

دوفصلنامه علمی - پژوهشی «پژوهش سیاست نظری»

شماره بیست و سوم، بهار و تابستان ۱۳۹۷: ۲۶-۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۵/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۱۱

## کارآمدی به مثابه ظرفیت دولت؛ رهیافتی سیاسی به مفهوم کارآمدی

سعید عطار\*

محمد کمالی‌زاده\*\*

### چکیده

در این مقاله تلاش خواهد شد تا با رجوع به نظریه نظام‌ها در چارچوب نظریه‌های ساختاری- کارکردی در علوم سیاسی، به شاخصه‌های قابل اتکایی برای ارزیابی کارآمدی دولت‌ها و نظام‌های سیاسی دست یابیم تا بتوان با اتکا بر آنها، مبانی و چارچوب نظری متقنی برای پژوهش در این زمینه در چارچوب علوم سیاسی تدارک دید. از این‌رو پرسش اصلی ما در این مقاله، جست‌وجوی شاخص‌های قابل اتکا برای کارآمدی دولت از منظر علوم سیاسی است. برای پاسخ به این پرسش، کارآمدی را در قالب ظرفیت‌های شش‌گانه متصور برای هر دولت مورد بحث قرار خواهیم داد.

ظرفیت‌های شش‌گانه انحصار مشروع کاربرد زور، استخراجی، شکل‌دادن به هویت ملی، تنظیمی، حفظ انسجام درونی و بازتوزیعی را که در این مقاله با عنوان معیارهای کارآمدی دولت مورد بازخوانی قرار گرفته‌اند، می‌توان مجموع وظایف یا اختیارات مرسوم دولت نیز به شمار آورد.

تلقی ما در این مقاله از مفهوم کارآمدی، علاوه بر تقارن‌های فراوان با فهم اقتصادی و مدیریتی از این مفهوم، به‌واسطه پیوند با مفهوم کلیدی «قدرت» در علوم سیاسی و در نظر گرفتن جایگاه واقعی دولت‌ها در جوامع و کشورهای

s.attar@yazd.ac.ir

\* نویسنده مسئول: استادیار گروه علوم سیاسی، دانشگاه یزد

\*\* استادیار گروه علوم سیاسی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاددانشگاهی

m\_kamalizadeh@yahoo.com

امروزی - با تأکید بر وظایف، اختیارات و توانمندی‌های آنها از یکسو و انتظارات از آنها از سوی دیگر - نزدیک‌ترین و کاربردی‌ترین برداشت از مفهوم کارآمدی در علوم سیاسی است که می‌تواند مبنا و چارچوب نظری وثیقی برای پژوهش در زمینه کارآمدی دولت باشد.

**واژه‌های کلیدی:** کارآمدی، ظرفیت دولت، قدرت دولت، نظریه‌های ساختاری-کارکردی و علوم سیاسی.

Archive of SID

## مقدمه

کارآمدی و نهادهای کارآمد از بنیان‌های مدیریتی هر سازمان و دستگاه دولتی و غیر دولتی است که هدفش نیل به بالاترین و بهترین نرخ بهره‌وری و اثربخشی از طریق اعمال کارکردهای مناسب و صحیح و انجام درست امور است. بنابراین کارآمدی در علم مدیریت و اقتصاد از جایگاه وزین و بااهمیتی برخوردار است و اولین بار در این دو حوزه مطالعاتی است که به ابعاد و چیستی کارآمدی پرداخته می‌شود و از آنجایی که نظام‌های سیاسی، گسترده‌ترین و کلان‌ترین شکل نظام‌های مدیریتی هستند و دستیابی به حداکثر کارآمدی نهادهای سیاسی، جزء اصلی‌ترین خواست‌های این نظام‌ها محسوب می‌شود، علم سیاست نیز خواه‌ناخواه با آن درگیر شده است؛ زیرا بدیهی است گسترده‌ترین و مقتدرترین سازمان موجود، یعنی نهاد دولت نیز به دنبال دستیابی به این هدف حیاتی باشد تا با داشتن مشروعیت اولیه، به مشروعیت‌سازی جدیدی دست یازیده، مشروعیت ثانویه و یا کارآمدی را نیز کسب کند و بدین وسیله دوام و پایداری خویش را با تحصیل رضایت افزون‌تر شهروندان، بیش از پیش تضمین نماید.

اما مشکل اینجاست که کارآمدی با هر تعریفی که از آن شود، در علم سیاست دچار نوعی ابهام مفهومی و معنایی است و ظاهراً جزء دغدغه‌ی دانشمندان علم سیاست به شمار می‌رود و به چیستی و ابعاد آن به‌صورت شفاف و روشن پرداخته نشده است. در مطالعات معدودی که با عنوان و موضوع کارآمدی صورت گرفته است، بیشتر همان مفهوم و معنای موجود در مدیریت و اقتصاد به علوم سیاسی هم تعمیم داده شده است. چنین تعمیم‌هایی با توجه به تفاوت‌های فراوان میان این دیسپلین‌های علمی، بی‌گمان با معیارهای پژوهش علمی فاصله خواهد داشت.

در این مقاله تلاش خواهد شد تا با رجوع به نظریه‌ی نظام‌ها در چارچوب نظریه‌های ساختاری - کارکردی در علوم سیاسی، به شاخصه‌های قابل‌اتکایی برای ارزیابی کارآمدی دولت‌ها و نظام‌های سیاسی دست یابیم تا بتوان با اتکا بر آنها، مبانی و چارچوب نظری متقنی برای پژوهش در این زمینه در چارچوب علوم سیاسی تدارک دید. از این‌رو پرسش اصلی ما در این مقاله که به دنبال پاسخ آن خواهیم بود، جست‌وجوی شاخص‌های قابل‌اتکا برای کارآمدی دولت از منظر علوم سیاسی است.

برای پاسخ به این پرسش، کارآمدی را در قالب ظرفیت‌های شش‌گانه متصور برای هر دولت مورد بحث قرار خواهیم داد.

### چیستی کارآمدی

کارآمدی، مفهومی مشترک در سه قلمرو مدیریت، اقتصاد و سیاست است. با توجه به خصلت تفسیری علوم انسانی، تعاریف متفاوتی از مفهوم کارآمدی ارائه شده است. از این‌رو نمی‌توان تعریفی جامع و فراگیر (پذیرش همگانی) از آن ارائه کرد. در حالی که در برخی تعاریف «کارآمدی»<sup>۱</sup> با مفاهیمی چون «کارایی و اثربخشی»<sup>۲</sup> مترادف شده است (قابلیت و توانایی رسیدن به هدف‌های تعیین‌شده و مشخص و بهره‌برداری بهینه). در برخی دیگر از تعاریف، کارآمدی به «میزان موفقیت در تحقق هدف‌ها و یا انجام مأموریت» تعریف شده است (زاهدی و دیگران، ۱۳۸۳: ۱۱۱-۱۱۵). در علم مدیریت، با تفاوت گذاشتن بین دو مفهوم کارآمدی و کارایی، «کارآمدی» را شایستگی و کاردانی در تأمین اهداف و «کارایی» را شایستگی در مصرف منابع و بهره‌برداری بهینه از آن تعریف کرده‌اند (رضایان، ۱۳۷۹: ۱۹).

در فرهنگ اصطلاحات علوم سیاسی (ر.ک: مک‌لین، ۱۳۸۷)، این مفهوم به اثربخشی، نفوذ، کفایت، قابلیت و لیاقت تعریف شده است. از دیدگاه سیمور لیپست<sup>۳</sup>، کارآمدی عبارت است از تحقق عینی یا توان سیستم در تحقق کارکردهای اساسی دولت، به گونه‌ای که اکثریت مردم و گروه‌های قدرتمند درون نظام آن را عیناً مشاهده کنند (لیپست، ۱۳۷۴: ۱۱). مطابق با این تعریف، کارآمدی با مفاهیمی همچون کارایی، پاسخگویی و مشروعیت ارتباط نزدیکی دارد.

با توجه به تعریف کارکردی سیمور لیپست، به نظر می‌رسد که این تعریف از دامنه شمول‌پذیری بالاتری برخوردار باشد. تأکید بر تحقق عینی (ملموس و قابل اندازه‌گیری) و انجام کارکردهای اساسی و عام دولت از مهم‌ترین ویژگی‌های تعریف لیپست است که

1. Effectiveness
2. Efficiency
3. S.M. Lipset

می‌تواند برای چارچوب نظری این پژوهش نیز مناسب باشد. طبق تعریف لیپست، سیستم باید «توان» یا قدرت اجرای کارکردهای اساسی دولت را داشته باشد. از این‌رو این تعریف، تعریفی قدرت‌محور محسوب می‌شود.

