

# درهم‌تندگی نهادی و حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۱۰

علیرضا قاضی‌زاده\*

علیرضا ریحانی\*\*

## چکیده

درهم‌تندگی از مباحث بین‌رشته‌ای در ادبیات راهبردی است. فصل مشترک نهادها در وظایف محوله، مداخله نهادها و مؤسسات در امور یکدیگر و فقدان هماهنگی بین مقامات اجرایی از حوزه‌های درهم‌تندگی و تداخل کارکردی است. بروز این وضعیت در حوزه امنیت ملی موجب ناکارآمدی شده و هزینه‌های گزافی را به بار می‌آورد. پرسش اساسی مقاله حاضر چیستی آثار و پیامدهای درهم‌تندگی بر حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران است. چهار فرضیه افزایش هزینه‌های عمومی، کاهش ثبات سیاسی، افزایش حفره‌های امنیتی و تکمیل خلأ کارکردی نهادهای امنیت ملی در پاسخ به پرسش فوق ارائه شده است. نوع‌شناسی مقاله حاضر براساس هدف از نوع توصیفی، از نظر روش پژوهش مقاله از نوع موردکاوی و روش گردآوری اطلاعات به طریق اسنادی و روش تجزیه و تحلیل اطلاعات نیز از نوع استنباطی می‌باشد. نتایج مقاله نشان می‌دهد در صورت عدم توجه به مسئله درهم‌تندگی، امکان افزایش هزینه‌های عمومی برای نظام سیاسی، افزایش حفره‌های امنیتی و افزایش بی‌ثباتی سیاسی وجود دارد. در انتها پیشنهاداتی به منظور درمان این وضعیت در نظام حکمرانی کشور ارائه شده است.

## واژگان کلیدی

درهم‌تندگی نهادی، حکمرانی امنیت ملی، سیاست‌گذاری، تداخل کارکردی، موازی‌کاری، امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران.

\* عضو هیئت علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

\*\* دانش‌آموخته دکتری مدیریت راهبردی

## مقدمه

درهم‌تندگی نهادی<sup>۱</sup> از مباحث جدید و بین‌رشته‌ای در امنیت ملی، سیاست‌گذاری عمومی، اقتصاد سیاسی، مدیریت و علوم سیاسی است که عدم توجه به آن بروز مخاطرات راهبردی در حوزه حکمرانی از جمله امنیت ملی برای کشورها را به دنبال دارد. وقتی مسئولیت نهادها در موارد مختلف با هم فصل مشترک داشته باشند یا نهادها و مؤسسات در کار یکدیگر مداخله نمایند یا مدیران و عوامل اجرایی در فرایند اجرا هماهنگی لازم را نداشته باشند یا بعضاً در مقام تصویب و تدوین قوانین، اختلالات نهادی بروز نماید، این آغاز مشکل است. در این وضعیت مشکلی که باید برای آن راه‌حلی جست‌وجو کرد، مسئله اصلی نیست، بلکه خود فرایند رسیدن به واکنش به آن مشکل، تبدیل به معضلی لاینحل می‌شود. به عبارت دیگر، حوزه‌های درهم‌تنیده مسئولیت‌ها، ابزار لازم را از نهاد مجری می‌گیرد. از این رو مجری ناگزیر است برای اتخاذ یک سیاست، همه نهادهای مسئول را به‌طور مستقیم درگیر تصمیم‌گیری کند اما این امر باعث خواهد شد تا تصمیم به‌دست‌آمده ظرفیت اثرگذاری کافی را نداشته باشد. به عبارت دیگر دخیل شدن نهادها و گروه‌های مختلف با منافع و دیدگاه‌های متنوع و بعضاً متضاد، موجب می‌شود در نهایت تصمیمی گرفته شود که صرفاً بخشی و یا ترکیبی از موارد پیشنهادی این بازیگران است و حتی ممکن است ظرفیت عملیاتی شدن نیز نداشته باشد. در حالی که اگر یک نهاد، تمام مسئولیت یک موضوع را بر عهده داشت، خود به تنهایی قادر بود در مورد آن تصمیم‌گیری و آن سیاست را اجرایی کند. از سوی دیگر ورود ناهماهنگ نهادها در یک تصمیم راهبردی یا مأموریت عملیاتی در حوزه امنیت ملی موجب کندشدن فرایند تصمیم‌گیری در موارد اضطرار و عدم امکان ایجاد اجماع در واحدهای تصمیم‌گیری می‌شود. بسیار اتفاق افتاده است که در مسائل اساسی امنیت ملی نهادها نظاره‌گر یکدیگر و فاقد عمل استراتژیک بوده‌اند.

توجه به امر راهبردی کیفیت حکمرانی در نظام‌های سیاسی نشان از تخصص و توانمندی آن کشور در مواجهه با مسائل دارد. موضوع امنیت ملی چه به عنوان یک علم و رشته دانشگاهی و چه از جنس تجربه و مهارت، از حوزه‌های مرتبط با فرصت‌ها و تهدیدات است. حکمرانی

امنیت ملی در کشورها از زوایای مختلف مورد توجه قرار می‌گیرد. مجامع علمی تلاش می‌کنند با شناسایی و تعمیق در ابعاد اساسی حکمرانی امنیت ملی به درک نوین و روشنی از این مفهوم دست یابند. از ابعاد مهمی که در حوزه نظری و عملی مورد التفات قرار گرفته، موضوع درهم‌تنیدگی نهادی و حکمرانی امنیت ملی است. این موضوع به صورت نسبی در اغلب کشورها مورد بحث می‌باشد.

جمهوری اسلامی ایران از بدو تأسیس تاکنون در صیوروت امنیت ملی دوران درخشان و صعودی را پشت سر گذاشته است. رشد مباحث علمی در حوزه امنیت ملی و نیز مواجهه هوشمندانه با بسیاری از آسیب‌ها و تهدیدات و همچنین بهره‌مندی به موقع از فرصت‌های امنیت‌ساز، نشانه‌ای از این موضوع است. با این همه درهم‌تنیدگی و تداخل ساختاری نهادها و کنشگران امنیت ملی در کشور و نیز ظاهرشدن فعالان جدید در این حوزه در زمان‌های مختلف، یکی از موضوعات و دغدغه‌های فعالان امنیت ملی در سال‌های اخیر است. بروز این وضعیت آسیب‌هایی را به دنبال دارد که در صورت عدم توجه به آن می‌تواند فضای امنیت ملی کشور را متأثر نموده و نهاد امنیت ملی را با غافل‌گیری و چه بسا شکست مواجه نماید. در حوزه‌های غیرامنیتی نیز بعضاً مواردی از تداخل کارکردی مشاهده می‌شود. بحث‌ها بر سر وظایف وزارت جهاد سازندگی و وزارت جهاد کشاورزی در سال‌های منتهی به دهه ۱۳۸۰، اختلافات فیما بین سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور با سازمان حفاظت محیط زیست یا اختلافات فیما بین کمیته انقلاب اسلامی، شهربانی، ژاندارمری و دادستانی در اوایل دهه ۱۳۷۰، تداخل نهادی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام (الهام و میرمحمدی میبیدی، ۱۳۹۲: ۱۵۷)، ماهیت و ترکیب اعضای شورای دستگاه‌های نظارتی با حضور نمایندگان مجلس شورای اسلامی و ورود به امر اجرایی (قطبی و حبیب‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۵۶)، تأسیس هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور وقت در آذر ۱۳۷۶، مناقشه میان سازمان پزشکی قانونی کشور و پلیس راهور فرماندهی انتظامی در مورد آمار مربوط به تلفات حوادث رانندگی (صادقی جقه، ۱۳۹۹: ۱۶۸)، نابسامانی در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور و بروز ناکارآمدی منابع، تضاد منافع میان دستگاه‌ها، هم‌پوشانی بدون تعامل مؤثر بین دستگاه‌ها، فراگیری و جامعیت تأمین اجتماعی، ناموفق بودن سیاست‌ها، ناهماهنگی میان

مقوله‌های مختلف سیاست‌گذاری اجتماعی و عدم پاسخگویی به نهادهای ذی‌ربط (امیدی، ۱۳۹۹: ۱۰۶)، وجود نهادهای فرهنگی متعدد و چندگانه در شهرستان‌ها مانند اداره اوقاف و امور خیریه، تبلیغات اسلامی، اداره فرهنگ و ارشاد اسلامی، هیئت امنای مساجد و امامزادگان، شوراهای محلی و دهیاری‌ها، موازی‌کاری برخی مؤسسات خیریه با کمیته امداد امام خمینی (ره)، موازی‌کاری در فعالیت‌های قرآنی و... نیز گواهی از درهم‌تندگی نهادی بین این نوع از دستگاه‌هاست که منجر به افزایش هزینه در حوزه سیاست‌گذاری و اجرا شده است.

