

اختلال در انسجام کارکردی میان نهادهای جامعه؛ از نظریه تا شاخص‌سازی بومی

تقی آزاد ارمکی^۱ * مسعود عالمی نیسی^۲

چکیده

اختلال در انسجام نهادهای جامعه موضوعی است که در مکاتب تکامل‌گرایی، کارکردگرایی و نوسازی - به‌ویژه در مباحث دوران‌گذار - در جامعه‌شناسی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. هدف این مقاله ارائه شاخص مناسب برای انجام مطالعات تجربی کلان جامعه‌شناختی، به‌منظور اندازه‌گیری اختلال در انسجام میان نهادهای جامعه در شرایط معاصر جامعه ایران و ارزیابی اعتبار و روایی آن است. از آنجا که انسجام و تعادل سیستمی در نظریه کارکردگرایان دارای ابهامات مفهومی است، شاخص‌سازی و اندازه‌گیری بر مبنای آن دچار مشکلاتی خواهد شد. از این رو در ابتدای مقاله بر پایه نظریه آنتروپی اجتماعی مفهوم انسجام در جامعه‌شناسی پارسونز مورد نقد قرار گرفته و در نهایت مفهوم اختلال انسجامی به‌جای انسجام انتخاب شده و شاخص‌سازی مناسب برای آن انجام شده است.

واژگان کلیدی: انسجام کارکردی نهادها، آنتروپی اجتماعی، شاخص‌سازی، دولت و مغایرت‌های قانونی.

فصلنامه راهبرد اجتماعی و فرهنگی • سال اول • شماره چهارم • پاییز ۱۳۹۱ • صص ۳۸-۷

تاریخ دریافت مقاله: ۹۰/۱۰/۸ تاریخ پذیرش مقاله: ۹۰/۱۲/۱۰

۱. استاد گروه جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران (tazad@ut.ac.ir).
۲. استادیار گروه برنامه‌ریزی اجتماعی و توسعه منطقه‌ای دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی، نویسنده مسئول (masood_alami@yahoo.com).

مقدمه

موضوع اختلال در انسجام میان نهادهای جامعه یکی از قدیمی‌ترین موضوعات جامعه‌شناختی است که از دوره دورکیم و اسپنسر مطرح شده و تا کنون ادامه دارد. آنچه این موضوع را در دوره معاصر برجسته می‌سازد، تجربه نوسازی در کشورهایی است که قصد دارند فرایند توسعه را در دوره‌ای کوتاه طی کنند. تجربه مشترک این کشورها از جمله ایران، آن است که در برخی دوره‌های زمانی به دلیل توجه صرف به اقتصاد و تحولات سریع اقتصادی، جامعه وارد فرایند توسعه نامتوازن و شتابان شده و اختلال در انسجام و هماهنگی میان نهادهای اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی رخ می‌دهد. با وجود این، موضوع انسجام میان نهادها و چگونگی تأثیر برنامه‌های توسعه و دیگر سیاست‌ها بر آن، در حد کلیات و نظریه باقی مانده و قدم در ساحت اندازه‌گیری نگذاشته است. از این رو این مقاله سعی دارد تا حداقل برای شرایط معاصر (سه دهه اخیر) شاخص مناسبی برای اندازه‌گیری میزان اختلال در انسجام میان نهادها یا به عبارت دیگر درجه عدم هماهنگی کارکردی میان نهادها ارائه کند. تأکید این نکته ضروری است که هدف این مقاله ارائه شاخصی مناسب برای دوره معاصر است و ادعای ارائه شاخصی را که در همه دوره‌های تاریخی مفید باشد، ندارد. بدین منظور پس از مرور نظریه‌های اختلال در انسجام نهادی و ارائه تعریف مفهومی، شاخص مناسبی برای اندازه‌گیری آن در جامعه ایرانی ارائه می‌شود.

۱. نظریه‌های اختلال در انسجام نهادها

دورکیم در کتاب «درباره تقسیم کار اجتماعی» دو مسیر نظری را دنبال می‌کند. در مسیر اول که عمده کتاب را به آن اختصاص می‌دهد، جامعه از انسجام مکانیکی مبتنی بر وجدان عمومی رها شده و هنوز انسجام ارگانیکی مبتنی بر تقسیم کار شکل نگرفته است.

همبستگی اجتماعی در این دوره تعلیق کاهش می‌یابد. در مسیر دوم که فصل کوچکی در انتهای کتاب به آن اختصاص پیدا کرده، انسجام ارگانیکی تثبیت شده است و جامعه از دوره تعلیق عبور کرده، اما شکل‌های بیمارگونی از تقسیم کار بر جامعه حاکم شده است. یکی از صور بیمارگون، تقسیم کار نابسامان است (دورکیم، ۱۳۶۹). در تقسیم کار نابسامان، نقش‌ها با یکدیگر هماهنگ نیستند. تقسیم کار رخ داده اما موجب همبستگی اجتماعی نمی‌شود. به دو دلیل علی‌رغم وجود تقسیم کار، همبستگی به وجود نمی‌آید: ۱. مقررات لازم برای هماهنگی بخش‌های مختلف جامعه وجود ندارد و ۲. اگر هم این مقررات وجود داشته باشد، تناسبی با درجه تقسیم کار ندارد (همان: ۳۸۹).

اما تقسیم کار نابسامان چرا به وجود می‌آید؟ از نظر دورکیم، تغییرات وارد شده بر جامعه اگر آنقدر سریع باشد که جامعه نتواند خود را با آن سازگار نماید، موجب تقسیم کار نابسامان می‌شود، مانند ارگانیسمی که اجزای آن فرصت کافی برای تعامل و برقراری نظم جدید را ندارند (همان: ۳۹۲). بنابراین از نظر دورکیم در حالتی که انسجام ارگانیکی در یک جامعه تثبیت شده و تقسیم کار به‌عنوان عامل همبستگی عمل می‌کند، ممکن است در اثر تغییرات سریع اعمال شده بر جامعه، تقسیم کار نابسامان رخ داده و تقسیم کار دیگر موجب همبستگی نشود و همبستگی اجتماعی کاهش پیدا کند.

پارسونز دیدگاه دورکیم در مورد صور بیمارگونه تقسیم کار را بسط می‌دهد و نشان می‌دهد که تقسیم کار نابسامان ممکن است در کدام مرحله تکاملی جامعه روی دهد. در نظریه تکاملی، پارسونز معتقد است که برای رشد تکاملی جوامع محلی وجود دارد. این مراحل حرکت چرخشی و به ترتیب میان چهار بخش نظام آجیل (AGIL) یعنی سازگاری، دستیابی به اهداف، یکپارچگی و نگاهداشت الگوها است؛ بدین معنی در هر مرحله یکی از کارکردهای فوق در جامعه پررنگ می‌شود و به‌عنوان هدف اصلی جامعه مطرح می‌شود. در مرحله سازگاری با محیط، سازماندهی جامعه به سمت تمایز اجتماعی و تقسیم کار بالاتر برای بهره‌گیری بیشتر از منابع حرکت می‌کند و موضوعات اقتصادی اولویت اول شده و دیگر کارکردها به حاشیه می‌روند. در این حالت، انسجام و هماهنگی میان بخش‌های مختلف به‌عنوان یک مسئله در جامعه به وجود می‌آید. بنابراین پارسونز همه مراحل تکامل و توسعه جوامع را آستن اختلال در روابط میان فردی نمی‌بیند، بلکه هنگامی که جامعه می‌خواهد با تغییرات محیطی خویش سازگاری یابد، این مسائل به وجود می‌آیند.

اسم‌سلسر مفهوم تمایز ساختاری و پیامدهای آن در نظریات دور کیم و پارسونز را از حالت نظری صرف بیرون آورده و آن را برای مطالعه نوسازی در کشورهای جهان سوم به کار گرفته است. از نظر وی، نوسازی عموماً مشتمل بر تمایز ساختاری است؛ چراکه در این فرایند، ساختار پیچیده‌ای که کارکردهای چندگانه‌ای را بر عهده دارد، به ساختارهای تخصصی متعددی تقسیم می‌شود که هر یک تنها انجام وظیفه خاص را بر عهده دارند. اسم‌سلسر بحث می‌کند که گرچه انفکاک ساختاری ظرفیت کارکردی نهادها را بالا می‌برد، اما مسئله دیگری به نام ادغام و هم‌سازی پیش می‌آورد که عبارت است از همان تطبیق و هماهنگ‌سازی فعالیت نهادهای مختلف جدید (سو، ۱۳۸۰: ۴۰-۴۳).

پرایدمور در مقاله خود با عنوان «تحلیل سری‌های زمانی نظریه نابسامانی اجتماعی دور کیم: مورد پژوهی فدراسیون روسیه» نظریه دور کیم را برای بررسی تأثیرات حرکت سریع از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد سرمایه‌داری بر افزایش جرایم پس از فروپاشی شوروی به کار می‌برد. وی ابتدا به وجود آمدن صور نابهنجار تقسیم کار دور کیم را مورد تفسیر مجدد قرار داده و می‌گوید: منظور از تقسیم کار آنومیک، عدم تعادل میان بخش ساختاری و اقتصادی با بخش فرهنگی است. منظور این است که تغییرات سریع در بخش اقتصادی یا سیاسی باعث می‌شود که بخش فرهنگی در تطبیق خود با بخش اقتصادی یا سیاسی عقب بماند و ارزش‌ها و هنجارهای لازم در جامعه به وجود نیایند. در ادامه، پرایدمور به تشریح وضعیت روسیه پس از فروپاشی می‌پردازد و می‌گوید: با فروپاشی روسیه اولاً سیستم تأمین اقتصادی که در آن آسودگی اقتصادی برای مردم میسر بود؛ بیکاری کم بود، کنترل قیمت‌ها توسط دولت صورت می‌گرفت، خدمات بهداشتی و فرصت‌های آموزشی همگانی فراهم بود و... فروپاشید و فقر در جامعه گسترش یافت. از سوی دیگر ارزش‌های جمع‌گرایانه و اهمیت خانواده که افراد می‌توانستند بر دیگران تکیه کنند، به سمت ارزش‌های غربی فردگرایانه و تأکید بر انباشت ثروت فردی حرکت کرد و افراد دیگر قادر به تکیه بر یکدیگر نبودند. ارزش‌ها و آرزوهای مادی گرایانه ناشی از فرهنگ غربی به فرهنگ روسی اضافه شد. نهادهای اجتماعی تحت تأثیر این فروپاشی اقتصادی قرار گرفته و افراد بیش از پیش در به دست آوردن معاش خویش تنها ماندند و حتی به رقابت با دیگرانی که قبلاً بر آنها تکیه می‌کردند کشانده شدند. این شرایط در مجموع به معنای عدم سازگاری و تناسب میان بخش اقتصادی و اجتماعی که همان تقسیم

کار آنومیک دور کیم می شود (Pridemore et al., 2007).

چائو متفکری چینی است که دوران گذار پس از اصلاحات اقتصادی اوایل دهه ۱۹۸۰ در چین را باعث افزایش جرائم در این کشور می‌داند. وی در مقاله «نظریه آنومی و جرم در چین در حال گذار»، با پایه قرار دادن نظریه تقسیم کار نابسامان دور کیم، می‌گوید: مقامات حزب کمونیست چین برای تحقق اهداف ایدئولوژیک کمونیستی خود از ابزارهای اقتصادی بازار آزاد و سرمایه‌داری استفاده می‌کنند تا بگویند که کمونیسم چنین نتایجی دارد و چنین رفاهی را ایجاد می‌کند. در حالی که وقتی اقتصاد بازار آزاد وارد می‌شود، عدم تعانس میان سطح سیاسی مبتنی بر کمونیسم، تک حزبی و اقتدارگرایانه با اقتصاد بازار آزاد به وجود می‌آید که خود این عدم تعانس موجب افزایش جرم در کشور چین شده است.