## دولت کارآمد

### قدرت زیربنایی و کارآمدی دولت

از گذشته تا کنون قدرت، عام‌ترین و رایج‌ترین مفهوم در علم سیاست بوده و تعریف متفاوتی از آن ارائه شده است. با این حال طبق رویکرد مایکل مان (۱۹۹۳)، به طور کلی می‌توان به دو نوع قدرت دولتی اشاره کرد: قدرت خودکامه<sup>۱</sup> و قدرت زیربنایی<sup>۲</sup>. منظور از قدرت خودکامه، توان تصمیم‌سازی نخبگان سیاسی و اجرایی شدن تصمیم‌های آنها بدون مذاکره مستمر با گروه‌های اجتماعی است (Mann, 1993: 53). برای تشخیص اینکه قدرت یک دولت از نوع قدرت خودکامه است، معمولاً بر دو ویژگی خودسرانه بودن قدرت و گستردگی دخالت دولت در حوزه‌های مختلف اجتماعی تأکید می‌شود. هرچند در توصیف قدرت خودکامه بر دو ویژگی یادشده تأکید می‌شود، با این حال دولت‌های دارای قدرت خودکامه نیز به درجات مختلف با محدودیت‌های محیطی، فناورانه و سازمانی مواجه هستند.

در مقابل، برای تشخیص اینکه قدرت یک دولت از نوع قدرت زیربنایی است، معمولاً بر ویژگی کارآمدی تأکید می‌شود. در رویکرد مایکل مان، قدرت زیربنایی به ظرفیت عملی دولت برای نفوذ در جامعه و اجرای تصمیم‌ها در سراسر قلمرو سرزمینی اشاره دارد (Mann, 1986: 112). دولت با قدرت زیربنایی می‌تواند با کمترین هزینه ممکن، در زندگی اجتماعی و اقتصادی مردم نفوذ کند و تصمیم‌های خود را اجرا کند. فرامین دولت دارای قدرت زیربنایی، هرچند در سراسر قلمرو سرزمینی گسترده است، فرآیند تصمیم‌سازی در آن، با مشارکت گروه‌های مختلف اجتماعی بیرون از دولت همراه است؛ گروه‌های اجتماعی‌ای که قدرت مشروع دولت را به رسمیت می‌شناسند. کارآمدی

---

1. despotic power  
2. infrastructural power

دولت دارای قدرت زیربنایی، به دلیل همین گستردگی و مشروعیت ممکن می‌شود. هرچند بر اساس رویکرد مان، دو نوع قدرت خودکامه و زیربنایی، متضاد با یکدیگر تعریف می‌شود، نمی‌توان چنین فرض کرد که در صورتی که قدرت خودکامه یک دولت در حال تضعیف است، ضرورتاً قدرت زیربنایی آن دولت در حال تقویت است. همچنان که در بخش آخر این فصل خواهیم گفت، فرآیند زوال قدرت خودکامه، در بسیاری از موارد نه تنها منجر به تقویت نوع دوم قدرت یعنی قدرت زیربنایی نمی‌شود، بلکه می‌تواند موجودیت دولت و کارویژه‌های آن را تهدید کند. پروژه اصلی در کشورهایی که دولت دارای قدرت خودکامه با فقدان قدرت زیربنایی نیز مواجه است، دولت‌سازی و تأسیس نهادهایی برای حفظ دولت در شکل متعارف آن خواهد بود. قدرت زیربنایی، قدرت در جامعه‌ای است که قدرت سیاسی در دولت متمرکز شده و آن دولت دارای نهادهای باثبات است. انباشت قدرت در دولت، شرط اولیه برای کارآمدسازی دولت (= ایجاد قدرت زیربنایی) است (Slater, 2008: 254).

همه این مباحث نشان می‌دهد که کارآمدی دولت، مفهومی پیچیده و کارآمدسازی دولت نیز پروسه‌ای با پیچیدگی‌های زیاد است؛ کارآمدی که می‌تواند پیامدهای بسیاری برای حوزه‌های مختلف جامعه داشته باشد. همین پیچیدگی باعث شده تا نظریه‌های متعددی درباره کارآمدی دولت به وجود آید؛ نظریه‌هایی که هر کدام تلاش می‌کنند تا تحلیل مفهوم کارآمدی دولت، مؤلفه‌هایی برای تحلیل و شاخص‌هایی برای ارزیابی کارآمدی دولت‌های موجود ارائه دهند. از میان نظریه‌های متعدد، نظریه کارکردگرا- ساختارگرا، بخش بزرگی از تحلیل‌های مربوط به کارآمدی دولت را به خود اختصاص داده‌اند. به‌طور کلی آن دسته از نظریه‌ها و تبیین‌هایی که علاوه بر تأکید بر عوامل ساختاری یا عوامل متعلق به بستر، به اهداف و وظایف هر بخش از نظام اجتماعی نیز می‌پردازند، نظریه‌های کارکردگرا - ساختارگرا<sup>۱</sup> گفته می‌شود (های، ۱۳۸۵: ۱۷۱-۱۷۶).

کارکردگرایان ساختاری بر این باورند که تحقق کارآمدی در نظام اجتماعی (که شامل خرده‌نظام‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است) زمانی میسر است که افراد تشکیل‌دهنده جامعه از باورها، ارزش‌های اجتماعی و فرهنگ پذیرفته‌شده توسط

جامعه - که در قالب مقررات، قوانین رسمی و هنجارها وجود دارند - پیروی کنند. بر این مبنای، کارآمدی به معنای ترکیب ارکان سازمانی و رفتاری است که منجر به حفظ سلامت اجتماعی می‌شود (توسلی، ۱۳۷۴: ۱۲۶). در این رویکرد، انسان به عنوان یکی از اعضای تشکیل‌دهنده جامعه دارای نقش و وظایفی است که می‌تواند در کلیت جامعه و حفظ پایداری وضعیت زندگی اجتماعی دستخوش تغییر مؤثر باشد و سلامت جامعه در گرو عمل و کارکرد درست عناصر تشکیل‌دهنده - افراد جامعه - است.

این نوع تلقی از کارآیی، آن را همسان با کارآمدی تعریف می‌کند، به طوری که انجام به‌موقع و ثابت وظایف و مسئولیت‌های هر یک از بخش‌های جامعه، کارآیی همه اجزای جامعه را محقق می‌کند. این مفهوم به درک و شناخت تمام ابعاد وجودی جامعه و مقابله با بیماری آشکار و پنهان و حفظ سلامت اجتماعی آن مربوط می‌شود. به همین دلیل، کارآمدی به معنای «ملاک تشخیص تعادل و عدم تعادل» و «ابزار ایجاد شرایط بهنجار و تعادل اجتماعی» است (جانسون، ۱۳۷۲: ۱۱۲).

در این رویکرد، نظام‌هایی از کارآمدی بالاتری برخوردارند که در آنها، همه اجزای سیستم دارای وحدت وجودی بوده، مکانیزم‌های درون نظام به شکلی تنظیم شده‌اند که رویه سازگاری با تغییرات محیطی به‌صورت سریع‌تر و آسان‌تر صورت می‌گیرد. از منظر رویکرد کارکردگرا - ساختارگرا، کارآمدی نظام سیاسی زمانی میسر می‌شود که بین اجزای تشکیل‌دهنده ساختار، همگونی وجود داشته باشد. این نگاه کارکردگرا - ساختارگرا به نظام سیاسی و اداری، ریشه در «ساختارگرایی در رویکردهای جامعه‌شناختی» یعنی «جست‌وجوی واقعیت نه در اشیای منفرد، بلکه در روابط میان آنها» (اسکولز، ۱۳۷۹: ۱۸) و نیز «جست‌وجوی قوانین کلی و تغییرناپذیر بشریت» (ریترز، ۱۳۸۴: ۵۴۳) دارد.

