

# طراحی سیستم هوشمند قانونگذاری، برای تحقق عدالت اجتماعی

دکتر سیدمهدی الوانی \* علی اصغر پورعزت \*\*

## چکیده

چنین ادعا می‌شود که قانون ذاتاً مقید به تحقق عدالت بوده، رعایت عدالت نیز مستلزم اتخاذ رویه‌های عادلانه در اجرای قوانین است. گستردگی حوزه عمل دولتها آنها را ناگزیر از تقسیم‌بندی حوزه فعالیتها و تشکیل واحدهای تخصصی می‌سازد. کارکرد جداگانه واحدهای تخصصی مقنن و خطمشی‌گذار به تولید ناهماهنگ خطمشی‌ها، مقررات، و قوانین می‌انجامد. ضمن اینکه عدم نظارت بر پیامدهای مصوبات مذکور، موجب رسوب‌گذاری آنها در مسیر تحقق اهداف مدیریت دولتی می‌گردد. در چنین شرایطی، کامیابی عناصر اجتماعی تا حد زیادی فراخور توانایی و امکان دستیابی به «واحدهای تدوین‌کننده قوانین و خطمشی‌ها» یا «مراجع صاحب صلاحیت تفسیر آنها»، تعیین خواهد شد و بدین ترتیب زمینه خدشه‌دار شدن رویه‌های عادلانه اجرای مصوبات فراهم می‌گردد؛ بنابراین، بهره‌مندی از سیستم هوشمند قانونگذاری و خطمشی‌گذاری دولتی ضرورت دارد. مشخصه‌های اصلی چنین سیستمی عبارتند از: اخذ بموقع بازخور از جامعه هدف؛ تطبیق پیامدهای نهایی اجرای قوانین با اهداف تدوین آنها؛ اصلاح و تعدیل قوانین قبلی یا حذف آنها و تدوین قوانین جدید؛ و استقرار قوانین حاصله در سیستم تعاملی از مجموعه قوانین؛ و جدیت در ذخیره‌سازی تجارب حاصل از حذف، اصلاح، تعدیل و تدوین قوانین و خطمشی‌ها.

واژه‌های کلیدی: سیستم هوشمند قانونگذاری، رسوب‌گذاری قوانین، هدف قانونگذاری، رعایت عدالت در رویه‌ها، قانون و خطمشی به مثابه یک سیستم نظری.

\*\*\*

\* استاد دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی

\*\* عضو هیات علمی گروه پژوهشی مدیریت سازمان مطالعه و تدوین، و دانشجویی

دکتری دانشگاه تربیت مدرس

مقدمه:

قانون<sup>۱</sup> در مفهوم کلی بر مجموعه‌ای از قواعد عمل یا رفتار دلالت دارد که توسط «صاحبان اقتدار کنترل» مقرر می‌گردد و از نیروی حقوقی الزام‌آور برخوردار است (بلاک، ۱۹۹۰، ۸۸۴). و مقررات<sup>۲</sup>، قواعد یا دستورالعملهایی هستند که توسط بخشهای حکومتی گوناگون برای اجرای مقاصد قوانین جریان می‌یابند. البته مقررات اثر تقنینی ندارند و از دیدگاه نظری فاقد کارکرد قانون هستند؛ ولی در عمل ممکن است آثار مهمی در تعیین پیامدهای فعالیتهای تنظیمی خود داشته باشند (بلاک، ۱۹۹۰، ۱۲۸۶). تقریباً همه سیستمهای اجتماعی و سازمانها، قوانین، قواعد<sup>۳</sup>، رویه‌ها<sup>۴</sup>، شرح شغلها و مجموعه‌ای از مقررات رسمی را برای تعریف اعمال قابل قبول و محدود ساختن رفتار اعضای خود مورد استفاده قرار می‌دهند (رابینز، ۲۰۰۰، ۱۷۶).

قوانین و مقررات با هدف تنظیم امور و کنترل بر رفتار عناصر «سیستم‌های تحت حاکمیت»، تدوین می‌شوند. البته قانون موجودیتی انتزاعی دارد و مشتمل بر مجموعه‌ای از قواعد، اصول و ایده‌هاست و تصور اینکه آیا قانون هدفی دارد، بریک نگرش فرجام‌گرایانه<sup>۵</sup> به آن دلالت دارد. طبق این نگرش، در ورای هر قانون فکر هدفمندی وجود دارد؛ یعنی کسانی که قانونگذاری می‌کنند حتماً مقاصدی دارند که می‌خواهند با اجرای قوانین تدوینی خود، آن مقاصد را تحقق بخشند؛ هرچند که در بسیاری از موارد تعیین مقاصد قانونگذاران دشوار است (آتیا، ۱۹۹۵، ۱۱۷ و ۱۱۸).

