

مفهوم، شاخصه‌ها و شیوه‌های ارتقاء

کارآمدی در نظام جمهوری اسلامی ایران

دکتر بهرام اخوان کاظمی

مقدمه

مفهوم کارآمدی و کارایی از مهم‌ترین مفاهیم علوم مدیریت و اقتصاد محسوب می‌شوند و تقریباً از چند دهه گذشته در عرصه علم سیاست نیز به طور جدی پای نهاده و مطرح گشته‌اند. از آنجا که هر سامانه مدیریتی و هر سازمانی به دنبال پیشینه کردن کارآمدی و کارایی خویش است، بدیهی است که گسترده‌ترین و مقتدرترین سازمان موجود، یعنی نهاد دولت هم به دنبال دستیابی به این هدف حیاتی باشد تا با داشتن پیشینی مشروعیت اولیه، به مشروعیت‌سازی جدیدی دست یازیده و مشروعیت ثانویه و یا کارآمدی را نیز کسب کند و بدین وسیله دوام و پایداری خویش را، با تحصیل رضایت افزون‌تر شهروندان، بیش از پیش تضمین نماید.

کارآمدی درحقیقت بیانگر قابلیت و توانایی اداره هر کشور توسط مدیران و کارگزاران شایسته آن است و ایفای بهینه کارویژه‌های دولت و کسب حداکثر رضایتمندی مردم را در پی دارد. امروزه با گذشت بیست و چهار سال از انقلاب اسلامی و مردمی ایران و بالطبع با تأسیس جمهوری اسلامی، کمتر کسی تردیدی در پایه‌های مشروعیت این نظام روا می‌دارد، اما این نیز واقعیت دارد که هر حکومتی ممکن است در عرصه تحقق کارویژه‌ها، و وظایف و اهداف خود با درجه‌ای از ناکارآمدی و دغدغه آن مواجه شود. از سویی متأسفانه برخی نیز عنادورزانه سعی در ایجاد شبهه ناکارآمدی

حکومت دینی و تشکیک در توان آن در پاسخگویی به انتظارات و خواسته‌های مردم دارند. این در حالی است که کاهش کارآمدی، بیماری‌گریزناپذیر هر نظام سیاسی است و نظام‌های موفق آنهایی هستند که همواره با ارائه راهکارهای نظری و عملی سعی در علاج این بیماری موسمی دارند، هرچند این مداوا قطعی نیست بلکه زمانمند و موقت است. از سوی دیگر حتی نظام‌های کارآمد نیز به دنبال تجربه راه‌های جدیدی برای افزایش کارآمدی خود هستند، زیرا این واقعیت دارد که ناکارآمدی یکی از اساسی‌ترین چالش‌های توسعه و پیشرفت هر کشور و از عوامل مخل عمده این مسیر است و هر گونه طراحی توسعه می‌بایستی جای ویژه‌ای را برای ارتقاء کارآمدی در کلیه جوانب و عرصه‌ها قائل باشد.

کارآمدی و علم مدیریت اول - نقش و جایگاه اساسی کارآمدی در علم مدیریت

سازمان و تشکیلات در تمام سطوح زندگی آدمیان حضور دارد و اکثر مردم بیشتر عمر خود را در سازمان و سروکار داشتن با آن سپری می‌نمایند. مدرسه یک سازمان است و دانش‌آموزان اعضای آن می‌باشند دولت نیز آن هستند. ویژگی نهادی هر سازمان در رفتار هدفدار آن است. سازمان در تعقیب اهدافش با تمرکز فعالیت افراد و گروه‌ها بر اهداف بلندمدت و کوتاه مدت می‌تواند به صورت کارا و کارآمدتر به آنها دست یابد و این دستیابی به اهداف در گرو مدیریت بهینه و صحیح این نهادها می‌باشد. بدین سان کارآمدی و کارایی مهم‌ترین مسئولیت مدیران است، زیرا اساساً در مدیریت بهینه، کارآمدی و کارایی رکن اصلی را ایفا می‌کند چون در واقع «مدیریت، فرآیند به‌کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل است که برای دستیابی به اهداف سازمانی و بر اساس نظام ارزشی مورد قبول

در این راستا مقاله حاضر، با ملاحظه داشتن سرایت این ناکارآمدی به بخشهایی از بدنه مدیریتی کشور، به دنبال پاسخ به این سؤال است که «مفهوم نظری و عملی کارآمدی و کارایی به چه معنا و دارای چه شاخصه‌هایی است و از سویی چه راهکارهایی برای افزایش کارآمدی نظام فعلی جمهوری اسلامی قابل پیش‌بینی و پیشنهاد است؟»

در زمینه این پژوهش، تحقیقات بسیار ناچیزی صورت گرفته که اکثریت غالب آنها به صورت مقاله است که عمدتاً در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفته‌اند. شایان ذکر است همان‌طور که در مباحث آتی خواهد آمد، دو

صورت می‌گیرد»^(۱) همچنان که گفته‌اند: «مدیریت عبارت است از اعمال تدابیر و اقدامات لازم در چارچوب یک نظام ارزشی خاص در جهت تعیین اهداف و به‌کارگیری عوامل کار با اثربخشی و کارایی مطلوب»^(۲)

نقش دارند می‌دانند، اما «کارایی در به‌کارگیری و تخصیص منابع تولید، در استفاده از منابع تولید و صرف حداقل هزینه برای هر میزان تولید است، و این مستلزم آن است که اولاً از ضایعات و سطح اندک کارایی تکنولوژیک اجتناب شود و ثانیاً برای دستیابی به فرآیند تولیدی با کمترین هزینه، داده‌ها با مناسب‌ترین قیمت انتخاب گردند»^(۵)

دوم - مفهوم کارایی و کارآمدی در علم مدیریت

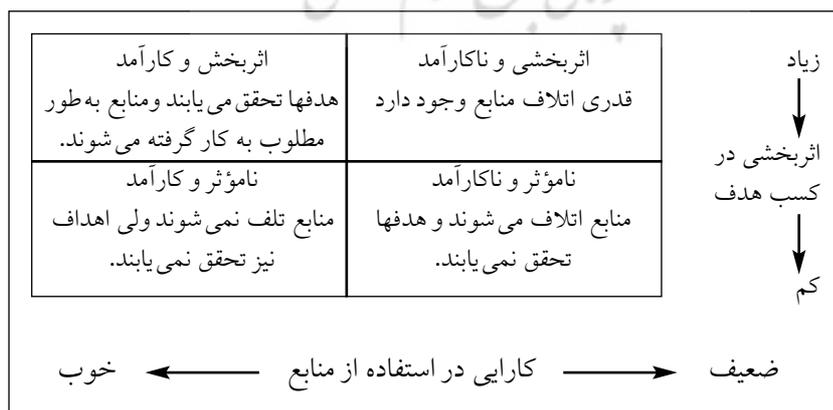
بدین ترتیب هنگامی از کارایی سخن به میان می‌آید که منابع لازم بر کسب هدف با آنچه واقعاً با انجام رسیده مورد سنجش قرار می‌گیرد. هر چه نسبت سود به هزینه مطلوب‌تر باشد کارایی بیشتر خواهد بود. مسئولیت مدیران، برقراری تعادل میان کارآمدی و کارایی است از یک سو مدیر باید با به انجام رسانیدن کار، کارآمدی خود را به‌منصه ظهورگذارد و از سوی دیگر نیازمند کارایی با کاهش هر چه ممکن هزینه‌ها و صرفه‌جویی در منابع محدود است. تأکید بیش از اندازه بر یکی از این دو ساحت نشانه‌ی سوء مدیریت است. مدیرانی که در به‌کارگیری منابع خست نشان می‌دهند نمی‌توانند کار را به‌طور مؤثر به انجام رسانند و مدیرانی که اتلاف منابع دارند ممکن است کار را به‌انجام رسانند ولی بقای سازمان را به‌خطر می‌اندازند. زیرا ما در جهان «کمیابی» زندگی می‌کنیم و نه تنها هر فرد باید از به‌تمام رسیدن انرژی و منابع مادی غیرقابل تجدید بلکه همچنین از مصرف بی‌رویه و افراطی این منابع باید نگران باشد.

