

دانش مدیریت

شماره ۶۷ - زمستان ۱۳۸۳

صص ۸۵-۱۱۱

## تحلیل و امکان سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تاکید بر نقش دولت

دکتر رحمت ا. قلی پور\*

### چکیده

حکمرانی خوب الگوی جدیدی برای توسعه پایدار است. در این الگو بر همکاری مبتنی بر شراکت و تعامل سه بخش دولت، خصوصی و مدنی تاکید شده تا به موجب آن کشورها بتوانند از همه توانمندی‌های خود در توسعه همه جانبه استفاده کنند.

این مقاله ضمن تبیین اجمالی الگوی فوق و ترسیم الگوی مناسب دولت در آن، به تحلیل و امکان سنجی نقش دولت در ایران با الگوی ترسیم شده، می‌پردازد. یافته‌های تحقیق پیمایشی، وضعیت دولت در ایران را در هر یک از ویژگی‌های الگوی جدید نشان می‌دهد. که بر اساس آن امکان یا عدم امکان اعمال الگوی حکمرانی خوب در شرایط موجود دولت در ایران تبیین می‌شود. در پایان نیز به علل قرار گرفتن دولت ایران در وضعیت موجود، می‌پردازد.

**واژه‌های کلیدی:** حکمرانی خوب، همکاری تعاملی، مشارکت مبتنی بر شراکت، دولت تسهیل‌گر، دولت دموکراتیک

---

\* مدیر گروه آموزش و تحقیقات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

## مقدمه

حکمرانی خوب الگویی است که در پی ناکارآمدی سازوکارهای پیشین توسعه توسط کشورهای توسعه یافته و مجامع بین المللی ارایه شد و به ویژه در کشورهای در حال توسعه به منظور استقرار و نهادینه سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شده است.

حکمرانی خوب طبق تعریف عبارت است از، نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که به وسیله آن جامعه؛ اقتصاد، سیاست و مسایل اجتماعی خود را از طریق تعامل سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند (گزارش توسعه اقتصادی تاجیکستان، سازمان ملل متحد).

در تعریف دیگری حکمرانی خوب شامل سازوکارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها به شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اجرا می‌کنند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند (UNESCAP, 2002: 1).

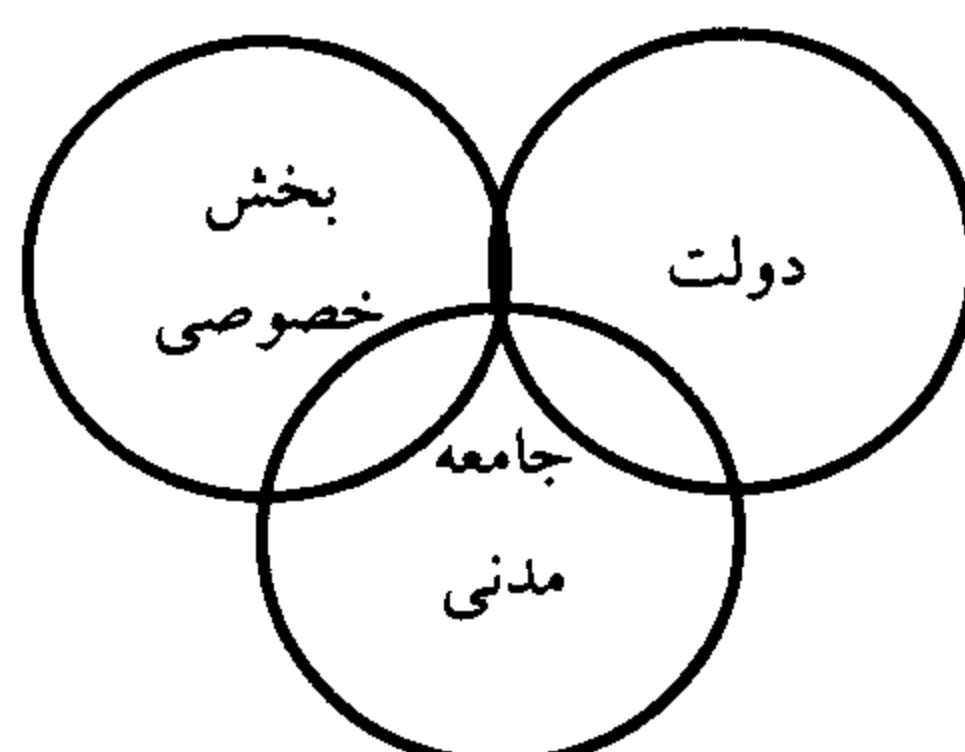
موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار<sup>۲</sup> مطرح شده که در آن بر کاهش فقر<sup>۳</sup>، ایجاد شغل و رفاه پایدار<sup>۴</sup>، حفاظت و تجدید محیط زیست<sup>۵</sup> و رشد و توسعه زنان، تاکید می‌شود، که همه این‌ها با حکمرانی خوب امکان تحقق می‌یابد. هم‌چنین حکمرانی خوب شامل طیف وسیعی از ساخت مفاهیمی مانند توسعه پایدار، توسعه روستایی و شهری و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی با رویکرد و شفافیت و به موازات ویژگی‌های غالب راهبردهای اجرای خط مشی و برنامه‌ریزی‌ها است.

در حکمرانی خوب شراکت بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در انجام فعالیت‌ها وجود دارد که گاهی فراتر از مشارکت است. شراکت یاد شده که در

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به قلی‌پور رحمت‌ا...، حکمرانی خوب و نقش دولت، فصلنامه فرهنگ مدیریت، قم، مجتمع آموزش عالی قم، پاییز و زمستان ۱۳۸۲.

2. Sustainable Human development
3. Eliminating poverty
4. Creating Jobs and sustaining Livelihoods
5. Protecting and regenerating the environment

نمودار شماره (۱) به نمایش گذاشته شده است، سبب می شود تا امور عمومی و مسائل عمومی به شکل صحیح تر و بهینه تری اداره شود.

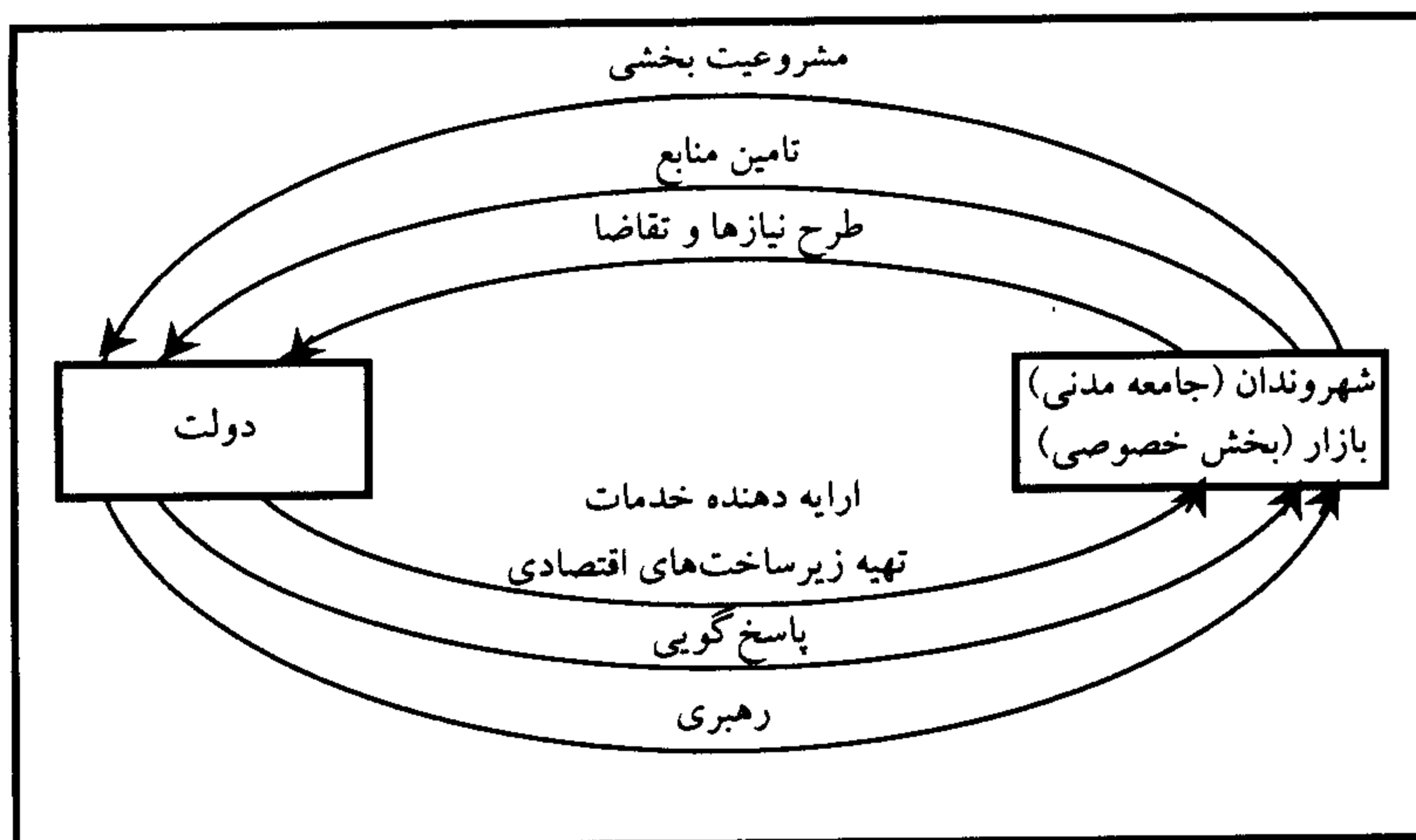


نمودار ۱. روابط بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در حکمرانی خوب (UNDP, 2000)

نمودار یاد شده نشان می دهد که اداره امور عمومی با عزم و اراده و روابط تعاملی نهادهای مختلف امکان پذیر خواهد بود. به ویژه آن که نهاد دولت نقش اصلی در برقراری روابط یاد شده دارد.

ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یاد شده زمینه تحقق حکمرانی خوب را در ابعاد مختلف فراهم می سازد.

در ارتباط صحیح و تعاملی، هر یک از بخش ها، نقش و کارویژه مهم و اساسی برعهده خواهند داشت. به نمودار شماره (۲) توجه کنید.



