

الگوی کارکردی شعام در حکمرانی امنیت ملی: اولویت نقش هدایتی و محدودیت مداخله اجرایی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۱۵

مهدی عبدالهی ضیاءالدینی*

علیرضا ریحانی**

چکیده

هدف این پژوهش تدوین الگوی کارکردی «شورای عالی امنیت ملی» در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران است. نویسندگان تلاش کرده‌اند ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های نقش‌آفرینی «شعام» را بازنمایی و اولویت‌بندی کنند. برای تدوین الگو از رویکرد ترکیبی و روش تحلیل عاملی استفاده شده است. داده‌های پژوهش با استفاده از مطالعات اسنادی-مقایسه‌ای، مصاحبه تخصصی و پرسشنامه گردآوری شده‌اند. یافته‌های پژوهش بیانگر یک الگوی کارکردی با ۴۶ شاخص است که به ترتیب اولویت ذیل هفت مؤلفه «سیاست‌گذاری»، «قاعده‌سازی»، «نظارتی»، «داوری»، «هماهنگی»، «مدیریت بحران» و در نهایت «حمایتی» قرار دارند. این هفت مؤلفه ذیل ابعاد سه‌گانه کارکردی منبعث از قانون اساسی، یعنی «تعیین سیاست»، «هماهنگی امور» و «مقابله با تهدیدات» قرار می‌گیرند.

واژگان کلیدی

ایران، حکمرانی، شورای عالی امنیت ملی، شعام، امنیت ملی.

* دکتری جامعه‌شناسی سیاسی ایران و استادیار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (نویسنده مسئول) ziyaedini@gmail.com

** دانش‌آموخته دکتری مدیریت راهبردی

مقدمه

حکمرانی بدون شک یکی از مهمترین مسائل اصلی ایران است. جدای از ماهیت نظام سیاسی اعم از رژیم سیاسی - حقوقی و شبکه ارزشی و کیفیت حاکمیت شامل بدنه نخبگانی تصمیم‌گیر کشور، چگونگی و شیوه حکمرانی در کشور نیز به معنایی پیچیده و مبهم تبدیل شده است. حکمرانی بیش از هر چیز بر دو ستون توسعه و امنیت در سطح ملی استوار است؛ در واقع حکمرانی بدون مدنظر داشتن این دو رکن اساسی، به لحاظ هستی‌شناختی موجودیت نخواهد یافت. علاوه بر آن اگر حکمرانی را سازوکاری فراتر از فرایندهای دولت به معنای دستگاه اجرایی بدانیم و به صورت شبکه‌ای بدان بنگریم، جایگاه و نقش نهادهای مختلف حاکمیتی و حکومتی در فرایند حکمرانی به یک مسئله جدی بدل خواهد شد. بدیهی است در این میان یکی از مهمترین نهادها «شورای عالی امنیت ملی» است. هدف این نوشتار شناسایی جایگاه و نقش شورای عالی امنیت ملی در شبکه حکمرانی امنیت ملی کشور است. بر این اساس سوال اصلی پژوهش چیستی نقش شعام در فرایند حکمرانی و کارکرد آن در حوزه امنیت ملی است.

به‌رغم اهمیت موضوع، پژوهش‌های دانشگاهی چه از حیث حقوقی و چه از منظر حکمرانی و جامعه‌شناختی در ارتباط با شورای عالی امنیت ملی اندک هستند. علاوه بر آن، پس از گذشت چند دهه از تأسیس و بازنگری کارکردی در این نهاد، تلاش‌های پژوهشی در زمینه سنجش عملکرد این نهاد ضروری می‌نماید که البته در این زمینه نیز با کمبود منابع مواجه هستیم. با این حال برخی از نویسندگان، با وجود دشواری‌های تحقیق در حوزه امنیت ملی، شورای عالی امنیت ملی را موضوع اصلی پژوهش قرار داده‌اند که اکثر آنها رویکردی حقوقی دارند. در آثاری از جمله دو مقاله «جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران» (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶) و «تأملی حقوقی در ساختار و صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی» (روزی‌طلب و پروین، ۱۴۰۰) سعی شده است نگاهی حقوقی به شورای عالی امنیت ملی ارائه گردد. نویسندگان این مقالات با رویکردی حقوقی به این نتیجه رسیده‌اند که مصوبات شورا همتراز یا بالاتر از قوانین عادی است و جایگاهش نیز از سایر نهادهایی با کارکرد مشابه بالاتر است. اگرچه ممکن است شأن قانون‌گذاری رسمی را نداشته باشد اما صلاحیت تصمیم‌سازی و آماده‌سازی مقدمات را داراست.