دوره‌ای که جامعه دچار تقسیم کار نابسامان می‌شود، به دوره گذار مشهور است. به طور کلی تکامل گرایان و کارکردگرایان دوره‌ای را برای جامعه در نظر می‌گیرند که انسجام جامعه به هم می‌خورد. در واقع فرض بر این است که جامعه در حالت بهنجار و عادی حالت انسجام دارد، مگر اینکه حالت عدم انسجام به وجود آید که حالتی استثنایی و عرضی است و به عنوان دوره گذار شناخته می‌شود. مفهوم تعادل در نظریه سیستمی پارسونز بسیار برجسته شد که دوره گذار به معنای حالتی است که جامعه از حالت تعادل سیستمی قبلی کنده شده و هنوز به حالت تعادلی بعدی نرسیده است. همه نظریه‌پردازان ذکر شده در سطور قبلی، به دوره گذار معتقدند. هرچند کسانی مانند اسملسر دوره گذار از سنت به مدرنیته را مطرح می‌کنند، اما کسانی چون پرایدمور و چائو گذار از یک حالت مدرن به حالت دیگر را مطرح می‌کنند. در واقع حتی دور کیم با وجود آنکه به صراحت صحبتی از دوره گذار نمی‌کند، اما برای تقسیم کار حالت سالم و بیمار در نظر می‌گیرد و حالتی که جامعه در تقسیم کار نابسامان قرار دارد را بیمارگون توصیف می‌کند. در نتیجه دور کیم با عینک منطق دو دویی، تقسیم کار را یا بسامان می‌داند یا نابسامان و نابسامانی دوره‌ای دارد که تمام می‌شود که نام دیگر آن دوره گذار است. بیلی پس از بررسی نظریه‌های گذشته، مفهوم دوران گذار را به چالش می‌کشد. در ادامه نظریه وی را مرور می‌کنیم.

نظریه آنتروپی اجتماعی: یکی از نقدهای جدی به نظریه‌های گذار آن است که مسیر

1. Social entropy theory

تکامل جوامع را مجموعه‌ای از نقاط حالت‌های تعادل می‌بینند، که در میان آنها وضعیت جامعه در حالت گذار، موقتی و بینابینی بوده و اصالت ندارد. این نقاط تعادل اساساً مفهوم مبهمی هستند که واقعاً در چه زمانی جامعه از تعادل برخوردار است. همین موضوع مفهوم دوران گذار را به چالش کشیده است که چه زمانی واقعاً یک جامعه در حالت گذار به سر می‌برد یا در حالت تعادل پویا به سر می‌برد. بنابراین مفهوم تعادل از یک سو مفهومی مبهم و سلیقه‌ای بوده و از سوی دیگر مفهوم تعادل صفر و یکی است، یک جامعه یا در حال تعادل هست یا نیست. نقد مهم دیگر به مفهوم تعادل آن است که برای سیستم‌های بسته کاربرد دارد، در حالی که جامعه یک سیستم باز است (Baily, 1983).

بیلی به جای مفهوم مبهم و صفر و یکی تعادل، مفهوم فازی «آنتروپی اجتماعی» را مطرح می‌کند. وی معتقد است: میزان آنتروپی در جوامع بالا و پایین می‌رود. هر گاه آنتروپی پایین باشد، به معنای نظم و انسجام در جامعه است و هر گاه آنتروپی بالا رود، بی‌نظمی و آشفتگی در جامعه حاکم خواهد بود. در واقع آنتروپی درجات گوناگون دارد و این گونه نیست که گفته شود آنتروپی هست یا نیست. بنابراین با استفاده از مفهوم آنتروپی، حالت‌های مجزای تعادل و گذار نداریم، بلکه تنها فاکتور بی‌نظمی است که بالا و پایین می‌رود و درجات گوناگون دارد (Ibid).

آنتروپی مفهومی است که از علم شیمی وام گرفته شده است. اگر مفهوم آنتروپی را برای جامعه به کار ببریم، هر فرد به عنوان ملکول جامعه دارای ویژگی‌های متعددی است و محدود به چند ویژگی مانند سرعت و مختصات و... در سیستم ملکولی نمی‌شود. اگر جامعه را به لحاظ ثروت به طبقات گوناگون تقسیم کنیم، هر فرد به یکی از این طبقات تعلق دارد. همین طور یک فرد یکی از سطوح آموزشی، سطوح قدرت و... تعلق دارد. لذا هر فرد مجموعه‌ای از ویژگی‌های اقتصادی، آموزشی، اجتماعی و... را دارا است. هر فردی با یک احتمال در هر یک از دسته‌های ثروت، قدرت، آموزش و... قرار می‌گیرد. اگر برای همه افراد با صد درصد احتمال کاملاً معین باشد که در کدام دسته قرار می‌گیرند، حالتی معین از کل حالت‌های ممکن برای سیستم جامعه دارای احتمال صد درصد بوده و آنتروپی صفر خواهد بود. اما اگر حالت‌های گوناگون توزیع ثروت، قدرت و... در جامعه دارای احتمال یکسان باشند، یعنی یک فرد معین با احتمال یکسان ممکن است مقام بالا داشته باشد یا که زیر دست باشد، به عنوان مثال یک فرد بی‌سواد در چنین جامعه‌ای (که البته

جامعه‌ای فرضی است) کاملاً ممکن است که به مقامی عالی دست پیدا کند، کما اینکه ممکن است به او مشاغل سطح پایین بدهند (Baily, 1990).

بیلی متغیرهایی را که می‌توانند به رفتارهای جامعه نظم بدهند و آنتروپی جامعه را کاهش بدهند مشخص کرده است. این متغیرها در واقع احتمال یکی از حالت‌های سیستم جامعه را بالا می‌برند. او شش متغیر را برمی‌شمارد که آنتروپی جامعه را کاهش می‌دهند و به رفتارهای هر جامعه معین شکل و رنگ و بوی خاص می‌دهد و به عبارتی نظم معینی می‌بخشد (Ibid):

۱. فضا (S): به معنی فضای جغرافیایی و طبیعی و منابع و...، ۲. جمعیت (P)، ۳. سطح زندگی (L) که با میزان منابع کل در دسترس جامعه مانند طلا، میزان کل انرژی که جامعه مصرف می‌کند و... عملیاتی می‌شود، ۴. فناوری (T)، سطح استفاده از منابع در اختیار را بالا می‌برد، ۵. سازماندهی (O): از نظر بیلی مجموع تعداد کل جایگاه‌ها^۱ است و از جایگاه (که بر عدم استفاده از اصطلاح نقش^۲ اصرار دارد) مقصود خاصی دارد؛ جایگاه فعالیتی است که به‌طور هنجاری تنظیم شده است، اعم از نقش‌های شغلی و اجتماعی و... و ۶. اطلاعات (I)^۳. این شش متغیر که با سرواژه PILOTS بیان می‌شوند، از سوی بیلی به‌عنوان متغیرهای کلانی معرفی می‌شوند که حالت سیستم جامعه را با آنها می‌توان تعیین کرد. این متغیرها بر چگونگی رفتار افراد جامعه و نظم و بی‌نظمی آن و در نتیجه آنتروپی کل جامعه تأثیر دارند و آنتروپی جامعه را با استفاده از این شش متغیر می‌توان اندازه‌گیری کرد.

بنابراین در نظریه بیلی، اساس بر آشفتگی است؛ جامعه به‌طور طبیعی همانند ملکول‌های ماده میل به آنتروپی دارند و نه میل به نظم و تعادل و این متغیرهای شش‌گانه هستند که این آنتروپی را کاهش می‌دهند. در حالی که در نظریه دورکیم و به‌طور کلی کارکردگرایان، اصالت با تعادل است و تقسیم کار نابسامان یکی از صور پیمارگون است که همبستگی و تعادل در جامعه کاهش می‌یابد. بیلی می‌گوید: تقسیم کار آشفتگی را

1. Spatial Aria
2. Population
3. Level of Living
4. Technology
5. Organization
6. Position
7. Role
8. Information

کاهش می‌دهد که می‌تواند درجاتی داشته باشد و موضوع صفر و یکی نیست. با نظریه آنتروپی اجتماعی، مفهوم مبهم و نه چندان منطبق با واقع تعادل را رها کرده و از مفهوم آنتروپی استفاده می‌کنیم و به جای انسجام میان نهادها از درجه عدم انسجام کار کردی میان نهادها سخن می‌گوییم. بدین ترتیب همواره در جامعه درجه‌ای از عدم انسجام میان نهادها وجود دارد، اما دارای نوسان است و کم و زیاد می‌شود. از این رو دیگر دوره معینی به نام دوره‌گذار که در آن، میان نهادها اصلاً انسجام وجود ندارد، نخواهیم داشت و به همین ترتیب، دوره‌ای به نام تعادل که انسجام کامل میان نهادها وجود داشته باشد نیز وجود ندارد.

استدلال ما مبنی بر اینکه ناهماهنگی میان نهادها نوعی آنتروپی است، این است که ناهماهنگی میان نهادها، همان آنتروپی مشروط بین متغیرهای شش گانه است. ناهماهنگی میان نهادهای مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و... در واقع عدم همبستگی میان آنتروپی در اطلاعات، ثروت و... غیره است، زیرا اگر نهادهای متغیرهای گوناگون شش گانه با هم هماهنگ باشند، جایگاه افراد در هر یک از متغیرها با یکدیگر وابستگی داشته و در نتیجه آنتروپی مشروط پایین است. در مقابل، اگر آنتروپی مشروط پایین باشد، نشان‌دهنده آن است که نهادهای هر یک از این متغیرهای شش گانه با یکدیگر هماهنگی دارند. بنابراین می‌توان گفت: مسئله ناهماهنگی میان نهادها به زبان آنتروپی، یعنی آنتروپی مشروط. نکته‌ای که ممکن است موجب اشتباه شود، آن است که ناهماهنگی میان نهادها را آنتروپی سازماندهی پنداشت. در حالی که آنتروپی سازماندهی به کلی چیزی متفاوت از مسئله هماهنگی میان نهادهاست و سازماندهی در نظریه بیلی تنها به معنای مجموع نقش‌های موجود در یک جامعه است.

با این توضیحات متغیر هدف ناهماهنگی میان نهادهای جامعه به‌عنوان شاخصی از آنتروپی است که مورد اندازه‌گیری قرار می‌گیرد و هدف قسمت بعدی ارائه شاخصی مناسب برای این مفهوم است.

۱. آنتروپی مشروط آنتروپی متغیر Y است، در صورتی که آنتروپی متغیر X معلوم باشد:

$$H(Y|X) = - \sum_{j=1}^L p_{ji} \ln p_{ji}$$

۲. شاخص سازی

هدف این مقاله، ارائه شاخصی مناسب جهت سنجش اختلال در انسجام نهادی کل جامعه در مقطع معاصر است. به دلیل آنکه نظام سیاسی در مقطع سه دهه اخیر فضای غالب جامعه را فراگرفته و دولت بر سایر نهادها تقدم یافته، می توان ادعا کرد که بررسی انسجام میان نهادهای حکومت، نمونه خوبی از کل جامعه و قابل تعمیم به آن است. به طوری که با سنجش انسجام میان نهادهای حکومت، انسجام و هماهنگی میان نهادهای جامعه نیز سنجیده شده است.