مفاهیم «کارایی» و «کارآمدی و اثربخشی» در بسیاری از فرهنگها و متون مرتبط با علم اقتصاد و دانش مدیریت به شکل متداخل و مترادف به کار گرفته شده‌اند؛ مثلاً این سه واژه را به معنای «استفاده مطلوب از منابع یا عوامل تولید یا قابلیت و توانایی رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده و مشخص»^(۳) تعریف کرده‌اند، درحالی‌که این سه مفهوم حداقل در دو حوزه معنایی قابل تفکیک هستند. تقریباً در ترادف صحت و به‌کارگیری دو واژه کارآمدی و اثربخشی تردیدی نیست و امروزه در زبان فارسی هر دو را از همدیگر مراد می‌کنند با این حال باید توضیح داد که کارایی و کارآمدی به‌چه معناست. رابطه میان این دو جنبه کار از اهمیت بسزایی برخوردار بوده و بیانگر معضل بی‌پایان مدیران است به‌عنوان نمونه همواره این سؤال مطرح بوده است که آیا در مدیریت، اثربخشی و کارآمدی اولویت دارد یا کارایی؟ یا ارزش هر دو یکسان است؟^(۴) صاحب‌نظران؛ کارآمدی را در گرو کسب هدفهای تعیین‌شده و رضایت خاطر کسانی که در رسیدن به اهداف

به دلیل تمرکز مشترک اقتصاد و مدیریت بر منابع، رابطه تنگاتنگی میان این دو دانش وجود دارد اقتصاد مطالعه چگونگی توزیع منابع محدود میان مصارف گوناگون را به عهده دارد و مدیران در سازمانهای مولد، متولیان منابع محدود هستند و وظیفه آنان مراقبت از به کارگیری عوامل اصلی تولید، زمین، سرمایه و اطلاعات به طور کارا و کارآمد است^(۶) از این رو برخی از صاحب نظران، مدیریت را «اقتصاد کاربردی» نامیده اند.^(۷)

صاحب نظران علم مدیریت از دو شاخص «اثربخشی» (کارآمدی) و «کارایی» برای ارزیابی عملکرد مدیران و سازمان استفاده می کنند، برای ارزیابی کار یا میزان کسب هدف، از شاخص اثربخشی عملکرد استفاده می شود. برای مثال، اثربخشی عملکرد یک سرپرست تولید، بدین گونه سنجیده می شود: واحد تحت سرپرستی وی، از حیث کمیت و کیفیت

خروجیها، به چه میزان از خرده هدفهای روزانه خود رسیده است. «کارایی عملکرد»، شاخصی است که هزینه منابع صرف شده در فراگرد «کسب هدف»، را ارزیابی می کند، یعنی با مقایسه خروجیهای به دست آمده و ورودیهای مصرف شده، کارایی سیستم را ارزیابی می کند به این ترتیب برای سنجش کارایی، علاوه بر هزینه تأمین منابع انسانی (به عنوان یکی از مهم ترین عوامل)، هزینه استفاده از تجهیزات، نگهداری تسهیلات و نرخ بازگشت سرمایه و نظایر آن مورد ملاحظه قرار می گیرد. در این تعبیر از کارایی، کاراترین سرپرست کسی است که واحدش بتواند با کمترین هزینه مواد و دستمزد روزانه کار کند. در واقع موفقیت واقعی مدیر در گرو اثربخشی فعالیت وی برای کسب هدف و کارایی عملکرد است^(۸) نمودار زیر مبین این مطلب است:



نمودار ۱- اهمیت اثربخشی و کارایی عملکرد برای ارزیابی موفقیت مدیران^(۹)

کارآمدی و عرصه سیاست

مبحث کارآمدی و کارایی نیز در علم و عمل سیاست دارای جایگاه وزین و بااهمیتی است زیرا در هر حال، هر نظام سیاسی، گسترده‌ترین و کلان‌ترین شکل یک نظام مدیریتی است و خواه و ناخواه دستیابی به حداکثر کارآمدی و کارایی این نهاد، جزء اصلی‌ترین خواسته‌های هر سامانه سیاسی است.

در حوزه مباحث مفاهیم سیاسی، معمولاً رابطه کارآمدی با مفاهیمی مانند مشروعیت، و اقتدارسنجیده می‌شود از سویی مفهوم کارآمدی و کارایی نیز جزء مفاهیم کلیدی در حوزه نظریات توسعه - و به ویژه توسعه سیاسی - است، که ذیلاً به برخی آنها اشاره می‌شود.

اول- کارآمدی و مشروعیت

از مشروعیت تعاریف فراوانی نموده‌اند، اما در مجموع پرسش از جرایبی «الزام و التزام سیاسی» پرسش از مشروعیت است. این مفهوم به معنای میزان اعتقاد شهروندان به دولت، به مثابه تجسم بخش منافع آنها و باور به حقانیت و شایستگی دولت در برخورداری از قدرت و اعمال این قدرت بر شهروندان می‌باشد. به تعبیر رابرت دال «وقتی حکومتی مشروعیت دارد که مردم تحت فرمان، اعتقاد راستین داشته باشند بر اینکه ساختارها، عملکردها، اقدامات، تصمیمات، سیاستها، مقامات و رهبران یا حکومت از شایستگی، درستکاری، یا خیر اخلاقی و از حق صدور قواعد الزام آور برخوردار باشند»^(۱۰)

از نظر لغوی مشروعیت گاهی به معنای «حقانیت» و گاه به معنای «قانونیت» و گاهی به معنای «مقبولیت و پذیرش عمومی» است. عالی‌ترین سطح مشروعیت دربرگیرنده هر سه از تعبیر از این مفهوم است، اما مشروعیت و کارآمدی دو شرط اصلی بقای هر حکومتی است و بین آنها تعامل و ارتباط دوجانبه و مستقیمی وجود دارد و به عبارتی هنگامی که «پایینها نخواهند و بالاییها نتوانند» سقوط و سرنگونی حتمی است. کارایی با بازده عملی هر سامانه (سیستم) مترادف است و منظور از آن نتیجه بخش بودن یک طرح، برنامه یا سیاست است. نظام سیاسی آنگاه کارایی دارد که بتواند وظیفه‌های را که بیشترین مردم یا حکومت‌شوندگان از آن متوقع است، انجام دهد و وظیفه اصلی یک نظام سیاسی پشتیبانی همه‌جانبه از زندگی فردی، اجتماعی، سیاسی، مادی و معنوی همه شهروندان به ویژه پاسداری از آسایش و امنیت تک‌تک آنان در اجتماع است. پشتیبانی واقعی و عینی مشروعیت هر نظامی وابسته به کارایی آن است. بدین ترتیب رابطه بین مشروعیت و کارایی در یک نظام سیاسی از اهمیت حیاتی برخوردار است، چرا که وجود یا فقدان یکی، در درازمدت می‌تواند به رشد یا از دست رفتن دیگری منجر شود. احتمالاً «لیپست» اولین شخصی بود که به طور اخص رابطه بین مشروعیت و کارایی را تجزیه و تحلیل کرد و بحث نمود که ثبات یک رژیم به رابطه بین این دو مفهوم بستگی دارد. وی کارایی را عملکرد حقیقی و واقعی حکومت یا

کارایی رژیم مورد نظر را از خانه C به خانه D حرکت خواهد داد که در آن موقع، رژیم احتمالاً ساقط خواهد شد.

با این توضیحات روشن می‌گردد که کارآمدی هم منبع مشروعیت است و هم مشروعیت زا و مایه تقویت آن است. در حقیقت کارآمدی در حوزه مفهوم «مشروعیت یابی» قرار می‌گیرد که به معنای فرآیندی است که طی آن حکومتها بسط و گسترش پایگاه اجتماعی خود و همچنین بالا بردن درجه رضایت مردم می‌پردازند و سعی می‌کنند مقبولیت اجتماعی و موقعیت سیاسی خود را تثبیت نمایند و به عبارتی «مشروعیت ثانویه» را تحصیل کنند.

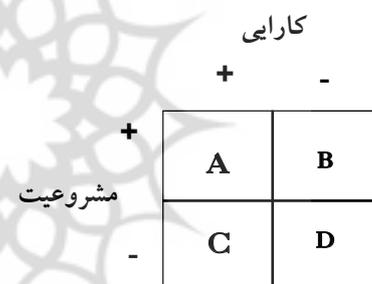
در توضیح بیشتر باید گفت که «مشروعیت اولیه یا پیشینی حقی است که برای یک فرد یا گروه در به دست گرفتن حکومت و اعمال قدرت فرض می‌شود. در حالی که مشروعیت ثانویه یا جاری در واقع توانایی اعمال و حفظ این حاکمیت است. رابطه این دو مشروعیت و یا به تعبیر دقیق‌تر «مشروعیت» و «مشروعیت یابی» یا مشروعیت و کارآمدی به صورت زیر است:

مشروعیت پیشینی شکل‌گیری قدرت استقرار اعمال قدرت مشروعیت جاری یا ثانویه (کارآمدی)

دوم- کارایی و کارآمدی و نظریات توسعه
از دهه شصت میلادی، همراه با نضج نظریه‌های

برآورد شدن کارویژه‌های اساسی حکومت توسط نظام تعریف می‌کند.^(۱۱)

در هنگام مواجهه با بحران کارایی (مانند فشار اقتصادی)، ثبات رژیم تا حد بسیار زیادی به مقدار مشروعیتی که دارد، بستگی خواهد داشت. این مطلب در نمودار لیپست که در آن پویایی مشروعیت و کارایی نشان داده شده، آمده است:



شکل ۱- نمودار لیپست

بنا به این نمودار اگر رژیمی خویشتن را در خانه A بیابد، درجه بالایی از مشروعیت و کارایی را داراست که در لحظه بحران از خانه A به خانه B حرکت می‌نماید که نشان‌دهنده از دست رفتن کارایی ولی حفظ مشروعیت است. سپس زمانی که بحران برطرف شده باشد به جای اصلی خویش (خانه A) باز می‌گردد.^(۱۲) مشروعیت بالای یک نظام سیاسی به طور قابل توجهی تمایل و اشتیاق مردم برای تحمل کمبودها و نقایص کارایی را افزایش می‌دهد در مقابل اگر رژیمی خویش را در خانه C بیابد، - که دارای درجه بالایی از کارایی اما درجه کمی از مشروعیت است-، یک بحران

توسعه، مبحث کارآمدی به عنوان مؤلفه‌ای مشروعیت‌زا و مؤثر در بقاء، استحکام و رشد و ترقی نظام‌های سیاسی و رافع خلل‌ها و بحران‌های سامانه‌ای (سیستمیک) آن، اهمیتی روزافزون یافت و بررسی تعاملات این مفهوم با مفاهیم مهمی مانند مشروعیت در دستور کار اندیشمندان مانند «لیپست» قرار گرفت. اندیشمندان «نظریه‌های کارکردگرایی ساختاری» و حوزه «سیاست‌گذاری عمومی» مفهوم کارآمدی و رابطه آن با «نظریه بحران»، و «نظریه سیستمها» را مورد بحث قرار دادند که از جمله آنها می‌توان به «لوسین پای»، «گابریل آلموند»، «تالکوت پارسونز»، «روبرت مرتون»، و «بینگهام پاول» اشاره کرد. این پژوهش‌های دامنه‌دار - به دلیل مواجهه قطعی همه نظام‌های سیاسی با درجاتی از ناکارآمدی و مخاطرات آن - همچنان ادامه دارد.