نمودار ۲. نقش بخش های سه گانه در حکمرانی خوب (جانسون و مینس، ۱۹۹۰)<sup>۱</sup>

همان‌طور که مشاهده می‌شود هر یک از بخش‌های سه‌گانه دولت، خصوصی و مدنی به‌منظور ایجاد حکمرانی خوب نقش و کار ویژه‌ای برعهده دارند. آن‌چه که در ادامه این مقاله مدنظر است توجه به نقش دولت و الگوی مناسب آن است.

### الگوی مناسب دولت در حکمرانی خوب

حکمرانی خوب با توجه به ویژگی‌ها و شاخص‌های آن، نیازمند دولتی است که زمینه ساز تحقق مشارکت سایر بخش‌ها در توسعه باشد. در الگوی جدید، دولت باید ثبات و پایداری در جامعه ایجاد کند، چارچوب‌های قانونی مناسب و اثربخش برای فعالیت بخش عمومی و خصوصی وضع کند و ثبات و عدالت در بازار ایجاد کند، نقش میانجی در مصالح عمومی و اثربخشی و پاسخ‌گویی در ارائه خدمات عمومی داشته باشد (UNDP, 1997) و نیز دولت باید فرصت‌های لازم برای افراد جامعه به‌منظور بهبود وضعیت خویش، فراهم آورد.

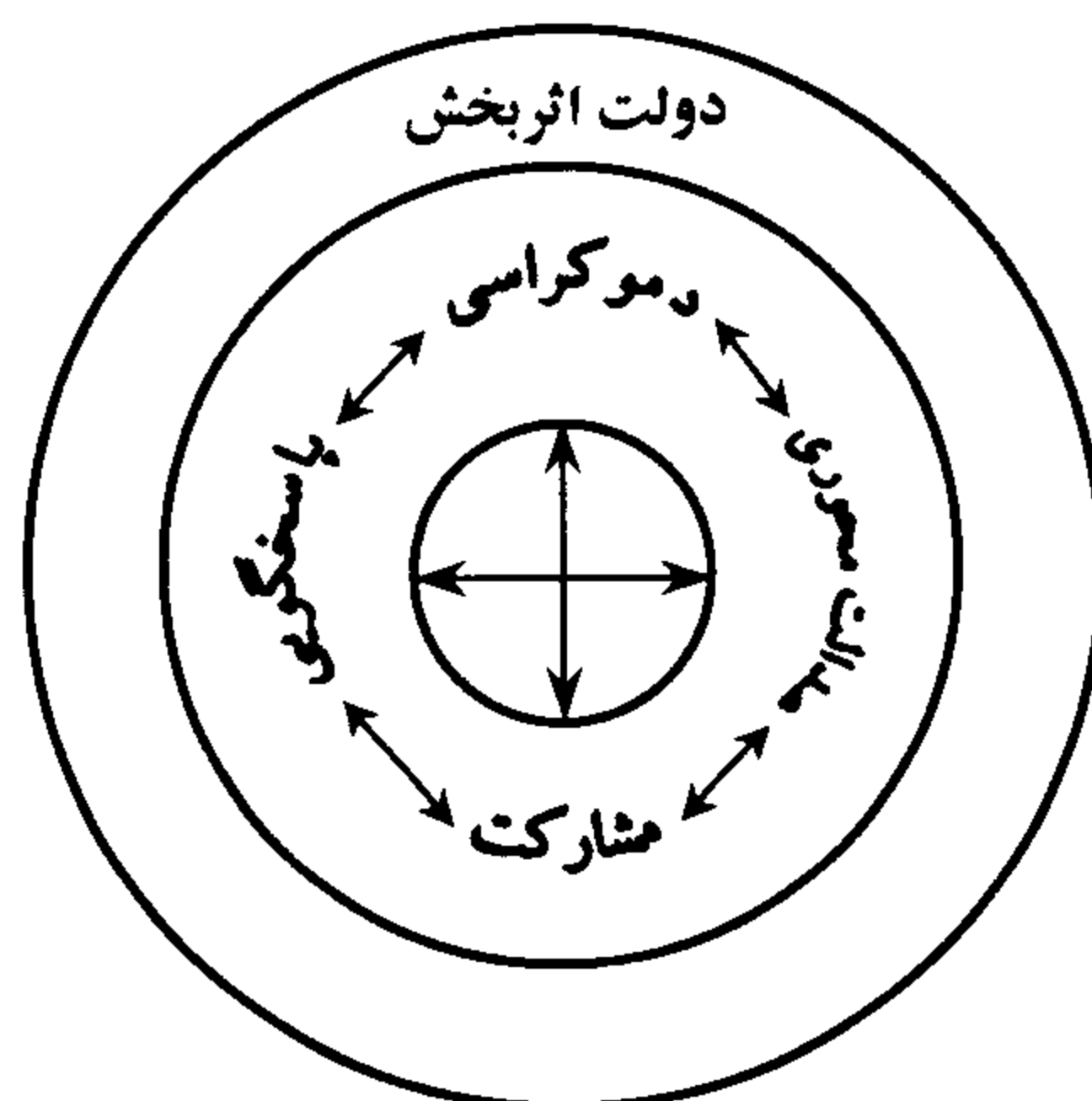
در چنین شرایطی اداره دولت از روش "مدیریت عمومی"<sup>۱</sup> به روش "حکمرانی عمومی"<sup>۲</sup> تغییر خواهد یافت. حکمرانی عمومی بر ارزش‌های قانونی و ارزش‌های مشروعیت به‌جای ارزش‌های اقتصادی و کارایی صرف تاکید بیشتری دارد و ایجاد دموکراسی در جامعه برای آن اهمیت دارد (کیکرت<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲: ۱۸۷۲).

دولت در نقش جدید که وام‌دار نظریاتی مانند نظریه مدیریت دولتی نوین هود، نظریه دولت مدیریتی و نظریه دولت کارآفرین آذربورن و گیبلر است، نیازمند الگویی است که ضمن تاکید بر جنبه‌های کارایی و اثربخشی دولت که در رویکرد توسعه مطرح بود، بر جنبه‌های دموکراتیک و ارزش‌های دموکراسی نیز توجه داشته باشد. با استفاده از چنین الگویی می‌توان ساختی از دولت طراحی نمود که تسهیل‌کننده حکمرانی خوب باشد (نمودار شماره ۳).

در الگوی جدید، دولت از مولفه‌های؛ دموکراسی، مشارکت، پاسخ‌گویی،

- 
1. Public manadement
  2. Public Governance
  3. Kickert

عدالت محوری و اثربخشی برخوردار است که هر یک با تاکید بر ارزش های بنیادین، کارویژه های ارزشمندی را خواهند داشت، ضمن آن که شرط دستیابی به کارویژه های هر یک از مولفه ها، ایجاد ساختارهای مناسب در درون دولت است.<sup>۱</sup>



نمودار ۳. مدل مفهومی دولت در حکمرانی خوب

## تحلیل الگوی فوق در ایران

بی تردید حکمرانی خوب با تعریف جدیدی که از آن ارایه شد یک پدیده نوظهور در ایران است که از عمر آن بیش از یک دهه نیز نمی گذرد. اگرچه بحث حکومت و دولت و روش های مدیریت بخش عمومی دیربازی است که در این کشور جریان دارد، و در طول تاریخ تلاش های متعددی برای استقرار نوع خاصی از حکومت و حکمرانی توسط حکمرانان و حتی نظریه پردازان صورت گرفته و اندیشمندان متعددی به تبیین الگوهای خاص حکومتی و نیز حکمرانان زیادی در طول تاریخ به اعمال الگویی خاص از حکومت در جامعه ایران پرداخته اند (فرازمند،<sup>۲</sup> ۱۹۹۸؛ مهاجرنیا، ۱۳۸۰؛ و فارابی، ۱۹۹۱؛ مسکویه، ۱۳۷۰؛ طوسی، ۱۳۷۳؛ قاضی، ۱۳۷۳). اما حکمرانی خوب با تعریف و ویژگی های یاد شده، محصول تغییر و تحولاتی است که در سطح جهانی و ایران در طول سال های گذشته رخ داده و مدیریت این کشور را تحت الشعاع خود قرار داده است.

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به؛ قلی پور رحمتا...، نقش دولت در حکمرانی خوب؛ تحلیل و امکان سنجی آن در ایران، پایان نامه دکتری، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی، تابستان ۱۳۸۳.

این تغییر و تحولات در دو بخش تحولات بیرونی (بین‌المللی) و تحولات داخلی (ملی) قابل مشاهده است. فرایند جهانی شدن، نقش بیش‌تر سازمان‌های بین‌المللی در دهه‌های گذشته و تغییر پارادایم در مدیریت مسایل عمومی از جمله تغییرات بین‌المللی به شمار می‌آید (الوانی، ۱۳۸۱؛ بوچهولز<sup>۱</sup>، ۱۹۸۵؛ حجازی، ۱۳۸۰)، و پایان جنگ ۸ ساله بین ایران و عراق، مشارکت نهادهای بین‌المللی در بازسازی پس از جنگ و فضای سیاسی - اجتماعی به وجود آمده در نیمه دوم ده ۷۰، از تحولات داخلی و ملی قلمداد می‌شود (بشیریه، ۱۳۸۱؛ حجازی، ۱۳۸۰). صرف‌نظر از بسترهای شکل‌گیری و طرح حکمرانی خوب در ایران و مقایسه آن با روند مشابه در ادبیات غرب و جوامع توسعه یافته، که خاستگاه این الگو می‌باشند، این مقاله در تلاش است به تحلیل و امکان‌سنجی نقش دولت در حکمرانی خوب در ایران پردازد. برای این منظور نخست به بازشناسی ساختار دولت در ایران خواهد پرداخت. در مرحله دوم به تبیین قانون اساسی و سازوکارهای پیش‌بینی شده در تحقق هر یک از متغیرهای الگوی دولت تسهیل‌گر، می‌پردازد. گام بعد توصیف وضعیت ایران در متغیرهای یادشده است که یافته پیمایش این تحقیق می‌باشد. مقایسه دو وضعیت پیش‌بینی شده در ساختار قانونی (هدف) و وضعیت موجود، شکاف<sup>۲</sup> میان دو وضعیت و میزان دستیابی به الگوی یادشده را نشان می‌دهد، که با استفاده از این یافته، به تحلیل و علل قرار گرفتن در این وضعیت و موانع و مشکلات تحقق هر یک از متغیرها پرداخته خواهد شد. نتیجه حاصل، امکان یا عدم امکان دستیابی به الگوی دولت تسهیل‌گر را نشان می‌دهد.

