

دوفصلنامه علمی - پژوهشی «پژوهش سیاست نظری»
شماره بیست و پنجم، بهار و تابستان ۱۳۹۸: ۲۲۳-۲۰۵
تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۰۹
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۱۱

تعیین و اولویت‌بندی شاخص‌های نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت^۱

خسرو قبادی*

چکیده

در ادبیات موجود هر چند پژوهش‌هایی درباره نهادهای مدنی و یا درباره کارآمدی دولت در اختیارند، پژوهش مستقلی که به نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت در ایران تمرکز نموده باشد، در اختیار نیست. برای تعیین این نقش، نیاز به ملاک و معیارهایی است. دولت‌ها در جهان امروز از طریق سه نوع کارکرد (قضایی، تقنینی و اجرایی) و قوای سه‌گانه (قوه قضاییه، قوه مقننه و قوه مجریه) شناخته می‌شوند. از این‌رو در این مطالعه هم برای ارزیابی هر یک از قوای سه‌گانه یادشده، شاخص‌های جداگانه تعیین شد و هم بر اساس نظرسنجی از کارشناسان نسبت به اولویت‌بندی این شاخص‌ها متناسب با نظام جمهوری اسلامی ایران، اقدام صورت پذیرفته است. ماهیت تحقیق پژوهش حاضر، توصیفی-تحلیلی است و از روش‌های کیفی و کمی برای تعیین نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت و ترتب آنها بهره‌جسته است. از جمله نتایج پژوهش حاضر آن است که بالاترین اولویت در شاخص‌ها مربوط به حوزه اجرا و نقش نهادهای مدنی در شفافیت قوه مجریه است و کمترین اولویت مربوط میزان سهم نهادهای مدنی در گزینش و تعیین نمایندگان قوه قضاییه در امور مربوطه است. همچنین در مجموع از نظر صاحب‌نظران، بیشترین نقش نهادهای مدنی در حوزه اجرا و قوه مجریه است که این نشان از ظرفیت مؤثر نهادهای مدنی به قوه مجریه دارد و کمترین نقش مربوط به حوزه قضاست که نیاز به آسیب‌شناسی جدی دارد.

واژه‌های کلیدی: نهادهای مدنی، کارآمدی دولت، تقنین، اجرا، قضا.

۱. این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی با عنوان «نقش نهادهای مدنی در کارآمدی دولت» است که توسط نویسنده و همکاران اجرا شده است.
* استادیار گروه علوم سیاسی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی
kh.di.ta@gmail.com

مقدمه

بحث از کارآمدی و ناکارآمدی دولت از مباحث مهم در علم سیاست است و درباره علل و دلایل کارآمدی یا ناکارآمدی دولت‌ها نیز دیدگاه‌های گوناگون وجود دارد. آنچه در ایران امروز در تدبیر سطوح کلان و خرد نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان مسئله و مشکل دیده می‌شود، ناکارآمدی‌هایی (عدم شفافیت و وجود فسادهایی مانند اختلاس، ارتشا، رابطه‌گرایی و...) است که ذهن و فکر صاحبان اندیشه و مصلحان را به خود مشغول نموده و رنج می‌دهد. برای برون‌رفت از این وضعیت، تجربه کشورهای دیگر در برابر ماست که تلاش نمودند تا با به صحنه کشاندن تمام ظرفیت‌های جامعه به صورت نهادمند و از طریق نهادهای مدنی بر این مشکلات فایق آیند، حال آنکه نقش و کارکرد نهادهای مدنی در کشورمان ضعیف ارزیابی می‌شود.

نهادهای مدنی در سطح کشورمان و در سطح جهانی در حال شکل‌گیری و گسترش‌اند و جایگاه هویتی خویش را می‌جویند و می‌طلبند. دلایل این نقش‌آفرینی، بخشی به افزایش آگاهی به‌ویژه نسل جدید از طریق وسایل ارتباطی (اینترنت، فضای مجازی، شبکه‌های اجتماعی، ماهواره‌ها و...) بازمی‌گردد و دلیل دیگر آن در ایران، باز شدن راه در فضای آموزش عالی برای همه اقشار است. بالا رفتن تعداد دانش‌آموختگان مراکز علمی و دانشگاهی، آگاهی‌هایی می‌سازد و توقعاتی به حق می‌آفریند که اگر به درستی مدیریت شود، قوت نظام بوده، می‌تواند فرصت‌ساز باشد؛ اما به دلایل چندی (پیشینه تاریخی، فقدان تجربه نظام‌های مردم‌سالار در ایران، سابقه بی‌اعتمادی دولت‌ها به تشکل‌های مردمی و...)، استفاده از ظرفیت‌های شگرف این سرمایه‌های انسانی نه تنها در مسیر کارآمدی دولت به کار گرفته نشد، بلکه جوّ بی‌اعتمادی و شکاف میان دولت و نهادهای مدنی به شکل سابق وجود داشته باشد. متأسفانه علی‌رغم همه شعارها، جهت‌گیری کلی سیاست‌ها و اقدامات دولت‌مردان، پذیرش نقش نهادهای مدنی برای کارآمدسازی دولت نیست.

مسئله دیگر، موقعیت ایران امروز است که نه پژوهش مناسبی از نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت در اختیار است و نه ملاک و شاخصی برای اندازه‌گیری تأثیر عوامل گوناگون مؤثر بر نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت، چه رسد به اینکه بتوان

از اولویت این یا آن شاخص بر کارآمدی دولت سخن به میان آورد. متأثر از مسائل یادشده، پرسش اساسی نوشتار حاضر آن است که:

نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت با چه مؤلفه‌ها و شاخص‌هایی تعیین می‌گردد و بر چه اساس اولویت‌بندی می‌شوند؟

ضرورت انجام پژوهش

در کشور عزیز ما ایران، ظرفیت‌ها و سرمایه‌های عظیمی در حوزه عمومی و جامعه مدنی از جمله در قالب تشکلهای و نهادهای مدنی وجود دارد که اگر به درستی شناسایی و کشف و به رسمیت شناخته شده، از سوی دستگاه‌های دولتی به همکاری فراخوانده شوند، در سامان‌بخشی به نابسامانی‌ها و ناکارآمدی‌های گسترده دولتی، سهم عظیمی ایفا خواهند نمود. بخشی از ناکارآمدی‌های نظام بدان خاطر است که سامان و تدبیر امور، بیشتر صبغه دولتی دارند و کارگزاران مجاری رسمی از توانایی‌های سرمایه‌های انسانی‌ای که حاضرند به صورت داوطلبانه و یا با اندک هزینه‌ای، بارهای بزرگی از دوش دولت‌مردان بردارند، غفلت و بلکه تغافل می‌نمایند. در فرهنگ سیاسی و اجتماعی ایران هنوز از تأسیس تشکلهای مدنی استقبال نشده و پس از تشکیل نیز از همکاری با فعالان نهادهای مدنی از سوی متولیان امور سرباز زده می‌شود.