به عنوان نمونه در نظریه بحران‌های لوسین پای به این مبحث اشاره رفته است وی در کتابش با نام «جنبه‌های توسعه سیاسی»^(۱۴) معتقد به تقدم توسعه سیاسی بر توسعه اقتصادی بوده و چنین برداشت می‌کند که تمام جوامع علائم مشترکی از نوگرایی دارند که ما را به مثلث: تقویت مساوات، بهبود کارایی‌های سیاسی، تمایزگذاری ساختاری هدایت می‌کند.^(۱۵) یعنی نوگرایی توسعه مزبور منوط به تحقق این سه ضلع است. از دید پای، مبنای توسعه سیاسی افزایش ظرفیت سیستمیک و تنوع ساختاری و تخصصی شدن ساختارها در راستای پاسخگویی به خواستها

مردم و عبور موفقیت‌آمیز از بحران‌های شش‌گانه - بحران هویت، بحران مشروعیت، بحران نفوذ، بحران مشارکت، بحران ادغام، بحران توزیع - در مسیر پریپیچ و خم و دشوار توسعه است.

«پای» سه ضلع مثلث پیش گرفته را که در حقیقت سه پایه نوگرایی و توسعه است چنین شرح می‌دهد:

- تقویت مساوات بر فرضیه ظهور شهروندان فعال و مسئولی استوار است که هر یک با عنوانی یکسان [شهروند] مصمم به مشارکت در زندگی سیاسی جامعه خویش‌اند. این فرآیند با استقرار قوانین جهانشمول و یکسان برای همه و مشی واحدی از عضوگیری سیاسی همراه است که تنها به شایستگی فرد بستگی داشته و اقبال ترقی برای همه فراهم است.

- بهبود کارایی‌های نظام سیاسی متضمن تقویت کنش حکومت، کارایی و عقلانیت آن است ترجمان این امر تلاش پیگیر برای نوآوری با دگرگونی‌ها از طریق بسیج بی‌وقفه و فزاینده منابع مختلف انسانی و مادی و همچنین روند نشر و بازتولید ارزش‌های اساسی است، به قسمی که مقاومت نظام سیاسی را تضمین کند.

- تفاوت‌گذاری ساختاری یعنی ساختارهای نظام سیاسی در راستای پاسخگویی به نیازهای مردم از بساطت و سادگی خارج شده و ضمن برخورداری بیشتر از تنوع لازم صاحب تخصص‌های متعدد و مختلف شوند. بدین صورت نهادهای متخصص و متفرع حاصل شده ظرفیت عملکردی و کارایی سیستم را بهینه خواهد

انسانهاست که شامل استفاده از اجبار و اقتناع برای تأمین متابعت افراد در زمینه فعالیتهای استخراجی و توزیعی با ایجاد رفتار مطلوب از هر طریق دیگر می شود.

- چهارم، عملکرد نمادین که عبارت است از استفاده رهبران از سخنرانیهای سیاسی، تعطیلات، مراسم، بناهای یادبود و بیکره های عمومی و نظایر آن، برای ترغیب شهروندان به در پیش گرفتن اشکال مطلوب رفتار، ارائه الگوهای الهامبخش، آموزش دادن مردم، و جامعه پذیر ساختن جوانان. (۱۷)

شاخصه ها کارآمدی و راهکارهای افزایش آن در نظام اسلامی

واژه کارایی و کارآمدی (اثربخشی) از مفاهیم جدیدی در عرصه علم مدیریت و سیاست می باشد و انتظار نمی رود که در متون و آثار گذشتگان اعم از اسلامی و ایرانی و حتی غربی به آن اشاره شده باشد. بنابراین با توجه به فقدان و یا ندرت این واژه - در معانی مصطلح - در آثار و منابع اسلامی، این مفهوم ابتدا در «نهج البلاغه» به عنوان عالی ترین منشور حکومت اسلامی مورد کاوش قرار می گیرد و سپس با توجه به تجربه نادر بیست و چهار ساله تأسیس حکومت اسلامی در ایران، کارآمدی در این نظام بررسی می شود.

اول - مفهوم کارآمدی در نظام سیاسی علوی

مفهوم اداره - یا به تعبیر امروزی تر «مدیریت» -

سوم - کارایی و سیاستگذاری عمومی

سیاست عمومی در حقیقت همان سیاستگذاریهای یک نظام سیاسی در عرصه داخلی است که در حوزه های مختلف همانند بهداشت، آموزش و پرورش همگانی، بیمه های اجتماعی، تورم، اشتغال، بودجه بندی، وضع و اخذ مالیاتها و... صورت می پذیرد.

بسیار بدیهی است که میان سیاست یا سیاستگذاری عمومی که در واقع پرونده های یک نظام سیاسی است و میزان کارایی و اثربخشی آن نظام، تعامل معنادار و مستقیمی وجود دارد و افزایش این دو کاملاً متأثر از یکدیگر است. یعنی سیاستگذاری بهینه تر، کارآمدی افزون تر را به دنبال خواهد داشت. امروزه برای سیاست عمومی چهار عملکرد اساسی استخراج، توزیعی، تنظیمی، و نمادین را ترسیم می نمایند. که در حقیقت همان پرونده ها یا اقداماتی است که دولتها به منظور دستیابی به اهدافشان اتخاذ می کنند. این اقدامات به شرح زیر است:

- نخست، استخراج منابع - پول، کالا، اشخاص و خدمات - از محیط داخلی و بین المللی می باشد.

- دوم، فعالیت توزیعی است یعنی کدام پول، کالا و خدمات در بین چه کسانی توزیع می شود؟

- سوم، فعالیت تنظیمی جهت رفتار

در کلمات و بیانات امام علی(ع) با واژه‌هایی مانند: تدبیر، امره، قدرت، سید و سیادت و راعی به کار گرفته شده است. از سویی مفهوم «کارایی» با وجود تازه و عصری بودنش در نهج البلاغه نیز به طور اخص و صریح اگرچه کمتر مورد اشاره قرار گرفته است، اما مضمون آن به خوبی در این زمینه به طور عام قابل مشاهده است. شایان ذکر است در حالی که پیشرفت و کارایی در سازمان و نظامهای غیردینی و لائیک تنها با ملاحظات مادی سنجیده می‌شود، سازمانها و نظام سیاسی در اسلام، پا را از این ملاحظات مادی فراتر می‌نهد.^(۱۸) و فقط به فکر اهداف زودگذر و کوتاه مدت بر پایه ملاحظات اقتصادی و کارایی اقتصادی و مادی نیست و بدین وسیله هدفهای فردی، اجتماعی، سازمانی و حکومتی را صرفاً در پرتو محاسبات مادی نمی‌نگرد بلکه ابعاد معنوی کارایی و شرافت انسانی و ارتقاء کرامت بشری را نیز در رفتار سازمانی و تعامل حکومت و مردم مدنظر دارد و بیشترین بازده مادی را به گونه‌ای متقارن با افزایش بهینه و کارای بازده‌های معنوی در نظر می‌گیرد.

امام علی(ع) به مفهوم کارایی اشاراتی اختصاصی داشته که حداقل دو مورد آن توسط نگارنده رویت و درک شده است. لازم به ذکر است اصلی‌ترین واژه مترادف «کارایی»، در زبان عربی کلمه «نفاذیه» و از مصدر ثلاثی مجرد «نفاذ» است که امام(ع) دقیقاً در حوزه مدیریت و حکمرانی اجتماع با کلماتی منشق از این ثلاثی، به کارایی و اثربخشی اشاره نموده‌اند که عین این عبارات «نفاذهم» و «نفاذ» است. امام(ع) در نامه خویش به مالک اشتر داشتن کارایی را از مختصات و شرایط وزیران لایق برمی‌شمارند و در این فراز مهم (نامه ۵۳، بند ۱۷)، کلمه «نفاذ» را به معنای «کارا» و در نتیجه «نفاذهم» را به معنای «کاراترین» ایشان به کار برده‌اند.^(۱۹) همچنین در فراز دیگری امام(ع) با جمله: «من عدل نفاذ حکمه»،^(۲۰) عدالت‌ورزی را مایه اثربخشی و کارایی عملکرد حکومت به شمار آورده‌اند.

شایان ذکر است که در زبان انگلیسی برای معنای کلمه «کارآمدی» نیز از واژه Competence به معنای «صلاحیت و سزاواری» هم استفاده می‌شود. با این ملاحظه می‌توان به جرأت اذعان کرد که امام(ع) با تأکیدی که همواره بر شایسته‌سالاری و گزینش لایقین داشته‌اند در فرازهای بی‌حدی با عباراتی مانند: «صلاح الولاه، اصلحهم، خیرهم، اعلمهم، اقواهم، شفاعه الکفایه، و...» همواره اصرار داشته‌اند که صالح‌ترین، بهترین، عالم‌ترین، قوی‌ترین، و باکفایت‌ترین کارگزاران در رأس تدبیر و مدیریت جامعه قرار گیرند و از جمله دربنده‌های متعددی از نامه خطاب به مالک اشتر، گزینش فرماندهان، کُتاب و منشیان و...، منوط به انتخاب سزاوارترین و بهترینها شده است.^(۲۱)

علاوه بر جستجوی واژه کارآمدی در نهج البلاغه، می‌توان به مفهوم‌سازی در این باره پرداخت و با توجه به اینکه بسیاری از اندیشمندان معاصر همچون «لیبست» کارایی و

کارآمدی را عملکرد حقیقی و واقعی حکومت یا برآورده شدن کارویژه‌های اساسی حکومت توسط نظام تعریف کرده‌اند، می‌توان کارآمدی را در معنای کارویژه‌های اساسی حکومت و نحوه ایفای بهینه آنها تبیین نمود.