۲-۱. انسجام در حکومت، آئینه انسجام جامعه در ایران؛ دلایل و چرایی

برای اثبات این ادعا که نظام سیاسی اکثر جامعه را فراگرفته است، بر اساس نظر پارسونز نهادهای جامعه را به لحاظ کارکردی به چهار دسته (نهادهای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی) تقسیم کرده و میزان حضور حکومت و حکومتی بودن و یا بالعکس غیردولتی بودن آنها را مورد بررسی قرار می دهیم:

۲-۱-۱. نهادهای سیاسی

مقصود از غیردولتی بودن نهادهای سیاسی این است که تا چه اندازه در یک جامعه نهادهایی مردمی و غیردولتی وجود دارند که نماینده منافع بخشی از مردم بوده و می توانند در تصمیمات حکومت و به تبع سرنوشت خود تأثیرگذار باشند، مانند اتحادیه‌ها، سازمان‌های غیردولتی و... در این زمینه پیمایش جهانی آزادی از سال ۱۹۷۳ تا کنون کلیه کشورهای جهان را بر اساس میزان آزادی رتبه‌بندی کرده است. در این پیمایش مفهوم آزادی از طریق اندازه‌گیری دو مفهوم «حقوق سیاسی» و «آزادی‌های مدنی» مورد سنجش

۱. شاخص اندازه‌گیری انسجام می‌تواند شاخص اندازه‌گیری اختلال در انسجام یا عدم انسجام نیز باشد. به عبارت دیگر، تفاوت نظریه آنتروپی با کارکردگرایان در خصوص مبنا قرار دادن انسجام یا اختلال انسجامی به موضوع اندازه‌گیری سرایت نمی‌کند، زیرا درجه‌بندی به‌طور ضمنی در اندازه‌گیری متغیرها دیده شده است؛ بدین معنی که اگر انسجام سنجیده شود گویی عدم انسجام سنجیده شده و بالعکس. به عنوان مثال اگر نمره شاخص انسجام یک جامعه از ۱۰۰، ۲۰ باشد، نمره عدم انسجام ۸۰ خواهد بود. بنابراین هر شاخصی که درجه و میزان انسجام را بسنجد، درجه و میزان عدم انسجام را نیز می‌سنجد. بر همین مبنا در مرور شاخص‌های موجود، شاخص‌های انسجام را نیز برشمرده‌ایم. به همین دلیل در مرحله شاخص‌سازی دو مفهوم انسجام یا اختلال انسجامی را به جای همدیگر به کار می‌بریم، اما در نهایت هدف مقاله سنجش درجه اختلال انسجام میان نهادها است.

قرار می‌گیرد. میزان مردمی بودن نهادهای سیاسی از طریق مفهوم حقوق سیاسی در این پیمایش اندازه‌گیری می‌شود. نمره هر یک از کشورها در حقوق سیاسی یکی از اعداد یک تا هفت است. رتبه ایران از سال ۱۹۷۳ تا کنون همواره بین پنج و شش در تغییر بوده و در سال ۲۰۰۹ به عدد شش رسیده که به معنی آن است که نهادهای سیاسی ماهیت غیردولتی نداشته است.^۱

۲-۱-۲. نهادهای اقتصادی

در سال ۱۳۸۵ بانک مرکزی طی گزارشی به بررسی اندازه دولت در اقتصاد ایران طی سه دهه گذشته پرداخت. یکی از شاخص‌های سهم دولت در اقتصاد با نسبت بودجه کل کشور به GDP سنجیده می‌شود.

جدول ۱. مقایسه سهم دولت در اقتصاد ایران در دوره‌های مختلف

سال	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	دوره انقلاب و جنگ	دوره رونق درآمدهای نفتی	
۱۳۸۴	۱۳۷۹-۸۳	۱۳۷۳-۷۸	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۵۸-۶۷	۱۳۵۲-۵۷	
۸۹/۵	۷۱/۹	۵۹/۷	۴۲/۷	۴۲/۵	۶۷/۲	منابع بودجه کل کشور به GDP

با وجود آنکه در دوره رکود اقتصادی انقلاب و جنگ نسبت بودجه به GDP کاهش چشمگیری داشته است، در مجموع در دوره‌های مختلف سهم دولت از اقتصاد رقم قابل توجهی بوده است که در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال‌های قبل به اوج خود می‌رسد (بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵). همچنین شاخص آزادی اقتصادی ایران که توسط بنیاد هریتیج برای ۱۳۵ کشور دنیا در فاصله سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۶ اندازه‌گیری شده نیز این موضوع را تأیید می‌کند. جدول فوق نشان می‌دهد که این شاخص در این دوره زمانی برای ایران در غالب سال‌ها نزدیک به پنج بوده که تسلط کامل دولت را نشان می‌دهد.

1. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>

جدول ۲. شاخص آزادی اقتصادی ایران (۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶)

سال	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
شاخص کل آزادی اقتصادی ایران	۴/۷۹	۴/۸۰	۴/۷۱	۴/۵۱	۴/۶۹	۴/۸۴	۴/۶۳	۴/۳۰	۴/۳۱	۴/۲۱	۴/۵۱

شاخص آزادی اقتصادی عددی صحیح بین عدد یک و پنج است

۳-۱-۲. نهادهای فرهنگی

مهم‌ترین نهادهای فرهنگی کشور که سیاست‌گذار نبوده و قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را دارا هستند، شامل کانال‌های تلویزیونی و رادیویی، مدارس، دانشگاه‌ها، حوزه علمیه و مساجد هستند. حال این سؤال مطرح است که حضور دولت در هر یک از این نهادها به چه میزان است.

الف) کانال‌های تلویزیونی و رادیویی: بر اساس ماده ۱ اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، «سازمان به موجب قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران سازمانی است مستقل و زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه کشور که برطبق قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی، قانون خط مشی و مفاد این اساسنامه اداره می‌شود»^۱. همچنین از لحاظ حقوقی، حکومتی است. در مورد امکان تأسیس کانال‌های خصوصی، ماده ۷ این اساسنامه می‌گوید: «تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور در انحصار این سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام به تأسیس یا بهره‌برداری از چنین رسانه‌هایی کنند، از ادامه کار آنان جلوگیری به عمل آمده و تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت»^۲. به همین دلیل هم‌اکنون کانال تلویزیونی یا رادیویی خصوصی در کشور فعالیت نمی‌کند.

ب) مدارس: بر اساس آمار رسمی دفتر آمار، برنامه‌ریزی و بودجه وزارت آموزش و پرورش، میانگین نسبت دانش‌آموزانی که در مدارس غیردولتی تحصیل می‌کنند به کل دانش‌آموزان، میان سه مقطع ابتدایی، راهنمایی و متوسطه، در سال تحصیلی ۸۶-۱۳۸۵، ۷ درصد است. بنابراین به‌طور میانگین ۸۳ درصد دانش‌آموزان کشور ما در مدارس دولتی تحصیل می‌کنند.

1. <http://tarh.majlis.ir/?ShowRule&Rid=87CA622E-83B7-433B-8A97-C692A0DABB72>

2. Ibid.

ج) دانشگاه‌ها: بر اساس سالنامه آماری سال ۱۳۸۶ تعداد کل دانشجویان دانشگاه‌های کشور در سال تحصیلی ۸۷-۱۳۸۶، ۳۳۹۱۸۵۲ نفر بود. از این تعداد ۱۹۴۹۸۷۹ نفر (۵۷ درصد) به دانشگاه‌های دولتی و ۱۴۴۱۹۷۳ نفر (۴۳ درصد) به دانشگاه‌های غیردولتی (دانشگاه آزاد اسلامی و غیرانتفاعی) اختصاص دارد. نسبت دانشجویان دانشگاه‌های غیردولتی پیش از این کمتر بوده است، به‌ویژه پیش از تأسیس دانشگاه آزاد کلیه دانشگاه‌های کشور دولتی بوده‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۶).

د) حوزه‌های علمیه: در پی رهنمودهای مقام معظم رهبری در سخنرانی تاریخ ۷۰/۱۰/۳۰ درباره مسائل حوزه و مدیریت آن در نشست با اساتید و فضلا در شهر قم، مدیریت حوزه در سال ۱۳۷۱ با نظامی جدید روی کار آمد؛ بدین صورت که بخشی از آن تحت عنوان «شورای عالی حوزه علمیه» وظیفه تعیین اهداف، خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی حوزه را برعهده گرفت و بخشی دیگر نیز به‌عنوان «مدیریت حوزه»^۲ عهده‌دار اجرای سیاست‌های اتخاذ شده از سوی شورای عالی شد.^۳ بر اساس ماده ۶ اساسنامه شورا «نصب و عزل اعضای شورای عالی، به پیشنهاد جامعه محترم مدرسین، و تصویب مقام معظم رهبری و مرجع یا مراجع عظام حوزه علمیه قم انجام می‌شود»^۴.

حوزه‌های علمیه یکی از نهادهایی است که به‌طور سنتی بر پایه منابع مردمی اداره می‌شود و مقلدان هر یک از مراجع، وجوهات شرعی خود را به وی می‌دهند و وی از جانب آنها اختیار دارد که از آنها برای اداره امور طلاب و اساتید حوزه استفاده کند. اما در کنار منابع مردمی، به تدریج کمک و بودجه دولتی نیز به منابع مالی آن اضافه شد. جدول ۳ روند تغییرات مبالغ تخصیص یافته در ردیف کمک یا بودجه مربوط به حوزه علمیه در قانون بودجه سالیانه از سال ۱۳۵۹ تا ۱۳۸۷ را نشان می‌دهد.^۵

1. <http://amar.sci.org.ir/PlanList.aspx>.

۲. بر اساس ماده ۲ اساسنامه شورای عالی حوزه علمیه مصوب اول آذر ماه ۱۳۷۴، «شورای عالی حوزه علمیه قم»، تشکلی از علما و خبرگان اسلامی است که عهده‌دار سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان در بخش‌های مختلف آموزشی، اخلاقی، تبلیغی، اجتماعی و معیشتی حوزه علمیه قم و سایر حوزه‌هایی است که از امکانات و خدمات حوزه علمیه قم استفاده می‌کنند.

3. <http://www.hawzah.net/fa/MagArt.html?MagazineArticleID=27328&ParentID=77880>.

۴. همچنین تبصره ۲ ذیل همین ماده می‌گوید: «قبول استعفای اعضای شورای عالی، منوط به پذیرش مقام معظم رهبری و مرجع یا مراجع عظام است». در تبصره ۳ همین ماده آمده است: «مرجع یا مراجع مذکور در این ماده، علاوه بر اشتهار، باید مؤید نظام جمهوری اسلامی و ولی فقیه باشند و تشخیص این دو شرط، با جامعه مدرسین است».

۵. قوانین بودجه کل کشور در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۸۷

جدول مذکور نشان می‌دهد که از سال ۱۳۷۱ بودجه کل ردیف‌های حوزه‌های علمی^۱ به‌طور قابل توجهی افزایش پیدا می‌کند و از رقم ۶۵۰ میلیون ریال در سال ۱۳۷۰ به ۱۵۰۰ میلیون ریال در سال ۱۳۷۱ و در سال بعد به رقم ۳۰۰۰ میلیون ریال می‌رسد. این رشد جهشی سالانه در سال‌های بعد نیز تکرار می‌شود (نگاه کنید به ضریب رشد سالانه بودجه حوزه علمی در جدول ۳). از سوی دیگر مقایسه میان ضریب رشد سالانه بودجه حوزه‌های علمی با دانشگاه تهران به‌عنوان نهاد آموزشی کاملاً دولتی نشان می‌دهد که نسبت رشد در اکثر سال‌ها در حوزه‌های علمی بیشتر بوده است.