در جامعه ما، این مشکل زمانی رخ می‌نماید که در عصر اطلاعات و ارتباطات، از سویی در سطح جهان و ایران تشکلهای مدنی در ابعاد و موضوعات گوناگون در حال گسترش‌اند و از سوی دیگر در این سامان، ناکارآمدی دولت، اقشار مختلف را در حدی ناراضی نموده است که در قالب‌های مختلف (اعتراض، اعتصاب، تحصن و...) سخن به اعتراض گشوده‌اند. این موقعیت به خوبی ضرورت توجه به نهادهای مدنی و ظرفیت‌های آنها برای تعامل با دولت را حکایت می‌نماید.

مطالعه حاضر، ضمن تلاش برای شناسایی بیشتر نهادهای مدنی در سه گروه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، مجاری تعامل آنها با دولت را نیز بررسی نموده و در این نوشتار به شاخص‌های نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت و اولویت‌بندی این معیارها بسنده شده است. سایر ابعاد موضوع در اصل طرح بازتاب یافته‌اند.

مفهوم‌بندی

مفاهیم مهم تحقیق به قرار زیر است:

۱- **نهاد:** عبارت است از نظام سازمان‌یافته‌ای از روابط اجتماعی که در برگیرنده برخی از ارزش‌ها و فرایندهای مشترک است و برای پاسخگویی به برخی از نیازهای اساسی به وجود آمده است. منظور از نهاد، آن سلسله از اموری است که بر اثر نیازمندی‌های افراد جامعه شکل می‌گیرد و چون ضرورت‌ها سطوحی دارند، نهادها نیز مراتب دارند. برخی نیازها اصلی‌اند و نهادهای مربوط به آنها نیز اصلی و اساسی‌اند (با ویژگی همگانی بودن، حیاتی بودن، قدیم بودن و پایایی) و برخی فرعی و موقتی. هرچه جامعه وسیع‌تر و پیچیده‌تر باشد، مؤسسه‌ها و سازمان‌های اجتماعی از نوع نهادهای فرعی، در آن گسترده‌تر و فراوان‌ترند (ر.ک: طیبی، ۱۳۶۸: ۱۶۳-۱۸۴؛ محسنی، ۱۳۶۳: ۲۸۱-۲۹۰).

۲- **نهاد مدنی:** نهادهای مدنی^۲، یکی از کارگزاران جامعه مدنی‌اند. جامعه مدنی شامل همه حوزه‌هایی است که پس از تعیین و تجزیه حوزه دولت باقی می‌ماند. جامعه مدنی، حوزه‌ای است که در آن کشمکش‌های اقتصادی، اجتماعی و ایدئولوژیک واقع می‌شوند و دولت می‌کوشد آن منازعات را از طریق وساطت یا سرکوب حل کند (بشیریه: ۱۳۷۴: ۳۳۲). با این وصف، نهادهای مدنی تشکلهایی هستند که فارغ از فعالیت مستقیم سیاسی، در ابعاد سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی فعالیت داشته و واسط میان مردم و دولت‌اند.

۳- **کارآمدی:** کارآمدی^۳ به طور کلی اثربخشی میزانی است که یک اقدام یا فعالیت، به هدف پیش‌بینی شده نایل می‌شود. در فرهنگ اصطلاحات مدیریت، کارآمدی به مفهوم «میزان موفقیت در تحقق هدف‌ها و یا انجام مأموریت» است که نشان‌دهنده درجه رسیدن به اهداف است (معینی، ۱۳۷۰: ۲۱۱).

لیپست، کارآمدی را اینگونه تعریف می‌کند: «تحقق عینی یا توان نظام در تحقق کارکردهای اساسی یک حکومت، به گونه‌ای که بیشتر مردم و گروه‌های قدرتمند درون نظام، آن را مشاهده کنند» (لیپست، ۱۳۷۴: ۱۱). در حقیقت کارآمدی را می‌توان بیانگر

1. Institution
2. civil institutions
3. Effectiveness

قابلیت و توانایی یک نظام اجتماعی در رسیدن به اهداف تعیین‌شده و حل مشکلات جامعه دانست؛ آن‌هم با وجود امکانات و موانعی که در هر جامعه با توجه به اهداف آن متفاوت است. هر اندازه که نظام سیاسی با توجه به توانایی و امکانات و موانع پیش روی خود به اهداف خود نائل آید، آن نظام سیاسی کارآمدتر است.

۴- دولت: دولت^۱ به معنای وسیع آن کلمه عبارت از جامعه‌ای است که در آن قدرت سیاسی طبق قوانین اساسی تعیین و تشریح شده است و مجموعه سازمان‌های اجرایی است که قدرت جامعه به آن داده شده است (بابایی: ۱۳۶۹: ۳۰۳). منظور از کارآمدی دولت، کارآمدی همه قوای سه‌گانه در کشور است.

۵- شاخص: از مفهوم شاخص اصطلاحاً تعریف واحد و اجماعی وجود ندارد. گاه شاخص^۲ به آمارهای تعبیر شده که درباره نظام آموزشی بوده و وضعیت یک یا چند عامل را آشکار می‌کند. در برخی موارد، از مجموعه‌ای از شاخص‌ها به عنوان سیستم نشانگرها استفاده می‌شود. به طور کلی شاخص‌ها می‌توانند وضعیت موجود یا مطلوب عوامل نظام آموزشی را نمایان و تغییرات آنها را آشکار سازند. پس شاخص از نگاه این مطالعه عبارت است از: مشخصه‌هایی که برای گردآوری داده‌ها، جهت قضاوت درباره ملاک‌های مورد نظر به کار برده می‌شود (بازرگان: ۱۳۸۰: ۳۴-۳۸).

پیشینه تحقیق

مهم‌ترین پژوهش‌های موجود در موضوع این تحقیق عبارتند از: در پژوهش‌های بیرون از ایران، مارشال (۲۰۰۲) به بررسی نقش سازمان‌های جامعه مدنی در مشروعیت و کارآمدی حکومت‌ها پرداخته است. فرضیه نوشتار وی آن است که این سازمان‌ها، تأثیر مثبتی در ارتقای مشروعیت و کارآمدی دولت‌ها دارند. وی نتیجه می‌گیرد که سازمان‌های جامعه مدنی (NGO) و یا سازمان‌های غیر دولتی - به عنوان فعال‌ترین عوامل جامعه مدنی - مزایای بسیار مهم و همچنین نقاط ضعف جدی در مواجهه با سازمان‌های دولتی و اقتصادی دارند. این سازمان‌ها، تأثیر مستقیمی بر مشروعیت و کارآمدی حکومت‌ها ایفا می‌کنند. درباره مشروعیت می‌توان از ارتقای

1. state
2. indicator

اعتماد عمومی پاسخگویی و نمایندگی نام برد و مورد دوم شامل ویژگی‌هایی مانند انعطاف‌پذیری، تجربه‌های مردمی و تحرک است.

