

دوفصلنامه علمی - پژوهشی «پژوهش سیاست نظری»

شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵: ۲۰۶-۱۷۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۲۵

دیوان‌سالاری کارآمد از منظر نهادگرایی^۱

محمد کمالی‌زاده*

چکیده

نظام دیوان‌سالاری (بوروکراسی)، مجموعه‌ای از مهم‌ترین نهادهایی را تشکیل می‌دهد که تعیین‌کننده کیفیت عملکرد دولت در زمینه اهداف کلان اجتماعی است. از این نظر، نظام بوروکراسی و دیوان‌سالاری، مجموعه‌ای از نهادهای سرنوشت‌ساز یک جامعه را در بر گرفته است. این نظام و نهادهای تعریف‌شده آن به شکل قواعد رسمی و غیر رسمی، امکان‌ها و محدودیت‌هایی را به وجود می‌آورند که تعیین‌کننده روند توسعه کشور است. نهادگرایی به عنوان الگوی تحلیلی، مزیت‌هایی دارد که می‌تواند در شناسایی مؤلفه‌های کارآمدی دیوان‌سالاری مؤثر باشد. رویکرد نهادگراییه اولاً شاخص‌هایی روشن برای ارزیابی و آسیب‌شناسی دیوان‌سالاری ایرانی ارائه می‌کند و از سوی دیگر به ما کمک می‌کند تا نسبت میان عملکرد نظام دیوان‌سالاری با عملکرد سایر قسمت‌ها و نهادهای دولت را بسنجیم. در این مقاله، به چارچوب‌های اصلی بحث نهادگراییان درباره نظام دیوان‌سالاری خواهیم پرداخت و نشان خواهیم داد که این رویکرد، مجموعه‌ای از شاخص‌ها برای ارزیابی کیفیت کلیت دیوان‌سالاری و آسیب‌های آن و تحلیل چگونگی تأثیر آن بر حوزه‌های دیگر ارائه می‌دهد.

واژه‌های کلیدی: دیوان‌سالاری، نهادگرایی، توسعه، کارآمدی و دولت.

۱. این مقاله برگرفته از طرح «الزامات سیاسی کارآمدی اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران» است که در

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی انجام گرفته است.

* استادیار گروه علوم سیاسی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی

M_kamalizadeh@yahoo.com

مقدمه

بحث درباره دلایل عدم موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای و تداوم وضعیت عقب‌افتادگی، از کلیدی‌ترین مباحث جهان در حال توسعه‌ای است که می‌کوشد تا خود را از این چنین وضعیتی خارج کند. متأخرترین مباحث در این حوزه بر اولویت سیاست و کیفیت حکمرانی در این کشورها بر سایر عوامل تأکید می‌کند و معتقد است که به رغم وجود محدودیت‌های بین‌المللی، کمبود سرمایه‌های اقتصادی، نارسایی‌های فرهنگی و اجتماعی، عامل نهایی و قاطع در تعیین سرنوشت کشورها در مسیر توسعه و پیشرفت ملی، مسئله سیاست و به عبارت روشن‌تر حکمرانی و کیفیت عملکرد دولتی است. به این ترتیب در آسیب‌شناسی دلایل شکست و عدم موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای، در کنار توجه به عوامل دیگر بر نقش مدیریت و حکمرانی دولتی در فرایند توسعه تأکید می‌کنند.

نظام دیوان‌سالاری، بازوی اجرایی دولت به معنای عام کلمه است^(۱). این نظام هر چند خود به عنوان یک نظام مستقل معرفی می‌شود، از یکسو خرده نظامی است در درون یک نظام بزرگ‌تر که با خرده نظام‌های دیگر در تعامل است، پیوسته با آنها داد و ستد دارد، از آنها تأثیر می‌پذیرد و بر آنها تأثیر می‌گذارد و از سوی دیگر، خود از خرده نظام‌هایی تشکیل می‌شود که تعامل آنها با یکدیگر، بخشی از رفتار آن را می‌سازد. وقتی سخن از کیفیت حکمرانی و تأثیر آن بر سرنوشت توسعه ملی می‌شود، بخش مهمی از موضوع به صورت طبیعی معطوف به نظام دیوان‌سالاری یک کشور به عنوان بازوی اجرایی دولت و سیاست‌های کلان آن می‌شود. از این‌رو در مباحث نوین توسعه‌ای، بحث کیفیت بوروکراسی و ارزیابی کارایی آن، جایگاه فوق‌العاده‌ای دارد.

پرداختن به نقش بوروکراسی در فرایند توسعه، آسیب‌شناسی آن و ارائه راهبردهای اصلاحی برای آن، از چشم‌اندازهای نظری مختلفی قابل انجام است. تحلیل نهادگرایی از نظام بوروکراسی، یکی از رویکردهایی است که هر چند سابقه زیادی در تحلیل‌های اجتماعی ندارد، بی‌تردید یکی از مهم‌ترین رویکردهای متأخر محسوب می‌شود. اگر نهاد را قواعد رسمی و غیر رسمی، رویه‌هایی برای انطباق با محیط و کردارهای عملیاتی استاندارد که روابط میان افراد را درون یک مجموعه سامان می‌دهد (Hall, 1996: 938) بدانیم، می‌توان گفت که انسان‌ها همه‌جا در دنیایی از نهادها زندگی و کار می‌کنند. به

جهت گستردگی نهادها و زیست‌ها درون آنها، فرصت‌ها و چشم‌انداز آینده‌ها نیز عمیقاً به نهادهای موجود و نحوه عملکرد آنها بستگی دارد (سن، ۱۳۸۳: ۲).

نظام بوروکراسی، مجموعه‌ای از مهم‌ترین نهادهایی را تشکیل می‌دهد که تعیین‌کننده کیفیت عملکرد دولت در زمینه اهداف کلان اجتماعی است. از این نظر، نظام بوروکراسی و دیوان‌سالاری، مجموعه‌ای از نهادهای سرنوشت‌ساز را در بر گرفته است. این نظام و نهادهای تعریف‌شده آن به شکل قواعد رسمی و غیر رسمی، امکان‌ها و محدودیت‌هایی را به وجود می‌آورند که تعیین‌کننده روند توسعه کشور است. نهادگرایی به عنوان الگوی تحلیلی، مزیت‌هایی دارد که می‌تواند در شناسایی مؤلفه‌های کارآمدی دیوان‌سالاری مؤثر باشد.

رویکرد نهادگرایانه اولاً شاخص‌هایی روشن برای ارزیابی و آسیب‌شناسی دیوان‌سالاری ایرانی ارائه می‌کند و از سوی دیگر به ما کمک می‌کند تا نسبت میان عملکرد نظام دیوان‌سالاری با عملکرد سایر قسمت‌ها و نهادهای دولت را بسنجیم. در این مقاله به چارچوب‌های اصلی بحث نهادگرایان درباره نظام بوروکراسی خواهیم پرداخت و نشان خواهیم داد که این رویکرد، مجموعه‌ای از شاخص‌ها برای ارزیابی کیفیت کلیت بوروکراسی و آسیب‌های آن و تحلیل چگونگی تأثیر آن بر حوزه‌های دیگر ارائه می‌دهد.

نهادگرایی در دو روایت: کلاسیک و جدید

از چشم‌انداز تاریخی، نهادگرایی به دو دسته کلی نهادگرایی کلاسیک و نهادگرایی جدید تقسیم می‌شود. نهادگرایی کلاسیک به دسته‌ای از مطالعات در حوزه سیاست، اقتصاد و جامعه‌شناسی اشاره دارد که از حدود دهه سوم قرن ۱۹، در انگلستان، فرانسه و آلمان آغاز و در پایان قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰، به الگوی اصلی تحلیل در حوزه‌های سیاست و اقتصاد بدل شد. علم سیاست در قدم‌های نخست خود، دانشی معطوف به مطالعه نهادهای حکومت و نحوه طراحی نهادهای سیاسی کشور بود. در رویکرد نهادگرایان کلاسیک، اقتصاد و عملکردهای اقتصادی در متن شبکه‌ای از نهادهای فرهنگی (از جمله هنجارها، عادت‌ها و رویه‌ها) و سیاسی (نهادهای قدرت) عمل می‌کند.

به باور آنها، نهادها مقولاتی تکوینی و تکاملی هستند که در هر جامعه، شکل خاصی دارند. از این رو نهادگرایان کلاسیک بر تفاوت میان کشورها و راه‌حل‌های خاص هر کشور تأکید می‌کردند (کاظمی، ۱۳۹۲: ۱۲-۱۳).

برخلاف رویکردهای کلاسیک که بیشتر در حد کلیات و تحلیل کلی تأثیرات نهادها بر عرصه سیاسی و اقتصادی باقی ماندند، نحله‌های متنوع نهادگرایی جدید در حوزه‌های مختلف به‌ویژه در سیاست و اقتصاد به ارائه تحلیل‌های عمیقی از انواع و اشکال مختلف نهادها و نحوه تأثیرگذاری این نهادها بر کنش‌ها و نتایج آنها دست زده‌اند که دیگر الگوهای تبیینی به آنها بی‌توجه بودند. تأکید بر نقش تعیین‌کننده نهادها به عنوان یک متغیر مستقل بر فرآیند و نتایج کنش‌های اجتماعی و سیاسی، نقش نهادها در زایش بازیگران جدید، نقش نهادهای میانجی در شکل دادن به استراتژی‌های سیاسی کنشگران، نقش نهادها در توزیع قدرت، ارزش‌ها و اطلاعات در سطح اجتماعی، تأکید بر نقش کیفیت نهادها در موفقیت یا شکست سیاست‌ها، مسیری که نهادها به روابط قدرت میان گروه‌های رقیب در جامعه شکل می‌دهند و به‌ویژه تأکید بر فرآیند سیاست و تصمیم‌گیری سیاسی درون نهادها، از جمله نوآوری‌های مهمی است که نظریه‌های نهادگرایی جدید در حوزه تحلیل در پی داشته است (همان).

با این حال نهادگرایی کلاسیک هنوز هم بر مطالعات نهادی تأثیرگذار است. تحلیل نهادگرایی کلاسیک از تنظیم‌های نهادی و تأثیر آنها بر سیاست و سامان جوامع، هنوز هم در برخی تحلیل‌های مربوط به مطالعات قانون اساسی و اداره امور عمومی استفاده می‌شود. نهادگرایی جدید نیز مهم‌ترین وجوه تحلیلی نهادگرایی کلاسیک را حفظ کرده است. به عبارت دیگر، علی‌رغم نوآوری‌های نهادگرایی جدید، هر دو دسته نهادگرایی دارای شباهت‌های بسیاری هستند (Hirsch, 1997: 410).

نهادگرایی به‌ویژه در روایت کلاسیک، رویکردی در مقابل رویکرد مسلط در اقتصاد بوده است. نقد اصلی هر دو روایت نهادگرایی (هم کلاسیک و هم جدید) بر نظریه مرسوم در اقتصاد (نظریه مطلوبیت‌گرایی) این بود که آنها چنین فرض می‌کردند که سلوک اقتصادی، تحت تسلط دو نیرو و انگیزه متضاد است؛ نیروهایی که تصور می‌شد می‌توان آنها را برحسب واحدهای پولی اندازه‌گیری کرد. یک طرف این نیروها و انگیزه‌ها برحسب خواسته‌های انسانی بیان می‌شود و نمود آن در منحنی تقاضا تجلی می‌یابد. در

سوی دیگر، تلاش‌های انسانی قرار دارد که نمود آن در منحنی عرضه بازتاب می‌یابد. در اقتصاد مرسوم تلاش می‌شد بر اساس این چارچوب عرضه و تقاضا (خواسته‌ها و تلاش‌ها) که کاملاً مبتنی بر محاسبات عقلانی است، چگونگی تعیین ارزش و قیمت کالاها تبیین شود (مشهدی احمد و متوسلی، ۱۳۹۰: ۷).

