



انتخاب رویکردی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

به نام خدا

انتخاب رویکردی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

سعیدرضا مقدم‌فر

دانشجوی دکتری مدیریت سازمانهای دولتی دانشگاه تهران





باسمه تعالی

الف) مقدمه :

فساد یکی از مسائل عمومی در کشورها بوده و بسیاری از کشورها برای مقابله با آن سیاستهایی را اتخاذ نموده- اند.

در جمهوری اسلامی ایران نیز این مساله به عنوان یکی از مسائل عمومی دغدغه مسئولان و مردم است و این مقابله با آن یکی از آرمانهای انقلاب اسلامی بوده که در قانون اساسی کشور منعکس شده است.

برای این منظور قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ تصویب شد که می توان آن را به عنوان یک سیاست عمومی مورد مطالعه قرار داد. تحلیل این سیاست و بررسی ابعاد مختلف آن با کارگیری روشهای علمی، می تواند برای خط مشی گذاران و بازیگران مختلف در حوزه اجرا و ارزیابی مفید واقع شود.

برای تحلیل هر خط مشی پنج کارکرد ساخت‌دهی مساله، پیش‌گویی، توصیه، نظارت و ارزیابی مطرح است.

(قلی‌پور، فقیهی، ۱۳۹۳)

قبل از تحلیل هر خط مشی اتخاذ رویکرد متناسب با آن مفید خواهد بود. اگرچه هر رویکرد در تحلیل می تواند به شناخت زوایایی از موضوع پیچیده خط مشی عمومی کمک کند ولی متناسب با طبیعت مساله عمومی شاید رویکردی را برای تحلیل رجحان داد.

در این نوشتار تلاش می شود تا ضمن معرفی اجمالی رویکردهای تحلیل سیاست عمومی و کارکرد آن در تحلیل خط مشی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، رویکردهایی که بیشترین کارکرد را برای تحلیل این سیاست دارد پیشنهاد شود.



ب) رویکردهای تحلیل سیاست و کاربرد آن در تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با

فساد:

برای تحلیل خط مشی عمومی شش رویکرد وجود دارد که عبارتند از: رویکرد منطقی^۱، توصیه به مشتری^۲، مباحثه ای^۳، تعاملی^۴، مشارکتی^۵ و فرایندی^۶. (Mayer, Daalen, ۲۰۱۳)

- **رویکرد منطقی:** این رویکرد از انواع اثبات‌گرایی است که در آن پژوهشگر تلاش می‌کند تا با استفاده از روشهای اقتصادی و سایر روشهای تجربی به مورد معینی بپردازد. وظیفه اصلی تحلیل‌گر، ایجاد دانش جدید می‌باشد. در این رویکرد تحقیق، وظیفه تحلیلی مقدماتی می‌باشد. به منظور استفاده از این رویکرد برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، لازم است با استفاده از مطالعات تجربی، مدلی برای تعیین علل و عوامل موثر بر سلامت اداری و فساد طراحی شود و با سنجش سلامت اداری و مقابله با فساد به تحلیل سیاست مذکور پرداخت. از آنجا که نگاه اثبات‌گرایی به مساله فساد ناقص بوده و سنجش آن نیز بسیار سخت است در مطالعات مرتبط به سنجش ادراک فساد (CPI) و یا شاخصهای مرتبط مانند شاخص تجربه فساد پرداخته می‌شود.
- **توصیه به مشتری:** در اینجا تحلیل‌گر توصیه‌های سیاسی یا راهبردی را برای مشتریان تامین می‌کند. توصیه وظیفه تحلیلی اصلی می‌باشد.

با استفاده از این رویکرد می‌توان توصیه‌هایی که به مجلس به منظور بازنگری در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پس از دوره آزمایشی داشت. از سوی دیگر برای تدوین آیین‌نامه‌های

^۱ rational

^۲ Client Advice

^۳ Argumentative

^۴ Interactive

^۵ Participatory

^۶ Process



انتخاب رویکردی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

اجرایی در سطح هیات دولت و یا اجرای تکالیف اختصاصی و یا عمومی توصیه هایی را به دستگاه های اجرایی ارائه نمود. دستگاه های نظارتی کشور نیز می توانند در امر نظارت از نتایج تحلیل سیاست بهره-مند گردند.

