



نظارت پذیری نظام اداری ایران و ارتباط آن با جامعه مدنی از منظر نظریه سیستمی

خلیل اله سردارنیا^۱، لقمان سلطانی^۲

۳۷

دوره ۱۰، شماره ۲، پیاپی ۳۷
تابستان ۱۴۰۵

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۱۲/۰۲

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۵/۰۴/۱۰

صص: ۱۹۱-۱۶۵

شاپا چاپی: ۴۵۶۵-۲۵۸۸

الکترونیکی: ۳۸۱-۲۷۱۷



مبنای این پژوهش چهارچوب نظریه سیستمی است، که نظام اداری و جامعه مدنی را زیرسیستم هایی از یک سیستم بزرگتر و در حال تعامل با محیط خود می داند. بی شک در جوامع پیچیده امروزی با بحران های مختلف، بوروکراسی به عنوان جزئی از حکمرانی می بایست در رابطه متقابل با جامعه و پیرامون خود باشد. از آنجا که نظریه سیستمی به رابطه دولت و مردم توجه دارد، و بوروکراسی با وجهه کارکردی و خدمات رسانی دولت مرتبط است، توجه به نظارت پذیری نظام اداری و ارتباط آن با جامعه مدنی به عنوان دو مؤلفه مهم رویکرد سیستمی، موجب شفافیت، پاسخ گویی و کارآمدی نظام اداری می شود، و به تبع آن نظام سیاسی و اداری با مشروعیت عملکردی و تأسیسی مواجه خواهد شد. بنابراین سوال این است؛ سازوکارها و موانع تحقق نظارت پذیری مؤثر نظام اداری ایران در ارتباط با جامعه مدنی از منظر نظریه سیستمی چیستند؟ فرض بر این است که، ضعف در ارتباط سازمان یافته بین دو زیرسیستم نظام اداری و جامعه مدنی مانع از نظارت پذیری مؤثر بوروکراسی می شود. هدف از تحقیق نشان دادن این مسأله است که؛ نقش نظارتی جامعه مدنی، از طریق افزایش تعامل، شفافیت و ارائه بازخورد، برای کارآمدی بوروکراسی و حکمرانی خوب حیاتی است. روش تحقیق از نوع توصیفی تحلیلی، و از منظر رویکرد سیستمی انجام می شود. روش جمع آوری اطلاعات کتابخانه ای است.

کلیدواژه ها: نظام اداری، ارتباط پذیری، نظارت پذیری، جامعه مدنی، نظریه سیستمی، ایران.

مقدمه

نظر به اینکه پیوستگی جوامع امروزی، و آمیخته شدن آنها به همدیگر، مسائل و مشکلات را پیچیده تر و درخواست های جمعی و شخصی را افزون کرده است، دولت ها برای استمرار خود با چالش های جدیدی روبرو می شوند. برای موفقیت و عبور از این موانع، نیاز به شناخت به موقع و کامل نسبت به محیط و روش های اجرایی کارآمد دارند. پیچیده شدن شرایط، تعارض منافع و توسعه فناوری نشان می دهد، که رسیدن به اهداف تنها با وجود سازمان های اداری قابل دسترس نیست، بلکه بوروکراسی نظارت پذیر، کارآمد و پاسخگو به عنوان بازوی اجرایی دولت، لازمه نیل به اهداف است. به نقل از ترابی کلاته قاضی؛ از آنجا که قدرت سیاسی می تواند به دیکتاتوری و فساد بیانجامد، مسأله نظارت بر کار حکومت از مهم ترین امور در نظام های سیاسی گذشته و حال بوده است. یک نظام مردم سالار نظامی است که برای مردم حق سوال و استیضاح از عملکرد خود را با استفاده از سازوکارهای مناسب قائل باشد. اصولاً پاسخ گو بودن در مقابل مردم، حکومت ها را از ورود به کژراهه ها و استبداد باز می دارد. از مهمترین راهکارهای عملی نظارت بر عملکرد حکومت، نظارت خود مردم به عنوان صاحبان اصلی حکومت است (ترابی کلاته قاضی، ۱۴۰۰). از آنجایی که داده های نظام اداری با نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مرتبط است، تحول در آن باعث تحول سایر متغیرها می شود. در این راستا، نظام اداری ایران بعد از انقلاب متأثر از تحولات زیادی بوده است. این تحولات به سه دوره قابل تقسیم هستند: ۱- برنامه تحول نظام اداری در سال ۱۳۸۱، ۲- سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی رهبری در سال ۱۳۸۹، ۳- نقشه راه اصلاح نظام اداری در سال ۱۳۹۲. در مجموع، از فعالیت برای عقلانی سازی و بروکراتیزه شدن تا برنامه های مبارزه با فساد و توسعه اداری، اقداماتی است که صورت گرفته است. با این حال رویه همراه با افت و خیز و تغییرات مدیریتی کشورمان در دهه های گذشته موجب چالش های زیادی در این حوزه شده است. مثل، ضعف در شفافیت، نظارت پذیری و ارتباط با جامعه مدنی، ضعف در حرفه ای گرایی، نگرش محدود به شایسته سالاری و فساد در بوروکراسی. «نتایج مطالعات و نظر سنجی های متفاوت نشان می دهد که نظام اداری طی سال های گذشته در پاسخ به نیازمندی های روز جامعه ضعیف عمل کرده و علت این ضعف را باید در محدودیت های قانونی، موانع ساختاری، و

خصوصیات خاص سازمان‌ها دانست». لذا اگر راهکارهای مناسبی برای کنترل این آسیب‌ها اعمال نگردد، برای تحقق اهداف مورد نظر کمک قابل توجهی ندارند.

در صورتی که نظام اداری کارآمد که همواره نظارت‌پذیر و پاسخگو باشد خواهد توانست بستر لازم را برای تسریع در توسعه کشور فراهم نماید. این بستر در یک شرایط سیستماتیک قابل دستیابی است. نگاه سیستمی در مدیریت حوضه‌های مختلف جامعه، باعث یکپارچگی می‌شود، و به سازمان‌ها به مثابه یک مجموعه هدفمند که از واحدهای وابسته به یکدیگر تشکیل شده است می‌نگرد. در این رویکرد توجه جدی به رابطه دولت و مردم وجود دارد، و بوروکراسی و جامعه مدنی به مثابه دو زیرسیستم تلقی می‌شوند که در یک سیستم بزرگتر اجتماعی قرار می‌گیرند، و با تبادل داده‌ها و بازخوردها با هم در ارتباط هستند. مدل سیستمی چون رابطه دولت و جامعه را مورد بررسی قرار می‌دهد در بطن آن مؤلفه‌های مختلفی هست. دو تا از مهمترین آنها؛ نظارت‌پذیری نظام اداری و ارتباط‌پذیری آن با جامعه مدنی هستند. به هر میزان این دو ویژگی رعایت بشود، در واقع نظام سیاسی و اداری با افزایش مشروعیت عملکردی و تأسیسی مواجه می‌شود، و در صورت بی‌توجهی به آنها با بحران مشروعیت عملکردی مواجه می‌شود. ادامه این وضعیت باعث به وجود آمدن نارضایتی‌ها، اعتصابات، شورش‌ها و مانند اینها می‌شود. از نگاه زنجانی و موسی زاده؛ مهمترین کاربرد نظارت در ارتباط با حاکمیت است، نظارت کردن بر امور سیاسی موجب جلوگیری از سوء استفاده از قدرت و اعمال راه کارهای اصلاحی در راستای هدایت مدیران سیاسی است (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۹: ۱۵). بنابراین نظارت‌پذیری اثربخش وقتی شکل می‌گیرد، که ارتباطات سیستم مبتنی بر ساختارهای شفاف، بازخوردهای سازنده و تعاملات دوسویه باشد، تا امکان اصلاح مستمر زیرسیستم‌ها مهیا بشود. در این روند نقش جامعه مدنی به مثابه یک زیرسیستم تنظیم‌گر و کنترلی حیاتی است، و می‌تواند با ارزیابی عملکرد نظام اداری و ارائه بازخوردها، به پاسخگویی، کارآمدی سیستم اداری کمک کند. لذا مسأله پژوهش، بررسی دست آوردها و چالش‌های نظارت‌پذیری و ارتباط با جامعه مدنی در بوروکراسی بعد از انقلاب است، و هدف آن تبیین نظارت‌پذیری و رابطه نظام اداری و جامعه مدنی در ایران در قالب نظریه سیستمی است. فرض بر آن است که، ضعف در تعامل نهادینه بین دو زیرسیستم بوروکراسی و جامعه مدنی «نقص در

۱ - گزارش برنامه تحول اداری، ۱۳۸۱، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

بازخورها، ورودی ها و خروجی ها» نظارت پذیری تأثیر گذار را دچار اختلال می کند، و این نابسامانی متأثر از متغیرهای ساختاری و فرهنگی است.