یکی از مهم‌ترین نظریه‌پردازان این حوزه بی‌تردید «تالکوت پارسونز» است. پارسونز در کارهای علمی خود بیشتر به تحلیل نظام اجتماعی<sup>۱</sup> توجه داشت و بیش از هر چیزی به عناصر سازنده ساختاری آن علاقه‌مند بود. او گذشته از توجه به آمیزه نقش منزلت،

1. Social System

به عناصر پهن دامنه نظام‌های اجتماعی، مانند پدیده‌های جمعی، هنجارها و ارزش‌ها نیز علاقه‌مند بود. او در مقام یک ساختارگرا- کارکردگرا، برخی از پیش‌نیازهای کارکردی نظام اجتماعی را اینگونه مشخص کرده است:

۱. هر نظام اجتماعی باید چنان ساختار گیرد تا بتواند به گونه‌ای سازگار با نظام‌های دیگر عمل کند.
۲. هر نظام اجتماعی برای آنکه باقی بماند باید از پشتیبانی ضروری نظام‌های دیگر برخوردار باشد.
۳. هر نظامی باید نیازهای مهم کنشگران را به اندازه کافی برآورده سازد.
۴. یک نظام باید مشارکت کافی اعضایش را برانگیزاند.
۵. یک نظام باید دست کم حداقل نظارت بر رفتار بالقوه مخرب اعضایش داشته باشد.
۶. اگر کشمکش‌ها به اندازه کافی مخرب گردند، آنها را تحت نظارت درآورد.
۷. سرانجام اینکه یک نظام اجتماعی برای بقایش به یک زبان نیاز دارد (ریترز، ۱۳۸۴: ۳۵).

پارسونز معتقد است که چهار تکلیف برای همه نظام‌ها ضرورت دارد و هر نظامی برای زنده ماندن باید این چهار کارکرد را انجام دهد:

۱. سازگاری<sup>۱</sup>: یعنی لزوم انطباق یافتن هر نظامی با محیط طبیعی و خارجی خود.
۲. هدف‌گزینی<sup>۲</sup>: یعنی بهره‌گیری سیاسی از منابع برای رسیدن به اهداف مشخص.
۳. یکپارچگی<sup>۳</sup>: یعنی تحقق قواعد و مقررات یا هنجارهای قانونی و مشروع برای اداره و کنترل کل سیستم.
۴. حفظ الگوهای نهفته<sup>۴</sup>: به دیگرسانی ارزش‌های شخصی و تبدیل آن به ارزش‌های فردی که به صورت جزئی از الگوهای ارزشی مشترک و ثابت یک سیستم مشخص درمی‌آید، مربوط می‌شود (استونز، ۱۳۷۹: ۱۵۵).

- 
1. Adaptation
  2. Goal Attainment
  3. Integration
  4. Latent Pattern Maintenance



پارسونز در کتاب «نظام اجتماعی» و تا اندازه‌ای در کتاب «تئوری عمومی کنش»، به یک تئوری جامعه‌شناختی می‌پردازد که مسئله آن، نظم و انسجام نظام‌های اجتماعی است. در واقع پرسش او این است که چگونه نظم ممکن است؟ چرا نظام‌های اجتماعی، بر پایه مجموعه مشترکی از گرایش‌های مشترک ارزشی که در قاموس انتظارات نقشی که کنشگران به شیوه‌ای الگویی بدان عمل می‌کنند، یکپارچه می‌مانند؟ اگر فرض کنیم که نظام‌های اجتماعی پیوستگی دارند، آن فرآیندهایی که این پیوستگی را بیمه می‌کنند چیستند؟ برای پارسونز، پیوستگی یا زنده ماندن سرانجام معنایش یگانگی نظام یا به عبارت دیگر راه‌هایی است که از آن، یک نظم به نسبت پایدار به‌عنوان سیمایی از تعادل پویا به وجود می‌آید (ر.ک: همیلتون، ۱۳۷۹). با توجه به چنین دیدگاهی می‌توان پارسونز را یکی پیشگامان طرح نظریه نظام‌ها در جامعه‌شناسی و علوم سیاسی دانست؛ نظریه‌ای که می‌تواند در چارچوب نظریه کارکردگرا- ساختاری، تعریفی انضمامی‌تر از مفهوم کارآمدی به‌مثابه ظرفیت‌های دولت ارائه دهد.

#### نظریه نظام‌ها: کارآمدی و ظرفیت دولت

مسئله اصلی در تحلیل نظام‌های سیاسی، شیوه تکوین، استحکام، استمرار، تحول و زوال نظام سیاسی است. در این رویکرد، نظام سیاسی سیستمی قلمداد می‌شود که با محیط پیرامونی خود دارای تعامل بوده، داده‌های محیطی را اخذ کرده، آنها را به واسطه ساختارهای سیاسی پردازش می‌کند و سپس به صورت برون‌داد یا سیاست‌ها به محیط منتقل می‌کند. دیوید ایستون<sup>۱</sup>، گابریل آلموند<sup>۲</sup>، کلمن<sup>۳</sup> و پاول<sup>۴</sup> از مهم‌ترین کسانی هستند که در این زمینه نظریه‌پردازی کرده‌اند. ایستون به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نظریه‌پردازان این رویکرد، نظام سیاسی را مجموعه‌ای از کنش‌های متقابل تعریف می‌کند که از طریق آن، ارزش‌ها، خدمات و کالاها برحسب قدرت معتبر و مشروع برای همه بخش‌های جامعه سهم‌بندی می‌شود (Easton, 1965: 57 - 69).

1. David Easton
2. Gabriel A. Almond
3. James Coleman
4. Bingham Powell

آلموند و کلمن، هفت کارویژه جهان‌شمول را برای نظام‌های سیاسی استنتاج کردند که عبارت بود از: آموزش و عضوگیری سیاسی، بیان منافع، تجمیع منافع، ارتباط سیاسی، تمهید قوانین، اجرای قوانین و عملکرد قضایی. تعیین این کارکردها امکان این را می‌دهد که بتوان ساختارهای سیاسی دست‌اندرکار را مشخص کرد و درجه استقلال و تخصص‌گرایی آنها را تخمین زد. دو ویژگی اخیر، متغیرهای بنیادین توسعه سیاسی را تشکیل می‌دهد. آلموند و کلمن، این دو ویژگی را از طریق مفهوم کلیدی «تمایزگذاری ساختاری» یعنی تمایز در اجزای ساخت در نظر گرفتند و ادعا کردند که بر اساس آن، سطح نوگرایی همه نظام‌های سیاسی قابل تشخیص است. از آنجا که کارویژه‌ها و ساختارها، موجودیتی جهانی دارند، توسعه فقط می‌تواند به تمایزگذاری روزافزون آنها کمک می‌کند. بدین‌سان وجه مشخص جوامع سنتی، ساختارهای سیاسی گسیخته با کمترین حد تخصص‌گرایی است؛ زیرا در این جوامع، کارکردهای اجرایی، تقنینی و قضایی و در همان حال مذهبی و اقتصادی، عموماً به وسیله یک مرجع واحد انجام می‌پذیرد. برعکس، جوامع متجدد به ساختارهای انحصاراً سیاسی (پارلمان، حکومت، احزاب سیاسی، هیئت سیاسی و...) با تقسیم کار مجهز هستند. بنابراین درجه تمایز ساختاری طبعاً بر کیفیت کارکردها اثر می‌گذارد. به عنوان نمونه ساختارهای گسیخته با صلاحیت چندبُعدی نمی‌توانند جز به گونه‌ای ناچیز در کارکرد نظام سیاسی مؤثر و کارا واقع شوند (Almond & Coleman, 1960: 3 - 64).

بحث‌های ایستون، آلموند و دیگران موجب شد تا رویکرد ساختاری - کارکردی پارسونز و مرتون به حیطه تحلیل سیاسی تعمیم داده شود. ایستون و آلموند در آثار خود چارچوبی نظری برای تطبیق مبادی نظری رویکرد ساختاری - کارکردی در حوزه سیاسی ارائه دادند که بعدها توسط سایر نظریه‌پردازان دنبال شد. مفهوم ظرفیت دولت از جمله مفاهیمی است که از دل این چارچوب نظری قابل استخراج است.

**ظرفیت دولت به‌مثابه کارآمدی**

نظریه نظام‌ها، با ارائه یک تحلیل سیستمی از دولت‌ها، فهم دقیقی از همه ساختارها و رویه‌هایی می‌دهد که در نهایت دولت را در تحقق اهداف خود موفق یا ناموفق می‌کند.

مهم‌ترین مفهوم این تحلیل برای پژوهش حاضر، مفهوم ظرفیت دولت<sup>۱</sup> است. مفهوم ظرفیت به جای تأکید بر رویه‌های بیرونی، به مکانیزم‌هایی اشاره دارد که درون دولت، عملکردها و رویه‌های آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد و کارآمدی آن را ممکن یا ناممکن می‌کند (ر.ک: Michon, 2007). این مکانیزم‌ها عمدتاً در قالب نهادهای زیرمجموعه دولت عمل می‌کنند. بنابراین دانشمندانی چون جیمز فیرون و دیوید لایتین، ظرفیت دولت را ظرفیت نهادهای دولت در حوزه‌های مختلف می‌دانند (Fearon & Laitin, 2003: 76).

