

بوروکراسی بد، سیاستمداران خوب را از میدان به در می کند

عطش ناشایسته‌ها

به قوانین بی فایده و بی کیفیت

گزارش خبری

امیررضا انجلی

کارشناس اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس

یک سؤاَل مهم در اقتصاد سیاسی این است که چگونه بی‌ثباتی سیاسی، از جمله دوره‌های کوتاه قانون‌گذاری یا بحران‌های سیاسی و اقتصادی، انگیزه سیاستمداران، به‌ویژه افراد کمتر شایسته را برای پیشنهاد قوانین متعدد و اغلب کم‌کیفیت افزایش می‌دهد تا عملکرد خود را به نمایش بگذارند. این افزایش حجم قوانین، فشار بیش از حدی بر بوروکراسی وارد می‌کند و با انباشت قوانین اجرا نشده، کارایی آن را کاهش می‌دهد، به‌گونه‌ای که یک نظام بوروکراتیک کارآمد و منظم (وبری) به سیستمی ناکارآمد و پیچیده (کافکایی) تبدیل می‌شود. این چرخه معیوب، که با شواهد تجربی بسیاری از جمله ایتالیا پس از دهه ۱۹۹۰ تأیید شده، می‌تواند به یک دولت پایدار هرچند ناکارآمد منجر شود که در آن قوانین بی‌کیفیت غالب بوده و اصلاح نظام دشوار است.

در جوامع مدرن، کارایی نظام بوروکراتیک برای ارائه خدمات عمومی و اجرای سیاست‌های دولتی از اهمیت بسیاری برخوردار است. بوروکراسی، به‌عنوان بازوی اجرایی دولت، می‌تواند به‌گونه‌ای عمل کند که نظم و کارایی را به حداکثر برساند یا به سیستمی پیچیده و ناکارآمد با انباشت قوانین تبدیل شود که خدمات را با تأخیر و سردرگمی ارائه می‌دهد. این نوشتار به بررسی این موضوع می‌پردازد که چگونه بی‌ثباتی سیاسی می‌تواند یک نظام بوروکراتیک منظم و کارآمد را به سیستمی ناکارآمد و پرهز و مرج سوق دهد. تمرکز اصلی بر مکانیزم‌هایی است که از طریق آنها سیاستمداران، بویژه در شرایط بی‌ثباتی، با تولید بیش از حد قوانین کم‌کیفیت، بوروکراسی را تحت فشار قرار می‌دهند و چرخه‌ای معیوب ایجاد می‌کنند که کارایی نظام را کاهش می‌دهد.

بوروکراسی کارآمد، که در اینجا از آن به‌عنوان «بوروکراسی وبری» یاد می‌شود، نظامی است که در آن قوانین به‌سرعت و با دقت اجرا شده و در آن شفافیت بالایی وجود دارد و خدمات عمومی به‌صورت منظم ارائه می‌شوند. در مقابل، «بوروکراسی کافکایی» به سیستمی اشاره دارد که در آن پیچیدگی، تأخیر و ناکارآمدی غالب است. این دو دولت نشان‌دهنده دو سر یک طیف هستند که کیفیت عملکرد نظام بوروکراتیک را تعریف می‌کنند. تفاوت این دو در ظرفیت بوروکراسی برای اجرای قوانین و تعداد قوانینی است که باید اجرا شوند.

وقتی تعداد قوانین اجرا نشده افزایش می‌یابد، بوروکراسی تحت فشار قرار می‌گیرد و توانایی آن برای اجرای سریع و مؤثر قوانین کاهش می‌یابد، که می‌تواند به ناکارآمدی منجر شود. سیاستمداران نقش کلیدی در تعیین کیفیت و کمیت قوانین دارند. در یک نظام سیاسی پایدار، سیاستمداران موظف‌اند گامی برای طراحی و اجرای سیاست‌های باکیفیت دارند.

نتایج یک مطالعه جامع اما تکان دهنده

تحریم‌های آمریکا سالانه جان نیم میلیون انسان را می‌گیرد

«ودرو ویلسون»، رئیس جمهوری اسبق آمریکا، تحریم‌های اقتصادی را «چیزی به مراتب هولناک‌تر از جنگ» توصیف کرده بود. برای دهه‌ها، این دیدگاه به عنوان یک استعاره قوی برای نشان دادن قدرت تحریم فشارهای اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گرفت، اما حالا یک تحقیق علمی جامع نشان می‌دهد این استعاره فراتر از یک گزاره سیاسی بوده و حقیقتی تلخ و تکان‌دهنده در آن نهفته است: تحریم‌ها واقعاً جان انسان‌ها را می‌گیرند. براساس یافته‌های این مطالعه، تحریم‌های یک‌جانبه به تنهایی مسئول مرگ سالانه بیش از نیم میلیون انسان در کشورهای تحت تحریم هستند.

