

political capacity; From theory to practice in iran

Mehdi Shirazian^۱
Reza Akbari Noori^{۲*}
Seyyed Mohsen Alavipour^۳

Received: ۲۴ August ۲۰۲۳
Reception: ۳ December ۲۰۲۳

abstract

Political capacity is a very important concept in political science, which is especially related to the title of good governance or the quality of country management. However, there are limited definitions related to this concept, which also cover a very small part of the reality of the concept. The current research is a conceptual framework with the approach of fundamental studies to analyze and describe political capacity. Based on this, political capacity can be considered important talents and capabilities for policy making. Competencies are categorized into three general types of basic skills for political success; Analytical, operational and policy-while political capabilities are evaluated at individual, organizational and systematic resource levels. Often the lack of political success is the result of an imbalance in attention to these nine (۹) different components of political capacity, and the conceptual framework presented in this research provides a tool for identifying capacity gaps and a critical insight into the strategy of overcoming such gaps in It provides professional behavior, organizational and managerial activities and those involved in policy making in the political system.

^۱PhD student, Department of Political Science, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

^۲Assistant Professor of Political Science, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran (corresponding author)

^۳.Assistant Professor at the Research Institute of Political, International and Legal Studies, Research Institute of Humanities and Cultural Studies

ظرفیت سیاسی از تئوری تا عمل در ایران

مهدی شیرازیان^۱
 تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۰۲
 رضا اکبری نوری*^۲
 تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۱۲
 سید محسن علوی پور^۳

چکیده

ظرفیت سیاسی یک مفهوم بسیار مهم در علوم سیاسی است که به خصوص در رابطه با عنوان حکمرانی خوب یا کیفیت مربوط به مدیریت کشوری می باشد. با این حال تعاریف محدودی در رابطه با این مفهوم وجود دارد که آنهم بخش بسیار کمی از واقعیت مفهوم را پوشش می دهد. پژوهش حاضر با رویکرد مطالعات بنیادین یک چارچوب مفهومی به منظور تحلیل و تشریح ظرفیت سیاسی است. بر این اساس ظرفیت سیاسی را می توان استعدادهای و قابلیت‌های مهم برای سیاست گذاری دانست. صلاحیتها در سه نوع کلی از مهارت‌های اساسی برای موفقیت سیاسی دسته بندی شده اند؛ تحلیلی، عملیاتی و سیاستی_در حالیکه قابلیت‌های سیاسی در سطوح منابع فردی، سازمانی و سیستماتیک ارزیابی می شوند. غالباً عدم موفقیت سیاسی نتیجه ی عدم تعادل در توجه به این نه(۹) جزء متفاوت از ظرفیت سیاسی است و چارچوب مفهومی ارائه شده در این پژوهش ابزار تشخیص شکافهای ظرفیت را فراهم می کند و بینشی انتقادی نسبت به استراتژی توانائی غلبه بر چنین شکافهایی در رفتار حرفه ای، سازمانی و فعالیتهای مدیریتی و کسانی که درگیر سیاست گذاری در سیستم سیاسی هستند، فراهم می کند.

کلمات کلیدی: ظرفیت سیاسی، حکمرانی، سیاست گذاری سیستم

^۱ دانشجوی دکتری گروه علوم سیاسی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

^۲ استادیار علوم سیاسی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

^۳ دانشیار پژوهشکده مطالعات سیاسی، بین المللی و حقوقی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

- مقدمه:

ظرفیت سیاسی یک مفهوم بسیار مهم در علوم سیاسی است که به خصوص در رابطه با عنوان حکمرانی خوب یا کیفیت مربوط به مدیریت کشوری می باشد. با این حال تعاریف محدودی در رابطه با این مفهوم وجود دارد که بخش بسیار کمی از واقعیت مفهوم را پوشش می دهد.

فرانسیس فوکویاما در انعکاس این وضعیت در یک نوشتار مربوط به مدیریت کشوری تلاش کرده تا مفهوم گذاری بهتری از واژه ی ظرفیت سیاسی ارائه دهد به خصوص در رابطه با یک تعریف جامع و با نگاه همه جانبه. مفهوم سازی برای این اصطلاح که با همه جنبه های قدرت سیاسی ارتباط پیدا می کند، کار بسیار عظیمی است، یکی از راههای برخورد با چنین وضعیتی این است که ظرفیت سیاسی را به چند قسمت جدا از هم مانند اعمال کردن (حکمرانی کردن) و ساختن تقسیم کنیم.

از این روست که ظرفیت دولت را می توان درجه کنترلی که دولت در اعمال قوانین و مقررات روی افراد، فعالیت ها و منابع آنها در محدوده سرزمینی خود اعمال می کند دانست. این اقداماتی که دولت در محدود سرزمینی خود روی مردم، فعالیت ها و منابع صورت می دهد برای تشخیص کارآمدی و ناکارآمدی دولت بسیار ضروریست. دولت های دارای ظرفیت اندک در ارائه خدمات به مردم محدودیت دارند که نتیجه اش منجر می شود به اعتماد از دست رفته ملت و توسعه کمتر و نهایتاً شکست دولت. برای تثبیت دموکراسی در هر کشوری یک ظرفیت دولتی بالا از ضروریات است. از سوی دیگر با توجه به اهمیت این مفهوم برای مطالعه بازدهی دولت، اندازه گیری ظرفیت دولت برای محققین بسیار مهم می باشد اما اختلاف نظر قابل ملاحظه ای در تعریف آن وجود دارد و همچنین تلاشهای سیستماتیک بسیار کمی برای اندازه گیری و تعریف عملیاتی آن صورت گرفته است.

ظرفیت سیاسی بر مبنای یک چارچوب مفهومی به استعدادها و قابلیت های مهم برای سیاستگذاری اشاره دارد. این استعدادها، صلاحیتها و قابلیت های ابزارهای تشخیص شکافها را در فرآیند توسعه ی سیاسی فراهم می کنند و بینشی انتقادی نسبت به استراتژی توانائی غلبه بر چنین شکافهایی را فراهم می کند. «فلگی» استدلال می کند که باید مفهوم ظرفیت سیاسی شامل ماهیت و کیفیت منابع موجود برای بررسی و تدوین سیاستها و شیوه ها و رویه هایی که به وسیله ی آنها منابع بسیج می شوند و از آن خدمات عمومی و بخش غیر دولتی و به طور کلی جامعه استفاده می کند، باشد.

پژوهش حاضر یک چارچوب مفهومی به منظور تحلیل و اندازه گیری ظرفیت سیاسی ارائه می دهد که بر مبنای آن ظرفیت سیاسی به استعدادها و قابلیت‌های مهم برای سیاست گذاری اشاره دارد.

صلاحیتها در سه نوع کلی از مهارتهای اساسی برای موفقیت سیاسی دسته بندی شده اند؛ تحلیلی، عملیاتی و سیاستی_ در حالیکه قابلیت‌های سیاسی در سطوح منابع فردی، سازمانی و سیستماتیک ارزیابی می شوند. غالباً عدم موفقیت سیاسی نتیجه ی عدم تعادل در توجه به این ۹ جزء متفاوت از ظرفیت سیاسی است و چارچوب مفهومی ارائه شده در این پژوهش ابزار تشخیص شکافهای ظرفیت را فراهم می کند و بینشی انتقادی نسبت به استراتژی توانائی غلبه بر چنین شکافهایی در رفتار حرفه ای، سازمانی و فعالیتهای مدیریتی و کسانی که درگیر سیاست گذاری در سیستم سیاسی هستند، فراهم می کند.

در اینجا ظرفیت سیاسی شبیه به آنچه به عنوان مجموعه ای از مهارتها و منابع یا صلاحیتها و قابلیت‌هایی که برای انجام کار ویژه ی سیاست لازم است، تعریف شده است.

در پژوهش حاضر، مساله ی اساسی شناخت و تبیین و معرفی و کاربرد ظرفیت سیاسی جریانات و جناح ها یا احزاب است. در اینجا ظرفیت سیاسی جریانهای سیاسی بر صلاحیتها، توانائی ها و قابلیت‌های آنها در بسیج گروههای اجتماعی جهت مشارکت آنها در فرآیند توسعه ی سیاسی دلالت دارد. بر این اساس ظرفیت سیاسی این جریان ها با استفاده از یک الگوی " ۹ " پایه ای بررسی خواهد شد. این الگو یک ماتریس سه درسه میسازد که از صلاحیت‌های تحلیلی، عملیاتی و سیاستی و قابلیت‌های فردی، سازمانی و سیستمی تشکیل شده است. البته در کنار این ۹ پایه، به ارتباط این سطوح از ظرفیت سیاسی نیز توجه می شود.