بدین ترتیب این مقاله تلاش می‌کند پیامدها و آثار درهم‌تندگی بر حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران را بررسی کند. فرضیات مقاله به دو دسته سلبی و ایجابی تقسیم می‌شوند. فرضیات سلبی عبارتند از: نخست، درهم‌تندگی منجر به افزایش هزینه‌های عمومی در تأمین امنیت ملی می‌شود؛ دوم، منجر به کاهش مشروعیت نظام سیاسی و بروز بی‌ثباتی سیاسی می‌شود؛ سوم، درهم‌تندگی، حفره‌های امنیت ملی و نفوذ در این حوزه را افزایش می‌دهد. فرضیه ایجابی نیز به اثر مثبت درهم‌تندگی توجه دارد و معتقد است درهم‌تندگی ممکن است در برخی نظام‌های سیاسی، خلأ کارکردی نهادهای امنیت ملی را پوشش دهد. نوع‌شناسی مقاله حاضر براساس هدف از نوع توصیفی، از نظر روش پژوهش مقاله از نوع موردکاوی و روش گردآوری اطلاعات به طریق اسنادی و روش تجزیه و تحلیل اطلاعات نیز از نوع استنباطی است.

در مورد پیشینه تحقیق نیز لازم به ذکر است آثار قابل توجهی در موضوع درهم‌تندگی در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و مدیریتی در سطح بین‌المللی تاکنون منتشر شده است. منابعی مانند «اقتصادهای نهادگرا: رویکردی نوین» (Chen & Webster, 2012)، «نهادهای اقتصادی و رفتار» (Eggertsson, 1990)، «سیاست‌های نهادی جدید» (Laene & Erson, 2000)، «نظریه نهادگرایی در علم سیاست» (پیترز، ۱۳۸۶) موضوع درهم‌تندگی نهادی را طرح کرده‌اند. نخستین اقتصاددانانی که به تبیین مکتب نهادگرایی پرداختند تورستین وبلن، والتون همپلتون، و سلی میچل و جان راجر کامونز بودند.

از منظر مطالعه موضوع درهم‌تندگی نهادی در ایران، براساس جستجوی انجام‌شده منبع قابل‌ملاحظه‌ای یافت نشد. همچنین در رابطه درهم‌تندگی و حکمرانی امنیت ملی نیز پژوهشی شناسایی نشد. از این رو نوآوری مقاله حاضر در تبیین رابطه بین درهم‌تندگی نهادی و حکمرانی

امنیت ملی و نیز کاربست آن در جمهوری اسلامی ایران است که تاکنون پژوهشی در این رابطه انجام نشده است.

### الف) مبانی و چارچوب مفهومی

نظام‌های سیاسی برای تأمین امنیت ملی در حوزه تصمیم و اجرا ناگزیر از ایجاد نهادهای رسمی و بعضاً غیررسمی هستند که وظیفه تأمین و ارتقای امنیت را بر عهده دارند. تفکیک قوا، تقسیم کار مناسب و توزیع مسئولیت نهادی موجب می‌شود تا در شرایط بحرانی ضمن روشن‌بودن وظیفه ماهوی هر نهاد، انتظارات از آن نهاد نیز مشخص و براساس قانون تعقیب شود. این امر در ادبیات راهبردی به سیاست‌گذاری امنیت ملی تعبیر می‌شود که بر اساس قانون نهادهایی تأسیس می‌شوند تا از سویی امر نظارت و هماهنگی و از سوی دیگر وظیفه اجرا را مدیریت نمایند. در مدیریت راهبردی، رابطه ساختار درون‌سازمانی و تداخل وظایف بین‌سازمانی در فضای امنیت ملی مورد بحث قرار می‌گیرد. نظریه پردازان سیاسی نیز معتقدند در تصمیم‌گیری سیاسی تمرکز بر روی رفتار فردی برای توضیح چشم‌اندازهای اقتصادی، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی و توضیح آنچه در جهان سیاست و حکومت اتفاق می‌افتد، ناکافی است؛ از این رو گفت‌وگو از نهاد و تأکید بر آن ضرورت و اهمیت می‌یابد. مهم‌ترین عنصر یک نهاد ویژگی ساختاری آن است. این ساختار ممکن است رسمی باشد مانند یک مجلس، یک کارگزار بوروکراسی عمومی، یک نهاد امنیت ملی یا یک چارچوب قانونی؛ یا ممکن است غیررسمی باشد همانند شبکه‌ای از سازمان‌های متقابل یا مجموعه‌ای از هنجارهای مشترک. از این رو یک نهاد فراتر از افراد است و گروه‌های افراد را در تعاملاتی که براساس روابط خاص میان بازیگران قابل پیش‌بینی هستند دربرمی‌گیرد. ویژگی دیگر نهادگرایی در علوم سیاسی، میزانی از ثبات در طول زمان است. پیترز ویژگی‌های نهادگرایی در علوم سیاسی را در پنج محور اساسی ذیل بیان می‌دارد: قانونگرایی به معنای تلقی قانون به عنوان چارچوبی برای بخش عمومی و مجرای برای اعمال حاکمیت دولت؛ ساختارگرایی به معنای تقدم ساختار و نهادهای رسمی سیاسی بر رفتار فردی و تقدم آثار شکل‌دهنده نهادی بر رفتار سیاسی؛ کل‌گرایی به معنای تمرکز بر توصیف و مقایسه کل یک سیستم سیاسی به جای توجه به اجزای آن؛ تاریخ‌گرایی که منظور آن علاقه‌مندی

به درک الگوی تحولی منتهی به شکل‌گیری سیستم سیاسی می‌باشد و در آخر، رویکرد هنجاری: به معنای محوریت‌دادن به ضرورت اصلاح نهادی با هدف تحقق حکومت خوب (پیترز، ۱۳۸۶: ۱۰-۱۸).

در ادبیات بومی داخل کشور عمدتاً از مفهوم موازی‌کاری در این حوزه استفاده می‌شود. موازی‌کاری زمانی اتفاق می‌افتد که بیش از یک سازمان که شخصیت حقوقی- ملی دارند، در یک مأموریت واحد ورود پیدا کنند. در مجموعه فعالیت‌هایی که یک نظام سیاسی در جهت ثبات خود به انجام می‌رساند، گاه چنین مشاهده می‌شود که وظایف و فعالیت‌ها به نحو موازی سازماندهی می‌شوند. این رویه غالباً از آن رو اتخاذ می‌گردد که جناح‌های مختلف درون حاکمیت، قادر به ادامه فعالیت در قالب سازمان‌های رسمی نباشند. این پدیده در هر شکل از سازماندهی، امکان بروز و ظهور دارد و به بیان دیگر به نظام‌های سیاسی مختص نمی‌شود. در فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... هنگامی که سیستمی فراگیر در شرایط فقدان مکانیسم‌های مورد توافق و اجماع، در عین حال متمایل به حفظ نیروهای مشخص باشد تا از بیگانه‌سازی یا دگرسازی آنها جلوگیری نماید، این پدیده فرصت و مجال ظهور می‌یابد (شیبانی، ۱۳۸۴: ۱۰۲). از منظر این دیدگاه فعالیت موازی از طریق انجام کار مکرر راه را بر مدیریت بهینه خواهد بست. توزیع موازی فعالیت‌ها در کشور افزایش هزینه را به دنبال خواهد داشت و از طریق ایجاد تنش میان سازمان‌های درگیر در یک موضوع، آنها را درگیر یکدیگر کرده و از انجام فعالیت‌های اصلی خویش بازخواهد داشت. وجود فعالیت‌های موازی نمادی از ضعف مدیریت و عدم کارایی است. در این معنا موازی‌کاری و تداخل نهادی باید توسط مراجع قانونگذار کنترل شود.