تحلیل فوق تنها در مورد روند افزایش قابل توجه سهم دولت در هزینه‌های حوزه‌های علمی است. اما در مورد وضعیت کنونی حوزه‌ها نسبت سهم دولت به وجوه مردمی هنگامی می‌توان به دقت سخن گفت که درباره میزان وجوه شرعی مورد مصرف در حوزه‌های علمی اطلاعات وجود داشته باشد که متأسفانه نیست. اما می‌توان با توجه به میزان شهریه طلاب آن را حدت زد. هم اکنون هر طلبه بین صد هزار تا دویست هزار تومان شهریه دریافت می‌کند. اگر متوسط را (بر حسب سخنان افراد مطلع) ۱۴۰۰۰۰ تومان در نظر بگیریم و فرض نماییم که این شهریه تماماً از سهم امام مربوط به خمس اموال مردم داده می‌شود، در آن صورت با توجه به آمار غیررسمی تعداد طلاب در حال تحصیل کشور (۷۰۰۰۰ نفر)، مجموع کل شهریه پرداختی ۹ میلیارد و ۸۰۰ میلیون تومان خواهد بود که در اینجا آن را معادل کل سهم امام در نظر می‌گیریم. بودجه دولتی حوزه علمی در سال ۱۳۸۷ حدود ۲۳۰ میلیارد تومان است، یعنی تقریباً ۲۳ برابر وجوهات مردمی قابل مصرف برای

۱. ردیف‌های مربوط به بودجه حوزه علمی در سال‌های مختلف متفاوت بوده است. اولین بار در سال ۱۳۶۱ در دولت محترم جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان کمک به مدرسه عالی تربیتی و قضایی طلاب با شماره طبقه‌بندی ۱۱۴۱۰۰ بودجه به حوزه‌های علمی اختصاص یافت. از سال ۱۳۶۴ این ردیف قطع شده و به جای تحت ردیف ۱۱۴۰۰۷ به دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمی قم بودجه اختصاص یافت. از سال ۱۳۷۵ مرکز تازه تأسیس خدمات حوزه علمی قم با ردیف ۱۱۴۰۸۴ در کنار دفتر تبلیغات اسلامی بودجه دریافت می‌کند. از سال ۱۳۷۹ به این ردیف‌ها، ردیف‌های دیگر برای حوزه علمی اضافه شد؛ از یک سو، تحت عنوان کمک به حوزه‌های علمی خاوران (۱۱۴۰۲۱) و از سوی دیگر مرکز خدمات حوزه علمی قم علاوه بر ردیف بودجه قبلی (۱۱۴۰۸۴) صاحب ردیف دیگری (۱۱۴۰۲۰) نیز شد و از سال ۱۳۷۹ دارای دو ردیف است. و بالاخره از سال ۱۳۸۲ مرکز مدیریت حوزه علمی قم در قالب ردیف ۱۱۴۰۸۵ نیز بودجه دریافت می‌کند. بنابراین هنگامی که سخن از مجموع ردیف‌های بودجه حوزه علمی به میان می‌آید، در سال‌های مختلف ردیف‌های متفاوتی با هم جمع بسته می‌شوند که این ردیف‌ها از سال ۱۳۸۲ تا کنون شامل پنج ردیف دفتر تبلیغات حوزه علمی قم (۱۱۴۰۰۷)، مرکز خدمات حوزه علمی قم (۱۱۴۰۸۴)، مرکز خدمات حوزه علمی قم (۱۱۴۰۲۰)، کمک به حوزه‌های علمی خاوران (۱۱۴۰۲۱) و مرکز مدیریت حوزه علمی قم (۱۱۴۰۸۵) است.

طلبه‌های حوزه علمیه.

می‌توان گفت که در حوزه‌های علمیه در بعد مدیریت از سال ۱۳۷۴ با تشکیل شورای عالی حوزه‌های علمیه، نهاد حکومت نقشی تعیین‌کننده داشته است، که پیش از آن بسیار کم‌رنگ‌تر بوده است. در بعد اقتصادی نیز از سال ۱۳۷۱ سهم دولت در بودجه حوزه‌های علمیه به سرعت افزایش می‌یابد، اما پیش از آن کاملاً روندی یکنواخت و در قالب کمک بوده است. همچنین هم‌اکنون حجم قابل توجهی از هزینه‌های حوزه‌های علمیه توسط دولت پرداخت می‌شود. بنابراین اگر بخواهیم وضعیت مردمی بودن حوزه‌های علمیه را طی سی سال اخیر نشان دهیم، باید بگوییم که در دهه اول این نهاد کاملاً غیردولتی بوده است، اما در دو دهه اخیر نقش حکومت در حوزه، روند افزایشی داشته است، اما در مورد سهم فعلی در حوزه هنگامی می‌توان سخن گفت که آمار دقیقی از وجوهات شرعی وجود داشته باشد.

ه) مساجد: عنصر مهم در مساجد امام جماعت آن است. انتصاب و اعزام ائمه جماعات و مبلغین، به صورت دائمی یا فصلی، وظیفه مشترک سازمان تبلیغات اسلامی، مرکز رسیدگی به امور مساجد و سازمان اوقاف و امور خیریه است.

بر اساس مفاد اساسنامه سازمان تبلیغات اسلامی مصوب تاریخ ۱۳۶۸/۴/۱، سازمان تبلیغات اسلامی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی و مستقل معرفی شده است. این اساسنامه به تصویب نهایی نماینده مقام معظم رهبری رسیده است^۱ و مستند حقوقی و قانونی فعالیت سازمان کماکان حسب دستور تأسیس توسط رهبر کبیر انقلاب اسلامی (ره) و اساسنامه مصوب آن است. بر اساس اساسنامه یکی از وظایف اصلی این سازمان سازماندهی و اعزام مبلغان به سراسر نقاط کشور است.^۲

۱. بر اساس قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی جزء سازمان‌های عمومی غیردولتی است و بر اساس تبصره ۲ این قانون به دلیل آنکه تحت نظارت مقام معظم رهبری است، اجرای قانون در مورد آن با اذن رهبری خواهد بود (<http://tarh.majlis.ir/?ShowRule&Rid=8393767b-e1ce-4ac5-a726-5c340f1d379a>). همچنین بر اساس ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و پیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شده و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد (www.tccim.ir/images/.../Modiriate%20Khadamate%20Keshvari.pdf).
۲. در وظایف و مأموریت‌های سازمان آمده است (<http://www.iranaculture.org/nahad/tabligh.php>): بند ۱۴: تأسیس و اداره مؤسسات فرهنگی، هنری، آموزشی و مراکز دانشگاهی و همکاری با سایر مراکز دانشگاهی موجود به‌منظور تربیت مبلغان، هنرمندان، مربیان و مدیران کارآمد فرهنگی، دینی. بند ۱۶:

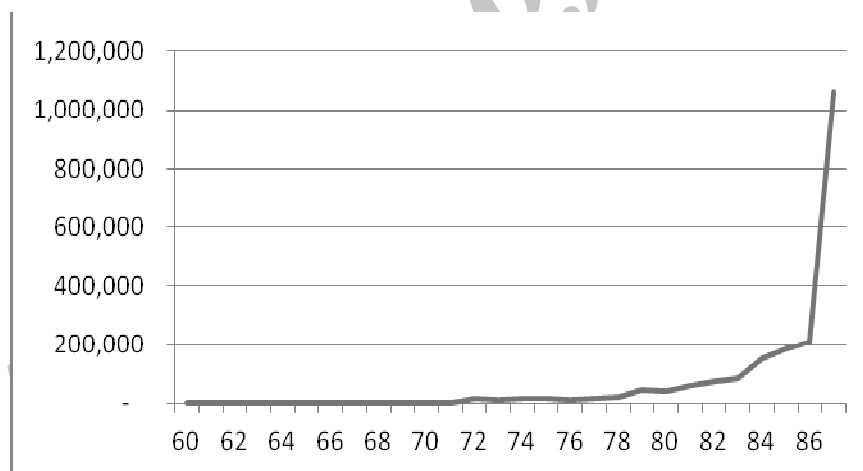
جدول ۳. مقایسه روند رشد بودجه دولتی حوزه علمیه و دانشگاه تهران (ارقام به میلیون ریال)

نام سازمان سال	حوزه علمیه (جمع کل ردیف‌ها)	ضریب رشد بودجه حوزه‌های علمیه	دانشگاه تهران (شماره طبقه‌بندی ۱۱۴۵۰۰)	ضریب رشد بودجه دانشگاه تهران	تفاوت ضریب رشد بودجه حوزه‌های علمیه با دانشگاه تهران
۵۹	-		۱۵۷۶۷		
۶۰	-		۱۳۲۱۰	۰/۸	
۶۱	۱۴۳		۱۱۷۵۵	۰/۹	
۶۲	۱۲۰	۰/۸	۱۳۰۹۷/۴	۱/۱	-۰/۳
۶۳	۱۲۰	۱/۰	۱۴۹۱۰	۱/۱	-۰/۱
۶۴	۶۰۰	۵/۰	۱۶۰۷۰	۱/۱	۰/۹
۶۵	۶۰۰	۱/۰	۱۹۱۱۱	۱/۲	-۰/۲
۶۶	۳۰۰	۰/۵	۷۹۵۵	۰/۴	۰/۱
۶۷	۵۰۰	۱/۷	۸۳۳۴	۱/۰	۰/۶
۶۸	۴۵۰	۰/۹	۹۵۵۸	۱/۱	-۰/۲
۶۹	۴۵۰	۱/۰	۱۳۲۱۱/۱	۱/۴	-۰/۴
۷۰	۶۵۰	۱/۴	۲۰۸۰۰/۱	۱/۶	-۰/۱
۷۱	۱,۵۰۰	۲/۳	۲۹۴۸۰/۱	۱/۴	۰/۹
۷۲	۳,۰۰۰	۲/۰	۵۱۰۵۱/۵	۱/۷	۰/۳
۷۳	۳,۱۰۱	۱/۰	۵۶۹۶۴/۹	۱/۱	-۰/۱
۷۴	۴,۷۰۳	۱/۵	۶۷۷۹۲/۵	۱/۲	۰/۳
۷۵	۱۳,۴۳۰	۲/۹	۸۲۶۳۷/۶	۱/۲	۱/۶
۷۶	۲۷,۰۰۰	۲/۰	۱۶۴۵۴۶/۷	۲/۰	۰/۰
۷۷	۳۹,۳۰۰	۱/۵	۱۵۵۶۰۴	۰/۹	۰/۵
۷۸	۵۴,۵۰۰	۱/۴	۱۸۷۱۱۰	۱/۲	۰/۲
۷۹	۱۱۹,۳۲۲	۲/۲	۲۸۸۴۷/۴	۱/۵	۰/۶
۸۰	۱۵۵,۵۰۰	۱/۳	۳۰۴۳۱۲	۱/۱	۰/۲
۸۱	۲۲۰,۶۸۷	۱/۴	۲۳۹۳۴۷	۰/۸	۰/۶
۸۲	۲۴۷,۲۰۰	۱/۱	۴۳۱۷۵۴	۱/۸	-۰/۷
۸۳	۲۹۴,۲۵۰	۱/۲	۴۵۳۰۲۱	۱/۰	۰/۱
۸۴	۶۰۲,۳۵۱	۲/۰	۶۸۷/۶۵۹	۱/۵	۰/۵
۸۵	۹۵۸,۴۰۰	۱/۶	۸۷۶/۸۹۲	۱/۳	۰/۳
۸۶	۱,۰۹۱,۱۵۶	۱/۱	۹۹۶/۸۳۶	۱/۱	-۰/۱
۸۷	۲,۳۱۶,۴۳۸	۲/۳	۱۵۰۶/۲۶	۱/۵	۰/۸

سازماندهی و اعزام مبلغ در سراسر کشور با مشارکت دستگاه‌های ذی‌ربط، حوزه‌های علمیه، مراکز دانشگاهی و مردم. همچنین در اولویت‌های اجرایی در اساسنامه بندهای زیر بیان شده است: ۱. سازماندهی مبلغان کشور و استفاده مؤثر از توانایی‌های آن در تقویت باورهای دینی جامعه خصوصاً نسل جوان و نوجوان. ۲. برگزاری دوره‌های آموزشی و تدوین متون مناسب برای مبلغین و افزایش مهارت‌های تبلیغی آنان. ۳. محور قرار دادن مساجد شهرها و روستاها در فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغی و بهره‌وری شایسته از عناصر فعال در مساجد. ۴. توسعه و تجهیز و مساجد در مناطق روستایی و محروم و تقویت فعالیت‌های فرهنگی آنان. ۵. تربیت مربی و مبلغ قرآن متناسب با نیاز مناطق کشور و استفاده از آنان در برگزاری کلاس‌های آموزشی.