ادبیات سیاسی و جامعه شناختی در مورد دولت مرتباً از مفهوم "ظرفیت سیاسی" و اصطلاحات و ایده های مرتبط با آن، مانند "قدرت"، "قدرت دولت" و "نهادها" استفاده می کنند. مفهوم ظرفیت سیاسی (به اشکال مختلف آن) برای ده ها سال وجود داشته است و یک عنصر مهم در بیشتر تئوری های اجتماعی آلمان در قرن نوزدهم و بیستم بود، اما این بخش به طور منظم از ادبیات توسعه کشورها در دهه ۱۹۸۰ تبدیل شد. با وجود این تاریخچه نظری، تعاریف زیادی از ظرفیت سیاسی، وجود دارد. معانی چندگانه به دلیل متنوع بودن مفاهیم کاربرد، از جمله سیاست، تاریخ، جامعه شناسی و اقتصاد، تکامل یافته است، و نیازی به ذکر کاربرد آن در سیاست کاربردی نیست. مفهوم

ظرفیت سیاسی نیز در ابعاد و سطوح تجزیه و تحلیل های مختلف، متفاوت استفاده می شود. فقدان یک تعریف منسجم، حتی در یک بررسی اجمالی مشهود است. آنچه در زیر می آید، خلاصه ای از جهت گیری های مهم نظری در ادبیات ظرفیت سیاسی و نمونه هایی از مطالعات تجربی است که از جهت گیری های مختلف صورت می گیرد. این جهت گیری ها و نمونه های تاریخی و کمی در جدول ۱-۱ خلاصه شده است.

جدول ۱-۱- جهت گیری های مختلف درباره ظرفیت سیاسی

مثال های تجربی	منبع	مفهوم ظرفیت: مهارت و منابع
Skocpol and Finegold (1982), Doner (1992)	Skocpol (1985)	حاکمیت ملی
Domke and Kugler (1986)	Mann (1984), Midgal (1988)	قدرت
	Mann (1984), Centeno And Portes(2006)	قلمرو
Geddes(1994)	Mann (1984), Fukuyama (2004)	تصمیم پلیسی اجرا
Shen and Williamson (1977), Basley and Perrson (2009)	Tilly (1985), Levi (1988)	تولید ناخالص (ثروت) (مالیات)

X. Wu a, M. Ramesh)

Source .(a , M. Howlett, ۲۰۱۵: ۳

ابتدا مفاهیم متفاوت ظرفیت سیاسی ریشه در تضاد اساسی بین دولت و جامعه مدنی داشت. نظریه های ظرفیت سیاسی که برای دولت و یا برای در نظر گرفتن قدرت دولت استدلال می کنند از طریق خود دولت علیه جامعه مدنی یا جامعه مدنی علیه دولت استفاده شده است. سایر تئوری ها ظرفیت سیاسی را تابعی از تعارض تلقی نکرده اند، بلکه در عوض ظرفیت سیاسی را تابعی از سیاست می

دانند. این تئوری‌ها با تأکید بر شایستگی تکنوکراتیک، ظرفیت سیاسی را از طریق اولویت‌های سیاست، تصمیم‌گیری و اجرای آن مشاهده می‌کنند. در حالی که پیش از این، تعاریف شامل جهت‌گیری دولت از ظرفیت خود در مقایسه با تجزیه و تحلیل بین‌المللی آن قرار داشت.

پیشینه تحقیق:

جانز لندوال و جان تیرل^۱ (۲۰۱۷) در پژوهش خود با عنوان "ظرفیت دولت به مثابه قدرت: یک چارچوب مفهومی"^۲ به بررسی تعاریف و نظریه‌های موجود در مورد ظرفیت دولت، پرداخته‌اند. این پژوهش مفهوم جدیدی از ظرفیت دولت را پیشنهاد می‌کند که به عنوان قدرت روابط علی بین سیاست‌های اتخاذ شده دولت و نتایجی که آنها قصد دستیابی به آن را دارند، تعریف می‌شود. آنها نشان می‌دهند که تحت این تعریف ظرفیت دولت می‌تواند از لحاظ استقلال خود و از نظر مفهومی متمایز باشد. آنها سپس یک استدلال نظری درباره‌ی رابطه‌ی میان منابع، که در زمانی که آنها سیاست‌ها را اعمال می‌کند - به ویژه منابع مالی، سرمایه انسانی و اطلاعات - و همچنین سه ابزار اصلی‌ای که در آن کشورها، سرزمین‌ها و جمعیت‌ها کنترل می‌شوند، اعمال می‌کنند: اجبار، انگیزه‌های اقتصادی و تبلیغات.

تیموتی بیسلی و تورشتین پارسن^۳ (۲۰۰۸) در پژوهش خود با عنوان «ظرفیت دولت، تضاد و توسعه» استدلال کرده‌اند در سیاست، تاریخ و جامعه‌شناسی، ظرفیت دولت به عنوان یک هدف مهم مطالعه و مورد توجه قرار می‌گیرد. در این پژوهش برخی از روش‌های ساده برای آوردن مطالعه ظرفیت دولت و عوامل تعیین‌کننده آن را به جریان اصلی اقتصاد نشان داده است. در جامعه‌شناسی توسعه، فقدان ظرفیت‌های دولتی اغلب به عنوان یک مانع عمده برای توسعه مطرح می‌شود. آنها نشان داده‌اند که ظرفیت قانونی می‌تواند برای رشد اقتصادی (در بخش اول) حیاتی باشد؛ فقدان ظرفیت فزاینده می‌تواند به درآمد کم (در بخش دوم) کمک کند و این که فقدان ظرفیت قانونی می‌تواند در احتمال جنگ داخلی (در بخش سوم) موثر باشد. تجزیه و تحلیل آنها همچنین نشان می‌دهد مکمل مهم بین این دو شکل از ظرفیت دولت است. این مکمل یک راه طبیعی برای فکر کردن درباره‌ی خوشه‌بندی موسسات است که به

^۱ Johannes Lindvall and Jan Teorell

^۲ STATE CAPACITY AS POWER: A CONCEPTUAL FRAMEWORK

نظر می‌رسد یکی از ویژگی‌های مشترک کشورها در سطوح مختلف توسعه می‌باشد. چند مضمون مشترک از تجزیه و تحلیل نظری در سه بخش ظاهر می‌شود. اول، تسهیلات نهادی که تخصیص منابع عمومی را که در مدل توسط 0 نشان داده شده است، شکل نمی‌دهد، نه تنها مشوق‌های سیاست استاتیک - تعیین احتمال یک کشور متداول مشترک - بلکه آنها همچنین در توسعه پویایی دولت نقش دارند. به همین ترتیب، سطح توسعه اقتصادی در یک لحظه، نتایج سیاسی را به دست می‌دهد؛ بلکه باعث توسعه وضعیت دین می‌شود. در نهایت، شوک‌ها متوجه درآمد عمومی و ترجیحات عمومی خوب، هر دو سیاست ایستا و پویا در سیاست‌ها و توسعه دولت است. ما تمایز بین شرایطی را مطرح کردیم که این دولت به طور وسیع به عنوان وسیله‌ای برای پیروی از اهداف مشترک و اهداف متداوم مورد استفاده قرار می‌دهد که در آن عمدتاً برای توزیع درآمد استفاده می‌شود. با این تمایز، (تهدیدات) اختلافات داخلی و خارجی در مقابل انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در نهادهای دولتی مخالف است. اگرچه تئوری ما در حال حاضر به ما در برخورد با داده‌ها در راه‌های جدید کمک کرده است، مدل و تغییراتی که ما توسعه دادیم بسیار ساده است. برای درک بهتر نیروهای درازمدت توسعه، ارزش اضافه کردن انباشت سرمایه خصوصی و توسعه یک چارچوب دینامیکی کامل خواهد بود. یکی دیگر از پیامدهای گسترش طبیعی این است که نهادهای سیاسی را درون خود بسازیم. با توجه به تاریخ کشورهای توسعه یافته امروز، یک حدس منطقی - مطابق با برخی از کارها در علوم سیاسی - این است که تقاضا برای نمایندگی دولت بیشتر با ظرفیت دولت افزایش می‌یابد. این نشان‌دهنده‌ی امکان مکمل بودن میان نهادهای سیاسی و اقتصادی است که مستلزم مطالعه‌ی بیشتر است. با این وجود، صرف نظر از سادگی آن، دستورالعمل تحقیق ارائه شده در اینجا را به عنوان قدم اول برای کنار گذاشتن برخی از تعاملات پیچیده بین ظرفیت دولت، تضاد و توسعه می‌بینیم.