این تحقیق که توسط فرانسیسکو رودریگز، سیلویو روندون و مارک ویسبروت در قالب یک مقاله علمی منتشر شده، اولین تلاش سیستماتیک برای اثبات رابطه علل بین تحریم‌ها و افزایش مرگ‌ومیر است. پیش از این، پژوهش‌های متعددی همبستگی بین این دو پدیده را نشان داده بودند، اما مشخص نبود که آیا وخامت اوضاع سلامت ناشی از تحریم‌هاست یا عوامل دیگری که همزمان با تحریم‌ها رخ

اقتصادی یا سیاسی، فشار عمومی

برای اصلاحات افزایش می‌یابد. این باعث می‌شود که حتی سیاستمداران شایسته نیز تعداد زیادی قانون پیشنهاد کنند، که ممکن است بوروکراسی را تحت فشار قرار دهد. سوم، در برخی موارد، دولت‌های موقت یا تکنوکرات

که معمولاً از افراد شایسته تشکیل شده‌اند، برای حل مشکلات فوری قوانین زیادی تصویب می‌کنند. این حجم بالای قوانین، حتی اگر باکیفیت باشند، می‌تواند بوروکراسی را بیش از حد تحت فشار قرار دهند و زمینه را

برای ناکارآمدی فراهم کنند. برای درک بهتر این فرآیند، فرض کنید که بوروکراسی مانند یک کارخانه است که باید محصولات (قوانین) را

پردازش کند. اگر تعداد محصولات ورودی بیش از ظرفیت کارخانه باشد، محصولات انبار می‌شوند، خط تولید کند می‌شود و کیفیت خروجی کاهش می‌یابد. در چنین شرایطی، سیاستمداران غیرشایسته ممکن است محصولات بی‌کیفیت بیشتری به کارخانه بفرستند، زیرا می‌دانند که احتمال بررسی دقیق آنها کم است. این انباشت محصولات باعث می‌شود که کارخانه به حالت ناکارآمد سقوط کند و این مورد می‌تواند به یک وضعیت پایدار تبدیل شود که در آن ناکارآمدی دائمی است.

این چرخه معیوب می‌تواند به یک دولت پایدار منجر شود که در آن بوروکراسی به‌طور مداوم ناکارآمد است. در این حالت، که می‌توان آن را «کافکایی» نامید، تعداد زیادی قانون اجرا نشده وجود دارد، بوروکراسی نمی‌تواند اثرات قوانین را به خوبی انجام دهد و سیاستمداران غیرشایسته به پیشنهاد قوانین بی‌کیفیت ادامه می‌دهند. این وضعیت نه تنها

کارایی نظام را کاهش می‌دهد، بلکه اعتماد عمومی به نهادهای دولتی را نیز تضعیف می‌کند. وقتی مردم نمی‌توانند اثرات قوانین را به خوبی خود را شایسته جلوه دهند و شانس انتخاب مجدد خود را افزایش دهند. یکی از جنبه‌های جالب این فرآیند، تأثیر آن بر انتخاب سیاستمداران است. در یک نظام بوروکراتیک کارآمد، سیاستمداران شایسته می‌توانند توانایی خود را از طریق اجرای موفق قوانین نشان دهند، که این باعث می‌شود افراد بااستعداد بیشتری به سیاست جذب شوند. اما وقتی بوروکراسی ناکارآمد می‌شود، غیرشایسته‌ها انگیزه بیشتری برای پیشنهاد قوانین دارند، زیرا می‌دانند که احتمال اجرای این قوانین و آشکار شدن کیفیت پایین آنها در مدت زمان کوتاه کافی برای مرگ است. همچنین این باعث می‌شود که افراد شایسته کمتر به سیاست



بوروکراسی کارآمد، که در اینجا از «بوروکراسی وبری» یاد می‌شود، نظامی است که در آن قوانین به‌سرعت و با دقت اجرا شده و در آن شفافیت بالایی وجود دارد و خدمات

به‌صورت منظم ارائه می‌شوند. در مقابل، «بوروکراسی کافکایی» به سیستمی اشاره دارد که در آن پیچیدگی، تأخیر و ناکارآمدی غالب است. این دو دولت نشان‌دهنده دو سر یک طیف هستند که کیفیت عملکرد نظام بوروکراتیک را تعریف می‌کنند.