قربان‌پور و همکاران در مقاله «سازوکار ماهیت و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی با تأکید بر تصمیمات مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای» نتیجه گرفته‌اند که شأن سیاست‌گذاری شورای عالی امنیت برجسته‌تر از سایر کارکردهای این نهاد است که نه مبتنی بر تهدیدات که

براساس اهداف موضوعیت می‌یابد. در این مقاله چالش‌های احتمالی شعام با مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت مورد توجه قرار گرفته است (قربان‌پور و همکاران، ۱۴۰۰).

حسین باقری نیز در مقاله «حدود صلاحیت قانونی شورای عالی امنیت ملی در امنیت اقتصادی؛ با تأکید بر امنیت ملی» ضمن بررسی بخش مغفول‌مانده امنیت اقتصادی، به این نتیجه رسیده است که نهادهای دیگر حتی مجلس شورای اسلامی نیز نمی‌توانند مصوبات شورا را نقض کنند. در این مقاله با رویکردی گسترده به جایگاه شعام، تأکید شده است که این نهاد باید نقش هماهنگ‌کنندگی در مسائل اقتصادی و تصمیم‌گیری نهایی را دارا باشد. مواردی مانند صادرات و واردات در شرایط تحریم، سرمایه‌گذاری خارجی، طرح‌های چالش‌برانگیز در زمینه محیط زیست و غیره از این دست هستند (باقری زرین‌قبائی، ۱۴۰۰).

علاوه بر بررسی جایگاه حقوقی شعام در ایران، بررسی تطبیقی با سایر نهادهای مشابه در سطح بین‌المللی نیز در پایان‌نامه‌ای با عنوان «مطالعه تطبیقی شورای عالی امنیت ملی در ایران و نهادهای مشابه در سایر کشورها» مورد مطالعه قرار گرفته است. در این پژوهش، مقایسه شعام با شورای امنیت آمریکا در کانون توجه قرار گرفته و شباهت‌ها و تفاوت‌های شعام با نهادهای مشابه بازنمایی شده است (بالوی، ۱۳۸۵).

داوود غرایاق زندی کتابی با عنوان «درآمدی بر سیاست‌گذاری امنیت ملی» نوشته است که علاوه بر بررسی مفهومی سیاست‌گذاری امنیت ملی، تلاش کرده است توصیفی نظام‌مند از فرایند سیاست‌گذاری امنیتی در جمهوری اسلامی ایران و نهادها و بازیگران مؤثر در آن ارائه کند (غرایاق زندی، ۱۳۹۰). به تحقیق می‌توان گفت که این کتاب جامع‌ترین توصیف نظری از سازوکار سیاست‌گذاری امنیتی در ایران است که تلاش می‌کند تصویری قابل‌فهم از سپهر پیچیده امنیت ملی در ایران ارائه کند. با توجه به تمرکز نویسنده برای معرفی نهادها و بازیگران مختلف عرصه امنیت ملی در ایران، نقش شورای عالی امنیت ملی نیز در کنار سایر بازیگران به طور مختصر بررسی شده است.

مطالعه یافته‌های ارائه‌شده در آثار مذکور، اگرچه نشان‌دهنده جایگاه و تأثیرگذاری بالای شعام در فرایند قانون‌گذاری است اما هیچ‌کدام آنها الگویی مفهومی از نقش گسترده شعام در حکمرانی ارائه نمی‌کنند و تنها به توصیف حقوقی ساختار یا جایگاه مصوبات شعام پرداخته‌اند. لذا به‌رغم کمک شایسته‌ای که مطالعه آثار مذکور در شناخت از شعام ارائه می‌کنند، همچنان خلأ درک نظری از نقش و جایگاه شعام در حکمرانی امنیت ملی به قوت خود باقی مانده است. بدین ترتیب پژوهش حاضر تلاش می‌کند با اتخاذ رویکردی ترکیبی (کیفی و کمی) و با بهره‌گیری