- کارآمدی به معنای ایفای بهینه کلیه کارویژه‌های حکومت

از دو منظر می‌توان به دیدگاه‌های امام علی (ع) در موضوع کارویژه‌های اصلی حکومت نگریست؛ منظری عام و منظری خاص، در بخشهایی از نهج البلاغه همانند عهدنامه مالک اشتر، ایشان در فرازهایی کلی اهداف عالی حکومت را برشمرده‌اند و در منظرهای خاص دیگر هم به صورت مباحثی فرعی، مقاصد حکومت را مورد تصریح قرار داده‌اند. به عنوان ذکر نمونه‌های منظر عام، در خطبه ۱۳۱، اهدافی مانند احیای دین و حاکم ساختن شعائر و احکام و قوانینی الهی، برچیدن آثار فتنه و فساد و استقرار صلاح، حمایت از بندگان مظلوم و محروم و اقامه حدود الهی اشاره شده است. (۲۲) همچنان از بیانات امام علی (ع) در خطبه ۴۰، اهداف حکومت چنین استنباط می‌شود: (۲۳)

دوم- شاخصه‌های مهم کارآمدی و کارایی در نظام سیاسی علوی

برای کارآمدی و کارایی در نهج البلاغه می‌توان شاخصه‌هایی تعریف کرد. البته این اشارات نوعی فهم و دریافت از کلام امام (ع) است و گرنه حضرت به طور مشخص به چنین تقسیماتی ذیل عنوان کارآمدی اشاره نداشته‌اند بلکه در حقیقت با تفسیر نهج البلاغه و تبیین مفهوم کارآمدی می‌توان چنین سنجه‌ها و اصولی را برای این واژه تعریف کرد که وجود آنها باعث

۱- بسترسازی و تمهید حیات مادی و معنوی مؤمنان؛

۲- تأمین حقوق سایر شهروندان و در امان بودن غیرمؤمنین و تأمین حیات مادی ایشان؛

۳- تأمین امنیت و استیفای حقوق مردم به ویژه مظلومان جامعه؛

۴- به سامان نمودن نظام اقتصادی جهت اداره

افزایش کارایی و کارآمدی حکومت می شود که فقط به عنوان آنها - با ذکر یک شاهد از نهج البلاغه - به شرح زیر اشاره می شود:

۱- اصل عدالت و عدالت ورزی: «هرکس عدل بورزد حکمش نافذ و کارا می گردد»^(۲۵)

۲- اصل شایسته سالاری: «در استخدام کارکنان و فرمانروایان شفاعت و وساطت کسی را مپذیر، مگر شفاعت شایستگی و امانتداری خود آنها»^(۲۶) «سزاوارترین کس به خلافت، قوی ترین مردم نسبت به آن و داناترین آنها به فرمانهای خداست»^(۲۷)

۳- اصل تجربه گرایی: «کارگزاران خود را از صاحبان تجربه و مهارت که از خاندانهای صالح باشند انتخاب کن»^(۲۸)

۴- اصل نظارت و کنترل: «بازرسی را بر آنان اعزام کن که اهل راستی و وفادار باشند... آنان را بر اساس خبرگی و شایستگی به کار بگمار از روی روابط و امتیازات نابجا، آنان را به کار نگیر»^(۲۹)

۵- اصل ضابطه و قانونگرایی به جای رابطه گرایی: در خطاب به خلیفه دوم: «سه چیز است که اگر به آن عمل کنی تو را کفایت می کند و اگر ترک کنی، هیچ چیز تو را کفایت نمی کند: اقامه حدود بر قریب و بعید، قضاوت بر اساس کتاب خدا در حال رضا و سخط، و تقسیم عادلانه بین قرمز و سیاه»^(۳۰)

۶- اصل امانتداری، تکلیف گرایی و مسئولیت شناسی: خطاب به اشعث بن قیس (استاندار آذربایجان): «همانا پست استانداری،

برای تو، وسیله آب و نان نبوده، بلکه امانتی در گردن توست. باید که از فرمان الهی و امام خویش پیروی کنی... در دست تو، مالی از ثروتهای خدای بزرگ و عزیز است و تو خزانه دار آنی، تا به من بسپاری...»^(۳۱)

۷- اصل الگو بودن رهبران و مدیران و ساده زیستی آنان: «بر رهبران حق است که در خوراک و پوشاک، همانند ضعیف ترین مردم رفتار نموده، از هیچ چیز اضافی که آنان قادر به تهیه آن نیستند برخوردار نباشند، تا فقرا با دیدن رهبران، در آنچه هستند از خدا راضی باشند و ثروتمندان با دیدن آنان شکر و تواضعشان بیشتر شود»^(۳۲)

۸- اصل کفاف و قناعت و پرهیز از اسراف: «میانه رو باش و از زیاده روی دست بردار، و امروز، فردا را به خاطر او از مال نگه دار چندان که تو را کارساز است، و زیادت را پیش فرست برای روزی که تو را بدان نیاز است»^(۳۳)

سوم- کارآمدی نظام جمهوری اسلامی
مبحث اول- برخی مؤلفه ها و نمادهای ناکارآمدی
در ج.ا.ا.

نظام ج.ا.ا. در خلال بیست و چهار سال گذشته متعددی داشته است، با این وجود همین نظام به اقرار مسئولان بلندپایه آن مواجه با معضلاتی است که ضرورت پرداختن به حل آنها و افزایش کارآمدی این سامانه را توجیه می کند. بیشتر اندیشمندان و کارگزاران ج.ا.ا. ضمن بحث از کارآمدی به مؤلفه ها و نمادهای

کارآمدی در کشورمان نیز اشاره کرده‌اند. به عنوان نمونه حجت‌الاسلام حسن روحانی - دبیر شورای امنیت ملی - با ورود در این مباحث معتقد است: «باید بتوانیم معضلاتی را که پیش روی نظام ماست حل کنیم و امید تازه به جامعه بدهیم که کم‌کم به سمت یأس و ناامیدی کشانده می‌شود.^(۳۴) وی بر این باور است که در این مقطع مردم ما از چند مشکل بزرگ رنج می‌برند که اگر نتوانیم در مدت معقول، آنها را حل کنیم، کارآمدی نظام و بالطبع مشروعیت آن زیرسؤال خواهد رفت. معضلات مزبور از دید ایشان اجمالاً بدین قرار است:

محمد جواد لاریجانی از دیگر اندیشمندانی است که یکی از مؤلفه‌های اصلی ناکارآمدی را جانشین شدن حکومت کارپرداز و ناکارآمد به جای حکومت برنامه‌دار و کارآمد به شمار می‌آورد. در حکومت کارپرداز دولتها به حل مشکل می‌پردازند نه اجرای برنامه، چون عقلانیت مبنا نیست لذا از کارآمدی خبری نیست، ضمن آنکه دولت در غیراز حوزه امنیت، صرفاً کارپرداز موضعی است و نمی‌تواند در زمینه‌های با «خطر بالا» و یا کارها و پروژه‌های بزرگ و ملی حضور داشته باشد. در این شیوه حکومت نوعی معامله و بده و بستان سیاسی و کار چاق کنی حاکم بوده و از برنامه، راهبرد (استراتژی)، مشورت‌خواهی خبری نیست و حکومت کلوپ قدرت افراد خودمحور، مستبد و خودبزرگ‌بین به شمار می‌آید.^(۳۶) بدیهی است حرکت نظام ج.ا.ا. از حکومت برنامه‌دار به سوی حکومت کارپرداز، یکی از مخاطرات اصلی کارآمدی آن می‌تواند باشد همچنان که حرکت معکوس، تقویت‌کننده کارآمدی خواهد بود.

۱- اختلافات داخلی و فقدان اجماع نظر حتی در مباحث زیربنایی؛

۲- معضلات اقتصادی شامل کاهش ارزش پول ملی، تورم افسارگسیخته، کاهش قدرت خرید، عدم رشد مناسب سرمایه‌گذاری، چرخشهای سریع در سیاستهای اقتصادی، عدم امنیت سرمایه‌گذاری و خروج و فرار سرمایه و مغزها، بحران اشتغال و نرخ دورقمی بیکاری؛

۳- گسترش فساد شامل فساد اداری و رشوه‌خواری، مفاسد اخلاقی، ایجاد شبکه‌های فساد، جنایات سازمان‌یافته و توسعه مفاسد اجتماعی و معضل مواد مخدر و ضعف برنامه‌ریزی سامانمند و پایدار برای حل این مفاسد.