سازمان تبلیغات اسلامی به دلیل آنکه نهاد عمومی غیردولتی است و بر اساس ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری باید بیش از ۵۰ درصد بودجه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود، اما بر حسب اطلاع کارشناسان آن سازمان بودجه غیردولتی نداشته و علاوه بر این از ابتدای تأسیس دارای ردیف بودجه در قانون بودجه سالانه بوده است و رقم آن طی سال‌های اخیر به میزان زیادی افزایش یافته است.^۱

مرکز رسیدگی به امور مساجد در سال ۱۳۸۱ تأسیس شد. از جمله وظایف مرکز رسیدگی به امور مساجد (بند ۱۰ وظایف) «ساماندهی وضعیت ائمه جماعات مساجد از لحاظ انتصاب، آموزش‌های ضمن خدمت و انجام نظارت‌های ضروری و بهینه‌سازی شبکه ارتباطی ائمه جماعات.^۲ این مرکز به صورت نهادی عمومی و غیردولتی اداره می‌شود و به صورت مستقیم زیر نظر مقام معظم رهبری اداره شده و بودجه این مرکز در قالب ردیف ۱۱۴۳۰۶ به عنوان کمک اعتباراتی از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود (مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۷: ۲۹۸ و ۲۹۹).



نمودار ۱. بودجه سازمان تبلیغات (به میلیون ریال)

۱. قوانین بودجه کل کشور در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۸۷

۲. <http://www.masjed.ir/about.htm>

همچنین سازمان اوقاف و امور خیریه، یکی از سازمان‌های وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، نهادی دیگر است که یکی از وظایف آن نظارت بر انتخاب و اعزام روحانیون و مبلغین اسلامی به مناطق محروم کشور به منظور تبلیغات اسلامی بوده که بر عهده دفتر امور دینی و اعزام مبلغ این سازمان است.^۱

بنابراین هر سه سازمان تصمیم‌گیر در امور مساجد و امامان جماعت یا دارای هویت کاملاً دولتی بوده و یا دولت در آنها سهم قابل توجهی دارد.

۴-۱-۲. نهادهای اجتماعی

مهم‌ترین نهادهای اجتماعی کشور شامل نهاد روحانیت (در بعد اجتماعی) و نهاد خانواده می‌شود. در بعد نقش حکومت در حوزه‌های علمیه به تفصیل در بخش نهادهای فرهنگی سخن گفته شد. در باب نهاد خانواده باید گفت: بسیاری از کارکردهای خانواده به نهادهای دیگر واگذار شده است؛ کارکرد آموزشی به مدارس و دانشگاه‌ها و رسانه‌ها، کارکرد حمایت‌های مالی به بیمه‌ها و بانک‌ها و کارکرد اقتصادی به بنگاه‌های اقتصادی جدا از خانواده محول شده است. همان‌طور که در سطور پیشین مورد بررسی قرار گرفت، ماهیت این نهادها نیز عمدتاً غیردولتی نیست و لذا می‌توان گفت: خانواده در بسیاری از کارکردهای خویش تبدیل به نهادهایی با ماهیت دولتی شده است. اما دیگر کارکردهای خانواده مانند بخشی از تربیت، کارکرد ارضای جنسی و آرامش روحی و روانی هنوز

1. <http://www.ershad.ir>

2. <http://www.iranculture.org/nahad/oghaf.php>

۳. بر اساس سالنامه آماری صنعت بیمه در سال ۱۳۸۶، منتشر شده از سوی بیمه مرکزی ایران، پس از آنکه چند سال از روند خصوصی‌سازی بیمه‌ها می‌گذرد، در سال ۱۳۸۶ سهم بیمه دولتی از حق بیمه تولیدی بازار ۸۷ درصد و از خسارت پرداختی بازار ۸۴ درصد بود. همچنین در همین سال، ۷۱ درصد بیمه‌نامه‌های صادره از سوی بیمه‌های دولتی بوده است. (www.alborzinsurance.ir/uploads/bimehAlborz-Peivast-3.pdf). هنوز بخش زیادی از بانک‌های کشور علی‌رغم فرایند واگذاری به بخش خصوصی در اختیار دولت است. بر اساس گزارش رسمی وزارت اقتصاد از عملکرد شبکه بانکی کشور در مورد مقایسه عملکرد بانک‌های دولتی و خصوصی بانک‌های تجاری دولتی تا پایان خردادماه امسال، یک میلیون و ۵ هزار و ۳۴۷ میلیارد ریال سپرده جذب کرده‌اند که سهم آنها را از کل سپرده‌های بانکی به ۷۰/۳ درصد رسانده است. بانک‌های تخصصی نیز در این دوره ۲۱۱ هزار و ۶۲۰ میلیارد ریال سپرده جذب کرده‌اند که سهم درصد آنها را از کل سپرده‌ها به ۱۴/۸ درصد می‌رساند و بانک‌های خصوصی در این مدت ۲۱۲ هزار و ۶۰۲ میلیارد ریال سپرده جذب کرده‌اند که سهمی معادل ۱۴/۹ درصد را از کل سپرده‌ها نشان می‌دهد. به این ترتیب بانک‌های دولتی، اعم از تجاری و تخصصی، در تاریخ یادشده معادل ۸۵/۱ درصد سپرده‌های بانکی را در اختیار داشته‌اند (http://www.donya-e-eghtesad.com/Default_view.asp?@=85272).

ماهیت غیردولتی داشته و در اختیار خود خانواده‌ها قرار دارد. البته تصویر فوق بیشتر مربوط به خانواده‌های شهری است، در خانواده‌های غیرشهری، اعم از روستاها و عشایر کوچ نشین، هنوز کارکرد اقتصادی و حمایتی متعلق به خانواده است؛ کشاورزی و دامداری به صورت خانوادگی انجام می‌شود و ماهیت دولتی ندارد. همچنین در افت و خیزهای زندگی مهم‌ترین تکیه‌گاه افراد، خانواده، فامیل، طایفه و عشیره است. با توجه به آنکه در طول ۳۰ سال گذشته تقریباً نیمی از جمعیت کشور غیرشهری بوده‌اند (نسبت جمعیت روستایی در سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ به ترتیب ۵۳، ۴۵/۷، ۳۸/۷ و ۳۱/۵ درصد بوده است (حصاری، ۱۳۸۷). می‌توان گفت نهاد خانواده هنوز تا حدود تقریبی سی‌الی‌چهل درصد دولتی نشده است.

بنابراین در ادامه، هدف پژوهش به‌جای کل جامعه، سنجش انسجام میان نهادهای حکومت خواهد بود. برای رسیدن به شاخص مناسب برای اندازه‌گیری هماهنگی نهادهای حکومت، ابتدا شاخص‌های موجود مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته، سپس شاخص پیشنهادی برای این مفهوم ارائه خواهد شد.

۲-۲. مرور و ارزیابی شاخص‌های اندازه‌گیری انسجام نهادهای حکومت

انسجام نهادهای حکومت، موضوعی است که به‌دلیل اهمیت آن مورد توجه کشورهای مختلف بوده و حدود دو دهه از عمر شاخص‌سازی آن می‌گذرد. ابتدا شاخص‌های موجود برای انسجام نهادهای حکومت مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته، سپس شاخص پیشنهادی این پژوهش به‌عنوان شاخصی مناسب برای کشور ایران ارائه می‌شود.

برای ارزیابی صحیح از شاخص‌های موجود نیازمند معیار هستیم. برای اندازه‌گیری یک متغیر، از میان شاخص‌های موجود، شاخصی مناسب است که ویژگی‌های زیر را داشته باشد: ۱. اطلاعات شاخص در بازه زمانی مورد نظر جمع‌آوری شده یا قابل جمع‌آوری باشد، ۲. در صورت عدم وجود اطلاعات محقق توانایی علمی و عملی جمع‌آوری آنها را داشته باشد و ۳. مفهوم انسجام میان نهادهای حکومت را پوشش دهد. در ادامه شاخص‌های موجود برای هماهنگی نهادهای دولت^۱ با استفاده از معیارهای فوق مورد ارزیابی قرار

1. <http://alef.ir/vdcd950s.yt0ks6a22y.html?35736>

۲. دولت و حکومت به‌جای یکدیگر در متن رساله به کار گرفته می‌شوند ولی مقصود حکومت است (نگارنده).

می گیرند.

در دنیا، اخیراً به بحث کلیت حکومت بسیار توجه شده و مطالعات و پروژه‌های بسیاری صورت گرفته و شاخص‌های متعددی درباره حکومت تولید شده است. این پروژه‌ها و شاخص‌ها جنبه‌های گوناگون حکومت‌های کشورهای مختلف دنیا را سنجیده و رتبه‌بندی می‌کنند. سازمان ملل در یک بررسی که در سال ۲۰۰۷ انجام داده است، در مجموع ۹۵ پروژه مطالعاتی بین‌المللی در خصوص سنجش کارایی حکومت‌های کشورهای مختلف در ابعاد اقتصادی، سیاسی، آموزشی، بودجه، دموکراسی و... را برشمرده است. (Mimicopoulos & Kyi, 2007)^۱ پروژه‌های مطالعاتی فوق از طریق منابع و سایت‌های آنها مورد بررسی عمیق‌تر و دقیق‌تر قرار گرفته، شاخص‌های به کار گرفته در آنها مورد بررسی قرار گرفت و در انتها چهار پروژه مطالعاتی زیر که در آنها شاخص‌های هماهنگی میان نهادهای حکومت ارائه شده است، انتخاب شد:

۲-۲-۱. شاخص تحول برتلسمن (بی تی آی)^۲

بنیاد برتلسمن، از سال ۲۰۰۴، پروژه رتبه‌بندی BTI را که توسعه و فرایندهای تحول را در ۱۱۶ کشور در حال توسعه و توسعه یافته به‌طور سالانه تحلیل و ارزیابی می‌کند، آغاز کرد (Arndt & Oman, 2006). یکی از شاخص‌های به کار گرفته شده در این پروژه هماهنگی سیاست‌ها^۳ است که ذیل شاخص کلی‌تر اثربخشی منابع^۴ است. در واقع در این شاخص، اینکه تا چه اندازه عملکرد و سیاست‌های نهادهای گوناگون حکومت همدیگر خنثی نکرده و همدیگر را تقویت می‌کنند، جزء شاخص‌های عدم اتلاف منابع آورده شده است. این مطالعه از طریق جمع‌آوری نظرات نخبگان بومی هر کشور انجام می‌شود.^۵

ارزیابی شاخص: با وجودی که پروژه مطالعاتی BTI به خوبی مفهوم هماهنگی نهادهای دولت را پوشش داده و آن را ارزیابی می‌کند و نیز این مطالعه بسیاری از کشورها، از جمله کشور ایران را پوشش می‌دهد، اما اطلاعات آن تنها از سال ۲۰۰۴ جمع‌آوری شده است.

1. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027075.pdf>.
2. Bertelsman Transformation Index (BTI)
3. Policy coordination
4. Resource efficiency
5. <http://www/bti-project.de/?&L=1>

۲-۲-۲. ارزیابی نهادی و سیاست‌های کشورها (CPIA)

ارزیابی نهادی و سیاست‌های کشورها، پروژه مطالعاتی است که از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی توسط انجمن توسعه بین‌المللی (IDA) بانک جهانی انجام می‌شود. در این پروژه بین‌المللی کیفیت سیاست‌ها و نهادهای حکومت ۱۳۶ کشور در حال توسعه که از این بانک وام می‌گیرند، از طریق جمع‌آوری دیدگاه‌های متخصصان بانک جهانی، ارزیابی می‌شود. یکی از شاخص‌های CPIA مربوط به کیفیت مدیریت نهادهای عمومی است که خود مشتمل بر چهار شاخص است. یکی از این چهار شاخص درباره هماهنگی میان سیاست‌های نهادهای مختلف حکومت است.

ارزیابی شاخص: این پروژه مطالعاتی از اواخر دهه هفتاد میلادی آغاز شده و دوره زمانی تحقیق حاضر را پوشش می‌دهد. در سال‌های اول این پروژه، ارزیابی عمدتاً بر سیاست‌های کلان اقتصادی متمرکز بوده و از سال ۱۹۹۸ شاخص‌های سیاست‌های اجتماعی و حکومت در آن وارد شد. لذا اطلاعات مربوط حکومت‌ها تنها برای ۱۰ سال اخیر جمع‌آوری شده است.

۲-۲-۳. پیمایش توانایی دولت^۲

این تحقیق توسط دانشگاه کلمبیا در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۲ برای ۹۸ کشور انجام شده است. در این تحقیق از ۱۶۴ محقق مقیم آمریکا درباره حکومت کشورهای گوناگون از این زوایا پرسش می‌شود (Ibid): ۱. فضای سیاسی، ۲. مشروعیت حکومت، ۳. منابع انسانی و سازمان‌ها، ۴. نهادها و ۵. و کل ظرفیت‌ها. ارزیابی شاخص: این تحقیق فقط برای دو سال ۲۰۰۰ و ۲۰۰۲ انجام شده است. همچنین سایتی برای ارائه اطلاعات ندارد.

۲-۲-۴. شاخص‌های حکومت‌داری آفریقا^۲

این شاخص‌ها در پروژه مطالعاتی گزارش حکومت‌داری در آفریقا^۲ آمده است. این

-
1. Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)
 2. State capacity survey
 3. African governance indicators
 4. African governance report

پروژه از سال ۲۰۰۵ آغاز شده است. به بررسی سیاست‌های حکومت‌های کشورهای آفریقایی محدود می‌شود.

شاخص‌های فوق به خوبی مفهوم هماهنگی میان نهادها یا سیاست‌های حکومت را پوشش می‌دهند. اما در پروژه‌های مطالعاتی مربوط به این شاخص‌ها، برای حکومت ایران یا اطلاعات جمع‌آوری نشده است و یا آنکه برای بازه زمانی چند ساله اخیر وجود دارد. همچنین شاخص‌ها و نحوه جمع‌آوری آنها (به‌عنوان مثال پرسش از نخبگان) به گونه‌ای است که باید اطلاعات هر سال در همان سال یا زمان نزدیک به آن سال جمع‌آوری شود. به‌عنوان نمونه اگر درباره برخی شاخص‌های حکومت در سال ۱۳۶۲ هم اکنون از نخبگان سؤال شود، تنها می‌تواند اطلاعات بسیار کلی که در اذهان آنها باقی مانده ارائه کند. لذا جمع‌آوری اطلاعات، با استفاده از شاخص‌های این پروژه‌ها برای سال‌های قبل چندان نفع علمی و تحقیقی نخواهد داشت.

در مجموع تصمیم گرفته شد که از شاخص‌های فوق استفاده نکرده و برای ارزیابی هماهنگی میان نهادهای حکومت در سی ساله اخیر شاخصی جدید ساخته و ارائه شود.

۲-۳. معرفی و ارزیابی شاخص مغایرت‌های قانونی

هنگامی که از هماهنگی میان کارکرد نهادهای حکومت پرسش می‌شود، مقصود آن است که آیا برنامه‌ها، سیاست‌ها و عملکرد نهادهای مختلف به گونه‌ای است که در راستای هدف یا اهداف واحدی حرکت می‌کنند یا خیر. آیا نتیجه و خروجی هر یک از سازمان‌ها و نهادها، خروجی دیگر نهادها را تقویت می‌کند یا تضعیف؟

واقعیت آن است که سنجش این نوع هم‌افزایی در برنامه‌های حکومت برای رسیدن به اهداف ترسیم شده (اعم از قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و برنامه‌های بودجه سالانه) به دلیل تأثیر حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و... بر همدیگر امری به غایت دشوار و پیچیده است. انواع هماهنگی‌ها در میان نهادهای حکومت قابل تصور است: ۱. هماهنگی عملکرد دولت با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، ۲. هماهنگی عملکرد دولت با سیاست‌های کلان نظام، ۳. هماهنگی مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی، ۴. هماهنگی میان قوای سه‌گانه، ۵. هماهنگی مصوبات دولت و مجلس با قانون اساسی و شرع و ۶. هم‌افزایی تأثیر اقدامات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اقتصادی، سیاسی،

فرهنگی و اجتماعی در جامعه در جهت توسعه واقعی کشور. این هماهنگی‌ها نشان می‌دهد که گستره هماهنگی در درون حکومت بسیار وسیع است؛ اگر یکی از انواع آن انتخاب شود، مفهوم هماهنگی حکومت سنجیده نخواهد شد. بنابراین برای آنکه همه انواع هماهنگی یک جا و باهم سنجیده شوند، باید متغیر یا متغیرهایی را در نظر گرفت که بر همه انواع هماهنگی تأثیرگذار بوده و هر گاه هر یک از انواع هماهنگی تغییر پیدا کند آن متغیرها نیز حتماً تغییر کنند.

دو متغیر بر انواع هماهنگی در نهادهای حکومت تأثیر گذارند: ۱. کارکرد هماهنگی نهاد فرابخشی تنظیم کننده و ۲. فرهنگ سازمانی هماهنگی. توضیح آنکه به طور کلی ریشه هماهنگی در مجموعه‌ای از سازمان‌ها خارج از دو موضوع نیست؛ یا نهاد فرابخشی هماهنگ کننده وجود دارد که برنامه‌های تدوین شده در هر یک از بخش‌های حکومت پیش از تصویب نهایی با قوانین و برنامه‌های پیشین و تصمیمات سایر سازمان‌ها و نهادها تطبیق داده می‌شوند. اگر این نهاد فرابخشی وجود نداشته باشد یا ضعیف کار کند، هماهنگی کاهش خواهد یافت و بالعکس. یا آنکه فرهنگ سازمانی هماهنگی در میان مدیران و کارشناسان مجموعه‌های مختلف حکومت موجب هماهنگی شود. اگر هر یک از مدیران، به ویژه مدیران کلان کشور، پیش از تدوین نهایی پیشنهاد قوانین و مقررات دغدغه هماهنگی آن را با فعالیت و برنامه‌های سایر نهادها و تأثیر آن بر روند کلی توسعه کشور را داشته باشند، آنگاه در مجموع هماهنگی نهادها افزایش خواهد یافت. در صورت وجود این فرهنگ، بخش‌های حقوقی سازمان‌ها در تدوین و تنظیم مصوبات، آیین‌نامه و بخشنامه‌ها دقیق‌تر عمل می‌کنند. بنابراین می‌توان گفت: هنگامی که هر یک از انواع هماهنگی کاهش پیدا کند، به احتمال بسیار بالا یکی از این دو متغیر ضعیف شده‌اند و بالعکس اگر هماهنگی در میان نهادها تقویت شده باشد، فرهنگ سازمانی هماهنگی بالا رفته یا نهاد فرابخشی تنظیم کننده کار خود را بهتر انجام می‌دهد. هر چند در نظام جمهوری اسلامی، مأموریت مجمع تشخیص مصلحت نظام، ایجاد هماهنگی بوده، اما این ظرفیت قانونی مجمع به دلایل گوناگون فعلیت و تحقق پیدا نکرده است.

از این رو برای شرایط سه دهه اخیر در ایران، تنها متغیر دیگر یعنی فرهنگ سازمانی هماهنگی باقی می‌ماند. به عبارت دیگر هر گاه هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای حکومت افزایش پیدا کند، با احتمال بالا می‌توان گفت که فرهنگ هماهنگی و همدلی بالا

رفته است و بخش‌های حقوقی سازمان‌ها عملکرد دقیق‌تری داشته‌اند و بالعکس. بنابراین فرهنگ سازمانی هماهنگی با هماهنگی واقعی نهادهای حکومت اعم از هماهنگی در تشخیص، تصمیم و اجرا بالا و پایین می‌رود و نوسان می‌کند. بنابراین اگر شاخصی برای اندازه‌گیری فرهنگ هماهنگی ساخته شود، می‌توان گفت که شاخص هماهنگی میان نهادهای حکومت نیز هست. حال این شاخص کدام است؟

شاخصی که می‌تواند روند صعودی و نزولی فرهنگ سازمانی هماهنگی و به تبع هماهنگی میان نهادهای حکومت را نشان دهد، شاخص مغایرت‌های قانونی است. شاخص مغایرت‌های قانونی یعنی در هر سال چه نسبتی از قوانین و مقررات به تصویب رسیده مغایر قوانین و مقررات عمومی کشور هستند. از آنجا که در جمهوری اسلامی ایران چهار نهاد مرجع تشخیص مغایرت‌های قانونی هستند^۱: ۱. شورای نگهبان قانون اساسی، ۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۳. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و ۴. هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت در مجلس^۲. لذا شاخص مغایرت‌های قانونی بدین معنی است که چه نسبتی از مصوبات سالانه دولت و مجلس توسط نهادهای فوق دارای مغایرت تشخیص داده می‌شوند.

شاخص مغایرت‌های قانونی به دلیل آنکه تشخیص تخصصی آن توسط نهادهای مربوطه انجام می‌شود، استخراج نسبت مصوبات دارای مغایرت برای محقق که تحصیلات حقوقی ندارد امکان‌پذیر است. از سوی دیگر مصوبات نهادهای فوق از ابتدا تا کنون در دسترس است. لذا دو معیار تناسب با توانایی محقق و در دسترس بودن اطلاعات در این شاخص تأمین می‌شود. اما نکته اساسی معیار پوشش مفهومی است؛ آیا شاخص

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. در اصل ۸۵ قانون اساسی گفته شده: «... علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». در اصل ۱۳۸ «... تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد». هم‌اکنون، هیئت بررسی و تطبیق مصوبات به‌عنوان بازوی کارشناسی ریاست مجلس عمل می‌کند. بر اساس آیین‌نامه اجرایی این اصول مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ «... در صورتی که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد هیئت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید» (روزنامه رسمی ۱۳۶۸). بنابراین در صورتی که مصوبه‌ای نیاز به اصلاح یا لغو داشته باشد، در مصوبه جداگانه این موضوع تصویب می‌شود.