کارمین (۲۰۱۰) نیز در مقاله‌اش، جایگاه و تأثیر نهادهای جامعه مدنی را در بازسازی اروپای مرکزی بعد از فروپاشی بلوک شرق نشان داده است. این مقاله به دنبال اثبات این فرضیه است که سازمان‌های غیر دولتی حداقل در حوزه محیط‌زیستی در روندهای سیاست‌گذاری و اجرایی دخیل بوده‌اند. همچنین پس از سقوط سوسیالیسم دولتی در مرکز و شرق اروپا، تصور بر آن بود که سازمان‌های غیر دولتی زیست‌محیطی با درگیر شدن در تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی و اجرای سیاست در عرصه ملی و محلی به عنصر جدایی‌ناپذیر روند دموکراتیک این کشورها تبدیل می‌شوند. دستیابی به این هدف از طریق دخیل شدن ظرفیت‌های اداری، فنی و استراتژیک سازمان‌های داخلی و بین‌المللی با دولت‌هاست. نتایج این مقاله نشان می‌دهد که دو خوشه از سازمان‌ها پدید آمده‌اند. خوشه نخست متشکل از یک کادر کوچک سازمان بسیار حرفه‌ای و بین‌المللی است که در سیاست‌گذاری در عرصه‌های ملی و بین‌المللی شرکت می‌کنند. خوشه دوم از سازمان‌های غیر دولتی تمایل به حمایت از فعالیت‌ها و اقدام به نمایندگی از اعضای خود و ارائه خدمات حمایت از محیط‌زیست و دولت در سطح محلی دارند.

اما در پژوهش‌های داخلی نیز فضل‌ی و خلیلی (۱۳۹۲) در مقاله «نقش نهادهای مدنی مستقل غیر دولتی در تحقق مطالبات حقوق شهروندی در قرن ۲۱ (با نگرشی بر جمهوری اسلامی ایران)» بر این باورند که گسترش نهادهای مدنی در کنار اقتصاد، بازار آزاد، خصوصی‌سازی، دموکراسی و اطلاع‌رسانی از جمله ابزار غیر دولتی هستند که جایگاهی مهم نزد مردم دارند و از سوی دیگر می‌توانند به برخی نیازها و دغدغه‌های جوامع که دولت‌ها توانایی یا انگیزه پرداختن به آنها را ندارند، پاسخ گویند. بر این اساس در جامعه‌ای که نهادهای مدنی شکل گرفته، افراد آن جامعه تنها به فکر منافع شخصی خویش نیستند، بلکه درباره اهداف مشترک و رفاه اجتماعی فکر می‌کنند. بر این اساس نهادهای مدنی، نقش اصلاحی را در قبال نظام و سیاست ایفا می‌کنند.

نوآوری مطالعه حاضر آن است که هم با روش مطالعات اسنادی و میدانی به تعیین شاخص برای نقش نهادهای مدنی در کارآمدی دولت، آن هم بر اساس سه مؤلفه قضا،

تقنین و اجرا می‌پردازد و هم این شاخصه‌ها را بر اساس روش‌های میدانی، اولویت‌بندی نموده و برای آنها متناسب با فضای ایران، تعیین جایگاه می‌نماید. چنین اقدامی در مطالعات پیشین اصلاً سابقه ندارد. پس در این پژوهش قصد آن است تا شاخص‌های نقش نهادهای مدنی را در کارآمدی دولت جمهوری اسلامی ایران در دوره پس از انقلاب اسلامی بر اساس اسناد موجود و آرای صاحب‌نظران تعیین و اولویت‌بندی کند.

تأملات نظری

فرصت طرح مباحث گسترده نظری در این نوشتار کوتاه نیست. اما به اشاره باید گفت که متغیر نهادهای مدنی^۱ در این پژوهش متأثر از نگاه هگلی در تعریف جامعه مدنی^۲ است. می‌دانیم که منظومه فکری هگل، دیالکتیکی و بر اساس تثلیث تز، آنتی‌تز و سنتز بنا شده است. پایه اصلی فکر او با سه مفهوم «منطق، طبیعت و ذهن» آغاز می‌شود و در یکی از شاخه‌های ذهن به دوگانه حق و اخلاق و از این مفهوم به سه مرحله خانواده، جامعه مدنی و کشور (دولت) می‌رسد. اگر سه پایه نهایی هگل در روح عینی (خانواده و...) در قالب دیالکتیک بیان شود، خانواده، یگانگی^۳، اجتماع مدنی، جزئیت^۴ و دولت، کلیت^۵ نامیده می‌شود که به ترتیب همان تز، آنتی‌تز و سنتز هستند. کشمکش میان یگانگی خانواده و جزئیت اجتماع مدنی در نمود دولت به مثابه واقعیت نظم کلی حل می‌شود (ستیس، ۱۳۷۰: ۵۵۱-۵۵۲).

هگل از اجتماع مدنی به دولت برونی، دولت مبتنی بر نیاز، دولت به گونه‌ای که فهم آن را مجسم می‌کند، توصیف می‌نماید. منظور هگل این است که هر چند اجتماع مدنی یک دولت است، از نوع اسفل آن است؛ زیرا بر اساس نیازهای مادی فردی تشکیل می‌یابد. نیازهایی که اگر یکسره شخصی نباشند، به هر جهت اصولاً خودخواهانه‌اند. با این وصف به زعم هگل، اجتماع مدنی تاحدودی کمتر از نیازهای خانواده خودخواهانه است.

«اجتماع مدنی»، مجموعه‌ای از تأسیسات است که وظیفه آنها تربیت و رشد افراد تا

1. Civil Institutions
2. Civil Society
3. Unity
4. Particularity
5. Universality

آن درجه‌ای است که بفهمد در صورتی می‌تواند به خواسته‌هایش برسد که چیزی را بخواهد که همه می‌خواهند. آن واحدی کاملاً اندام‌وار نیست، بلکه مجموعه‌ای از اجزا خودبسنده است که به طور ناقص از وابستگی متقابل خود، آگاهی دارند (ستیس، ۱۳۷۰: ۲۵-۲۶).