۴- عقب‌ماندگی علمی و تکنولوژیکی طرح نظری و عملی موضوع جهانی شدن و گسترش

اعتدالی تمدن اسلامی و تحقق حیات طیبه اسلامی و موارد ممد و مخل آن اشاره نموده‌اند^(۳۸) یا آنکه در منظری خاص به ویژه در یکی دو سال اخیر ضمن اشاره به وظایف نظام سیاسی، شاخصه‌های کارآمدی آن را بیان نموده‌اند. ایشان با تأکید اساسی بر نوسازی معنوی و فرهنگی و عدالت محوری، در اردیبهشت ۱۳۸۰، نظام سیاسی دهساله نبوی در مدینه را نمونه کامل حاکمیت اسلام برای کلیه ادوار و زمانی و مکانی دانسته و هفت شاخص و مهم و برجسته آن را ایمان و معنویت، قسط و عدل، علم و معرفت، صفا و اخوت، صلاح اخلاقی و رفتاری، اقتدار و عزت، و کار و حرکت و پیشرفت دائمی به شمار آوردند.

آیه‌الله خامنه‌ای با تحلیل جامعی از نظام مطلوب مردمسالار دینی و ذکر مزیت‌های آن به نسبت دموکراسیهای غربی،^(۳۹) در شهریور سال ۱۳۸۰ طی بیانات مبسوطی در جمع رئیس جمهوری و هیئت وزیران دیدگاه‌های خود را در مورد شاخصه‌های کارآمدی و ناکارآمدی نظام اسلامی و وظایف و ویژگیهای الزامی آن بیان نمودند.

ایشان دولت در نظام اسلامی را دولت کریمه دانسته و شرایط تحقق چنین دولتی را؛ عزت، سربلندی، اعتقاد راسخ به راه اسلام و انقلاب، نفوذناپذیری و پایداری، قدر دانستن متاع گراندقدر انقلاب، و بیان آرمانها و حرفهای نو برای جامعه بشری از جمله مردمسالاری دینی، اعلام داشته و با تأکید بر لزوم کارآمدی دولت

از مدیریت و حکومت کارپرداز نیز با اسامی مدیریت هیئتی، رفاقتی، معاملاتی، ریش سفیدی و کتره‌ای نیز یاد می‌شود.

مبحث دوم- شاخصه‌های کارآمدی در ج.ا.ا

برخی از صاحب نظران، شاخصه‌های مزبور را هم از منظرهای کلان و هم از منظرهای جزئی مورد اشاره و بحث قرار داده‌اند. مثلاً گفته می‌شود کارآمدی معطوف به تحصیل شرایط رقابت در وضعیت جهانی شدن به مفهوم افزایش برتری در چهار زمینه است:

- عقلانی بودن به مفهوم اقناع عقل بشری، قابل اثبات بودن با قواعد علمی
- زیبایی به مفهوم جلب احساسات و عواطف بشری

- عملی بودن به مفهوم موفقیت در مقام آزمون و تجزیه

- اتکا به قدرت و ابزار پیام‌رسانی به مفهوم اثرگذاری در افکار جهانی با تسلط بر ابزار و فن‌آوری پیام‌رسانی.^(۳۷)

بدین ترتیب می‌توان استنباط کرد هر برنامه‌ریزی در راستای افزایش کارآمدی می‌بایستی واجد ویژگیهای پیش گفته باشد. در اینجا به طور جزئی‌تر به ذکر شاخصه‌های کارآمدی در نظام ج.ا.ا می‌پردازیم.

دیدگاه مقام رهبری و ریاست جمهوری

مقام رهبری در مبحث کارآمدی نظام ج.ا.ا در خلال چندین سال گذشته، دو گونه اشاره داشته‌اند، یا در منظری عام به راهبردهای

- و حفظ کامل و دقیق بیت المال و رعایت اولویتها در هزینه کردن اعتبارات به عنوان مصادیق امانتداری دولت و کارگزاران آن؛
- ۱۰- مبارزه قاطع با مفاصد مالی و اقتصادی و هر نوع فساد و اسراف و تبذیر در دواير مختلف و تحت هر نام و توجیه و ضرورت رعایت مفاد نامه ۸ ماده‌ای به سران سه قوه در این باره؛
- ۱۱- پرهیز تمامی دولتمردان و مسئولان کشور از گفتارها و کردارهای تشنج‌آفرین و موجد تهییج سیاسی؛
- ۱۲- عدم تبدیل دولت و دستگاههای تابعه به مکان و فعالیت و تبلیغ احزاب و گروههای سیاسی و ممانعت از پرداختن وزراء به کارهای حزبی، نفی سیاسی بازی و تقویت کار سیاسی متدینانه؛
- ۱۳- ضرورت هماهنگی و همناختی بیشترین اجزای مختلف دولت و همچنین میان دولت و سایر دستگاهها؛
- ۱۴- تقویت و استقرار معنویت و اخلاق و افزایش تدین مردم به عنوان مهم‌ترین وظیفه دولت؛
- ۱۵- جلوگیری از شیوع فساد و مقابله با تظاهر به بی‌دینی و مظاهر فساد؛
- ۱۶- نظارت بر عملکرد دستگاهها؛
- ۱۷- ضرورت پاسخگو بودن دولت، به معنای داشتن استدلال قانع‌کننده و تفکر منطقی برای طرح و برنامه و اقدام توسط دولت. (۴۰)
- شایان ذکر است که رئیس‌جمهور (جناب آقای سید محمد خاتمی) در اولین گزارش ارزیابی برنامه سوم توسعه به مجلس، تأکید
- تصریح کردند، فلسفه وجودی دولت در نظام اسلامی، تبدیل حرفهای خوب به اقدامات خوب و اعمال صالح است و برای تحقق این مهم باید دولت را دولت کار و عمل قرار داد. از نظر مقام رهبری، عوامل مؤثر در افزایش کارآمدی دولت به شرح زیر است:
- ۱- مغتنم شمردن فرصتها و استفاده کامل از آنها توسط دولت؛
- ۲- انتخاب عناصر کاردان و کارشناس به عنوان بازوهای اجرایی وزیران؛
- ۳- تحت نظر داشتن دائم مدیران و نظارت دقیق بر آنها؛
- ۴- پیگیری مستمر و قاطعانه مسائل و بازرسی دقیق امور؛
- ۵- تمرکز بر مسائل مهم و برنامه‌ریزی مؤلفه‌های مهمی مانند: ایجاد اشتغال و رفع بیکاری، نوسازی صنعت، پیوند دانشگاه و صنعت، و خودکفایی دولت در مواد غذایی اصلی از جمله گندم، برنج و روغن.
- ۶- جلوگیری از طولانی شدن اجرای طرحها و تأکید بر ضرورت برنامه‌ریزی کاهش زمان اجرای آنها؛
- ۷- اولویت کامل مسئله عدالت در همه سیاستگذاریها و برنامه‌ریزیها و اجرای پروژه‌ها؛
- ۸- پرهیز مسئولان از اشرافی‌گری و ممانعت از تجمل‌گرایی آنان در راستای تحقق عدالت و نفی پیامدهای منفی این پدیده مذموم در فرهنگ عمومی؛
- ۹- رعایت امانت و درستکاری توسط مسئولان

- می‌نماید که توسعه یک کشور علاوه بر نیاز به اموری همچون تفاهم همه‌جانبه مسئولان و مشارکت همه‌جانبه مردم در آن، نیازمند نظارت همه‌جانبه و پایدار و ارزشیابی است. وی در تشریح شاخصه‌های دولت کارآمد، معتقد است؛ آزادی عمل گسترده مدیران از یک سو و نظارت و ارزشیابی همه‌جانبه از سوی دیگر بی‌شک یکی از ابزارهای مهم توسعه محسوب می‌شود که کشور در این برهه از حیات خود به شدت به آن نیازمند است. دولت کارآمد و شایسته از نظر ایشان، دولتی است که پذیرای نظارت، ارزشیابی، کنترل و بازرسی باشد و برای آن نظام‌سازی کرده و اجزای آن را به شکلی سازگار در خود نهادینه کرده و به صورت مستمر عملکرد خود را در معرض قضاوت قرار دهد، چنین دولتی، دولت پاسخگو است.^(۴۱)
- متأسفانه باید اقرار کرد که با وجود توصیه‌های اکید مقام رهبری و ریاست جمهوری در زمینه ضرورت بازرسی و نظارت در کلیه امور کشور و با لحاظ این مسئله که نظارت یکی از شاخصه‌های انکارناپذیر کارآمدی هر نظام مدیریتی و سیاسی است ولی ضعفها و نقایص آشکاری در این حوزه و در کشور ما به چشم می‌خورد. در جمع‌بندی مشکلات و نارساییهای ساختار نظارتی کشور می‌توان به موارد زیر اجمالاً اشاره کرد:
- ۱- گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی از بُعد ساختاری، تنوع وظایف و اهداف؛^(۴۲)
 - ۲- عدم وجود نظام تبادل اطلاعات میان سازمانهای نظارتی به صورت پویا؛
 - ۳- عدم وجود همکاری و هماهنگی میان سازمانهای نظارتی در دسترسی به اهداف؛
 - ۴- عدم وجود هماهنگی در سیاستگذاری مشترک میان سازمانهای نظارتی؛
 - ۵- تصور وجود دوباره کاری و فعالیت موازی در دستگاههای اجرایی و نظارت شوندگان به دلیل تعدد مراکز نظارتی و قوانین حاکم؛
 - ۶- تصور وجود شکاف عمیق بین سازمانهای نظارتی و دستگاههای اجرایی؛
 - ۷- عدم وجود استانداردهای روشن در امر نظارت و کنترل؛
 - ۸- تلقی وجود بازرسی و نظارتهای بازدارنده و غیرکارا؛
 - ۹- مشکلات زمینه‌ای و فرهنگی در نهادینه شدن امر نظارت و کنترل؛
 - ۱۰- عدم نهادینه شدن استفاده از نظارت همگانی و حرکت به سوی خودکنترلی در دستگاههای اجرایی.
- بدین ترتیب عدم هماهنگی بین دستگاههای اجرایی نظارتی در هر دو زمینه داخل قوا و بین قوا و تعدد سازمانهای نظارتی و مراجع متعدد تصمیم‌گیر و عدم وجود ارتباطات اطلاعاتی بین سازمانهای نظارتی، در کنار حرفه‌ای، تخصصی نبودن سازمانهای یاد شد و عدم وجود مرجع واحد برای تدوین استانداردها و یکسان‌سازی عملیات نظارت و حسابرسی موجب خلل و خدشه نظارت بهینه و کارآمد در کشور گشته و بدیهی است رفع این موانع و

معایب در تجهیز و تمهید نظارت پویا و معطوف به کارایی و کارآمدی نظام سیاسی بی اندازه مؤثر خواهد بود.