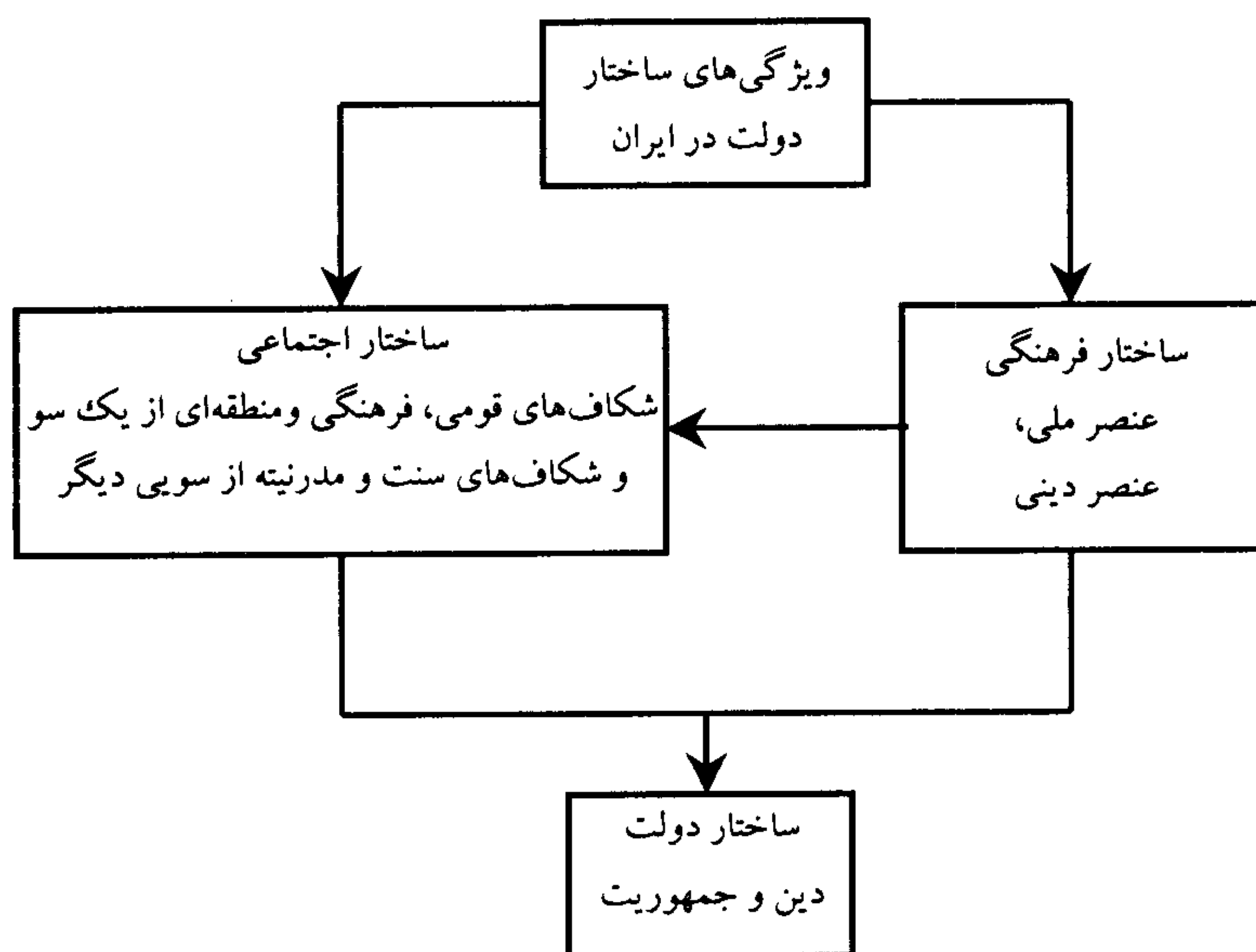
## ویژگی‌های ساختاری دولت ایران

ساختار دولت در ایران متأثر از دو ساختار فرهنگی و ساختار اجتماعی است که دارای ویژگی‌هایی به شرح نمودار شماره (۴) است.

همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود سه عنصر ملی، دینی و غربی (منظور فرهنگ و تمدن غربی است) تشکیل دهنده ساختار فرهنگی است (هربرت<sup>۳</sup>، ۱۹۵۷؛ بوثورث<sup>۴</sup>،

- 
1. Buchholz
  2. Gap
  3. Herbert
  4. Bosworth

(۱۹۷۸). (لمتون، ۱۳۷۳؛ آشوری، ۱۳۷۶؛ نظام الملک، ۱۳۴۸ و عنایت، ۱۳۶۵).



نمودار ۴. ویژگی‌های ساختار دولت در ایران

ساختار فرهنگی با ویژگی‌های فوق بر ساختار اجتماعی، به گونه‌ای تأثیر گذارده که شکاف‌های قومی، فرهنگی و منطقه‌ای از یک سو و شکاف‌های مدرنیته و سنت از سوی دیگر به عنوان ویژگی‌های ساختار اجتماعی پایان یافته است (نقیب زاده، ۱۳۷۹؛ بالاندیه<sup>۱</sup>، ۱۹۷۴ و بشیریه، ۱۳۸۰).

ساختار فرهنگی و اجتماعی فوق موجب شکل دهی نوعی از حکومت در ایران امروز شده است که در آن بر دین و جمهوریت به طور توأمان تأکید می‌شود. بر اساس این شکل از حکومت که در قانون اساسی بر آن تصریح شده، حاکمیت در ساختار سیاسی دولت ایران بر دو بنیاد استوار است؛ نخست حاکمیت خداوند، که از طریق وضع قوانین الهی و اسلامی اعمال می‌شود (اصل چهارم قانون اساسی)، دوم حاکمیت مردم که به دو شکل ملی و مردمی اعمال می‌شود (هاشمی، ۱۳۷۵: ۶-۵).

ساختار دولت نیز در ایران بسیط و نیمه متمرکز می‌باشد. دارای مرکزیت سیاسی واحد، یک پارچه و مبتنی بر وحدت عناصر است. تشکیلات آن به صورت سلسله مراتبی از رهبری

1. Balandier

تا قوای سه گانه مستقل، با قانون اساسی واحد و جمعیت مشخص ایرانی و موقعیت جغرافیایی مشخص، تعریف می شود.

نحوه اداره امور عمومی در ایران بر اساس اصل تمرکز و با قاعده عدم تراکم در سه سطح عالی (مدیریت عمومی در حکومت مرکزی)، سطح میانی (مدیریت عمومی در سطح حکومت استانی) و سطح عملیاتی (مدیریت عمومی در سطح حکومت محلی)، صورت می پذیرد. بر این اساس، کلیه امور کشور به ویژه وضع قانون؛ امور مالی، مالیاتی و بودجه‌ای؛ سیاست خارجی و جنگ به استثناء امور مربوط به شهرداری‌ها؛ منبعث از مرکز واحد، با ابتکار دولت مرکزی و توسط مأموران آن بر اساس اصل سلسله مراتب کامل انجام می پذیرد. اما بر اساس قاعده عدم تراکم، امور محلی از امور ملی تفکیک شده و توسط مأموران دولت مرکزی، با ابتکار و برنامه ریزی مرکز و با رعایت سلسله مراتب کامل، در محل اعمال می گردند. مردم نیز در شکل دهی نهادهای انتخابی و در برخی تصمیم گیری‌های کلان و خرد، مشارکت می کنند، که سازوکار انتخابات از مصادیق عینی آن است.

اکنون با توجه به توصیف اجمالی فوق از شکل حکومت و ساختار دولت در ایران، به بررسی سازوکارهای قانونی تحقق الگوی دولت تسهیل گر می پردازیم.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به رغم تأکید بر ساختار بسیط و نیمه متمرکز دولت در ایران بر تأمین آزادی‌های مدنی، سیاسی و اقتصادی و نیز اعمال دموکراسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، تأکید دارد. هم چنین سازوکارهایی برای تحقق دموکراسی، مشارکت مدنی مردم، پاسخ گویی مدیران و دولت به مردم، و عدالت اجتماعی، پیش بینی کرده، که به اجمال به شرح زیر است.

### سازوکارهای قانونی تحقق دولت دموکراتیک

به منظور تحقق دولت دموکراتیک، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازوکارهای زیر را در نظر گرفته است.

تأکید اولیه قانون اساسی بر الگوی دموکراتیک جامعه و دولت، در اداره امور عمومی و تأمین آزادی‌های سیاسی و مدنی است. انواع آزادی‌ها در این قانون مشخص شده که از آن جمله است:

۱. آزادی‌های سیاسی و اجتماعی؛ در بند ۷ اصل سوم قانون اساسی ضمن تأکید بر



- آزادی‌های سیاسی و اجتماعی دولت را مکلف به تأمین آن کرده است.
۲. آزادی عقیده؛ که بر اساس آن افراد در داشتن عقاید خاص آزادند. مطابق اصل بیست و سوم قانون اساسی، تفتیش عقاید ممنوع است و هیچ کس را نمی‌توان به صرف داشتن عقیده‌ای مورد تعرض و مؤاخذه قرار داد.
  ۳. آزادی در اظهار نظر؛ این آزادی در تمام سطوح جامعه است، از مردم عادی که در اصل بیست و هفتم به آن اشاره شد (تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح ...)، تا نمایندگان مردم که در اصل هشتاد و ششم به آن پرداختند و تأکید دارد که نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزاداند.
  ۴. آزادی در تصمیم‌گیری: که عمده‌ترین آن از طریق انتخابات اعمال می‌شود (اصل ششم قانون اساسی).
  ۵. آزادی اقلیت‌ها؛ که در اصل دوازدهم و سیزدهم بر آزادی فعالیت اقلیت‌های مذهبی و در اصل بیست و ششم بر آزادی‌های سیاسی و فعالیت احزاب و گروه‌ها تأکید نموده است.
  ۶. آزادی مطبوعات؛ در این رابطه قانون اساسی، نشریات و مطبوعات را در بیان مطالب آزاد گذاشته، مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد (اصل بیست و چهارم).
  ۷. آزادی صنفی؛ در اصل بیست و هشتم قانون اساسی بر اختیار و آزادی افراد در انتخاب شغل مورد علاقه خود تأکید دارد و دولت را مکلف به تأمین شغل مورد علاقه و نیاز افراد نموده است. هم‌چنین در بند ۴ اصل چهارم و سوم بر رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کار معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگران تأکید نموده است. بنابراین مشاهده می‌شود که قانون اساسی انواع آزادی‌های مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را برای آحاد جامعه در نظر گرفته و دولت را مکلف به تأمین آن می‌نماید. هم‌چنین این قانون بر اداره دموکراتیک جامعه و دولت به شکل‌های مختلف تأکید و تصریح دارد، که برخی از اشکال مصرح در قانون عبارتند از:
    - تصمیم‌گیری‌های در قالب انتخابات، که برآمده از خواست و اراده مردم است (اصل هفتم قانون اساسی).
    - تشکیل آزادانه مجلس با رأی مستقیم مردم (اصل شصت و دوم و پنجاه و هشتم قانون

اساسی).