- در ایران این موضوع بدیع است و از این رو هنوز ادبیات پژوهش جدی وجود ندارد. نزدیکترین مقاله درباره‌ی ظرفیت‌شناسی جریانهای سیاسی ایران در روزنامه ایران به قلم دکتر رضا اکبری نوری (۱۳۹۷) به نگارش در آمده است. بر اساس نتایج این مقاله می‌توان گفت:

تکیه بر آرمان‌ها و مفاهیم انقلابی وجه ممیزه اصولگرایان محسوب می‌شود که در عمل «آرمان‌گرایی» را در برابر «واقع‌گرایی» قرار داده است. دال مرکزی

این جریان «انقلاب» است و البته به ارائه تعریف روشنی از آنچه «انقلابی بودن» و «انقلابی گری» می نامند، موفق نشده اند.

- مقاله ی بعدی که به موضوع ظرفیت شناسی سیاسی جریانهای سیاسی ایران پرداخته است، توسط دکتر محمد فاضلی (۱۳۹۷) تحت عنوان «ظرفیت سیاسی، گمشده ی فعالیت و جریان سیاسی در ایران» نگاشته شده است. ایشان در نوشتار خود در پاسخ به این سوال که چگونه احزاب می توانند به قفل شدگی سیاسی سر و سامانی دهند چنانکه سبب تغییر سیاست ها شوند به چهار دیدگاه اشاره دارند.

- تعاریف ظرفیت سیاسی:

اسکوپول و فاینگلد (۱۹۸۲) اظهار داشتند که ظرفیت سیاسی، قدرت جریان های سیاسی ناشی از استقلال جامعه مدنی و دارندگان قدرت آن است. بعداً، اسکوپول مفهوم ویری را از ظرفیت سیاسی توسعه داد تا استدلال کند که ظرفیت سیاسی تابعی از استقلال دولت، صداقت، پالایش بوروکرات و منابع است (اسکوپول، ۱۹۸۵). در حالی که تعاریف دیگر از ظرفیت، فقط برای تامین نظر تفکر حاکم است.

میگدال (۱۹۸۸) ظرفیت را اینگونه تعریف کرد؛ ظرفیت به عنوان "توانایی رهبران جریان های سیاسی برای مجبور کردن مردم در جامعه برای انجام کاری که می خواهند آنها انجام دهند" (میگدال، ۱۹۸۸: ۱۱).

کوگلر و دومک (۱۹۸۶) که این موضوع را به سطح بین المللی بردند، ظرفیت تعریف شده در سیاست بین الملل را "توانایی یک دولت در کنترل رفتار یا سرنوشت دیگران می دانند" (کوگلر و دومک، ۱۹۸۶: ۳۹).

یکی دیگر از سطور نظریه پردازی در ادبیات ظرفیت بر دامنه یا دامنه قدرت یک دولت متمرکز شده است.

مان (۱۹۸۴) استدلال کرد که "استبداد قدرت" دامنه اقداماتی است که نخبگان بدون مذاکره با نهادهای مدنی به آنها توانمند می شوند و نتایج مورد نظرشان را بدست می آورند (مان، ۱۹۸۴: ۲۲). در اینجا محدوده جامعه مدنی محدود شده است. دامنه را می توان "به کارکردها و اهداف مختلفی که توسط دولت در نظر گرفته شده است" تعبیر کرد (Fukuyama, ۲۰۰۴: ۷). یعنی، دامنه قدرت یک کشور، حداقل تا حدودی، تصمیمی است که توسط خود دولت گرفته شده است. بنابراین فعالیت های توزیع مجدد، مانند برنامه های رفاهی، تغییر در دامنه انتخاب شده به جای خود ظرفیت است. مفهوم دامنه، شبیه به استقلال و

قدرت، بر مذاکرات درون دولت و بین آن و سایر بازیگران در مورد سطح، نوع و شکل مداخله در جامعه متمرکز است.

برای جلوگیری از تمایز بین ظرفیت و دامنه، (Portes و Centeno, ۲۰۰۶)، (۲۰۰۶)، توجه خود را به تعامل بین آن دو - یعنی آنچه آنها "هدف نظارتی" می نامند سوق دادند. نتایج سیاست های دولتی محصول چیزی است که دولت در پی تحقق آن است (دامنه) و آنچه را که قادر به اجرای آن هستند (ظرفیت). برای آنها، مساله تئوری بحران آن دسته از نظام هایی است که "دولت ناامید" نامیده می شوند: دولت هایی که مایل به کنترل بسیار بیشتری بر جامعه هستند، اما از نظر سازمانی قادر به انجام چنین کاری نیستند.

تعاریف دیگری نیز هستند که روش ظریف تری در پیش گرفته اند و ظرفیت دولت را توانایی دولت برای تصمیم گیری در مورد سیاست گذاری می نامند، برای مثال، مان (۱۹۸۴) بیان می دارد:

"قدرت زیرساختی برای نفوذ در جامعه مدنی و اجرای تصمیمات منطقی از نظر سیاسی در سراسر قلمرو ظرفیت سیاسی نامیده می شود" (مان، ۱۹۸۴: ۱۸۹). این یک تعریف مفهومی ظریف است. به همین ترتیب، فوکویاما (۲۰۰۴) ظرفیت را به عنوان "توانایی دولت ها برای برنامه ریزی و اجرای سیاست ها و اجرای قوانین به صورت پاک و شفاف" تعریف می کند (Fukuyama: ۱۸۹). نمونه ای از تحقیقات تجربی در این زمینه از مفهوم ظرفیت شامل مطالعه گدس ([۱۹۹۴] ۱۹۹۶) درباره سیاستمداران و سیاست در آمریکای لاتین است.

باید توجه داشت که فوکویاما یکی از صلاحیت های هنجاری که بیان می کند این است که اقدامات باید "پاک و شفاف" (راش، ۱۳۷۷: ۲) انجام شود. این رویکرد هنجاری رویکردی است که در ادبیات پزشکی رایج است. با این وجود اندیشمندان این حوزه استدلال می کنند که ظرفیت یک مفهوم هنجاری نیست و نباید باشد. یعنی اینکه آیا یک کشور از ظرفیت خود برای تصویب تصمیمات برگزیده سیاست برای اهداف "خوب" یا "بد" استفاده می کند؟ که واقعیت تجربی از چیز دیگری می گوید.

نمونه های تاریخی روسیه شوروی و آلمان نازی در طول سال های جنگ های جهانی نمونه های بارز دولت هایی است که دارای ظرفیت قابل توجهی (در هر یک از تصورات فوق) هستند که از طرق غیراخلاقی استفاده شده اند. ما در اینجا اضافه می کنیم که ظرفیت سیاسی مطالعه تصمیم گیری نخبگان سیاسی منطقه یا محدوده مورد مطالعه است (امیر احمدی، ۱۳۷۷: ۲۵).

گذر استدلال می کند، "اگر کسی بخواهد یک دولت، جریان یا جناح سیاسی را توضیح دهد برای مثال ترجیحات مربوط به استراتژی های توسعه است، اما باید بدانیم که چه کسی قدرت دارد و چه چیزی می خواهند و اعتقاد دارند" (Geddes, ۱۹۹۶: ۶) با وجود این بینش، تصمیم گیری نخبه در جهان در حال توسعه هنوز هم مورد مطالعه مورد غفلت قرار گرفته است.

سرانجام، ظرفیت اغلب در یک رابطه دوگانه درک می شود: ثروت: (تولید ناخالص داخلی) یعنی توانایی دولت در استخراج ثروت (مالیات). ظرفیت دولت به عنوان تابعی از ثروت (و استخراج ثروت) از نظر تئوری و تاریخی برای کشورهای غربی رسمی شد. تأثیر این ایده، حتی اگر محدود به مداخله دولت باشد، با افراط کاری های دولتی در آن بدون شک به دشواری می انجامد. مطالعات تجربی با استفاده از مالیات به عنوان اندازه گیری ظرفیت بی شمار هستند (یک نمونه شامل شن و ویلیامسون، ۱۹۹۷). با این وجود، ارتباط بین قدرت دولت (و دولت سازی) با ثروت و استخراج ثروت بدون مشکل نیست (Perrson & Besley, ۲۰۰۹).

بدون شک ثروت یک کشور (تولید ناخالص داخلی) و دسترسی به آن ثروت توسط دولت (مالیات) مؤلفه های اصلی توانایی یک دولت برای توسعه از راه هایی است که در زمینه دولت سازی مهم هستند. گفته می شود، تولید ناخالص داخلی و مالیات به عنوان "بهترین اقدامات" نشان دهنده ظرفیت دیده می شوند. اما این مسئله به سه دلیل مشکل ساز است.

اول، تمرکز روی ثروت یک کشور مفهوم ظرفیت را محدود می کند. این امر به تأکید معانی کلاسیک غربی منجر می شود.