با الهام از برداشت هگلی از جامعه مدنی که سیاست و دولت را در سطحی مستقل از جامعه می‌بیند، در این تحقیق، نهادهای مدنی که کارگزاران اصلی جامعه مدنی‌اند نیز بدون نهادهای سیاسی برشماری شده و نهادهای مورد بحث در این پژوهش، در سه گروه نهادهای اجتماعی، نهادهای اقتصادی و نهادهای فرهنگی دسته‌بندی شده‌اند. بر این اساس تمام داده‌های میدانی این تحقیق از نهادهای مدنی با ماهیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در کارگروه‌های پژوهش تعیین شده‌اند، به دست آمده‌اند.

اشاره شد که مراد از «دولت^۱» در این تحقیق، نهادی است که مجموعه حاکمیت را در برمی‌گیرد و در علم سیاست، کارکردهای اساسی دولت نیز در سه حوزه قضا، تقنین و اجرا تقسیم شده و از این‌رو برای تدبیر هر یک، قوایی نیز تأسیس شده و فلسفه تفکیک قوا و تأسیس سه قوه مجریه، قضاییه و مقننه نیز به همین نکته بازمی‌گردد. با توجه به این ادبیات برای برشماری مؤلفه‌ها روی سه شاخص تقنین، قضا و اجرا تأکید شده و بر این اساس برای هر یک از سه حوزه یادشده تعیین شاخص گردید.

روش تحقیق

هر چند پژوهش حاضر در مباحث نظری نیز توفقی دارد، جوهر اصلی پژوهش، کاربردی است. از جهت ماهیت تحقیق، پژوهش حاضر توصیفی - تحلیلی است و از روش‌های کیفی و کمی برای تعیین نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت و ترتب آنها بهره جسته می‌شود.

از جهت روش گردآوری نیز هم با شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی، پیشینه منابع و اسناد رصد می‌شود و هم با روش میدانی (روش‌های گروه کانونی و نظرسنجی برای تعیین اولویت)، شاخص‌ها تعیین و اولویت‌بندی می‌گردد. درباره جزئیات روش گردآوری و تحلیل داده‌ها در قسمت دوم نوشتار توضیحات تکمیلی می‌آید.

تعیین و اولویت‌بندی شاخص‌های نقش نهادهای مدنی در کارآمدی دولت

تعیین شاخص

غایت تحقیق در این مطالعه، تقویت کارآمدی دولت بود و از این‌رو مفهوم «دولت» در تعیین شاخص‌ها محوریت پیدا می‌کرد. از آنجا که مراد از دولت، همه قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران و کارگزاران حاکمیت‌اند، بر این اساس مجموعه فعالیت‌ها را از جهت ماهیت و نیز با توجه به سه قوه قضاییه، مقننه و مجریه، می‌توان در سه حوزه قضایی، تقنینی و اجرایی تقسیم نمود و هر یک از این سه مفهوم را با تعیین محورها، تعریف عملیاتی نمود و شاخص‌ها را ارائه داد. روش تدوین شاخص‌ها اینگونه بود که ابتدا شاخص‌های خام بر اساس مطالعات نظری انتخاب شدند و در یک نشست تخصصی با حضور تیم تحقیق مورد بحث و بررسی قرار گرفتند. سپس بر مبنای نظر آنان در فضای مجازی (گروه تلگرامی) با حضور هجده صاحب‌نظر به نظرخواهی گذاشته شد و بر اساس نظر کسانی که به این نظرخواهی پاسخ داده بودند، برخی موارد اصلاح یا تکمیل شد. پس از برگزاری نشست گروه‌های کانونی^(۱) نیز مواردی به آنها اضافه شد. در نهایت در نشست تخصصی با حضور تیم تحقیق و مشاوران طرح روی ۲۳ شاخص در سه حوزه، تقنین، قضا و اجرا به شرح جدول زیر اجماع حاصل شد:

جدول ۱- شاخص‌ها

شاخص‌ها	محورها
<p>میزان مداخله تشکل‌های مردمی در حذف مقررات دست‌وپاگیر و نامناسب دولتی</p> <p>میزان مداخله تشکل‌های مردمی در جلوگیری از تزلزل در قانون و قانون‌نویسی</p> <p>میزان مداخله تشکل‌های مردمی در رفع نقص و خلأ قانونی دولت</p> <p>میزان مداخله تشکل‌های مردمی در رفع تعارض در قوانین</p> <p>وجود یا نبود امضای تفاهم‌نامه نهادهای مدنی با دولت</p> <p>میزان همکاری کارشناسان نهادهای مدنی با دولت در تدوین قوانین و مقررات (لویح و طرح‌ها)</p> <p>وجود یا نبود ضوابطی حقوقی جهت پذیرش دیدگاه‌های نهادهای مدنی</p>	<p>تقنین</p> <p>(شاخص‌های</p> <p>تقنینی و</p> <p>حقوقی)</p>
<p>میزان و حیطه‌های ارتباطی قوه قضاییه با نهادهای مدنی</p> <p>میزان سهم نهادهای مدنی در نقش نظارتی (ارزشیابی و کنترل) قوه قضاییه</p> <p>میزان سهم نهادهای مدنی در پاسخگو نمودن قوه قضاییه</p> <p>میزان نقش نهادهای مدنی در کمک به قوه قضاییه برای برخورد با فساد اداری و مالی</p>	<p>قضا</p>

<p>میزان سهم نهادهای مدنی در گزینش و تعیین نمایندگان قوه قضاییه در امور مربوط میزان استقبال قوه قضاییه از کمک‌های پیشنهادی اشخاص کانون وکلا میزان برخورداری از امنیت نیروهای نهادهای مدنی در فعالیت‌ها</p>	
<p>میزان قدرت و اختیارات انجمن‌ها برای تعامل با دولت مقطعی، موردی، غیر منسجم و سلبی بودن یا نبودن پیشنهادهای انجمن‌ها به دولت میزان برون‌سپاری و واگذاری امور دولتی به نهادهای مدنی میزان نقش نهادهای مدنی در برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های دولت میزان نقش نهادهای مدنی در شفافیت دولت میزان نقش نهادهای مدنی در تسهیل ارتباطات دولت با مردم میزان نقش نهادهای مدنی در تمرکززدایی در مدیریت دولتی میزان نقش نهادهای مدنی در کاستن از هزینه دولت میزان نقش نهادهای مدنی در گردآوری بازخورد عملکردها به دولت</p>	<p>اجرا</p>

اولویت‌بندی شاخص‌ها

برای اولویت‌بندی این شاخص‌ها، شیوه زیر برگزیده و پیموده شد. از آنجا که در طول اجرای تحقیق، پژوهشگرانی در قالب کار گروهی در فضای حقیقی و نیز در فضای مجازی (با تشکیل گروه جامعه مدنی در شبکه تلگرامی) هم مراحل کار را رصد می‌کردند و هم در مراحل تحقیق در صورت نیاز مشارکت می‌نمودند، از این‌رو شایسته‌ترین افراد برای اولویت‌بندی شاخص‌ها نیز همین افراد بودند که کاملاً با غایات و مسائل طرح آشنا بودند و در تعیین شاخص‌ها نیز مشارکت داشتند.