از سوی دیگر درهم‌تندگی<sup>۱</sup> نیز زمانی به وجود می‌آید که وظایف نهادها از یکدیگر قابل تفکیک نیست و مجریان مسئولیت امر را نمی‌پذیرند. در وضعیت تداخل وظایف، نه تنها یک تصمیم منسجم برای مسئله به دست نمی‌آید، بلکه وقتی این سیاست اجرایی شد، هیچ‌کس مسئولیت آن تصمیم را نمی‌پذیرد. همه نهادهای درگیر چه آن تصمیم اجرا شده، موفق باشد و

چه نباشد بر موضع خود خواهند ایستاد و اگر سیاست اجرایی به نتیجه‌ای نرسد، آن را به جنبه‌هایی گره می‌زنند که از توصیه‌های پیشنهادی دیگران برآمده است. به عبارت دقیق‌تر در شرایط درهم‌تنیدگی وظایف، سیستم تصمیم‌گیری به سیاستی ناکارآمد خواهد رسید که هیچ‌کس مسئولیت تصمیمات را تقبل نخواهد کرد. این ناکارکردی با واژگان مختلف مانند سوء‌مصرف نهادی<sup>۱</sup>، تداخل کارکردی<sup>۲</sup>، تداخل ساختاری<sup>۳</sup>، موازی‌کاری<sup>۴</sup>، مداخلات سازمانی<sup>۵</sup> در ادبیات مرتبط مورد اشاره قرار گرفته است. درهم‌تنیدگی معمولاً با اقبال مقامات اجرایی روبرو می‌شود زیرا اولاً تعهدی به اجرای مسئولیت‌ها ندارند؛ دوم، به نهادهای نظارتی پاسخگو نیستند؛ سوم، به سهولت امکان منتفع‌سازی خود از پیروزی‌ها و موفقیت‌های سایر نهادها را فراهم می‌سازند. قوانین و مقررات باید به شکلی، این درهم‌تنیدگی و مسئولیت‌های مشترک را کم‌رنگ کند تا موجب چابکی سیستم شود؛ به خصوص در زمانی که نیاز است سیاست‌گذار سریع به مشکلات واکنش نشان دهد. هر روزی که می‌گذرد واکنش آنی نشان‌دادن به معضلات حکمرانی، ضرورتی تام می‌یابد و با درهم‌تنیدگی نهادی و بیم از اتخاذ تصمیم به دلیل تبعات آتی، سیاست‌گذار قدرت پاسخگویی به این معضلات را نخواهد داشت و از این رو، با گذر زمان معضلات بزرگ‌تر و بزرگ‌تر خواهد شد. مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۷ در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری به آفات موازی‌کاری و درهم‌تنیدگی اشاره کردند: «دعا کردن راه اصلاح نیست، همچنان که ایجاد تشکیلات و کار موازی با دولت نیز به صلاح و موفق نخواهد بود و تجربه ثابت کرده است کار باید به وسیله مسئولان آن در مجاری قانونی انجام بگیرد.» (بیانات در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۹۷/۰۶/۱۵)

درهم‌تنیدگی نهادی در عرصه قدرت موجب تولید منازعه، مسئولیت‌ناپذیری و تأخیر در تصمیم می‌شود. برنشتاین معتقد است تداخل کارکردی در عرصه سیاست خارجی برای دولت‌ها هزینه‌های زیادی ایجاد می‌کند و مانع از اتخاذ تصمیم هماهنگ و به‌موقع و همسو با منافع ملی می‌شود. وی به آثار سوء چنین وضعیتی در سیاست امنیتی اشاره کرده و شکل‌گیری نظامات

- 
1. Institutional Overdose
  2. Functional Intervention
  3. Structural Intervention
  4. Parallelism
  5. Organization Intervention

موازی با نظام رسمی را مغایر با منافع ملی برای نظام‌های سیاسی می‌داند (Bernstein, 2019: 465).

اگرچه عینیت نهادها از تأثیرگذاری آنها بر رفتار کنش‌گرانی که در ارتباط با آنها هستند، مشخص می‌شود و یکی از مهمترین ویژگی‌های نهادها توانایی آنها برای اعمال محدودیت‌های قابل لمس بر رفتار بازیگران است (کاظمی، ۱۳۹۲: ۱۰)؛ اما عدم توجه به موازی‌کاری و تداخل نهادی آثار سوئی برای دولت‌ها در پی دارد. نهادها که در حکمرانی ملی نقطه مقابل فردگرایی به حساب می‌آیند، از تأثیرگذاری ویژه‌ای برخوردار هستند. نهادها قادر هستند بر سایر شرایط جامعه تأثیرگذاری مضاعف و پایدار داشته باشند. البته چنانچه نهادها در چرخه طبیعی سیاست‌گذاری رشد نمایند، درهم‌تندگی مثبت رخ می‌دهد، اما اگر تداخل و موازی‌کاری بدون توجه به نهادگرایی به وجود آید، موجب رشد درهم‌تندگی منفی و ضدنهادگرایی شده و هزینه‌های گزافی را بر فضای سیاست‌گذاری کشور به جای می‌گذارد (متوسلی و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۵). اگر قائل به این باشیم که ویژگی اساسی نهادها در حکمرانی توان تأثیرگذاری بر ظرفیت قدرت سیاسی در آینده است، نهادگرایی مثبت به شکل‌بندی رفتارهای فردی و خارج از قاعده در سیستم جهت می‌دهد. نهادگرایی مقید است تا رویکردهای رفتاری را از حالت شخصی و گروهی خارج و در قالب سازمان نهادی ارائه نماید. نهادها در علم سیاست را به سه دسته رسمی، غیررسمی و ناملموس تقسیم می‌کنند. نهادهای رسمی به صورت رسمی در قانون اساسی اشاره شده و با حاکمیت سیاسی پیوند مستقیمی دارند، اما نهادهای غیررسمی بخشی از ساختار رسمی دولت به شمار نمی‌آیند هرچند نقش اساسی در فرایند قدرت ایفا می‌کنند مانند احزاب سیاسی، مطبوعات، انجمن‌ها و رسانه‌ها. نهادهای ناملموس نیز اغلب نامرئی و نامحسوس هستند ولی درعین حال تأثیر فراوانی در شکل‌گیری فضا و کنشگران دارند. سنت‌ها و هنجارها در این دسته جای می‌گیرند (هاجسون، ۱۳۸۹: ۵۳۸).