سایر دیدگاهها

از منظرهای جزئی تری نیز می توان شاخصه های کارآمدی در نظام ج.ا.ا را به شرح زیر عنوان نمود:

۱- کارا نمودن بیشتر فقه و نظام اسلامی با اتکاء به اجتهاد پویا و شورای افتاء.

فقه و فقاہت شیعی محور و مبنای حوزه های مختلف تقنینی، قضایی و اجرایی در نظام ج.ا.ا است. موتو محرکه فقه حاضر، در حقیقت «اجتهاد فقها» است و بدیهی است کارایی و کارآمدی شیوه های اجتهادی به طور کاملاً مستقیمی با کارآمدی این نظام مرتبط و متناسب است.

این واقعیتی است که «هنوز توان عظیم فقه، در گره گشایی معضلات زندگی و حل نقاط کور در مناسبات اسلامی فرد و جامعه به کار گرفته نشده، و بعضاً شناخته نشده است.

پدیده های روز به روز زندگی در مقام استفهام و استفناء از فقه اسلامی، طبعاً باید به پاسخی قانع کننده و حکمی قابل استدلال برسد» (۴۳)

شیوه اجتهاد پویای امام خمینی (ره) در پاسخگویی به این معضلات بسیار راهگشاست. شیوه ای که با لحاظ مؤکد نقش زمان و مکان در اجتهاد، در مرحله نظری و عملی، در آن تفریع و تطبیق صورت می گیرد و پس از سنجیدن

ابعاد قضایا و بررسی ویژگیهای موضوعات در بستر زمان و مکان، استنباط بر اساس منابع شناخت انجام می پذیرد و بدین ترتیب هیچ رویدادی چه در زندگی فردی و چه اجتماعی و حکومتی بی پاسخ نمی ماند و شرایط زمان و مکان واحوال در تغییر موضوعات و احکام الهی دخیل می گردند این شیوه به اغنا بخشی به فقه اسلامی از نظر پرداخت به فروع و مصادیق، حکومت اسلامی را در همه زمینه های اجتماعی و حکومتی، مبسوط الید نگه می دارد. (۴۴)

از سویی در وضعیت فعلی، ساختار کنونی و پرتعداد نهاد افتاء، پاسخگوی بسیاری از نیازها نیست. زیرا اولاً مسائل مستحدثه حکومتی که از زاویه حکومتی به آنها نگریسته نشده فراوان است، ثانیاً در مسائل حکومتی به اجرا گذاشتن تمام فتاوا ناممکن است. برای حل ساختار نهاد افتاء معمولاً از سه طرح؛ اصلاح ساختار مالی

این نهاد و حوزه ها، تخصصی شدن فقه، و طرح ایجاد شورای فتوا یاد می شود تا بدین وسیله بر تعامل صحیح و کارآمد تر نهاد افتاء با نظام اسلامی در حل گره های فقهی کشور افزوده شود. (۴۵)

۲- منطقه فراغ دانستن شکل و شیوه حکومت، و تفکیک قلمروهای دینی از حوزه های تجربی و کاربرد عقل و منطق در منطقه مزبور. (۴۶)

۳- کاهش تصدی گری دولت و مقابله با تمرکز، فربه گی و توسعه دولت و تأکید بر مشارکت فعال مردم و جایگزین نمودن و ترجیح اصل حاکمیت، سیاست گذاری و مدیریت و نظارت دولت به جای تصدی گری آن و تأکید بر دولت حداقل.

- ۴- محوریت بخشی به احزاب با صلاحیت در مدیریت کشور.
- ۵- جایگزین نمودن حکومت برنامه دار به جای حکومت کارپرداز:
- حکومت برنامه دار دارای سه رکن اساسی کارآمدی زیر است:
- الف- داشتن تصویری واقع گرایانه و علمی از وضعیت (کارشناسی)
- ب- داشتن استراتژی حساب شده و قابل ارزیابی.
- ج- سازماندهی مناسب نیروها و قانونمداری رفتار آنها.
- از این نگاه، توسعه که در وسیع ترین تلقی معادل کارآمدی است دارای علائم زیر می باشد:
- الف- واقع بینی: عامل همواره در پی تصویری هر چند نزدیک تر به واقع از وضعیت است و آن را ملاک تصمیم گیری قرار می دهد، نه آنچه خود برای واقعیت می پسندد.
- ب- اصول گرایی: عامل همواره سعی دارد در تنظیم مقاصد عملی و فعلی خود، توجه آن را تا مقاصد عالی ترسیم نماید.
- ج- امکان سنجی: یعنی برنامه های اقدام و مقاصد عملی همواره امکان سنجی و متناسب با امکانات طراحی شود.
- د- سازماندهی مناسب امکانات و استفاده مقتضی و به اندازه از آنها. (۴۷)
- ۶- کاربری مدیریت علمی و جذب نیروهای متخصص و مقابله با تغییر مداوم مدیران و مدیریت حزبی و قبیله ای.
- ۷- نهادینه کردن و حاکمیت قانون و شفاف سازی و تحقق قانون اساسی.
- تحقق قانون اساسی و نهادینه کردن و حاکمیت قانون به طور حتم نقش غیر قابل انکاری در فعلیت بخشی به تواناییها و کاراییهای هر نظام سیاسی و از جمله ج.ا.ا دارد. قانون اساسی، پیمان نامه ای همگانی و میثاق عمومی است که سقف اجتماعی زیست جمعی و ملی، در چارچوب واحد ملی را تشکیل می دهد. قانون اساسی مبانی و اصول دو امر بنیادین در یک نظام سیاسی و واحد ملی را بر عهده دارد: مشروعیت و کارآمدی. قانون مزبور می کوشد با تنظیم و تدوین اصول لازم، دو نیاز فوق را به صورتی عام پاسخ گوید و تا جای ممکن زمینه های بحران سازی در نظام سیاسی را از بین ببرد و با سازوکار خود تنظیمی، ثبات، پویایی و بازتولید مداوم سامانه سیاسی را معین کند. اما از آنجا که قانون اساسی مجمل و کلی است، نظامهای سیاسی با تقنین قوانین جزئی تر و وظیفه تحقق، شفاف سازی و عملیاتی نمودن قانون اساسی را بر عهده دارند تا علاوه بر تبیین ابهامات و توازی و تداخلهای پیش بینی نشده کارکردی در میان قوا و نهادهای حکومتی برطرف گردد. ضرورت عملیاتی و اجرایی کردن هماهنگ، منسجم، شفاف و منجز اصول قانون اساسی و حیطه های اختیارات و وظایف هر یک از قوا و نهادهای نظام سیاسی از جمله الفبای هر حکومت قانونی، مشروع و کارآمد است. برخی از حوزه ها و اصول قانون اساسی

کشور و کشمکشهای ادواری آنها در موسم هر انتخابات خواهد بود که همواره هزینه‌های فراوانی را بر نظام تحمیل می‌کند.

الف- اصل ۵۷ و موضوع استقلال قوا.

رابطه اصل استقلال قوا با اصول همکاری، هماهنگی، نظارت و پاسخگویی قوامی بایستی به درستی و در عمل روشن تر گردد.

ب- اصول مربوط به رئیس جمهوری و اختیارات

و مسئولیتهای وی (اصل ۱۱۳ و ۱۰۷ و ۱۲۲)

ج- اصل ۱۱۰ مربوط به وظایف و اختیارات رهبری.

د- قانون اساسی و این اصل مشخص نیست

که اختیارات رهبری از باب حصر است یا از باب اشاره؟^(۴۸) از سویی با توجه به تفاوت دو

مفهوم «وظیفه» و «اختیار»، تنجیز این دو مقوله می‌تواند به بسیاری مناقشات و منازعات

سیاسی بی حاصل پایان دهد.

د- اصل ۱۱۲، مربوط به مجمع تشخیص مصلحت.

باید دقیقاً مشخص گردد که آیا این مجلس،

مجلسی مشورتی یا قانونگذار است و غیر از

وظیفه‌ای که قانون اساسی برای آن برشمرده -

یعنی داوری میان مجلس و شورای نگهبان بر

اساس تشخیص مصلحت نظام و مشاوره دادن

به رهبری برای ایفای بهینه وظایف ایشان -

اختیار یا وظیفه دیگری هم دارد یا خیر؟

ه- اصل ۹۹، مربوط به نظارت شورای نگهبان بر

انتخابات.