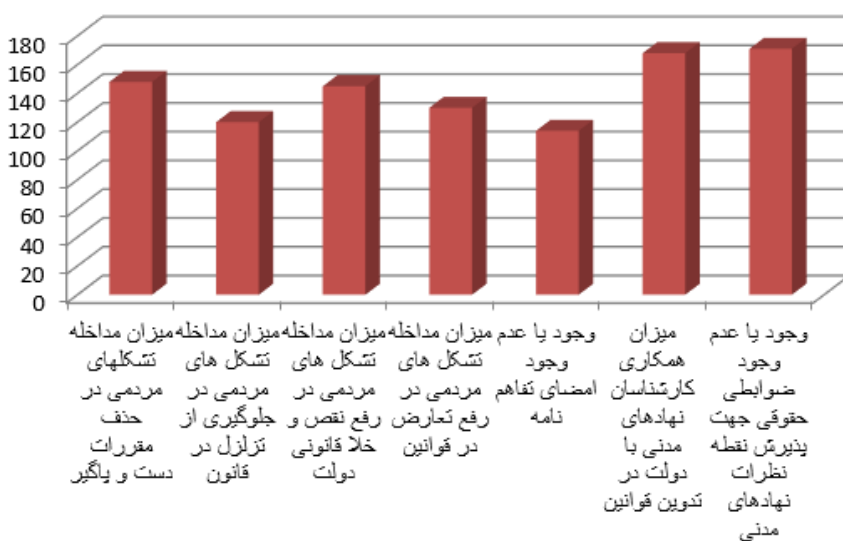
بدین جهت برای تحقق وزن‌دهی شاخص‌ها و تحلیل کمی و آماری، ابتدا کاربرگ شاخص‌های تهیه‌شده مربوط به نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت (که در جدول بالا آمد)، برای ۲۶ کارشناس و صاحب‌نظر دانشگاهی اعضای کارگروه فرستاده شد. ۱۸ تن از این صاحب‌نظران و کارشناسان، جداول مربوط به وزن‌دهی شاخص‌ها را در سه محور تقنین، قضا و اجرا تکمیل و ارسال نمودند که عین نظرهای آنان در ادامه بر اساس محورهای یادشده در قالب جداولی دسته‌بندی شده و آمده است. در این قسمت گام نخست، اصلاح و تکمیل و امتیازدهی به شاخص‌ها بود که به نحو یادشده به سرانجام رسید.

گام بعدی، ترتیب و تحلیل کمی داده‌ها با برنامه Excel بود. در این مرحله ابتدا فرم‌های مرتبط با پایگاه داده‌ها طراحی شد و داده‌ها بر اساس سه محور یادشده (تقنین، قضا و اجرا) در جداول فرم یادشده وارد گردید. سپس این آمار وزنی را در برنامه وارد نموده و پس از «تجمیع» و گرفتن «میانگین» و اعمال «ضرایب» (عین داده‌های تجمیعی، میانگین و ضرایب داده‌ها در ضمایم طرح پژوهشی آمده است)، جداول و نمودارهای مرتبط با هر شاخصه (نمودار میله‌ای) استخراج شد.

تحلیل کیفی داده‌های به دست آمده، گام نهایی است که ذیل هر جدول، نکات ضروری با توجه به منابع اسنادی موجود و پژوهش‌های انجام‌گرفته در این زمینه مورد تأکید قرار گرفتند و تلاش شد تا بر اساس جداول و نمودارها حداقل برخی از نکات کیفی مهم ذیل هر مؤلفه مطرح گردد. اما نتایج حاصل از نظرهای کارشناسان را می‌توان در قالب نمودارهای زیر به تفکیک نشان داد:

یافته‌ها

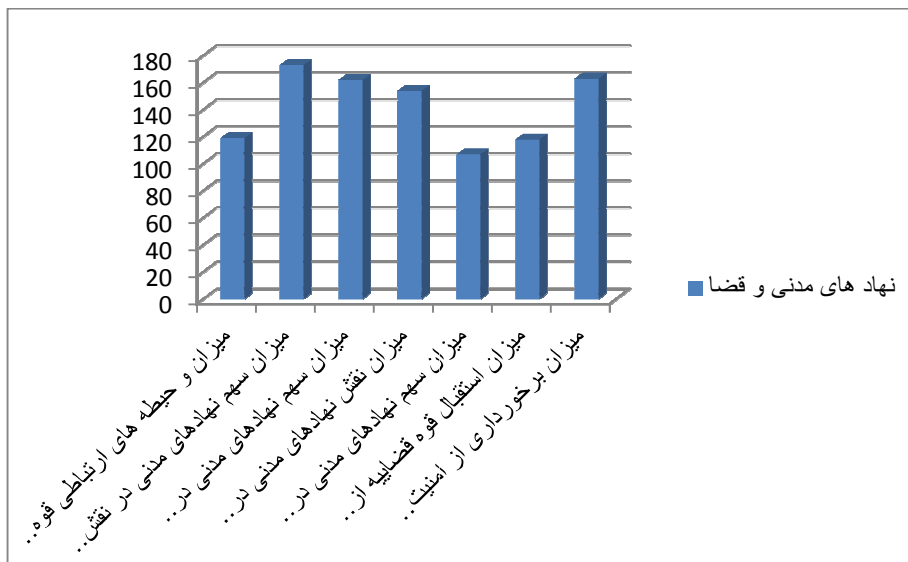
نهادهای مدنی و تقنین



شکل ۱- نهادهای مدنی و تقنین

برابر داده‌های نمودار بالا، در میان شاخص‌های هفت‌گانه مربوط به نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت در حوزه تقنین، کارشناسان بیشترین وزن را به متغیر «وجود یا نبود ضوابطی حقوقی جهت پذیرش دیدگاه‌های نهادهای مدنی» و در رتبه بعد به شاخص «میزان همکاری کارشناسان نهادهای مدنی با دولت در تدوین قوانین و مقررات (لویح و طرح‌ها)» دادند. در مقابل کمترین وزن به شاخص «وجود یا نبود امضای تفاهم‌نامه نهادهای مدنی با دولت» و اندکی بیشتر به شاخص «میزان مداخله تشکل‌های مردمی در جلوگیری از تزلزل در قانون و قانون‌نویسی» اختصاص یافت.