### عدالت اجتماعی به مثابه هدف قانونگذاری

یکی از ادعاهای جالب در مورد هدف از تدوین قانون آنست که قانون ذاتاً و

1- law

2- regulations

3- rules

4- procedures

5- teleological

ضرورتاً مقید به تحقق عدالت است. البته می‌دانیم که در عمل گاهی ممکن است که یک قانون ناعادلانه و ظالمانه باشد، ولی می‌توان اصرار کرد که همواره باید عدالت را هدف آرمانی قانون تلقی کرد. همه جوامع و حکومتها مدعی آنند که به طور کلی در خدمت اهداف نهایی عدالت‌گرایانه<sup>۱</sup> قرار دارند؛ ولی ممکن است اهداف قانونگذاران با اهداف جوامع و دولتها تفاوت داشته باشد؛ ضمن اینکه بسیار اتفاق می‌افتد که شرایطی ایجاد می‌شود که دولت‌ها یا مجالس قانونگذاری تحت تأثیر آن شرایط ادعا می‌کنند که «علی‌رغم ناعادلانه بودن یک قانون، اجرای آن با توجه به اضطراری بودن موقعیت، ضرورت دارد» (آتیاه، ۱۹۹۵، ۱۲۳). با یک نگرش واقع‌بینانه‌تر، می‌توان قانون را ابزاری برای اجرای خط‌مشی تلقی کرد (آتیاه، ۱۹۹۵، ۱۲۶)؛ در این صورت، اگر هدف نهایی یک خط‌مشی عمومی اجرای عدالت از طریق فقرزدایی باشد، قوانینی وضع می‌شود که اجرای آن خط‌مشی را تسهیل نماید. برای مثال ممکن است برای توزیع عادلانه ثروت و درآمد از قوانین مالیات تصاعدی استفاده شود. البته توجه به این نکته نیز حائز اهمیت است که اجرای عدالت، مستلزم اتخاذ رویه‌های عادلانه است (گرین برگ و بارون، ۲۰۰۰، ۱۴۵ و ۱۴۶) یعنی صرف‌نظر از اینکه اساس و محتوای قوانین باید عادلانه باشد، فراگردی که قرار است عدالت از آن منتج شود نیز باید عادلانه باشد؛ رعایت انصاف<sup>۲</sup> و عدالت در رویه<sup>۳</sup> اجرا باید به گونه‌ای باشد که «فرصت مساوی برای بُرد» را در اختیار همه افراد جامعه قرار دهد (فلچر، ۱۹۹۶، ۸۱).

### آشفستگی اجتناب‌ناپذیر عرصه خط‌مشی‌گذاری و تدوین قوانین عمومی

گسترده‌گی عرصه عملکرد سیستم قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری دولتی، طراحان و راهبران سیستمهای حکومتی را ناگزیر از نسیم‌بندی وظیفه‌ای و تشکیل واحدهای تخصصی می‌سازد. اگر طرح تفکیک وظایف در قالب طرح سیستم جامع

1- ends of justice

2- fairness

3- procedural justice

۴۶ \_\_\_\_\_ طراحی سیستم هوشمند قانونگذاری، برای تحقق عدالت اجتماعی

تعبیه شود، طراحان سیستم جامع می‌توانند سازوکارهای هماهنگی مورد نیاز را برای تضمین کارکرد منطقی و منسجم سیستم تدارک ببینند. ولی واحدهای تخصصی معمولاً برحسب ضرورت‌های مقطعی و به مرور زمان شکل می‌گیرند و واحدهای ستادی قانونگذار نیز صرفاً قابلیت آن را دارند که به کسب اطلاع از جریان تغییرات خرده‌سیستم‌های تخصصی و تطبیق روند تغییرات با قوانین مصوب خود پردازند؛ از این رو کارکرد سیستم جامع قانونگذاری عمومی تحت‌الشعاع جریانهای متعارض تصمیم‌گیری دستگاههای دولتی قرار می‌گیرد و از شرایط بهینه دور می‌شود. با فرض اینکه هر دستگاه یا خرده سیستم تخصصی، صرفاً برحسب نیاز خود به پیشنهاد قانون یا ارائه خط‌مشی می‌پردازد، این وضع غامض تر می‌گردد؛ بویژه در شرایطی که قوانین، مقررات، و خط‌مشی‌های خرده سیستم‌های مذکور در چهارچوب یک سیستم هدفمند ناظر بر شکل‌گیری و اجرای قوانین حکومتی، تلفیق نشوند.

البته معمولاً خرده‌سیستم‌های هماهنگ‌کننده متمرکزی در سیستم اصلی هر حکومت تعبیه می‌گردند، ولی کارکرد آنها به دلیل عدم آشنایی با ضرورت‌های خط مقدم مواجهه دستگاهها با محیط بیرونی، به آشفتگی بیشتر وضع موجود می‌انجامد؛ و بتدریج این گونه خرده‌سیستمها، به جای ایفای نقش به مثابه «هماهنگ‌کننده جریانهای قانونگذاری»، و «پالایشگر خروجی خرده سیستم‌های خط‌مشی‌گذار فعال در سیستم اصلی»، صرفاً به نوعی سیستم ایجادکننده تأخیر زمانی تبدیل می‌شوند.

در چنین شرایطی که هیچ مرجع مسؤلی<sup>۱</sup> برای بررسی و تحقیق در باره مساله و تفکر در مورد راه‌حلهای فراگیر آن در نظر گرفته نشده است، حاصل عملکرد سیستم‌های مقنن و خط‌مشی‌گذار به مرور زمان مجموعه آشفتگی از قوانین و مقررات را شکل می‌دهد که اداره امور با استفاده از آنها مستلزم بهره‌مندی

۱- منظور از مرجع مسؤل، دستگاهی است که در برابر نابسامانیهای موجود پاسخگو باشد، نه دستگاهی که صرفاً در مقام تغذیه‌کننده از منابع موجود، حضور دارد!