نهادگرایان چنین رویکردهایی را نگاهی تقلیل‌گرایانه به پدیده‌های اجتماعی می‌دانند و تلاش دارند تا مقولاتی چون فرهنگ و ارزش‌ها، سرمایه اجتماعی و حقوق اجتماعی و اقتصادی را نیز به تحلیل اقتصادی اضافه کنند. از این نظر، هرگونه اصلاح در حوزه‌های مختلف سیاسی - اداری و اقتصادی تنها امری منحصر به عرضه و تقاضا نیست، بلکه باید با در نظر گرفتن چارچوب‌های نهادی طراحی و به اجرا گذاشته شود.

نهادگرایی در معنای عام آن، شامل دو حوزه وسیع و مکمل است. تمرکز حوزه اول بر حقوق مالکیت و نقش شرکت‌ها و سازمان‌ها در جهت کاستن از هزینه‌های مبادله است. حوزه دیگر، تأکید بر نقش دولت در ایجاد نظم و کنترل بیدادگری و همچنین نقش نهادها در جهت محدود کردن دولت در استفاده از قدرتش در مصادره کردن اموال و استثمار افراد است (بیدالله خانی، ۱۳۹۱: ۱۱۲). در این فصل، علی‌رغم در نظر گرفتن هر دو معنای عام نهادگرایی، معنای دوم که در آن به نقش دولت در نظم‌بخشی اجتماعی و توسعه‌گرایی اقتصادی توجه شده، مدنظر قرار دارد.

نهادگرایی و مطالعات توسعه: نظام حکمرانی و تنگناهای توسعه

«نهادگرایی، رویکردی محبوب در مطالعات توسعه است. استدلال اصلی این رویکرد در ساده‌ترین شکل آن این است: «خصلت، کیفیت و ویژگی‌های نهادهای هر کشور، توسعه را در کشوری ممکن و در کشوری دیگر ناممکن می‌کند». رهیافت نهادگرایی، عملکرد اقتصادی را محصول تأثیر آن دسته از متغیرهای نهادی می‌داند که کنش‌های بازیگران را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به عبارت دیگر اگر فرایندهای توسعه‌ای در هر کشور محصول کنش‌های فردی و جمعی افراد یک جامعه است، این کنش‌ها تحت تأثیر زیاد نهادهایی هستند که چارچوب و قواعد بازی را در یک کشور شکل می‌دهند. به این

ترتیب این قواعد و چارچوب‌های نهادی می‌توانند به کنش‌های بازیگران در حوزه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، سویه‌ای توسعه‌ای یا ضد توسعه‌ای بدهند.

همان‌طور که گفته شد، نهادها قواعد بازی هستند که بر کنش بازیگران مسلط است؛ مانند قواعدی که بر بازی فوتبال مسلط است. آنها کنش بازیگران را محدود می‌کنند، ولی در عین حال بازی بدون آنها ممکن نیست. موضوع مهم در نهادگرایی آن است که بدانیم نهادها تنها محدود به مجموعه‌ای از سازمان‌های بزرگ و آشنا نیستند. نهادها شامل انواع متغیرهای جهت‌دهنده به رفتار انسان‌ها می‌شود. متغیرهایی که از ذهنی‌ترین قواعد رفتاری مانند هنجارها و قواعد رفتاری، رسوم، رویه‌های حاکم بر رفتار عمومی، تا سازمان‌های غیر رسمی مانند خانواده و نهادهای مدنی، بنگاه‌ها، قوانین رسمی و غیر رسمی و در نهایت سازمان‌های بزرگ اقتصادی و سیاسی و اجتماعی را شامل می‌شوند. با توجه به انواع مختلف نهادهای مورد توجه نهادگرایان، برای فهم توسعه یا توسعه‌نیافتگی کشورها، همان‌قدر که نیاز به دانش اقتصاد است، آگاهی از تاریخ، مردم‌شناسی، روان‌شناسی، فلسفه و جامعه‌شناسی نیز ضرورت دارد» (کلارک، ۱۳۸۹: ۱۲۵).

طبعاً هر نهادگرایی در تحلیل پدیده‌های اجتماعی و از جمله متغیرهای مؤثر بر توسعه و عقب‌ماندگی کشورها می‌تواند تمرکز مطالعاتی خود را به دسته‌ای از نهادها و تأثیر آنها بر عملکرد توسعه‌ای کشورها بگذارد. تمرکز ما در این متن بر دسته‌ای از نهادهای رسمی و قابل مشاهده و شناسایی خواهد بود که به عنوان بازوری اصلی اجرای سیاست‌های توسعه‌ای عمل می‌کند. طبعاً سایر نهادها از دایره مطالعه ما خارج خواهند بود و تنها از منظر ارتباطی که با این دسته از نهادها دارند، مورد توجه قرار خواهند گرفت.

مطالعات بسیاری درباره تأثیر کیفیت نهادی بر رشد و توسعه اقتصادی کشورها انجام شده است. تحقیقات داگلاس نورث^۱ (۱۹۸۱، ۱۹۹۰)، اولسون^۲ (۱۹۸۲)، روزنبرگ^۳ و بیردزل^۴ (۱۹۸۶)، ایسترلی^۵ (۲۰۰۱)، رودریک^۶ (۲۰۰۳)، عجم اوغلو^۷ و همکاران

1. Douglass North
2. Olson
3. Rosenberg
4. Birdzell
5. Easterly
6. Rodrik
7. Acemoglu

(۲۰۰۱، ۲۰۰۲، ۲۰۰۵)، دلار^۱ و کرای^۲ (۲۰۰۳)، ایسترلی و لوین^۳ (۲۰۰۳) و رولاند^۴ رولاند^۴ (۲۰۰۷) نشان می‌دهد که نهادها و کیفیت نهادی، عامل اصلی توسعه اقتصادی هستند (Wessling, 2014: 21).

چاندا^۵ و پوترمان^۶ نیز در تحقیق خود روی صد کشور به این نتیجه رسیده‌اند که میان رشد اقتصادی، سطح سرانه تولید ناخالص داخلی و ظرفیت نهادها طی سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۹۵ ارتباط وجود دارد (Lange & Rueschemeyer, 2005: 243). گسترش توجه به نهادها در مطالعات توسعه تا حدی است که در سال‌های اخیر علاوه بر مراکز علمی، نهادهای سیاست‌گذاری مانند بانک جهانی نیز به بحث نهادها، توجه ویژه‌ای داشته‌اند (متوسلی و نیکونسبتی، ۱۳۹۰: ۵۲). با این حال هرچند ادبیات رو به رشدی درباره توسعه نهادی و اصلاحات نهادی در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، هنوز درباره این موضوع که کدام عناصر نهادی برای پیشرفت اقتصادی حیاتی محسوب می‌شوند، اجماع نظری وجود ندارد (پیچ و جلدز، ۱۳۸۳: ۳۵).

در بخشی از ادبیات نهادگرایی، این بحث مطرح می‌شود که در میان نهادهای مهم برای توسعه، نهادهای سیاسی و اداری جامعه در ذیل مفهوم نظام حکمرانی تعیین می‌کنند که یک کشور از ظرفیت یا توان لازم برای تحقق اهداف توسعه برخوردار است، یا دچار تنگناهای نهادی در این زمینه است. مفهوم «حکمرانی»^۷ بیشتر در اشاره به اصلاحاتی به کار می‌رود که در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در بخش عمومی و نهادهای دولتی انجام گرفت. این اصلاحات در بخش عمومی و دولتی، به دگرگونی از یک بوروکراسی به شدت متمرکز و سلسله‌مراتبی به بوروکراسی کمتر متمرکز و کمک‌کننده به بخش خصوصی و نهادهای بازاری منجر شد. چنین گفته می‌شد که دولت به معنای عام آن، وابسته به نهادها و سازمان‌هایی است که نظام حکمرانی را عملیاتی می‌کنند. این نهادها و سازمان‌ها، اهداف دولت را محقق، سیاست‌های دولت را تنظیم و اجرا و الگویی از

1. Dollar
2. Kraay
3. Levine
4. Roland
5. Chanda
6. Putterman
7. Governance

۱۸۰ / پژوهش پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————
حاکمیت دولتی را در جامعه اجرا می‌کنند (Bevir, 2007: 364). همین نهادها هستند که
سرنوشت توسعه کشورها را رقم می‌زنند.

عجم اوغلو (۲۰۰۸) معتقد است که در مباحث رشد و توسعه، واژه حکمرانی بیانگر
مجموعه‌ای از نهادهاست که توسعه، به کیفیت آنها بستگی دارد. به اعتقاد وی، حکمرانی
دربرگیرنده نهادهای سیاسی جامعه (فرآیند تصمیم‌گیری جمعی و کنترل
سیاست‌مداران، گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند سیاسی و اقتصادی)، ظرفیت دولت (قابلیت
دولت در تأمین کالاهای عمومی در بخش‌های مختلف کشور) و تنظیم نهادهای
اقتصادی (چگونگی دخالت دولت در تشویق یا عدم تشویق فعالیت‌های اقتصادی از
طریق کنشگران مختلف) است (نیکونسبتی، ۱۳۹۰: ۱۳۶).

به نظر عجم اوغلو و رابینسون، آنچه توسعه یک جامعه را ممکن و توسعه جامعه
دیگری را ناممکن می‌کند، نهادهای فراگیر در جامعه اول و نهادهای بهره‌کش در دومی
است. اگر نهادهای یک جامعه، فراگیر باشد، بدین معنا که راه ورود عموم به قدرت
سیاسی و فعالیت اقتصادی باز باشد، آن جامعه راه رشد اقتصادی و سعادت را خواهد
پیمود و برعکس اگر این مزایا در اختیار نخبگان خاصی باشد و راه ورود عموم به قدرت
سیاسی و فعالیت اقتصادی بسته شود، به معنای آن است که نهادهای بهره‌کش بر آن
جامعه مسلط هستند و آن جامعه، به راه تهیدستی و توسعه‌نیافتگی خواهد افتاد (عجم
اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۲: ۱۵).

چپیا نیز معتقد است که واژه حکمرانی برای بحث درباره دو موضوع مرتبط استفاده
می‌شود: نخست، همه جنبه‌های شیوه اداره یک ملت که نهادها، سیاست‌ها، قوانین،
مقررات، فرآیندها و سازوکارهای نظارتی را شامل می‌شود و دیگر، مجموعه فرهنگ و
ایدئولوژی مرتبط با حکمرانی یعنی ارزش‌ها، فرهنگ، سنت‌ها و ایدئولوژی‌هایی که در
حوزه حکمرانی وجود دارد (نیکونسبتی، ۱۳۹۰: ۱۳۷). این دو بُعد، تشکیل‌دهنده نظام
حکمرانی و تعیین‌کننده امکان‌های رشد و توسعه اقتصادی یک کشور هستند.

نظام حکمرانی در رابطه با جامعه و محیط بین‌المللی، از طریق ساختارهای اعمال
حاکمیت عینیت پیدا می‌کند. ساختار این نظام، ترکیبی از نهادهایی است که در
سطحی تحلیلی، در حوزه اختیارات دارای تمایز و تفاوت، ولی در عین حال به صورتی
نظام‌مند با یکدیگر، رابطه متقابل دارند. کارآمدی دولت و جهت‌گیری آن در راستای

توسعه، بیشتر نتیجه کارآمدی این ساختارها و نهادها و برعکس ناکارآمدی دولت، نشانی از ناکارآمدی این ساختارها و نهادهاست (ر.ک: میرسپاسی، ۱۳۷۸).