منظور از حکمرانی امنیت ملی در این پژوهش، کنش‌گری نهادهای خاصی از ساختار سیاسی کشور است که مأموریت شفاف و مشخصی در قوانین حوزه امنیت ملی دارند. این نهادها شامل نهادهای نظامی، اطلاعاتی، انتظامی و امنیت داخلی هستند که دارای وظایف مشخص قانونی در تأمین امنیت ملی هستند. تأمین امنیت ملی در قوانین داخلی کشورها بر عهده سازمان‌ها و نهادهای



قانونی گذاشته شده است. این نهادها بر اساس قانون موظف به تأمین امنیت در حوزه‌های مقرر هستند (قاضی‌زاده، الف ۱۳۹۹: ۱۵۴). از سوی دیگر سیاست‌گذاری امنیت ملی از اهداف هر نظام سیاسی است. هدف سیاست‌گذاری، همواره شتاب‌بخشیدن، متمرکز کردن یا کند کردن جریان تغییر در یک بخش است. اگر سیاست را نوعی تصمیم‌گیری بدانیم، خط‌مشی‌گذاری از این دیدگاه معادل تصمیم‌گیری است زیرا هنگامی که خط‌مشی تعیین می‌شود، در همان جایگاه تصمیم اتخاذ شده است، با این تفاوت که خط‌مشی نسبت به تصمیمات موردی و ثانویه، بالاتر و اساسی‌تر است.

سیاست‌گذاری امنیتی بر اساس اهداف کلان نظام سیاسی انجام می‌شود. مهمترین اجزای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امنیتی که در واقع ارکان و پایه‌های سیستم را تشکیل می‌دهند عبارتند از: آرمان‌ها، ارزش‌ها و منافع (حیاتی و مهم)، اهداف (اساسی، ملی، فردی)، استراتژی‌ها و قدرت (قاضی‌زاده، ب ۱۳۹۹: ۱۲۱). سیاست‌گذاری امنیتی باید کارآمد باشد تا بتواند کارویژه‌های اساسی در عرصه سیاست‌گذاری و اجرا را ایفا نماید. کارآمدی عبارت از این است که یک دولت به طور موفقیت‌آمیزی بتواند کارکردها یا کارویژه‌های مورد انتظار از خود را به انجام برساند. به بیان لیپست کارآمدی عبارت است از تحقق عینی یا توان سیستم در تحقق کارکردهای اساسی حکومت، به گونه‌ای که اکثریت مردم و گروه‌های قدرتمند درون نظام آن را عیناً مشاهده نمایند. نظام سیاسی زمانی کارآمدی دارد که بتواند کارکردها و وظایفی را که بیشترین مردم یا حکومت‌شوندگان از آن توقع دارند، انجام دهد (لیپست، ۱۳۷۴: ۱۶). در واقع، وقتی از کارآمدی نظام سیاسی سخن گفته می‌شود، منظور این است که آن نظام سیاسی تا چه اندازه توانسته به اهدافی که فلسفه وجودی آن است و برای پیگیری و برآوردن آنها خلق شده، دست یابد. بر این اساس، وقتی از ناکارآمدسازی سخن گفته می‌شود، منظور هر اقدام بیرونی (خارجی) است که در راستای جلوگیری از تحقق عینی توان نظام سیاسی در برآورده کردن خواسته‌ها، نیامندی‌ها و انتظارات اکثریت مردم و گروه‌های قدرتمندی که آن نظام سیاسی آنها را نمایندگی می‌کند، صورت می‌پذیرد (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۸: ۴). رابطه امنیت با کارآمدی در هر دو رویکرد ایجابی و سلبی وجود دارد. در رویکرد سلبی از فقدان تهدید به عنوان تعریف امنیت یاد می‌شود که بدون شک ارتباطی مستقیم با کارآمدی دارد. در واقع کارآمدی نظام سیاسی

زمانی معنادار خواهد شد که تهدید دائمی و خطرناکی علیه آن وجود نداشته باشد. در رویکرد ایجابی نیز از کسب قدرت و توانایی به عنوان امنیت یاد می‌شود که این معنا از امنیت نیز هم مقدمه کارآمدی و هم ضامن بقای آن است (خلیلی، ۱۳۹۹: ۴۵). بدین ترتیب هیچ نظام سیاسی بدون داشتن امنیت کارآمد نیست و می‌تواند بقای خود و جامعه را تضمین نماید.

مدیریت درهم‌تندگی نهادی در حوزه امنیت ملی علاوه بر کارآمد بودن منجر به حکمرانی مناسب ملی می‌شود به گونه‌ای که اجزا، روابط و زیرمجموعه نظام تصمیم‌گیری را با یکدیگر هماهنگ می‌نماید. این امر یکی از وظایف نظام سیاسی به منظور تدبیر مناسب امور می‌باشد. تشدید مداخلات سازمانی منجر به ایجاد مجموعه‌ای ناهمگون از اجزای نامنظم که به کشمکش با یکدیگر می‌پردازند، می‌شود. در چنین شرایطی پتانسیل بالایی برای مقاومت سازمان‌یافته از جانب نیروهای غیررسمی در مواجهه با تصمیمات راهبردی به وجود می‌آید. تحمیل هزینه‌های گزاف حکمرانی و مسئولیت‌ناپذیری واحدهای سازمانی در قبول غافل‌گیری‌ها و شکست‌های راهبردی، نظام سیاسی را در مسیر بن‌بست قرار می‌دهد.

## ب) آثار درهم‌تندگی نهادی بر حکمرانی امنیت ملی

### ۱. درهم‌تندگی و افزایش هزینه‌های عمومی تأمین امنیت ملی

هزینه‌های عمومی عبارت است از هزینه‌هایی که دولت یک کشور برای تأمین نیازهای اجتماعی و خواسته‌هایی همچون رفاه عمومی، تأمین اجتماعی و زیرساخت‌ها و... انجام می‌دهد. بیش از نیمی از درآمدهای نفتی به جای ظرفیت‌سازی‌های مولد، صرف هزینه‌های عمومی می‌شود. این هزینه‌ها تنها مربوط به دولت نمی‌شود بلکه به دستگاه حاکمیتی، به معنای اعم کلمه ارتباط پیدا می‌کند (دینی ترکمانی، ۱۳۹۷). چنانچه این هزینه‌ها به رضایت عمومی منجر نشود، نخواهد توانست اعتماد عمومی و اثربخشی لازم را ایجاد نماید. اجرای تصمیمات نظام امنیت ملی در هر کشوری ناگزیر از ایجاد هزینه عمومی است. جریان مسئله به مسائلی در حوزه امنیت ملی دلالت دارد که به طور بالقوه نیازمند توجه هستند. این مسائل باید به گونه‌ای طبیعی و در چارچوب ظرفیت نظام به پاسخ مرتبط برسد و درون ظرفیت نظام سیاسی حل‌وفصل شود. تعدد

نهادهای تصمیم‌گیرنده در زمانی که فشار فوق‌العاده به سیستم وارد می‌شود، ضمن افزایش هزینه‌های تأمین امنیت برای نظام سیاسی، نهادهای پاسخگو را نیز کمیاب کرده و فضای کدر و خاکستری در مدیریت امنیتی به وجود می‌آورد. از سوی دیگر یکی از اهداف اساسی دشمن در اعمال سیاست‌های ضدامنیتی، افزایش هزینه تأمین امنیت و بالطبع کاهش کارآمدی دولت می‌باشد. چنین وضعیتی با توجه به عصر جهانی شدن و افزایش وابستگی دولت‌ها به یکدیگر و به فضاهای جهانی و مشترک، موجب می‌شود تا نهاد مقتدر امنیتی به منظور شناسایی، مقابله و مدیریت حریف وجود نداشته باشد و فضای مناسبی برای تداوم فعالیت‌های حریف فراهم نماید. بر اساس نظریه جوامع و ساختار سیاسی پیچیده که توسط نیکلاس لومان جامعه‌شناس آلمانی در سال ۱۹۹۸ ارائه شد، شکل‌گیری مرکزیت قدرت اجتناب‌ناپذیر است. مرکزیت قدرت وظیفه دارد که تعادل و توازن تغییر‌یابنده را در نهادهای فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور بازتولید کند (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۹). مرکزیت قدرت باید بتواند در مواقع بحرانی با اتخاذ تصمیمات هوشمندانه و تقسیم کار مناسب به مدیریت مسئله‌های امنیت ملی بپردازد؛ بنابراین در جوامع و ساخت‌های سیاسی پیچیده، نخبگان و نهادهای حکومتی در شرایط تغییر و دگرگونی دائمی قرار دارند. در چنین جوامعی حوادث نوظهور امنیتی شکل می‌گیرند. شکل‌گیری هر حادثه‌ای منجر به تغییر سریع در بازیگران، کارکردها، نهادها و توازن قدرت امنیتی می‌شود. چنین وضعیتی، افزایش هزینه‌های عمومی برای نظام سیاسی را به دنبال دارد که باید در ابعاد مادی و معنایی آن را تعقیب نماید.