۱- پیشینه تحقیق

اگر چه در مورد نظام اداری و جامعه مدنی ایران آثار زیادی نوشته شده است، ولی اثری که به موضوع نظارت پذیری آن در چهارچوب نظریه سیستمی پردازد دیده نمی شود، یا بسیار کم است. به عنوان نمونه؛ راسخ ۱۴۰۰، در کتاب «نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی»، به سازوکار قانونی نظام نظارت و تعادل و جایگاه معنا در حقوق اساسی، همچنین مفهوم نظارت و انواع آن پرداخته است. وی با تفکیک سه عبارت اجرا، نظارت و قضاوت از یکدیگر به معنای اصلی نظارت می پردازد و می نویسد، نظارت پس از تحقق یک عمل دولتی قابل تصور است، و منظور از نظارت مهار قدرت است. لذا سیستم نظارتی باید در وضعیت تعادل و توازن باشد تا تبدیل به ضد خود نشود. از این رو نظارت مهمترین عنصر نظام حقوق اساسی است. یا عمید زنجانی و موسی زاده ۱۳۹۹، در کتاب «نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری»، به بررسی ابزارهای نظارت و کنترل حکومت، و نظارت بر اعمال آن پرداخته است. وی با تفکیک قوای سه گانه، هر قوه را با ابزارهای نظارتی مانند؛ نظارت سیاسی، حقوقی و سایر موارد، مورد پاسخ گویی قرار داده اند. از نظر ایشان، دولت به هر شکلی ایجاد بشود به عنوان پایه برای حفظ نظم و امنیت ضروری است، و حکومتی که فقط بر قدرتش تکیه کند، دوام ندارد. لذا حکومت، کشور را بر مبنای قوانین موجود و زیر نظر اهرم های نظارتی اداره می کند. در مجموع کتاب به موضوع نظارت بر رفتار و اعمال حکومت بوسیله اهرم های نظارتی دولت، پرداخته است.

اخوان کاظمی ۱۳۸۹، در مقاله «اهداف و کارکردهای نظارت در نظام سیاسی اسلام»، سعی کرده گستردگی کارکردهای نظارت در نظام سیاسی اسلام را با استناد به منابع اسلامی از جوانب متفاوت سیاسی و دینی تشریح کند. از نظر وی وابستگی موضوع نظارت به تکالیف شرعی مثل، امر به معروف و نهی از منکر موجب می شود کارکردهای گسترده تری را برای امر نظارت متصور شد. از جمله؛ فسادستیزی و اصلاح گری، تحقق کارویژه های دولت، انتقادگری و انتقادپذیری، مهار و کنترل قدرت سیاسی، افزایش مشارکت سیاسی و پاسخ گو کردن نظام سیاسی. قوام ۱۳۷۲، در مقاله

«تحول در نظام اداری در چهارچوب وابستگی متقابل میان نظام اداری و سیاسی»، بر اساس تجزیه و تحلیل سیستمی و رابطه بین ساختار سیاسی و اداری، رابطه ارگانیک بین ساختارهای مختلف جامعه را بررسی کرده است، که در چه حالتی عملکرد بوروکراسی از کارکرد نظام سیاسی متأثر می شود، و چگونه عملکرد اداری تابع عملکرد سیاسی است و برعکس. از نظر ایشان چون سیاست به قدرت و توزیع مجدد قدرت مرتبط است، پس ایجاد تحول در هر دو می بایست هم زمان و با دقت و مراقبت بیشتری انجام گردد. در مقاله قوام تحول هم زمان در حوزه سیاسی و اداری را ضروری عنوان کرده، بدون اینکه سازوکارهای تحول سیاسی و اداری را بیان کند. محتوای پژوهش های ذکر شده نشان می دهد که با تحقیق حاضر متفاوت هستند، و هیچ کدام به موضوع نظارت پذیری نظام اداری ایران و تعامل آن با جامعه مدنی از منظر نظریه سیستمی نپرداخته است، بنابراین ضرورت و اهمیت پژوهش حاضر مشخص می شود.

۲- چهارچوب نظری

قبل از ورود به بحث اصلی تحقیق، جایگاه نظری رابطه دولت^۱ و جامعه، و نظریه سیستمی^۲ باید مشخص شود. بخش زیادی از نظریه پردازان علوم سیاسی به نحوه رابطه دولت و جامعه به ویژه کارکرد جامعه مدنی^۳ در فضای سیاسی پرداخته اند. بنا به تقسیم بندی جسونپ^۴ ۲۰۰۷، نظریات مرتبط با رابطه دولت و جامعه در دو نگرش اصلی جامعه محور و دولت محور تقسیم می شوند. در نگرش جامعه محور مارکسیست ها، کارکردگرایان ساختاری و تکثرگرایان حضور دارند، و در نگرش دولت محور نظریه پردازانی مثل وبر، ماکیاولی، هیتلر و دوتوکویل قرار دارند. با بررسی نظریات جدیدتر می توان آنها را به دو گروه؛ معتقدین به وابستگی کامل بین دولت و جامعه، و کسانی که به استقلال کامل آنها پایبند هستند تقسیم کرد. در این میان، رویکردهایی که مبنای آنها وابستگی متقابل دولت و جامعه و ایجاد روابط دوسویه آنها است، نگرش اصلاحی قویتری نسبت به رویکردهای رابطه یک سویه دارد. به تعبیر هانتینگتون؛ نظام سیاسی وقتی کارآمد و مقبولیت دارد

1 - Government

2 - Sestem theory

3 - Civil Society

4 - Jessop Bob, 2007

که دارای سطح بالایی از نهادینگی باشد، و رویکردهای سازمان ها از نظر مردم ارزشمند و مقبولیت داشته باشند. وی معتقد است که در جامعه اگر نظم سیاسی نتواند خود را با توسعه اقتصادی همگام کند دچار اختلال می شود و احتمال بروز تضاد و فاصله بین دولت و جامعه بالا می رود (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۶۲). پیرسون معتقد است، دولت و جامعه در یک محیط نهادی کلی و مرتبط با هم هستند، که در روند طولانی زمان متأثر از نیروهای محیطی مثل نظام بین الملل، درون محیطی در قالب فرهنگ، اقتصاد و دین، و درون خود نیروهای اجتماعی و سیاسی است. لذا ماهیت رابطه بین آن دو و تحول در رابطه آنها متأثر از متغیرهای مختلف در سطوح ذکر شده است (پیرسون، ۱۳۹۳: ۳۵).

در همین راستا، نظریه جوئل میگدال با موضوع «دولت ضعیف و جامعه قوی» مورد توجه است. اینکه، جامعه و دولت دو هویت جدا از هم نیستند، و رابطه بین آنها بر پایه سلطه یکی بر دیگری نیست، بلکه هر دو هویت بر همدیگر تأثیر می گذارند، و نوع رابطه بین آنها از ضعف یکی نسبت به دیگری مشخص می شود. وی با نقد دیدگاه دولت محور در برابر دیدگاه جامعه محور، دیدگاه تعامل و همکاری دولت و جامعه را ارائه نمود (جوئل میگدال، ۱۳۹۶: ۷۲). لذا، اعمال حاکمیت دولت به معنای احترام به حقوق شهروندان است، نه اجازه دادن به تعرض به آنها، همان طور که مردم سالاری و دادن مشروعیت از طرف مردم به دولت، به معنی احترام به حاکمیت و قانون است نه اجازه نقض حاکمیت از طرف مردم. لذا برای تداوم رابطه و حفظ حقوق بین دولت و مردم، باید با اعمال راهکار منصفانه همراه با عدالت و نظم، موجب مشروعیت دادن به مداخله آنها در امور همدیگر بدون تعرض به حقوق طرف مقابل شد.

بنابراین؛ با استفاده از تفکر سیستمی می توان به راهکاری جامع و دقیق از سازوکارهایی دست یافت که مسایل به درستی شناخته و تحلیل بشوند، و مداخلات متناسبی برای ارزیابی و کنترل آنها طراحی و اجرا گردد (دان دسیوینگ و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۱). رویکرد سیستمی نیازمند شناختن ارتباطات و درک عمیق روابط متقابل و تأثیرپذیری ها است، لذا برای فهم روابط متقابل در حوزه های مختلف نظام اداری می توان بطور سیستماتیک با ساده سازی مسائل بزرگ و تقویت نظارت به مقابله با آسیب ها و چالش ها پرداخت، و اثرات متقابل را نظارت و کنترل نمود. زیرا سیستم متشکل از عناصر به هم پیوسته و فرایند ورودی، خروجی و پردازش است، که برای رسیدن به هدف مورد نظر فعالیت می کند. سیستم بزرگ از خرده سیستم های کوچکتر تشکیل می شود که

می تواند بخشی از هدف را دنبال کند. ولی در اندیشیدن به سیستم ها باید کل سیستم و اهداف اصلی آن مد نظر باشد. به بیان چارلز؛ برای شروع بررسی یک سیستم، مناسب ترین نقطه هدف های کل سیستم است، زیرا فکر کردن به عناصر جزئی سیستم بدون اینکه هدف های کلی سیستم در نظر گرفته بشود احتمال اشتباه و خطای زیادی وجود دارد (چارلز و ست چرچمن، ۱۳۷۵: ۳۱). لذا سیستم ها دارای ویژگی های مشترک زیر هستند؛ ۱. داده ها؛ هر سیستم برای ادامه موجودیت و فعالیت خود، موارد مختلفی را از محیط اطراف خود می گیرد، «یک مدرسه برای فعالیت خود علاوه بر دریافت بودجه از دولت، دانش آموزان مرتبط را از خانواده ها می پذیرد، و آموزگازان مورد نظر را جذب می کند». ۲. فرایند؛ فعل و انفعالاتی که در یک سیستم به منظور تبدیل داده ها به باز داده ها انجام می شود فرایند است، «در مدرسه همه داده ها برای انجام امر آموزش به کارگیری می شوند، تا دانش آموزان آنچه را نمی دانستند یاد بگیرند». ۳. باز داده ها؛ پس از انجام فعل و انفعالات روی داده ها و ایجاد تغییرات در آنها از سیستم خارج می شوند که باز داده ها را شکل می دهند، «در مدرسه باز داده ها دانش آموزان آموزش دیده هستند که از مدرسه خارج می شوند». ۴. محیط؛ فضای پیرامون که سیستم با آن در ارتباط و تبادل اطلاعات می کند، «محیط مدرسه، آموزش و پرورش، والدین و کانون های علمی و اجتماعی هستند».