در بحث‌های داگلاس نورث نیز به اهمیت نقش نهادها در توسعه توجه شده است. او بر این باور است که تنها با تغییرات نهادی به سمت نهادهای بازتر است که یک کشور می‌تواند عملکرد اقتصادی خود را بهبود دهد (ر.ک: نورث، ۱۳۷۷). این تغییرات نهادی باید باعث گذار دولت‌ها از دولت طبیعی^۱ به نظم دسترسی باز شود. نظم دسترسی باز با رقابت سیاسی و اقتصادی شناخته می‌شود. برعکس، دولت طبیعی تلاش می‌کند تا دسترسی به مواضع قدرت درون نظام‌های سیاسی، اقتصادی و دینی را به شدت محدود کند و فقط فرادستان از امتیازهای اقتصادی و سیاسی محدود برخوردار شوند. به نظر نورث، دولت‌های طبیعی با نهادهای بسته و محدودکننده نمی‌توانند توسعه را محقق کنند. با این حال دگرگونی نهادی با هدف گذار از دولت طبیعی به نظم دسترسی باز، بسیار دشوار است (Menard & Shirley, 2014: 22).

در ادبیات بحث رابطه دولت و توسعه، مفهوم «دولت توسعه‌گرا»^۲ یکی از مهم‌ترین کلیدواژه‌ها بوده است. تعریف آنها از دولت مدرن و در مرحله بعد، دولت مدرنی که گرایش‌های توسعه‌ای دارد، دولت در تعبیر وبری کلمه است (دارای انحصار کاربرد مشروع زور، صاحب اقتدار، حاکم بر محدوده سرزمینی خاص). این دولت بدین جهت «توسعه‌گرا» نامیده می‌شود که بسیج‌کننده امکانات کشور در جهت توسعه ملی است. اصطلاح دولت توسعه‌گرا را برای اولین بار، چالمرز جانسون برای تحلیل توسعه ژاپن و نقش وزارت صنعت و بازرگانی بین‌المللی (می‌تی^۳) مطرح کرد (Johnson, 1999: 32). منظور نظریه‌پردازان دولت مدرن توسعه‌گرا از مقوله «انحصار مشروع تمامی اقتدارها در محدوده سرزمینی خاص» این است که چنین انحصار قدرت و اعمال آن (در شکل قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری و...) از طریق دو نهاد صورت می‌گیرد: از طریق بوروکراسی (در پژوهش جانسون، وزارت می‌تی در ژاپن) و به وسیله نیروهای نظامی. در تعریف آنها، بوروکراسی و ساختارهای نظامی و نخبگان حاکم، اغلب به گونه‌ای

1. Natural State
2. Developmental State
3. MITI

۱۸۲ / پژوهش پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————

جالب توجه، الگوهای رفتاری استاندارد شده‌ای را باز تولید می‌کنند. در تعریف کلاسیک از بوروکراسی و ساختارهای نظامی دولت مدرن، این ساختارها نهادهایی با سلسله‌مراتب منظم و اهداف مشخص تعریف می‌شود که برای تحقق برخی اهداف ابزاری مشخص، هدف گذاری شده‌اند. تردیدی نیست که چنین آرمانی در هیچ‌جایی تحقق نیافته است. اما واقعیت موجود در کشورهای کمتر توسعه یافته نشان می‌دهد که استقرار معیوب ساختارهای دولتی و ضعف شدید نظام حکمرانی و نهادهای موجود در چنین کشورهایی باعث نفوذ و نقش‌آفرینی شدید الگوها و هنجارهای رفتاری قبیله‌ای و مخرب در سازمان‌های به ظاهر مدرن شده است. مهم‌ترین این نوع الگوها، شدت وجود مناسبت‌های رابطه‌مند به جای ضابطه‌مند در سازمان این دولت‌هاست. سازمان توسعه‌گرا بر انحلال این روابط ناکارآمد ساز تأکید دارد، در حالی که در این کشورها، روابط مبتنی بر پیروسالاری، جانشین شایسته‌سالاری شده است و همین، ماهیتی فسادآمیز و به شدت ناکارآمد به ساختارهای دولتی داده است (ر.ک: برگر و دیگران، ۱۳۸۱). از این نظر اصلاح نظام بوروکراسی، بخش مهمی از دگرگونی نهادی در کشورهای در حال توسعه با هدف استقرار دولت توسعه‌گرا و در نتیجه، رفع تنگناهای توسعه ملی محسوب می‌شود.

پیتر ایوانز نیز بر این اساس به سه نوع دولت اشاره می‌کند: دولت یغماگر (زئیر)، دولت توسعه‌گرا (ژاپن، کره و تایوان) و دولت میانه (هندوستان و برزیل). مهم‌ترین معیار او برای این تقسیم‌بندی، تفاوت سازمان درونی دولت و نوع رابطه دولت (بوروکراسی) با جامعه بوده است. به نظر او، دولت یغماگر می‌تواند منابع را از جامعه استخراج و تصرف کند. با این حال همین دولت، ناتوان از آن است که اقتصاد و ساختار اجتماعی تحت حکومتش را متحول سازد (ایوانز، ۱۳۸۰: ۹۶). دولت یغماگر علی‌رغم قوت نیروهای نظامی‌اش در سرکوب جامعه، دارای نظام بوروکراسی به شدت متزلزل و ناتوان از طرح‌ریزی پروژه‌ای مشترک با گروه‌های اجتماعی و تحول است.

در مقابل، مقامات بوروکراسی در دولت توسعه‌گرا، مشابه آنچه وبر گفته بود، دنباله‌روی مسیرهای کاری درازمدت است و مطابق قوانین و هنجارهای جاافتاده عمل می‌کند و بیشینه‌سازی فردی عموماً از راه تطابق با قواعد بوروکراتیک محقق می‌شود. بوروکراسی دولت توسعه‌گرا، با جذب شایسته‌ترین دانش‌آموختگان دانشگاه‌های برتر،

شایسته‌سالاری را به خوبی عملیاتی می‌کند. شبکه‌های غیر رسمی (مثلاً روابط میان هم‌دوره‌ای‌ها در دانشگاه) نیز بوروکراسی را از لحاظ درونی یکپارچه می‌کند (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۰۱). دیوان‌سالاری دولت توسعه‌گرا از طریق ارتباط نهادینه با بخش‌های مولد جامعه، پروژه‌های مشترک را طراحی و اجرا می‌کند. دولت میانه نیز خصیلتی مختلط دارد: ترکیبی از برخی ویژگی‌های دولت یغماگر و دولت توسعه‌گرا. میزان یکپارچگی گروهی درون نظام دیوان‌سالاری دولت میانه، کم است، اما این دیوان‌سالاری از توان نسبی برای طراحی برخی پروژه‌های مشترک با بخش‌های مولد جامعه برخوردار است (همان: ۱۱۶-۱۱۷).

علاوه بر موارد یادشده، مجموعه سازمان‌ها و ساختارهای دولتی در کشورهای در حال توسعه، رابطه‌ای غیر سازنده و تخریبی با یکدیگر دارند. گفته شد که سازمان‌های دولتی مدرن، در عین آنکه باید با هم روابط متقابل داشته باشند، باید بتوانند حوزه‌های اختیارات و اعمال قدرت خود را به صورتی نظام‌مند از یکدیگر تفکیک کنند. در مجموعه سازمان‌های دولتی کشورهای در حال توسعه، روابط متقابل سازنده و انفکاک (جدایی) ساختاری، معنای چندانی ندارد. قوانین دست و پاگیر روزافزون، درهم‌تنیدگی بی‌حساب و کتاب اختیارات، دخالت بی‌جای نهادها در فعالیت یکدیگر، تقسیم وظایف ناکارآمد، ناتوانی در انطباق با نیازهای جدید، فساد روزافزون و... مجموعه ساختارهای دولتی را به نهادهایی ناکارآمد مبدل کرده است که نه تنها به تحقق توسعه در کشور کمکی نکرده‌اند، بلکه ظرفیت دولت‌های این جوامع را به شدت کاهش داده است.

نهادگرایی و ظرفیت دولت

مهم‌ترین بُعد نظام حکمرانی برای توسعه یک کشور، ظرفیت دولت^۱ است. منظور از ظرفیت دولت، توانایی سیاست‌گذاران دولتی برای تحقق اهداف است (Weiss, 1998: 5). عوامل نهادی در کاهش یا افزایش ظرفیت دولت، نقش مهمی برعهده دارند. نگاهی به ادبیات گسترده حوزه ظرفیت دولت نشان می‌دهد که بحث‌های بسیاری درباره عوامل تعیین‌کننده در میزان ظرفیت دولت و متغیرهایی انجام شده است که نقش واسط در میزان ظرفیت دولت دارند. در این میان، برخی از اندیشمندان (ر.ک: ایوانز، ۱۳۸۰ و Weiss,

1. State Capacity

(۱۹۹۸) به عوامل نهادی تأثیرگذار بر ظرفیت دولت پرداخته‌اند. اولین موضوع دربارهٔ ظرفیت دولت از چشم‌انداز نهادی، میزان خودمختاری و اقتدار دولت است. در اینجا، بحث اصلی مربوط به کیفیت نظام بوروکراسی و دیوان‌سالاری است. الگوی مطلوب، نظام بوروکراسی‌ای است که بتواند برای دولت، ظرفیت‌سازی کند. از این‌رو این نظام دیوان‌سالاری طبعاً باید دارای ویژگی‌های خاصی باشد.

پیتر ایوانز، الگوی «خودمختاری متکی به جامعه»^۱ را الگویی ظرفیت‌ساز برای دولت و مهم‌ترین ابزار برای توسعه می‌داند. به نظر او، سازمان درونی دولت‌های توسعه‌گرا به دیوان‌سالاری وبری نزدیک است. شایسته‌سالاری قوی و پاداش‌های شغلی درازمدت باعث ایجاد مسئولیت و حس همبستگی سازمانی می‌شود. همبستگی سازمانی باعث می‌شود تا چنین دستگاه‌هایی دارای نوع خاصی از «خودگردانی» باشند. اما نظام بوروکراسی در عین حال برخلاف آنچه وبر می‌گوید، از جامعه جدا نیفتاده است. چنین دولت‌هایی درون مناسبات اجتماعی نیرومندی قرار می‌گیرند که آنها را به جامعه پیوند می‌زند و مجراهایی نهادینه برای مذاکرهٔ مستمر و مجدد دربارهٔ اهداف و خط‌مشی‌ها مهیا می‌کند. هیچ‌یک از دو طرف این آموزه به تنهایی کارساز نیستند. دولتی که فقط خودگردان است، فاقد منابع آگاهی است و نمی‌تواند بر اجرای خصوصی و نامتمرکز توسعه متکی باشد. از طرف دیگر، اگر شبکه‌های ارتباط متراکم باشد و ساختار درونی قوی‌ای وجود نداشته باشد، دولت نمی‌تواند مسائل مربوط به «اقدام جمعی» را حل کند و از منافع فردی هم‌تایان خصوصی‌اش فراتر برود (ایوانز، ۱۳۸۰: ۴۵-۴۶).

به عبارت دیگر، دولتی که دارای نظام دیوان‌سالاری باشد و این نظام دیوان‌سالاری نتواند از فشارهای توده‌ای فراتر رود و بدین ترتیب مدام در معرض تقاضاهای این یا آن گروه برای توزیع بیشتر ثروت یا دیگر خواست‌ها قرار گیرد، ظرفیت کافی برای تحقق اهداف ملی نخواهد داشت. در مقابل دولتی که دارای نظام دیوان‌سالاری بریده از جامعه باشد، با فقدان مشروعیت مواجه بوده و ظرفیت طرح‌ریزی و اجرای برنامه‌های کلان را نخواهد داشت. بدین معنا، دولتی دارای ظرفیت است که نظام دیوان‌سالاری آن، هم خودگردان و هم متکی به جامعه باشد.