وارد شوند و در عوض، سیاستمداران

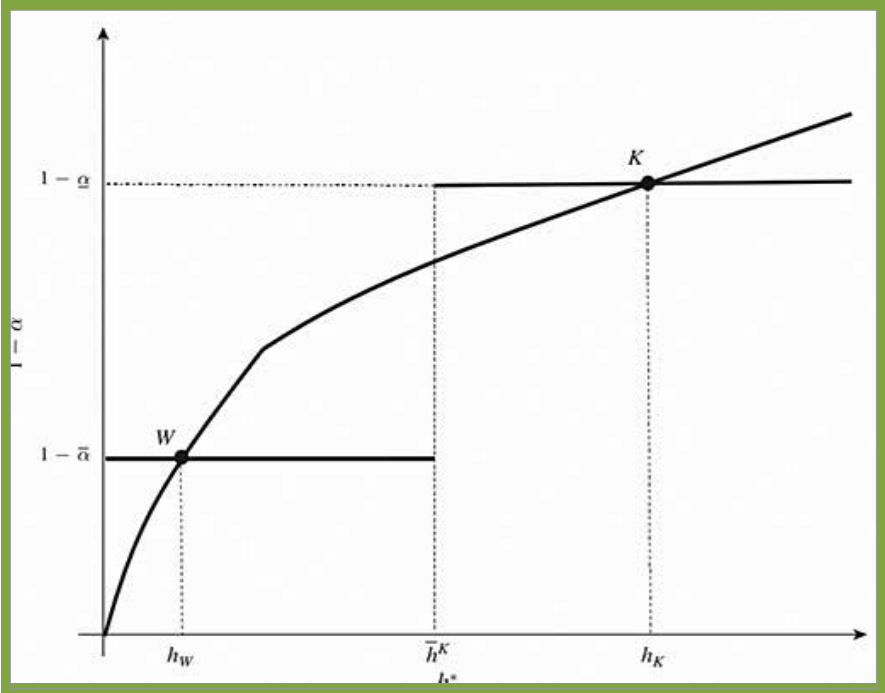
غیرشایسته که به دنبال منافع کوتاه‌مدت هستند، میدان را در دست بگیرند. این پدیده را می‌توان به‌عنوان «قانون گرشام بوروکراسی» توصیف کرد؛ یعنی بوروکراسی بد، سیاستمداران خوب را بیرون می‌راند. برای بررسی این موضوع در یک زمینه واقعی، می‌توان به تجربه برخی کشورها مانند ایتالیا در دهه ۹۰، این قوانین در شرایطی که یک کشور از ثبات سیاسی طولانی‌مدت به دوره‌ای از تغییرات مکرر دولت‌ها و انتخابات زود هنگام وارد می‌شود، مشاهده می‌شود که تعداد قوانین تصویب‌شده به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد (تجربه ایتالیا در دهه ۹۰). این قوانین اغلب پیچیده‌تر و کم‌کیفیت‌تر هستند، زیرا نشان‌دادن فعالیت خود، به‌سرعت

قوانین جدید پیشنهاد می‌کنند بدون اینکه زمان کافی برای طراحی دقیق آنها صرف کنند. این افزایش ناگهانی قوانین می‌تواند بوروکراسی را تحت فشار قرار دهد و باعث کاهش کارایی آن شود. برای مثال، در یک کشور با سابقه ثبات سیاسی، پایان یک دوره طولانی ثبات ممکن است به افزایش تعداد قوانین و کاهش کیفیت آنها منجر شود، که به تدریج بوروکراسی را به سمت ناکارآمدی سوق می‌دهد. شواهد تجربی نشان می‌دهد که در چنین دوره‌هایی، کیفیت قوانین کاهش می‌یابد. معیارهایی مانند طول جملات، پیچیدگی عبارات و ارجاعات مکرر به قوانین دیگر می‌توانند نشان‌دهنده کاهش کیفیت باشند. این قوانین پیچیده نه‌تنها اجرای آنها را برای بوروکراسی دشوار می‌کنند، بلکه درک آنها را برای شهروندان نیز سخت‌تر می‌کنند. در نتیجه، اعتماد عمومی به نظام بوروکراتیک کاهش می‌یابد و مشکلات بوروکراتیک در گفتمان عمومی پررنگ‌تری می‌شوند.