هر سیستمی ویژگی هایی همچون کل نگری، خودتنظیمی، مرزبندی، تعامل اجزاء، پویایی و بازخورد است، که می تواند به روش های مختلف از نقطه شروع و از فرایند های تبدیل داده ها به اهداف پیش بینی شده برسد (برتالنفی، ۱۳۷۴). از نظر وی موجودات زنده به مثابه سیستم باز برای ادامه حیات خود به تعامل با محیط خود نیاز دارد، و عدم ارتباط آنها با محیط و ایجاد یک سیستم بسته زمینه مرگ آنها فراهم خواهد شد. برتالنفی در مرکز درک و تحلیل پدیده ها موجود زنده (ارگانیسم) را قرار داد، و چند ویژگی اصلی را برای معرفی نظریه عمومی سیستم ها مطرح نموده، از جمله؛ سیستم های باز در برابر سیستم های بسته، برتالنفی سازمان های اجتماعی و موجودات زنده را سیستم های باز می دانست که با پیرامون خود در تعامل و تبادل اطلاعات، انرژی و ماده هستند، در نتیجه این روند موجب پویایی و استمرار آنها است. از طرفی سیستم های بسته با پیرامون خود تعامل ندارند و به طرف زوال و بی نظمی حرکت می کنند. هارومولر می نویسد؛ سیستم علمی قادر نیست بدون سیستم سیاسی ادامه کار بدهد، سیستم سیاسی وابسته به دانشی است علوم فراهم

می کنند، سیستم هنر وابسته به سیستم حقوقی یا سیاسی است، و جهت وابستگی ها به آسانی می تواند برعکس بشود (هارومولر، ۱۳۷۹: ۷-۲). بنابراین در چهارچوب نظریه سیستمی نظارت پذیری نظام اداری یک ضرورت حیاتی برای استمرار مشروعیت و اثربخش بودن بروکراسی به عنوان زیر سیستم نظام سیاسی و سیستم کلان اجتماعی است. زیرا بروکراسی برای پویایی خود نیاز به تعامل مستمر با سایر سیستم ها و زیر سیستم ها به ویژه جامعه مدنی دارد. از نگاه سیستمی کارآمدی مرتبط هست با اصلاح عملکرد درونی سیستم بر اساس دریافت بازخوردهای محیط، لذا جامعه مدنی نقش پررنگی در ایجاد بازخوردهای عملکرد دولت دارد، و نظارت بر اقدامات نظام اداری را ممکن می کند. بنابراین نظارت پذیری یکی از الزامات مهم برای مشروعیت و اثربخشی و پویایی بروکراسی است.

۳- نظارت پذیری و تعامل با جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران در اسناد بالادستی و

در حوزه عمل

در این قسمت به مهمترین دستاوردها و اقدامات عملی نظام اداری کشور در حوزه نظارت پذیری و تعامل با جامعه مدنی اشاره می شود، به این موضوع می پردازیم که سیستم اداری در این حوزه چه اقداماتی انجام داده است و به چه دستاوردهایی رسیده است. واضح است در یک بوروکراسی کارآمد، نظارت جزئی ذاتی در همه فرایندها است، و نظارت پذیری مؤثر وقتی شکل می گیرد که بخش های مختلف بوروکراسی برای ایجاد شفافیت، پاسخگویی و بهبود عملکرد با هم تعامل کنند.

الف) تصویب قوانین شفافیت ساز (تقویت درونداد)

بنا بر اصل ۱۹ بیانیه حقوق بشر،^۱ حق دانستن از جمله حقوق اساسی بشر است. همه کشورها از جمله ایران این اصل بیانیه را پذیرفته اند. در مفهوم «حق دانستن» این فرض وجود دارد که انسان ها موجوداتی خردمند و قادر به تشخیص صلاح خود هستند. بر این اساس حق دارند از چگونگی تصمیماتی که با سرنوشت آنها مرتبط است و اطلاعات ذیربط، مطلع شوند. بنا به رویکرد سیستمی، اطلاعات به مثابه خون در رگ های سیستم است، اگر جریان اطلاعات در یک سیستم مختل شود،

1 - Approved in 1948

مبتلا به نظامی می شود. بنابراین اقدامات شفافیت ساز، نظارت پذیری و تقویت رابطه با جامعه مدنی، موجب کاهش بی نظامی و ارتقاء کارآمدی حکمرانی می شوند. لذا قوانینی که در راستای شفافیت امور اجرا می شوند، مسیرهای رسمی برای مبادله اطلاعات میان سیستم اداری و محیط خود به ویژه جامعه مدنی را فراهم می کنند، و منجر به اتخاذ تصمیمات بر مبنای داده های واقعی و به تبع آن کاهش فساد می شوند، این قوانین، به عنوان دستاوردهای این حوزه محسوب می گردند. مثل قانون مدیریت خدمات کشوری، یا قانون دسترسی آزاد به اطلاعات از ظرفیت های قانونی برای شفافیت و پاسخ گویی است.

از جمله؛ قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۳/۲/۱۰ مبنی بر شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها، که مطابق با اصل های ۱۲۳ و ۱۳۱ قانون اساسی ابلاغ شده اند، و همه سازمان ها و نهادها مشمول این قانون می شوند. بنا به ماده ۵ این قانون؛ عدم اجراء یا اجرای ناقص موارد مقرر در آن یا انتشار اطلاعات خلاف با مفاد این قانون جرم به حساب می آید. یا بندهای هشتم، نهم، دوازدهم اصل ۳ و اصول ۲۰، ۲۸، ۴۳ تا ۵۵ قانون اساسی مبنی بر مشارکت عموم مردم در راستای تعیین سرنوشت اقتصادی خود، برطرف کردن تبعیض ها در بسترهای اقتصادی و برابری همه ملت از حقوق اقتصادی. همچنین بند های ۱۱، ۲۱ و ۲۳ سیاست های کلی تولید ملی، حمایت از سرمایه و کار ایرانی، مبنی بر شفاف سازی اطلاعات و آمار و تسهیل دسترسی به آنها، و کارآمد کردن نظام خدمات و کالاها از طریق شفاف سازی و اطلاع رسانی و جلوگیری از واسطه های غیر ضرور. یا دستورالعمل های پیرامون شفافیت و سایر مفاهیم مرتبط که ابلاغ شده اند، در این حوزه قابل ارزیابی هستند.

از دیگر نتایج تصویب و اجرای قوانین شفافیت ساز، ایجاد بستر نظارت پذیری به عنوان سازوکار بازخورد است. یکی از ویژگی های مهم سیستم های پویا دارا بودن سازوکار بازخورد است. وجود سازوکار بازخورد باعث تنظیم رفتار سیستم و هدایت آن به سمت اهداف پیش بینی شده می شود، و دو اثر در سیستم دارد. از طرفی، وقتی یک سازمان دولتی با عملکرد مثبت و شفافیت خود مورد تقدیر جامعه مدنی قرار می گیرد، بازخورد مثبت اقدام آن دستگاه، آن رفتار پسندیده را در کل سیستم ترویج و تقویت می کند. از طرف دیگر وقتی به دلیل شفافیت و از طریق

بازخورد یک تخلف، شناسایی و بر ملا می شود، سیستم های قضایی و اداری فعال می شوند و آن انحراف را اصلاح می کنند. یکی دیگر از اثرات مثبت قوانین شفافیت ساز این است که مرزهای سیستم را باز و نفوذ پذیر می کند، و به جامعه مدنی به مثابه محیط پیرامون و سیستم همراه این امکان را می دهد که به کنشگر فعال برای نظارت بر عملکرد سیستم اداری و بهبود ورودی های فرایندها تبدیل شود. این شرایط موجب تقویت پاسخگویی، ارتباط دوسویه و ارتقاء اعتماد عمومی می شود. به بیان عمید زنجانی و موسی زاده؛ پاسخگویی دو جهت فردی و اجتماعی دارد، به لحاظ فردی خداوند اختیاراتی و اهدافی را برای انسان مشخص کرده است، که در برابر آنها باید پاسخگو باشد. از جنبه اجتماعی نیز وقتی مردم، اختیاراتی را به کارگزاران واگذار می کنند و قدرت خود را تفویض می کنند، مسئولان الزام به پاسخگویی دارند (عمیدزنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۹). بنابراین تصویب و اجرای قوانین شفافیت ساز فقط یک دستورالعمل اداری نیست، بلکه باعث نرم کردن مرزهای سیستم و تسهیل مسیر ورود اطلاعات و تحول ساختاری - کارکردی در نظام حکمرانی کشور به حساب می آید. در نهایت نظام اداری را از یک سیستم بسته و ایستا به یک سیستم پویا و پاسخگو تبدیل می کند.