از تخصص مشاورانی خواهد بود که سالهای زیادی از عمر خود را صرف شناسایی و به خاطر سپردن قوانین کرده‌اند و برای مثال «قوانین استخدامی سالهای متوالی» را با ذکر شماره و تاریخ پرونده بایگانی به یاد دارند و در نقش «حل المسائل امور مدیریت دولتی» به مدد مدیران مصیبت‌زده می‌شتابند.

بدین ترتیب قوانینی که برای پرهیز از بازانندیشی چندباره در مورد مسائل روزمره، و به منزله ابزاری برای تسهیل کار مدیران تدوین شده‌اند، به مثابه موانعی در برابر دستیابی به اهداف جلوه می‌کنند و بخش قابل توجهی از وقت مدیران و مشاوران حقوقی و مالی سازمانها را به ترمیم خود اختصاص می‌دهند. بعلاوه، معمولاً در این گونه شرایط که قوانین و خط‌مشی‌ها نقش تسهیل‌کننده خود را از دست می‌دهند و از سهولت و سلاست انجام کارها می‌کاهند، موقعیت مناسبی برای بیعدالتی و سوءاستفاده از قدرت به وجود می‌آید. موقعیتی که در آن افراد ذینفوذ و بهره‌مند از امکان تفسیر قوانین، در موقعیت ممتاز قرار می‌گیرند و می‌توانند با استخدام متخصصان تفسیر قوانین، به تحریف مقاصد قانونگذار مبادرت نمایند، یا با انتخاب بخشی از قوانین به دلخواه خود، قوانین مخالف با منافع خود را مسکوت نگه‌دارند و صرفاً موجب اجرای قوانین سودمند برای خود شوند.

در چنین شرایطی است که «سیاست»، «قانون» را به استخدام خود در می‌آورد؛ و قدرت به جای قانون، مبنای حل تضادها واقع می‌گردد (هگیو، هاروپ و برسلین، ۱۹۹۸، ۱۵۱). زیرا هزینه استفاده از قانون افزایش می‌یابد و فقط کسانی می‌توانند از حمایت قانون بهره‌مند شوند که بتوانند هزینه آن را بپردازند؛ بدین ترتیب همه سازوکارهای قانونی جامعه متمدن، به ابزاری کارآمد برای حق جلوه دادن باطل، و باطل نمایاندن حق تبدیل می‌شود.

از این رو می‌توان گفت که عدالت مستلزم صراحت قوانین است و رویه

۴۸ \_\_\_\_\_ طراحی سیستم هوشمند قانونگذاری، برای تحقق عدالت اجتماعی

اجرای قوانین هنگامی عادلانه است که امکان بهره‌مندی از قانون را به سهولت در اختیار همگان قرار دهد.

### رسوب‌گذاری قوانین و خط‌مشی‌های عمومی

مشکل آشفته‌گی عرصه خط‌مشی‌گذاری و تدوین قوانین، بیشتر مبتلابه بخش عمومی است و بندرت در سازمانهای مشابه در بخش خصوصی ظاهر می‌شود؛ زیرا در بخش خصوصی به دلیل فاصله کمتر میان اصیل و وکیل، معمولاً ادعای صاحبان منافع یا مجریان مسؤول، مبنی بر ضرورت حذف قوانین و خط‌مشی‌های جاری، مؤثر واقع می‌شود؛ ولی در بخش عمومی، بدلیل ماهیت بخش‌بخش شده فعالیتها، اصرار یک بخش بر ضرورت بازنگری و اصلاح یک قانون یا یک خط‌مشی، موجب حساسیت سایر بخشها می‌گردد؛ از این رو، گاهی حتی پس از اثبات ناکارآمدی و ضرورت حذف یا اصلاح یک مصوبه، اقدام در مورد آن مستلزم مدتها پیگیری و مذاکره است؛ بنابراین، به دلیل هزینه بالای تغییر قوانین و خط‌مشی‌ها، بخشهای اجرایی فقط اصلاح مواردی از آنها را طلب می‌کنند که به طور جدی، منافع امروز و سیر اجرای برنامه‌های جاری ایشان را تهدید می‌کنند؛ بدین ترتیب سازمانهای دولتی همواره باید بخشی از انرژی و منابع خود را مصروف بازسازی مقطعی مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با خویش نمایند؛ در نتیجه بسیاری از خط‌مشی‌ها و قوانین ناکارآمد و بعضاً مزاحم، دست‌نخورده باقی می‌مانند. انباشته شدن این نوع خط‌مشی‌ها، مقررات، و قوانین ناکارآمد زیرسطح قوانین و خط‌مشی‌های جاری مورد استفاده سیستمهای اجرایی، موجب کند شدن تحرک و کاهش انعطاف‌پذیری جریانهای کار در بخش دولتی می‌شود.

این وضع را می‌توان به حرکت کشتیها در رودخانه‌های لایروبی نشده تشبیه کرد که هرچند وقت یکبار به دلیل گرفتاری جدی یک کشتی، اذهان عمومی را متوجه خود می‌سازد؛ ولی بدون انجام کار اساسی برای لایروبی یا جلوگیری از رسوب‌گذاری مجدد، فقط از طریق لایروبی منطقه‌ای و رفع آلودگی از مسیر کشتی

مذکور، صرفاً بصورت مقطعی با بحران مقابله می‌شود؛ تا اینکه پس از مدتی دوباره کشتی دیگری گرفتار آید و بحرانی دیگر از راه برسد! به مثابه یک نمونه از ناکارآمدی قوانین موضوعه، مثال ذیل جالب توجه است:

طبق ماده ۲ آئین‌نامه مرخصی‌ها، حداکثر امکان استفاده از مرخصی کمتر از یک روز، فقط دوازده روز در سال است (ابن علی، ۱۳۷۸، ۷۴۳). احتمالاً این قانون برای زمانی تنظیم شده است که محدوده شهرهای کشور کوچک، و انجام کارهای ضروری بسرعت امکانپذیر بود؛ در حالی که اکنون به دلیل گستردگی سطح شهرها و افزایش مشغله‌های اقتصادی و اجتماعی، این محدودیت، غیرمنطقی به نظر می‌رسد و هرچند قانون بر اجرای آن تأکید دارد، اصرار بر اجرای آن، مشکلاتی را برای مدیران به وجود می‌آورد؛ ضمن آنکه بی‌توجهی به اجرای آن نیز تبعات منفی دیگری را نظیر سست شدن اعتقاد عامه به موضوعیت قوانین، در پی خواهد داشت.

در شرایطی بر اجرای این‌گونه قوانین تأکید می‌شود که مدت‌هاست در بسیاری از کشورهای جهان ضرورت شناور ساختن ساعات کار، و تأکید بر نتایج به جای تأکید بر فراگردها مورد تأکید عملی قرار گرفته است و مطرح می‌شود که مدیر باید صرفاً در برابر تحقق نتایج مسؤول باشد (هیوز، ۱۹۹۸، ۶۲).

### سیستم هوشمند<sup>۱</sup> قانونگذاری

اگر ضرورت توجه به نتایج به جای تأکید بر رعایت الزامات قانونی فراگردکار (نظیر نشستن کارمند در یک مدت زمان معین در پشت میز) پذیرفته شود، خط‌مشی‌گذار باید آمادگی داشته باشد که مداوماً برحسب ضرورت زمان و مکان، مبادرت به حذف و بازنگری قوانین و خط‌مشی‌های موجود نموده، به تولید

۵۰ \_\_\_\_\_ طراحی سیستم هوشمند قانونگذاری، برای تحقق عدالت اجتماعی

خط‌مشی‌های جدید بپردازد؛ زیرا دستیابی به اهداف معین مستلزم اتخاذ فراگردهای متناسب با هر وضعیت ویژه است؛ بنابراین حتی علی‌رغم ثبات نسبی اهداف، خط‌مشی‌گذاران باید مستمراً مترصد ارزیابی شرایط و اصلاح خط‌مشی‌های اجرایی خود باشند. ضمن اینکه سیستم باید به گونه‌ای طراحی شود که جایجایی خط‌مشی‌گذاران و جایگزینی آنها به مرور زمان، در جریان تولید و اصلاح خط‌مشی‌ها انقطاع ایجاد نکند؛ این امر مستلزم آنست که عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری به هیچ وجه قائم به شخص خط‌مشی‌گذاران یا تحت تأثیر ویژگی‌های شخصیتی یا گرایش‌های سیاسی آنان نباشد؛ زیرا جایگزینی تدریجی انسانها، از ویژگی‌های غیرقابل اجتناب سیستم‌های اجتماعی در گذر زمان است؛ بدیهی است که با مرگ، استعفا، اخراج یا بازنشستگی کارکنان، مجموعه قابل توجهی از اطلاعات سیستم‌های اجتماعی از دست می‌رود که به هیچ وجه از طریق جانشینی نیروهای تازه‌وارد، قابل جبران نیست؛ از این رو باید با تجهیز سیستم‌های خط‌مشی‌گذاری به فناوری اطلاعات و از طریق مستندسازی و بایگانی مداوم یافته‌ها و تجربیات (با استفاده از نرم‌افزارهای کارآ)، ساز و کارهای یادگیرندگی آنها را تقویت کرد؛ به طوری که بتوانند بدون وابستگی به اطلاعات ذهنی کارکنان خود، سوابق را بازیابی کرده، و نیازهای کاربران را برطرف سازند؛ و در صورت لزوم، برای جلب توجه به ضرورت جرح و تعدیل یا حذف مقررات موجود، اخطار دهند. البته فراگرد همه ساختارهای یادگیرنده‌ای که تاکنون توسط انسان طراحی شده‌اند، به گونه‌ای با استفاده از هوش طبیعی تکمیل می‌شود؛ یعنی علی‌رغم همه پیشرفتهای انجام شده در طراحی و ساخت هوش مصنوعی، هنوز امکان طراحی یک سیستم یادگیرنده کارآمد بی‌نیاز از مداخله انسان وجود ندارد؛ و به هر حال در بخشی از کار حضور انسان یا انسانهایی برای تکمیل مدارهای جریان اطلاعات یا تحلیل داده‌ها و جرح و تعدیل آنها، ضرورت دارد. نکته قابل تأمل این است که امکان هرگونه مداخله انسانی در سیستم، آن را از کنترل کامل طراح یا سفارش‌دهنده خارج می‌سازد. در واقع این وضع ناشی از تناقضی است که میان خواسته‌های کاربران



سیستم و اهداف نهایی آنها وجود دارد؛ زیرا از یک سو می‌خواهند سیستمی یادگیرنده و مستقل و پویا داشته باشند که نقایص خود را برطرف سازد و این مستلزم بهره‌مندی از دخالت هوشمندانه انسان است و از سوی دیگر می‌خواهند که این سیستم از دخالت سایر عوامل ذینفع مصون بماند و این مستلزم ماشینی کردن سیستم و جلوگیری از مداخلهٔ انسانهاست.