ظرفیت دولت همچنین به وجود نظام بوروکراسی‌ای وابسته است که در آن، رهبران دولت و سیاست‌گذاران بتوانند نیازهای جامعه را تشخیص داده، با ارتباط نهادینه‌شده با گروه‌های مؤثر و مولد جامعه، این نیازها را در ابتدا به برنامه‌های مدون تبدیل و سپس آنها را اجرا کنند. به عنوان مثال، دولت سنگاپور برای طراحی استراتژی‌های توسعه صنعتی این کشور، اغلب از مدیران ارشد شرکت‌های بزرگ صادراتی این کشور دعوت می‌کند تا با برگزاری سلسله‌ای از جلسات منظم و برنامه‌ریزی‌شده، نظرهای خود را درباره سیاست‌های پیشنهادی دولت به صورت مکتوب اعلام کنند. دولت سنگاپور، ابتدا آن دسته از سیاست‌های دولتی را که درباره آن اجماع نظر وجود دارد، به عنوان سیاست قطعی مدنظر قرار می‌دهد. سپس آن دسته از سیاست‌هایی را که به نظر دولت، مناسب اما به نظر اغلب مدیران ارشد بخش خصوصی، سیاست‌هایی نادرست محسوب می‌شوند، طبق نظر مورد اجماع آن مدیران تعدیل می‌کند (Wai-Chung Yeung, 2005: 91-92).

وجود این ظرفیت نهادی برای همکاری قوی دولت - جامعه یا آنچه ویز آن را «وابستگی متقابل کنترل‌شده» می‌نامد، هم به ظرفیت سازمانی - نهادی دولت وابسته است و هم به ظرفیت انجمنی گروه‌های مهم اقتصادی و اجتماعی بستگی دارد (Weiss, 1998: 109). اهمیت بوروکراسی در تعیین میزان ظرفیت دولت باعث شده تا اصلاح نظام بوروکراسی به هدف اصلی استراتژی تقویت ظرفیت دولت تبدیل شود.

نهادگرایی و اصلاح دیوان‌سالاری: اهمیت کیفیت و کارآمدی در دیوان‌سالاری

به اعتقاد نورث، اگر نهادها را قواعد بازی در نظر بگیریم، افراد، گروه‌ها و فعالان اجتماعی و اقتصادی (اعم از افراد یا بنگاه‌ها و...) بازیگران خواهند بود. به نظر وی بازیگران، افراد یا مجموعه‌ای از افراد هستند که حول هدف مشترکی برای دستیابی به اهداف معینی متحد شده‌اند و در پی کسب سود و حداکثر سود خود هستند. در این وضعیت، نحوه رفتار و استراتژی رفتاری این بازیگران تحت تأثیر زیاد آرایش نهادهای مسلط بر صحنه بازی خواهد بود. به عبارت دیگر اگر چارچوب نهادی، برای دزدی و فعالیت‌های خلاف پاداش دهد، استراتژی بازیگران در جهت تحقق نفع خود در جهت

خلاف‌کاری و دزدی سامان می‌یابد و اگر چارچوب نهادی به فعالیت‌های تولیدی پاداش دهد، بازیگرانی به وجود می‌آیند که فعالیت‌های مولد و تولیدی را ترویج می‌کنند (متوسلی و نیکونسبتی، ۱۳۹۰: ۵۹). از این‌رو اگر بوروکراسی و دیوان‌سالاری را شامل مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌ها بدانیم، اصلاح نظام دیوان‌سالاری به معنای اصلاح نهادهای قاعده‌ساز و سازمان‌های اجراکننده است که نتیجه این اصلاح قرار است عملکرد این نهادها را در جهتی سوق دهد که این نهادها به جای تولید انگیزه‌های ضد توسعه‌ای، انگیزه‌ها و رفتارهای توسعه‌ای در بازیگران ایجاد کنند.

از این نظر، مارش و اولسن بر این باورند که بوروکراسی و دیوان‌سالاری، عرصه‌ای برای نیروهای اجتماعی متعارض است. دیوان‌سالاری همچنین مجموعه‌هایی از رویه‌ها و ساختارهای عملیاتی استاندارد نیز هست که منافع را تعریف و از آنها دفاع می‌کند. مطابق این تحلیل، دیوان‌سالاری در وجه نهادی خود، با تأثیرگذاری بر منافع و انگیزه‌های کنشگران اجتماعی، رفتار آنها را در جهت خاصی هدایت می‌کند. اقداماتی که نظام دیوان‌سالاری انجام داده، باعث دگرگونی شیوه‌های توزیع منابع، منافع و قواعد سیاسی می‌گردد و این کار با خلق بازیگران جدید و هویت‌های جدید ارائه معیار موفقیت و شکست بازیگران، ایجاد قواعدی برای رفتار مناسب و برخوردار ساختن برخی افراد بیش از دیگران و دیگر منابع انجام می‌شود (کاظمی، ۱۳۹۲: ۱۳). اگر این قواعد، جهت‌گیری‌های توسعه‌ای داشته باشند و به رفتارهای موافق توسعه کشور انگیزه بدهند و اگر سازمان‌های بوروکراتیک بتوانند به خوبی قواعد را اجرایی کنند، نظام دیوان‌سالاری، نظامی کارآمد برای منافع عمومی خواهد بود.

بسیاری از جامعه‌شناسان به دیوان‌سالاری به‌گونه‌ای متفاوت از کاغذبازی، ناکارایی و اتلاف منابع نگریده‌اند. از نظر آنان، بوروکراسی و دیوان‌سالاری یک الگوی دقت، نظم و مدیریت کارآمد است و در واقع کارآمدترین شکل سازمانی است که انسان‌ها ابداع کرده‌اند (خانی، ۱۳۷۹: ۱۲۶). بوروکراسی همچنان که وبر گفته است، متضمن سلسله‌مراتب روشن، اقتدار، قوانین و مقررات مکتوب حاکم بر رفتار مقامات اداری و جدایی وظایف نظام اداری از سازمان و زندگی او در خارج از سازمان است. تقریباً در همه نظریه‌های مربوط به نظام دیوان‌سالاری، کارآمدی مهم‌ترین رکن این نظام محسوب می‌شود. کارآمدی نظام دیوان‌سالاری مبتنی بر چهار پایه سرعت، دقت، صحت و

حسابگری است و هیچ‌یک از اینها جز در مجموعه‌ای که اصول و ملاک‌های یک نظام کارآمد بر آنها حاکم باشد، قابل تحقق نیست (گیدنز، ۱۳۷۴: ۲۹۸-۳۰۶).

کارآمدی دیوان‌سالاری وابسته به کیفیت دیوان‌سالاری است که از یک نظر، بستگی به اثربخشی خدمات اداری، استقلال از فشارهای سیاسی و اعتبار تعهد نظام دیوان‌سالاری به اجرای دقیق سیاست‌های اعلام‌شده دارد (Quah, 2010: 238). پژوهش‌های بسیاری درباره تأثیر کیفیت بوروکراسی و دیوان‌سالاری بر رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه انجام شده است. برای مثال تحقیقات آرون^۱ (۲۰۰۰) نشان می‌دهد که کیفیت دیوان‌سالاری و کیفیت نهادهای بوروکراتیک بر رشد اقتصادی تأثیر زیادی دارد؛ به طوری که با کاهش کیفیت بوروکراسی در هر کشور، رشد اقتصادی واقعی نیز با یک فاصله کوتاه زمانی کاهش می‌یابد. این نتایج را پژوهشگران دیگر (مانند: Rodrik, 2000; Borner et al., 2004) نیز تأیید کرده‌اند (Van DeWalle, 2005: 11-12).

در سایه شناختی که از اهمیت دیوان‌سالاری در موفقیت و شکست تلاش‌های توسعه‌ای کشورها حاصل شده است، در سال‌های اخیر تلاش شده تا شاخص‌هایی برای ارزیابی کیفیت دیوان‌سالاری‌ها ایجاد شود تا بر اساس آنها امکان بررسی نظام‌مند دیوان‌سالاری‌ها، آسیب‌شناسی آنها و در نهایت اصلاح آنها فراهم آید. این نکته از لحاظ روشی بدیهی است که هر نوع شاخص‌سازی برای ارزیابی، تابعی از الگوی نظری گزینش شده از سوی پژوهشگر است. نهادگرایی به عنوان یک الگوی نظری طی دو دهه گذشته، یک دسته از شاخص‌ها را برای ارزیابی و آسیب‌شناسی بوروکراسی و دیوان‌سالاری ایجاد کرده است که بسیاری از نهادها و سازمان‌های جهانی از آنها استفاده می‌کنند.

شاخص‌های ارزیابی کارآمدی نظام دیوان‌سالاری

می‌توان درباره کارآمدی و شاخص‌های آن، به موارد متعددی اشاره کرد؛ اما آنچه تاحدود زیاد بر آن اجماع نظر وجود دارد این است که اندازه‌گیری کیفیت دیوان‌سالاری و میزان کارآمدی آن به صورت عینی و مشخص، امری دشوار است. زمانی که پژوهشگران تلاش دارند تا شاخص‌های کارآمدی یک نظام دیوان‌سالاری را مشخص

1. Aron

۱۸۸ / پژوهش پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————
کنند، آنها پیوسته به دامنه وسیعی از مفاهیم رجوع می‌کنند، تا بتوانند با استفاده از این مفاهیم، بخشی از ویژگی کیفی دیوان‌سالاری را تبدیل به شاخصی کمی کنند؛ هر چند باز هم نمی‌توان به شکل دقیق و روشن، کارآمدی و کیفیت را اندازه‌گیری کرد (Van DeWalle, 2005: 16).

با این حال آنچه نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی به طور عام و نهادگرایان به طور خاص، از کارآمدی و شاخص‌های آن در نظر دارند، شاخص‌هایی است که به چارچوب‌های اصلی یک نظام دیوان‌سالاری کارآمد اشاره دارد و مهم‌ترین آنها عبارت است از:

۱- پاسخگویی: که به معنای قبول مسئولیت رسمی مدیران و سازمان‌هایشان در برابر اعمالشان است. تفکیک مؤثر وظایف و اختیارات میان بخش‌های مختلف سازمان‌های دولتی (از حکومت مرکزی و قوای سه‌گانه کشور تا سازمان‌های محلی)، پیش‌نیاز پاسخگویی است (European Commission, 2010: 54).

۲- حاکمیت قانون: حاکمیت قانون اشاره به نظامی دارد که چهار اصل جهان‌شمول زیر را مورد تأیید قرار می‌دهد (Agrast & et al., 2012):

- حکومت و کارمندان و کارگزارانش در چارچوب قانون پاسخگو هستند.
- قوانین، شفاف، منتشرشده در سطح عمومی، باثبات و منصفانه هستند و از حقوق بنیادی‌ای چون امنیت افراد و امنیت مالکیت مراقبت می‌شود.
- فرآیند تصویب، رسیدگی و اجرای قوانین، در دسترس، منصفانه و کارآمد است.
- از طریق نمایندگان قابل، اخلاقی و مستقل و افراد بی‌طرفی که به تعداد کافی وجود دارند، از منابع مناسبی برخوردارند و انعکاسی از ترکیب‌بندی اجتماعی هستند که به آنها خدمت می‌کنند، عدالت حفظ می‌شود.

این اصول از منابع بین‌المللی نشأت گرفته که به شکل گسترده‌ای در میان کشورها با نظام‌های متفاوت اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی پذیرفته شده است. برای برقراری حاکمیت قانون، سازمان‌های بوروکراسی باید در عین پاسخگویی به جامعه، از بخش خصوصی مستقل باشند (European Commission, 2010: 51). این استقلال از بخش خصوصی و دیگر بخش‌های جامعه (که باید همزمان با طراحی «پروژه‌های مشترک» با بخش‌های مولد و صنعتی محقق شود) به معنای قرار گرفتن نظام

دیوان‌سالاری در جایگاه واقعی خود و طراحی دقیق‌تر برنامه‌های توسعه‌ای خواهد بود.