منظور از ظرفیت دولت، توانایی سیاست‌گذاران دولتی برای تحقق اهداف است (Weiss, 1998: 5). نگاهی به ادبیات گسترده حوزه ظرفیت دولت نشان می‌دهد که بحث‌های بسیاری درباره عوامل تعیین‌کننده در میزان ظرفیت دولت و متغیرهایی که نقش واسط در میزان ظرفیت دولت دارند انجام شده است. در این میان، برخی از اندیشمندان (مانند ایوانز، ۱۳۸۰؛ Weiss, 1998) به عوامل نهادی تأثیرگذار بر ظرفیت دولت پرداخته‌اند. اولین موضوع درباره ظرفیت دولت از چشم‌انداز نهادی، میزان خودمختاری و اقتدار دولت است. در اینجا، بحث اصلی مربوط به کیفیت نظام بوروکراسی است. الگوی مطلوب، نظام بوروکراسی‌ای است که بتواند برای دولت، ظرفیت‌سازی کند. از این رو این نظام بوروکراسی طبعاً باید دارای ویژگی‌های خاصی باشد. در مقابل، برخی از صاحب‌نظران مانند هیروناکا<sup>۲</sup> (۲۰۰۵)، ناکارآمدی بوروکراسی را مهم‌ترین دلیل ظرفیت پایین دولت‌ها می‌دانند.

پیتر ایوانز، الگوی «خودمختاری متکی به جامعه»<sup>۳</sup> را الگویی ظرفیت‌ساز برای دولت و مهم‌ترین ابزار برای توسعه می‌داند. به نظر او، سازمان درونی دولت‌های توسعه‌گرا به بوروکراسی ویری نزدیک است. شایسته‌سالاری قوی و پاداش‌های شغلی درازمدت باعث ایجاد مسئولیت و حس همبستگی سازمانی می‌شود. همبستگی سازمانی باعث می‌شود تا چنین دستگاه‌هایی دارای نوع خاصی از «خودگردانی» باشند. اما نظام بوروکراسی در عین حال برخلاف آنچه وبر می‌گوید، از جامعه جدا نیفتاده است. چنین دولت‌هایی

---

1. State Capacity  
2. Hironaka  
3. Embedded Autonomy

درون مناسبات اجتماعی نیرومندی قرار می‌گیرند که آنها را به جامعه پیوند می‌زند و مجراهایی نهادینه برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خط‌مشی‌ها مهیا می‌کند. هیچ‌یک از طرفین این آموزه به تنهایی کارساز نیستند. دولتی که فقط خودگردان است، فاقد منابع آگاهی است و نمی‌تواند بر اجرای خصوصی و نامتمرکز توسعه متکی باشد. از طرف دیگر، اگر شبکه‌های ارتباط متراکم باشد و ساختار درونی قوی‌ای وجود نداشته باشد، دولت نمی‌تواند مسائل مربوط به «اقدام جمعی» را حل کند و از منافع فردی همتایان خصوصی‌اش فراتر رود (ایوانز، ۱۳۸۰: ۴۵-۴۶).

به عبارت دیگر دولتی که دارای نظام بوروکراسی‌ای باشد که این نظام بوروکراسی نتواند از فشارهای توده‌ای فراتر رود و بدین‌روی مدام در معرض تقاضاهای این یا آن گروه برای توزیع بیشتر ثروت یا دیگر خواست‌ها قرار گیرد، ظرفیت کافی برای تحقق اهداف ملی نخواهد داشت. در مقابل دولتی که دارای نظام بوروکراسی بریده از جامعه باشد، با فقدان مشروعیت مواجه بوده، ظرفیت طرح‌ریزی و اجرای برنامه‌های کلان را نخواهد داشت. بدین معنا، دولتی دارای ظرفیت است که نظام بوروکراسی آن هم خودگردان و هم متکی به جامعه باشد.

ظرفیت دولت همچنین به وجود نظام بوروکراسی‌ای وابسته است که در آن، رهبران دولت و سیاست‌گذاران بتوانند نیازهای جامعه را تشخیص دهند و با ارتباط نهادینه‌شده با گروه‌های مؤثر و مولد جامعه، این نیازها را ابتدا به برنامه‌های مدون تبدیل و سپس آنها را اجرا کنند. برای مثال دولت سنگاپور برای طراحی استراتژی‌های توسعه صنعتی این کشور، اغلب از مدیران ارشد شرکت‌های بزرگ صادراتی این کشور دعوت می‌کند تا با برگزاری سلسله‌ای از جلسات منظم و برنامه‌ریزی‌شده، نظرهای خود را درباره سیاست‌های پیشنهادی دولت به صورت مکتوب اعلام کنند. دولت سنگاپور ابتدا آن دسته از سیاست‌های دولتی را که درباره آن اجماع نظر وجود دارد، به عنوان سیاست قطعی مدنظر قرار می‌دهد. سپس آن دسته از سیاست‌هایی را که به نظر دولت، مناسب اما به نظر اغلب مدیران ارشد بخش خصوصی، سیاست‌هایی نادرست محسوب می‌شوند، طبق نظر مورد اجماع آن مدیران تعدیل می‌کند (Wai-Chung Yeung, 2005: 91-92). وجود این ظرفیت نهادی برای همکاری قوی دولت - جامعه یا آنچه ویز آن را «وابستگی

متقابل کنترل شده<sup>۱</sup> می‌نامد، هم به ظرفیت سازمانی - نهادی دولت وابسته است و هم به ظرفیت انجمنی گروه‌های مهم اقتصادی و اجتماعی بستگی دارد (Weiss, 1998: 109).

#### انواع ظرفیت‌های یک دولت کارآمد

با توجه به گستردگی فعالیت‌های دولت، کارآمدی دولت نیز مفهومی مربوط به حوزه‌های متعدد است. این گستردگی عملیاتی دولت باعث شده تا تحلیل کارآمدی دولت در حوزه‌های مختلف با استفاده از دسته‌ای از شاخص‌ها بسیار دشوار باشد. با این حال بر اساس نظریه نظام‌ها و با تمرکز بر مفهوم ظرفیت دولت، می‌توان به شش کارکرد حیاتی دولت اشاره کرد که دولت با داشتن ظرفیت در انجام آنها، دولتی کارآمد تلقی می‌شود.

#### ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور

طبق تعریف وبری از دولت مدرن، انحصار مشروع کاربرد زور در محدوده سرزمینی، یکی از پایه‌ای‌ترین وظایف یک دولت است. در اینجا انحصار زور، نه یک هدف، بلکه ابزاری برای دولت است. هدف اصلی، مهار تهدیدهای بیرونی نسبت به حاکمیت و تهدیدات درونی نسبت به نظم اجتماعی است. برای تحقق این هدف پایه‌ای، همه دولت‌ها باید با تأسیس ارتش و پلیس و مجهز کردن آنها، ابتدا برای دفاع در برابر تجاوزهای احتمالی خارجی و در مرحله بعد، مجازات افرادی که قواعد مشروع جامعه را بر هم می‌زنند و سرکوب آشوب‌های اجتماعی، ظرفیت انحصار مشروع زور را افزایش دهند. روشن است که در صورتی که مرزهای یک کشور توسط نیروهای خارجی محافظت شود، نمی‌توان دولت آن کشور را کارآمد دانست. همچنین اگر چندین گروه رقیب درون یک کشور، امکان برخورداری از خشونت سازمان‌یافته را داشته باشند و هیچ‌کدام نتوانند کنترل دائمی بر همه ابزار خشونت را به دست آورند، نظم اجتماعی به هم می‌خورد و با بروز جنگ داخلی، نظم سیاسی با شکست روبه‌رو می‌شود. اگر این وضعیت اخیر به یک کشور بدون دولت منجر نشود، حداقل دولت آن کشور را نمی‌توان کارآمد تلقی کرد (Kocher, 2010: 143).

اینکه دولت برای اجرای ابتدایی‌ترین وظایف خود نیازمند داشتن ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور است، به معنای پلیسی بودن دولت نیست. تأکید بر پلیس حرفه‌ای،

1. governed interdependence

مجهز، منظم و ملبس به لباس رسمی، به معنای نیاز نظم سیاسی به نیروهایی است که اجرایی شدن نظم را در جامعه با کمترین هزینه ممکن محقق کنند. دولت‌هایی که در آنها نسبت نیروهای نظامی و پلیس به شهروندان، نرخ بالایی دارد، دولت‌های پلیسی و عموماً ناکارآمد هستند؛ زیرا اجرایی شدن نظم را با بیشترین هزینه محقق می‌کنند. در حالی که دولت‌های مدرن مشروع، ضمن افزایش ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور، بیشتر منابع جامعه را در خدمت ارتقای ظرفیت‌های جامعه به کار می‌گیرند (Sorensen, 2002: 114). بنابراین بر مبنای شاخص‌های جهانی (که سازمان‌های بین‌المللی چون صندوق بین‌المللی پول از آن استفاده می‌کنند)، نسبت هزینه‌های نظامی و امنیتی به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان شاخص ظرفیت سرکوبگری دولت در نظر گرفته می‌شود. بر اساس این شاخص، افزایش بیش از حد این ظرفیت به معنای پلیسی شدن و در نتیجه ناکارآمدی دولت است (Albertus & Menaldo, 2012: 155).