نهادهای مدنی و حوزه قضا

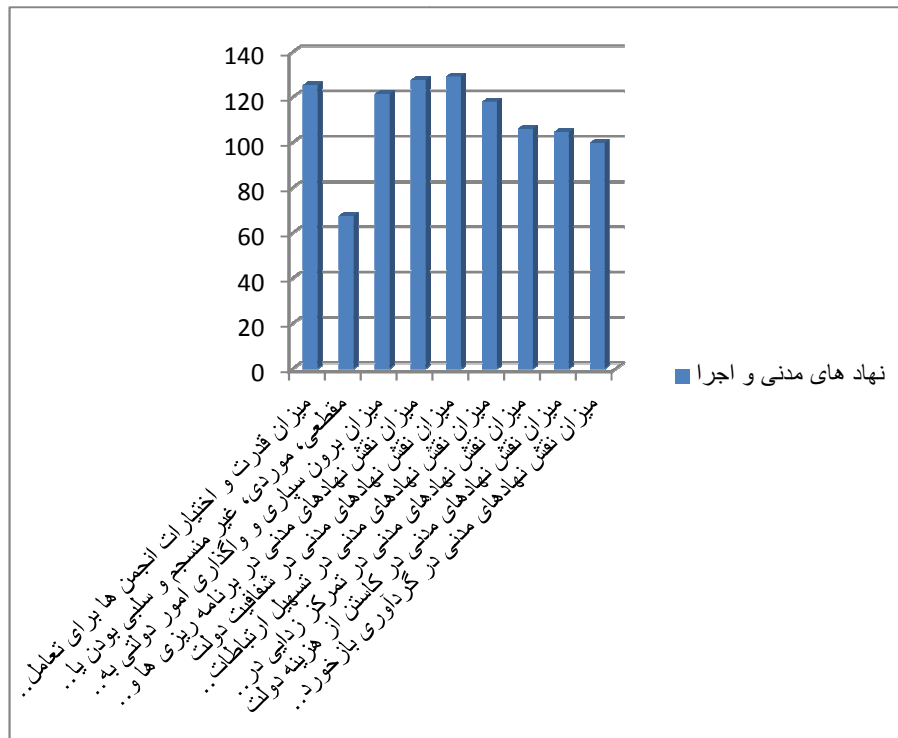


شکل ۲- نهادهای مدنی و حوزه قضا

برابر داده‌های نمودار بالا، در میان شاخص‌های هفت‌گانه مربوط به نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت در حوزه قضا، کارشناسان بیشترین وزن را به متغیر «میزان سهم نهادهای مدنی در نقش نظارتی (ارزشیابی و کنترل) قوه قضاییه» و در رتبه بعد به شاخص «میزان برخورداری از امنیت نیروهای نهادهای مدنی در فعالیت‌ها» دادند. در

مقابل، کمترین وزن به شاخص «میزان سهم نهادهای مدنی در گزینش و تعیین نمایندگان قوه قضاییه در امور مربوط» و اندکی بیشتر به شاخص «میزان و حیطة‌های ارتباطی قوه قضاییه با نهادهای مدنی» اختصاص یافت.

نهادهای مدنی و حوزه اجرا

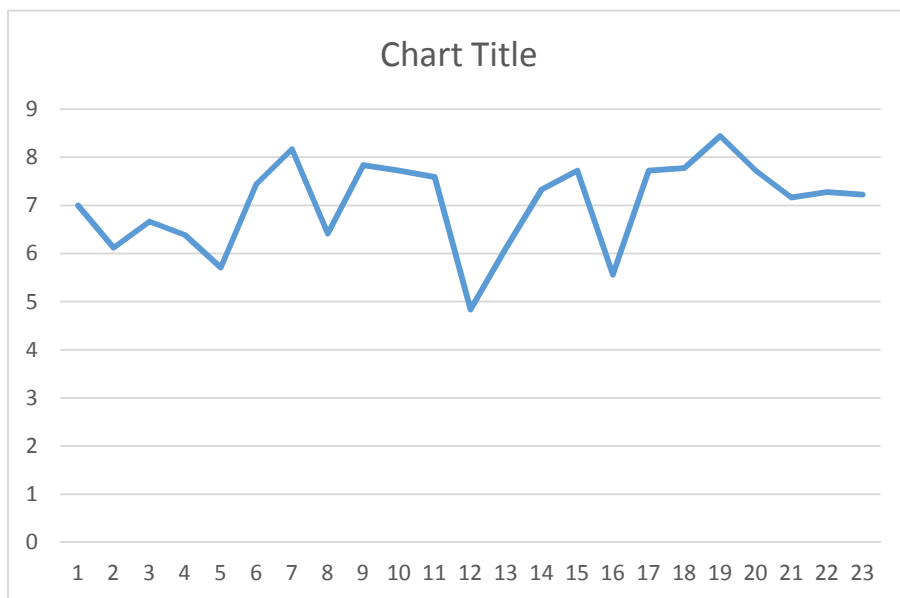


شکل ۳- نهادهای مدنی و حوزه اجرا

برابر داده‌های نمودار بالا، در میان شاخص‌های نه‌گانه مربوط به نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت در حوزه اجرا، کارشناسان بیشترین وزن را به متغیر «میزان نقش نهادهای مدنی در شفافیت دولت» و در رتبه بعد به شاخص «میزان نقش نهادهای مدنی در برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های دولت» و در رتبه سوم به شاخص «میزان قدرت و اختیارات انجمن‌ها برای تعامل با دولت» دادند. در مقابل کمترین وزن به شاخص

«مقطعی، موردی، غیر منسجم و سلبی بودن یا نبودن پیشنهادهای انجمن‌ها به دولت» و اندکی بیشتر به شاخص «میزان نقش نهادهای مدنی در گردآوری بازخورد عملکردها به دولت» اختصاص یافت.