مغایرت‌های قانونی برای مفهوم هماهنگی نهادهای حکومت در ایران دارای اعتبار و روایی است؟

۲-۴. اعتبار شاخص مغایرت‌های قانونی

چرا مغایرت‌های قانونی شاخصی از هماهنگی میان نهادهای حکومت در ایران است؟ دو نوع اعتبار را برای این شاخص بررسی می‌کنیم: ۱. اعتبار مفهومی و ۲. اعتبار بیرونی.

۱-۴-۲. اعتبار مفهومی

چگونه مغایرت‌های قانونی شاخصی از فرهنگ سازمانی هماهنگی در نهادهای حکومت و به تبع هماهنگی میان نهادهای خود جامعه است؟ پاسخ این سؤال هنگامی روشن می‌شود که به این پرسش پاسخ داده شود که علت افزایش یا کاهش مغایرت‌های قانونی چیست. سه عامل می‌تواند در بروز مغایرت‌های قانونی نقش داشته باشد: ۱. خطای معمول انسانی، ۲. وجود شکاف‌های قانونی در قوانین و مقررات عمومی کشور که موجب مغایرت‌های بعدی می‌شود و ۳. عدم توجه و دغدغه مدیران و کارشناسان در مورد هماهنگی مصوبه یا هر نوع آیین نامه و بخشنامه پیشنهادی با قوانین و مقررات عمومی کشور. دو عامل اول همواره وجود دارند و می‌توان آنها را به‌عنوان متغیر ثابت در نظر گرفت. اما متغیر سوم است که در برخی مقاطع و در مورد برخی سازمان‌ها افزایش یا کاهش پیدا می‌کند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که علت افزایش یا کاهش مغایرت‌های قانونی در کشور، افزایش یا کاهش دغدغه و توجه کارشناسان و مدیران مربوطه به هماهنگی تصمیمات سازمان متبوع خویش با تصمیمات سایر سازمان‌ها و به‌طور معین قوانین و مقررات عمومی کشور در هنگام تدوین پیشنهاد آن است. از آنجا که مهم‌ترین تصمیمات کشور در مجلس و هیئت دولت گرفته می‌شود، کارشناسان و مدیران این نهادها به‌عنوان نمونه قابل تعمیمی از کارشناسان و مدیران سازمان‌ها و نهادهای مختلف در نظر گرفته شده است، که در این صورت دغدغه و توجه آنها به هماهنگی با قوانین و مقررات عمومی کشور نشانه‌ای از فرهنگ سازمانی هماهنگی در کل سازمان‌ها و نهادهای کشور است؛ بدین معنی که آنها تا چه اندازه تصمیمات خویش را با سایر ادارات و سازمان‌ها

1. Validity

مربوطه هماهنگی می‌کنند. در مجموع می‌توان گفت: مغایرت‌های قانونی شاخصی از فرهنگ سازمانی هماهنگی یا به تعبیر دقیق‌تر، ناهماهنگی با سایر سازمان‌هاست. به عبارت دیگر، هر گاه مغایرت‌ها افزایش پیدا کنند می‌توان به احتمال بسیار زیاد گفت که توجه و دغدغه سازمان‌ها و ارگان‌ها هنگام تصمیم‌گیری به امر هماهنگی کاهش پیدا کرده است. به همین ترتیب اگر مغایرت‌ها کاهش پیدا کند، به معنی افزایش فرهنگ سازمانی هماهنگی است.

از سوی دیگر دو عامل برای هماهنگی سازمانی در یک حکومت وجود داشت که به دلایلی که بیان شد در ایران سازمان فرابخشی که به‌طور مداوم و در طول زمان تصمیمات میان نهادهای کشور را رصد کرده و هماهنگی میان آنها را ایجاد کند، وجود ندارد و لذا تنها عامل فرهنگ بین سازمانی باقی ماند که موجب هماهنگی می‌شود و همه هماهنگی یا ناهماهنگی‌های موجود اعم از هماهنگی میان تصمیمات دستگاه‌ها، هماهنگی میان عملکرد اجرایی دستگاه‌ها، هماهنگی میان عملکرد با سیاست‌های کلان، هماهنگی میان عملکرد با بودجه مصوب سالانه و... ریشه در فرهنگ سازمانی هماهنگی یا ناهماهنگی دارد.

اکنون دو مقدمه داریم: ۱. مغایرت‌های قانونی شاخص فرهنگ سازمانی عدم هماهنگی است. و ۲. فرهنگ سازمانی هماهنگی/ناهماهنگی در ایران ریشه انواع هماهنگی/ناهماهنگی میان سازمان‌های حکومت است. از این دو مقدمه می‌توان نتیجه گرفت که مغایرت‌های قانونی می‌تواند شاخصی برای عدم هماهنگی میان نهادهای حکومت در همه انواع آن باشد و از اعتبار مفهومی برخوردار است.

۲-۴-۲. اعتبار بیرونی

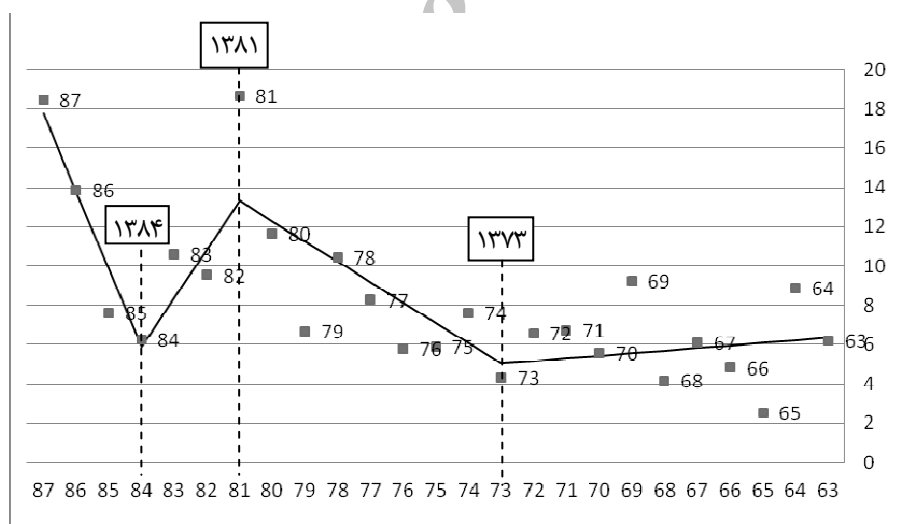
اعتبار بیرونی^۱ که با عنوان اعتبار پیش‌بینی‌کننده^۲ نیز شناخته می‌شود، هنگامی است که از یک ابزار بیرون از شاخص مورد نظر به‌عنوان معیاری برای اعتبار استفاده می‌شود. به‌عنوان مثال اعتبار آزمون کتبی رانندگی با مهارت افراد در رانندگی محک زده می‌شود؛ مهارت رانندگی افراد یک معیار بیرونی است. در واقع آزمون کتبی اگر بتواند مهارت رانندگی گروهی از افراد را پیش‌بینی کند، دارای اعتبار است (Carmines & Zeller, 1979). برای

1. Criterion-Related Validity
2. Predictive Validity

سنجش اعتبار بیرونی شاخص مغایرت‌های قانونی، از ملاک و معیار بیرونی «میزان تنش‌ها و عدم سازگاری‌ها» و به زبانی ساده مطرح‌ترین دعوایها و اختلافات میان نهادهای کشور استفاده می‌کنیم. به عبارت دیگر روند تغییرات شاخص مغایرت‌های قانونی در کنار تنش‌ها و کشاکش‌های میان نهادهای کشور قرار داده شده و نشان داده می‌شود که این دو روند با هم بالا و پایین رفته‌اند.

ابتدا نمودار حاصل از محاسبه شاخص مغایرت‌های قانونی از سال ۱۳۶۳ تا ۱۳۸۷ را نشان می‌دهیم. با استفاده از روش «تحلیل رگرسیون مقطعی سری‌های زمانی»^۱ چهار دوره مجزا برای روند مغایرت‌های قانونی وجود دارد:

۱. دوره اول (۱۳۶۳ تا ۱۳۷۳): مغایرت‌های قانونی تقریباً روندی ثابت و تا حدود کاهشی داشته
۲. دوره دوم (۱۳۷۳ تا ۱۳۸۱): مغایرت‌های قانونی روند افزایشی داشته
۳. دوره سوم (۱۳۸۱ تا ۱۳۸۴): مغایرت‌های قانونی روند کاهشی داشته
۴. دوره چهارم (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷): دوباره روند حالت افزایشی پیدا کرده است.



نمودار ۲. روند مغایرت‌های قانونی؛ شاخص اختلال در انسجام کارکردی نهادها

1. Segmented regression analysis of interrupted time series

حال باید دید شاخص مغایرت‌های قانونی تا چه اندازه دعوایها و تنش‌های میان نهادها را پیش‌بینی می‌کند. بر اساس نظریه آنتروپی هر دوره‌ای دارای میزانی از تنش میان نهادها است اما روند کاهشی و افزایشی آن اهمیت دارد که در هر یک از دوره‌های فوق رویدادهایی نشان‌دهنده این تنش‌ها هستند.

بر اساس شرایط عینی این دوره‌ها باید گفت که هنگامی که مغایرت‌های قانونی پس از سال ۱۳۷۳ بالا می‌رود، تعارض میان نهادها نیز به شدت بالا می‌رود و دوره دوم اساساً با دوره اول قابل مقایسه نیست. هنگامی که پس از سال ۱۳۸۱ مغایرت‌ها کاهش پیدا می‌کند، این تنش‌ها نیز فروکش می‌کند. به همین ترتیب روند افزایشی پس از سال ۱۳۸۴ نیز همراه با افزایش کشاکش‌های نهادی است. بنابراین مغایرت‌های قانونی به خوبی می‌تواند تنش‌ها و تعارض‌های میان نهادها را پیش‌بینی کنند.

بیان رویدادهای فوق به معنی این نیست که هیچ رویدادی که نشان‌دهنده هماهنگی در این دوره‌ها باشد اتفاق نیفتاده است، بلکه چون ما از نظریه بیلی که جنبه آشفتگی و عدم انسجام میان نهادها را در نظر می‌گیرد استفاده کردیم، رویدادهایی که نشان‌دهنده تنش میان نهادها است را در نظر گرفتیم.

۵-۲. روایی شاخص مغایرت‌های قانونی

مفهوم روایی را می‌توان با سه رویکرد مطرح کرد که در نهایت همه یک معنی می‌دهند. رویکرد اول را با این پرسش می‌توان مطرح کرد که «اگر یک مجموعه از چیزها را با یک ابزار اندازه‌گیری یا ابزاری مشابه آن بارها اندازه‌گیری کنیم، آیا نتایج یکسان یا مشابه به دست خواهیم آورد». رویکرد دوم با این سؤال مطرح می‌شود: «آیا اندازه‌های به دست آمده از ابزار اندازه‌گیری اندازه‌های واقعی خصیصه‌ای است که اندازه‌گیری شده است؟» رویکرد سوم که به سایر رویکردها و تعریف‌ها نیز تسری پیدا می‌کند، با این سؤال مطرح می‌شود که «در یک ابزار اندازه‌گیری چقدر خطای اندازه‌گیری وجود دارد» (کرلینجر، ۱۳۷۶: ۱۱۲ و ۱۱۳).