#### ظرفیت استخراج منابع (ظرفیت استخراجی)<sup>۱</sup>

انحصار دولت در کاربرد زور، ظرفیتی نیست که بدون هزینه به دست آید. برای اینکه دولت‌ها بتوانند بر ابزار خشونت در جامعه مسلط شود، نیاز به استخراج منابع از جامعه و دریافت سالانه سهمی از فعالیت‌های اقتصادی دارند (Poggi, 1990: 66). برخی از صاحب‌نظران (Baskaran & Bigsten, 2013: ۲۰۳)، ظرفیت استخراجی دولت را مهم‌ترین ظرفیت دولت برای کارآمدبودن می‌دانند؛ به طوری که ظرفیت استخراج منابع را مانند اعصاب درون بدن می‌دانند که عملکرد سایر اجزای بدن را ممکن کرده، امکان تداوم حیات را میسر می‌کند. برخی دیگر (North, 1981: ۲۰۳) نیز دستگاه دولت را به‌عنوان سازمانی تعریف کرده‌اند که قدرت اخذ مالیات، مرزهای جغرافیایی‌اش را تعیین می‌کند. هر چند از نیمه اول قرن بیستم تا به اکنون، حوزه عمل دولت فراز و نشیب زیادی داشته، در کل با افزایش پیچیدگی‌های اجتماعی و تنوع حوزه‌های نوپدید کنش اقتصادی، حوزه عمل دولت نیز گسترش یافته است. دسترسی دولت به منابع اقتصادی، به دولت امکان می‌دهد تا بتواند وظایف جدید خود را انجام دهد. هرچقدر دولت حجیم‌تر و وظایف آن بیشتر باشد، دستگاه‌های دولتی به ظرفیت استخراجی بیشتری

1. extractive capacity

نیاز دارند تا اقدامات آنها را تأمین مالی کند. در گذشته، دولت‌ها از طریق مکانیزم‌های محدودی چون استفاده از نیروهای نظامی یا حضور استعماری در سرزمین‌های دارای منابع غنی، فروش مناصب، مالیات بر کشاورزی و کمک‌های مالی ثروتمندان، منابع مالی لازم را جمع‌آوری می‌کردند (Poggi, 1978: 97).

در حال حاضر و با تغییر و تحولات بین‌المللی و تکامل دولت، اخذ مستمر مالیات از حوزه‌های مختلف و همه فعالیت‌های اقتصادی، جایگزین همه ابزار کمتر کارآمدی شده که تا پیش از این مورد استفاده دولت‌ها قرار می‌گرفت. در نتیجه این تغییر و تحولات، داده‌های آماری جهانی نشان می‌دهد که بیش از سه‌پنجم درآمد دولت‌های مدرن کارآمد در قرن بیستم، از محل اخذ مالیات‌ها از فعالیت‌های اقتصادی بوده است (Poggi, 1990: 109-110). داده‌های آماری درباره دهه اول قرن حاضر نیز نشان می‌دهد که به طور میانگین، یک‌سوم تا نیمی از تولید ناخالص داخلی دولت‌های کارآمد (عموماً در مناطق امریکای شمالی، اروپای مرکزی و غربی، شرق آسیا و استرالیا) از مالیات به دست آمده است (Edwards & Mitchell, 2011). این امر نشان‌دهنده بالابودن ظرفیت استخراجی این دولت‌هاست.

به طور کلی هرچقدر ظرفیت استخراجی دولت‌ها بیشتر باشد، دولت‌ها قادر خواهند بود که به منابع بیشتری دسترسی داشته باشند. هرچقدر دسترسی دولت‌ها به منابع نیز بیشتر باشد، آنها در تحقق اهداف سیاستی خود کامیاب‌تر خواهند بود (هر چند برای تحقق اهداف، به وجود ظرفیت‌های دیگر نیز نیاز است) (Kocher, 2010: 141). هر چند دولت‌های دارای ظرفیت استخراجی بالا، عموماً دولتهایی با منابع درآمدی مشابهی هستند، به لحاظ نظری، ظرفیت استخراجی دولت می‌تواند از یک کشور به کشور دیگر متفاوت باشد. به هر حال دولتهایی ظرفیت استخراجی بالایی دارند که بتوانند منابع لازم برای اداره جامعه را از جامعه استخراج کنند. دولتی که نتواند منابع لازم برای اجرای اهداف سیاستی خود جمع‌آوری کند، نمی‌تواند دولتی کارآمد باشد.

#### ظرفیت شکل‌دادن به هویت ملی

هر چند به پشتوانه ظرفیت استخراجی، ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور مهم‌ترین جنبه قدرت دولت کارآمد محسوب می‌شود، اتکای صرف دولت به ظرفیت سرکوبگری

برای تضمین نظم داخلی، هزینه برقرار ماندن این نظم را بسیار زیاد خواهد کرد. از این رو برای حفظ کارآمدی هر نظام سیاسی، نیاز به هویت مشترکی است که پشتوانه معنایی لازم برای برقرار ماندن نظم را فراهم کند. این ظرفیت به‌ویژه در جوامع چندقومیتی، ضرورت بیشتری دارد.

به لحاظ تاریخی، سیر تکامل دولت از دولت‌های سنتی با علقه‌های قبیله‌ای و همبستگی‌های خُرد به دولت‌های مدرن با همبستگی ملی نیز نشان می‌دهد که ظرفیت شکل‌دادن به هویت ملی، ظرفیتی است که باعث ایجاد فرهنگ ملی فراگیر و تعهدات شهروندی می‌شود. توان دولت در شکل‌دادن به هویت ملی، ظرفیتی است که به دولت این امکان را می‌دهد که خواست‌های ملی شهروندان را درون نظام سیاسی جذب نماید و آنها را کانالیزه و اجابت کند (Shaoguang, 2012: 248). بخشی از کشمکش‌هایی که درون کشورهای امریکای لاتین، اروپای شرقی و خاورمیانه وجود دارد، حاصل ظرفیت پایین دولت‌های این مناطق در شکل‌دادن به یک هویت ملی پایدار و مشروع (از نظر مردم این جوامع) است که پیامدهای مخربی برای نظم سیاسی و کارآمدی دولت داشته است.

مطالعات مربوط به هویت ملی نشان می‌دهد که شکل‌دادن به هویت ملی در کشورهایی با تنوع قومی و زبانی، امری دشوار و پیچیده (یا حداقل دشوارتر از کشورها با جمعیتی همگون) است. با این حال این بدان معنا نیست که در جوامع چندفرهنگی و چندقومیتی، شکل‌دادن به هویت ملی که در آن عناصر متکثر قومی، فرهنگی و مذهبی در یک کل واحد ادغام شده‌اند، ضرورتاً اقدامی از پیش شکست‌خورده و ناکام است. کمابیش اغلب کشورهای مدرن و کارآمد امروزی، در جوامعی شکل گرفته‌اند که به لحاظ قومی و فرهنگی، کم و بیش متکثر بودند.

از طرف دیگر، ظرفیت دولت در شکل‌دادن به هویت ملی، نشان‌دهنده تلاش‌های موفقیت‌آمیز دولت در فائق آمدن بر کل کشور و تسلط بر منابع است. به عبارت دیگر بالابودن ظرفیت دولت در شکل‌دادن به هویت ملی، نشان می‌دهد که دولت دارای دو ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور و ظرفیت استخراجی نیز هست. اگر یک جامعه، به پاره‌های مجزایی تقسیم شده باشد و هویت هر بخش از جامعه توسط سیاستمداران فرصت‌طلب، در جهت اهداف گروهی استفاده شود، یعنی وضعیتی که دولت با کمبود



ظرفیت شکل دادن به هویت ملی روبه‌رو است، در این شرایط ابتدا دولت ناکارآمد و سپس نهادهای دولتی ورشکسته می‌شوند. این را باید پیامد شکست نهادهای دولتی در شکل دادن به هویت ملی (فقدان ظرفیت) دانست (Przeworski et al, 2000: 109).