مجموع ۲۳ شاخص



شکل ۴- مجموع ۲۳ شاخص

همان‌طور که پیداست، بیشترین وزن مربوط به شاخص ۱۹ یعنی «میزان نقش نهادهای مدنی در شفافیت دولت» است و کمترین وزن و اولویت مربوط به شاخص ۱۲ یعنی «میزان سهم نهادهای مدنی در گزینش و تعیین نمایندگان قوه قضاییه در امور مربوط» است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

الف) ابتدا نتیجه مطالعه بر اساس سه مؤلفه اصلی به صورت مجزا از هم مطرح می‌شود:

حوزه تقنین

نکته قابل ذکر آنکه کارشناسان نمره‌ها را با توجه به اهمیت شاخص‌ها در سنجش نقش نهادهای مدنی در کارآمدی دولت منظور نمودند و به ارتباط موجود میان این دو تشکل در کشور توجه نداشتند. با این وصف بر اساس این داده‌ها برای اقدامات بعدی و جهت تعیین افق چشم‌انداز آینده، در حالی که به متغیرهایی که بیشترین وزن را دارند (تعیین ضوابطی برای پذیرش نقش نظرهای نهادهای مدنی از سوی دولت و تعیین سازوکاری برای افزایش میزان همکاری در تدوین قانون از سوی نهادهای مدنی) باید بها داد و برای ارتباط گسترده‌تر و نیرومندتر نهادهای مدنی و دولت در بعد تقنین، از این متغیرها بیشترین بهره را جست، متغیرهایی که کمترین وزن را دارند، می‌توانند حذف و یا دست‌کم در اولویت قرار نگیرند.

حوزه قضا

کمترین برداشتی که از این اولویت‌بندی‌ها در وزن‌دهی قابل استنتاج است، آن است که کارشناسان، نقش‌های تعیین‌کننده‌تر نهادهای مدنی در قوه قضاییه و امور قضایی را بر نقش‌های حاشیه‌ای‌تر مرجع می‌دانند. این داده در کنار سایر داده‌های این پژوهش که حکایت از آن داشت که از سه قوای حاکم بر جمهوری اسلامی ایران، کمترین ارتباط و داد و ستد با نهادهای مدنی از سوی قوه قضاییه برقرار می‌باشد، معنادار است. با این وصف لازم است که تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران نظام برای ارتباط جدی‌تر نهادهای مدنی با قوه قضاییه، تمهیدات اساسی بیندیشند.

حوزه اجرا

نکته قابل توجه در وزن‌دهی به شاخص‌های حیطة مربوط به قوه مجریه آن است که اولاً نسبت به شاخصه‌های تقنین و قضا، امتیازهای مناسب‌تر و بالاتری به شاخص‌های اجرایی تعلق گرفت و ثانیاً تناسب وزن شاخص‌ها هم با هم نزدیک‌تر و یکدست‌تر است. پیام این توزین آن است که ارتباطات نیرومندتر و جدی‌تری میان نهادهای مدنی و قوه مجریه ضرورت دارد. در این بین تنها متغیر و شاخص «مقطعی، موردی، غیر منسجم و

سلبی بودن یا نبودن پیشنهادهای انجمن‌ها به دولت»، وزن پایینی دارد که می‌تواند در برنامه‌ریزی‌های آتی در تعامل نهادهای مدنی با دولت، نادیده انگاشته و حذف شود.

ب) بر اساس نتایج به دست آمده، برخی ملاحظات و پیشنهادهای مقاله عبارتند از:
۱- پیشنهاد می‌گردد تا «سامانه هماهنگی نهادهای مدنی با دولت» تشکیل شود. این سامانه از این امتیاز اساسی برخوردار است که نهادهای جامعه مدنی را به صورت ساکن، ساکت و ایستا در نظر نگرفت، بلکه پیوسته تطورات، تعارضات و قوت و ضعف آنها و میزان تأثیرگذاری‌شان بر کارآمدی دولت را رصد می‌نماید. با این وصف، سیستم منتخب در الگوی نظری بحث، از نوع «سیستم‌های باز» قلمداد می‌گردد که در آن ورودی‌های بیشتری به دفعات از محیط پذیرفته می‌شود.

۲- تأثیرات فعالیت‌های نهادهای مدنی بر سیاست داخلی: این پرسش جای طرح دارد که آیا فعالیت‌های نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت در فعالیت‌های سیاسی دولت در داخل تأثیری ندارد؟ در یک نگاه اجمالی، پاسخ بدین پرسش مثبت است. ولی نکته درخور توجه آن است که این تأثیر، غیر مستقیم است، چون نهادهای مدنی مستقیم و شفاف، اهداف سیاسی و غایات ورود به قدرت سیاسی را تعقیب نمی‌کنند. اما واضح است که افراد فعال در نهادهای مدنی، ممنوعیت فعالیت سیاسی فراتر از نهاد مربوط را ندارند. آنان تا زمانی که در نهادهای مدنی‌اند، فعالیت مدنی دارند. اما هم اینان می‌توانند شأن سیاسی داشته، در قالب احزاب و سازمان‌های سیاسی، مقاصد سیاسی را تعقیب نمایند. روشن است که ارتباط خوب و سازنده آنها با دولت‌مردان در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در نهادهای مدنی به گونه‌ای بازخورد سیاسی خواهد داشت و ارتباط ناکارآمد آنها بازخوران دیگر.

۳- تأثیرات فعالیت‌های نهادهای مدنی بر سیاست خارجی: همچنین تأثیر نهادهای جامعه مدنی بر سیاست خارجی، با توجه به «دیپلماسی عمومی» جای تأمل دارد؛ زیرا امروزه با گسترش فضای مجازی و دامنه فعالیت شبکه‌های اجتماعی، بازیگران نهادهای مدنی (فردی و یا نهادینه) می‌توانند با افراد یا نهادهای فراتر از مرزهای ملی، در زمینه‌های گوناگون (اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و...) ارتباط داشته باشند. در دیپلماسی عمومی نیز برخلاف دیپلماسی کلاسیک (که بر آن اساس تنها دولت‌ها با

دولت‌های دیگر در سیاست خارجی تعامل داشتند، دولتی (مثل ایران) می‌تواند با نهادها و ارکانی غیر دولتی از کشور دیگر نیز ارتباط و تعامل داشته باشد. این داد و ستد در قرائت تازه‌تر از دیپلماسی عمومی، دامنه‌اش به تعاملات بین نهادهای غیر دولتی کشورهای مختلف هم تعمیم داده می‌شود. در حقیقت در تعامل سازنده‌تر دولت جمهوری اسلامی ایران با گروه‌های غیر دولتی سایر کشورها، نهادهای جامعه مدنی با بسترسازی و رایزنی‌های پیشینی فرامرزی، می‌توانند نقش مثبتی ایفا نمایند.