جدول ۱: هزینه‌های مادی و معنایی درهم‌تنیدگی

هزینه‌های مادی	هزینه‌های معنوی
تخصیص مضاعف بودجه	کاهش سرمایه اجتماعی نظام امنیت ملی نزد جامعه
اتلاف توان نخبگان امنیت ملی در دو حوزه مشابه	کاهش نتایج موفق و اثربخش
کاهش اعتماد تصمیم‌گیران به هشدار نهادهای متعدد	کاهش اقدام هماهنگ و مؤثر در شرایط اضطراری
افزایش ابهام تصمیم‌گیران به جهت تحلیل‌های متناقض و متعدد	درز و نشت اطلاعات
بروز عدم قطعیت‌های فراوان در اقدام و تصمیم‌گیری	افزایش غافل‌گیری و بروز شکست امنیتی
بی‌اعتمادی نهادهای امنیت ملی به یکدیگر	تکثر مسئله‌های تهدید در فضای امنیت ملی
	فقدان نهادهای پاسخگو در نظام امنیت ملی

ساختار سیاسی ایران براساس پیشینه تاریخی و اجتماعی خود دارای نهادها، هنجار و رفتار متمایز شده‌ای از سایر نظام‌های سیاسی است که رویکرد متمرکز و کل‌گرایانه را در مدیریت سیستم برمی‌تابد. در چنین وضعیتی چنانچه قرار باشد واحدهای متعدد اجرایی به یک موضوع مشغول شوند، افزایش هزینه‌های عمومی را به دنبال خواهد داشت که مورد اقبال عمومی قرار نمی‌گیرد.

از منظر سیاست‌گذاری عمومی مفاهیمی مانند دولت در دولت، دستگاه در دستگاه، نهاد در نهاد در حوزه حکمرانی امنیت ملی باید حل و فصل شود. تبیین ویژگی‌های عمومی ساختار امنیتی در ایران بدون توجه به شاخص‌های فرهنگی، نشانه‌های تاریخی و شکل بندی اجتماعی امکان‌پذیر نیست. با این توضیح، نظام حکمرانی امنیت ملی باید با کاهش هزینه‌های عمومی در مدیریت مسئله‌های امنیتی، حداکثرسازی اعتماد عمومی به ساخت امنیت ملی را فراهم نماید. موارد قابل ملاحظه‌ای در تاریخ معاصر ایران پس از انقلاب اسلامی وجود دارد که تصمیمات و وروده‌های چندگانه به مسئله‌های امنیت ملی موجب ایجاد هزینه و کاهش اعتماد عمومی به بازیگران امنیت ملی و نظام سیاسی شده است. برای مثال منازعه برخی نهادهای امنیتی بر سر اهداف مشترک در حوزه امنیت خارجی، سردرگمی و ابهام جامعه و حتی نظام مدیریتی کشور در قوانین مبارزه با پولشویی و تصویب اف‌ای‌تی‌اف یا مدیریت فضای مجازی به دلیل دوانگاری در این فضا موجب افزایش هزینه عمومی و نیز بروز بی‌اعتمادی در جامعه شده است.

از آنجایی که حکمرانی امنیت ملی از مدیریت صلح‌آمیز تغییرات اجتماعی و تنش‌های داخلی و خارجی ناشی می‌شود و توانمندی و ظرفیت کشورها معمولاً محدود است، ضروری است مدیریت هوشمندانه در این حوزه در دستورکار قرار گیرد تا با کمترین مخاطرات، بیشترین بازده توسط نهادهای سازنده امنیت را شاهد باشیم. هزینه‌های عمومی که از این طریق ایجاد می‌شود، ترکیبی از هزینه مادی و معنوی است که ممکن است در کوتاه‌مدت مشاهده نشود اما در درازمدت خساراتی را به بار می‌آورد.

## ۲. درهم‌تنیدگی و بروز بی‌ثباتی سیاسی

یکی دیگر از آثار زیان‌بار درهم‌تنیدگی در حوزه امنیت ملی، بروز بی‌ثباتی سیاسی و کاهش مشروعیت سیاسی در کشور است. بی‌ثباتی سیاسی شامل اعتراضات گسترده، اعتصابات عمومی، تظاهرات‌ها، شورش‌ها، تروریسم، جنگ چریکی، جنگ داخلی و جنگ مرزی است. همچنین شامل آشفتگی به دلیل واکنش دولت به ناآرامی‌ها نیز می‌شود. ناپایداری قدرت سیاسی مستقر، تنزل و جابجایی سریع موقعیت‌ها و مناصب بازیگران سیاسی، دگرگونی‌های پیاپی سیاست‌ها از نشانه‌های بروز بی‌ثباتی سیاسی است. این نشانه‌ها در موقعیتی اتفاق می‌افتد که در آن سازوکارها و شیوه‌های حل کشمکش و منازعات سیاسی از جمله خشونت سیاسی و حصول توافق سیاسی یا کم‌اثر می‌شوند یا کاملاً از کار می‌افتند.

امروزه حکمرانی کارآمد یکی از منابع مشروعیت‌بخش یا حداقل اعتمادآفرین نظام‌های سیاسی است. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز از یک سو به دلیل لزوم توجه به این امر در مبانی و منابع مشروعیت‌بخش خود و از سوی دیگر به دلیل امکان مواجهه مؤثر با مشکلات و مسائل پیش رو در نتیجه افزایش فشارها و تحریم‌های بین‌المللی به صورت مضاعف به آن نیازمند است (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۸: ۱۵۳). از این رو حفظ و ارتقای مشروعیت سیاسی نظام و تقویت اعتماد سیاسی از مهمترین مؤلفه‌های رابطه دولت و مردم است. ضعف بینشی یا شناختی در این حوزه ممکن است به درجات مختلفی در جوامع وجود داشته باشد که به صورت کامل قابل رفع نیست، اما وقتی این ضعف دامن نظام تصمیم‌گیری کشور را می‌گیرد، آثار آن متوجه عرصه حاکمیت در حوزه ثبات سیاسی می‌شود. بنابراین حوزه حکمرانی امنیت ملی نباید دچار

ابهام، سردرگمی و ناتوانی در مقابله با مشکلات شود. مشاهده برخی آسیب‌های به‌وجودآمده در این حوزه مانند تنش‌های اجتماعی دی‌ماه ۱۳۹۶ و آبان ۱۳۹۸ و یا اختلاف نظر مراجع تعیین صلاحیتی در مورد کاندیداهای مجلس و شوراهای شهر و روستا و... حاکی از عدم ارتباط مناسب بین سطوح مدیریتی ملی، استانی و محلی، افزایش تنش و مناقشات میان مجلس و دولت، گسست مراکز تصمیم‌گیری از یکدیگر، مداخلات نهادهای امنیتی در مسائل غیرامنیتی، ضعف ارتباط نظام سیاست‌گذاری با نظام برنامه‌ریزی کشور و اختلاف دستگاه‌های اجرایی در مدیریت این نوع امور می‌باشد. چنین وضعیتی موجب عدم پاسخگویی سریع و انعطاف‌پذیر نظام امنیت ملی می‌شود و به همین نسبت کاهش اعتماد اجتماعی و ضعف ثبات سیاسی را به دنبال دارد.