ب) وجود نهادهای ناظر (ساختارهای فرایندی)

وجود نهادهای ناظر به عنوان دستاورد نظارت پذیری از پایه های حکمرانی خوب، پاسخ گویی و بلوغ نظام سیاسی است، که می توان آنها را به مثابه زیر سیستم های مرتبط با پردازش و بررسی داده های خطا به شمار آورد. این نهادها سازمان های معمولاً مستقل یا نیمه مستقل هستند که وظیفه آنها نظارت بر عملکرد اجرایی دولت و حتی بخش خصوص است. در ایران نهادهای نظارتی متعددی در قالب قانون اساسی و سایر قوانین فعالیت دارند، که نشان دهنده توجه به نظارت پذیری و تعامل دوسویه با مردم و ضامن اجرای صحیح قوانین هستند. برای مصداق به مهمترین آنها اشاره می شود؛ ۱) نهادهای کلان شامل؛ شورای نگهبان، این شورا به مثابه ناظر عالی بر فرایند مطابقت قوانین با قانون اساسی و شرع است، علاوه بر آن با نظارت بر انتخابات نقش مهمی در صیانت از قانون اساسی دارد. دیوان محاسبات؛ این نهاد بر همه حساب های دستگاه های دولتی، وزارتخانه ها، شرکت های دولتی، سایر سازمان هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می کنند نظارت جدی دارد. تا هزینه های آنها در چهارچوب قانون انجام بشود. سازمان بازرسی کل کشور؛ وظیفه

این سازمان نظارت بر عملکرد دستگاه های اداری، در راستای مبارزه با فساد، و تأمین سلامت اداری است. دیوان عدالت اداری؛ به منظور نظارت بر اجرای درست قانون در نظام اداری و رسیدگی به شکایات مردم ایجاد شده است. دیوان عالی کشور؛ برای نظارت بر اجرای درست قانون در محاکم قضایی و ایجاد وحدت رویه در قوه قضائیه تشکیل شده است.

۲) نهادهای مدنی و مردمی، که بر مبنای قانون اساسی ظرفیت نظارت بر عملکرد دولت را دارند، شامل: مجلس شورای اسلامی؛ نمایندگان مجلس که با رأی مستقیم مردم و به عنوان منتخبین آنها عمل می کنند، با تصویب قانون، نظارت بر اجرای قانون و عملکرد قوه مجریه، مهمترین جایگاه را در نظارت و برقراری ارتباط دوسویه بین حاکمیت و جامعه مدنی دارد. شورای اسلامی شهر و روستا؛ شوراهای مردمی و انتخابی هستند، که بر امورات شهرها و روستاها نظارت دارند و بستری برای مشارکت مردم در مدیریت محلی هستند. ر سانه های گروهی،^۱ احزاب، جمعیت ها، گروه ها و انجمن های صنفی، سیاسی و دینی،^۲ اجتماعات و راهپیمایی ها،^۳ شوراهای کارگری؛ نهادهای اشاره شده هر کدام به تناسب شرایط خود می توانند در نظارت و تحدید قدرت سیاسی مسئولین اثرگذار باشند.

پ) تجربه شوراهای شهر (مسیر بازخورد)

شوراهای شهر و روستا به عنوان نهادهای مدنی که بنا به قانون اساسی^۴ به صورت عمومی و غیر دولتی عمل می کنند، از ارکان مهم مشارکت مردم در سرنوشت خود، و یکی از مسیرهای انعکاس بازخورد مردمی اجرای تصمیمات دولت هستند. از آنجایی که در تصمیم گیری های شورا خرد جمعی حاکم است، مشارکت مردم در سازوکار شورا می تواند آنها را در تصمیمات محلی حکومت دخالت مستقیم بدهد. در راستای استفاده از ظرفیت مردمی در حوزه نظارت، شوراهای می توانند به مثابه یک تبدیل کننده باشند، و درخواست های محیط نظام اداری را برای سیستم مرکزی

۱ - اصل ۲۴ قانون اساسی

۲ - اصل ۲۶

۳ - اصل ۲۷

۴ - اصل ۱۰۴

۵ - اصل ۱۰۰

به بیان قابل فهم تبدیل کنند. مردم در بازخورد تصمیمات اجرا شده از طریق ارتباطات محلی با شوراها چگونگی اجرا، کیفیت و درخواست های جدید را منعکس می کنند، و شوراها خواست مردم را در جلسات داخلی و جلسات با مسئولین دولتی مورد بررسی قرار می دهند، این بازخوردها می توانند مبنای تصمیم گیری های بعدی باشند. علاوه بر نظرات، انتقادات هم از طریق شوراها بیان می شوند، این اطلاعات برای اصلاح فرایندها بسیار راهگشا است، و همه آنها به عنوان ورودی تصمیمات ثبت می شوند. اطلاعاتی که از دل محلات و از کف خیابان ها و روستاها به دست می آید، می تواند به عنوان شاخص عملکرد مسئولین قرار بگیرند. در روند برگزاری جلسات علنی شوراها، امکان دسترسی به مشروح گفتگوهای آنها بدون اینکه نیاز به حضور شهروندان باشد، می تواند در تقویت ارتباطات و بازخورد مؤثر باشد.

در این جا نقش رسانه ها به عنوان یکی دیگر از نهاد های جامعه مدنی بسیار حائز اهمیت است، که اگر در جلسات شوراها حضور نداشته باشند نمی توان از علنی بودن آنها صحبت کرد. مردم حق دارند در جلسات حضور داشته باشند و عمومی بودن جلسات با اهمیت است، اما علنی بودن آنها اهمیت بیشتری دارد، در حقیقت عمومی بودن با علنی بودن پیوند برقرار می کند. علنی بودن جلسات مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر باعث می شود شهروندان بدون نیاز به حضور در جلسات در جریان تصمیمات قرار بگیرند، آنها را ببینند و بشنوند و بازخورد خود را منعکس کنند. لذا بنا به قانون اساسی، جلسات علنی مجلس شورای اسلامی به صورت عمومی پخش می شود، و مردم این امکان را دارند از طریق رسانه ها در جریان قرار بگیرند. بنابراین فرایند انتخاب و اقدامات شوراها به نحوی که بیان شد، یکی از بهترین مسیرهای بازخورد مردمی در تصمیمات نظام اداری است که از کانال شوراها قابل دست یابی است، و موجب تقویت نظارت و ارتباط دوسویه با جامعه مدنی می شود.

ت) ارتباط دوسویه با جامعه مدنی

یکی دیگر از دستاوردهای نظام اداری در این حوزه تقویت ارتباط های دوسویه با جامعه مدنی است. از مصادیق این ارتباط و مسیرهای تحقق آن می توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱) انتخابات؛ ۲)

۱ - اصل ۶۹

۲ - اصل ۶

«امور کشور می بایست با اتکاء به آراء مردم اداره بشود، از طریق انتخابات یا همه پرسی یا مواردی که در سایر اصول قانون است». برگزاری انتخابات در سطوح مختلف، تجلی واقعی و عینی مشارکت مردم بر تعیین سرنوشت خود، و نشان دهنده نظارت پذیری و ارتباط دوسویه نظام با مردم است. (۲). سازمان های مردم نهاد؛ بنا به قانون سمن ها از نهادهای مؤثر و برجسته مدنی هستند که از میان مردم و در راستای حل مسائل اجتماعی فعالیت دارند. در صورت حمایت از آنها و بهره مندی حداکثری از ظرفیت آنها می توانند در جهت تعامل دوسویه دولت و مردم نقش برجسته داشته باشند، و دروازه کشف سرمایه های اجتماعی باشند. تجربیات جهانی نشان از این واقعیت است که سرمایه های اجتماعی نسبت به چاه های نفت و کارخانجات تولیدی ارزش بیشتری دارند. به عنوان مصداق یکی از شهروندان فعال از روستای عباس برزگر فارس^۲، به پشتوانه سرمایه اجتماعی توانست در حدود نزدیک به ده سال بیشتر از بیست هزار توریست خارجی را وارد یک روستا کند، و درآمد زایی او در طول این سال ها به اندازه درآمدهای نفتی و گازی بوده است. بنابراین برنامه های توسعه ای که دولت ترسیم می کند باید پیوست اجتماعی و فرهنگی داشته باشند، زیرا پیشرفت تابع سرمایه های اجتماعی هستند. (۳). نظارت مردمی؛ مردم و جامعه مدنی این امکان را دارند از مسیر سازوکارهای قانونی پیش بینی شده اعم از سامانه های شکایتی، ارسال نامه، صندوق های پیشنهادات و شکایات در ادارات، حضور در جلسات علنی مجلس بر عملکرد دستگاه های دولتی نظارت کنند. انواع سمن ها، انجیوها، تشکل ها و گروه های جهادی در حوزه های مختلف اجتماعی و زیست محیطی با ارتباط با دستگاه های دولتی، نقش مشورتی و نظارتی را ایفا می کنند. (۴). مشورت با نهادهای مدنی؛ دستگاه های دولتی در فرایند تدوین قوانین و اجرای تصمیمات می توانند از پیشنهادات و نقطه نظرات سمن ها و تشکل هایی که در آن حوزه تخصص دارند استفاده کنند.

۴- تبیین چالش ها (نقص در کارکردهای سیستم)

علی رغم توجه جدی نظام اداری ایران به موضوع شفاف سازی، و نظارت پذیری ولی هنوز آسیب ها و چالش های زیادی در این حوزه وجود دارد. این اشکالات نه در کمبود قانون و مقررات،

۱ - آیین نامه تشکل های مردم نهاد مصوب مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲ هیأت وزیران، به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی.

۲ - میزگرد ۱۳۹۳/۱۱/۵ خبرگزاری ایسنا، ایلام.