۳- کنترل فساد و شفافیت: برای داشتن یک دیوان‌سالاری کارآمد، افزایش پاسخگویی حکومت، محدود کردن فساد و برانگیختن فرایندهای مشارکتی میان حکومت و منافع خصوصی در طی سیاست‌گذاری برای توسعه ضرورت دارد (لفت و یچ، ۱۳۸۵: ۱۹۲-۱۹۳). شاخص فساد، به اندازه‌ای مهم است که برخی از اندیشمندان (مانند: Mauro, 1995)، نبود فساد را مترادف با کارآمدی و کیفیت بالای نظام دیوان‌سالاری می‌دانند (Bai & Wei, 2001).

به طور کلی سه نوع فساد مورد تحلیل پژوهشگران قرار گرفته است: رشوه، نفوذ نامناسب و غیرقانونی در جهت منافع عمومی یا خصوصی و اختلاس در بودجه‌های عمومی یا اختلاس در دیگر منابع. معمولاً در گزارش‌های نهادهای بین‌المللی، این سه شکل از فساد در مورد کارمندان حکومت در قوای مجریه (شامل پلیس و نیروهای نظامی)، قضائیه و مقننه بررسی می‌شود. عامل یادشده، موقعیت‌های مختلف محتمل را که فساد - از رشوه‌های خرد تا انواع تقلب‌های بزرگ - در آنها ممکن است اتفاق بیفتد، در برمی‌گیرد. این موقعیت‌ها شامل ارائه خدمات عمومی، رویه‌های خرید کالا در سازمان‌ها و اجرای دستورالعمل‌های اداری در زمینه حفظ محیط‌زیست، نیروهای کار و مقررات مربوط به سلامتی و ایمنی و دیگر دستورالعمل‌هایی می‌شود که می‌توانند از مسیر خود منحرف شده، به فساد بینجامند (Agrast & et al., 2012).

۴- کارایی و اثربخشی: اثربخشی^۱ اغلب به عنوان توانایی و قابلیت تحقق برنامه‌ها و اهداف و نیز توانایی آنها برای ارائه خدمات مورد انتظار توسط دولت‌ها و نهادهای ذیل آن تحلیل شده است. به این معنا، اثربخشی به معنای قابلیت تحقق اهداف و اجرای تصمیمات تلقی می‌شود. طبیعی است اگر دولت و سازمان‌های آن تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بکنند؛ ولی قادر نباشند تا این تصمیمات و سیاست‌ها را اجرا کنند، ضعیف و ناتوان تلقی خواهند شد. به این معنا اثربخشی در مقابل دولت و نهادهای ضعیف و متزلزل تعریف می‌شود.

۵- سرمایه اجتماعی (اعتماد متقابل شهروندان و بوروکراسی): نظام دیوان‌سالاری در

1. Effectiveness

۱۹۰ / پژوهش پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————
تعامل روزانه با محیط اجتماعی و افراد است. از این رو نظام دیوان‌سالاری به شدت متأثر
از فعل و انفعالات محیط اجتماعی است (خلف‌خانی، ۱۳۸۸: ۴۱).

سرمایه اجتماعی به عنوان یکی از مهم‌ترین متغیرهای محیط اجتماعی بوروکراسی
شامل سه شاخص اعتماد، هنجارها و مشارکت جمعی است که کنش همیاری را در
میان شهروندان و نهادها تسهیل می‌کند. به نظر رابرت پاتنام، این سه شاخص سرمایه
اجتماعی با تسهیل کنش‌های مشترک، باعث بهبود کارایی جامعه می‌شوند و نه تنها
پیش‌شرطی برای توسعه اقتصادی هستند، بلکه پیش‌شرطی برای حکومت کارآمد نیز
محسوب می‌شوند. اعتماد بر انتظارات و تعهدات اکتسابی و تأییدشده به لحاظ اجتماعی
که افراد نسبت به یکدیگر و نسبت به سازمان‌ها و نهادهای مربوط به زندگی
اجتماعی‌شان دارند، دلالت می‌کند. وجود اعتماد بین مردم و نهادهای دولتی می‌تواند با
کاهش نااطمینانی و افزایش پیش‌بینی‌پذیری، اقدامات توسعه‌ای را تسریع کند. قوی
بودن هنجارها و ارزش‌های فرهنگی نیز از طریق افزایش درست‌کاری، وجدان‌کاری و
نوع‌دوستی، می‌تواند همبستگی درون‌سازمانی را تقویت کند. شبکه‌های مشارکت مدنی
نیز هنجارهای قوی کنش متقابل را تقویت می‌کند. این هنجارها، شبکه‌های ارتباطی را
که به کسب حسن شهرت و وفای به عهد و پذیرش هنجارهای رفتاری جامعه محلی
متکی است، تقویت می‌کند و همین شبکه‌ها، ارتباطات را تسهیل می‌کند و جریان
اطلاعات را درباره قابل قبول بودن افراد بهبود می‌بخشد (عطار، ۱۳۹۱: ۱۲۰-۱۳۵).
جلب مشارکت جمعی می‌تواند خلأ اطلاعات را درون سازمان‌ها برطرف کند و
همچنین میزان هم‌گرایی با اهداف سازمان را تقویت کرده، باعث افزایش کارآمدی
سازمان شود.

۶- ظرفیت مشارکت‌پذیری: در حالی که در درک وبری از دیوان‌سالاری ایده‌آل،
رویکرد سلسله‌مراتبی و از بالا به پایین درباره رابطه بوروکراسی و شهروندان مسلط
است، در مطالعات و رویکردهای جدید بر اهمیت مشارکت و قابلیت نهادهایی چون
دیوان‌سالاری در جلب مشارکت مؤثر عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت
تأکید می‌شود. مشارکت شهروندان از یک منظر تأثیر آشکار و مشخصی در خلق و ایجاد
سرمایه‌های اجتماعی برای بوروکراسی و گذار از بیگانگی حاکم بر رابطه دیوان‌سالاری و
شهروندان دارد. بدون چنین مشارکت معناداری، ایجاد تعلق در میان شهروندان درباره

اهداف دیوان‌سالاری، برنامه‌های آن و محدودیت‌های موجود در راستای تحقق اهداف دیوان‌سالاری وجود نخواهد داشت. سوئیچ دیگر اهمیت مشارکت مردمی در نقشی است که مردم در تحقق و پیشبرد اهداف توسعه‌ای ایفا خواهد کرد.

تحلیل درخشان دانشمند نهادگرا، «الینور استروم» (برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۷) از مسئله موسوم به «تراژدی منابع عمومی» از یکسو بر ناکارایی دو رویکرد لیبرالی (خصوصی‌سازی) و دولت‌گرا در حل چالش بهره‌برداری بیش‌ازحد از منابع عمومی مانند آب‌های زیرزمینی، جنگل‌ها و دریاچه‌ها و مواردی مشابه آنها تأکید می‌کند و از سوی دیگر تنها راه برون‌رفت از این تراژدی را در جلب مشارکت ذی‌نفعان محلی برای بهره‌برداری معقول می‌داند (Ostrom, 1990, 1992).

از سوی دیگر دانشمندانی چون آمارتیا سن (برنده نوبل سال ۱۹۹۹) و آدریان لفت ویچ تأکید می‌کنند که علاوه بر ابعاد انسانی، گسترش دموکراسی و مشارکت شهروندی، تأثیر مستقیمی بر موفقیت طرح‌های توسعه‌ای، رفع موانعی چون فساد و مخالفت‌های محلی، کاهش هزینه‌های اجرای آن و در نهایت پایداری دستاوردهای توسعه‌ای خواهد داشت. (ر.ک: سن، ۱۳۸۱ و لفت ویچ، ۱۳۸۹).

۷- توانایی حفظ استقلال نهادی: بوروکراسی‌ها، اصلی‌ترین محل توزیع انواع رانت‌های ارزشمند در جامعه هستند. آنها بخش مهمی از منابع و سرمایه‌های عمومی را در اختیار دارند. از این‌رو تصمیم‌ها و جهت‌گیری‌های آنها می‌تواند به معنای تأمین منافع گروهی از جامعه و به زیان گروهی دیگر باشد. از همین‌روست که دولت و دیوان‌سالاری دولتی همواره در معرض انواع و اشکال مختلفی از رانت‌جویی از طرق آشکار و پنهان است. دیوان‌سالاری و نهادهای آن ضمن آنکه باید به این تقاضاها و نیازهای اجتماعی پاسخ دهد و نسبت به آنها هوشیار باشد، در عین حال نباید در مسیری حرکت کند که در مقابل انواع تقاضاهای رانتی و نفوذجویی‌های بیرونی منفعل شده و از آن بدتر به گروگان گروهی از جامعه بدل شود. منفعل شدن و در نهایت بدل شدن به گروگان یک گروه (مانند طبقه اجتماعی، دسته‌ای از بازیگران اقتصادی یا گروه محدودی از باندهای مافیایی)، نتیجه‌ای جز این نخواهد داشت که تصمیم‌ها و عملکرد آن نهاد به جای تأمین نفع عمومی، در راستای منافع یک گروه اقلیت و به ضرر اکثریت مخدوش و منحرف

۱۹۲ / پژوهش پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————
خواهد شد.

نهادگرایی چون نورث و عجم اوغلو در تفکیک کلیدی خود از تفاوت نهادهای «فراگیر» با نهادهای «محدود» (ر.ک: نورث و دیگران، ۱۳۸۵ و عجم اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۲) و نیز اوانز (۱۳۸۰) در تفکیک مهم خود از تفاوت دولت‌های «توسعه‌گرا» و «غارتگر»، در حقیقت بر این ویژگی بوروکراسی انگشت نهاده‌اند. نهادهای محدود و دولت‌های غارتگر، نهادهایی هستند که به ابزار و گروگان گروه محدودی از یک جامعه بدل شده‌اند و ابزار استخراج و غارت یک گروه محدود قرار گرفته‌اند و خصلت فراگیر خود را از دست داده‌اند. در ارزیابی کیفیت بوروکراسی‌ها، توانایی و قابلیت نهادهای بوروکراسی برای حفظ استقلال خود در مقابل نهادهای بیرونی می‌تواند به عنوان شاخصی برای ارزیابی این نهادها و کیفیت آنها مورد توجه قرار گیرد.

۸- ظرفیت ارتباط مؤثر و دوسویه با بخش خصوصی و نهادهای مدنی: حفظ استقلال و قابلیت حفظ موقعیت فرادستی نهادهای سیاست‌گذار، هرچند نقش مهمی از اثربخشی دولت و نهادهای بوروکراتیک دارد، ضعف ارتباط با عرصه اجتماعی می‌تواند منجر به بیگانگی بوروکراسی از حوزه عمومی و نیازهای آن شود. واقعیت آن است که همه تقاضاهای اجتماعی، خصلت غیر مولد و رانت‌جویانه ندارند، بلکه حاوی نیازهای واقعی و انتظاراتی هستند که تحقق آن، بستر و زمینه توسعه ملی و رشد بخش مولد است. قوانین جدید مورد نیاز، حفظ حقوق مالکیت، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و... از جمله این تقاضاها هستند که بدون آنها اساساً توسعه ملی ممکن نیست. پاسخ به این تقاضاها، نیازمند وجود ظرفیت و قابلیت در دولت و نهادهای آن است که آنها را قادر می‌سازد تا آنها را جذب، سازمان‌دهی و عقلایی‌سازی کرده، بر اساس آنها دست به تصمیم‌سازی در راستای تشویق فعالیت‌های مولد بزنند. بدل شدن تقاضاهای اقتصادی و اجتماعی به تصمیم‌سازی در راستای فعالیت‌های مولد تنها هنگامی فراهم می‌شود که دیوان‌سالاری ضمن داشتن پیوند قوی و مؤثر با بخش خصوصی و نهادهای مدنی، گروگان بخش‌های خاصی از جامعه نشده باشد و دارای استقلال نهادی باشد.