از داده‌های اسنادی و پیمایشی از طریق مصاحبه و توزیع پرسش‌نامه نزد خبرگان و متخصصان، یک مدل مفهومی شامل ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های نقش شعام در حکمرانی را ارائه کند. بر این اساس نوشتار حاضر پس از مقدمه، ابتدا به تعریف و تشریح مفاهیم کلیدی پژوهش شامل حکمرانی، امنیت ملی و شورای عالی امنیت ملی می‌پردازد. بخش دوم نوشتار، چارچوب مفهومی پژوهش را بازنمایی می‌کند. بخش سوم روش‌شناسی پژوهش را تشریح می‌کند. بخش چهارم یافته‌های کمی پژوهش درباره مدل مفهومی به‌دست‌آمده را بیان خواهد کرد و بخش پنجم نیز به نتیجه‌گیری نوشتار اختصاص دارد.

الف) مفهوم‌پردازی متقابل حکمرانی و امنیت

بی‌تردید گام اول در شکل‌دادن به یک جامعه معرفتی در علوم انسانی و اجتماعی، اجماع‌سازی نسبی بر سر مفاهیم سیال، درهم‌تنیده و گاهی مقاوم در برابر تعریف است. حکمرانی و امنیت، اگرچه به دلیل بازتاب فراوان در ادبیات مطالعات امنیتی و علوم سیاسی، امروزه دیگر به مفاهیمی عادی و روزمره در گفتمان دانشگاهی تبدیل شده‌اند، اما همچنان مایه مناظرات نظری و تفاوت‌های سیاسی هستند. در این نوشتار حکمرانی و سایر مفاهیم نزدیک آن مانند کشورداری و مملکت‌داری کم‌وبیش به یک معنا به کار می‌روند.

به لحاظ ریشه‌شناسی حکمرانی برآمده از واژه‌گان پرمایه «حِکْمَت»، «حُکْم» و «حُکْم» است. حکمت دو لایه معنایی به هم پیوسته دارد. از سویی به معنای علم مطابق با واقع (معتبر) است که محرک عمل مفید باشد. از سوی دیگر به معنای شناختی است که دارنده آن را از انجام کنش غیرعقلانی و غیراخلاقی بازمی‌دارد^۱. واژه «حُکْم» در عربی به معنای داوری کردن، بازداشتن از رفتار غلط و هدایت به رفتار مناسب بر مبنای شناخت درست است. «حُکْم» نیز از همان ریشه است و به معنای امر یا فرمان بازدارنده یا هدایت‌کننده مبتنی بر شناخت درست به کار می‌رود. بدین ترتیب می‌توان گفت که واژه «حاکم» به معنای فردی است که مفروض است بر اساس شناخت درست و مطابق با واقعیت، دستوراتی را برای اصلاح امور صادر کند (دستوراتی که دیگران را از رفتار غلط بازمی‌دارد یا به رفتار درست هدایت می‌کند). واژه «حکیم» نیز مشتق از «حُکْم»، به معنای بازداشتن و منع با هدف اصلاح امور، صفتی است که به فرد حاکم بر خوردار از شناخت

^۱ . تارنماهای ویکی شیعیه (<https://fa.wikishia.net>) و ویکی فقه (<https://fa.wikifqh.ir>) شرح بسیار خوبی از مفهوم

حکمت ارائه کرده‌اند که مبنای مفهوم‌پردازی این مقاله قرار گرفته است.