بلکه آنها را باید در کاستی های ساختاری، اجرایی و فرهنگی عمیق پیدا کرد. از جمله ضعف مکانیزم های اجرایی، به نحوی که قوانین مناسب و خوبی وجود دارد، ولی ضعف ضمانت های اجرایی و عدم وجود سازوکار مشخصی برای دریافت بازخوردهای جامعه مدنی آنها را کم اثر می کند. همچنین نوعی بی اعتمادی نسبت به نهادهای مدنی وجود دارد. بی اعتمادی، پرهیز از شفافیت و فرهنگ رازداری از موانع بزرگ فرهنگی برای ایفای نقش مؤثر این نهادها است. در ساختار اجرایی، تمایل زیاد به تمرکزگرایی باعث می شود که ساختار سلسله مراتبی و متمرکز سیستم اداری در ایران، فرصت نظارت از پایین به بالا و ایجاد بستر مشارکت واقعی نهادهای مدنی را محدود می کند. از طرفی تعدد و تداخل نهادهای ناظر می تواند باعث موازی کاری آنها و پراکندگی مسئولیت و کم شدن اثربخشی نظارت بشود. به بیان فقیهی و دانایی فرد؛ سیستم مدیریت دولتی در ایران به ارزش هایی مثل شایسته سالاری کمتر توجه داشته است. مدیران بیشتر، ارزش های فردی خود را در سازمان ها به کار می گیرند، در نتیجه قواعد شایستگی در انتصابات جای خود را به ارزش های فردی نظیر رفاقت، وفاداری و روابط می دهد. یکی از تبعات خسارت آور این رفتارها آن است که دستگاه های اداری ایران در نقش سازمان های تأمین اجتماعی ظاهر می شوند. تمایل به قدرت طلبی و خودمختاری بین دستگاه های مختلف، اعتماد عمومی را نسبت به این دستگاه ها تنزل می دهد. نظارت نهادهای سیاسی بر دستگاه های اداری ضعیف بوده و نظارت خارج از قوه مجریه بر فعالیت های دستگاه های دولتی کافی به نظر نمی رسد. نظر به اینکه پاسخ گویی سیاسی با وجود نهادهایی مثل مجلس و رسانه های جمعی تا حدودی فراهم شده است، ولی پاسخ گویی اداری به دلایلی که عنوان شد در سطح مطلوبی قرار ندارد» (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۹۰: ۲۸۹). در ادامه بر برخی از مهمترین چالش ها به عنوان نقص ها و کاستی ها در کارکرد سیستم اداری در حوزه نظارت پذیری و تعامل با جامعه مدنی اشاره می شود.

الف) مرزهای سخت و نیمه بسته

از منظر نظریه سیستمی، مرز روشن می کند که آغاز یک سیستم از کجا شروع می شود و پایان آن کجاست، بر این اساس همه سیستم های باز هم دارای مرز هستند، و سالم بودن یک مرز را نوع آن مشخص می کند. به بیان برتالنفی؛ مرزهای نفوذناپذیر و سخت، تبادل داده ها و اطلاعات با پیرامون را مسدود می کند و سیستم را بی نظم می کند (برتالنفی، ۱۹۶۸). لذا سیستم با مرز منعطف

و نفوذپذیر به مثابه یک باغ می ماند، که آن باغ نور خورشید و باران را دریافت می کند و رشد و نمو می کند. مثل نظام اداری که انرژی و اطلاعات می گیرد و کارآمد و چابک می شود. از طرف دیگر سیستم با مرز سخت به مثابه یک گلخانه دربسته می ماند، که امکان دارد برای مدتی رشد کند ولی در ادامه به علت نرسیدن نور خورشید و هوای تازه پژمرده می شود. وقتی حد و مرز یک سیستم سخت شود مبتلا به آسیب های متعدد می شود، و به تبع آن سیستم به اطلاعات اصلاحی و هشدارهای ضروری دسترسی پیدا نمی کند و از دریافت آنها محروم می ماند. حاصل این روند فساد، اشتباهات پی دی پی و ناکارآمدی است که می تواند حرکت سیستم را کند و آهسته کند. از طرفی آن سیستم داده ها و اطلاعاتی را باور می کند که چهره مناسبی از او نشان بدهد، و خود را از واقعیات پیرامون بی نیاز تلقی می کند. اگر جامعه صدایش به سیستم نرسد، این احساس را پیدا می کند که آن سیستم به مطالبات و نیازمندی های او پاسخگو نیست. این روند باعث افت سرمایه اجتماعی و مشروعیت عملکردی سیستم اداری می شود. در نظام اداری ایران، این مرزهای سخت در قالب موانع ساختاری، قانونی و فرهنگی به شرح زیر قابل بررسی هستند.

۱- چالش های ساختاری و قانونی

از موانع ساختاری و قانونی در موضوع شفافیت و نظارت پذیری عدم وجود قانون جامع و واحد درمورد نهادهای مدنی به ویژه سازمان های مردم نهاد است. همچنین موانع اجرای قانون دسترسی آزاد به اطلاعات که در سال ۱۳۸۷ در راستای اعمال حق دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات سازمان های عمومی و خصوصی ابلاغ شد، ولی اجرای آن با چالش هایی مواجه هست؛ از جمله مشکلاتی که سامانه انتشار مربوطه به لحاظ فنی دارد، عدم آگاهی همه مردم از قابلیت های این قانون و استفاده بخش کمی از آنها، ابهامات و سؤالاتی که در متن قانون وجود دارد و ضمانت های ضعیف برای اجرای آنها، از طرفی داده هایی که برای عموم منتشر می شوند معمولاً بلا استفاده هستند. در صورتی که بنا به ماده ۲ قانون «همه شهروندان ایرانی حق دسترسی به تمام داده های موجود در سازمان ها و دستگاه های دولتی و خصوصی را با در نظر گرفتن موارد استثناء دارند»^۱ به عنوان مصداق، در اصل ۶۹ قانون اساسی، تشکیل جلسات غیر علنی در مجلس علاوه اینکه به تصویب سه چهارم از نمایندگان و حضور شورای نگهبان مشروط شده، «فقط در وضعیت

۱ - مصوب ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی

اضطرار و در شرایط ایجاب رعایت امنیت ملی» مجاز است. همین طور در قانون شوراهای اسلامی ماده ۱۶، جلسات غیرعلنی فقط با تصوب دو سوم از اعضاء بدون هیچ شرط دیگری تشکیل می شوند. شوراهای از این قانون این برداشت را دارند که در مورد هر موضوعی حتی اگر ضرورتی نداشته باشد، می توانند جلسات غیرعلنی را با دو سوم آراء تشکیل بدهند. این چنین قوانین و موارد مشابه با اصول شفافیت و حق آگاهی بخشی به مردم از عملکرد نمایندگان مغایرت دارد، و زمینه نظارت بر اعمال آنها را کاهش می دهد. به نحوی که با افزایش جلسات غیرعلنی پنهان کاری بیشتر می شود، و احتمال فساد بیشتر می شود.

غیردولتی بودن سازمان های مردم نهاد از دیگر قوانین مندرج در اساس نامه آنها است، از این جهت می بایست با حمایت از سمن ها، غیردولتی بودن آنها منجر به دولت گریزی نشود، بلکه همکار و یکی از بازوان توانمند دولت بشوند. در این راستا دولت باید با تعامل سازنده و ارائه داده ها، وظایف سمن ها را در حوزه های مختلف فعال کند، تا مشارکت آنها بالا برود. زیرا حرکت در مسیر توسعه مستلزم توجه ویژه به بخش خصوصی است. در این رابطه اصل ۴۴ قانون اساسی توجه به خصوصی سازی را مورد تأکید قرار داده است. ولی در عمل این قانون به صورت مطلوب اجرا نمی شود، و با تغییر دولت ها، برنامه های تشکلی ها و روال کار با آنها تغییر می کند، این روند خود یک آسیب است. لذا تعامل بین سازمان ها و سمن ها در چهارچوب قانون باید به گونه ای باشد که به نحو مطلوب به رسمیت شناخته بشوند، نه اینکه دولت سمن ها را رها بکند و کاری با آنها نداشته باشد. روند زمان بر و پیچیده ثبت نهادهای مدنی یکی از چالش های مهم آنها است، که شامل مراحل زیادی اعم از ارائه مستندات مختلف، اخذ تأییدیه های متعدد است و شاید تا ماه ها طول بکشد، این فرایند طولانی باعث کاهش تعداد و انگیزه نهادهای مدنی می شود. همینطور پیچیدگی های اداری موجب افزایش هزینه های اجرایی و کاهش کارآمدی آنها می شود. زیرا «دولت و جامعه مدنی دو عنصر اصلی در تحقق نظریات مرتبط با توسعه هستند، یکی از دو رکن در فرایند توسعه، جامعه مدنی نهادینه شده و تمایل آن به مشارکت سیاسی است، در صورتی که زمینه از طرف رکن دیگر یعنی دولت فراهم شود. مسئله این است که، رسمیت جامعه مدنی زمانی توسط دولت پذیرفته می شود، و وقتی دیگر نادیده یا تضعیف می شود. تنها در صورتی که

موجودیت جامعه مدنی از طرف دولت تقویت و به رسمیت شناخته بشود، بستر لازم برای توسعه سیاسی در جامعه مهیا می شود» (آذرشب و آسوده، ۱۳۹۸).