شاخص تحقیق برای اندازه‌گیری انسجام نهادی، مغایرت‌های قانونی است. منبع استخراج مغایرت‌های تشخیص داده شده نیز همان‌طور که گفته شد، مجموعه نظرات

منتشر شده شورای نگهبان، آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات اصلاح یا لغو شده هیئت وزیران است. اگر از نگاه پرسشنامه‌ای نگاه کنیم، این مصوبات و آرا و نظرات مطالعه می‌شوند، تا به یک پرسش پاسخ دهند، یعنی پرسشنامه ما یک پرسش دارد: «چند درصد از کل مصوبات دارای مغایرت تشخیص داده شدند؟» میزان روایی هم بدین معنی است که چقدر احتمال خطا در پاسخ به این پرسش وجود دارد؟ بنابراین اگر ما منابع خطا در محاسبه درصد مغایرت‌ها را استخراج کنیم، توانسته‌ایم به این سؤال پاسخ دهیم. باید توجه کرد که این پرسش که «چند درصد از مصوبات در آنها مغایرت تشخیص داده شده» چون تشخیص این مغایرت‌ها بر عهده نهادهای ذی‌ربط است و ما تنها به شمارش آنها می‌پردازیم، لذا در امر شمارش خطاهای ناشی از تفسیر و تعبیر و یا خطاهای ناشی از وضعیت پاسخگو یا خطاهایی از این دست که عمدتاً برای گویه‌های رشته‌های جامعه‌شناسی و روان‌شناسی پیش می‌آید، در اینجا وجود ندارد. و موضوع کاملاً شفاف است و لذا به گفته کرلینجر دستور کار ما روشن است (همان: ۱۲۹). لذا خطای اندازه‌گیری ناشی از ابهام در آن اگر صفر نباشد، بسیار پایین است. تنها خطایی که ممکن است پیش آمده باشد ناشی از انتخاب کلیدواژه‌های جستجوی مصوبات دارای مغایرت است که آن هم با مشورت کارشناسان خبره به اعتقاد ما به حداقل رسیده است.

بنابراین در مجموع می‌توان گفت: شاخص مغایرت‌های قانونی، شاخصی دارای روایی برای عدم انسجام میان نهادهای حکومت در ایران و البته برای دوره از دهه شصت به بعد است.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

انسجام اجتماعی یکی از موضوعات کلیدی جامعه‌شناسی است و به‌ویژه سنگ بنای نظریه‌های ساختارگرا و کارکردگرا بوده است. از آنجا که در تحقیقات جامعه‌شناسی، به‌ویژه در چند دهه اخیر، بیشتر به سطح خرد و میانه و اندازه‌گیری آن توجه شده است، به اندازه‌گیری مفاهیم کلان مانند انسجام اجتماعی کمتر توجه شده است. عمده مباحثی که حول این مفهوم شکل گرفته، جنبه نظری داشته است و در تحقیقات تجربی کمتر، اگر نگوییم اصلاً، استفاده نشده است.

یکی از مشکلات انسجام اجتماعی برای اندازه‌گیری، پایه نظری آن است. در مکاتب جامعه‌شناختی مانند ساختارگرایی یا کارکردگرایی که این مفهوم در آنها محوری است،

انسجام یا تعادل مفهومی مبهم است که معلوم نیست واقعاً جامعه در چه زمانی به انسجام صد درصد می‌رسد و لذا شاخص‌گذاری را ناممکن می‌کند. همین ابهام یکی از مشکلات اندازه‌گیری انسجام اجتماعی بوده است. بیلی با نقد مفهوم پارسونزی تعادل سیستمی، نظریه آنتروپی اجتماعی را ارائه کرده و به جای مفهوم صفر و یکی انسجام یا تعادل، مفهوم فازی آنتروپی یا آشفتگی سیستمی را ارائه می‌کند. در واقع در این مفهوم‌پردازی، جامعه دارای حالات تعادل (یک) و عدم تعادل (صفر) نیست، بلکه درجاتی از آنتروپی را دارد و هر جا آنتروپی جامعه کاهش می‌یابد به معنی آن است که نظم و انسجام در آن در حال افزایش است و بالعکس. نقطه قوت آنتروپی آن است که بر خلاف مفهوم انسجام، حالت صد درصد آنتروپی یا بی‌نظمی جامعه قابل تعیین و تشخیص است، زیرا در نظریه آنتروپی اجتماعی این حالت تعریف می‌شود. (Bailey, 1983) لذا این مفهوم قابلیت شاخص‌سازی و اندازه‌گیری را دارد.

از این رو در این مقاله به جای مفهوم انسجام از مفهوم اختلال در انسجام استفاده می‌شود. اختلال در انسجام کارکردی میان نهادهای جامعه یکی از انواع آنتروپی اجتماعی است. هدف این مقاله ارائه شاخص مناسب جهت اندازه‌گیری میزان اختلال در انسجام کارکردی میان نهادهای جامعه در دوره معاصر در جامعه ایران است. اندازه‌گیری مستقیم انسجام یا اختلال انسجامی میان نهادهای جامعه امری به غایت پیچیده و گسترده است که نیازمند اطلاعات و زمان کافی، در صورت ممکن بودن، است. جامعه نهادهای متعددی چون خانواده، آموزش، دین، حکومت و... دارد که بررسی هماهنگی کارکردهای آنها و در ابعاد گوناگون اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی هم نیازمند معیارهای روشن و کلان برای استخراج هماهنگی است که این معیارها هنوز تدوین نشده است و اگر هم تدوین شوند، نیازمند جمع‌آوری اطلاعات گسترده‌ای از این نهادهاست که بسیاری از آنها در دسترس نبوده و یا جمع‌آوری آنها نیازمند امکانات بیشتری است. از این رو محققین، مسیر غیر مستقیم را برای اندازه‌گیری این متغیر انتخاب کردند. در این مسیر غیر مستقیم فرایند شاخص‌سازی دو مرحله‌ای شد: ۱. نشان داده شده که در ایران نهادهای حکومت نمونه قابل تعمیم از نهادهای کل جامعه است و ۲. ارائه شاخص اندازه‌گیری اختلال انسجام میان نهادهای حکومت.

در مرحله اول، بررسی ساختار، بودجه و مدیریت نهادهای عمده ایران نشان می‌دهد

که در دوره ۳۰ ساله اخیر، دولت عمده فضای نهادی کشور را فراگرفته است. به همین دلیل می‌توان رفتار نهادی حکومت را نمونه‌ای مناسب و قابل تعمیم از رفتار نهادی جامعه در نظر گرفت. با این منطقی، هدف تحقیق تبدیل به ارائه شاخص اختلال انسجام میان نهادهای دولت به جای کل جامعه می‌شود. در مرحله دوم، بررسی‌ها نشان داد که در یکی دو دهه اخیر شاخص‌های مناسبی برای مطالعه هماهنگی در درون نهادهای دولت‌ها ارائه شده است، اما ماهیت این شاخص‌ها به گونه‌ای است که برای سال‌های گذشته نمی‌توان اطلاعات آنها را جمع‌آوری کرد. از این رو شاخصی مناسب برای شرایط جامعه ایران ساخته شد که بتوان انسجام میان نهادهای حکومت را از سال‌های گذشته تا کنون اندازه‌گیری کرد. این شاخص «مغایرت‌های قانونی» است. این شاخص در واقع نشانگر تغییرات فرهنگی سازمانی هماهنگی در سازمان‌ها و نهادهای دولت است و از آنجایی که نشان دادیم که علت اصلی هماهنگی نهادها در ایران، همین فرهنگ سازمانی است، می‌توان گفت: نوسانات مربوط به شاخص مغایرت‌های قانونی، تغییرات هماهنگی میان نهادهای دولت را نشان می‌دهند. کما اینکه بررسی اعتبار بیرونی شاخص و مقایسه آن با روند تنش‌های میان نهادها در سطح جامعه در طول این سه دهه نیز صحت این ادعا را اثبات می‌کند.

اهمیت این شاخص آن است که تا زمانی که عمده فضای نهادی کشور دولتی باشد، می‌توان با بررسی شاخص مغایرت‌های قانونی در زمان حال درجه انسجام میان نهادهای جامعه را تخمین زد. از سوی دیگر با در دست داشتن سری زمانی اطلاعات مغایرت‌های قانونی می‌توان با استفاده از تکنیک‌های آینده‌نگری مانند «تحلیل رگرسیون تکه‌ای سری‌های زمانی» روند آینده اختلال انسجامی میان نهادهای جامعه را پیش‌بینی کرد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- بازمحمدی، ح. و چشمی، ا. (۱۳۸۵). اندازه دولت در اقتصاد ایران. مجموعه پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۲۹.
- جلایی پور، ح. (۱۳۷۹). دولت پنهان؛ بررسی جامعه‌شناختی عوامل تهدید جنبش اصلاحات (۱۳۷۸-۱۳۷۹). تهران: طرح نو.
- دورکیم، ا. (۱۳۶۹). درباره تقسیم کار اجتماعی. (ترجمه باقر پرهام) بابل: کتابسرای بابل.
- سو، آ. ی. (۱۳۸۰). تغییر اجتماعی و توسعه. تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- کرلینجر، ف. ا. (۱۳۷۶). مبانی پژوهش در علوم رفتاری، ترجمه حسن پاشا و جعفر نجفی‌زند، تهران: مؤسسه انتشارات آوای نور.
- مرکز آمار ایران، سالنامه آماری (۱۳۸۶). بازیابی از <http://amar.sci.org.ir/PlanList.aspx>

ب) منابع لاتین

- Bailey, K. D. (1990). Social Entropy Theory: An Overview. *Systems Practice*, 3 (4).
- Bailey, K. D. (1983). Sociological entropy theory: Toward a statistical and verbal congruence. *Quality and Quantity* (18): 113-133.
- Carmines, E. G & Zeller, R. A. (1979) *Reliability and Validity Assessment*, Newbury Park London New Delhi: Sage Publication.
- Freedom House. (n. d.). Retrieved from: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>
<http://alef.ir/vdcd950s.yt0ksba22yhtml?35736>
<http://tarh.majlis.ir/?ShowRule&Rid=87CA622E-83B7-433B-8A97-C692A0DABB72>
- Pridemore, W. A., Chamlin, M. B & Cochran, J. K. (2007) *An Interrupted Time-Series Analysis of Durkheim's Social Deregulation Thesis: The Case of the Russian Federation*: 271-290, (2) 24.
- Public Sector Efficiency. (n. d.). Retrieved from:
- www.ecb.int/pub/scientific/wps/date/html/index.en.html
- Public sector performance. (n. d.). Retrieved from:
- www.scp.nl/english/publications/books/9037701841/Public_sector_performance.pdf
- Regulatory Quality Indicator. (n. d.). Retrieved from:
- www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34141_34061123_1_1_1_1,00.html
- Smelser, N. (1964). Toward a theory of modernization. In A. E. Etzioni (ed.), *Social Change* (pp. 268-284). New York: Basic Books Inc .
- State Capacity Survey. (n. d.). Retrieved from www.columbia.edu
- Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2010, BTI 2010 Manual for Country Assessments. (n. d.). Retrieved from Bertelsmann Stiftung:
- www.bertelsmann-transformation-index.de

Transition Report. (n. d.). Retrieved from www.ebrd.com.

Wikipedia. (n. d.). Retrieved from Entropy: <http://en.wikipedia.org/wiki/Entropy>

Zhao, L. S. (2008). Anomie Theory and Crime in a Transitional China (1978_). *International Criminal Justice Review*, 18 (2), 137-158.

Archive of SID