تولید کالای امنیت، از دیرزمان مهم‌ترین کارویژه و شاید فلسفه وجودی دولت را تشکیل داده است. احساس اینکه انسان‌ها به تنهایی نمی‌توانند تأمین‌کننده امنیت خود باشند و برای حل این مسئله نیاز به تجمع و سازمان بزرگ‌تری دارند، فلسفه اصلی ایجاد دولت بوده است. بنابراین دولت‌ها باید قادر باشند ضمن تأمین امنیت ملی از بروز زمینه‌های بی‌ثباتی سیاسی جلوگیری نمایند. تداخل نهادی با افزایش شکاف میان کارگزاران نظام سیاسی، زمینه بروز بی‌ثباتی سیاسی را افزایش می‌دهد، همچنین افزایش شکاف دولت-دولت را به دنبال دارد و در نهایت به فاصله دولت-ملت می‌انجامد. افزایش درهم‌تندگی منجر به بروز شرایط غیرقابل‌پیش‌بینی و نامعین در درون و بین عناصر نظام سیاسی می‌شود. چنین وضعیتی چالش علیه مقامات سیاسی، رژیم سیاسی و جامعه سیاسی را با رخدادهایی مانند ترور، شورش، اعتصابات، تظاهرات و نافرمانی مدنی رقم می‌زند (ساندرز، ۱۳۸۰: ۱۲۱). در چنین شرایطی مسئولیت‌ناپذیری نهادها افزایش می‌یابد، ضمن اینکه در برخی موارد اجرایی نیز امکان تورم نیروی اجرایی وجود دارد.

### ۳. درهم‌تندگی و افزایش حفره‌های امنیتی

چنانچه درهم‌تندگی مزمن شود، امکان عقلانیت سیاسی و مدیریت هوشمندانه از نظام سیاسی سلب شده و عناصر مدیریت نظام حکمرانی امنیت ملی نخواهند توانست کارکردهای خود را ایفا نمایند. در چنین وضعیتی حفره‌های امنیتی در حوزه اجرا افزایش می‌یابد. حفره‌های امنیتی به آن دسته از موضوعات، مسائل و خلأهای امنیتی گفته می‌شود که هیچ دستگاهی آن را

در دستور کار خود ندارد و دیگران نیز گمان می‌کنند که سایرین به آن می‌پردازند. حکمرانی امنیت ملی باید بتواند نظامات سیاستی و اجرایی در حوزه امنیت ملی بین بازیگران و نهادهای امنیتی را به نحو مناسب مدیریت و به نتیجه مطلوب نظام سیاسی رهنمون نماید. اندیشمندان و مقامات امنیتی از دیرباز در اندیشه تمهیداتی نظری و عملی به منظور مهندسی جامعه‌ای امن با ضریب تهدیدزایی پایین بوده‌اند. از این منظر چنانچه بتوان کالبد و روح جامعه را نسبت به انواع آسیب‌زایی‌ها واکسینه کرد، بروز و ظهور بحران‌های بنیان‌برانداز و پذیرش هزینه‌های گزاف به حداقل خواهد رسید؛ از این رو نظامی که از خاصیت خودترمیمی بیشتری برخوردار باشد، از امنیت بیشتری برخوردار خواهد بود.

بروز حفره‌های امنیتی در جامعه منجر به افزایش تعارض شده و رابطه شهروندان با نظام سیاسی را مبهم می‌کند. کریستوفر مور عوامل مولد چنین تعارض‌هایی را ذیل پنج نوع ساختاری، ارزشی، رابطه‌ای، داده‌ای و منفعتی دسته‌بندی می‌کند (Moor, 2003: 75). وی تلاش دارد با شکستن تعارض و رمزگشایی از آن، آن را ساده‌سازی کرده و عامل‌های مولد را برای شناسایی آسان‌تر هویت تعارض از هم جدا کند. طبق این مدل، تعارض‌های مربوط به ارزش‌ها و تعارض‌های ساختاری معمولاً مربوط به قلمرویی هستند که چانه‌زنی و توافق بر نمی‌دارد و در نتیجه رفع آنها دشوارتر است. تعارض‌های ساختاری با محدودیت‌های زیرساختی مواجه هستند که بازی با آنها سخت است و تعارض‌های ارزشی هم بعضاً با باورها و ایدئولوژی‌های مردم سروکار دارد که عموماً کسی حاضر به مصالحه بر سر آنها نیست.

جدول ۲: عوامل مولد تعارض در جامعه

عامل	مصادقاتها
ساختاری	چگونگی شکل‌گیری موقعیت، محدودیت‌های زمانی، قدرت و اختیار نابرابر، عوامل جغرافیایی و محیطی، کنترل و توزیع نابرابر منابع
ارزشی	چالش‌های تطبیقی، معیارهای متفاوت برای ارزیابی ایده‌ها و رفتارها، اهداف اختصاصی، سبک زندگی متفاوت
ارتباطی	محرك‌های قوی، پنداشت‌های نادرست یا کلیشه‌ها، ارتباطات ضعیف و نادرست، تکرار رفتارهای منفی
منفعتی	منافع ذاتی موجود، منافع فرابندی و رویه‌ای
اطلاعاتی	فقدان اطلاعات و اطلاعات نادرست، تفسیرهای متفاوت از داده‌ها، فرایندهای متفاوت ارزیابی داده‌ها، انحصار داده‌ها به عنوان منبع ایجاد اقتدار

منبع: امید، تابستان ۱۳۹۹ به نقل از مور ۲۰۰۳

بروز و تداوم درهم‌تنیدگی، نظام سیاست‌گذاری امنیت ملی را مختل و در مرحله اجرا نیز کسی مسئولیت آسیب وارده را نمی‌پذیرد. چنین شرایطی ضمن بروز آسیب به حوزه امنیت ملی، بی‌اعتمادی ملی را موجب شده و احساس ناامنی را تشدید می‌کند، ضمن اینکه هیچ دستگاهی مسئولیت آن را نپذیرفته و آن را به دیگری احاله می‌کند. حوادثی مانند اقدامات تروریستی در رژه اهواز در سال ۱۳۹۸، بالارفتن نرخ دلار در سال ۱۳۹۸، سرقت اسناد هسته‌ای در سال ۱۳۹۶، عدم پیش‌بینی سقوط موصل در عراق یا بروز بحران قره‌باغ در سال ۱۳۹۹ در این حوزه قابل بحث هستند. اگرچه در شبکه‌های سیاست‌گذاری، شیوه طراحی سیاست بر اساس تحول نشانه‌های تاریخی و ساختاری انجام می‌گیرد و نهادهای سیاسی مبادرت به پیوند شبکه‌های تصمیمات برای سیاست‌سازی و توزیع قدرت می‌کنند؛ اما هرگونه سیاست‌گذاری بدون توجه به درک نشانه‌های تحول تاریخی و ساختاری کشورها امکان‌پذیر نیست. از این رو آن نوع از درهم‌تنیدگی که شبکه تصمیمات را نادیده گرفته و منجر به بروز تصمیمات بخشی شود، رشد حفره‌های امنیتی را نیز به همراه خواهد داشت.