- تشکیل آزادانه دولت با رأی مستقیم مردم در انتخاب رئیس جمهور و با رأی غیر مستقیم مردم و رأی مستقیم نمایندگان مردم در انتخاب وزراء (اصل یکصد و چهارده و یکصد و سی و سوم قانون اساسی).
- انتخاب رهبر با رأی غیر مستقیم مردم و توسط نمایندگان مردم در مجلس خبرگان رهبری (اصل یکصد و هفتم اساسی).
- سازوکارهای فوق در اعمال دموکراسی، که در قانون اساسی پیش‌بینی شده، با توجه به شرایط ایران که روش جدیدی از دموکراسی را تجربه می‌کند، حائز اهمیت است.

### سازوکارهای قانونی تحقق دولت مشارکتی

- به منظور تحقق دولت مشارکتی، قانون اساسی ساز و کارهای زیر را در نظر گرفته است.
۱. در بخش اقتصادی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف بر مشارکت مردم در فعالیتهای اقتصادی تأکید دارد.
  - اصل ۴۶ قانون اساسی، مردم را مالک کسب و کار خود می‌داند و می‌گوید؛ هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است، اصل ۴۴ قانون اساسی نیز با تقسیم‌بندی اقتصاد ایران به سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی، با مشروع دانستن مالکیت در هر سه بخش، مشارکت مردم در فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی، تعاونی و حتی دولتی را مورد توجه قرار داده است.
  - اصل ۵۹ قانون اساسی با تدبیر روش همه‌پرسی در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، بر مشارکت مردم در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها، تأکید می‌کند، و مردم را صاحب رأی و شریک در تصمیم‌گیری می‌داند.
  - در اصل ۱۰۱ قانون اساسی، به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، با تشکیل شوراهای مردم را در تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیت‌ها و مسایل اقتصادی، مشارکت می‌دهد.
  - در نهایت در بند ۲ اصل ۴۳، بر مشارکت مردم در امور اقتصادی به منظور جلوگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص و نیز جلوگیری از تبدیل به یک کارفرمای بزرگ مطلق، تأکید شده است.

۲. اما مشارکت سیاسی که در واقع عمل سهم شدن در تنظیم، تصویب و اجرای سیاست‌های عمومی است، و شامل فعالیت‌های افراد به صورت سیاستمدار منتخب، یک مقام حکومتی و یا یک شهروند عادی می‌شود. (GBP, 1992: 461)، برای رسیدن به برابری قدرت و سهم شدن در قدرت، کاهش شکاف قدرت بین زیردستان و فرادستان، ایجاد محیط کاری دموکراتیک و تأمین پایه مناسبی برای تصمیم‌گیری مؤثر و عقلایی، طراحی می‌شود. ساز و کارهای تعمیق این نوع مشارکت به شکل‌های زیر در قانون اساسی، پیش‌بینی شده است.

- مشارکت از راه انتخابات (اصل ششم و پنجاه و نهم قانون اساسی)
  - مشارکت در تشکیل شوراها و عضویت در آنها (اصل هفتم و یک‌صدم قانون اساسی)
  - مشارکت از طریق نظارت همگانی (اصل هشتم قانون اساسی)
  - مشارکت اقلیت‌ها (اصل بیست و ششم و شصت و چهارم)
  - سازوکارهای قانونی تحقق دولت پاسخ‌گو
- پاسخ‌گویی سازوکار تضمین منافع عموم و روشی برای نظارت بر دیوان‌سالاری‌ها است. برای دستیابی به آن، قانون اساسی سازوکارهایی را پیش‌بینی نموده است، که به شرح نگاره شماره (۱) است.

### سازوکارهای قانونی تحقق عدالت اجتماعی<sup>۱</sup>

عدالت که در ارتباط دو سویه با دموکراسی است - زیرا دموکراسی در مفهوم ایده‌آل آن، متضمن توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات جامعه در میان افراد، گروه‌ها و طبقات اجتماعی برای رسیدن به قدرت است (محمدی، ۱۳۸۰: ۱۴۹) - دارای اشکال مختلفی است که قانون اساسی برای تحقق هر یک از آنها تدابیری پیش‌بینی کرده است.

۱. عدالت به معنای رفع تبعیض؛ اصل سوم قانون اساسی دولت را موظف به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه می‌کند (بندهای ۹ و ۱۲ اصل سوم)
۲. عدالت به معنای برابری در امتیازات؛ اصل بیستم قانون اساسی، همه افراد ملت اعم از زن و مرد را یک‌سان در حمایت قانون قرار داد.

۱. برای مطالعه بیشتر در این بخش مراجعه شود به؛ قلی‌پور، ۱۳۸۳، ص ۱۲۵ - ۱۲۱ و پورعزت، ۱۳۸۰

۳. عدالت به معنای حق و حقوق متناسب؛ اصل بیست و نهم قانون اساسی برخورداری از تأمین اجتماعی را حق همه شهروندان ایرانی و اصل سی‌ام، آموزش رایگان را حق همه شهروندان و دانسته است.

۴. عدالت به معنای برقراری شرایط مساوی و برابر؛ اصل بیست و هشتم قانون اساسی، دولت را موظف نمود که با رعایت نیاز جامعه، به ایجاد مشاغل گوناگون پردازد و برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل فراهم نماید.

نگاره ۱. شکل‌های پاسخ‌گویی قوای سه‌گانه در ایران (مستفاد از قانون اساسی)

مقام رهبری (رئیس کشور)	رئیس جمهور	قوه مقننه	قوه مجریه	قوه قضائیه	پاسخ‌گویی سایر نهادهای عمومی
پاسخ‌گو در برابر رهبری (اصل ۱۱۱)	پاسخ‌گو در برابر رهبری (اصل ۱۲۲)	پاسخ‌گو در برابر مردم (اصل ۹۰)	پاسخ‌گو در برابر قوه قضائیه - احقاق حقوق شهروندان (دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی)	پاسخ‌گو در برابر رهبری - پاسخ‌گو در برابر رئیس جمهور که مسؤول اجرای قانون اساسی است، در صورت تذکر قانون اساسی رئیس جمهوری، قوه قضائیه باید پاسخ مناسب را بدهد	پاسخ‌گویی نیروهای نظامی و لشکری به مقام رهبری پاسخ‌گویی شورای نگهبان به مقام رهبری پاسخ‌گویی صدا و سیما به مقام رهبری و به مجلس (البته در قانون اساسی تصریح نشده است) پاسخ‌گویی شهرداری‌ها به شورای شهر
پاسخ‌گو در برابر مجلس (اصل ۸۹ و ۱۲۲)	پاسخ‌گو در برابر رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام	پاسخ‌گو در برابر رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام	پاسخ‌گو در برابر رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام	پاسخ‌گو در برابر رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام	پاسخ‌گو در برابر رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام

همان‌طور که مشاهده شد، سازو کارهای قانونی یادشده تلاش نظام مند در جهت تحقق دموکراسی، مشارکت، پاسخ‌گویی و عدالت اجتماعی در جامعه است، که این تلاش ناشی از نظام جمهوری ایدئولوژیک است.

## روش تحقیق

روش به کار گرفته در این تحقیق نیز از نوع توصیفی - تبیینی با سازوکار پژوهش موردی و میدانی می باشد.

در پژوهش موردی با طرح پرسش‌هایی وضعیت هر یک از متغیرها در دولت (برای نمونه متغیر دموکراسی) مورد بررسی قرار گرفت. واحد اصلی تجزیه و تحلیل نیز دولت جمهوری اسلامی ایران (قوای سه گانه و نهادهای عمومی دولت) بوده است.

در پژوهش میدانی نیز با استفاده از سازوکار پرسش‌نامه، مصاحبه و مطالعات کتابخانه‌ای به جمع‌آوری اطلاعات درباره وضعیت موجود دولت، علل قرار گرفتن در آن و راه‌حل‌های برون رفت از آن، پرداخته است.

به منظور بررسی اعتبار و پایایی پرسش‌نامه نیز از روش دلفی استفاده شده است.

روش نمونه‌گیری نیز از نوع نمونه‌گیری تعدی است که یکی از فنون نمونه‌گیری احتمالی است و در آن انتخاب موارد به‌عنوان مصداق یا مقوله‌ای از موارد که موردعلاقه محقق است، صورت می‌پذیرد و به‌طور تصادفی انتخاب نمی‌شود (دواس، ۱۳۷۶).

اما به‌رغم پیش‌بینی سازوکارهای فوق، یافته‌های این تحقیق که با روش پیمایش و نیز بررسی سایر تحقیقات حاصل شده، و به توصیف هر یک از متغیرها در ساخت دولت پرداخته است، ضعف نسبی هر یک از آنها را نشان می‌دهد.

برای نمونه داده‌های آماری تحقیق پیمایشی که اطلاعات آن از طریق پرسش‌نامه جمع‌آوری شده، به شرح نگاره‌های زیر به نمایش گذاشته شده است. در ضمن این اطلاعات از طریق طرح پیک پرسش اصلی و چهار پرسش فرعی و پرسش‌های جزء برای هر یک از پرسش‌های فرعی، استخراج شده است.