#### ظرفیت مقررات‌گذاری در جامعه و اقتصاد (ظرفیت تنظیمی)<sup>۱</sup>

ظرفیت تنظیمی، اشاره به قابلیت‌های دولت برای تغییر و کنترل رفتار خارج از قاعده افراد و گروه‌ها دارد. دولت با تصویب و اجرای دسته‌ای از مقررات استاندارد، موجب بروز رفتارهای استاندارد در جامعه می‌شود. این استانداردها با توجه به دو مؤلفه خیر عموم و رفاه همگانی تنظیم می‌شود. با توجه به این دو مؤلفه می‌توان گفت که مقررات‌گذاری به مقررات متنوعی، از مقررات تنظیمی برای کارکرد بهتر اقتصاد تا مقررات تنظیمی برای کنترل اجتماعی اشاره دارد (ر.ک: Scott, 2009).

بنابراین ظرفیت تنظیمی دولت مربوط به فرآیندی است که در آن، دولت با تصویب و اجرای مجموعه‌ای از مقررات تلاش می‌کند تا اقتدار خود را در جامعه تثبیت و با نظارت بر جامعه، افراد را ملزم به اجرای شکل خاصی از رفتارهای اجتماعی و اقتصادی به عنوان «رفتار درست» کند (Scott & Brown, 2010: 4). هر چند برخی از صاحب‌نظران (ر.ک: Scott, 2001) بر این نظرند که به دلیل متقارن نبودن اطلاعات میان سازمان‌های دولتی و شرکت‌های فعال در حوزه اقتصادی، امکان مقررات‌گذاری بهینه در اقتصاد وجود ندارد، ظرفیت تنظیمی دولت در حوزه اقتصاد می‌تواند با کنترل و کاهش شکست‌های بازار، به تخصیص بهینه منابع کمک کند.

اهمیت ظرفیت تنظیمی دولت به این دلیل است که جامعه مدرن به دلیل فرآیندهای صنعتی شدن، تجاری شدن، شهرنشینی و توزیع نامتقارن قدرت و اطلاعات، با خطرهای زیادی مواجه است. برای حفاظت از جامعه و طبیعت، دولت باید مقررات مشخصی را تنظیم کند. این مقررات‌گذاری نباید فقط درباره رفتارهای مجرمانه مانند قتل و تجاوز صورت گیرد، بلکه بسیاری از جنبه‌های زندگی اقتصادی و اجتماعی مانند تعیین مقیاس‌های تجاری استاندارد، قرارداد، تحقیق و توسعه صنعتی، ساخت جاده، خدمات عمومی، کیفیت غذا و دارو، جمع‌آوری زباله‌ها، خدمات پستی، روابط کارفرما -

1. regulatory capacity

کارگر، شرایط محیط کار، استانداردهای ایمنی، شیوه‌های جمع‌آوری اعانه برای فقرا، حمایت از مصرف‌کننده، حمایت از محیط‌زیست و منابع طبیعی، سلامت، آموزش، ورزش، ازدواج، ترویج هنر و حتی مسئولیت‌های والدین در خانه، موضوع مقررات‌گذاری دولتی قرار می‌گیرد (ر.ک: Ricketts, 2006).

بنابراین با این گستره مقررات‌گذاری، دولت‌ها به راحتی نمی‌توانند از ظرفیت تنظیمی به حد کافی برخوردار باشند. برای اینکه دولت دارای ظرفیت تنظیمی و از این طریق دولتی کارآمد باشد، باید به عنوان نمونه دارای نظام آماري دقیقي درباره زندگی افراد جامعه و جزئیات دقیق فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی افراد باشد. دولت‌های در حال توسعه عموماً مجهز به چنین نظام آماري نیستند (حتی برخی از آنها فاقد داده‌های آماري دقیقي درباره مسائل پایه‌ای مانند میزان دقیق شهرنشینی، تورم، بیکاری و بدهی‌های دولت هستند) و از این رو با وجود تدوین حجم انبوهی از مقررات و اجرای برخی از آن مقررات، دارای ظرفیت تنظیمی پایینی هستند. در مقابل، کشورهای صنعتی، دولت‌های کارآمدی دارند که تولد، مدرسه رفتن، ازدواج، طلاق، شغل‌یابی، درآمد، مالکیت خانه و ماشین، بخشیدن بخشی از اموال به خیریه‌ها، خلاف کردن، ورود و خروج به کشور، جابه‌جایی داخل شهرها و مرگ و به طور کلی همه فعالیت‌های شهروندان را نظاره می‌کنند<sup>(۱)</sup>.

در جهان کنونی، همه دولت‌ها -چه دولت‌های دموکراتیک و چه غیر دموکراتیک، چه سرمایه‌داری و چه غیر سرمایه‌داری- دارای نظامی از مقررات‌گذاری دولتی هستند. در کشورهایی که دولت‌ها فاقد ظرفیت‌های تنظیمی کافی هستند، مردم نوعاً باید آسیب‌هایی چون حوادث متعدد صنعتی و بلایای محیطی، استاندارد ضعیف آب شرب، ترافیک هرج‌ومرج‌گونه، شرایط کاری بسیار سخت، تنش شدید در روابط کارفرما- کارگر، اجناس تقلبی و فاقد کیفیت، خدمات پزشکی بی کیفیت و بدون رعایت حقوق بیماران و مواردی از این دست را متحمل شوند. مقایسه این دو وضعیت، نشان‌دهنده اهمیت ظرفیت تنظیمی دولت برای رفاه عمومی است.

#### ظرفیت حفظ انسجام درونی نهادهای دولتی

دولت برای اجرای همه کارکردهای بالا به بوروکراسی نیاز دارد. دولت برای اینکه

کارآمد شود، باید مجهز به یک بوروکراسی حرفه‌ای و شایسته‌سالار باشد. در اینجا کارآمدی دولت به واسطه بوروکراسی‌ای تضمین می‌شود که اعضای آن، دارای استعداد فنی و آموزش‌های کافی هستند و می‌توانند وظایف محول‌شده را با کمترین هزینه و با بیشترین بهره‌وری ممکن انجام دهند. در سطحی دیگر، کارآمدی دولت حاصل انسجام درونی میان نهادهای بوروکراتیک است. چنین فرض می‌شود که نهادهای بوروکراسی، مؤسساتی وظیفه‌محور هستند که در جهت سیاست‌های مدون، به صورت بهینه اقدام می‌کنند. اما در دنیای واقعی، همیشه این خطر وجود دارد که بوروکراسی به مجموعه نهادهای بخشی، سیاسی و دارای فساد سازمان‌یافته تبدیل شود و با از بین رفتن انسجام درونی نهادهای دولتی، دولت به دولتی ورشکسته تبدیل شود.

حفظ انسجام درونی و کارآمد کردن دولت هر چند از یک نظر وابسته به تنظیم‌های ساختاری درون بوروکراسی است، در سطحی دیگر، عملکرد بوروکراسی به حقوق رقابتی، سطح آموزش نیروی انسانی، ثبات در ارتقای شغلی و دوره‌های کاری و استخدام بر اساس اصل شایسته‌سالاری بستگی دارد. بر اساس برخی از پژوهش‌ها، استخدام بر اساس اصل شایسته‌سالاری، مهم‌ترین عامل در میان عوامل مورد اشاره است (Rauch & Evans, 2000: 49). هر چند برخی از صاحب‌نظران به درستی بر این باورند که برای حفظ انسجام درونی نهادهای دولتی نیاز به نهادهایی خارج از بوروکراسی است که با میانجی‌گری منافع اجتماعی و کانالیزه کردن آنها، مانع از استفاده ابزاری گروه‌های اجتماعی از نهادهای بوروکراسی و چندپارگی آن شوند (Stark & Bruszt, 1998: 126)، حفظ انسجام درونی نهادهای دولتی، ماحصل روندها و رویه‌های درون دولت است.

اغلب چنین تصور می‌شود که بوروکراسی، تلاش‌های سیاست‌گذاران قوه مجریه را خنثی می‌کند. تجربه بسیاری از کشورها این تصور را تأیید می‌کند. خنثی کردن تلاش‌های اجرایی بیش از آنکه به دلیل گرایش بوروکرات‌ها به ناکام کردن رهبران سیاسی باشد، به دلیل آن است که اصولاً سازمان‌های بزرگ، رویه‌های درون‌سازمانی دارند که آنها را به سکون و گُند بودن محکوم می‌کند. علاوه بر این بوروکرات‌ها و سازمان‌هایشان به این باور نزدیک هستند که آنها در مقایسه با سیاستمداران، درک بسیار بیشتری از حوزه سیاست‌گذاری دارند (Peters, 1987: ر.ک.).