دوم، علیرغم استدلال های ارائه شده توسط لوی^۳ (۱۹۸۸)، تغییرات در سطح مالیات صرفاً با مفهوم "ظرفیت" توضیح داده نمی شود. سرانجام، باید این ایده را توسعه دهیم که ثروت به خودی خود توضیحی کافی ندارد؛ تغییرات موجود در سطح درآمدهای مشابه باید درک شود.

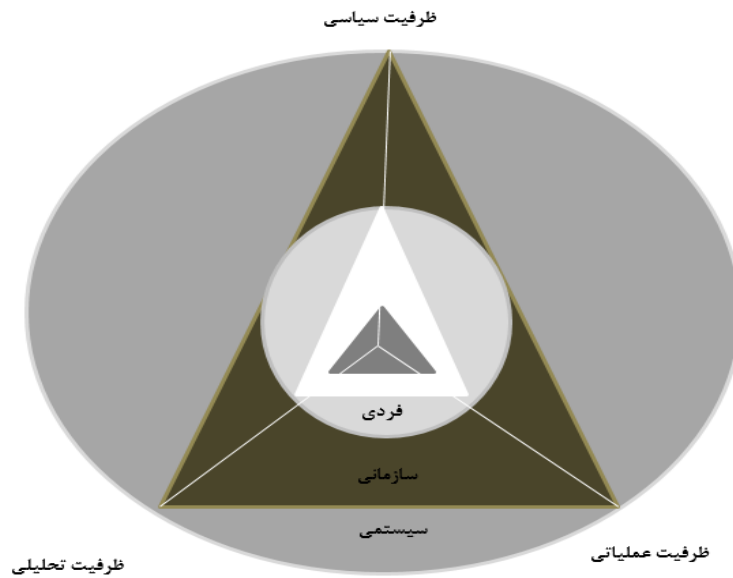
- ظرفیت سیاست: چارچوب مفهومی تحقیق

ظرفیت در اینجا راهبرد (خط و مشی) تعریف شده است، مشابه تعاریف اندیشمندانی چون (Pfeffer, Legge, Gleason و O'Neill)، که ظرفیت سیاسی را به عنوان مجموعه مهارت ها و منابع - یا شایستگی ها و قابلیت های

^۳ Levi

لازم برای انجام امور مربوط به سیاست می دانند. بر این اساس "موور"^۴ پس از تجزیه و تحلیل، مهارتها یا مهارتهای اصلی که می توانند ظرفیت سیاسی را تشکیل دهند، یا می توانند تشکیل دهنده ظرفیت سیاسی باشند را به سه دسته تقسیم کرد:

سه دسته تحلیلی، عملیاتی و سیاسی.



. هر یک از این سه دسته شامل منابع یا توانایی ها در سه سطح مختلف است - فردی، سازمانی و سیستمی که ۹(نه) نوع اصلی ظرفیت مربوط به سیاست را ایجاد می کند. این مدل یا چارچوبی اساسی است که در این تحقیق به کار گرفته می شود.

این تعریف که شامل سه مجموعه مهارت و شایستگی و سه سطح منابع و قابلیت ها است، به اندازه کافی گسترده است تا بتواند کلیه جنبه های ظرفیت سیاست ذکر شده توسط اندیشمندان ذکر شده در بالا را شامل شود، و اجازه می دهد تا شباهت ها و تفاوت های آنها به صورت واضح و شفاف نشان داده شود. این چارچوب به نوبه خود امکان عملیاتی کردن مفهوم و تفسیر ظرفیت سیاست را بهتر و دقیقتر از قبل امکان پذیر می سازد.

^۴ Moor

جدول ۱-۲- ظرفیت سیاسی: مهارت ها و منابع

مهارت‌ها و قابلیت‌ها	تحلیلی	عملیاتی	سیاستی
فردی	ظرفیت تحلیلی فردی	ظرفیت عملیاتی فردی	ظرفیت سیاسی فردی
سازمانی	ظرفیت تحلیلی سازمانی	ظرفیت عملیاتی سازمانی	ظرفیت سیاسی سازمانی
سیستمی	ظرفیت تحلیلی سیستمی	ظرفیت عملیاتی سیستمی	ظرفیت سیاسی سیستمی

Source:(X. Wu a, M. Ramesh a , M. Howlett, ۲۰۱۵)

جدول ۱-۲- چارچوب کلی ظرفیت سیاسی را نشان داده است. در حین استفاده از به ادبیات ذکر شده در بالا، منطبق تو در تو این مدل که در شکل ۱-۲- ذکر شده است، همچنین حاوی چندین تلاش مهم از فعالیت‌های گذشته انجام شده برای تعریف ظرفیت سیاسی است. اول از همه، این فقط به یک کارکرد، مرحله یا وظیفه خاص در یک فرایند سیاست محدود نمی‌شود، بلکه کلیه فرایندهای سیاست از جمله تنظیم دستور کار، تدوین، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی را شامل می‌شود. این امر نشان می‌دهد که ماهیت چالش‌های پیش روی دولت در انجام این کارکردهای سیاسی کاملاً متفاوت است و ظرفیت کافی در انجام یک کار تضمین‌کننده عملکرد مؤثر سایر عملکردها نیست. در عین حال، این امکان را فراهم می‌آورد که اغلب مهارت‌ها و منابعی وجود داشته باشد که می‌توانند در محیط‌های کار، مشترک باشند. دومین تفاوت مهم این است که مفهوم درک ظرفیت فراتر از دولت است، به رسمیت شناختن اینکه طیف گسترده‌ای از سازمان‌ها، مانند احزاب سیاسی، سازمان‌های غیر دولتی، مشاغل خصوصی، و سازمان‌های بین‌المللی، و همچنین نهادهای دولتی چندگانه، در فرایندهای سیاسی درگیر هستند و بنابراین ظرفیت‌های آنها بر ظرفیت حقیقی دولت تأثیر می‌گذارد. بعبارت بهتر مهارت‌ها و منابع دولت‌ها در سازمان‌های غیردولتی سیاسی محور نیز دارای همانندهایی هستند و اگر قرار باشد یکی از این بازیگران وجود داشته باشند در نقش‌های سیاسی خود

قابل بررسی خواهند بود. بنابراین، در حالی که ظرفیت سیاسی یک دولت نقش اصلی را در تعیین نتایج سیاست ایفا می‌کند. این مدل تشخیص می‌دهد که ظرفیت سایر ذینفعان در سیاست گذاری جنبه مهمی از ظرفیت سیاسی را دارد که باید در معرض رفتاری همانند دولت قرار بگیرند.

سوم، طبقه بندی اجازه می‌دهد تا الگوی تو در تو را از ظرفیت هایی که منابع سطح سیستم بر منابع سازمانی و برعکس آن تأثیر می‌گذارد، فراهم آورد، دقیقاً همانطور که منابع سطح سازمانی و فردی با همان شیوه تعامل دارند.

در سطح سیستم، قابلیت هایی مانند سطح حمایت و اعتماد یک نهاد دولتی از مدیر سیاسی خود و جامعه بطور کلی و همچنین ماهیت سیستم های اقتصادی و امنیتی که در آن سیاست گذاران فعالیت می‌کنند، مؤلفه های اصلی ظرفیت سیاسی هستند. عواملی مانند اعتماد و پرسنل موجود و منابع مالی، تعیین کننده های مهم توانایی های سازمانی و بنابراین توانایی مدیران عمومی و تحلیلگران در انجام کارهای سیاسی خود هستند. حمایت سیاسی از بالا و پایین از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است زیرا برای دستیابی مستمر به منابع و حمایت از مؤسسات مجاز حوزه های انتخابیه باید شهروندان نهادها و مدیران را بعنوان موضوعات سیاسی قانونی بدانند و این منابع نیز باید در وهله اول در دسترس باشند. (Painter & Pierre, ۲۰۰۵).

در حالی که تعاریف موجود از ظرفیت سیاسی تمایل به تمرکز بر ظرفیت در سطح کلان مانند کل دولت یا کشور دارد، ظرفیت سیاستگذاری در چنین سطحی وجود ندارد زیرا توانایی ها و مهارتهایی که توسط کنشگران و مؤسسات فردی نمایش داده می‌شود، نقش تعیین کننده در انجام کارکردهای کلیدی در فرایندهای سیاسی را برعهده دارند. در سطح فردی، متخصصان سیاستگذاری - از جمله سیاست گذاران، مدیران عمومی و تحلیلگران سیاست - نقش کلیدی برعهده دارند. این نقش در تعیین چگونگی انجام وظایف و کارکردهای مختلف در فرایند سیاست خود را نشان می‌دهد و ظرفیت سیاسی آنها با دانش آنها در مورد رویه های سیاسی، مهارت در تجزیه و تحلیل سیاست و ارزیابی، تخصص مدیریتی و داوری سیاسی تعیین می‌شود. با این وجود، سطح بالایی از ظرفیت سیاست های فردی ممکن است اثربخشی سیاست را تضمین نکند زیرا منابع و ظرفیت های مختلف دیگری در سطح سازمانی و همچنین در سطح سیستم در صورت نیاز است که برای انجام این کارها مؤثر هستند.