سخت گیرانه بودن قوانین موجود آزادی عمل نهادهای مدنی را محدود می کند، و گاهی موجب ایجاد ناامنی و ترس بین فعالان مدنی می شود. بخش زیادی از فعالان مدنی بدلیل این محدودیت ها قادر نیستند فعالیت های خود را به راحتی گسترش، و در حوزه های جدیدی فعالیت کنند. مثل، الزامات پیچیده در رابطه با ارائه گزارش مالی، قوانین مالیاتی سخت گیرانه، محدودیت های تجاری و سایر موارد مشابه عملکرد آنها را تحت تأثیر قرار می دهد. به نحوی که برخی از نهادهای مدنی به خاطر احساس ترس از مداخلات دولتی، امکان دارد نسبت به انجام بخشی از فعالیت های خود صرف نظر کنند. این روند می تواند منجر به کاهش ایفای نقش نهادها و تأثیرگذاری آنها در جامعه بشود. لذا مداخلات دولت باید در راستای جلوگیری از سوءاستفاده های مالی و پولشویی صورت پذیرد، نه اینکه باعث محدود شدن فعالیت آنها شود. در این راستا دولت می بایست با ارائه خدمات آموزشی و مشاوره ای به فعالیت های اجرایی و مدیریت مالی نهادها، نقش تسهیل کننده و حمایتی خود را ایفا کند، و با بازنگری و تسهیل در روند ثبت نهادها، مراحل پیچیده و زائد آنها را حذف کند، تا به آسانی ثبت نهاد مدنی انجام گردد. از جمله استفاده از سیستم های شفاف و یکپارچه، همچنین روشهای دیجیتالی و غیرحضوری برای ثبت نهادها موجب کاهش هزینه ها و زمان، ارتقاء اعتماد عمومی و افزایش فعالیت آنها می شود.

۲- چالش های فرهنگی و رفتاری

فرهنگ پنهان کاری و رازداری در مقابل شفافیت، یکی دیگر از آسیب های این حوزه است. شفافیت اطلاعات باعث افزایش مشارکت اجتماعی، و برعکس عدم توازن در اطلاع رسانی و انحصار داده ها کاهش مشارکت را موجب خواهد شد. به بیان شمیری؛ از نگاه قانونی، نظام حقوقی وقتی شفاف است که، در آن مجموعه ای از قواعد و ضوابط مشخص حاکم است، و مردم می توانند با آن قواعد حاکم بر رفتارهای خود آشنا شوند، و بر این مبنا تبعات رفتارهای خود را ارزیابی کنند. از طرفی اگر یک نظام حقوقی شفاف نباشد، فساد گسترش پیدا می کند، و نهادهای قدرتمند و گروه های ذی نفوذ قادرند از طریق فضای حقوقی ابهام آلود منابع زیادی را تصاحب کنند، و با دور زدن قانون منافع شخصی را بر منافع عمومی ترجیح دهند (شمیری، ۱۴۰۲). مردم و نهادهای

مدنی با دسترسی آسان به اطلاعات نسبت به حوزه های مختلف حساس می شوند، این حساسیت باعث ورود به آن حوزه و فعال شدن آنها می شوند. از طرفی عدم انتشار به موقع و شفاف گزارش ها، سیستم اداری را از دریافت بازخوردهای اثرگذار محروم می کند. به عنوان مصداق، در حوزه زیست محیطی سازمان های مردم نهاد سطح مشارکت بالایی دارند، دلیل این مشارکت سطح بالای اطلاع رسانی و شفافیت است، اطلاعاتی مثل؛ خطر انقراض گونه های حیوانی و درختان بلوط، بحران آب و ناترازی در مصرف آب در حوزه های صنعت و کشاورزی، خشک شدن درختان نخل خوزستان، خطر کویری شدن بخشی از اراضی ارومیه و سایر موارد. این سطح آگاهی موجب حساس شدن، تحریک و مشارکت نهادها نسبت به حوزه های مورد علاقه و نظارت آنها بر عملکردها خواهد شد.

در این راستا گاهی در برخی از مدیران نگاه ابزاری به سمن ها وجود دارد، به نحوی که هر وقت در موضوعی به سمنی نیاز دارند با آن وارد تعامل می شوند، و وقتی کارشان انجام شد همکاری ادامه پیدا نمی کند. در صورتی که طرح های بزرگی که سمن ها انجام می دهند متفاوت تر از آن کاری است که دولت با هزینه بالا انجام می دهد. بی اعتمادی به برخی نهادها، وجود روحیه بالا دست_ پایین دست و عدم پذیرش نظارت از پایین به بالا، وجود تردید و ریسک بالا برای گزار شگران تخلف و کذ شگران مدنی، از دیگر آسیب ها در این حوزه است. همچنین بسته بودن فضای حمایتی از تشکل ها، عدم شناسایی تشکل ها به عنوان ظرفیت در افکار عمومی، و خلاء قانونی از مشکلات حوزه فعالیت سمن های مردم نهاد است. بهترین اراده های مردمی در بطن تشکل ها تحقق پیدا می کند و این موضوع باید تبیین شود تا هیچ گونه تضادی در این راستا پیش نیاید.

بنابراین اگر سختی مرزهای یک سیستم ادامه پیدا کند و به سمت انعطاف و تعامل با پیرامون و شفافیت حرکت نکند، آن سیستم دچار بیماری و آسیب خواهد شد، و از دریافت بازخورهای واقعی محروم می شود. در این صورت سیستم اطلاعات و داده هایی را باور دارد که تصویر مناسبی از او نشان دهند و در حباب اطلاعاتی خودش قرار می گیرد. از طرفی وقتی جامعه احساس کند صدایش به سیستم نمی رسد، و سیستم نسبت به نیازمندی هایش پاسخ گو نیست، به تدریج این موضوع منجر به کاهش سرمایه اجتماعی و مشروعیت نظام اداری می شود. هر سیستمی در این

و وضعیت، در رویارویی با شوک های محیطی مثل بحران های اجتماعی یا تحریم ها آسیب پذیر و شکننده خواهد بود، و نتیجه این روند منجر فساد و ناکارآمدی، در سیستم می شود.

ب) ضعف در پردازش درونداد (فرایند ناسالم)

همه داده هایی که وارد یک سیستم می شوند درون دادهای آن سیستم هستند، که به نحوی بر کنش و واکنش های درون سیستم اثرگذار هستند، تا در نهایت سیستم قادر باشد به اهداف خود برسد. لذا انواع بازخوردهایی که از طرف جامعه یا نهادهای مدنی در اختیار سیستم اداری قرار می گیرد، می تواند در فرایند درونداد در راستای اصلاح امور و اهداف استفاده بشوند. مثل یک مدرسه که در روند درونداد خود دانش آموزان را پرورش می دهد، یا مغز انسان اطلاعات دریافتی را به الگوهای فکری تبدیل می کند. یک کارخانه از مواد اولیه در روند درونداد محصول مورد نظر را تولید می کند. ضعف در فرایند پردازش دروندادها شامل داده های ورودی، مثل عدم توجه جدی به بازخوردها، انتقادات و پیشنهادات، از آسیب های نظام اداری کشور است، که باعث می شود کارایی آن کاهش پیدا کند. به نقل از قلی پور؛ ارزیابی عملکرد دستگاه های دولتی امروزه در کشورهای توسعه یافته به صورت مستمر انجام می شود، و در برنامه ریزی آنها نقش برجسته ای دارد. در صورتی که این روند در کشورهای در حال توسعه همچنان مغفول مانده است یا ناکارآمد است، لذا نتیجه ارزیابی های صورت گرفته چندان مطلوب نیستند. اگر از الگوهای تعالی سازمانی در قالب الگوهای ارزیابی، به درستی استفاده بشود، ابزارهای کارآمدی هستند که تدوین و اجرای برنامه راهبردی، مفاهیم و بکارگیری روش های خودارزیابی را در سازمان ها را نهادینه می کند و امکان شناسایی بهترین فرایندها را فراهم خواهد کرد. همچنین با تأکید بر ارزش های بنیادین مانند؛ مدیریت بر مبنای فرایندها، رهبری و ثبات در هدف، مشتری مداری، نتیجه گرایی، مشارکت و توسعه منابع انسانی، نگاهی همه جانبه را برای ارزیابی سازمان ها ایجاد می کند (قلی پور، ۱۳۹۲: ۲۶۴-۲۶۷).

بنابراین نتیجه ضعف در پردازش درونداد موجب می شود داده هایی که در قالب گزارش ها و انتقادات یا سایر موارد مشابه به سیستم اداری وارد می شوند به خوبی پردازش نشوند و رها شده یا مسکوت بمانند. مثلاً نگاه امنیتی به نظارت یک نمونه از معیوب بودن فرایند پردازش است، و می تواند بازخوردهای مفید و واقعی را به عنوان تهدید تلقی کند. سیستم اداری معمولاً نظرات نهادهای

مدنی را نادیده می گیرد، این امر باعث می شود که خطاها را به خوبی تشخیص ندهد. همین طور فرایندهای پیچیده و عبور از مراحل طولانی و زیاد، برای تصمیم های ساده و عادی، فرایند پردازش یک درونداد (یک طرح پیشنهادی یا یک درخواست) را پیچیده و کند می کند. در برخی از سازمان ها سیستم های جزیره ای وجود دارد و با هم ارتباط مؤثری ندارند، و برای روند پردازش یک درخواست، داده ها باید به طور دستی و جداگانه بین این بخش ها جابجا بشود، این مسیر احتمال خطا، انحراف و اتلاف وقت وجود دارد. همین طور تداوم روش های کاغذی و دستی و مقاومت فرهنگی برخی از حوزه ها در راستای عدم پذیرش سیستم های مدیریت الکترونیک و فناوری های نوین نیز باعث کندی فرایند پردازش دروندادها می شود.