#### ۴. درهم‌تنیدگی و تأمین خلأ کارکردی نهادهای امنیت ملی

مدافعین درهم‌تنیدگی و موازی‌کاری اعتقاد دارند درهم‌تنیدگی مزایایی هم دارد، به‌ویژه زمانی که با توجه به رویکرد نهادی امکان تکمیل خلأها در حوزه سیاست‌گذاری وجود داشته



باشد. بر این اساس سازمان‌های موازی قادر هستند تا خلأ امنیتی را پوشش داده و اجازه ورود حریف به مرز آسیب‌های نظام را ندهند. از نظر اینان درهم‌تنیدگی حکمرانی امنیت ملی در حوزه‌های تخصصی مختلف انجام می‌شود که جمع شدن همه آنها در زیر یک سقف امکان ندارد، لذا ضرورت حرفه‌ای روش‌های امنیت ملی و کارکردهای مختلف مورد انتظار از امنیت ملی، اقتضا می‌کند که سازمان‌های تخصصی متفاوتی ایجاد شوند (نورمحمدی، ۱۴۰۰: ۸). دلیل دیگر مدافعین درهم‌تنیدگی جلوگیری از تمرکز و استقرار حکمرانی نهاد امنیت ملی در اختیار صرفاً یک نهاد است. از آنجایی که امنیت با قدرت گره خورده است، تمرکز آن در یک نهاد ممکن است منجر به سلطه و برتری غیرقابل موازنه آن نهاد در برابر سایر کنش‌گران در نظام سیاسی شود. نهادهای چندگانه امنیت از بروز سلطه امنیتی جلوگیری می‌کند و به تعدیل جهت‌گیری‌های سیاسی حاکم بر نهاد امنیت ملی می‌پردازد. موافقین درهم‌تنیدگی البته با تکرر بازیگران صرفاً در عرصه اجرا موافق هستند که در تأمین امنیت ملی نهادها و بازیگران مختلف مشارکت داشته باشند و گرنه در عرصه سیاست‌گذاری و حکمرانی باید سیاست واحد اتخاذ شود. البته چنین کارکردی از درهم‌تنیدگی به ندرت اتفاق می‌افتد و واحدهای موازی عمدتاً به دنبال ورود به مسائل ساده و موضوعاتی که قبلاً توسط یک دستگاه حل شده است، هستند. درهم‌تنیدگی موجب مداخله نهادها در حوزه صلاحیتی یکدیگر، مسئولیت‌ناپذیری در زمان پاسخ‌گویی، مصلحت‌اندیشی به جای قانون‌گرایی، گزینش غیرتخصصی در بهره‌گیری از اشخاص در سمت‌ها، بی‌توجهی به ایده‌ها و انتقادات و نیز به هزینه‌های وارده می‌شود.

## نتیجه‌گیری

باری بوزان معتقد است که تنها پس از این که فرد به درک معقولی از ماهیت تهدیدها و آسیب‌پذیری‌ها دست یافت، می‌تواند امنیت ملی را به عنوان یک مسئله سیاسی بشناسد. فقدان امنیت و ناامنی، بازتاب ترکیب‌گونه‌ای از تهدیدها و آسیب‌پذیری‌هاست که متمایز ساختن معنادار آنها از یکدیگر ناممکن می‌نماید (بوزان، ۱۳۷۸: ۱۳۵). بی‌تردید شناخت و تدبیر درهم‌تندگی نیز از این قاعده مستثنی نیست؛ اگرچه مسائل این حوزه به سادگی قابل درک نیز نیست و پس از بروز ماهیت آسیب و به عبارتی لمس آسیب و خطر، آثار درهم‌تندگی مشخص می‌شود اما در نظام توسعه‌یافته امنیت ملی می‌توان قبل از این مرحله، آن را شناسایی و درمان کرد.

مقاله حاضر تلاش نمود با بررسی سه فرضیه سلبی و یک فرضیه ایجابی به طرح موضوع درهم‌تندگی و پیامدهای آن در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران بپردازد. فرضیه اول معتقد به افزایش هزینه‌های عمومی امنیت ملی به دنبال درهم‌تندگی بود. واقعیت این است که دلایل مادی و معنایی ذکرشده در مقاله موید آن است که درهم‌تندگی هزینه تأمین امنیت را بالا می‌برد. تخصیص مضاعف بودجه، کاهش سرمایه اجتماعی نظام امنیت ملی نزد جامعه، اتلاف توان نخبگان امنیت ملی در دو حوزه مشابه، کاهش نتایج موفق و اثربخش در تصمیم و اجرای امنیت ملی، کاهش اعتماد تصمیم‌گیران به هشدار نهادهای چندگانه مرتبط با امنیت ملی، کاهش اقدام هماهنگ و مؤثر در شرایط اضطراری، افزایش ابهام تصمیم‌گیران به جهت تحلیل‌های متناقض و متعدد، درز و نشت اطلاعات، بروز عدم قطعیت‌های فراوان در اقدام و تصمیم‌گیری، افزایش غافل‌گیری و بروز شکست امنیتی، بی‌اعتمادی نهادهای امنیت ملی به یکدیگر و رقیب‌دانستن طرف مقابل، تکرر مسئله‌های تهدید در فضای امنیت ملی و فقدان نهادهای پاسخگو در نظام امنیت ملی بخشی از مسائلی بود که مورد بررسی قرار گرفت. فرضیه دوم نیز قائل به افزایش زمینه‌های بروز بی‌ثباتی سیاسی در نتیجه درهم‌تندگی بود. کاهش مشروعیت سیاسی در کشور تقویت اعتراضات سیاسی - اجتماعی، بروز اعتصابات عمومی، تظاهرات‌ها، شورش‌ها، رشد فعالیت‌های تروریستی در داخل کشور، ورود نسبتاً آسان حریف به مرزهای امنیت ملی، بروز ناآرامی‌های قومی و آسیب‌های مرزی از مهمترین موارد مربوط به بی‌ثباتی سیاسی است که

امکان رشد آن در جامعه وجود دارد. علاوه بر این ناپایداری قدرت سیاسی مستقر، تنزل و جابجایی سریع موقعیت‌ها و مناصب بازیگران سیاسی از دیگر نشانه‌های بروز بی‌ثباتی سیاسی است. این نشانه‌ها در موقعیتی اتفاق می‌افتد که در آن سازوکارها و شیوه‌های حل کشمکش و منازعات سیاسی در طریق مشروع امکان پاسخ‌دهی ندارد و بازیگران از خلأهای به‌وجودآمده بهره می‌برند.

فرضیه سوم به افزایش حفره‌های امنیتی در نتیجه درهم‌تنیدگی قائل بود. بروز حفره‌های امنیتی در جامعه منجر به افزایش تعارض شده و رابطه شهروندان با نظام سیاسی را مبهم می‌کند. وقوع غافل‌گیری‌های متعدد امنیتی که سازمان‌های اطلاعاتی امنیتی حریف علیه نظام جمهوری اسلامی ایران انجام می‌دهند، در منظر افکار عمومی نشان از ضعف سیستم امنیتی است و در نتیجه کاهش سرمایه اجتماعی را به دنبال دارد. ادامه چنین وضعیتی موجب تحریک بیشتر حریف در عملیاتی نمودن اقدامات تهدیدزای بیشتر علیه امنیت ملی کشور می‌شود. روزنه‌های آسیب‌زا، حفره‌های امنیتی، میدان‌های ورود حریف و زمینه‌های رغبت‌زای حریف در داخل کشور باید دائماً رصد و مورد توجه نظام امنیت ملی قرار گیرد تا وقوع تهدید به حداقل کاهش یابد. فرضیه چهارم نیز قائل به ضرورت درهم‌تنیدگی به‌منظور تأمین خلأ کارکردی در فضای امنیت ملی بود. بر این اساس سازمان‌های موازی و درهم‌تنیده قادر هستند خلأ امنیتی را پوشش داده و اجازه ورود حریف به مرز آسیب‌های نظام را ندهند. این فرضیه قائل به تکثر نهادهای بازیگر امنیت ملی است و آن را قوام‌بخش امنیت ملی می‌داند.

آنچه مشخص است شدت درهم‌تنیدگی در حوزه سیاست‌گذاری موجب گم‌شدن دو مقوله اساسی اختیار و مسئولیت در نظام حکمرانی می‌شود. بر اساس قواعد حقوق عمومی، نهادهای اداری بر اساس اختیاراتی که دارند باید پاسخگو باشند اما درهم‌تنیدگی موجب می‌شود تا برخی نهادها آسوده‌خاطر از پاسخگویی، امور را بر اساس سلیقه و شناخت گروهی انجام داده و از زیر بار مسئولیت طفره روند. درهم‌تنیدگی همچنین منجر به تضاد منافع نهادی در عرصه اجرا می‌شود. ناکارآمدی منابع تخصیصی، تضاد منافع میان دستگاه‌ها، هم‌پوشانی بدون تعامل مؤثر بین دستگاه‌ها، افزایش هزینه‌های عمومی، کاهش ثبات سیاسی، فقدان فراگیری و جامعیت امنیت ملی، عدم ارزیابی مناسب از سیاست‌ها، ناهماهنگی میان مقوله‌های مختلف سیاست‌گذاری امنیت

ملی، مسئولیت‌ناپذیری نهادی، تقویت شکل‌گیری نظامات موازی با نظام رسمی، افزایش بی‌کفایتی مدیریتی و فقدان پاسخگویی از دیگر چالش‌هایی است که درهم‌تندگی و موازی‌کاری با آن روبروست.