در سطح سازمانی، در دسترس بودن و اثربخشی زیرساختهای اطلاعاتی، سیستمهای مدیریت منابع انسانی و مالی و پشتیبانی سیاسی، می تواند تواناییهای فردی را تقویت یا از بین ببرد. به عنوان مثال، سازمانهایی که بطور غیرقانونی مسئولیت تصمیم گیری فردی را منعکس می کنند یا روحیه را در بین متخصصان سیاست تضعیف می کنند، می توانند توانایی یک نهاد را برای به دست آوردن عملکردهای خود تضعیف کنند (Gleeson et al., ۲۰۱۱; Wanna, ۲۰۰۶).

چهارم، چارچوب مفهومی ظرفیت سیاسی را به عنوان نتیجه ترکیبی از مهارت ها و منابع در هر سطح تعریف می کند. ظرفیت های سطح تحلیلی کمک می کند تا اقدامات سیاسی از نظر فنی صحیح باشد به این معنا که در صورت انجام آنها می توانند در دستیابی به اهداف سیاست کمک کنند. ظرفیت سطح عملیاتی امکان تنظیم منابع با اقدامات سیاسی را فراهم می آورد تا بتوان آنها را در عمل پیاده کرد و ظرفیت سطح سیاسی به کسب کردن و پشتیبانی سیاسی از اقدامات سیاسی کمک می کند (Rotberg, ۲۰۱۴; Tiernan, ۲۰۰۶).

اگرچه این ظرفیت های تحلیلی، عملیاتی و سیاسی در سطح مشترک هستند، اما با ملاحظات مختلفی اداره می شوند و سهم آنها در فرایند سیاست قابل تفکیک و غیرقابل کتمان است. اما ممکن است همه آنها برای انجام اقدامات خاص لازم نباشند. در عوض ممکن است برخی از آنها نسبت به سایرین مهم تر باشند. چنین طبقه بندی، "ظرفیت های مهم" قابل توجهی ارائه می دهد که مزایای استفاده از این مفاهیم در اعمال سیاسی، به عنوان پیشرفت در هر یک از سه ظرفیت سیاسی است. تحت تأثیر فرآیندها و ملاحظات مختلف، این ظرفیت ها با غفلت از بین می روند یا تأثیر آنها به طور نادرست ارزیابی می شود.

این دیدگاه چند بعدی در مورد سیاست و ظرفیت حاکمیت به ما این امکان را می دهد که بهتر درک کنیم چرا شکست ها در سیاست گسترده و مداوم است و موفقیت های سیاسی نیاز به ظرفیت های بالایی در ابعاد مختلف - تحلیلی، عملیاتی و سیاسی دارد - اما نه همیشه در یک اندازه یا همه به یکباره.

ظرفیت تحلیلی

مایکل هاوالت در این باره با استناد به ظرفیت تحلیلی - تحلیلی فردی، اظهار داشت که همه دولتها تعداد قابل توجهی از مقامات با معیار ظرفیت تحلیلی که به عنوان توانایی دستیابی و استفاده از آنها تعریف شده اند، نیاز دارند. از جمله

دانش فنی و علمی و تکنیک های تحلیلی، اگر بتوانند سیاست هایی را طراحی و اجرا کنند.

روشی کارآمد و مقرون به صرفه این امر به ویژه در زمینه تأکید روزافزون بر سیاست گذاری مبتنی بر شواهد حائز اهمیت است که مستلزم آن است که مقامات درگیر در کار سیاست قادر به جذب و پردازش باشند. اطلاعات در همه جنبه های تدوین سیاست، تصمیم گیری، اجرا و ارزیابی بسیاری از مطالعات استفاده شده از دانش در دولت خاطر نشان می کند که دولت ها حتی در صورت موجود بودن شواهد از آن استفاده نمی کنند، زیرا آنها مهارت استفاده از آن را ندارند. این بحث نشان می دهد که دولتها، به طور کلی، توزیع نابرابر دارند، ظرفیت ها، قابلیت های فنی و شیوه های استفاده در مکانهای مختلف سازمانی و موضوعی که این می تواند برای سیاست گذاری مشکل ساز باشد.

دولت ها و سازمان هایشان نیز باید ظرفیت سازمانی و تحلیلی کافی داشته باشند، که توسط والر^۵ تعریف شده است. پاتین و مارلن برانس در مقاله خود به عنوان در دسترس بودن افراد با مهارت های تحلیلی، ظرفیت تحلیلی را وجود ماشین آلات و فرآیندهای جمع آوری و تجزیه و تحلیل داده ها و تعهد سازمانی به سیاست مبتنی بر شواهد، اگر موثر باشند می دانند از نظر آنها، یک سیستم اطلاعاتی کارآمد برای جمع آوری و انتشار اطلاعات در داخل و در نهادهای بخش عمومی به ویژه در زمینه تاکید امروزه بر پایه شواهد، از اهمیت ویژه ای برخوردار است. بعبارتی سیاست گذاری که نه تنها به توانایی تجزیه و تحلیل داده ها بلکه در دسترس بودن آن به موقع و منظم نیاز دارد (Davies, Nutley, & Smith, ۲۰۰۰) پاتین و برانس^۶ ظرفیت ارزیابی عمومی مردم را مطالعه می کردند. مقاله آنها راجع به نهادها در بلژیک با هدف درک ظرفیت سازمانی-تحلیلی، بسیار برجسته است. آنان تواناییهایی که دولتها برای ایجاد و ارتقاء ارزیابی خود و در نهایت ظرفیت سازمانی تحلیلی به آنها نیاز دارند را ظرفیت سیاسی می نامند.

"آنجل هسو"^۷ ظرفیت تحلیلی و سیستمی را به عنوان وضعیت کلی امکانات علمی، آماری و آموزشی در جامعه که به سیاست گذاران و کارگذاران اجازه می دهد تا با دسترسی به اطلاعات باکیفیت، عملکردهای تحلیلی و مدیریتی

^۵. Valerie

^۶. Pattyn and Brans

^۷. Angel Hsu

خود را انجام دهند تعریف می کند. او می داند که وضعیت آموزش و پرورش به طور کلی و به ویژه آموزش و آموزش سیاست های عمومی، همراه با جمع آوری دقیق و انتشار گسترده داده ها در امور عمومی، تأثیر جدی بر ظرفیت دولتها در انجام وظایف خود دارد. او استدلال می کند که این ظرفیت تحلیلی متنوع سیاست را می توان از طریق شکاف های مشاهده شده در زمینه های سیاست مانند نظارت بر داده های زیست محیطی و گزارش دهی در بین کشورها ارزیابی کرد. او بعداً نیز اظهار داشت که نیازهای تحلیلی متنوع بخاطر سیاست های متنوع جهانی است. وی معتقد بود در صورت ارتقاء ظرفیت سیاسی، در زمینه سیستم دانش زیست محیطی نیاز به مشارکت مؤسسات و بازیگران جدید دارد.

-ظرفیت عملیاتی

"آن تیران"^۸ در سطح فردی و عملیاتی استدلال می کند که توانایی مدیران فردی در انجام وظایف کلیدی مدیریتی یک عامل تعیین کننده مهم در ظرفیت کلی سیاست دولت است. اما وی به تناقضات بین تأکید بر رهبری در بحث اصلاحات در بخش دولتی و ارتقاء اصلاحات مدیریتی با تأکید بر کارآیی و مهارت های فنی اشاره می کند. او با تمرکز بر کارمندان ارشد دولتی در انگلستان، مشکلات مربوط به ارتقاء خدمات عمومی را بدون مشخص کردن ترتیب های گسترده تر برای آن اشاره می کند. ترتیب های چون مسئولیت پذیری که می تواند به جای تقویت ظرفیت کلی مدنظر "تیران" در این سطح، تضعیف کنند باشد.

با تمرکز بر ظرفیت عملیاتی، پیترز^۹ در مقاله ای اظهار می دارد که عملکرد مدیران و کارگزاران و کارگران در حوزه سیاست به چه میزان به سازمان داخلی نهادهای دولتی و محیط سیاسی - نهادی که در آن کار می کنند بستگی دارد. او معتقد است که روابط سازمان ها با نهادها و فعالان قانونگذار و اجرایی و آموزش و آرزوهای کارمندان دولت، تعیین کننده های ویژه ای از ظرفیت و اثربخشی آنها است.