درست که خودش عامل به کنش برآمده از آن شناخت بوده و همزمان محرک دیگران برای انجام رفتار ناشی از آن شناخت باشد، اطلاق می‌شود. بدین ترتیب، واژه «حکمرانی» به معنای سازوکار نظام‌مند تولید حکمت، داوری براساس آن و صدور دستوراتی برای بازداشتن و اصلاح امور است. طبق این ریشه‌شناسی، «حکمرانی» کارکردی است که در سطح تحلیل فردی از حاکم یا حکمران و در سطح تحلیل ساختاری از «حکومت» به عنوان سازوکار نهادی، انتظار می‌رود. مفهوم «حاکم» در نگاه افلاطون نیز با این ریشه‌شناسی معنایی تطبیق دارد. افلاطون به دنبال اصلاح جامعه است و هیچ کس جز «دانا» و به عبارت دیگر فردی «حکیم» نمی‌تواند جامعه را اصلاح کند. البته از دیدگاه او دانابودن به تنهایی برای اصلاح جامعه کافی نیست و فرد دانا باید «توانا» نیز بوده و قدرت بازداشتن دیگران از رفتارهای ناشایست و هدایت آنان به رفتارهای درست را داشته باشد. از نظر افلاطون «حکیم» تنها زمانی که «حاکم» باشد قادر به اصلاح جامعه خواهد بود. به عبارت دیگر برای اینکه انسان بتواند با شایستگی زندگی کند و زندگی شایسته امکان‌پذیر گردد، چاره‌ای جز این نیست که حاکم حکیم باشد (ر.ک: کویره، ۱۳۸۹: ۱۹-۲۱). تقسیم‌بندی افلاطون از مدینه فاضله و غیرفاضله نیز بیانگر بنیادین‌بودن جایگاه حکمت در فرمانروایی و تلقی او از حکومت به مثابه نهادی برای امکان‌پذیر کردن حکمرانی به معنای فوق است. از نظر افلاطون، مدینه فاضله، مدینه‌ای است که عقل بر دولت آن حاکم است و دولت از راه عقلانی می‌کوشد تا نیکی را در همه زمینه‌ها محقق کند. مدینه‌های غیرفاضله، مدینه‌هایی هستند که در آنها به جای «دانایی»، اداره امور بر چیزهای دیگری مانند لذت‌جویی، جاه‌طلبی یا کبر استوار می‌گردد (کویره، ۱۳۸۹: ۸۵-۸۶).

در کنار ریشه‌شناسی مذکور از حکمرانی، درک نسبت آن با فلسفه وجودی دولت نیز، لایه نظری دیگری است که به مفهوم‌پردازی آن کمک می‌کند. طبق یک درک بیناذهنی در میان روایت‌های نظری مختلف، غایت دولت تأمین امنیت «مردم»، «نظام سیاسی» و «سرزمین»^۱ است. از نظر وینسنت، واژه دولت^۲ در انگلیسی از ریشه لاتین Status به معنی وضع مستقر و پابرجا اقتباس شده است. مجموعه معانی مندرج در این مفهوم به وضعیت و موقعیت، هم به ثبات و تداوم و هم به لوازم استقرار و ثبات وضعیت دلالت دارد (وینسنت، ۱۳۷۱: ۳۶-۳۷). بدین ترتیب

^۱ در مطالعات امنیتی، این سه را موضوعات ارجاعی امنیت می‌دانند که در پاسخ به سوال «امنیت چه کسی یا چه چیزی؟» مطرح می‌شوند. در مطالعات امنیتی یک سوال اساسی دیگر وجود دارد که «امنیت توسط چه کسی؟» است. پاسخ به این سوال مشخص‌کننده «مرجع امنیت» است. در اکثر نظریه‌ها «دولت» یا «نظام سیاسی» مسئول تأمین امنیت به شمار می‌آیند.

^۲ State

دولت به مثابه امری مستمر مفهوم‌پردازی می‌شود که هدف از آن ایجاد وضعیتی پابرجا و اثبات در جامعه است. در واقع دولت، کنش‌گری است که انتظار می‌رود با رفتارهای خود عوامل ثبات‌بخش را در یک جامعه به وجود آورد. در اکثر نظریه‌های مرتبط با دولت، مفروض آن است که بدون وجود دولت، امکان ایجاد یا تداوم نظم و ثبات وجود ندارد. برای نمونه هابز وضعیت بشر را در حالتی که حکومت وجود ندارد، بی‌ثبات و ناامن بازنمایی می‌کند (مکللند، ۱۳۹۳: ۴۲۸). از نظر او، در شرایط نبود حکومت، انسان‌ها به طور تقریبی و طبیعی با یکدیگر برابر خواهند بود و هیچ فردی به طور طبیعی آن قدر قوی نیست که بتواند مانع از آن شود که دیگری با حيله او را از میان بر ندارد. این شرایط منجر به ایجاد ترس همه از یکدیگر شده و هر فرد بقای خود را از ناحیه دیگر افراد در مخاطره تصور می‌کند. هابز با این روایت، تأمین بقا را در گرو تشکیل دولت بازنمایی کرده است. در واقع، دولت فارغ از ماهیت و چگونگی تأسیس آن، پدیده‌ای است که افراد از آن انتظار فراهم‌آوردن شرایط زیست امن و تداوم بقای خود را دارند. این روایت، طی قرن بیستم تبدیل به یکی از پرنفوذترین جریان‌های فکری در باب فلسفه وجودی و غایت دولت شد؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت امنیت هدف بنیادین یا یکی از کارویژه‌های تمام دولت‌ها است (محمودنژاد، ۱۳۸۱: ۹۷-۹۸؛ اخوان کاظمی، ۱۳۸۶: ۱۷؛ بشیریه، ۱۳۸۰: ۲۶). از نظر علامه طباطبایی نیز دولت یک ضرورت برای جلوگیری از هرج و مرج و ممانعت از تجاوز و تعدی افراد به حقوق یکدیگر است (میرخلیلی، ۱۳۹۹).