### پرسش‌های اصلی:

- آیا کارایی الگوی دولت دموکراتیک در این ساختار امکان پذیر است؟

- آیا الگوی مشارکتی در ساختار موجود دولت ایران، امکان تحقق دارد؟

- آیا پاسخ‌گویی در ساختار موجود دولت ایران، امکان تحقق دارد؟

- آیا عدالت محوری در این ساختار، امکان تحقق دارد؟

پرسش‌نامه طراحی شده براساس سئوال‌های یادشده، بین مدیران و کارشناسان ارشد سازمان‌های مجریه، قضاییه و مقننه توزیع شده است.

## یافته‌های بخش پیمایشی پژوهش

نگاره ۲. توزیع پارامترهای مرکزی و پراکندگی در متغیرهای پنج گانه

ردیف	متغیرها	تعداد	میانگین	میانه	مد	انحراف معیار
۱	دولت دموکراتیک	۵۴	۲/۶۹	۳	۳	۰/۶۶۸
۲	دولت مشارکتی	۵۴	۲/۵۲	۲/۵	۲	۰/۷۲۰
۳	دولت پاسخ‌گو	۵۴	۲/۳۷	۲	۲	۰/۶۸۱
۴	دولت عدالت محور	۵۴	۲/۴۳	۲	۲	۰/۶۹۰
۵	دولت اثربخش	۵۴	۲/۳۳	۲	۲	۰/۵۴۹

داده‌های نگاره یاد شده، به‌ویژه میانگین پاسخ‌ها، نشان دهنده وضعیت دولت در هر یک از متغیرها است. میانگین ارزیابی تمام متغیرها کمتر از ۳ و یا حتی کمتر از نصف است و پراکندگی آنان بین ۲/۳۳ تا ۲/۶۹ است. این اعداد نشان می‌دهد که نمره هر یک از متغیرهای دموکراسی، مشارکت، پاسخ‌گویی، عدالت و اثربخشی دولت در وضعیت نسبتاً پایینی قرار دارد. کم‌ترین این میزان مربوط به متغیر اثربخشی با میانگین ۲/۳۳ و بیش‌ترین آن مربوط به متغیر دموکراسی با میانگین ۲/۶۹ است.

نگاره ۳. توزیع داده‌های آزمون دو جمله‌ای فریدمن

متغیرها گروه‌های دوگانه	دولت دموکراتیک			دولت مشارکتی			دولت پاسخ‌گو			دولت عدالت محور			دولت اثربخش		
	تعداد مشاهده شده	درصد مشاهده شده	سطح معنی‌داری	تعداد مشاهده شده	درصد مشاهده شده	سطح معنی‌داری	تعداد مشاهده شده	درصد مشاهده شده	سطح معنی‌داری	تعداد مشاهده شده	درصد مشاهده شده	سطح معنی‌داری	تعداد مشاهده شده	درصد مشاهده شده	سطح معنی‌داری
گروه ۳ > ۵	۵۰	۹۰	۰/۰۰	۵۰	۹۰	۰/۰۰	۵۱	۹۱/۹	۰/۰۰	۵۰	۹۰	۰/۰۰	۵۲	۹۵	۰/۰۰
گروه ۳ < ۵	۴	۱۰	-	۴	۱۰	-	۳	۸/۱	-	۲	۵	-	۲	۵	-
جمع	۵۴	۱۰۰		۵۴	۱۰۰		۵۴	۱۰۰		۵۴	۱۰۰		۵۴	۱۰۰	

نتیجه حاصل از آزمون توزیع دو جمله‌ای فریدمن که داده‌های آن در نگاره یاد شده نمایش داده شده است، نشان می‌دهد که بیش از ۵۰ درصد پاسخ دهندگان نظر مخالف نسبت به وجود متغیرهای پنج‌گانه در ساختار دولت دارند. از این‌رو با توجه به سطح معنی‌داری ۰/۰۰۰ با اطمینان ۹۹ درصد می‌توان ادعا کرد که سطح دموکراسی، مشارکت، پاسخ‌گویی، عدالت و اثربخشی در ساختار دولت ضعیف ارزیابی می‌شود. نتایج حاصل از مقایسه میانگین رتبه‌های متغیرها، نشان می‌دهد که متغیر دموکراسی با میانگین ۳/۵۳ و متغیر اثربخشی با میانگین ۲/۶۶ به ترتیب بهترین و بدترین وضعیت را به

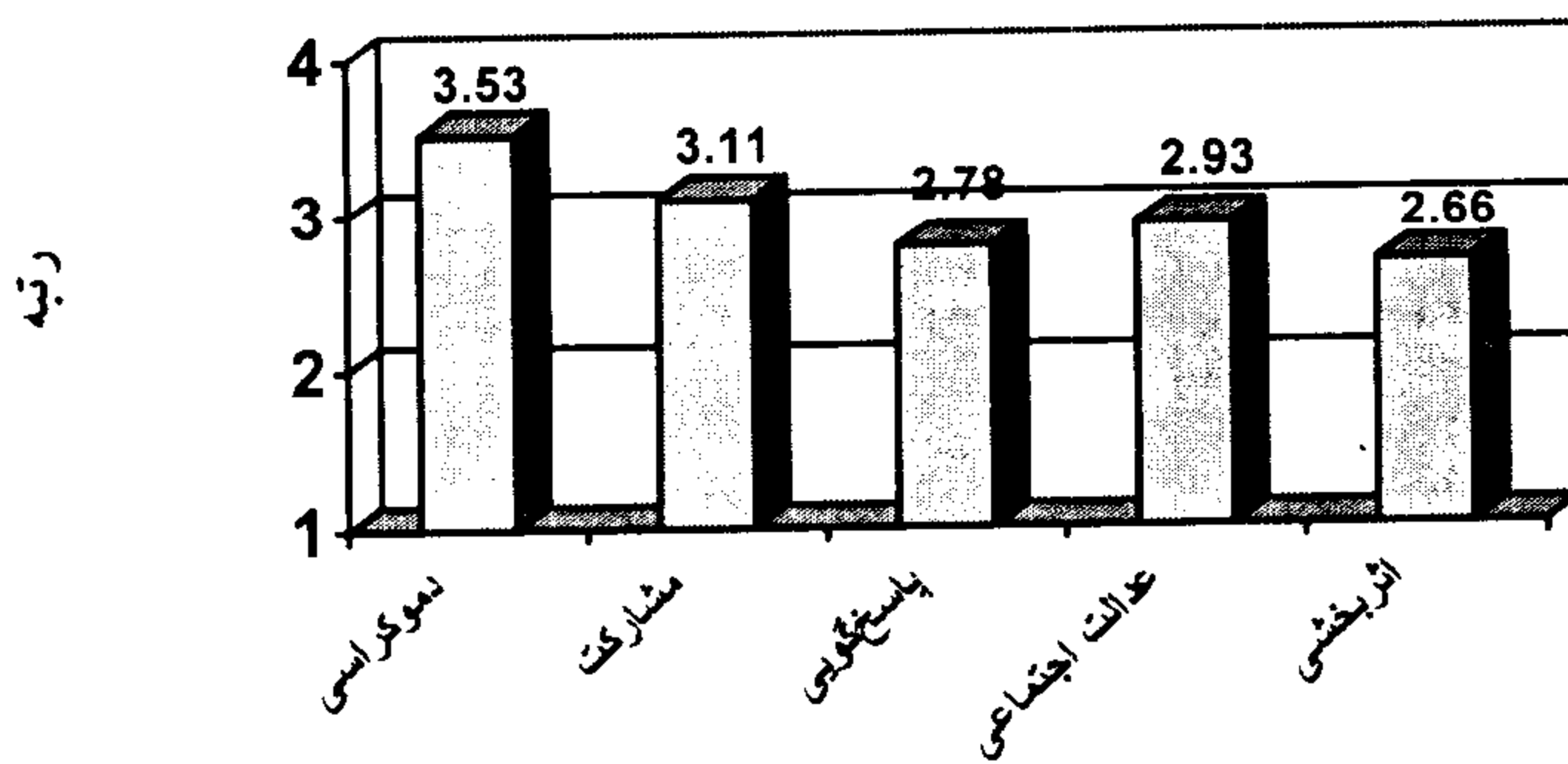
خود اختصاص داده‌اند.

هم‌چنین با توجه به سطح معنی‌داری برآورد شده که برابر با ۰/۰۰۱ است، می‌توان ادعا کرد که بین متغیرهای یاد شده اختلاف معنی‌داری از نظر آماری وجود دارد. بیان هندسی داده‌های آزمون مقایسه میانگین رتبه‌های متغیرهای پنج‌گانه به شرح نمودار شماره (۵) است.

نگاره ۴. داده‌های مقایسه میانگین رتبه‌های متغیرهای پنج‌گانه

متغیرها	میانگین رتبه
دولت دموکراتیک	۳/۵۳
دولت مشارکتی	۳/۱۱
دولت پاسخ‌گو	۲/۷۸
دولت عدالت‌محور	۲/۹۳
دولت اثربخش	۲/۶۶

(N)=۵۴ تعداد  
 $\chi^2=19/860$  کای دو  
 $(df)=4$  درجه آزادی  
 $(A.sig)=0/001$  سطح معنی‌داری



نمودار ۵. میانگین رتبه‌های اولویت‌بندی متغیرهای تحقیق

همان‌طور که مشاهده می‌شود، یافته‌های حاصل از پرسش‌نامه، وضعیت هر یک از متغیرهای الگوی پیشنهادی در ساخت دولت ایران را ضعیف نشان می‌دهد. در بررسی پیمایشی دیگر که با ابزار مصاحبه انجام گرفته نیز یافته‌های مشابهی به دست آمد. برای نمونه از مصاحبه‌شوندگان درباره وضعیت دولت در هر یک از متغیرهای الگو پرسش شده که پاسخ آن به‌طور اختصار به شرح زیر است:

- دولت پس از انقلاب به جهت رشد غیر طبیعی، یک ساخت بسیار بزرگی پیدا کرده که به ناچار بر تصدی گری و حضور در تمام صحنه‌های فعالیت (اقتصادی، سیاسی و اجتماعی) روی آورده است. از این رو فرصت کم‌تری در اختیار سایر بخش‌ها گذاشته شده است. همین مسأله سبب اقتدارگرایی آن شده است.
  - دولت ایران در شرایط فعلی بین دو نقش تصدی گری و هدایت گری قرار دارد. یعنی نه تصدی گر کامل و نه هدایت گر کامل است. چنین دولتی تا رسیدن به دولت مردم‌سالار که بستر ساز باشد، فاصله زیادی دارد. دولت ایران در برخی امور مجری تام و تمام است و در برخی دیگر نقش هدایت گری بر عهده دارد. بر اساس مدل هرسی بلانچارد دولت ایران در برخی امور آمرانه و در برخی دیگر مشارکتی عمل می‌کند، اما تا رسیدن به نقش تفویضی فاصله زیاد دارد. (نقش سوم)
  - مفهوم دموکراسی و عدالت در ایران به جهت تفاوت ماهوی آن با مفاهیم مشابه در غرب و بومی سازی نشدن آن‌ها و نداشتن تعریف مشخص و عملیاتی از آن‌ها، با مشکلاتی در اجرا مواجه بود. از این رو مفاهیم فوق نتوانسته‌اند به شکل صحیحی تحقق یابند.
  - جامعه ایران و ساخت دولت در آن به جهت آن که بسیار سیاست زده است و هر حرکتی را با مقاصد سیاسی مورد بررسی قرار می‌دهد، امکان تحقق متغیرهای الگو را با مشکل مواجه ساخته است. از این رو همواره این متغیرها در ساخت دولت به نحو شایسته ظاهر نشده است.
  - دولت در ایران در همه عرصه‌ها دخالت می‌کند و در برابر الگوی تسهیل گر مقاومت نشان می‌دهد. از این رو تحقق دولت دموکراتیک و مشارکتی در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفت.
- همان‌طور که مشاهده شد یافته‌های پژوهشی تحقیق، و نیز بررسی سایر تحقیقات انجام گرفته در این حوزه، نتایجی متفاوت با آنچه که در قانون اساسی پیش‌بینی شده بود، نشان می‌دهد. بررسی شکاف موجود بین دو وضعیت هدف و عملکرد و بیان علل قرار گرفتن در آن، مورد توجه این بخش از پژوهش بوده است که در آن به تجزیه و تحلیل قرار گرفتن در این وضعیت می‌پردازد.



### علت‌های عدم توفیق در تحقق متغیرهای دولت تسهیل‌گر

در بررسی و تحلیل عدم توفیق نسبی دولت در تحقق هر یک از متغیرها، علل و عواملی برجسته شده است که می‌تواند عامل بازدارنده در تحقق هر یک از متغیرها به شمار آید. این عوامل که به "مشکلات اعمال هر یک از متغیرها" تعبیر شده، در دو دسته مشکلات در اجرا و مشکلات سیاستی (تدوین و سیاست‌گذاری) طبقه‌بندی شده‌اند<sup>۱</sup> که به شرح زیر می‌باشد.

#### مشکلات اعمال دموکراسی

##### الف- مشکلات در اجرا

مشکلات اجرایی که بیش‌تر به زمینه‌های رفتاری تحقق هر یک از متغیرها برمی‌گردد، ناشی از شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی جامعه ایرانی است، که به توضیح آن پرداخته خواهد شد. اهم مشکلات در اجرا عبارتند از؛

- ناتوانی بخش قوه مجریه در اجرای وظایف مربوط به خود. این مشکل به ساختار غیر حرفه‌ای و غیر پویای دولت برمی‌گردد.
- فرهنگ موجود جامعه، که سبب شکل‌گیری پدیده‌های رفتاری زیر شده است؛ نابدرباری سیاسی، عدم اطلاع شهروندان از حقوق خود، مدل‌های ذهنی منسوخ شده مدیران؛ وجود زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و تاریخی بازسازی مناسبات استبدادی، فقدان زمینه‌های فرهنگی و سنت‌های دموکراسی‌خواهی، عدم رعایت اخلاق انسانی و شهروندی
- فقدان رابطه دوجانبه دولت و مردم، که سبب شکل‌گیری فضای بی‌اعتمادی بین مردم و دولت شده است.
- امکان حاکمیت نخبگان غیر معتقد به دموکراسی
- پذیرفته نشدن رعایت قواعد دموکراتیک به عنوان یک ارزش در ارکان دولت و جامعه
- وظیفه ناشناسی قوا در حد انتظار و عدم پای‌بندی به ضوابط

##### ب- مشکلات سیاستی (تدوین و سیاست‌گذاری)

مشکلات و موانع سیاستی اعمال دموکراسی که بیش‌تر معطوف به طراحی ساختار دولت است، عبارتند از؛

۱. این دسته از مشکلات و علل عدم توفیق، از پرسش‌نامه‌ها و مصاحبه‌های نظام‌مند، استخراج شده است.

## ۱. ساختار موجود قانون اساسی

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای متنی چند وجهی است و حکایت از کوشش برای ترکیب مبانی و منابع مختلف مشروعیت و اقتدار سیاسی دارد. این ساخت قانونی به رغم آن که شکل جدیدی از اداره امور جامعه - مردم سالاری دینی - به دنیا عرضه می کند که در نوع خود جدید و ابتکاری است، اما در اجرا با چالش هایی مواجه است که یافتن راه حل هایی برای آن ضرورت اجتناب ناپذیر خواهد بود.
- وجود دو نظام ریاستی و پارلمانی در ساختار سیاسی ایران، حاکی از دوگانگی ساختار قانون اساسی است، که موجب پیچیدگی آن شده است.
- ناسازگاری اختیارات رئیس جمهور با جایگاه حقوقی و سیاسی آن، از دیگر ایرادات ساختاری قانون اساسی است، که موجب پیچیدگی آن شده است.
- وجود نهادها و مسیرهای موازی با عملکرد بعضاً فراقانونی، از دیگر مشکلات ساختاری قانون اساسی است. به گونه ای که نهادهای موازی و تداخل در وظایف هم دیگر مانعی برای اعمال اراده مردم شده است.

نگاره ۵. مقایسه ویژگی های ساختاری دولت دموکراتیک با ویژگی های ساختاری دولت در ایران<sup>۱</sup>

ساختار دولت دموکراتیک	ساختار دولت در ایران	میزان سازگاری	تحلیل میدان نیرو
عدم تمرکز	نیمه متمرکز و تا حدودی متمرکز	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
ساختار دموکراتیک و ارگانیک	ساختار بوروکراتیک و مکانیک	ناسازگار	بازدارنده
ارتباطات و اطلاعات گسترده و دو سویه	ارتباطات و اطلاعات محدود	تا حدودی سازگار	بازدارنده گی نسبی
آزادی عمل مدیران در اجرای قانون	تناقض های موجود در قانون و محدودیت ساختاری در اجرای قانون	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
حاکمیت مشترک در تمام سطوح تصمیم گیری	حاکمیت در سطوح بالای تصمیم گیری به استثناء موارد خاص	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
سپردن امور تصدی گری به دست شهروندان	تمرکز نسبی امور تصدی گری در بخش دولت	ناسازگار	بازدارنده
مدیریت شفاف	مدیریت غیر شفاف	ناسازگار	بازدارنده
فرایند انتخابات آزاد و رأی برابر	فرایند انتخابات آزاد و رأی برابر، اما با فیلترهای گزینشی متعدد	تا حدودی سازگار	پیش برنده گی نسبی
رسانه های آزاد و اطلاع رسانی قوی	اطلاع رسانی نسبتاً ضعیف، تک رسانه ای یا رسانه های نسبتاً محدود	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
دولت نماینده (وکیل و کارگزار)	دولت غیرنماینده (اصیل و کارفرما)	تا حدودی سازگار	پیش برنده گی نسبی

۱. اطلاعات مندرج در نگاره یاد شده و نگاره های بعدی، براساس داده های تحقیق (با ابزار پرسش نامه، مصاحبه و بررسی اسناد و مدارک)، اطلاعات حاصل از سایر تحقیقات و نیز در برخی موارد براساس تحلیل نویسنده، تنظیم شده است.

## ۲. ویژگی‌های نامناسب ساختاری دولت

الگوی دموکراتیک دولت نیازمند سازوکارهای ساختاری مناسب است. این الگو نیازمند ساختاری غیرمتمرکز و غیرمترکم است، تا در آن نهادهای محلی با اختیارات گسترده و مسئولیت بالا بتوانند به ایفای نقش و خلاقیت در ارائه کالا و خدمات عمومی پردازد.

حال این پرسش مطرح است که آیا ساختار دولت در ایران دارای ویژگی‌های فوق است؟ به منظور پاسخ به این پرسش به مقایسه دو الگوی مطلوب و موجود ساختاری در ایران، پرداخته شد که به شرح نگاره شماره (۵) می‌باشد.

نتیجه حاصل از بررسی مقایسه‌ای یادشده نشان می‌دهد که بین الگوی ساختاری مطلوب دولت دموکراتیک در ایران با الگوی ساختار موجود دولت در ایران، فاصله نسبتاً زیادی وجود دارد.

## مشکلات تحقق الگوی مشارکتی

## الف- مشکلات اجرایی

وجود برخی مشکلات در اجرای الگوی دولت مشارکتی عامل تأثیرگذار در عدم توفیق می‌باشد. این مشکلات در سه بخش سیاسی، فرهنگی و اجتماعی طبقه‌بندی می‌شود.

- کاهش انگیزه مشارکت مردم به دلیل عدم تأمین حداقل مطالبات مردم؛ عدم اعتماد مردم به دولت مردان، مسئولان و مدیران؛ فقدان گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی و نهادهای مدنی؛ عدم شکل‌گیری حوزه عمومی در مقابل حوزه حاکمیتی؛ و تقدم منافع شخصی مدیران و مسئولان بر منافع عامه مردم؛ از جمله علل و عوامل سیاسی شمرده شده است.

- عدم اعتقاد به تصمیمات جمعی؛ عدم آگاهی مناسب مردم و شهروندان به حقوق شهروندی خود، نبود پذیرش و ظرفیت لازم جهت سهم بخشی به مشارکت مردم؛ ضعف نظام آموزشی؛ عدم آگاهی درست مردم از روش‌های مدیریت در جامعه؛ از جمله علل و عوامل فرهنگی و اجتماعی عدم تحقق الگوی مشارکتی در ساخت دولت ایران شمرده شده است.