ترکیب این استقلال با داشتن پیوندهای مؤثر سازنده ویژگی متناقض‌نمایی در ساختار نهادی دولت است که پیتز اوانز از آن به عنوان «استقلال وابسته به جامعه» (ر.ک:

ایوانز، ۱۳۸۰) یاد می‌کند و آن را مهم‌ترین ویژگی دولت‌های توسعه‌گرا می‌داند. حفظ هم‌زمان استقلال در ضمن حفظ پیوندهای اجتماعی، تعادل ظریفی است که بسیاری از دولت‌ها و بوروکراسی‌ها از تحقق آن عاجزند و دلیل معهود بودن دولت‌های توسعه‌گرا نیز چیزی جز همین دشواری برقراری این تعادل نیست. دولت‌های شمال اروپا و دولت‌های جنوب شرقی آسیا در قالب نهادهای کورپوراتیستی، هر یک در مقاطعی و ناشی از ترکیبی پیچیده از عوامل، موفق به شکل دادن به چنین تعادلی شدند؛ حال آنکه بسیاری از کشورهای جهان سوم و کمونیستی در دستیابی به آن تعادل حساس موفق عمل نکردند و به جای توسعه، با اتلاف شدید منابع روبه‌رو شدند. الجزایر پس از انقلاب ضد استعماری علیه فرانسه، نمونه‌ای مثال‌زدنی از این شکست است.

۹- تمرکز بر کیفیت نهادهای بوروکراتیک: نهادگرایان کوشیده‌اند تا با فراتر رفتن از منازعهٔ ایدئولوژیکی راست و چپ (Ostrom, 1990: 4-5)، به جای تمرکز بر مفهوم کمیت دولت، بر کیفیت نهادها تمرکز کنند. تمرکز بر کیفیت نهادها به این معناست که اندازهٔ دولت و میزان تمرکز ضرورتاً نمی‌تواند مانع یا عامل توسعه‌ای باشد، بلکه در برخی مواقع و موقعیت، تمرکز و برخی موقعیت، تمرکززدایی می‌تواند بر فعالیت‌های مولد بازیگران و بسترهای حرکت توسعه‌ای، تأثیر مثبت یا منفی داشته باشد. به عنوان مثال در دولت‌هایی که فاقد ظرفیت و استقلال نهادی قدرتمندی در سطح کشور هستند، تمرکززدایی می‌تواند به معنای گسیختگی بیشتر و بی‌ثباتی سیاسی و حاکمیتی شود؛ حال آنکه در یک دولت قدرتمند با ظرفیت حکمرانی مناسب، تمرکززدایی می‌تواند بستری برای جلب مشارکت محلی، ایجاد اعتماد و سرمایهٔ اجتماعی برای نهادهای حکمرانی، کاهش هزینه‌های اجرای برنامه‌ها و فعال کردن ظرفیت‌ها و استعدادها محلی برای توسعه باشد (ر.ک: کاظمیان و فرجی راد، ۱۳۹۱). گروهی از مهم‌ترین نظریه‌پردازان نهادگرا مانند الینور استروم، بر اهمیت جلب مشارکت‌های ذی‌نفعان محلی برای گذر از چالش‌های مهم برنامه‌های توسعه‌ای تأکید کرده‌اند.

در ادبیات نهادی، شاخص «اندازهٔ دولت» بیانگر حجم مجموعه عناصر شکل‌دهنده به ساختار دولتی است. این حجم و اندازه طبعاً هرچه بزرگ‌تر باشد، می‌تواند از حیث افزایش هزینه‌های عمومی و صرف بودجهٔ عمومی در بخش‌های غیرمولد، فرایند توسعه

۱۹۴ / پژوهش پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————
را مختل کند^(۲). ضمن آنکه حجم و اندازه زیاد دولت هر چند ضرورتاً بر کیفیت عملکرد دولتی و کاهش نقش تسهیلگر دولت در فرایندهای توسعه‌ای تأثیر ندارد (ر.ک: اکبریان و کارکن، ۱۳۹۲)، اغلب مشاهده شده است که در یک دولت بزرگ‌تر و حجیم‌تر، کارها کندتر و فرایندها فرسایشی‌تر و بنا بر اصطلاح نهادگرایان، «هزینه‌های مبادله» بالاتر است. از این‌روست که گروه‌های مهمی از اقتصاددانان نهادگرا و گزارش‌های نهادهای جهانی در ذیل توصیه‌های خود برای ارتقای عملکرد دولتی، بر کاهش اندازه دولت تأکید می‌کنند (بانک جهانی، ۱۳۷۹).

۱۰- تعامل‌گرایی انگیزشی به جای اقتدارگرایی بوروکراتیک: از دیدگاه نهادگرایان، تأکید بیش‌ازحدی که در یک نظام دیوان‌سالاری متمرکز بر سلسله‌مراتب و اطاعت بی‌چون‌وچرا از دستورات مافوق و قدرت‌زدایی از شهروندان و اجتماعات محلی می‌شود، چنین ساختاری را از کارایی و اثربخشی باز می‌دارد. در واقع به اعتقاد آنها، آنچه سازمان را در رسیدن به اهدافش یاری می‌رساند، وجود رابطه انسانی سالم، روحیه بالا و انگیزه است که جملگی آنها در توسعه نوآوری و کارایی دیوان‌سالاری بسیار مؤثرند. نهادگرایان، توجه ویژه‌ای به نحوه طراحی نهادی یک سازمان داشته‌اند، به نحوی که اعضای آن سازمان از انگیزه لازم برای کار کردن به منظور نیل به هدف مشترک برخوردار شوند (گروینوگن و دیگران، ۱۳۹۱: ۷۰).

اگر کارکنان و نیروهای انسانی هدایت‌کننده نظام بوروکراسی را انسان‌هایی عادی مشابه افراد فعال در حوزه‌های دیگر بدانیم، می‌توان گفت که عوامل سازمانی نیز به‌هیچ‌وجه از لحاظ منفعت‌جویی با افراد دیگر متفاوت نیستند. چنان‌که در بخش بعدی خواهیم گفت، این قضیه محور اصلی رویکرد دیوان‌سالاران خودخواه است. بر مبنای این رویکرد، بی‌معنی است اگر گمان کنیم یک فرد در جایگاه و پست اداری، رفتاری دگرخواهانه دارد و با از خودگذشتگی رفتار می‌کند، اما در بیرون از محیط کار، تبدیل به فردی خودخواه می‌شود. بخشی از شکست نظام دیوان‌سالاری حاصل رفتارهای خودخواهانه عوامل سازمانی است. راه‌کار نهادی برای رفع این شکست نیز تقویت ارزش‌های مبتنی بر وفاداری سازمانی در میان آنهاست. تقویت وفاداری سازمانی به شدت به کاهش هزینه‌هایی می‌انجامد که عوامل سازمانی بر سازمان تحمیل می‌کند (چانگ، ۱۳۹۲: ۴۶ و ۶۳). نظام بوروکراسی که قابلیت این را دارد که وفاداری سازمانی

عوامل خود را تقویت کند، با نظام بوروکراسی متمرکز بسیار متفاوت است. یکی از ویژگی‌های نظام‌های دیوان‌سالاری اقتدارگرا، وجود لشکری از مستمری‌بگیران و گروهی انحصارگر است. رابرتو میشلز در کتاب «احزاب سیاسی» خود یادآور می‌شود که ساخت و تشکیلات در کشورهایی با نظام سیاسی مبتنی بر ایده‌های مارکسیستی، به گونه‌ای بود که ضمن گرایش به سوی تمرکز و استبداد، بعد از مدتی احزاب سیاسی در ید و اختیار گروهی محدود درآمده، کنترل حزب از حیطه عمل اعضای آن خارج شده و به یک نظام الیگارشیک بدل شده است. در یک دیوان‌سالاری اقتدارگرا، عملاً افراد به مهره‌های ناچیز و حقیری مبدل می‌شوند که ضمن سلب آزادی آنها، خط بطلان بر ارزش‌های واقعی و معنوی کشیده شده است (قوم، ۱۳۶۶: ۶۹۷-۷۰۳). به اعتقاد نهادگرایان، تجربه نشان می‌دهد زمانی که دولت تا این حد به تمرکز و تصدی‌گری پرداخته، نتوانسته است به وظایف نظارتی و حمایتی که در جهت منافع عمومی است، اقدام نماید. دولت در چنین حالتی با درگیر شدن در کارهایی که از عهده بخش‌های دیگر جامعه هم برمی‌آید، از پرداختن به وظایف اصلی خویش باز می‌ماند که همان وظایف حاکمیتی مانند خط‌مشی‌گذاری، حفظ نظم، حفظ عدالت، هدایت به جای تحکّم و... است (مجیبی میکلائی، ۱۳۹۰: ۴۷۳-۴۷۴) و این به معنای شکست نظام دیوان‌سالاری در انجام وظایفی خواهد بود که برعهده این نظام است.

علاوه بر این در شرایط تمرکز اداری، بوروکرات‌ها به صورت مهره‌ای از نظام دیوان‌سالاری درمی‌آیند که حرکت دینامیک حیاتی آنها به حرکت مکانیکی تبدیل می‌شود. در این روند انحصاری کردن قدرت، دستگاه مدیریتی، ماهیت اصلی خود را که ایجاد و اداره خدمات عمومی برای تنظیم عادلانه‌تر روابط اجتماعی و اقتصادی جامعه و دستیابی به مهم‌ترین اهداف ملی (توسعه) است، از دست می‌دهد و در مرحله بعد با به‌کارگیری این قدرت انحصاری در جهت سرکوب عوامل و نیروهایی برمی‌آید که با این نظام ناکارآمد متمرکز به مخالفت برمی‌خیزند. مشخص است که مجموعه این خصوصیات در نظام بوروکراسی، در جهت جلوگیری از رشد و توسعه در همه جنبه‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی حرکت خواهد کرد. علاوه بر این تمرکز اداری موجب تراکم و گستردگی وظایف و مسئولیت‌های مدیران و کارکنان سازمان‌های دولتی

می‌شود که مهم‌ترین پیامد این گسترده‌گی، ایجاد ابهام در وظایف و مسئولیت‌هاست و سرگردانی مردم و طولانی شدن فرآیند اداری را به دنبال دارد و این عوامل خود می‌توانند زمینه‌ساز بروز فساد در نظام بوروکراسی شوند (کمالی، ۱۳۹۳: ۱۲۲).

تمرکز بیش‌ازحد نظام بوروکراسی اغلب با ابهام در شیوه‌های عمل همراه بوده است. این ابهام، هزینه‌های اجتماعی را افزایش داده و انجام امور را طولانی می‌کند که این موارد باعث اتلاف منابع و تقلیل بهره‌وری سازمان‌های دولتی می‌شود. دلیل این اتفاق ناخوشایند آن است که تمرکز اداری از طریق تمایل به گسترش بوروکراسی و افزایش بیش‌ازحد سازمان‌های مجری و بروز موازی کاری در سازمان، باعث تشدید ابهام در شیوه‌های عمل می‌شود. این ابهام نیز خود با تشدید تمرکزگرایی بوروکراسی، موجب کاهش نوآوری، عدم مشارکت، اتلاف نیروی انسانی و در نتیجه پاسخگو نبودن نظام بوروکراسی به خواسته‌های اولیه مردم می‌گردد و موانعی را بر سر رشد اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد (مشبکی اصفهانی، ۱۳۸۹: ۵۹). ساختارهای به شدت متمرکز، قوانین و مقررات پیچیده، روش‌های بوروکراتیک و دشواری دستیابی به تصمیم‌گیرندگان، از جمله عوامل سازمانی هستند که شرایط مساعد را برای فساد اداری ایجاد می‌نمایند (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۱۳۲).