تقنین و تنجیز شفاف حوزه نظارت و

اجرای این شورا در انتخابات، مایه پیشگیری از

تنش میان عملکرد شورای نگهبان و وزارت

فرجام

همان‌طور که در مقدمه هم اشاره گردید برای

هیچ نظامی نمی‌توان مشروعیت و کارآمدی و

کارایی قطعی قائل شد و ضعف و نقصان‌یابی

کارآمدی به صورت طبیعی برای بسیاری از رژیم‌های سیاسی اتفاق می‌افتد اما با این وجود، ضعف و نبود کارآمدی مخاطره‌ای جدی برای هر نظام سیاسی است و باید هر چه سریع‌تر در رفع آن کوشید. از سویی کشور ما نیز بنا به اظهارات مسئولین بلندپایه و صاحبان اندیشه در بخشها و مدیریتهایی مواجه به ناکارآمدی هستیم و بدیهی است که با گسترش ارتباطات و تسهیل ارزیابی و مقایسه کارآمدی هر کشور توسط شهروندان با سایر کشورها و همچنین به دلیل جوانی بافت جمعیت ایران اسلامی و افزایش نیازها و توقعات و پیشامد بحرانهایی مانند اشتغال و بیکاری و همچنین تبلیغات منفی بیگانگان، خواه ناخواه ابعاد این ناکارآمدیها پررنگ‌تر جلوه می‌کند و به همین دلیل توجه بیشتر به مخاطرات ناکارآمدی و لزوم مقابله نظری و عملی با آن از اهمیت و تعجیل بیشتری برخوردار است.

آنچه مسلم است در حکومت دینی ما، حتی نبود کارآمدی به معنای نبود و نفی مشروعیت نظام نیست، هر چند کارآمدی افزون‌تر و تقویت آن، در هر نظامی اعم از رژیمهای دموکراتیک و اقتدارگرا به تقویت مشروعیت آنها نیز می‌انجامد و در مورد کشور ما هم چنین است.

شایان ذکر است که مسئله کارآمدی در ادبیات دینی ما نیز بی سابقه نیست و هم به طور مستقیم و هم غیرمستقیم می‌توان از روایات و به ویژه احادیث امام علی(ع) در این زمینه بهره گرفت و شاخصهای کارآمدی را بدین صورت تعریف کرد که خوشبختانه این امر در این پژوهش تحقق یافته است و به طور جدی ضرورت دارد که به رهنمودهای امام(ع) در این باره توجه داشت. اما در پاسخ به سؤال مرکب تحقیق باید گفت که «کارآمدی» در گرو کسب هدفهای تعیین شده و رضایت خاطر کسانی است که در رسیدن به اهداف نقش دارند اما «کارایی» در به کارگیری و تخصیص منابع تولید، در استفاده از منابع تولید و صرف حداقل هزینه و کمترین ضایعات برای هر میزان تولید است. همچنان که براساس تعاریفی که اندیشمندانی مانند «لیست» ارائه داده بودند، کارآمدی را نیز به ایفای بهینه کارویژه‌های حکومت نیز معنی نموده‌اند و با این قالب‌سازی و بر این مبنا، کارآمدی را در **نهج البلاغه** تعریف کردیم و بدین سان کارویژه‌های اساسی و آرمانی حکومت و نوع اعمال بهینه آنها از سوی امام علی(ع) تشریح گردید. اما در حالی که پیشرفت و کارآمدی در سازمان و نظامهای غیردینی و لائیک تنها با ملاحظات مادی سنجیده می‌شود، سازمانها و نظام سیاسی در اسلام پا را از این ملاحظات مادی فراتر می‌نهند و فقط به فکر اهداف زودگذر و کوتاه مدت و بر پایه ملاحظات اقتصادی و کارایی مادی نیست و بدین وسیله هدفهای فردی، اجتماعی، سازمانی و حکومتی را صرفاً در پرتو محاسبات مادی نمی‌نگرد بلکه ابعاد معنوی کارایی و شرافت انسانی و ارتقاء کرامت بشری را نیز در رفتار سازمانی و تعامل حکومت و مردم مدنظر دارد و بیشترین بازده

مادی را به گونه متقارن با افزایش بهینه و کارایی بازده‌های معنوی در نظر می‌گیرد.

باید خاطر نشان نمود که شاخص‌سازی برای مفهوم کارآمدی، دارای یک فرمول قطعی و صد درصد نیست و برحسب مقتضیات زمانی و مکانی و تحولات عرصه‌های مختلف، این شاخصها تغییرپذیرند به ویژه همان گونه که امروزه همه به یقین باور دارند که مدل‌های توسعه هرکشوری مختص خود آن کشور است و نمی‌توان به ارائه الگویی جزئی و کلیشه‌ای برای همه دول پرداخت، درمورد تحقق کارآمدی و تعیین شاخصه‌های آن نیز چنین امری صادق است. مستندات این تحقیق نیز که طی آن به دیدگاه‌هایی متنوع و گسترده در تعیین شاخصهای کارآمدی اشاره شد، مؤید این ادعاست که نمی‌توان نقطه نظرات یک دیدگاه را راهکاری قطعی جهت افزایش کارآمدی نظام دانست و از بقیه راهکارها چشم پوشید بلکه می‌بایستی پیشنهادهایی که از اجماع بیشتری برخوردارند به عنوان شاخصهای مرجح کارآمدی مطرح نمود.

در توضیح شاخصه‌های مزبور از دید امام علی(ع) باید اشاره کرد که از یک طرف تحقق بایسته و بهینه کارویژه‌های هشتگانه - مذکور در متن - مایه کارآمدی است و از سوی دیگر از بیان امام(ع) دریافت می‌شود که شاخصه‌های زیر را می‌توان در تحقق و افزایش کارآمدی ملحوظ کرد: ۱- عدالت و عدالت‌ورزی؛ ۲- شایسته‌سالاری؛ ۳- تجربه‌گرایی؛ ۴- نظارت و کنترل؛ ۵- ضابطه و قانونگرایی به جای رابطه‌گرایی؛ ۶- امانتداری، تکلیف‌گرایی و مسئولیت‌شناسی؛ ۷- الگو بودن رهبران و مدیران و ساده زیستی آنان؛ و ۸- کفاف و قناعت و پرهیز از اسراف.

همچنین از مجموع دیدگاهها و راهکارهای مطروحه، برخی از شاخصه‌های اجماعی‌تر کارآمدی بدین قرارند:

- ۱- اتکاء به اجتهاد پویا و طرح شورای افتاء؛
- ۲- نوسازی معنوی و فرهنگی با اتکاء به عدالت محوری؛
- ۳- کاهش تصدی‌گری دولت و مقابله با تمرکز، فربه‌گی و توسعه دولت و تأکید بر مشارکت فعال مردم؛
- ۴- منطقه فراغ دانستن شکل و شیوه حکومت، و تفکیک حوزه‌های دینی از حوزه‌های تجربی و کاربرد عقل و منطق در منطقه مزبور؛
- ۵- محوریت بخشی به احزاب با صلاحیت در مدیریت کشور؛
- ۶- نهادینه کردن و حاکمیت قانون و شفاف‌سازی و تحقق قانون اساسی؛
- ۷- انجام بهینه کلیه وظایف حکومت به ویژه تأمین امنیت در معنای وسیع کلمه؛
- ۸- تقویت و گسترش جامعه مدنی و نمادهای مشترک و کسب وجه بین‌المللی؛
- ۹- تأکید برای حکومت برنامه‌دار و مقابله با حکومت کارپرداز، و معامله‌ای؛
- ۱۰- کاربری مدیریت علمی و جذب نیروهای متخصص و مقابله با تغییر مداوم مدیران؛

متوسط مقدار تولید در هر کارگر است، صحبت از مهندس کارایی (Efficiency Engineer) می‌شود؛ یعنی کسی که وظیفه او مطالعه طریقه‌ها و شیوه‌های نظارت بر تولید، به منظور از بین بردن ضایعات و ایجاد روشهای مؤثرتر در عمل است. ر.ک: منوچهر فرهنگ، فرهنگ علوم اقتصادی، (تهران: نشر البرز، ۱۳۷۴)، ص ۳۴۱.

۷- علی رضاییان، «کارآمدی و کارایی مهم‌ترین مسئولیت مدیران»، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۱۴، پاییز ۱۳۷۰، ص ۳.

۸- علی رضاییان، مبانی سازمان و مدیریت، (تهران: سمت، ۱۳۷۹)، ص ۱۹.

۹- همان.

۱۰- رابرت دال، تجزیه و تحلیل علم سیاست، ترجمه حسین ظفریان، (تهران: نشر مترجم، ۱۳۶۴)، ص ۷۰.

11- See, S. M. Lipset, "political Man, The social Basis of Politics", New York: Doubleday, 1959, p. 77.

12- Ibid., p 81.

۱۳- برای اطلاع بیشتر ر.ک: سعید حجاریان، «مسئله مشروعیت سیاسی»، راهبرد، شماره ۳، بهار ۱۳۷۳، ص ۸۱.

14- See: lucian w. pay, **Aspect of political Development**, (Boston: 1966).

15- Ibid., pp, 45-47.

16- Ibid, pp, 63-66.

۱۷- ر.ک: گابریل، الموند و دیگران، چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، علیرضا طیب، (تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۷)، ص ۲۲۶.

۱۸- ر.ک، محمدتقی جعفری، «یک بحث بنیادین در ریشه‌های انگیزش» در: نگرشی در مدیریت در اسلام، (تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۲)، صص ۱۷۰-۱۶۹.

۱۹- ر.ک: نهج البلاغه، ترجمه و شرح سید علینقی فیض الاسلام، (تهران: لیبی نا، ۱۳۵۱ ش)، نامه ۵۳، بند ۱۷، ص ۹۹۹.