سپس آلیسون هیوز^{۱۰} و همکارانش ظرفیت را در سطح سیستمی - عملیاتی بررسی می کنند. آنها کارگران سیاست های بهداشتی و مدیران ارشد بهداشتی

^۸. Anne Tiernan

^۹. B. Guy Peters

^{۱۰}. Alison Hughes

در استرالیا را مورد بررسی قرار دادند، این مطالعه نشان داد که این ظرفیت (سیستمی - عملیاتی) در هماهنگی تلاش های دولتی و غیردولتی برای رفع مشکلات جمعی به وجود می آید.

هیوز و همکارانش ویژگی پراکنده و افزایش یافته توسعه سلامت را برجسته کرده و بر محیط سیاسی گسترده تری که در آن چنین توسعه تدریجی در این بخش صورت می گیرد، متمرکز شده اند. به طور خاص، آنها نقش های رهبری، چشم انداز مشترک، حوزه انتخابیه، تحقیق در مورد سیاست (و خدمات درمانی) و یک گفتگوی سیاسی فراگیر را برجسته می کنند که در توسعه ظرفیت سیاست در این سطح نقش دارند. (Haider, Mcloughlin, & Scott, ۲۰۱۱).

-ظرفیت سیاستی

لسلی پال و ایان کلارک در کارشان درباره ظرفیت فردی - سیاسی مهارت اصلی را که مورد نیاز بازیگران سیاست است را

دانش و تجربه سیاسی یا "سیاست ذهنی" می دانند (Wu et al., ۲۰۱۰).

مقاله پال و کلارک^{۱۱} بیانگر یک گره گشایی برای سیاست نه تنها در درون بلکه در ارتباط با محیط وسیع تری است که بازیگران سیاست های فردی نیز قادر به ایفای نقش مؤثر در فرایند سیاست باشند. آنها معتقدند که شناسایی سایر بازیگران اصلی و درک علایق و ایدئولوژیهای اساسی آنها و همچنین روابط میان آنها برای درک معاملات سیاسی لازم جهت توافق میان بازیگران و منافع، از صفات اساسی مدیران عمومی موفق است.

کلر دانلوپ^{۱۲} با نوشتن ظرفیت سازمانی و سیاسی، یک چالش اساسی را در توسعه روابط حاکمیت و مردم مورد واکاوی قرار می دهد. برای موفقیت، دولت ها باید یک مسئله را تعریف کنند و عموم مردم را به محور آن معطوف کنند و در حل آن مشارکت فعال داشته باشند (Salmon & Raile, ۲۰۰۸). Post). او استدلال می کند، ارتباطات دو طرفه می تواند به شهروندان اجازه دهد فعالیت های دولت را زیر نظر بگیرند، در مورد موضوعاتی که برایشان اهمیت دارد با دولتمردان وارد گفتگو شوند و بر نتایج سیاسی تأثیر بگذارند.

(Haider, Mcloughlin, & Scott, ۲۰۱۱)

^{۱۱}. Pal and Clark

^{۱۲} Claire Dunlop

سرانجام، و^{۱۳}، رامش^{۱۴} و هاوالت استدلال می کنند که ظرفیت سیستمی - سیاسی گسترده تر و جامع تر از این نه قسم است که در جدول آورده شده و توانایی شکل گیری کلیه ظرفیت های دیگر را دارد. به گفته آنها، در شرایطی که محیطی برای همه فعالیت های دولت ایجاد می شود، این "ظرفیت سطح رهبری"^{۱۵} است که از طریق آن می توان تمام جنبه های دیگر ظرفیت سیاسی شکل بگیرد. این ظرفیت سیستمی - سیاسی باعث ایجاد سطح اعتماد در حوزه های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و امنیتی می شود که اندیشمندان از آن بعنوان "الماس" یاد می کنند. سطح اعتماد مد نظر چارچوبی مفید برای تفکر در مورد جنبه های مختلف ظرفیت مشروعیت دولت فراهم می کند، همچنین نواقص احتمالی در ظرفیت سیاسی که ممکن است یک دولت با آن روبرو شود و برای دستیابی به اعتماد عمومی باید بر روی آن تمرکز کند، می تواند شناسایی و بر طرف شود (X. Wu a, M. Ramesh a, M. Howlett, ۲۰۱۵: ۳).

ظرفیت سیاسی-سازمانی، بزرگترین چالش بسط ارتباط بین «حکومت» و «حوزه عمومی» است. برای موفقیت در این سطح به شدت نیاز است تا ارتباط بین قلمرو این دو تشخیص داده شود. اینکه شهروندان بتوانند فعالیت های جریان های سیاسی را مانیتور کنند و با حوزه سیاست گفت و گو داشته باشند به گونه ای که در نهایت بر خروجی های سیاست اثر داشته باشند (اکبری نوری ۱۳۹۷: ۳). بنابراین احزاب و جریان های سیاسی برای تغییر سیاست باید فرصت به وجود آمدن «ایده های سیاسی» را در جامعه فراهم آورند، احزاب باید «ایده های سیاسی» را شکل دهند نه «ایده های سیاسی». یعنی نه فقط برای «رأی به یک شخص» بلکه برای یک جامعه ایده داشته باشند.

در این مرحله فرآیند بعدی عادت دادن مردم به یک طرح یا یک پیشنهاد سیاسی است. برای پیشبرد بعضی از ایده های سیاسی ما باید وارد فرآیند مواجهه با مردم شویم. این ایده های سیاسی یک شبه از بالا به پائین نازل نمی شود و نمی توان بدون مواجهه با مردم آنها را تعیین کرد. این ایده ها را از اروپا و امریکا نمی توان گرفت بلکه این ایده ها از طریق مردم تعیین می شود. (فاضلی: ۱۳۹۷: ۳)

-ظرفیت سیاسی: تئوری یا عمل

^{۱۳} Woo,

^{۱۴} Ramesh

^{۱۵}. steering'

از آنجا که انتظار از دولتها مرتفع کردن مشکلات فزاینده و پیچیده ای است که سر راه ملت هایشان قرار دارد، ظرفیت سیاست آنها و جریان های وابسته و نزدیک به آنها به عنوان یک نگرانی بزرگ مطرح شده است. پیچیدگی فزاینده بسیاری از مشکلات سیاست معاصر همراه با افزایش انتظارات مردم، چالش های بی سابقه ای را برای ظرفیت دولت ها در تهیه و اجرای سیاست های مؤثر نشان می دهد. به عنوان مثال، بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸، بر عدم توانایی کشورهای صنعتی در اداره امور تأکید کرد. لازم به ذکر است که بحران ظرفیت دولت در کشورهای توسعه نیافته پایدار است.

این نگرانی ها، هم در بین کنشگران و هم در بین دانشمندان در مورد ماهیت سیاست، علایق جدیدی را با نام ظرفیت (تعریف و ترکیب آن در دوره معاصر) را برانگیخته است (Fukuyama, ۲۰۱۳; OECD, ۲۰۰۶).

اکثر محققان ظرفیت سیاست را از منظر دولت تعریف می کنند که "توانایی دولتها در انتخاب های هوشمندانه" را تحت تأثیر قرار می دهد (Painter & Pierre, ۲۰۰۵). بعبارت بهتر ظرفیت سیاسی، ارزیابی محیطی و تعیین مسیرهای استراتژیک و ارزیابی پیامدهای گزینه های سیاست و استفاده صحیح از دانش در سیاست گذاری است. در حالی که این یک بحث کلی است که استدلال در مورد داشتن ظرفیت مناسب سیاست پیش شرط لازم برای موفقیت در سیاست است، در مورد جنبه های مفهومی و تعریف مفصل موضوع در جهت درک بهتر و تشخیص و بهبود عمل، اختلاف نظرهای زیادی وجود دارد. بعنوان مثال، برخی از محققان در مورد تعریف ظرفیت، اصرار دارند که فقط در دسترس بودن یا کیفیت مهارتهای خاص مانند مشاوره سیاستگذاری ها برای حمایت از تصمیم گیری ها است. به عنوان مثال، پیتتر و پیرز؛ ظرفیت سیاسی را اینگونه تعریف می کند: "توانایی فراهم کردن هوشمند منابع لازم برای انتخاب جمعی، به ویژه به وسیله تعیین مسیرهای استراتژیک، برای اختصاص منابع کمیاب به مردم" (Ibid).

دیگرانی مانند دیویس^{۱۶} که خواستار تعریف گسترده تری هستند، استدلال می کنند ظرفیت سیاسی باید شامل توانایی دولتها در اجرای مؤثر انتخابهای عملی و همچنین تصمیم گیری در مورد آنها باشد.