نظام سیاسی ایران از فرهنگ سیاسی خاصی برخوردار است که بر فضای حکمرانی امنیت ملی نیز تأثیر می‌گذارد. پیچیده‌بودن و تمرکزگرایی از جمله این ویژگی‌ها است که باید در حکمرانی مدنظر قرار گیرد. درهم‌تندگی و تداخل کارکردی در عموم جوامع وجود دارد. سطحی از آن مناسب و مطلوب است اما نباید به افراط کشیده شود. بدین منظور باید با تدقیق قوانین و روشن‌ساختن اختیارات و مسئولیت‌های هر نهاد، توجه به مسائل نوپدید در جامعه و تعیین نهاد مربوطه به لحاظ سیاست‌گذاری، پیوند بین تصمیم و اجرا و وادار نمودن نهادهای فراقانونی به فعالیت در چارچوب قانون و نیز توجه به پیامد اجتماعی و فرهنگی این حوزه، از آثار زیان‌بار آن کاسته شود. از این رو یکی از مهمترین مسائلی که باید توسط نهاد تقنینی کشور انجام شود، روشن نمودن تقسیم کار در حوزه امنیت ملی است که باید متناسب با تقسیم کار، بازیگر آن نیز مشخص و در مقابل قانون پاسخگو باشد. در صورت مشخص نمودن وظایف قانونی هر نهاد، امکان نظارت و ارزیابی نیز فراهم شده و مجاری آسیب‌زای این حوزه نیز مسدود و مدیریت می‌شوند. جمهوری اسلامی ایران با مسائل متعدد، پیچیده و متکثر در فضای امنیت ملی مواجه است. از این رو مدیریت آن نیز باید هوشمند و چندبعدی باشد. شرط اساسی در چنین فضایی روشن شدن تکالیف قانونی هر نهاد و مسئول دانستن آن در برابر قانون است. علاوه بر این تعیین نهاد هماهنگ‌کننده و ناظر دارای اختیار، بازنگری وظایف و مأموریت‌ها، کوچک و چالاک‌شدن ساختارهای اداری و مأموریتی نیز از اهمیت برخوردار است که باید توسط قانونگذار مشخص شود. بازنگری نهادسازی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران بنا بر شرایط نوین فضای امنیت ملی ضرورت دارد.

## منابع

- آیت‌الله خامنه‌ای، بیانات در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۹۷/۰۶/۱۵.
- اسپرینگز، توماس (۱۳۸۲)، *فهم نظریه‌های سیاسی*، ترجمه فرهنگ رجایی، تهران: نشر آگاه.
- الهام، غلامحسین و سیدمصطفی میرمحمدی میدی (بهار و تابستان ۱۳۹۲)، بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، سال چهاردهم، شماره اول (پیاپی ۳۷)، صص ۱۵۷-۱۷۹.
- امیدی، رضا (تابستان ۱۳۹۹)، تعارض نهادی و شکست سیاست‌گذاری، *بررسی مسائل اجتماعی ایران*، دوره یازدهم، شماره اول، صص ۱۰۳-۱۳۳.
- بوزان، باری (۱۳۷۸)، *مردم، دولت‌ها و هراس*، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- پژوهشکده مطالعات راهبردی (۱۳۹۸)، *چگونگی ناکارآمدسازی نظام‌های سیاسی* (گزارش علمی)، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- پیترز، گای (۱۳۸۶)، *نظریه نهادگرایی در علم سیاست*، ترجمه فرشاد مؤمنی و فریبا مؤمنی، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی، فرهنگ و مطالعات اجتماعی.
- خلیلی، رضا (۱۳۹۹)، *کارآمدی نظام سیاسی: مفاهیم و رویکردها*، در کتاب *کارآمدی نظام سیاسی*، ویراسته فرزاد پورسعید، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- دینی ترکمانی، ابراهیم (۱۳۹۷)، افزایش هزینه‌های عمومی (مصاحبه)، سایت تابناک.
- ساندرز، دیوید (۱۳۸۰)، *الگوهای بی‌ثباتی سیاسی*، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- شیبانی، احمد (بهار ۱۳۸۴)، فعالیت‌های موازی اطلاعاتی (دشواری‌ها و ناکارآمدی‌ها)، *پژوهش اطلاعاتی-امنیتی*، سال پنجم، شماره ۱۶، صص ۹۸-۱۲۳.
- صادقی جقه، سعید (۱۳۹۹)، *شفافیت، نظارت و کارآمدی در کتاب کارآمدی نظام سیاسی*، ویراسته فرزاد پورسعید، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- قاضی‌زاده، علیرضا (ب ۱۳۹۹)، *مبانی امنیت ملی*، تهران: مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- قاضی‌زاده، علیرضا، (الف ۱۳۹۹)، غافل‌گیری راهبردی و حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال ۲۳، شماره ۴، مسلسل ۹۰، صص ۱۴۷-۱۷۴.
- قطبی، میلاد و توکل حبیب‌زاده (پاییز ۱۳۹۴)، تحلیل جایگاه نهادهای فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۵، شماره ۳، ۳۴۱-۳۶۱.
- کاظمی، حجت (۱۳۹۲)، *نهادگرایی به عنوان الگویی برای تحلیل سیاسی*، دوفصلنامه پژوهش سیاست نظری، سال سیزدهم، صص ۱-۲۷.
- لیپست، مارتین سیمور (۱۳۷۴)، *مشروعیت و کارآمدی*، ترجمه رضا زبیب، مجله فرهنگ توسعه، شماره ۱۸.

متوسلی، محمود و همکاران (۱۳۸۹)، مروری بر ادبیات اقتصاد نهادی، در کتاب *اقتصاد نهادی: پیشگامان نهادگرایی که علم اقتصاد را متحول کردند*، گردآوری و ترجمه محمود متوسلی، مصطفی سمیعی نسب، محمود مشهدی احمد و علی نیکونسبتی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۵)، *سیاست‌گذاری ساختار قدرت در ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.  
نورمحمدی، مهدی (۱۴۰۰)، *تمرکزگرایی یا تکررگرایی در مدیریت اطلاعاتی: یک مناظره نظری ایرانی (گزارش علمی)*، تهران: پژوهشکده اطلاعات.

هاجسون، جفری (۱۳۸۹)، *رویکرد اقتصاد نهادی و ماهیت نهادها*، در کتاب *اقتصاد نهادی: پیشگامان نهادگرایی که علم اقتصاد را متحول کردند*، گردآوری و ترجمه محمود متوسلی، مصطفی سمیعی نسب، محمود مشهدی احمد و علی نیکونسبتی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

Bernstein, Anya (2019), *Interpenetration of Powers: Channels and Obstacles for Populist Impulses*, *Washington International Law Journal*, Vol 28, No 2, Available at: <https://digitalcommons.law.uw.edu/wilj/vol28/iss2/8>

Chen, Scy & Chris Webster (2012), *Institutional Economics: New Approaches*, Elsevier Ltd  
Eggertsson, Thrainn (1990), *Economic Institutions and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.  
Lane, Jan-Erik, & Svante Ersson (2000), *The New Institutional Politics*, London: Routledge.  
Moore, Christopher (2003), *The mediation process: practical strategies for resolving conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.