(پ) ضعف در برونداد (خروجی نامشخص)

محصولی که سیستم از پردازش درونداد خود و با هدف قبلی تولید می کند و به محیط پیرامون یا سیستم های مجاور می دهد برونداد آن سیستم است. ضعف در برونداد یا خروجی های معیوب در نظام اداری کشور خود را در شکل های متفاوتی نشان می دهد، و موجب خدشه دار شدن اثربخشی و کارایی می شود. برای مصداق؛ در برخی از دستگاه های دولتی مدیریت و تفکر استراتژیک به صورت نقشه های جذاب روی کاغذ و در حد حرف می ماند، و در صحنه عمل به خوبی اجرا نمی شوند. برنامه های راهبردی در سخنرانی ها به خوبی تبیین می شوند ولی در میدان عملیاتی نمی شوند، یا ضمانت اجرایی ندارند. در برخی حوزه ها دستگاه ها با اهداف متناقض و مبهم و به نوعی متضاد و بلندپروازانه روبرو می شوند. این فرایند موجب می شود مدیران و کارکنان با این ابهام مواجه بشوند که منابع و وقت خود را در کدام مسیر متمرکز کنند. در برخی مواقع بین اهداف کلان دستگاه و اقداماتی که کارکنان در خط مقدم اجرا می کنند فاصله وجود دارد. این موارد موجب می شود فعالیت های در حال انجام به خروجی های مطلوب منجر نشوند. در این رابطه گزارش آمار اعلام شده از طرف سازمان شفافیت بین الملل از موقعیت ادراک از فساد کشورهای جهان در سال ۲۰۲۳، قابل توجه هست. در این گزارش رتبه ایران با دو پله سقوط در رتبه ۱۴۹ از ۱۸۰ کشور قرار گرفته است، که نسبت به سال قبل یک امتیاز تنزل پیدا کرده است. نکته مهم اینکه در این شاخص امتیاز ایران (۲۴) از سال ۲۰۰۹ تا حال ضعیفترین امتیاز است. به طور مسلم این

۱ - گزارش شفافیت بین الملل، ۲۰۲۳

رتبه مستقیم به برونادهای سیستم اداری مثل، عدم شفافیت و وضعیت تخصیص منابع ارتباط دارد، و نشان می دهد که کیفیت در برخی از خروجی های سیستم پایین است. لذا ضعف در فرایند برونداد سیستم اداری ریشه در تحقق نیافتن اصولی مثل، شفافیت و پاسخ گویی دارد که در سیاست های کلی نظام اعم از شورای عالی اداری در سال ۱۳۹۷ بر این موضوع تأکید شده است. همچنین گزارش های مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۹) و دیوان محاسبات (۱۴۰۱)، به صورت مستمر بر فاصله بین اهداف پیش بینی شده و نتایج بدست آمده تأکید شده است، که نشان از ضعف در برونداد نظام اداری است.

همچنین، در برخی از سازمان ها سیستم پاسخگویی به طور کارآمد تعریف نشده است، و معلوم نیست در برابر کدام خروجی چه کسی پاسخگو است و مسئولیت دارد. این مسئولیت می تواند یک تصمیم باشد یا یک پروژه یا خدمت. در این راستا اقداماتی مثل، دادن مسئولیت های غیرمرتبط و عدم توجه به شایسته سالاری یا استخدام های غیر اصولی به مرور انگیزه کارکنان و وجدان کاری را کاهش می دهد، و کیفیت خروجی ها و برونداد را پایین می آورد. بنابراین میزان بازدهی و اثربخشی نظام اداری ایران نسبت به کشورهای پیشرفته سطح پایین تری دارد، و ساعت مفید کاری کم تر است. از همین رو در موارد زیادی تصمیمات اداری به صورت سلیقه ای و متکی به فرد اعمال می شود، و غیرقابل پیش بینی هستند. این روند برای سایر بخش ها و ارباب رجوع خروجی نامشخص و بی ثبات دارد و برنامه ریزی را سخت می کند. از طرفی بیشتر وقت ها فرایند انجام کار اداری کند و تأخیرهای مستمر دارد. تأخیر در انجام کار نیز موجب نارضایتی مردم است و برونداد منفی به شمار می آید. لذا از نگاه نظریه سیستمی این موارد مشخص می کند که آشفتگی در فرایند های درونی مثل مدیریت ضعیف، ارزیابی ضعیف یا هدف گذاری معیوب باعث ایجاد برونادهای دارای ابهام، و غیرقابل اتکا می شود. این خروجی های نامطلوب در مرحله بعدی به سیستم بازخودهای منفی می دهد، و چرخه بی اعتمادی، نارضایتی و کم شدن مشروعیت سیستم اداری را موجب خواهد شد.

ت) حلقه بازخورد شکسته

پاسخ ندادن به داده های نهادهای مدنی یعنی قطع شدن حلقه بازخورد، در این صورت سیستم در خلاء عمل می کند و بی نظمی بیشتر می شود، و در شکل ناکارآمدی، فساد یا کاهش مشروعیت

خودش را نشان می دهد. از نگاه سیستمی حلقه بازخورد شکسته وقتی اتفاق می افتد که، در یک سیستم اطلاعات خروجی شامل داده های عملکردی و انتقادات یا به سیستم بر نمی گردند، یا در مسیر برگشتن تحریف یا نادیده گرفته می شوند. این روند سیستم را از امکان اصلاح خطاها و تطبیق با محیط محروم می کند، و به آرامی منجر به بینظمی می شود. در کشور ما، «نتایج نظرسنجی های مختلف، مقایسه ها و مطالعات نشان داده است، که سیستم اداری دولتی در طول این سال ها در راستای پاسخ گویی به مطالبات روز جامعه ضعیف عمل کرده است، دلایل این ناتوانی و ضعف دستگاه های دولتی را باید در موانع ساختاری، محدودیت های قانونی و نیز ویژگی های خاص این دستگاه ها در کشورمان دانست».^۱ در ادامه به مصداق هایی از این شیوه حلقه های بازخورد در نظام اداری ایران اشاره می شود.

نوع رفتار برخی کارکنان، سهل انگاری و سکوت آنها در ارائه بازخورد ها به ویژه وقتی که جنبه انتقادی داشته باشند، ترس از نبود امنیت شغلی و عواقب منفی، از موانع مهم ارائه بازخورد توسط کارکنان است. برخی از آنان با توجه به عدم اثرگذاری بازخوردهای قبلی نسبت به رویدادهای سازمان بی تفاوت می شوند، و احتمال تغییر را دور از دسترس می دانند، و به اثرات مثبت بازخوردها برای بهبود وضعیت سازمان باور ندارند. همچنین، سازوکار رسمی مشخص و امنی به منظور دریافت بازخورد و پیگیری آنها به ویژه از پایین به بالا تعریف نشده است. به این ترتیب احتمالاً ضوابط جای خود را به روابط می دهد، و صداقت در ارائه بازخوردها جای خود را به ملاحظه کاری و چابلوسی می دهد. در این فضا حرف مدیر همیشه برحق است، و کارکنان از نقد و به چالش کشیدن او هراس دارند. وقتی جریان تبادل اطلاعات بین سطوح سازمان ضعیف، و فضا بسته باشد، شفافیت کاهش پیدا کند، و دریافت بازخوردهای منطبق با داده ها را مشکل می کند. از طرفی چالش های ساختاری مثل، ساختار سلسله مراتبی و تمرکزگرایی شدید، باعث می شود جریان داده ها از پایین به بالا مسدود بشوند.

نتیجه این وضعیت و چرخه معیوب، ایجاد یک سیستم بسته است، که در آن بازخوردهای مهم جریان پیدا نمی کند. در این شرایط نظام اداری کشور نمی تواند خطاها و اشتباهات خود را ببیند و اصلاح کند. در صورت ادامه این روند در بلند مدت در برابر تغییرات پیرامون انعطاف نشان نمی

۱ - سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۱

دهد و بی‌اعتمادی و ناکارآمدی در آن نهادینه می‌شود. برای اصلاح این چرخه و بهبود آن، ضروری است، مکانیسم‌های رسمی برای احصا و رصد بازخورد، به همراه استقرار سیستم مستقل ارزیابی عملکرد در ساختار اداری فراهم گردد، از طرفی ایجاد فرهنگ انتقاد پذیری، نقد و هدایت انگیزه‌ها در سطوح مختلف باید با جدیت دنبال شود.