^{۱۶} Davis

با این وجود هنوز هم خیلی از اندیشمندان توجه خود را به سطح متا حکومت معطوف کرده اند. به عنوان مثال پارسونز^{۱۷} ظرفیت سیاسی را به عنوان "کار بافندگی" دولتهای مدرن تعریف کرد - توانایی پیوستن به تعدد سازمانها و منافع برای شکل دادن به یک ساختار سیاسی منسجم. هولبرگ و روتشتین و روتبرگ^{۱۸} به همین ترتیب فراتر از تدوین، ظرفیت سیاست تأکید بر پیش شرط های سیستمی و ساختاری خوب است. حاکمیت خوب، مانند صداقت، حاکمیت قانون، انتصابات شایستگی، اعتماد اجتماعی و مشروعیت، به عنوان مؤلفه های اصلی ظرفیت سیاستگذاری است. (Holmberg and Rothstein, ۲۰۱۴).

از منظر مدیریت عمومی، مور^{۱۹} یک "مثلث استراتژیک" را ارائه داده است که شامل ارزش عمومی، مشروعیت و پشتیبانی و ظرفیت سازمانی است که برای عملکرد مؤثر سازمانها و نهادهای بخش دولتی بسیار مهم است. اما در مورد اینکه آیا مفاهیم ظرفیت سیاست فقط باید محدود به ظرفیت تنها خدمات دولتی یا خدمات عمومی باشند، یا توافق هایی برای گسترش بخش های غیر دولتی و خصوصی نیز باید باشد، توافق کمی وجود دارد.

به عنوان مثال، فلیجی^{۲۰} استدلال می کند که مفهوم ظرفیت سیاستگذاری باید شامل ماهیت و کیفیت منابع موجود برای بررسی، تدوین و اجرای سیاست ها، و رویه ها و فرایندهایی باشد که توسط این منابع هم در سطح خدمات عمومی و فراتر از آن در بخش غیردولتی و به طور کلی جامعه بسیج و مورد استفاده قرار می گیرد.

با این اوصاف آیا و تا چه اندازه چنین "ظرفیت مدیریتی" با "ظرفیت سیاست" می تواند متفاوت باشد؟ همچنان یک سوال اساسی در این زمینه است (Howlett & Ramesh, ۲۰۱۵).

بنابراین، در حالی که ادبیات علمی تعداد زیادی تعاریف متفاوت از ظرفیت سیاست را ارائه می دهد که ابعاد مختلف موضوع را برجسته می کند، تاکنون هیچ تلاشی سیستماتیک برای تهیه یک تعریف عملی از ظرفیت سیاست ارائه نشده است که شامل همه این عناصر و روابط متقابل آنها می باشد. بیشتر تعاریف موجود درباره ظرفیت سیاست روی آنچه که می توان با آن انجام داد،

^{۱۷} Parsons

^{۱۸} Holmberg and Rothstein and Rotberg

^{۱۹} Moore

^{۲۰} Fellegi

مانند "تصمیم گیری هوشمند جمعی" و "برای وزن دادن و ارزیابی گزینه های مختلف"، متمرکز شده اند، اما مشخص نیست که فقط سیاست را تعیین می کنند. ظرفیت، اما چگونگی ترکیب منابع و مهارت های موجود و بالقوه برای تقویت و استقرار سیاست می باشد. این عدم وجود یک تعریف علمی باعث شده است که علی رغم توجه به آن در پژوهش های مختلف، از مفهوم عملی آن استفاده شود نه فها و محتوای خاص و پذیرفته شده علمی.

مطالعه ظرفیت شناسی سیاسی با وجود این محدودیت ها در ایران نیز مورد غفلت قرار گرفته است. هرچند مطالعات مختصری در این باب به صورت کلی به انجام رسیده که آنهم محدود به مطالعه ی کلی از ظرفیت سیاسی و چرایی آن بوده است و در قامت یک روش تحلیل مقایسه ای جریان های مختلف دخیل در سیاست گذاری هلی علمی و عملی ظهور نیافته است. با این وجود پژوهش حاضر در پی پر کردن این شکاف و معرفی چارچوبی برای تحلیل ظرفیت سیاست های جریان های مختلف در ایران است.

مشکلات ادبیات موجود در مورد ظرفیت سیاسی

اولین مشکل ادبیات موجود در مورد ظرفیت سیاسی این است که تمایل دارد توسعه ایالت ها در یک منطقه خاص (اروپای غربی) را در طی یک دوره خاص (از قرن شانزدهم تا به امروز) به عنوان یک معیار صریح یا ضمنی از وضعیت عالی عنوان می کند. پیشنهاد مستند شده در این مورد از سوی فرانسیس فوکویاما است که بیان می کند چگونه باید درک کرد که "به دانمارک برسیم" نمونه بارز این تمایل است. نقطه ضعف این رویکرد این است که ما را ترغیب می کند تا به طور تلگرافی فکر کنیم ("چگونه به دانمارک برسیم؟"). اما برخی اعتقاد دارند که راه پیش رو برای تحقیق در مورد ظرفیت های سیاسی موضوعی متفاوت است - آنها با استدلال از نظر مفهومی و نظری در مورد ظرفیت سیاسی و آنچه مورد نیاز است شروع می کنند.

مشکل دوم ادبیات موجود این است که معمولاً در رابطه با چگونگی دستیابی جریان های سیاسی در قالب دولت به نتایج اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خاص با انجام کارکردهای خاص نگران کننده است. اقتصاددانان معمولاً علاقه مندند سهم ظرفیت سیاسی در رشد اقتصادی پایدار را مدنظر قرار دهند. محققان جنگ و جنگ داخلی معمولاً به صلح و درگیری علاقه دارند. محققان سیاست محیط زیست (معمولاً به آلودگی و مدیریت منابع طبیعی) روی کارکردهای مختلف ظرفیت سیاسی متمرکز شده اند، مانند توانایی جمع آوری درآمد

(ظرفیت "مالی") یا کنترل قلمرو (ظرفیت "اجباری")، نه بر ظرفیت سیاسی به طور کلی.

نقطه ضعف اصلی این رویکرد این است که هنگامی که مطالعات فردی فقط بر آن ابعاد ظرفیت سیاسی تأکید می‌کند که به نتیجه خاص مورد علاقه منجر می‌شود، توسعه تئوری‌های عمومی‌تر از ظرفیت سیاسی مهار می‌شود. سرانجام، همانطور که در ادامه خواهد آمد، اهمیت یکی از مهمترین تحولات سیاسی در دوست سال گذشته درک نشده باقی خواهد ماند: یعنی گسترش دامنه ظرفیت‌های سیاسی از اوایل قرن نوزدهم که با مراجعه به محدود مطالعاتی می‌توان پی برد که اندیشمندان سعی در ایجاد یک نظریه رسمی از ظرفیت سیاسی داشته‌اند (Pille's Pilars of Proshity, ۲۰۱۱). بسلی و پرسسون چندین ایده مهم را معرفی می‌کنند، به ویژه ایده اصلی که باید بفهمیم چه موقع و چرا جریان‌های سیاسی اینگونه ظرفیت‌ها مد نظر قرار می‌دهند. اما نظریه آنها براساس نتیجه و کارکردهای خاص است. نویسندگان فوق روی دو شکل از ظرفیت سیاسی، "مالی" و "قانونی" تمرکز می‌کنند، آنها علاقه مند هستند ظرفیت سیاسی را برای "افزایش مالیات" و "حمایت از بازارها" نشان دهند، یعنی آنچه در نهایت می‌خواهند درک شود. بنابراین، در مورد بسلی و پرسسون، ظرفیت سیاسی "قابلیت‌هایی است که به جریان‌های سیاسی اجازه می‌دهد تا اقدامی انجام دهند." اما بسیاری از اقداماتی که آنها برای ارتقاء رشد اقتصادی انجام می‌دهند، مربوط به "افزایش مالیات" (ظرفیت مالی) و نه در مورد "ارائه مقررات و خدمات حقوقی" (ظرفیت قانونی). جریان‌های سیاسی دلایل زیادی دارند که اقدام آنان موثر بوده است - ترویج رشد دلیل مهمی است، اما تنها این نیست. مشکل سوم ادبیات موجود این است که مفهوم ظرفیت سیاسی اغلب از سایر مفاهیم مرتبط با آن متمایز است. در بدترین موارد، اصطلاح ظرفیت سیاسی برای هر گونه نتایج و ویژگی‌هایی که جریان‌های سیاسی با پیش‌بینی نتایج مطلوب انجام می‌دهند، جنبه توصیفی به خود می‌گیرد. هرچند استعداد جریان‌های سیاسی باید محدودیتهای رویه‌ای در مورد نحوه اعمال قدرت آنها را هم بیان کند در عوض، در وهله اول فقط میزان و توانایی اعمال قدرت را نشان می‌دهد.