• **رویکرد مباحثه ای:** در این روش تحلیلگر به صورت فعال در بحث و گفتمان سیاست به عنوان یک بازیگر مستقل درون و بیرون از دولت درگیر می شود. روشنگری وظیفه تحلیلی اصلی می باشد. از آنجا که شناسایی و مساله فساد و شناسایی راه حل های مقابله با آن کاملاً متأثر از مبانی نظری و پارادایم حاکم بر نظرات است، این رویکرد نقش موثری در تبیین این مساله دارد و از شکل گیری فساد سیستماتیک و گونه های جدید فساد به بهانه اجرای سیاست مقابله با فساد جلوگیری می نماید.

• **رویکرد تعاملی:** در اینجا تحلیل گر به عنوان یک تسهیل گر برای همفکری بازیگران کلیدی و مشارکت کنندگان که پیامدهای مورد ترجیح خود را تعیین می کنند، نقش آفرینی می کند. نقش واسطه ای مهمترین وظیفه تحلیلی می باشد. با استفاده از این رویکرد برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، می توان به فهم مشترک بین بازیگران کلیدی و مشارکت کنندگان مساله ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد پرداخت. فعالان اقتصادی، بخش های اجرایی و نظارتی موجود در نظام اداری کشور، بازیگران مهم در سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد هستند که لازم است با ایجاد مفاهمه و زیان مشترک به تحلیل جامع مساله در بستر ایران پرداخت.

• **رویکرد مشارکتی:** تحلیلگر یا محقق به عنوان یک طرفدار، منافع بازیگران خاموش در فرایند خط-مشی را جمع آوری و ماهرانه مطرح می کند. وظیفه تحلیلی اصلی در این رویکرد دموکراتیزه کردن است.



انتخاب رویکردی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

مردم و حتی متهمان و مجرمان بازیگران خاموش در سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد هستند. افزایش رسمیت و نظارت با هدف پیشگیری و مقابله با فساد می‌تواند به دلیل عدم تامین منافع عمومی و یا تحمیل هزینه به مردم و نیز افزایش نقش دولت، می‌تواند اقتدارگرایی را تشدید نموده و مردم به عنوان بازیگران مهم ولی خاموش را نادیده بگیرد. همچنین جرم‌انگاری مصادیقی از فساد و یا تناسب نادرست مجازات با جرم می‌تواند حقوق متهمان و یا مجرمان را تضییع نماید. استفاده از رویکرد مشارکتی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد می‌تواند در دموکراتیزه کردن این سیاست و شنیدن صدای ذینفعان خاموش بسیار موثر باشد.

- **رویکرد فرایندی:** تحلیلگر به عنوان یک مدیر شبکه نقش‌آفرینی می‌کند. هدایت فرایند خط مشی در راستای خروجی دارای رجحان به عنوان بخشی از وظایف تحلیلی تعریف شده است. وظیفه اصلی تحلیلی طراحی است.

با نگاه سیستماتیک به مساله برای تحلیل ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد این رویکرد به ما کمک می‌کند که با در نظر گرفتن اهداف اولیه و خروجیهای مورد انتظار به تحلیل این سیاست پردازیم. این رویکرد نقش مهمی در ایجاد ارتباط بین اجزای مختلف سیستم دارد و بر این پیش‌فرض استوار است که سیاستگذاران در هنگام تدوین سیاست ارتقای سلامت اداری خروجی مورد انتظار را تعیین نموده و ارتباط میان هر یک از اجزا را در تحقق اهداف مد نظر داشته‌اند.