مشکل حادثر نهادهای بوروکراسی این است که هر کدام از این نهادها، درصدد حداکثر کردن استفاده از منابع دولتی هستند. هر سازمانی چنین وانمود می‌کند که اهداف سازمانی آن، مهم‌تر و دارای اولویت بیشتری به نسبت بقیه سازمان‌هاست و از این‌رو استفاده حداکثری از منابع دولتی، اقدامی در جهت تحقق اهداف حیاتی آن سازمان است (Poggi, 1990: 30). این تمایل چه‌بسا باعث شود تا سازمان‌های بوروکراسی با مخفی کردن یا دست‌کاری در اطلاعات حیاتی مربوط به حوزه فعالیت خود، دولت را گمراه کنند. اطلاعات دست‌کاری‌شده می‌تواند بر سیاست‌گذاری‌های دولتی تأثیر منفی بگذارد و سایر کارکردهای دولت را مختل کند. هر دو وظیفه مهم دولت یعنی اجرای درست طرح‌ها و اجرای طرح‌های درست، در شرایطی که اطلاعات را سازمان‌های بوروکراتیک دست‌کاری یا مخفی کرده‌اند، به سختی امکان‌پذیر است. همچنین پاسخگویی دولت به عنوان یکی از مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب، در شرایطی که بوروکراسی دولتی به تحریف اطلاعات می‌پردازد، کاهش می‌یابد (Sullivan, 2011: 95).

مشکل تعیین‌کننده‌تر بوروکراسی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که ظرفیت حفظ انسجام نهادهای دولتی را به‌شدت کاهش می‌دهد، خاص‌گرایی و فساد در ابعاد وسیع است. خاص‌گرایی باعث می‌شود تا احساسات و منافع فردی و گروهی، جای منافع ملی را بگیرد و تصمیم‌گیری‌های بوروکراتیک به نام دولت و برای منافع همگام اما در جهت منافع جمع محدودی اتخاذ شود. کارمندان ادارات دولتی نیز ترجیح می‌دهند تا به جای اتکا به رویه‌های رسمی، ارتباطات سازمانی را در جهت منافع شخصی به کار گیرند. هر چند خاص‌گرایی و فساد، تفاوت‌های زیادی با هم دارند، هر دو در جهت تخریب بی‌طرفی سازمان‌های دولتی، کاشتن بذر بی‌اعتمادی به دولت، فراهم کردن شرایط برای بیگانه شدن مردم از سیاست و بیزاری از سیاستمداران و حتی در بدترین حالت، آغاز فرآیند فروپاشی نظام سیاسی اقدام می‌کنند (Klitgaard, 1988).

در مجموع دولتی کارآمد است که نظام بوروکراسی آن با جمع‌آوری اطلاعات دقیق از حوزه‌های مختلف، توان طراحی مجموعه منسجمی از سیاست‌ها و اجرای بهینه آنها را داشته باشد. بوروکراسی دولت کارآمد، به دام خاص‌گرایی و فساد نیفتاده است و نزاع‌های گروه‌های مختلف اجتماعی بر سر دستیابی به منابع کمیاب، به چندپارگی آن

منجر نشده است. این بوروکراسی دارای نهادهای کارآمدی است که می‌توانند منابع را جمع‌آوری کرده، اهداف سیاستی را محقق کنند. اینکه دولتی دارای ظرفیت حفظ انسجام درونی است، به دلیل وجود چنین بوروکراسی‌ای است.

#### ظرفیت توزیع منابع (ظرفیت بازتوزیعی)<sup>۱</sup>

منظور از ظرفیت توزیعی، بازتوزیع اقتدارآمیز منابع کمیاب میان گروه‌های اجتماعی مختلف است. هدف بازتوزیع منابع این است که حداقل مساعدت‌های لازم در جهت تضمین امنیت اقتصادی و کاهش نابرابری در درآمد و توزیع ثروت برای اعضای جامعه فراهم شود. شهری شدن، افزایش سطح سواد عمومی و اثرات ایدئولوژی‌های عدالت‌خواهانه در قرن بیستم باعث شدند تا فشار بر دولت‌ها برای کاهش ریسک‌های اجتماعی و کاهش شکاف میان «دارا» و «ندار» از طریق سیاست‌های بازتوزیع منابع و درآمدها افزایش چشمگیری یابد (Shaoguang, 2012: 251). هر چند برخی از صاحب‌نظران (Gros, 1996) بر این باورند که کارآمدی دولت را نباید از طریق سنجش ظرفیت بازتوزیعی آن ارزیابی کرد، با این حال دسته‌ای دیگر (Perotti & Alesina, 1996) بر این تأکید می‌کنند که حد زیادی از نابرابری و پایین بودن ظرفیت بازتوزیعی دولت، به بی‌ثباتی شدید سیاسی منجر می‌شود. این بی‌ثباتی، دولت را ناکارآمد خواهد کرد. ظرفیت بازتوزیعی دولت می‌تواند با تضمین نظم عمومی، مشروعیت دولت را افزایش دهد.

#### نتیجه‌گیری

ظرفیت‌های شش‌گانه انحصار مشروع کاربرد زور، استخراجی، شکل‌دادن به هویت ملی، تنظیمی، حفظ انسجام درونی و بازتوزیعی را که در این مقاله با عنوان معیارهای کارآمدی دولت مورد بازخوانی قرار گرفت، می‌توان مجموع وظایف یا اختیارات مرسوم دولت نیز به شمار آورد. به عبارت دیگر مجموع انتظارات ما از دولت‌ها را می‌توان در قالب این شش ظرفیت بررسی کرد. بسیاری از دولت‌های پیشامدرن دارای ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور و ظرفیت استخراجی بوده‌اند. این دولت‌ها هم ارتش‌های

1. redistributive capacity

مجهری داشتند و هم از یک نظام مالیات‌گیری به نسبت فراگیر برخوردار بودند. با این حال چهار ظرفیت بعدی، مختص دولت‌های مدرن امروزی است؛ دولت‌هایی که دارای نهاد‌های جاافتاده، رسمی‌شده و عقلانی هستند. این دولت‌ها می‌توانند با استفاده از شش ظرفیت یادشده، اهداف مختلفی را در محدوده سرزمینی خود دنبال کنند.

از جمله مزایای این شاخص‌های شش‌گانه آن است که می‌توان آنها را به عنوان معیاری عام برای بررسی و مقایسه تمام دولت‌های موجود، جدای از تفاوت‌های شکلی میان آنها به کار برد. در بررسی دولت‌های موجود بر مبنای این معیارها، اگر یک دولت دارای این شش ظرفیت باشد، دولتی با کارآمدی بالا و اگر از برخی از این ظرفیت‌ها برخوردار باشد، دولتی با کارآمدی پایین خواهد بود. اگر دولتی هیچ‌کدام از این شش ظرفیت را نداشته باشد، دولتی به شدت ناکارآمد و طبعاً دولتی بدون مشروعیت محسوب می‌شود. دسته اخیر را دولت‌های ورشکسته<sup>۱</sup> می‌نامند. بر مبنای این شاخص‌ها، دولت‌های جهان به دو دسته کارآمد و ورشکسته (فرومانده) تقسیم می‌شود و سایر تقسیم‌بندی‌های فلسفی، شکلی و... دولت‌ها ذیل این تقسیم‌بندی کلان قرار خواهد گرفت.

آنچه به عنوان کارآمدی بالا و پایین دولت در اینجا مورد بحث قرار می‌گیرد، ناظر بر کارویژه‌های عام تمام دولت‌های موجود است که هر چند ذیل کارآمدی تعریف می‌شود، - جدای از هر مبنایی که دولت‌های موجود برای مشروعیت خود در نظر می‌گیرند - بر میزان مشروعیت آنها هم تأثیرگذار خواهد بود. یکی از مهم‌ترین مزایای چنین معیاری، قدرت تحلیل آن برای بررسی چرایی موفقیت برخی دولت‌های اقتدارگرا در اداره کشورها در جهان امروز است. چنین دولت‌هایی علی‌رغم دور بودن از معیارهای مشروعیت بخش امروزی - به‌ویژه شاخص‌های دولت مردم‌سالار - به واسطه کارآمدی بر مبنای شش معیار یادشده، از مشروعیت مناسبی نیز در ابعاد داخلی و خارجی برخوردارند.