راه حلی که به نظر می‌رسد آن است که ضمن طراحی دقیق فراگردها و اهتمام جدی به خود تنظیم ساختن آنها، میزان دخالت عوامل انسانی به حداقل ممکن کاهش یابد و محدودهٔ دخالت آنها نیز قابل تعیین و قابل ردیابی باشد تا مجال رسیدگی طراحان سیستم و کاربران آنها به مداخلات ناخواسته یا تعرضات عمدی عناصر انسانی محفوظ بماند. باید توجه داشت که خود طراحان و کاربران سیستم که به مثابه کارگزاران و نمایندگان مردم در سازمانهای عمومی عمل می‌کنند نیز از این قاعده مستثنی نیستند و محدودهٔ دخالت آنها نیز باید معین و قابل پیگیری باشد.

در واقع، به جای اصرار بی‌نتیجه بر ضرورت حذف انسان از سیستم، باید پذیرفت که لازمهٔ پویایی سیستم، بهره‌مندی از قدرت تعقل و اندیشه انسانهاست؛ ولی می‌توان برای افزایش قابلیت اعتماد و مصون نگه داشتن آن از تعرضات ناشی از منافع شخصی، اقدامات ذیل را به عمل آورد:

۱. مستندسازی کلیه عملیات و دلایل اتخاذ و تدوین تصمیمات،  
خط‌مشی‌ها و قوانین و مقررات؛

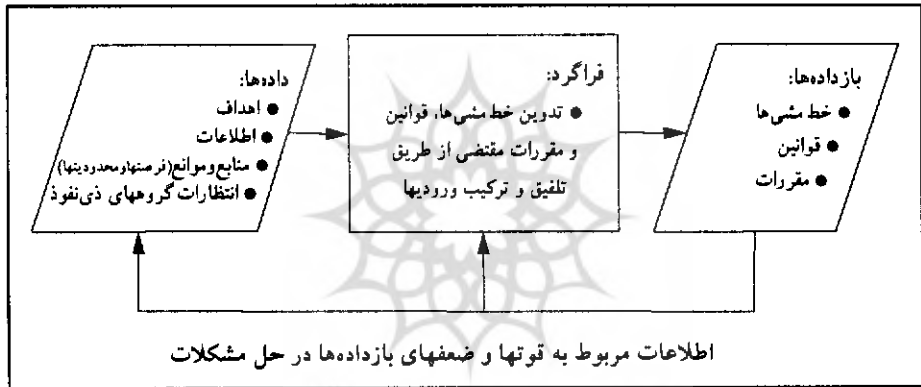
۲. استفاده از سازوکارهای کنترلی مناسب برای به حداقل رساندن مداخله  
منافع شخصی؛

۳. توجه به اینکه قوانین و مقررات برای تسهیل اجرای امور یا رعایت  
عدالت در توزیع حقوق اجتماعی وضع شده‌اند؛ از این رو به محض بروز نقص در  
کارآیی و اثربخشی، اقدام برای تصحیح یا تعدیل آنها ضرورت می‌یابد.  
بدیهی است که مبادرت به اقدامات فوق بر میزان هزینهٔ طراحی، استقرار و

نگهداری «سیستم خط‌مشی‌گذاری و تدوین قوانین و مقررات» می‌افزاید؛ ولی این عمل در بلندمدت، با توجه به تسهیلات رایانه‌ای و مزایای ناشی از حذف دوباره کاری و صرفه‌جویی در وقت، توجیه اقتصادی خواهد داشت.

### طراحی سیستم هوشمند برای خط‌مشی‌گذاری و تدوین قوانین

به طور کلی می‌توان عملکرد یک سیستم ساده خط‌مشی‌گذاری را به صورت ذیل به تصویر کشید:

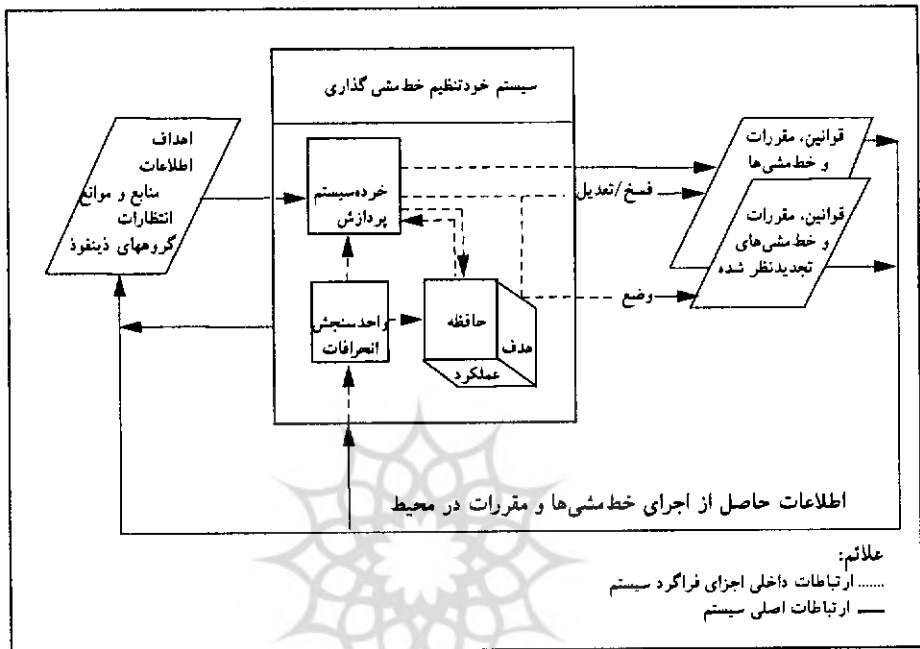


نمودار (۱): سیستم ساده خط‌مشی‌گذاری و تدوین قوانین و مقررات عمومی

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این سیستم هیچ‌گونه نظارتی بر ضرورت بقای باز داده‌های خود ندارد؛ زیرا حلقه بازخورد تعبیه شده در آن، صرفاً زمینه ارزیابی کارآمدی اولیه باز داده‌ها در مواجهه با مسائل مورد نظر خط‌مشی‌گذار را فراهم می‌سازد.