علاوه بر امکان بالای بروز فساد در یک نظام بوروکراسی متمرکز، اینگونه نظام‌ها با خطر متقارن نبودن اطلاعات نیز مواجه هستند. متقارن نبودن اطلاعات به معنای ضعف تصمیم‌گیرندگان ارشد در دسترسی به اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری عقلانی است. ساختار تصمیم‌گیری متمرکز با خطر تضعیف تصمیم‌های عقلانی همراه است، زیرا تصمیمات متمرکز ممکن است به شدت متأثر از اطلاعاتی باشد که در دسترس تصمیم‌گیرندگان ارشد قرار می‌گیرد. این متقارن نبودن اطلاعات میان دولت و سایر عوامل (بخش خصوصی و نیروهای محلی) را نیز می‌توان با طراحی مناسب نهادی (و اجرای طرح‌های تمرکززدایی) کاهش داد. مثلاً علاقه بنگاه‌های ژاپنی به ارائه اطلاعات ضروری به دولت - که از متقارن نبودن اطلاعات می‌کاهد - اغلب به سنت رابطه صمیمانه حکومت با انجمن‌های کسب‌وکار مربوط است. این سنت فقط هنگامی کاملاً تحقق می‌یابد که انجمن‌های صنعتی - به عنوان مرکز اطلاع‌رسانی - مورد تشویق دولت قرار گیرند و دولت به آنها اجازه دهد تا حد ممکن در سیاست‌گذاری‌ها نقش داشته

باشند. «قراردادهای برنامه» بین وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی (و گاهی خصوصی) در فرانسه و وضع قوانین برای گزارش‌دهی منظم در برخی صنایع در کره جنوبی را می‌توان از مصادیق کاهش متقارن نبودن اطلاعات با توسل به طراحی آگاهانه نهادی دانست (چانگ، ۱۳۹۲: ۶۳-۶۴).

در مجموع نظام بوروکراسی متمرکز، نظامی ناکارآمد است. تجربه بوروکراسی در شوروی و بسیاری از کشورهای بلوک شرق نیز نشان داد که ناکارآمدی این نظام که برخاسته از تمرکزگرایی شدید آن بود، تا چه حد می‌تواند تبعات اقتصادی، سیاسی و حتی امنیتی داشته باشد. به همین دلیل بود که در بسیاری از این کشورها، پروژه‌های اصلاحی برای تمرکززدایی نظام بوروکراسی طراحی شد و به مرحله اجرا درآمد. اما در اغلب این کشورها، پروژه‌های تمرکززدایی با شکست مواجه شد. در مجارستان با وجود کامل بودن پروژه تمرکززدایی و دقت بالای علمی این طرح و علی‌رغم تصویب فوری آن در پارلمان در سال ۱۹۹۰، مشکلات واقعی تنها در زمان اجرای پروژه مشخص شد. در لهستان، تغییر حکومت در سال ۱۹۹۳ و به دلایلی دیگر، پروژه اصلاح بوروکراسی با هدف تمرکززدایی به شکست انجامید. در اسلواکی به برخی دلایل، پروژه تمرکززدایی از هدف خود منحرف شد و نظام بوروکراسی به سنت تمرکزگرایی بازگشت (Davey, 2002: 35).

جدول زیر، مهم‌ترین شاخص‌های کیفیت و کارآمدی نظام دیوان‌سالاری را از منظر سازمان‌ها و مراکز اقتصادی بین‌المللی نشان می‌دهد. این جدول نشان می‌دهد که سازمان‌ها و مراکز مختلف، نظریه‌های متفاوتی درباره شاخص‌های کارآمدی و کیفیت نظام دیوان‌سالاری دارند.

جدول ۱- کیفیت و کارآمدی نظام دیوان‌سالاری

مدرسه بازرگانی IMD	مجمع جهانی اقتصاد	بانک جهانی	بانک مرکزی اروپا	
کارایی حکومت ^۲	شاخص نهادهای عمومی	اثربخشی حکومت ^۱	کارآمدی بخش عمومی - نظام اجرایی	مؤلفه
World Competitiveness Yearbook (WCY)	Part of Growth Competitiveness Index in Global	Worldwide Governance Research	ECB Working Paper, 2003: Public sector	دسترسی به داده‌ها

1. Government Effectiveness
2. Government Efficiency

http://www02.imd.ch/wcc/	Competitiveness Report (GCR) www.weforum.org	Indicators Dataset www.worldbank.org/wbi/governance	efficiency: an international comparison (Afonso et al.)	
<p>مالیه عمومی، سیاست‌های مالی، چارچوب نهادی، مقررات گذاری در حوزه کسب و کار، سیاست گذاری اجتماعی - فرهنگی (۷۷ زیرشاخص)، موانع اداری کسب و کارها، رشوه و فساد، استقلال در ارائه خدمات عمومی، توزیع درآمد و توزیع ثروت بر اساس جنسیت.</p>	<p>زیرشاخص‌های مربوط به قراردادها و قانون (استقلال قضایی، حمایت از دارایی‌های مالی، جرایم سازمان یافته و بی طرفی دولت در ارائه خدمات)؛ زیرشاخص‌های فساد (پرداخت‌های اضافی و غیرقانونی مرتبط با مجوزهای صادراتی و وارداتی، مجوزهای کسب و کار، کنترل مبادلات، ارزیابی‌های مالیاتی، حمایت پلیس از شهروندان، سرمایه اجتماعی، درخواست وام و دسترسی به امکانات عمومی)</p>	<p>۳۱ شاخص متفاوت</p>	<p>فساد، تشریفات زائد، کیفیت نظام قضایی، حجم بخش غیررسمی اقتصاد</p>	<p>شاخص‌ها</p>
<p>به طور ضمنی جانبدارانه است: به عنوان مثال به جز در زمینه بسترسازی برای رقابت میان شرکت‌ها، دخالت دولت در کسب و کارها باید به شدت حداقلی باشد؛</p>	<p>تجارت آزاد، حمایت قوی از مالکیت فکری، آزادسازی بازار مالی، عدم دخالت حکومت، بی توجهی به شکست بازار</p>	<p>-</p>	<p>جانبداری از حکومت تا حد ممکن کوچک</p>	<p>جانبداری از یک ایده</p>

حمایت از گروه‌های اجتماعی با کاهش شکاف درآمدی و تقویت طبقه متوسط.				
توجه بیش‌ازحد به معیارهای مدنظر شرکت‌های چندملیتی؛ اندیشه‌های جانب‌دارانه فارغ‌التحصیلان مدرسه MD	توجه بیش‌ازحد به معیارهای مدنظر شرکت‌های چندملیتی	بررسی با شاخص‌های بسیار زیاد و متمرکز بر یک شاخص مهم‌تر؛ همه کشورها را نمی‌توان با این شاخص‌ها سنجید.	تنها با تعداد اندکی از شاخص‌های عموماً پراکنده، کیفیت بوروکراسی سنجش می‌شود. ناقص بودن شاخص‌های مربوط به سنجش کارایی	ضعف‌های شاخص
تنها بخش کوچکی از این ۷۷ زیرشاخص، به کارآمدی ارتباط دارد.	شاخص‌ها نتوانستند عملکرد بوروکراسی را سنجش کنند.	تا حدی، اما نه چندان زیاد	خیر	آیا این شاخص‌ها، کیفیت و کارایی بوروکراسی را به خوبی ارزیابی می‌کنند؟

(منبع: Van DeWalle, 2005: 21-22)

همچنان که جدول بالا نشان داد، هم درباره شاخص‌های کارآمدی (و تا حدی دلایل ناکارآمدی) اجماع نظر کلی وجود ندارد و هم هیچ کدام از این سازمان‌ها و مراکز نتوانسته‌اند کارآمدی نظام دیوان‌سالاری را مورد بررسی و سنجش دقیق قرار دهند. حتی اگر بپذیریم که این شاخص‌ها توانسته‌اند کارآمدی/ ناکارآمدی نظام دیوان‌سالاری را تا حدی ارزیابی کنند، باز هم آنها تا حد زیادی ناتوان از ارائه تصویری به نسبت جامع از دلایل بروز این ناکارآمدی هستند.

نتیجه‌گیری

بدون اصلاح نظام دیوان‌سالاری با هدف افزایش کارآمدی آن، اینکه محیط سیاست‌گذاری و نظام دیوان‌سالاری بتواند بسترهای لازم برای توسعه و امنیت اقتصادی را فراهم کند و بتواند انگیزه لازم برای فعالان اقتصادی در جهت نوآوری ایجاد کند، اگر نگوییم ناممکن است، اما بسیار دشوار است. برای شتاب دادن به توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه‌یافته، نظام دیوان‌سالاری این کشورها باید در معرض اصلاحات قرار گیرد تا کارآمد شود (Rauch & Evans, 2000: 65). افزایش کارآمدی بوروکراسی باعث گسترش و توسعه صنایع و فعالیت‌های اقتصادی می‌گردد. زمانی که بوروکراسی ناکارآمد باشد، هزینه‌های معاملاتی و عدم قطعیت‌ها و نااطمینانی‌ها در محیط کسب‌وکارها افزایش می‌یابد و رشد اقتصادی به شدت کاهش خواهد یافت.

تجربه استقرار نظام دیوان‌سالاری مدرن نشان داده است که حرکت ناموزون و درازمدت از سنت‌ها و رسوم غیر مدرن به سمت قوانین مکتوب، با تخصصی شدن روزافزون و تقسیم کار روزافزون دیوان‌سالاری مرتبط است. برای اصلاح نظام دیوان‌سالاری نیز همین تخصصی شدن و تقسیم کار دقیق (که برخاسته از الگوی وبری است) مورد توجه بوده است. با این حال نهادگرایان در سیاست‌گذاری برای دیوان‌سالاری‌های دولتی در پی چینش ساختارهای حقوقی و اقتصادی خاصی نیستند، بلکه معتقدند که نهادها می‌باید به شکلی اصلاح یا تعدیل گردند که موانع توسعه برطرف شده و شرایط بهینه نظام اقتصادی و سیاسی مهیا شود.

برای رسیدن به این مهم، نهادگرایان، از سه رهیافت اساسی استفاده می‌کنند:

۱. تکمیل نهادهای موجود
۲. نوآوری برای ایجاد نهادهای کارآمد در نظام دیوان‌سالاری
۳. ایجاد ارتباط میان دیوان‌سالاری‌ها در جوامع مختلف از طریق گسترش جریان تجارت و اطلاعات (رضانی باصری و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۳۲).

از منظر نهادگرایان در تحلیل مسائل دیوان‌سالاری‌های ناکارآمد در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه در حوزه اقتصادی، باید به ساختارهای انگیزشی نظام دیوان‌سالاری توجه داشت. این ساختار انگیزشی به شکلی تنظیم شده است که باعث شده تا مدیران

این کشورها اکثراً فرصت‌هایی را تشویق کنند که مشوق توزیع درآمد هستند تا تولید بیشتر درآمدها و گسترش‌دهنده فعالیت‌های توزیعی و یا بازتوزیعی هستند تا فعالیت‌های تولیدی. همچنین سازمان‌های دولتی کشورهای در حال توسعه بیش از آنکه مشوق رقابت باشند، توسعه‌دهنده انحصار هستند و بیش از آنکه خالق فرصت‌ها باشند، فرصت‌های موجود را نیز محدود می‌کنند (رمضانی باصری و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۳۳). این ساختارهای انگیزشی درون نظام دیوان‌سالاری، از نظر افزایش سود دسته‌ای از فرادستان مسلط بر نظام دیوان‌سالاری، بسیار کارآمد هستند، اما در وجه انجام کارکرد اصلی نظام دیوان‌سالاری در تسهیل توسعه ملی، بسیار ناکارآمد هستند.