۲۰- ر.ک: جمال‌الدین محمد خوانسباری، شرح غرورالحکم و دروالحکم، ج ۵، (تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۶۰)، ص ۱۷۵.

۲۱- برای نمونه ر.ک: نهج البلاغه، پیشین، خطبه ۱۷۲، ص ۵۵۸، خطبه ۲۱۶، ص ۷۱۶.

۲۲- ر.ک: نهج البلاغه، فیض الاسلام، پیشین، خطبه ۱۳۱، ص ۴۰۶-۴۰۷.

۲۳- ر.ک: همان، خطبه ۴۰، ص ۱۲۵.

۱۱- ضرورت پاسخگو بودن دولت و نظارت دقیق و هماهنگ بر عملکرد دستگاهها؛

۱۲- رفع محرومیت و برقراری رفاه عمومی؛

۱۳- هماهنگی و انسجام درونی در نظام سیاسی؛

۱۴- اتخاذ راهبردها و اهداف متناسب با قدرت ملی.

لازم به ذکر است که استفاده از نظریات علم

مدیریت و نظریه‌های توسعه جهت افزایش

کارآمدی نظام ج.ا.ا. هم راهگشاست به عنوان

نمونه می‌توان با استفاده از نظریه کارکردگرای

ساختاری سیستمی، عوامل مخل عملکرد سیستم

را در هر مرحله عملکرد آن شناسایی کرد و

جهت افزایش کارایی با این عوامل مبارزه کرد

و یا بر حسب نظریه بحران، به مواجهه و تقابل

با عوامل موجد بحرانهای شش گانه «لوسین

پای» برآمد و کارایی و کارآمدی بیشتر نظام

سیاسی را به ارمغان آورد. (۵۰)

پانویسها

۱- علی رضاییان، اصول مدیریت، (تهران: سمت ۱۳۷۹)، ص ۶.

۲- ناصر میرسپاسی، «آیا در مدیریت دولتی اثربخشی بر کارایی تقدم دارد؟» مدیریت دولتی، سال اول، پاییز ۱۳۶۶، ص ۸.

۳- ر.ک، حسن گلریز، فرهنگ توصیفی لغات و اصطلاحات علوم اقتصادی، (تهران: مرکز آموزش بانکداری، ۱۳۶۸)، ص ۱۷۱.

۴- برای نمونه ر.ک: میرسپاسی، پیشین، صص ۱۷-۷.

۵- ر.ک، سیاوش مریدی و علیرضا نوروزی، فرهنگ اقتصادی، (تهران: مؤسسه کتاب پیشرو و انتشارات نگاه، ۱۳۷۳)، ص ۵۷۵.

۶- امروزه در مبحث کارایی اقتصادی که به دنبال حداکثر

- ۲۴- ر.ک: بهرام اخوان کاظمی، «آرمانهای حکومت در نهج البلاغه»، حکومت اسلامی، شماره ۱۷، پاییز ۱۳۷۹، ص ۱۲۹-۱۴۸.
- ۲۵- خوانساری، پیشین، ج ۵، ص ۱۷۵.
- ۲۶- محمد مهدی شمس‌الدین، نظام‌الحکم و الاداره فی الاسلام، (بیروت: ۱۳۷۴ ق)؛ ص ۳۰۱.
- ۲۷- نهج البلاغه، پیشین، خطبه ۱۷۲، ص ۵۵۸، همچنین ر.ک، خطبه ۷۳، ص ۱۷۱-۱۷۲، خطبه ۱۷۲، بند ۶، ص ۵۶۰-۵۵۹.
- ۲۸- همان، نامه ۵۳، بند ۴۳، ص ۱۰۱۱، بند ۸۷، ص ۱۰۳۴.
- ۲۹- همان، بند ۴۳ و ۴۵، ص ۱۰۱۱-۱۰۱۲.
- ۳۰- ر.ک: علی اصغر الهامی‌نیا، «نظارت بر کارگزاران در حکومت علوی»، حکومت اسلامی، شماره ۱۸، زمستان ۱۳۷۹، ص ۲۵۴. همچنین ر.ک، علی (ع)، پیشین، خطبه ۲۱۵، بند ۲ الی ۷، ص ۷۱۴-۷۱۵ و نامه ۴۱، ص ۹۶۰-۹۵۷ و نامه ۵۳، بند ۸۵، ص ۱۰۳۱.
- ۳۱- نهج البلاغه، پیشین، نامه ۵، بند ۱، ص ۸۳۹، همچنین ر.ک، نامه ۲۶، بند ۶ و ۷، ص ۸۸۶ و نامه ۴۰، بند ۱ و ۲، ص ۹۵۵ و خطبه ۳۳، ص ۱۱۱.
- ۳۲- محمد باقر المحمودی، نهج السعاده فی مستدرک نهج البلاغه، ج ۲، (بیروت: مؤسسه الاعلمی للمطبوعات، ۱۳۸۵ هـ ق)، ص ۴۹. همچنین ر.ک: نهج البلاغه، پیشین، خطبه ۲۰۰، بند ۴، ص ۶۶۴-۶۶۳.
- ۳۳- نهج البلاغه، پیشین، نامه ۲۱، بند ۱، ص ۸۷۲.
- ۳۴- حسن روحانی، «درآمدی بر مشروعیت و کارآمدی»، راهبرد، شماره ۱۸، زمستان ۱۳۷۹، ص ۱۹.
- ۳۵- ر.ک: همان، ص ۳۶-۶.
- ۳۶- شرح دیدگاههای دکتر محمد جواد لاریجانی در کتاب و مقالات زیر آمده است:
- محمد جواد لاریجانی، حکومت، مباحثی در مشروعیت و کارآمدی، (تهران: سروش، ۱۳۷۹).
- محمد جواد لاریجانی، «حکومت دینی کارآمد بادموکراسی مشروع»، کیان، اردیبهشت و خرداد ۱۳۷۵، شماره ۳۰.
- محمد جواد لاریجانی، «حکومت، مشروعیت و کارآمدی»، سروش، ۲۷ بهمن ۱۳۷۵، شماره ۸۲۵، ص ۲۴-۲۲.
- محمد جواد لاریجانی، «حدود تسامح مدنی در نظام اسلامی»، مجلس و پژوهش، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۷، شماره ۲۴، ص ۲۰-۸.
- ۳۷- ر.ک: روحانی، پیشین.
- ۳۸- ر.ک: بهرام اخوان کاظمی، «راهبردهای اعتدالی تمدن و فرهنگ اسلامی و تضمین امنیت فرهنگی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره سوم، بهار ۱۳۷۸، ص ۸۹-۹۱.
- ۳۹- ر.ک: بیانات مقام رهبری، همشهری، شماره ۲۴۸۸، ۷ شهریور ۱۳۸۰.
- ۴۰- ر.ک: بیانات مقام رهبری در دیدار مسئولان نظام، اطلاعات، شماره ۲۲۰۷۷، ۱۵ آذر ۱۳۷۹.
- ۴۱- ر.ک: گزارش ارزیابی رئیس جمهور از برنامه سوم توسعه به مجلس، ایران، شماره ۱۹۴۵، ۲ آبان ۱۳۸۰.
- ۴۲- نظارت بر دستگاهها و دواير جمهوری اسلامی امروزه از طریق سه قوه و به واسطه دوايري مانند: ديوان عدالت اداري، سازمان بازرسي کشور، ديوان محاسبات کشور، سازمان مدیریت و برنامه ريزي، معاونت هزینه وزارت امور اقتصادي، سازمان حسابرسی، وزارت دادگستري و مؤسسه حسابرسی مفید راهبر صورت می‌گیرد.
- ۴۳- پیام آیه‌الله خامنه‌ای به کنگره دایرةالمعارف اسلامی، کیهان، شماره ۱۴۹۸۳، ۱۴ بهمن ۱۳۷۲.
- ۴۴- برای اطلاع بیشتر ر.ک: بهرام اخوان کاظمی، «کلیاتی در باب اجتهاد و شیوه‌های آن»، فصلنامه انقلاب اسلامی، سال اول، پیش شماره سوم، پاییز ۱۳۷۸، ص ۱۴۱-۱۱۰.
- بهرام اخوان کاظمی، «حوزه و روحانیت در سیره نظری و عملی امام (ره)»، در امام خمینی و حکومت اسلامی، (روحانیت و اجتهاد و دولت)، (تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره))، زمستان ۱۳۷۸، ص ۵۱-۹.
- ۴۵- برای اطلاع بیشتر ر.ک: مصطفی جعفر پیشه‌فرد، «ساختار نظام کنونی افتاء و کارآمدی نظام جمهوری اسلامی»، حکومت اسلامی، شماره ۱۶، تابستان ۱۳۷۹، ص ۶۷-۶۶.
- ۴۶- ر.ک: روحانی، پیشین.
- ۴۷- ر.ک: لاریجانی، پیشین.
- ۴۸- امام خمینی (ره) نیز تعیین و ترسیم حاکمیت ولایت فقیه را در حکومت و جامعه، یکی از مهم‌ترین مسائل مبتلا به نظام می‌دانستند که باید مورد تبیین و بحث واقع شود. (ر.ک، صحیفه نور، ج ۲۱، ص ۴۶-۴۷، بیانات مورخ ۶۷/۸۱۰).
- ۴۹- ر.ک: «قانون اساسی»، «مشروعیت و کارآمدی»، عصرها، شماره ۲۰۲، ۱۶ اسفند ۱۳۷۹، ص ۳۰۱ و ۶.
- ۵۰- ر.ک: حجاریان، پیشین.