این سیستم نمی‌تواند نسبت به ضرورت حذف باز داده‌های خود واکنش مناسب نشان دهد؛ از این رو برای افزایش کارآمدی آن می‌توان از طریق پیش‌بینی ظرفیت حافظه فعال برای سیستم خط‌مشی‌گذاری و در نظر گرفتن ساز و کار بازخورد پیچیده‌تر، امکان بررسی اهداف جایگزین و ارزیابی و انتخاب انواع باز داده‌های

محتمل در برابر تحولات محیطی را برایش فراهم آورد (نمودار شماره ۲).

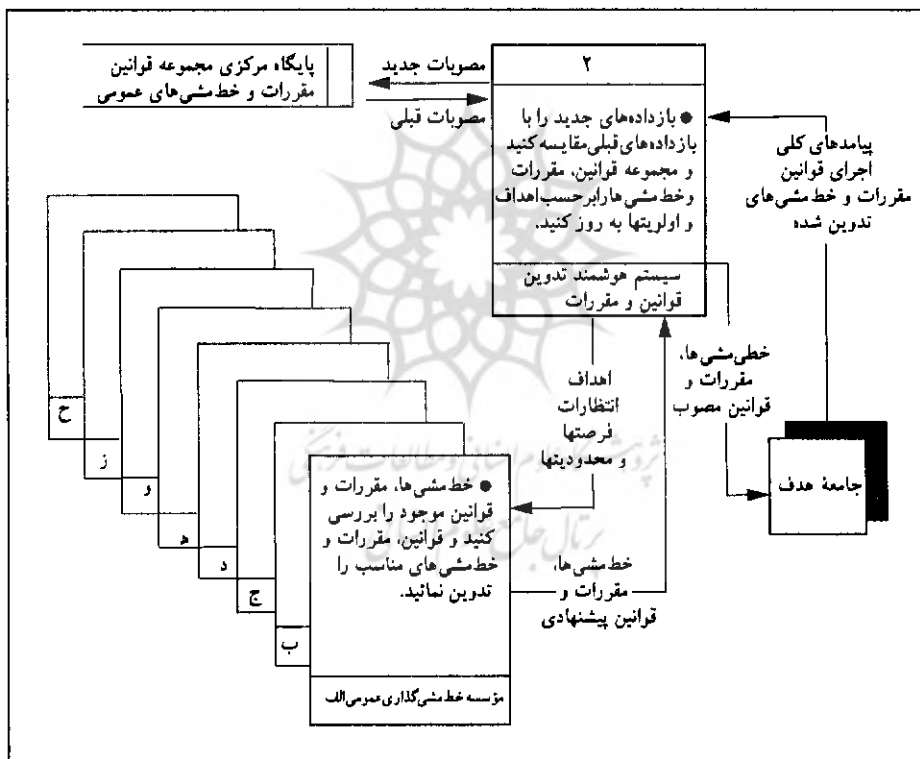


نمودار (۲): سیستم خود تنظیم خط‌مشی‌گذاری بخش عمومی

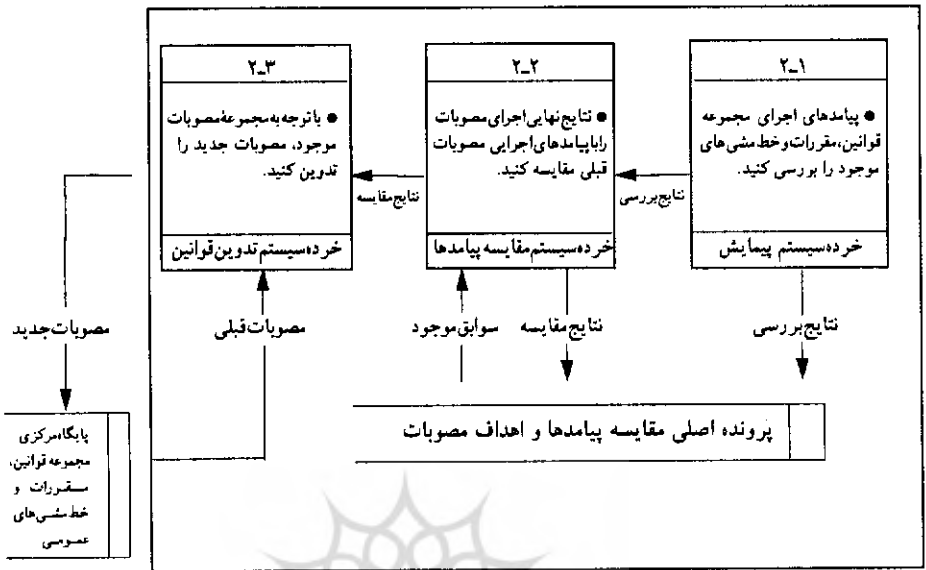
به این ترتیب نوعی سازوکار خودتنظیمی در بدنه سیستم خط‌مشی‌گذاری شکل می‌گیرد. هرچه تعداد راهکارهای تنظیمی، ظرفیت حافظه، و توان بازخوانی اطلاعات در این سیستمها بیشتر باشد، قابلیت و توان آنها در مواجهه مستقل و کارآمد با تلاطمات محیط افزایش می‌یابد (رضائیان، ۱۳۷۶، ۱۲۲ و ۱۲۳). با این حال، هنوز این گونه سیستمها نمی‌توانند به طور واکنشی و فعال به تلاطمات محیط پاسخ دهند و قابلیت آنها صرفاً در انتخاب «یکی از اهداف پیش‌بینی شده» و «یکی از راهکارها و باز داده‌های طراحی شده در تناظر با هدف مورد نظر» برحسب وضعیت محیط، خلاصه می‌شود. هرچند در این حالت، خط‌مشی‌هایی که در مرحله قبل توسط سیستم تولید شده بودند، مورد بازبینی قرار می‌گیرند و در صورت لزوم حذف می‌شوند یا برحسب «شرایط جدید» سیستم تعدیل می‌گردند، ولی