در پاسخ به این کاستی‌ها در ادبیات، ما می‌خواهیم به نظریه ظرفیت سیاسی کمک کنیم تا از این فرض که جریان‌های سیاسی در یک منطقه خاص - یا در یک دوره خاص - با یک هدف خاص شروع می‌کنند، نشانگر نقطه قوت آنها نیست. ما همچنین می‌خواهیم از محدود کردن این تئوری برای توضیح

چگونگی عملکرد جریان های سیاسی برای دستیابی به اهداف خاص خودداری کنیم.

نتیجه گیری

اگرچه ظرفیت سیاسی یکی از اساسی ترین مفاهیم در علوم سیاسی است ، اما اختلاف نظر قابل توجهی در مورد تعریف آن وجود دارد و تلاش های سیستماتیک و آکادمیک بسیار معدودی برای عملیاتی کردن و شاخصه ها و مولفه های آن صورت گرفته است. در این مقاله یک چارچوب مفهومی برای تجزیه و تحلیل و سنجش ظرفیت سیاست ارائه شده است که در آن ظرفیت سیاستگذاری به شایستگی ها و قابلیت های مهم برای سیاست گذاری ارجاع می شود. شایستگی ها به سه نوع مهارت کلی ضروری برای موفقیت در سیاست - تحلیلی ، عملیاتی و سیاسی - طبقه بندی می شوند ، در حالی که قابلیت های سیاستگذاری در سطح منابع فردی ، سازمانی و سیستم ارزیابی می شوند. عدم موفقیت خط مشی اغلب از توجه عدم تعادل به این مؤلفه های مختلف ظرفیت سیاسی ناشی می شود و چارچوب مفهومی ارائه شده در مقاله یک ابزار تشخیصی برای شناسایی چنین شکاف های ظرفیتی ارائه می دهد. این بینش های اساسی در مورد استراتژی هایی که قادر به غلبه بر چنین شکاف هایی در رفتار حرفه ای ، فعالیت های سازمانی و مدیریتی و سیستم های سیاسی درگیر در سیاست گذاری هستند ، ارائه می دهد. عبارت بهتر و روشنتر، پژوهش حاضر یک چارچوب مفهومی به منظور تحلیل، تفسیر و معرفی ظرفیت سیاسی ارائه می دهد که بر مبنای آن ظرفیت سیاسی به استعدادها و قابلیت های مهم برای سیاست گذاری اشاره دارد. صلاحیتها در سه نوع کلی از مهارت های اساسی برای موفقیت سیاسی دسته بندی شده اند؛ تحلیلی، عملیاتی و سیاستی_ در حالیکه قابلیت های سیاسی در سطوح منابع فردی، سازمانی و سیستماتیک ارزیابی می شوند. غالباً عدم موفقیت سیاسی نتیجه ی عدم تعادل در توجه به این ۹ جزء متفاوت از ظرفیت سیاسی است و چارچوب مفهومی ارائه شده در این پژوهش ابزار تشخیص شکاف های ظرفیت را فراهم می کند و بینشی انتقادی نسبت به استراتژی توانائی غلبه بر چنین شکافهایی در رفتار حرفه ای، سازمانی و فعالیتهای مدیریتی و کسانی که درگیر سیاست گذاری در

سیستم سیاسی هستند، فراهم می‌کند. بر این اساس ظرفیت سیاسی این جریان‌ها با استفاده از یک الگوی "۹" پایه‌ای بررسی خواهد شد. این الگو یک ماتریس سه‌درسه‌میسازد که از صلاحیتهای تحلیلی، عملیاتی و سیاستی و قابلیت‌های فردی، سازمانی و سیستمی تشکیل شده است. البته در کنار این ۹ پایه، به ارتباط این سطوح از ظرفیت سیاسی نیز توجه می‌شود.

همچنین برای معرفی علمی و پژوهشی بودن موضوع همین کفایت دارد که در بحث تحقیقات علمی به کارکرد اجتماعی علم اشاره می‌شود. سه کارکرد اجتماعی برای علم متصورند و به پیروی از آن می‌توان ادعا کرد که پژوهش پیشنهادی متضمن هر سه کارکرد اجتماعی علمی است. تحقیقات علمی که دارای کارکردی بنیادین است، یعنی دانش موجود جامعه در زمینه‌ی خاصی را ارتقاء می‌بخشد و شناخت جامعه را از آن موضوع خاص بالا می‌برد و یا آنکه به تصحیح شناخت نادرستی منجر می‌شود. بدیهی است مطالعه ظرفیت‌شناسی جریان‌های سیاسی؛ تئوری یا عمل می‌تواند چنین کارکردی داشته باشد. کارکرد دوم علم و پژوهش علمی، کارکرد فلسفی آن است که مطالعه اخیر با بیان تعاریف و مفاهیم مختلف ظرفیت سیاسی حتماً دارای چنین کارکردی است. بطور کلی بر پایه‌ی این کارکرد است که پژوهش علمی به تصحیح نگرش جامعه در باب یک موضوع می‌پردازد، یا نگرش جدیدی را مطرح می‌کند. بالاخره سومین کارکرد علم و پژوهش علمی کارکردی-کاربردی است که از مقوله‌ی حل مسائل و گره‌گشا تلقی می‌شود. در پژوهش‌های پیشنهادی این کارکرد بیش از دو کارکرد یادشده مورد توجه قرار می‌گیرد و امید است تا بر پایه‌ی این پژوهش راه‌حل‌های مناسب برای تشریح و نهایتاً تفهیم ارزیابی و استفاده از این مفهوم (ظرفیت سیاسی) جریان‌ها و جناح‌ها و اجزای سیاسی برای مثال در ایران، ارائه گردد تا از طریق راهکارهای مناسب اجرائی به عمل درآید. بنابراین می‌توان گفت بر پایه هر سه کارکرد علم و پژوهش علمی تحقیق پیشنهادی ضروری و با اهمیت می‌باشد و مهم‌تر آنکه فوریت دارد.

منابع

- اکبری نوری، رضا. «عیار استراتژی‌ها». ایران، ۱۳ تیر ۱۳۹۷، شماره ۶۸۱۸، ص ۳.
- امیراحمدی، هوشنگ، (۱۳۷۷). گفتگو درباره ی جامعه ی مدنی در پرتو رویداد دوم خرداد، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۱۷-۱۱۸
- فاضلی، محمد. «ظرفیت سیاسی، گمشده فعالیت و جریان سیاسی در ایران». ایران، ۱۳ تیر ۱۳۹۷، شماره ۶۸۱۸، ص ۳.
- کوهن، کارل، (۱۳۷۳) دموکراسی، فریبرز، مجیدی، تهران، انتشارات خوارزمی.
- راش، مایکل، ترجمه: منوچهر صبوری، (۱۳۷۷). جامعه و سیاست، «مقدمه ای بر جامعه شناسی سیاسی»، تهران، سمت.
- مان، م. (۱۹۸۴). قدرت خودمختار دولت: منشأ آن، مکانیسم‌ها و نتایج //مجله جامعه شناسی اروپا، ۲۵ (۰۲)، ۱۸۵-۲۱۳
- میگدال، جی اس (۱۹۸۸)، مقدمه کتاب توسعه دولت، انتشارات دانشگاه کمبریج، ترجمه امین پناهیان کانی مهر..
- Besley, Timothy and Torsten Persson, [۲۰۰۹], “Repression or Civil War?”, forthcoming in the American Economic Review, Papers and Proceedings.
- Besley, Timothy and Torsten Persson, [۲۰۰۸a], “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics”, NBER working paper No. ۱۳۰۲۸, forthcoming in the American Economic Review.
- Davies, H. T. O., Nutley, S. M., & Smith, P. C. (Eds.). (۲۰۰۰). What works? Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press.
- Fukuyama, F. (۲۰۱۳). What is governance? Governance, ۳۶۸-۳۴۷. <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12035>.
- Gleeson, D. H., Legge, D. G., & O’Neill, D. (۲۰۰۹) Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience.

- Haider, H., Mcloughlin, C., & Scott, Z. (۲۰۱۱). Communication and governance. The World Bank
- Holmberg, S., & Rothstein, B. (۲۰۱۲). Good government: The relevance of political science. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar
- Howlett, M., & Lindquist, E. (۲۰۰۴). Policy analysis and governance: Analytical and policy styles in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, ۶(۳), ۲۲۵-۲۴۹.
- Painter, M., & Pierre, J. (Eds.). (۲۰۰۵). Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives. London: Palgrave Macmillan
- Post, L. A., Salmon, T., & Raile, A. (۲۰۰۸). Using public will to secure political will. In S. Odugbemi & T. Jacobson (Eds.), *Governance reform under real world conditions, communication for governance and accountability program*. Washington, DC: World Bank
- X. Wu; M. Ramesh; , M. Howlett(۲۰۱۵)Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities .ScienceDirec.