نقد عملکرد سیاست اقتصاد مقاومتی در ایران: بررسی پدیده شکست هماهنگی»، پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال هفدهم، ش ۹.
۷. خاندوزی، سیداحسان و زهرا کاویانی (۱۳۹۵)؛ «کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت.
۸. خیرخواهان، جعفر (۱۳۹۵)؛ «۴۰ سال گزارش توسعه جهانی»، تجارت فردا، شماره ۲۱۲.
۹. رابینز، استیفن‌پی (۱۳۹۱)؛ تئوری سازمان (ساختار و طرح سازمانی)، ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران: صفار.
۱۰. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۵)؛ «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰.
۱۱. رولاند، جرارد (۱۳۹۶)؛ اقتصاد توسعه، ترجمه محمد سلیمانی، تهران: چالش.
۱۲. ریزوندی محمدامیر و بهرام سحابی، فرشاد مؤمنی و کاظم یاوری (۱۳۹۴)؛ «کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متأخرِ بدیل در تعریف نهاد»، فصلنامه برنامه و بودجه، سال بیستم شماره ۴.
۱۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴)؛ «فرایند دمکراتیک شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی»، در: گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی.
۱٤. زارعی، محمدحسین و آزیتا محسن‌زاده (۱۳۹۲)؛ «حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری»، در جلالی، محمد و ویژه، محمدرضا (به اهتمام)، اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: مجد.
۱۵. سیلوا، پاتریسیو (۱۳۸۹)؛ «روابط دولت- کسب‌وکار و کارکرد اقتصادی در کره جنوبی و شیلی: یک چشم‌انداز سیاسی»، در: ریچارد بوید، بنو گالجارت و تک – وینگ ان گو

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

(ویراستاران)، منازعه سیاسی و توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین، ترجمه علی بی‌نیاز، تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات.
۱۶. فوکویاما، فرانسیس (۱۳۹۵)؛ نظم و زوال سیاسی، ترجمه رحمن قهرمانپور، تهران: روزنه.
۱۷. کمالی‌زاده، محمد و سعید عطار (۱۳۹۶)؛ دولت و امنیت اقتصادی در ایران؛ الزامات سیاسی امنیت اقتصادی، تهران: جهاد دانشگاهی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.
۱۸. گانینگ، جان پاتریک (۱۳۹۳)؛ دموکراسی: مقدمه‌ای بر انتخاب عمومی، ترجمه حسین ربیعی، تهران: دنیای اقتصاد.
۱۹. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۵)؛ سیاست و جامعه‌شناسی در اندیشهٔ ماکس وبر، ترجمه مجید محمدی، تهران: قطره.
۲۰. مرکزمالمیری، احمد (۱۳۹۶)؛ «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳.
۲۱. مرکزمالمیری، احمد و سید امیر سیاح (۱۳۹۶)؛ «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴.
۲۲. مک‌لئود، تاس. اچ (۱۳۸۰)؛ برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران بر اساس تجارب گروه مشاورهٔ دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمدبیگی، تهران: نی.
۲۳. نقیب‌زاده، احمد و محمدتقی دلفروز (۱۳۹۴)؛ «بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیردموکراتیک»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۵، شماره ۴.
۲۴. وبر، ماکس (۱۳۷۴)؛ اقتصاد و جامعه، ترجمه عباس منوچهری، مهرداد ترابی‌نژاد و مصطفی عمادزاده، تهران: مولی.
۲۵. هنری، نیکولاس (۱۳۸۶)؛ اداره امور عمومی و مسائل حکومتی، ترجمه عباس منوریان و ناصر عسگری، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

ب ـ لاتین

1. Cárdenas, Mauricio (2010); "State Capacity in Latin America", Global Economy and Development at Brooking, Available online at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_latin_america_cardenas.pdf
2. Hope, Kempe Ronald, Sr. (2006); "Capacity Development and Good Governance", in Adrian Leftwich, "Changing Configuration of the Developmental State", in Ahmed Shafiqul Hague and Habib Zafarullah (eds.), *International Development Governance*, CRC Press.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]

3. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank (2017); "Governance and the Law"; World Development Report 2017, Washington.

Lindvall, J., & Teorell, J. (2016); "State Capacity as Power: A Conceptual Framework", (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 1). Lund: Department of Political Science, Lund University.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.209]