۵۴ طراحی سیستم هوشمند قانونگذاری، برای تحقق عدالت اجتماعی

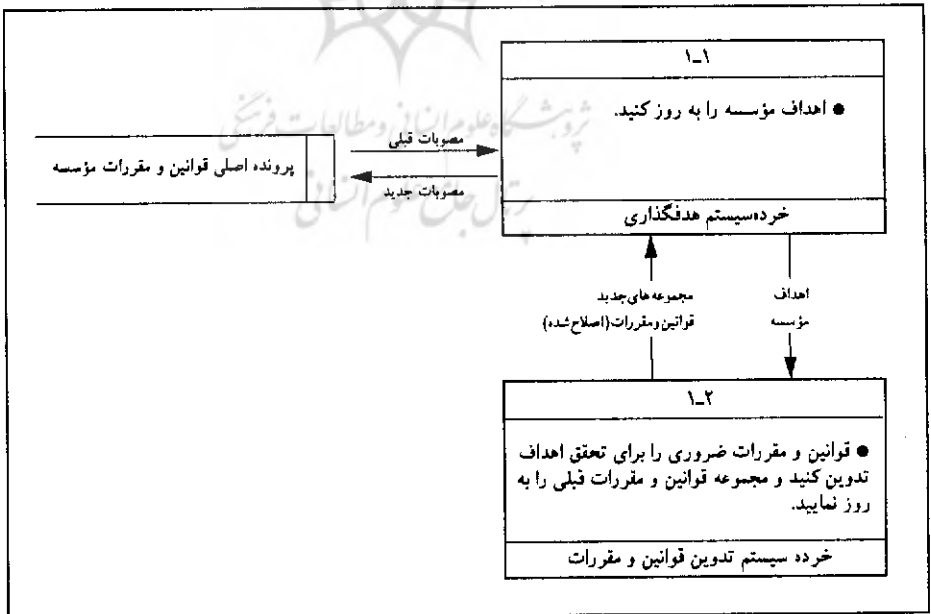
خط‌مشی‌های تولید شده توسط سایر سیستم‌های خط‌مشی‌گذار بازبینی نمی‌شوند؛ از این رو ضرورت دارد که ضمن تقویت بیشتر حافظه و استفاده از سازوکارهای بازخور کارآمدتر، امکان دستیابی به یک سیستم اطلاعاتی مرکزی برای تعیین جایگاه مطلوب خط‌مشی‌های تولیدی دستگاه‌های متفاوت (که در تعامل با یکدیگر، سیستم کلی خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی دولتی را هدایت می‌کنند) فراهم آید (نمودارهای شماره ۳، ۴ و ۵).



نمودار (۳): سطح صفر جریان اطلاعات سیستم جامع خط‌مشی‌گذاری بخش عمومی (با در نظر گرفتن سازوکارهای یادگیرندگی)



نمودار (۴): نمودار سطح یک جریان اطلاعات سیستم هوشمند تدوین قوانین و مقررات



نمودار (۵): نمودار سطح یک جریان اطلاعات واحدهای تخصصی خط‌مشی‌گذاری دستگاهها (وزارتخانه‌ها و سازمانهای عمومی)

۵۶ \_\_\_\_\_ طراحی سیستم هوشمند قانونگذاری، برای تحقق عدالت اجتماعی

در این حالت باید سازوکارهای پیمایش محیط، و تجزیه و تحلیل و پردازش اطلاعات توسعه یابند. سیستم خطمشی گذار باید بتواند ضمن برقراری ارتباط با «محیط»، «پایگاه مرکزی»، و «سیستم پردازش مرکزی» (سیستم هوشمند تدوین قوانین و مقررات) به سؤالات ذیل پاسخ دهد:

– آیا قوانین و خطمشی‌های جاری سیستم (یا اجزایی از آنها) با قوانین و خطمشی‌های سایر دستگاهها (سیستمهای محیطی) مغایرت دارند؟ در این صورت چگونه این مغایرت برطرف می‌شود؟

– آیا لازم است که قانون یا خطمشی دیگری حذف شود؟ آیا اصلاح سایر خطمشی‌ها برای هماهنگی با خطمشی‌های جدید، ضرورت دارد؟

– آیا جزء یا اجزایی از خطمشی جدید تکراری است؟

– آیا قانون یا خطمشی جدید در حافظه «سیستم مرکزی پردازش خطمشی‌های عمومی» (پایگاه مرکزی) ذخیره شده است؟

– آیا فوریت‌های جاری، در مجموعه قوانین و خطمشی‌های عمومی مورد توجه قرار گرفته‌اند؟

بدین ترتیب، قبل از ابلاغ قوانین و خطمشی‌های جدید، پاسخگویی به سؤالات فوق ضرورت دارد.