۴- از نکات جالب توجه که جای آسیب‌شناسی دارد آن است که در برنامه‌های چهارم^(۳) و پنجم توسعه کشور به استفاده از ظرفیت نهادهای مدنی تأکید شده است، اما در برنامه ششم توسعه که به طور منطقی می‌بایست این تمرکز بیشتر و یا در همان حد سابق محفوظ می‌ماند، بهره‌گیری از توانایی‌های نهادهای مدنی مورد توجه لازم قرار نگرفت، هر چند در سال‌های اخیر، آمارهای رسمی حکایت از گسترش تعداد نهادهای مدنی دارد. به عنوان شاهد، بهمن مشکینی (مشاور وزیر کشور) در حاشیه افتتاح خانه سازمان‌های مردم‌نهاد استان خوزستان در اهواز (۱۶ بهمن ۱۳۹۵) در گفت‌وگوی اختصاصی با خبرنگار ایرنا اعلام داشت: «هم‌اکنون تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد در کشور به ۱۲۵۰۰ تشکل رسیده است، در حالی که قبل از دولت یازدهم، این تعداد حدود پنج هزار تشکل بود. در گذشته سمن‌ها بیشتر در سطح ملی فعالیت می‌کردند، ولی راهبرد دولت یازدهم این بود که سمن‌ها در استان‌ها نیز فعال شوند که هم‌اکنون شصت درصد سمن‌ها در استان‌ها و شهرستان‌ها فعال و چهل درصد دیگر در تهران مشغول فعالیت هستند» (<http://www.irna.ir/khuzestan/fa/News/>) (۸۴۴۱۷۴۸).

برای پر نمودن این خلأ و برون آمدن از وضعیت پارادکسیکال (گسترش تعداد سمن‌ها، ولی در نظر نگرفتن نقش برای آنها در برنامه ششم)، لازم است تا مجاری حقوقی شایسته شناسایی و عملیاتی گردند تا از طریق مناسب این کاستی را جبران نمایند.

ج) پرسش اساسی نوشتار حاضر آن بود که: نقش نهادهای مدنی بر کارآمدی دولت با چه مؤلفه‌ها و شاخص‌هایی تعیین و بر چه اساس اولویت‌بندی می‌شوند؟

پاسخ پرسش اساسی را بر اساس نکات مطرح‌شده به صورت مختصر بدین شکل می‌توان بیان نمود: مؤلفه‌های اصلی تعیین و ارزیابی شاخصه‌های نقش نهادهای مدنی بر

کارآمدی دولت، سه مؤلفه تقنین، قضا و اجراست که کارگزاران اصلی آنها قوای مقننه، قضاییه و مجریه‌اند. شاخص‌های هر یک از مؤلفه‌ها در متن این نوشتار، عیناً بازتاب یافت و اساس اولویت‌بندی شاخص‌ها نیز رأی و نظر کارشناسانی بود که هم در موضوع تخصص داشتند و ذی‌صلاح بودند و هم در طرح حاضر از آغاز تا انجام مشارکت داشتند.

پی‌نوشت

۱. در پژوهش یادشده، دوازده نشست کانونی در سه زیرگروه نهاد مدنی فرهنگی (شامل سه نهاد: خانه سینما، انجمن جامعه‌شناسی و بنیاد بین‌المللی علوم و حیانی اسری)، نهاد مدنی اجتماعی (شامل شش نهاد: مؤسسه خیریه امام علی^(ع)، صندوق قرض‌الحسنه جاوید، مؤسسه مطالعات و تحقیقات زنان، کانون وکلا، سازمان نظام پزشکی و انجمن دیدبان کوهستان) و نهاد مدنی اقتصادی (شامل سه نهاد: اتحادیه مشاور املاک، کانون انجمن صنفی رانندگان و ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای کشور، انجمن صنایع فرآورده‌های لبنی ایران) و با حضور نمایندگان و کارشناسان دستگاه‌های دولتی مربوط در تابستان ۱۳۹۶ برگزار شد.

۲. در برنامه چهارم، دولت مکلف شده بود تا در بخش‌های مسکن، آموزش‌های علمی و کاربردی، فقرزدایی، به‌زیستی، خدمات‌رسانی به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی و... از ظرفیت‌های بخش غیر دولتی (خصوصی و نهادهای مدنی) استفاده کند. حتی بند هـ ماده ۹۸ این برنامه، دولت را ملزم ساخته بود تا از طریق «تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم... در توسعه پایدار»، امکان «گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی» را با اعمال سیاست‌های تشویقی فراهم کند. در برنامه پنجم هر چند از صراحت ماده ۹۸ برنامه چهارم خبری نیست، دولت در مواد مختلف این برنامه مکلف شده است تا هم از ظرفیت بخش‌های غیر دولتی استفاده کند و هم حمایت‌های لازم را از آنها به عمل آورد. مانند: حمایت لازم از بخش غیر دولتی اعم از حقیقی و حقوقی در تعمیق ارزش‌های اسلامی و باورهای دینی (ماده ۳) و حمایت لازم برای توسعه انجمن‌ها و قطب‌های حوزوی و دانشگاهی (ماده ۸) و... .

منابع

- بابایی، غلامرضا (۱۳۶۹) فرهنگ علوم سیاسی، جلد ۱، تهران، ویس.
- بازرگان عباس (۱۳۸۰) ارزشیابی آموزشی، تهران، سمت.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۴) جامعه‌شناسی سیاسی، چاپ بیست و چهارم، تهران، نی.
- تفضلی، حسین و شبنم خلیلی (۱۳۹۲) «نقش نهادهای مدنی مستقل غیر دولتی در تحقق مطالبات حقوق شهروندی در قرن ۲۱ (با نگرشی بر جمهوری اسلامی ایران)»، سپهر سیاست، پیش شماره ۱، صص ۱۰۲-۷۸.
- ستیس، وت (۱۳۷۰) فلسفه هگل، ترجمه دکتر حمید عنایت، جلد ۱ و ۲، چاپ ششم، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- طیبی، حشمت‌الله (۱۳۶۸) مبادی و اصول جامعه‌شناسی، چاپ نهم، تهران، کتاب‌فروشی اسلامیّه.
- قبادی، خسرو و دیگران (۱۳۹۶) نقش نهادهای مدنی در کارآمدی دولت، طرح داخلی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی.
- لیپست، سیمور (۱۳۷۴) «مشروعیت و کارآمدی»، ترجمه رضا زبیب، فرهنگ و توسعه، شماره ۱۸، صص ۱۱-۱۰.
- محسنی، منوچهر (۱۳۶۳) مقدمات جامعه‌شناسی، تهران، شرکت پژوهش‌یار.
- معینی، صغری (۱۳۷۰) فرهنگ واژه‌ها و اصطلاحات مدیریت و سازمان، تهران، وزارت کشاورزی.
- Carmin, J. (2010). NGO capacity and environmental governance in Central and Eastern Europe. *Acta Politica*, 45(1-2), 183-202.
- Marschall, M. (2002, October). Legitimacy and Effectiveness: Civil Society Organizations' Role in Good Governance. In Poverty Reduction Strategies Forum, Austria.
- <http://www.irna.ir/khuzestan/fa/News/>