## ب- مشکلات سیاستی

مشکلات سیاستی تحقق الگوی مشارکتی در دو بخش ساختار قانونی و ساختار سازمانی تحلیل می‌شود.

- عواملی نظیر، فقدان قوانین تسهیل کننده، جامع و کافی جهت مشارکت فراگیر مردم؛ مشخص نبودن جایگاه تشکل‌های مردمی و نقش قانونی آن‌ها؛ وضع قوانین ناسازگار (مانند قانون برنامه چهارم توسعه که از یک سو بر منع خصوصی‌سازی و از سوی دیگر بر کاهش حجم دولت در برنامه تأکید شده است)؛ و مواردی مانند آن از موانع و مشکلات ساختار قانونی تحقق مشارکت عمومی می‌باشد.
  - هم‌چنین گستردگی نظام بروکراتیک غیر مشارکت جو؛ فقدان نهاد و سازمان متولی برای نهادمند کردن مشارکت؛ سلطه وسیع دولت بر نظام تولید و توزیع ثروت، تعدد نظام‌های تصمیم‌گیر؛ از عوامل سازمانی شمرده شده است.
- بررسی ویژگی‌های ساختاری دولت در ایران و مقایسه آن با ویژگی ساختاری الگوی دولت مشارکتی که در نگاره شماره (۶) نشان داده شده، میزان شکاف موجود بین دو وضعیت را مشخص می‌کند.

نگاره ۶ مقایسه ویژگی‌های ساختار مشارکتی با ویژگی‌های ساختاری دولت در ایران

ردیف	ویژگی‌های ساختاری مشارکت	ویژگی‌های ساختاری موجود در ایران	میزان سازگاری	تحلیل میدان نیرو
۱	ساختار مسطح و ادوکراتیک	ساختار، سلسله مراتبی و ماسینی	ناسازگار	بازدارنده
۲	نظام شراکتی	نظام غیر شراکتی و انتفاع یک‌جانبه	ناسازگار	بازدارنده
۳	تفویض اختیار و قدرت	تفویض محدود اختیار و قدرت	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۴	عدم تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها	تمرکز نسبتاً بالا	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۵	نظام مدیریت اقناعی در تصمیم‌گیری	نظام مدیریت دستوری و شبه‌مشورتی در تصمیم‌گیری	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۶	ارتباطات باز و منعطف	ارتباطات یک طرفه، نسبتاً بسته و غیر منعطف	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۷	تشکل‌های مدنی قوی	تشکل‌های مدنی ضعیف و غیر فعال	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۸	وجود ارتباطات دو سویه (از بالا به پایین و از پایین به بالا)	ارتباطات از بالا به پایین و روابط رئیس مرئوسی	ناسازگار	بازدارنده
۹	محیط‌های پویا و ارگانیک	با محیط‌هایی نسبتاً ایستا و دینامیک	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۱۰	دولت همکار (همکاری دولت با سایر بخش‌ها)	همکاری ضعیف دولت با سایر بخش‌ها	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۱۱	وجود رسانه‌های آزاد و قوی (به‌منظور انعکاس نظریات و عقاید عموم)	رسانه‌های نسبتاً آزاد اما غیر حرفه‌ای (مطبوعات چندگانه با کنترل بالا و رسانه انحصاری)	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی
۱۲	برنامه ریزی غیر متمرکز (و وجود ساختارهای جانبی)	برنامه ریزی متمرکز (برنامه ریزی از بالا به پایین)	ناسازگار	بازدارنده
۱۳	توزیع نظام مند و برابر اختیار و قدرت	توزیع نابرابر اختیار و قدرت	ناسازگار	بازدارنده
۱۴	رسمیت پایین	رسمیت نسبتاً بالا	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گوی نسبی

بررسی مقایسه‌ای فوق‌عدم سازگاری دو ساختار مطلوب مشارکت و ساختار موجود دولت در ایران را نشان می‌دهد که عامل مهم بازدارنده در تحقق مشارکت خواهد بود.

### مشکلات تحقق پاسخ‌گویی

این دسته از مشکلات نیز به دو بخش مشکلات سیاستی و اجرایی تقسیم شده است.

#### الف- مشکلات اجرایی، که شامل؛

- پراکندگی و تعدد دستگاه‌ها و مراجع متولی امور عمومی کشور
- عدم شایسته‌سالاری و نظام نامناسب انتخاب و انتصاب
- فعالیت ضعیف و غیر نظام‌مند احزاب سیاسی در جامعه
- ضعف نظام دموکراتیک؛ زیرا پاسخ‌گویی لازمه قهری نظام دموکراتیک است و فقدان نظام دموکراتیک، سبب پایین بودن پاسخ‌گویی خواهد بود.
- ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی، مستقل نبودن و وابستگی سیاسی آن‌ها
- ضعف تعهدات اخلاقی و دینی، که اگر درونی می‌بود، سبب شکل‌گیری وجدان کاری و تعهد به مردم می‌شد.
- توجه اندک و غیر علمی به ارزیابی و نظارت و پایین بودن آن‌ها در کلیه امور
- بی‌برنامه‌گی دولت و عقب‌افتادن از برنامه‌های خداقلی
- ناکارآمدی مدیران دولتی

#### ب- مشکلات سیاستی

مشکلات سیاستی ناشی از مشکلات در ساختار قانونی و ساختار سازمانی، تحلیل شده است.

- عدم تناسب و تعادل بین قدرت و اختیار با مسئولیت، و سطح پایین نظارت مردمی که خود ناشی از مداخله دور مردم در تعیین سیاست‌ها و مدیران است، از جمله عوامل اصلی ساختار قانونی برشمرده شد.
- دیوانسالاری سنتی و ناکارآمدی آن که امکان تحقق پاسخ‌گویی را مشکل می‌سازد، از موانع ساختار سازمانی به شمار می‌آید، که نگاره شماره (۷) به تحلیل آن پرداخته است. بر اساس اطلاعات نگاره یاد شده، شرایط و ویژگی‌های ساختاری دولت در ایران متمایز با شرایط و ویژگی‌های ساختاری مطلوب است، و شکاف موجود عامل بازدارنده تحقق پاسخ‌گویی شده است.

## مشکلات تحقق عدالت اجتماعی

مشکلات و علل عدم توفیق دولت در تحقق عدالت اجتماعی نیز به دو گروه مشکلات سیاستی و اجرایی طبقه‌بندی شده است.

نگاره ۷. مقایسه نظام ساختاری مطلوب پاسخ‌گویی با نظام ساختاری موجود ایران

ویژگی‌های نظام مطلوب	ویژگی‌های نظام موجود	درجه سازگاری	تحلیل میدان نیرو
ساختار عدم تمرکز	تا حدودی متمرکز و متمرکم	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
کنترل محلی بر بوروکراسی‌ها	کنترل مرکزی بر بوروکراسی‌ها	ناسازگار	بازدارنده
ساختار حرفه‌ای در بوروکراسی‌ها	ساختار غیر حرفه‌ای با الگوهای ماشینی	ناسازگار	بازدارنده
توازن قدرت با مسئولیت	عدم توازن قدرت با مسئولیت	ناسازگار	بازدارنده
نظارت‌های قوی تقنینی	نظارت‌های تقنینی با پشتوانه ضعیف قضایی	تا حدودی سازگار	پیش برنده گی نسبی
وجود قوانین و مقررات روشن و شفاف	قوانین بعضاً مبهم، نیازمند تفسیر و نیز قوانین بعضاً متضاد و متناقض	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
پیوند دموکراسی با بوروکراسی	پیوند ضعیف دموکراسی با بوروکراسی	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
ممیزی‌های مالی و برنامه‌های تخصصی و مداوم	ممیزی‌های مقطعی، غیر تخصصی بدلیل ساختار مالی و بودجه‌ای ضعیف	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
پاسخ‌گویی غیر سلسله مراتبی و پاسخ‌گو بودن به مراکز قدرت متعدد	پاسخ‌گویی سلسله مراتبی و پاسخ‌گو بودن به یک مرکز قدرت	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
پاسخ‌گویی دو سویه (بالا به پایین و پایین به بالا)	پاسخ‌گویی یک سویه (پایین به بالا)	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی
شفافیت در ساختار قانونی و رفتار دولت	ابهام در ساختار قانونی و نیز عدم شفافیت در رفتار دولت	ناسازگار	بازدارنده
تعامل و ارتباط دو سویه بین دولت و ملت	ارتباط یک سویه بین دولت و ملت (ارتباط بالا به پایین)	تا حدودی ناسازگار	بازدارنده گی نسبی

## الف - مشکلات در اجرا

دو دسته مشکلات و علل در این بخش مورد توجه قرار گرفته است. موانع و مشکلات فرهنگی، مشکلات و موانع سیاسی.

فقدان مفهوم مشترک از عدالت در جامعه؛ فقدان آگاهی‌های مردم؛ نداشتن توان و روحیه خلاقیت؛ ریشه تاریخی بی‌عدالتی در جامعه ایران؛ ضعف عقلانیت و قوای ادراکی؛ و نبود نگاه یک‌سان به همه اقشار جامعه، به‌عنوان علل فرهنگی یاد شده است.