رویکردهای سنتی تحلیل سیاست تاکید بر مدل سیستمی و انتخاب از میان بدیل‌های سیاست دارد. اگرچه این رویکردها در موارد زیادی موفق بوده اند ولی مورد نقد قرار گرفته‌اند زیرا نگاه فن‌سالارانه بر آنها غالب است و توجهی به ابعاد رفتاری و سیاسی ندارند. در دهه‌های اخیر آگاهی از بازیگران متعدد و توجه به منظرهای گوناگون و ویژگی چندکانونی بودن بسیاری از فرایندهای خط مشی منجر به توسعه انواع مختلف نگاه‌ها به گونه-



انتخاب رویکردی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

ها و نقشهای تحلیل سیاست و ابزارها و رویکردهای تحلیل جدید مانند رویکرد مباحثه‌ای، مشارکتی و مذاکره‌ای شده است. در رویکردهای جدید توجه عمیق‌تری به نقش بازیگران و شبکه بازیگران خط مشی می‌شود. در این رویکردها تلاش می‌شود تا علاوه بر ابعاد ذهنی در فرایند تحلیل ذینفعان مختلف شناسایی و در تحلیل سیاست درگیر شوند که این امر شرایطی را فراهم می‌کند تا نتایج تحلیل سیاست توسط ذینفعان بیشتر مورد استفاده قرار گیرد.

چ (انتخاب رویکرد مناسب برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد:

از آنجا که مساله سلامت اداری و فساد پدیده‌هایی کیفی، بسیار پیچیده و دارای ابعاد مختلف می‌باشد، لازم است که از رویکردهایی که هدف چندوجهی‌سازی را دنبال می‌نمایند، استفاده نمود. از یک طرفی استفاده از مدلها در رویکرد منطقی ممکن است به دلیل ویژگی تقلیل‌گرایی که دارند برای تحلیل پدیده پیچیده مورد مطالعه صلاحیت نداشته باشند، از طرف دیگر محدودیتهای علمی و تحلیلی که در مرحله سیاستگذاری و اجرای آن وجود دارد، اقتضا می‌نماید به ساده‌سازی با هدف ایجاد دانش در خصوص سلامت اداری و فساد در ایران پرداخته شود. برای این منظور با نگاه عملگرایانه استفاده از روشهای ترکیبی به ما کمک می‌کند تا ضمن استفاده از نقاط قوت روشهای کمی مبتنی بر اثبات‌گرایی نقاط ضعف آن را با روشهای کیفی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در ایران برطرف نماییم.

برای این منظور ترکیبی از سه رویکرد فرایندی، تعاملی و مشارکتی می‌تواند در تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مناسب باشد. در رویکرد فرایندی با طراحی مدل سعی در عینی کردن مساله و تعیین رابطه بین اجزا صورت پذیرد. با توجه به پیچیده و انتزاعی بودن مساله برای اجتناب از تبعات تقلیل‌گرایی از روشهای تعاملی و مشارکتی برای توجه به ابعاد رفتاری و سیاسی بازیگران متعدد سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مورد استفاده قرار گیرد.



انتخاب رویکردی برای تحلیل سیاست ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

جمع‌آوری داده‌های کمی و کیفی و نیز استفاده از روشهای تحلیل کیفی در کنار روشهای تحلیل کمی می‌تواند بر غنای تحلیل این سیاست کمک نماید.

منابع:

۱. قلی‌پور، رحمت‌الله؛ فقیهی، سیدمهدی (۱۳۹۳). سیاست‌گذاری و تحلیل سیاستهای عمومی، تهران، انتشارات مهکامه
 ۲. اسدی فرد، رویا (۱۳۹۱)، "طراحی مدل تجزیه و تحلیل خط مشی عمومی در ایران"، پایان نامه دکتری، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
 ۳. قلی‌پور، رحمت‌الله، پورآهنگر، ابراهیم (۱۳۸۹). فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس.
 ۴. دانایی فرد، حسن. (۱۳۹۵). گفتارهای جدید در خط مشی گذاری عمومی. تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق (علیه السلام)
 ۵. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰) مجلس شورای اسلامی.
 ۶. Dunn, W.N (۲۰۰۷). Public Policy Analysis: An Introduction, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
 ۷. Mayer I.S., van Daalen C.E., Bots P.W.G. (۲۰۱۳) Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design. In: Thissen W., Walker W. (eds) Public Policy Analysis. International Series in Operations Research & Management Science, vol ۱۷۹. Springer, Boston, MA
- Kraft, Michael F, Furlang. Scott R. (۲۰۱۰), "Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives". CQ Press.