پرسش اساسی این است که اگر امنیت غایت دولت باشد، سازوکار ایجاد آن چگونه است؟ پاسخ به این پرسش، به رویکردهای متفاوتی انجامیده است. اولین رویکرد برای تأمین امنیت، تقویت قدرت نظامی است. این رویکرد، بر آن است که با داشتن قدرت نظامی، دولت می‌تواند بقای خود، سرزمین و ملت‌اش را در برابر تهاجم نظامی دیگر دولت‌ها یا بازیگران قدرتمند تأمین نماید. رویکرد دوم، تأمین امنیت از طریق تقویت قدرت امنیتی-انتظامی است. این رویکرد به دنبال تأمین بقای نظام سیاسی در برابر مخالفان داخلی یا گروه‌های تروریستی و همچنین جلوگیری از تجزیه سرزمین از سوی گروه‌های تجزیه‌طلب است. سومین رویکرد، امنیت ناشی از آزادی، رفاه و عدالت است. هدف این رویکرد تأمین بقای مردم، نظام سیاسی و سرزمین با فراهم‌آوردن بسترهای رضایت عمومی است. این رویکرد از یک سو، بقای نظام سیاسی را ناشی از کسب رضایت مردم از طریق رعایت آزادی‌های عمومی، تأمین معیشت و کاستن از رویه‌های تبعیض‌آمیز و نابرابر می‌داند و از سوی دیگر، بقای سرزمین و مردم را مستلزم ایجاد بسترهای

رشد فکری و فرهنگی، رهاکردن شهروندان از بند نیازهای اولیه مادی و تعالی ابعاد انسانی افراد و جامعه می‌پندارد.

با این حال، منحصرکردن «سازوکار تأمین امنیت» به هر یک از این رویکردها، نگرشی تقلیل‌گرایانه محسوب می‌شود. تمرکز بر هر یک از این رویکردها، ممکن است به شکل مقطعی در «تأمین بقای موضوعات ارجاعی امنیت» کارایی داشته باشد اما تجربه بشری نشان داده است که تقلیل‌گرایی در بلندمدت به امنیت پایا منجر نخواهد شد. برای نمونه شوروی به‌رغم آنکه از نظر قدرت نظامی، یکی از دو ابرقدرت قرن بیستم بود اما در آستانه دهه ۹۰ میلادی فروپاشید و قدرت نظامی به تنهایی قادر به «تأمین پایدار بقای آن» نشد. فروپاشی رژیم پهلوی نیز نمونه دیگری از فرجام تقلیل‌گرایی در تأمین امنیت ملی است. رژیم پهلوی با وجود آنکه با استفاده از «ساواک» توانسته بود تمامی گروه‌های برانداز مسلح علیه خود را کنترل کند، اما به دلیل عدم مشروعیت عمومی که ناشی از احساس نارضایتی و نابرابری در ایران دهه ۵۰ شمسی بود، فروپاشید. سرنوشت رژیم صدام حسین نیز بیانگر ناکارآمدی تقلیل‌گرایی در «تأمین بقا» است. صدام اگر چه به لحاظ امنیتی توانسته بود مخالفان خود را با روش‌های ضداطلاعاتی سرکوب کند و هیچ تهدید نظامی قریب‌الوقوعی نیز پس از پذیرش قطعنامه ۵۹۸ از سوی ایران، برایش متصور نبود اما خطا در تصمیم‌گیری برای حمله به کویت و تداوم آن طی یک دهه پس از آن، منجر به مداخله نظامی یک قدرت بزرگ و فروپاشی رژیم شد. «بحران اوکراین» در قرن بیست‌ویکم و ضعف این کشور در مقاومت در برابر تهاجم نظامی روسیه نیز نشان می‌دهد که غفلت از تقویت ابعاد نظامی و امنیتی قدرت ملی، می‌تواند به بی‌ثباتی سیاسی و تجزیه سرزمین (الحاق کریمه به روسیه در سال ۲۰۱۴، جدایی دونتسک و لوهانسک در سال ۲۰۲۲) و درگیری در جنگ تمام‌عیاری منجر شود که استقلال، تمامیت ارضی و توسعه کشور را به محاق می‌برد.