نگاره ۸. مقایسه ویژگی‌های ساختاری مطلوب دولت عدالت محور با ویژگی‌های ساختاری دولت در ایران

ردیف	ویژگی‌های ساختاری دولت عدالت محور	ویژگی‌های ساختاری دولت در ایران	میزان سازگاری	تحلیل میدان نیرو
۱	نظام توزیع محلی	نظام توزیع مرکزی	ناسازگار	بازدارنده
۲	نظام گزینش بر مبنای شایسته سالاری	نبود ضوابط و سازوکارهای استقرار نظام لیاقت و شایستگی در انتخاب نیروی انسانی و انتصاب مدیران	ناسازگار	بازدارنده
۳	حاکمیت گزینش ضابطه مدار بر رابطه مدار	تأثیر گذاری بالای روابط در گزینش	ناسازگار	بازدارنده
۴	نظام بودجه بندی منعطف <sup>۱</sup>	نظام بودجه بندی سنتی	تاحدودی ناسازگار	بازدارنده نسبی
۵	نظام پرداخت بر مبنای بازده عملکرد	نظام پرداخت بر مبنای فرایند عملکرد	ناسازگار	بازدارنده
۶	نظام جامعه مرکب (رعایت حقوق اقلیت‌ها و دسترسی آن‌ها به ساختار قدرت)	سلطه اکثریت صاحب قدرت بر اقلیت یا اکثریت غیر قدرت مند	تاحدودی ناسازگار	بازدارنده نسبی
۷	نظام مشارکت عادلانه افراد در سازمان‌ها	نظام مشورتی و نیمه آمرانه	تاحدودی ناسازگار	پیش برنده نسبی
۸	نظام ارزیابی صحیح و عادلانه	ارزیابی شکلی و سنتی	تاحدودی ناسازگار	بازدارنده نسبی
۹	قوانین و مقررات عادلانه و تسهیل کننده	برخی قوانین و مقررات غیر عادلانه و دست و پا گیر	تاحدودی ناسازگار	پیش برنده نسبی
۱۰	نظام ارتقاء و ترفیع عادلانه و مبتنی بر عملکرد شایسته	نظام ارتقاء و ترفیع سنواتی	تاحدودی ناسازگار	بازدارنده نسبی
۱۱	وجود تنوع فرهنگی و در نتیجه آن هم‌افزایی فرهنگی	یک‌نواختی فرهنگی غالب است	تاحدودی ناسازگار	بازدارنده نسبی

۱. نظام توزیع محلی به شناسایی بهتر فرصت‌ها و نیازها کمک می‌کند و نظام بودجه‌بندی منعطف سعی در سازگاری شرایط و نیازهای محیطی با بودجه تخصیصی دارد، که هر دو آن‌ها به نظام عادلانه توزیع و تخصیص منابع کمک خواهد کرد.

عدم برخورد لازم با متخلفان؛ وجود رانت‌های سیاسی و اقتصادی؛ عدم هماهنگی بین بخش‌های مقننه، مجریه و قضائیه؛ و منابع گوناگون قدرت از جمله علل سیاسی بر شمرده شده است.

#### ب- مشکلات سیاسی

این بخش از مشکلات نیز به دو گروه علل اقتصادی و علل ساختاری طبقه بندی شده است. تخصیص و توزیع نامناسب منابع ثروت؛ تمایل بخش‌هایی از جامعه به رانت‌خواری و سود طلبی به جای تقویت تولید و تکنولوژی؛ عدم توجه لازم به مزیت‌های اقتصادی کشور مانند کشاورزی؛ و ترویج تجارت و دلالتی به جای تولید، به عنوان علل اقتصادی بر شمرده، که مشکل آن در تدوین سیاست، ارزیابی شده است.

شفاف نبودن مقررات اقتصادی و تجاری؛ ناکافی و ناکارآمدی قوانین موجود با سیاست‌های غلط اقتصادی از جمله وجود انحصارات و پرداخت یارانه‌ها و مناسب نبودن برنامه‌ها با واقعیت‌های موجود؛ از جمله مشکلات ساختار قانونی تحقق عدالت اجتماعی به شمار می‌آید.

نداشتن برنامه اجرایی صحیح؛ وجود مدیران ناکارآمد، نهادینه نشدن رفتارهای مربوط به موضوع اجتماعی؛ وجود سازمان‌های موازی و تداخل در مسئولیت‌ها؛ تشتت نهادهای سیاست‌گذار و ناهماهنگی در سیاست‌گذاری، از عوامل بازدارنده ساختار سازمانی است که تحلیل مقایسه‌ای آن در نگاره شماره (۸)، ناسازگاری بین دو ساختار مطلوب و موجود و فاصله و شکاف بین دو ساختار را نشان می‌دهد.

### نتیجه‌گیری

در این مقاله تلاش شد، نخست بستر شکل‌گیری حکمرانی خوب در ایران تحلیل شود. بی‌تردید شرایط و بستری که موضوع حکمرانی خوب در آن مطرح و مورد بررسی قرار گرفت، متفاوت با بستری بود که در کشورهای توسعه یافته وجود داشته است. از این رو ضروری خواهد بود به منظور به کارگیری الگوی حکمرانی در ایران مفهومی بومی سازی شده از موضوع تعریف و به کار گرفته شود.

دوم وضعیت دولت ایران در تحقق هر یک از متغیرهای الگوی پیشنهادی است، که تلاش شد الگویی با توجه به شرایط ساختاری ایران ارائه شود. نتیجه بررسی الگو، شرایط مناسبی را در تحقق هر یک از متغیرهای آن نشان نمی‌دهد.



علل قرار گرفتن در این وضعیت محور سوم این بررسی بود، که در آن به علل و عوامل اصلی عدم توفیق نسبی دولت در تحقق هر یک از متغیرها پرداخته شد. به‌منظور بهبود این وضعیت، دو دسته راه‌حل‌های اجرایی (که بیش‌تر به زمینه‌های رفتاری مربوط است) و سیاستی (که شامل تدوین و سیاست‌گذاری می‌شود) پیشنهاد شده که به موجب آن، زمینه‌های اجرایی متغیرها تسهیل می‌شود. مسأله مهم در اجرایی نمودن متغیرها، به‌ویژه در دو متغیر عدالت و دموکراسی، (عدالت متغیری نسبی و کیفی است از این رو طرح پرسش فوق با ایراد فوق‌مورد پذیرش است، برای محقق نیز پذیرش این نسبت اجتناب‌ناپذیر بود) بومی‌سازی نمودن آن‌ها است. برای نمونه، عدالت مفهومی گسترده با معانی متفاوت است، آن‌چه که می‌تواند به اجرایی نمودن این متغیر کمک کند، ارایه تعریف روشن با شاخص‌های عملیاتی و با توجه به مبانی فرهنگی و بومی ایران است، که مبین فرهنگ ملی و دینی این کشور است.

هم‌چنین دموکراسی مفهومی است که در سایر نظام‌های دنیا با تعریف خاص خود به کار گرفته شده است. بی‌تردید مفهوم دموکراسی در ایران متمایز با سایر کشورها خواهد بود. این الگو در ایران مفهومی دو وجهی خواهد داشت که نیازمند تعریفی روشن با توجه به ساختار فرهنگی، اجتماعی و سیاسی ایران خواهد بود. این ساختار متأثر از پدیده فرهنگ دینی و ملی است و الگوی دموکراسی نیز بر اساس این ساختار تعریف می‌شود. البته دو وجهی بودن الگوی دموکراسی (حاکمیت مردم و دین) در ایران با توجه به تجربه اندک آن، با چالش‌هایی در اجرا و تدوین مواجه است، اما می‌توان با یافتن راه‌حلی ضمن برطرف نمودن چالش‌ها، به الگوی کاربردی دست یافت.

## منابع

- آشوری، داریوش (۱۳۷۶). ما و مدرنیت، تهران، نشر مؤسسه فرهنگی صراط.
- الوانی، سید مهدی (۱۳۸۱). آینده مدیریت دولتی در عرصه جهانی شدن، تهران. فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۳۶ و ۳۵.
- بشیریه حسین (۱۳۸۱). دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران، تهران، نگاه معاصر.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۰). مدیریت دولتی و عدالت اجتماعی، تهران، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۵۵.
- حجازی، نصر... (۱۳۸۰). تحول ماهیت اجتماعی دولت در ایران. پایان نامه دکتری، تهران دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- طوسی، خواجه نصیرالدین (۱۳۷۳). اخلاق ناصری، به تصحیح و تنقیح مجتبی مینویی، چاپ پنجم، تهران، انتشارات خوارزمی
- عنایت، حمید (۱۳۶۵). اندیشه سیاسی در اسلام معاصر، چاپ دوم، ترجمه خرمشاهی، تهران، انتشارات خوارزمی.
- فارابی، ابونصر (۱۹۹۱). آراء اهل مدینه فاضله، تحقیق البیر نصری نادر، بیروت دارالشرق
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، تهران، دانشگاه تهران.
- قلی‌پور، رحمت‌ا... (۱۳۸۲). حکمرانی خوب و نقش دولت، مجله فرهنگ مدیریت، مجتمع آموزش عالی قم، پاییز و زمستان ۱۳۸۲.
- قلی‌پور، رحمت‌ا... (۱۳۸۳). نقش دولت در حکمرانی خوب؛ تحلیل و امکان‌سنجی در ایران، پایان‌نامه دکتری، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی.
- لمتون (۱۳۷۹). نظریه دولت در ایران، ترجمه چنگیز پهلوان، تهران، نشر گویو.
- مسکویه، ابوعلی (۱۳۷۰ هـ.ق). الهوامل والشوامل، به کوشش احمد امین، قاهره.
- مهاجرنیا، محسن (۱۳۸۰). اندیشه سیاسی فارابی، قم، بوستان کتاب.
- نظام الملک (۱۳۴۸). سیاست‌نامه (سیرالملوک)، به کوشش جعفرشعار، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- نقیب زاده، احمد (۱۳۷۹). درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، انتشارات سمت.
- Balandir, georges(1974). "Antropo- Logitive", paris, PVP.
- Bosworth, C.E. (1978). The Hratage of Relationship in Early Islamic Iran

- Studies and the Search for Dynastic.
- Buchholz R.A. (1985). "Management Responses to public Issues", (Nj: prentice Hall inc).
- Frantzmand, Ali (1998). "Administration of the Persian achaemenid... ," copyright 1998 by marcel Dekker, Inc. Florida Atlantic.
- GBP. (1992). "Political participation," The Blackwell encyclopedia of political science, edited by vernon bogdanov, Blackwell.
- Herbert h. (1957). "vireland. Et -al, iran. Country", (new haven, connective, human relation refiles).
- Ronald W. Johnson and Henry P. Minis (1990). "Toward Democratic Decentralization", USAID, Washington. Present at: [www.rti.org/pubs/toward-demo-decen.pdf](http://www.rti.org/pubs/toward-demo-decen.pdf).
- UNDP. (2000). "Characteristics of Good Governance", Present at <http://www.Imf.org/external/pubs/FT/exvpgoven/govindex.htm>.
- UNESCAP. (2002). What is Good Governance, Present at: <http://www.unescap.org/huset/22/governance.htm>.
- Walter J., Kickert M. (2002). "Public Governance in Small Continental European States", International Journal of Public Administration. Vo. 25, No. 12.