استفاده از مصوبات مدت‌دار برای کاهش رسوبگذاری قوانین و مقررات

آنچه تا اینجا مطرح شد به نحوه «طراحی و مدیریت سیستم‌های خطمشی‌گذاری و تدوین قوانین» مربوط می‌شود. در چهارچوب همین مباحث می‌توان با در نظر گرفتن هر خطمشی یا هر قانون به مثابه یک «سیستم نظری مقطعی»، از شدت مسأله رسوبگذاری خطمشی‌های عمومی کاست و مراتب هوشمندی سیستم خطمشی‌گذاری را در طراحی خروجیهای خود، افزایش داد؛ به گونه‌ای که محتوای قانون یا خطمشی، به صورت خودتنظیم تدوین گردد تا پس از طی مدت زمان مأموریتش، خود به خود ملغی گردد یا امکان اصلاح و تعدیل خود را فراهم سازد.

شاید ساده‌ترین شکل خودتنظیم ساختن خط‌مشی، تعیین مدت زمان اعتبار برای آن باشد؛ برای مثال، هنگام تدوین خط‌مشی در مورد برنامه‌ریزی مرکزی دروس دانشگاهی می‌توان جمله ذیل را به انتهای خط‌مشی‌های مصوب اضافه کرد: «این خط‌مشی صرفاً تا پایان سال تحصیلی آینده اعتبار خواهد داشت». همچنین می‌توان مدت زمان اعتبار خط‌مشی را موکول به حل مشکلات مورد نظر خط‌مشی‌گذار نمود؛ به گونه‌ای که پس از حل مشکلات مذکور، خط‌مشی‌های مصوب، به‌طور خودکار لغو گردند؛ برای مثال، هنگام تدوین قانون محرومیت‌زدایی از استانهای محروم کشور می‌توان این جمله را به انتهای قانون اضافه کرد: «در صورتی که شاخصهای تعیین میزان محرومیت در هر یک از استانهای مذکور، تا سطح پذیرفته شده در سایر استانهای کشور کاهش یابد، دلالت قانون مورد نظر بر آن استان نفی خواهد شد».

در صورت استفاده از این شیوه در «قانون‌گذاری و تنظیم خط‌مشی‌های عمومی»، تا حد قابل توجهی از میزان خط‌مشی‌ها، قوانین، و مقررات رسوب کرده در مسیر حرکت دستگاه اداری کشور کاسته خواهد شد.

خلاصه اینکه، با در نظر گرفتن نقش قابل توجه مقررات و قوانین بخش عمومی در تسهیل مدیریت و اداره امور دولتی و اهمیت سلاست و وضوح مجموعه قوانین برای تضمین فرصتهای برابر اعضای اجتماع و رعایت عدالت در رویه‌ها، سیستم جامع خط‌مشی‌گذاری و تدوین قوانین باید به گونه‌ای طراحی شود که نسبت به نتایج اجرای مصوبات خود حساس باشد و بتواند تجارب حاصل از اجرا را بازبایی کرده و مستند نماید و رفتار آینده خود را تصحیح کند. بعلاوه هنگام طراحی هر خط‌مشی یا قانون به مثابه یک سیستم نظری (که خود خروجی سیستم خط‌مشی‌گذاری محسوب می‌شود)، مقید ساختن آن در برابر اهداف تدوین، زمینه تعدیل، اصلاح یا حذف خودکار آنها را فراهم می‌آورد. بدین ترتیب، اگر مقصود از تدوین مصوبات، تسهیل امور و رعایت عدالت باشد، با توجه به بروز تحولات مستمر در جامعه هدف، هوشمندی سیستم خط‌مشی‌گذار و پویایی نظام یافته مصوبات آن ضرورت می‌یابد.

منابع:

۱. ابن علی، علی اکبر. مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، با آخرین اصلاحات؛ انتشارات مدیریت. (۱۳۷۸).
۲. رضائیان، علی. تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم؛ سمت. (۱۳۷۶).
3. Atiyah, P.S.; *Law & Modern Society*; Oxford University press, (1995).
4. Black, Henry, Campbell; *Black's Law Dictionary: with Pronounciations*; Sixth Edition; West Publishing Co. (1990).
5. Fletcher, George, p; *Basic Concept of Legal Thought*; Oxford University Press. (1996).
6. Greenberg, Jerald & Baron, Robert, A; *Behavior in Organizations: Understanding and Managing the Human Side of Work*; Seventh Edition; Prentice Hall. (2000).
7. Hague, Rod and Harrop, Martin and Breslin, Shaun; *Comparative Government and Politics: An Introduction*; Macmillan Press L.T.D. (1998).
8. Hughes, Owen E; *Public Management and Administration: An Introduction*, Macmillan Press LTD. (1998).
9. Robbins, Stephen, P, *Managing Today!*, 2nd Edition, Prentice Hall. (2000).