نکته مشترک هر سه رهیافت بالا برای اصلاح نظام دیوان‌سالاری در جهت کارآمدسازی آن در کشورهای در حال توسعه این است که اصلاح نظام دیوان‌سالاری، امری زمان‌بر و همراه با حدی از آزمون و خطاست. چه در رهیافت تکمیل نهادهای موجود که نهادهای موجود در نظام دیوان‌سالاری، با نگاهی آسیب‌شناسانه مورد تعدیل و اصلاح قرار می‌گیرند، چه در رهیافت نوآوری برای ایجاد نهادهای کارآمد که نهادهای جدیدی با استفاده از تجربه دیگر کشورها و دانش بومی خلق می‌شوند و چه در رهیافت ارتباط‌گیری میان دیوان‌سالاری‌ها که با افزایش سطح همکاری و تعامل و بازخوردهای حاصل از آن، فرآیند اصلاحی با هدف انطباق‌پذیری بیشتر نظام دیوان‌سالاری با تحولات محیطی انجام می‌شود، در هر سه این رهیافت‌ها، اصلاح نظام دیوان‌سالاری امری به غایت دشوار، زمان‌بر و با کشاکش‌ها و خطاهای بسیار است.

با این حال و علی‌رغم دشواری‌های اصلاح نظام دیوان‌سالاری، اگر این عبارت‌گذز که «همه توانایی‌های دولت‌ها به وجود نظام دیوان‌سالاری کارآمد بستگی دارد» (Geddes, 1996: 14) را بپذیریم، اصلاح نظام دیوان‌سالاری با هدف کارآمدسازی آن، راهبرد اصلی برای هر طرح اصلاحی است که برای پیشبرد توسعه ملی و رونق اقتصادی تدوین می‌شود. این برنامه اصلاحی اغلب با هدف بهبود وضعیت و کیفیت حکمرانی و عملکرد دیوان‌سالاری در شاخص‌های یادشده در بالا صورت می‌گیرد. به این معنا شاخص‌های مورد بحث هم معیاری برای ارزیابی و آسیب‌شناسی وضعیت موجود دیوان‌سالاری و کیفیت نهادی آن و هم زمینه‌ای برای طراحی و اجرای برنامه‌های اصلاح نهادی به منظور ارتقای شاخص‌های مرتبط خواهد بود.

پی‌نوشت

۱. دولت یا state به معنای مجموعه نهادهای سیاسی است که در یک قلمرو معین بر جمعیتی مشخص دارای حق حاکمیت است (ر.ک: وبر، ۱۳۸۴). بدین معنا، حکومت و قوای سه‌گانه، بخش‌هایی از دولت هستند. در این نوشتار نیز همین معنا از دولت مدنظر است.
۲. اصلی‌ترین معیار برای سنجش اندازه دولت، نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی است.

منابع

- اکبریان، رضا و محمدرضا کارکن (۱۳۹۲) «بررسی رابطه میان باز بودن اقتصاد و اندازه دولت»، مجله پژوهشنامه اقتصادی، دوره ۱۳، شماره ۱، بهار، صص ۷۹-۱۰۷.
- ایوانز، پیتر (۱۳۸۰) توسعه یا چپاول، نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران، طرح نو.
- بانک جهانی (۱۳۷۹) دولت در جهان در حال تحول، ترجمه حمیدرضا برادران شرکا و همکاران، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بیدالله خانی، آرش (۱۳۹۱) «اقتصاد نهادگرایی جدید (NIE) پایه‌ای برای توسعه آسیای شرقی»، راهبرد توسعه، شماره ۳۱، صص ۱۰۸-۱۳۵.
- برگر، پیتر و دیگران (۱۳۸۱) ذهن بی‌خانمان؛ نوسازی و آگاهی، ترجمه محمد ساوجی، تهران، نی.
- پیچ، جان و لیندا ون جلددر (۱۳۸۳) «حلقه‌های مفقود، قابلیت نهادی، اصلاحات در حوزه سیاست‌گذاری و رشد در خاورمیانه و شمال آفریقا»، در: دولت و تحول جهانی (اقتصاد سیاسی گذار در خاورمیانه)، حسن حکیمیان و زیبا مشاور، ترجمه عباس حاتمی‌زاده، تهران، کویر.
- ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۷۹) حکومت‌داری مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآمد داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- خانی، علیرضا (۱۳۷۹) «تأملی تازه در باب بوروکراسی و فقدان آن»، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۶۱-۱۶۲، صص ۱۲۶-۱۳۵.
- خلف خانی، مهدی (۱۳۸۸) «بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و فساد اداری»، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، شماره ۵۳، صص ۳۹-۵۵.
- رمضانی باصری، عباس و اصغر میرفردی (۱۳۹۳) «تبیین نهادگرایی و گرایش آن به توسعه»، مجله اقتصادی، شماره ۳ و ۴، صص ۱۲۱-۱۳۸.
- سن، آمارتیا (۱۳۸۱) «فراسوی بحران، راهبرد توسعه در آسیا»، در: چند مقاله در زمینه موانع نهادی توسعه، صفر بیک‌زاده آرواق، ترجمه زهرا کریمی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- (۱۳۸۱) توسعه به مثابه آزادی، ترجمه وحید محمودی، تهران، داستان.
- شکاری، عبدالقیوم (۱۳۷۹) نظریه دولت تحصیل‌دار و انقلاب اسلامی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- عجم اوغلو، دارون و جیمز رابینسون (۱۳۹۲) چرا کشورها شکست می‌خورند، سرچشمه‌های قدرت، فقر و غنای کشورها، ترجمه پویا جبل‌عاملی و محمدرضا فرهادی‌پور، تهران، دنیای اقتصاد.
- عطار، سعید (۱۳۹۱) بنیادهای نظری سرمایه اجتماعی (بررسی وضعیت سرمایه اجتماعی در ایران)،

۲۰۴ / پژوهش پژوهش سیاست نظری، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵ —————
یزد، دانشگاه یزد.

قوام، عبدالعلی (۱۳۶۶) «بوروکراسی در دموکراسی»، مجله سیاست خارجی، سال اول، شماره ۴، صص ۶۹۵-۷۰۴.

کاظمی، حجت (۱۳۹۲) نهادگرایی به عنوان الگویی برای تحلیل سیاسی، دوفصلنامه پژوهش سیاست نظری، دوره جدید، شماره سیزدهم، صص ۱-۲۷.
کاظمیان، غلامرضا و خدر فرجی‌راد (۱۳۹۱) توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی، تهران، جهاد دانشگاهی.

کلارک، باری (۱۳۸۹) اقتصاد سیاسی تطبیقی، ترجمه عباس حاتمی، تهران، کویر.
کمالی، یحیی (۱۳۹۳) «بررسی نقش تمرکززدایی در تحقق سلامت اداری»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۲، شماره ۵، صص ۱۱۱-۱۳۲.

گروینوگن، جان و دیگران (۱۳۹۱) مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا، ترجمه اصلان قودجانی، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.

گیدنز، آنتونی (۱۳۷۴) جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نی.
لفت ویچ، آدریان (۱۳۸۵) دولت‌های توسعه‌گرا، پیرامون اهمیت سیاست در توسعه، ترجمه جواد افشارکهن، مشهد، مردییز.

----- (۱۳۸۹) دموکراسی و توسعه، ترجمه افشین خاکبار و احد علی‌قلیان، تهران، طرح نو
متوسلی، محمود و علی نیکونسبتی (۱۳۹۰) «تغییر نهادی»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال شانزدهم، شماره ۳، پائیز، صص ۵۱-۶۸.

محبیبی میکلائی، تورج (۱۳۹۰) «عوامل بازدارنده تحول نظام اداری در ایران»، مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه، جلد پنجم، مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت رشد و توسعه.
مشبکی اصفهانی، اصغر (۱۳۸۹) «بهبود نظام اداری؛ به سمت خصوصی‌سازی و عدم تمرکز»، ماهنامه تدبیر، شماره ۲۱۶.

مشهدی احمد، محمود و محمود متوسلی (۱۳۹۰) «اقتصاد نهادگرایی اصیل، تأملی در اندیشه‌های کامنز و رویکرد مبادلاتی او»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال شانزدهم، شماره ۱، بهار، صص ۳-۲۵.

میرسپاسی، ناصر (۱۳۷۸) «نگرش راهبردی در نظام اداری توسعه»، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۲۲، صص ۱-۱۰.

نیکونسبتی، علی (۱۳۹۰) «حکمرانی و توسعه، گذشته، حال و آینده»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال شانزدهم، شماره ۴، زمستان، صص ۱۲۹-۱۵۴.

نورث، داگلاس (۱۳۷۷) نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، تهران،

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

نورث، داگلاس و دیگران (۱۳۸۵) چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری، ترجمه جعفر خیرخواهان، فصلنامه اقتصاد سیاسی تحول همه جانبه، سال اول، شماره سوم، زمستان، صص ۹۲-۱۵۱.

وبر، ماکس (۱۳۸۴) اقتصاد و جامعه، ترجمه عباس منوچهری و دیگران، تهران، سمت.

- Agrast, Mark David, Juan Carlos Botero, Joel Martinez, Alejandro Ponce, Christine S. Pratt (2012) The World Justice Project (Rule of Law Index).
- Bai, C. E., and S. J. Wei (2001) "The quality of bureaucracy and capital account policies," World Bank Policy Research, Working Paper Series, No. 2575.
- Bevir, Mark (2007) "Governance" in Mark Bevir (ed.), Encyclopedia of Governance, California, Sage Publications, pp. 364- 381.
- Davey, Kenneth (2002) "Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities," in G. Peteri (ed.) Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe, Budapest, OSI/LGL; Available online at <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/cha pter1.pdf>
- European Commission (2010) "Measuring the Qualiry of Government and Subnational Variation," prepared by the research team at the Quality of Government Institute, Sweden, Department of Political Science, University of Gothenburg
- Geddes, Barbara (1996) Politician's Dilemma, Building State Capacity in Latin America, Berkeley, University of California Press.
- Hall, P.A. and Taylor, R.C.R (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", Political Studies, Vol. 44, pp. 936-57.
- Hirsch, P. M. (1997) "Ending the Family Quarrel: Towards a Reconciliation of "Old" and "New" Institutionalism", American Behavioural Scientist, Vol. 40, pp. 406-18.
- Johnson, Chalmers (1999) "The Developmental State: Odyssey of a Concept" in Meredith Woo-Cumings (ed.), The Developmental State, Cornell, CA: Cornell University Press.
- Lange, Matthew and Dietrich Rueschemeyer (2005) "State and Development: What Insights Did We Gain" in Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer (eds.), States and Development Historical Antecedents of Stagnation and Advance, New York, Palgrave Macmillan, pp. 239-258.
- Menard, Claude and Marry M. Shirley (2014) "The Contribution of Douglass North to New Institutional Economics" in Sebastian Galiani and Itai Sened (Eds.) Institutions, Property Rights, and Economic Growth: The Legacy of Douglass North, New York, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1990) Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions),

- Cambridge University Press
- Ostrom, Elinor (1992) *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco, ICSpress
- Quah, Jon S.T. (2010) *Public Administration Singapore-Style*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited.
- Rauch James E. and Peter B. Evans (2000) "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 75, pp. 49–71.
- Van DeWalle, Steven (2005) "Measuring Bureaucratic Quality Governance Indicators", Paper for the 8th Public Management Research Conference, Los Angeles, Sep 29th - Oct 1st
- Wai-Chung Yeung, Henry (2005) "Institutional capacity and Singapore's developmental state: Managing economic (in)security in the global economy" in Nesadurai, Helen E.S., *Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions*, London, Routledge, pp. 85-106.
- Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Polity.
- Wessling, William T. (2014) *Institutional Quality, Economic Development, and Natural Resource Abundance, Towards and Interactive Model of Development*, Vienna, Webster University.