عجم اوغلو و رابینسون در کتاب ارزنده‌شان - «چرا کشورها شکست می‌خورند؟» - با رویکردی نهادگرایانه در توضیح موفقیت برخی کشورهای اقتدارگرا در دنیای امروز، به توانمندی نهادهای حکومتی این کشورها در انجام وظایفشان اشاره می‌کنند که

---

1. failed states

شباهت‌های فراوانی به معیارهای اشاره‌شده در این مقاله در چارچوب ظرفیت‌های دولت دارد. نویسندگان این کتاب، با رد تمام فرضیه‌های دیگر درباره دلایل انحطاط کشور از جمله دلایل فرهنگی و جغرافیایی، ادعا می‌کنند که فراگیر شمول‌گرا یا استخراجی، بهره‌کش بودن و غارتگر بودن نهادهای سیاسی یک کشور، سرنوشت اقتصاد و تمام شئون آن کشور را تعیین خواهد کرد. عجم اوغلو در مصاحبه‌ای توضیح می‌دهد که نکته اساسی اینجاست که کشورها زمانی پیشرفت می‌کنند که قوانین سیاسی و اقتصادی را طوری ساخته باشند که ظرفیت‌های هر شهروند را در جهت نوآوری، سرمایه‌گذاری و پیشرفت آزاد کرده باشند<sup>(۳)</sup>.

می‌توان مدعی بود که تلقی ما در این مقاله از مفهوم کارآمدی، علاوه بر تقارن‌های فراوان با فهم اقتصادی و مدیریتی از این مفهوم، به واسطه پیوند با مفهوم کلیدی «قدرت» در علوم سیاسی و در نظر گرفتن جایگاه واقعی دولت‌ها در جوامع و کشورهای امروزی - با تأکید بر وظایف، اختیارات و توانمندی‌های آنها از یکسو و انتظارات از آنها از سوی دیگر - نزدیک‌ترین و کاربردی‌ترین برداشت از مفهوم کارآمدی در علوم سیاسی است که می‌تواند مبنا و چارچوب نظری وثیقی برای پژوهش در زمینه کارآمدی دولت باشد. با کمک این معیارها می‌توان به تصویر نسبتاً شفاف و دقیقی از نحوه و میزان عملکرد یک دولت دست یافت. همچنین می‌توان به بررسی و مقایسه وضعیت حال و گذشته یک دولت یا مقایسه آن با سایر دولت‌ها پرداخت.

### پی‌نوشت

۱. برای مطالعه بیشتر در این مورد، ر.ک:

Hansen, Randall (2014) "State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship" In Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, and Nando Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, New York: Oxford University Press.

۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک: دارون عجم اوغلو و جیمز رابینسون (۱۳۹۲) چرا

کشورها شکست می‌خورند؟، ترجمه پویا جبل عاملی و محمدرضا فرهادی‌پور، دنیای اقتصاد، تهران.

## منابع

- استونز، راب (۱۳۷۹) متفکران بزرگ جامعه‌شناسی، ترجمه مهرداد میردامادی، تهران، مرکز اسکولز، رابرت (۱۳۷۹) درآمدی بر ساختارگرایی در ادبیات، ترجمه فرزانه طاهری، تهران، آگه. ایوانز، پیتر (۱۳۸۰) توسعه یا چپاول، نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران، طرح نو.
- توسلی، غلام عباس (۱۳۷۴) نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران، دانشگاه پیام نور.
- جانسون، چالمرز (۱۳۷۲) تحول انقلابی (بررسی نظری پدیده انقلاب)، ترجمه حمید الیاسی، تهران، امیرکبیر.
- رضائیان، علی (۱۳۷۹) مبانی سازمان و مدیریت، تهران، سمت.
- ریتزر، جورج (۱۳۸۴) نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، علمی.
- زاهدی، شمس‌السادات و دیگران (۱۳۸۳) فرهنگ جامع مدیریت، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.
- عجم اوغلو، دارون و جیمز رابینسون (۱۳۹۲) چرا کشورها شکست می‌خورند؟، ترجمه پویا جبل عاملی و محمدرضا فرهادی‌پور، تهران، دنیای اقتصاد.
- مک لین، ایان (۱۳۸۷) فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، ترجمه حمید احمدی، تهران، میزان.
- های، کالین (۱۳۸۵) درآمدی انتقادی بر تحلیل سیاسی، ترجمه احمد گل‌محمدی، تهران، نی.
- همیلتون، پیتر (۱۳۷۹) تالکوت پارسونز، ترجمه احمد تدین، تهران، هرمس.

- Albertus, Michael and Victor Menaldo (2012) "Coercive Capacity and the Prospects for Democratization," *Comparative Politics* January, Vol. 44, No. 2, pp. 151-169.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1996) "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review* Vol. 40, pp. 1203-28.
- Almond and J.S. Coleman (1960) *The politics of the developing areas*, Princeton university press.
- Baskaran, Thushyanthan and Arne Bigsten (2013) "Fiscal Capacity and the Quality of Government in Sub-Saharan Africa," *World Development*, Vol. 45, pp. 92-107.
- Easton, David (1965) *A system analysis of political life*, New York, John Wiley & sons.
- Edwards, Chris and Daniel J. Mitchell (2011) *Global Tax Revolution, The Rise of Tax Competition and the Battle to Defend It*, Washington D.C, Cato Institute.
- Fearon, James D. and David D. Laitin (2003) "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review* 97(1), 75-80.
- Gros, J.G. (1996) "Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti", *Third World Quarterly*, Vol. 17, pp. 455-471.



- Hansen, Randall (2014) "State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship" In Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, and Nando Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, New York: Oxford University Press.
- Hironaka, Ann (2005) *Neverending Wars, The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Klitgaard, Robert (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Kocher, Matthew Adam (2010) "State Capacity as a Conceptual Variable" *Yale Journal of International Affairs*, Vol. 5, No. 2, pp. 137—145.
- Mann, Michael (1986) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." In John A. Hall (Ed.), *States in History*, London: Basic Blackwell, pp. 109-136.
- Mann, Michael (1993) *The Sources of Social Power, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, New York, Cambridge University Press.
- Michon, Cyrille (2007) "Opium's Virtus Dormitiva," In Max Kistler and Bruno Gnassounou (Eds.) *Dispositions and Causal Powers*, Burlington, VT: Ashgate Publishing, Ltd.
- North, D. (1981) *Structure and change in economic history*, New York, Norton.
- Peters, B. Guy (1987) "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making," In Jan-Erik Lane (Ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage Publications.
- Poggi, Gianfranco (1978) *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford: Stanford University Press.
- Poggi, Gianfranco (1990) *The State, Its Nature, Development and Prospects*. Cambridge, Polity Press. Baskaran and Bigsten.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Cheibub, and Fernando Limongi (2000) *Democracy and Development, Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Eng., Cambridge University Press.
- Rauch, James E. and Peter B. Evans (1999) "Bureaucracy and growth, A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth," *American Sociological Review*, Vol. 64, pp. 748–765.
- Rauch, James E. and Peter B. Evans (2000) "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 75, pp. 49-71.
- Ricketts, Martin (2006) "Economic regulation, principles, history and methods" In Michael Crew and David Parker (Eds.), *International Handbook on Economic Regulation*, Northampton, Edward Elgar, pp. 34-62.
- Scott, Colin (2001) "Analyzing Regulatory Space, Fragmented Resources and Institutional Design," *Public Law*, Summer, pp. 329-353.
- (2009) "Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU," *European*

- Law Journal, Vol. 15, pp. 160-173.
- Scott, Colin and Ciara Brown (2010) "Regulatory Capacity and Networked Governance," Paper prepared for ECPR Biennial Conference 'Regulation in the Age of Crisis', Dublin, 17-19 June.
- Shaoguang, Wang (2012) "Why is state effectiveness essential for democracy? Asian examples," In Fred Reinhard Dallmayr and Tingyang Zhao, Contemporary Chinese Political Thought, Debates and Perspectives, Kentucky, The University Press of Kentucky, pp. 242-266.
- Slater, Dan (2008) "Can Leviathan Be Democratic? Competitive Elections, Robust.
- Sørensen, George (2002) State Transformation and New Security Dilemmas, Ankara, Centre for Eurasian Strategic Studies.
- Stark, David and Laszlo Bruszt (1998) Postsocialist Pathways, Transforming Politics and Property in East Central Europe, New York, Cambridge University Press.
- Sullivan, Patrick (2011) Belonging Together, Dealing with the Politics of Disenchantment in Australian Indigenous Policy, Canberra, Australia, Aboriginal Studies Press.
- Wai-Chung Yeung, Henry (2005) "Institutional capacity and Singapore's developmental state, Managing economic (in)security in the global economy" in.
- Weiss, Linda (1998) The Myth of the Powerless State, Governing the Economy in a Global Era, Cambridge, Polity.

Archive of SID