این افزایش توجه عمومی به ناکارآمدی بوروکراسی نشان‌دهنده تأثیر عمیق بی‌ثباتی سیاسی بر عملکرد نظام است. همچنین این باعث می‌شود که افراد شایسته کمتر به سیاست

یکی از نتایج مهم این فرآیند، تأثیر

شکل ۱. تعادل دولت پایدار و انگذار از دولت وبری به دولت کافکایی (محور افقی انباشت قوانین اجرا نشده و محور عمودی ناکارایی بوروکراسی)



آن بر رفتار سیاستمداران در سطح فردی است زیرا همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد، سیاستمدارانی که در دوره‌های کوتاه‌تر فعالیت می‌کنند، انگیزه بیشتری برای پیشنهاد قوانین دارند، زیرا می‌خواهند در زمان محدود خود به رأی‌دهندگان نشان دهند که سیاستمداران خوب را بیرون می‌راند. این رفتار بویژه در میان سیاستمداران غیرشایسته رایج است، زیرا آنها می‌دانند که زمان کمی برای اثبات خود به رأی‌دهندگان دارند و مورد مشخص اجتناب ناپذیر خواهد بود.

یک انگیزه برای جلب توجه: سیاستمداران، بویژه آن‌هایی که شایستگی کمتری دارند، سعی می‌کنند با پیشنهاد و تصویب قوانین جدید، به نظر فعال و شایسته بایند. این سیاستمداران غیرشایسته ممکن است حتی شانس بیشتری برای انتخاب مجدد داشته باشند، زیرا رأی‌دهندگان نمی‌توانند به‌راحتی کیفیت کار آنها را ارزیابی کنند. این پدیده را می‌توان با یک مدل ساده توضیح داد. فرض کنید که سیاستمداران در هر دوره قانونگذاری می‌توانند یک قانون پیشنهاد کنند. اگر بوروکراسی کارآمد باشد، قوانین به‌سرعت اجرا می‌شوند و کیفیت آنها مشخص می‌شود. در این حالت، سیاستمداران غیرشایسته با خیال راحت قوانین بی‌فایده یا پیچیده پیشنهاد می‌کنند، چون می‌دانند احتمال بر ملا شدن آنها کم است.

به‌طور خلاصه بی‌ثباتی سیاسی، مانند دوره‌های کوتاه قانون‌گذاری با بحران‌ها، باعث می‌شود سیاستمداران، بویژه غیرشایسته‌ها، قوانین زیاد و اغلب بی‌کیفیت پیشنهاد کنند تا خود را فعال نشان دهند. این حجم بالای قوانین، بوروکراسی را تحت فشار قرار می‌دهد و با انباشت قوانین اجرا نشده، کارایی آن را کاهش می‌دهد، به‌طوری که یک نظام بوروکراتیک منظم و کارآمد (وبری) به سیستمی ناکارآمد و پیچیده (کافکایی) تبدیل می‌شود.

From Weber to Kafka: Political Instability and the Overproduction of Laws, Gabriele Gratten and Luigi Guiso, 2021, American Economic Review

تحریم‌ها بی‌توجه بود. آیا می‌توان اخلاقاً استفاده از ابزار را توجیه کرد که با ایجاد درد و رنج مرگ، به دنبال تغییرات سیاسی است؟ آیا می‌توان به اهداف صلح و حقوق بشر دست یافت، وقتی مسیر دست‌یابی به آنها با مرگ بی‌گناهان هموار می‌شود؟ مقاله «رودریگز و همکاران» تنها یک هشدار علمی نیست، بلکه یک فریاد اخلاقی است که سیاست‌گذاران را به بازنگری در ابزارهای خود فرا می‌خواند. در نهایت، شاید بزرگ‌ترین درس این پژوهش آن باشد که در دنیای امروز، نباید نسبت به آثار و پیامدهای جنگ‌های به ظاهر خاموش مانند جنگ اقتصادی کم‌توجه بود.

تحریم‌های اقتصادی به ما نشان می‌دهد می‌توان بدون شلیک حتی یک گلوله، ویرانی و مرگ را به ملت‌ها تحمیل کرد. این جنگ‌های خاموش، شاید از هر جنگی هولناک‌تر باشند، چرا که در سکوت و به دور از چشم رسانه‌ها، جان صدها هزار نفر را می‌گیرند و مسئولیت آنها اغلب به دست فراموشی سپرده می‌شود. وقت آن است که جهان به این حقیقت تلخ توجه کند و جنبشی برای ممنوعیت استفاده از این سلاح کشتار جمعی آغاز شود.

خلاصه مقاله
Effects of international sanctions on age-specific mortality: a cross-national panel data analysis

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این

شده‌اند، نباید به آثار غیرانسانی

یافته‌ها باید زنگ خطر برای

سیاست‌گذاران در سراسر جهان

باشد. در حالی که تحریم‌ها به

نتیجه فشار تحریم‌ها دچار فروپاشی

می‌شوند. تأثیر تحریم‌ها بر این