ج) وجود زیرسیستم‌های قدرتمند و خودمختار

منظور از زیرسیستم‌های خودمختار سازمان‌ها و نهادهایی هستند که ضمن قرارگرفتن در قالب ساختار حکومت، سطحی از استقلال عمل، تصمیم‌گیری و منابع مالی را دارا هستند. استقلال نسبی در تصمیم‌گیری در برخی از مواقع موجب عدم هماهنگی، موازی‌کاری و اختلال در کارایی سیستم می‌شود. در نظام اداری ایران، موازی‌کاری و تداخل نهادها و دستگاه‌هایی که وظیفه نظارت دارند، نشان می‌دهد که زیرسیستم‌های قوی وجود دارد که در کنار هم فعالیت می‌کنند. در ساختار پیچیده نظام اداری ایران نهادهای متمرکز و غیرمتمرکز با هم کار می‌کنند، که هم دارای استقلال تشکیلاتی بالا هستند و هم به تبع آن نظارت‌پذیری کمتری دارند. به عنوان مصداق؛ نظام مهندسی و کانون وکلای دادگستری در نظام اداری دارای شخصیت حقوقی مستقل و خودگردان در امور صنفی هستند، یا سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای که زیر نظر وزارت راه و شهرسازی است، در استان‌ها مستقل عمل می‌کند و تشکیلات متفاوتی دارد. یا شورای عالی انرژی و شورای عالی اداری که اختیارات فرابخشی برای سیاست‌گذاری دارند، و سایر موارد مشابه که در نظام اداری ایران وجود دارند. از نگاه رویکرد سیستمی، وجود سازمان‌ها و نهاد‌های موازی که وظایف‌شان مشابه یا هم‌پوشان هستند. مثل حوزه‌های اقتصادی یا امنیتی موجب تداخل وظایف، کاهش کارایی و صرف هزینه‌های بالا می‌شود. این شرایط در صورتی هست که سیاست‌های کلی نظام اداری بر لزوم هماهنگی، همسوسازی و تعامل اثربخش سازمان‌های اداری و ضرورت آن تأکید داشته است.

نتیجه‌گیری

از منظر نظریه سیستمی به جای تمرکز بر اجزاء، باید بر روابط و تعاملات بین اجزاء در کلیت سیستم پرداخته بشود. لذا نظام اداری یک سیستم فرعی از سیستم کلان حکومت است، که با دیگر

سیستم های پیرامون خود در تعامل است. بنا به مورد مطرح شده در متن پژوهش، نظام اداری ایران بیشتر ویژگی های یک سیستم نیمه بسته را دارد. به عبارتی اگر چه این سیستم با پیرامون خود اعم از جامعه و نهادهای مدنی در تعامل و رابطه است، اما این تعامل مطلوب نیست و به صورت محدود، و بیشتر مواقع با مقاومت ساختاری و فرهنگی مواجه است. مرزهای سخت و گزینشی که به دلیل وجود ساختارهای خودمختار و موازی پاسخ گویی و نظارت پذیری را محدود می کند. همین طور فرهنگ و رفتارهای مبتنی بر عدم اعتماد و رازداری نسبت به جامعه مدنی و بخش خصوصی که نهادینه شده اند، باعث نادیده گرفتن داده های ورودی مهم و حیاتی می شود. در این وضعیت اولین گام اساسی تصویب و تدوین قانون جامع برای اعمال شفافیت و پاسخگویی همراه با ضمانت اجرا است. بازنگری در ساختارها در راستای حذف موازی کاری ها از دیگر ضروریات است. به نحوی که سازمان های مختلف با وظایف مشابه، یکپارچه و همسو بشوند، در قالب یک سازمان با معاونت های مربوطه، تا از اقدامات موازی و خودمختاری در تصمیم گیری ها جلوگیری شود. تسهیل و قانونمند شدن تعامل با نهادهای مدنی از دیگر اقدامات ضروری در راستای نرم کردن مرزها و حرکت به سمت سیستم بازتر و پویاتر است.

تسریع در استقرار کامل دولت الکترونیک و طراحی مجدد فرایندها برای تقویت بستر شفافیت حکمرانی و اقتصاد ضروری است، همچنین سیاست های خصوصی سازی برای واگذاری مطمئن و واقعی به بخش خصوصی رقابتی. از نگاه رمضانی؛ خصوصی سازی در واقع به اشاعه فرهنگی در همه سطوح مختلف جامعه توجه دارد، بر این مبنا نهادهای اجرایی و تمامی بخش های کشور به این باور می رسند که بخش زیادی از کارهای مردم، قابل واگذاری به مردم هستند. هدف اساسی واگذاری فعالیت های اقتصادی به بخش خصوصی، ایجاد الگوی رقابتی در راستای فعالیت های مورد نظر با امکان استفاده از سازوکار انگیزشی و کنترل بخش خصوصی در اقتصاد است، که با تحقق دو مؤلفه مهم؛ ارتقاء کارایی و بهبود تخصیص منابع، قابل دسترسی خواهد بود (رمضانی، ۱۳۸۱: ۳۲). اصل ۴۴ قانون اساسی واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی را به عنوان یکی از محورهای اساسی توسعه به دولت تکلیف کرده است. اما در عمل روند رشد اندازه دولت و عدم تحقق اهداف اولیه خصوصی سازی هستیم. اصل ۴۴ قانون اساسی گسترش مالکیت عمومی در راستای عدالت اجتماعی، کاهش تصدی فعالیت های دولت و تحقق اقتصاد مقاومتی در جهت

تقویت و رشد اقتصاد ملی است. این اقدامات به همراه الکترونیکی شدن دولت در همه حوزه ها، باعث می شوند مبارزه با فساد به شکل ساختاری صورت پذیرد، و بسترهای شفاف سازی و پاسخ گویی منجر با اعتماد سازی و به تبع آن تقویت نظارت پذیری و رابطه دوسویه خواهد شد. در این راستا ایجاد سازوکار های الزام آور و امن برای احصا، پردازش و پاسخ به بازخوردهای شهروندان و جامعه مدنی، همچنین تأکید بر انتشار الکترونیک همه اطلاعات و تصمیمات اداری به جز اسرار واقعی ملی، از ضروریات است. از طرفی اقدامات عملی برای تقویت نهادهای نظارتی و همسو کردن آنها برای بهره برداری از بستر رابطه دوسویه و مقابله با فساد و منجر به ترمیم حلقه های معیوب بازخورد خواهد شد.

در حوزه منابع انسانی اقدامات عملی برای نهادینه شدن شایسته سالاری در انتصابات و ارتقاء کارکنان ضروری است. زیرا در یک مدیریت شایسته سالار، کارکنان بر مبنای تجربه، تخصص و تعهد انتخاب می شوند، نه چانه زنی و روابط سیاسی. هرچند در کشور اقداماتی مثل، اجرای قانون خدمات کشوری و آزمون های استخدامی برای ورود عادلانه افراد به دولت و استقرار شایسته سالارانه صورت گرفته است، با این حال چالش های زیادی در این مسیر وجود دارد. به ویژه در انتخاب مدیران، فشارهای سیاسی و روابط، بخش زیادی از فرایند انتخاب مدیران را شامل می شود. بنابراین نظام اداری نیمه بسته در کشور، با حفظ وضعیت فعلی سیستم را به افزایش بی نظامی تحریک می کند. اصلاح و خارج شدن از این چرخه معیوب نیاز به عزم ملی، اصلاحات مبتنی بر دانش و منطق و برنامه های تحولی جامع است، تا همه ارکان مشمول اعم از قوانین، ساختار ها، منابع انسانی و فرایندها را مورد ارزیابی و اصلاح قرار بدهد، و با گسترش شفاف سازی بستر نظارت پذیری و ارتباط دوسویه با جامعه مدنی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران تقویت گردد.

فهرست منابع

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۹). اهداف و کارکردهای نظارت در نظام سیاسی اسلام، جستارهای سیاسی معاصر، ۲۲-۱، (۲)، ۲۲-۱.
- آذرشب، محمد تقی و آسوده، رضا (۱۳۹۸). جایگاه جامعه مدنی در توسعه سیاسی، راهبرد سیاسی، ۳(۸)، ۹۱-۱۰۵.
- ترابی کلاته قاضی، علی (۱۴۰۰). واکاوی نقش های مردم در حکمرانی از دیدگاه امام علی (ع)، اولین همایش بین المللی حکمرانی متعالی، تهران.
- راسخ، محمد (۱۴۰۰). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک.
- شمیری، فاطمه؛ رستمی، ولی؛ عباسی، بیژن (۱۴۰۲). آسیب شناسی نظام تصمیم گیری شوراهای اسلامی در پرتو اصل شفافیت، پژوهش های نوین حقوق اداری، ۵(۱۷)، ۱۳-۳۶.
- عمیدزنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران.
- فقیهی، ابوالحسن و دانایی فرد، حسن (۱۳۹۰). بوروکراسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی- تطبیقی، تهران: دانشگاه امام صادق.
- قلی پور، رحمت ا... (۱۳۹۲). چالش های نظام اداری، بررسی موردی ایران، تهران: دانشگاه تهران.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۷۲). تحول در نظام اداری در چهارچوب وابستگی متقابل میان نظام اداری و سیاسی، قم: مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی.
- Bob Jessop, (2007), "State power: A Strategic-Relational Approach", publications: polity, Cambridge.
- Dan Desiving, Taqrid Adam, Sandy Campbell And others, (2009), "Systemic thinking to Strengthen health system", Translators: Mohamad Kiasalar And others, Publisher: Ministry of Healtd, 1395.
- Charles West Churchman, (1945), "System theory", Translated by: Rashid Aslani, Published by: Center for Publc Administration, Education, 1375.
- Ludwik von Bertalanfi, (1968), "Basics of evolution and applications of the general theory of system", translator: Tehran, tander, second edition 1374.
- Migdal Joel, (1988), "Government in society, how Governments and Societies transform and shape each other", translation: Mohammad taghi delfrooz, tehran: nash kavar, 1396.
- Samuel Huntington, (1968), "political system in societies undergoing transformation", translated by: Mohsen talasi, Tehran: nashr Alam, 1375.

- Pearson Paul, (2004), "politics in the context of time", Translated by: Mohamad Fazli, ney publishing, 1393.
- Haro Muller, (1943), "Systems theory as a theory about modernity", translation: murad farhadpoor, Arghvan Quarely, no 17, published by Ministry of Culture and Islamic Guidance, 1379.