اگر مثال‌های فوق را بیانگر پیامدهای رویکرد تقلیل‌گرا در تأمین امنیت ملی بدانیم، باید پرسش از سازوکار تأمین امنیت را این‌گونه تعدیل کنیم که «چه رویکردی به تأمین پایدار امنیت» می‌انجامد؟ در پاسخ به این پرسش، باید گفت که امنیت به مثابه غایت یا هدف اساسی دولت، محصول کشورداری است (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۷: ۷؛ ۱۳۹۹: ۸). در این رویکرد، غایت دولت از طریق کارویژه هستی‌شناختی آن یعنی «کشورداری» محقق می‌شود. در این رویکرد، امنیت وضعیت یا شرایطی است که در آن نظام سیاسی، مردم و جغرافیای ملی (به عنوان موضوعات ارجاعی امنیت)، به‌رغم تمام مخاطرات ناشی از تهدیدات و آسیب‌پذیری‌ها، امکان تداوم حیات مادی و معنایی دارند و نمی‌توان آن را به کارکرد یک بخش خاص از دولت تقلیل داد، بلکه

کشورداری کارآمد در همه ابعاد سیاسی، نظامی، فرهنگی- اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، سازنده‌ی آن است. این رویکرد، کارآمدی کشورداری را با چهار ویژگی یکپارچه، متوازن، متناسب و خردگرایانه توصیف می‌کند. منظور از یکپارچگی در کشورداری، جامع‌بودن سیاست‌گذاری و توجه هم‌زمان به همه ابعاد و سطوح تحلیل در تدوین و اجرای سیاست است. توازن نیز به معنای آن است که سرمایه‌گذاری و توسعه باید در تمامی ابعاد کشورداری مورد توجه قرار بگیرد و نوعی موازنه در سطح پیشرفت در میان ابعاد مختلف (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و دفاعی) وجود داشته باشد. به بیان دیگر نتیجه کشورداری نباید توسعه کاریکاتوری و نامتوازن باشد. متناسب‌بودن نیز به معنای توجه به مقتضیات زمانی، مکانی و فرهنگی در اداره کشور است؛ به عبارت دیگر کشورداری باید با وضعیت و بستر مکانی و زمانی خود متناسب و سازگار باشد. مراد از خردگرایانه‌بودن، اتکای تصمیم‌ها بر شناخت عینی و واقعیت‌های محیط پیرامون و تلاش مستمر برای تحقق آرمان‌ها و اهداف با توجه به مقتضیات، محدودیت‌ها و امکانات است (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۹: ۸؛ سالارکیا، ۱۴۰۱: ۴). در این رویکرد، امنیت شریطی است که در آن امکان بقا یا تداوم معنایی و مادی موضوعات ارجاعی امنیت توسط دولت ایجاد می‌شود. پر واضح است که در این جا امنیت به عنوان یک زیرساخت عمومی توصیف می‌شود که دولت از یک سو برای کسب رضایت حکومت‌شوندگان و ممکن کردن اعمال حاکمیت بر قلمرو سرزمینی باید آن را ارائه کند و از سوی دیگر خلق آن برای تسهیل حکمرانی در سایر ابعاد و زمینه‌سازی برای کنش‌گری متعالی اجزای جامعه الزامی است. بدین ترتیب کشورداری شامل ظرفیت‌سازی و نهادسازی حاکمان برای ایجاد ثبات، توسعه، رفاه و عدالت است و در صورتی که این سازوکار به درستی انجام شود، امنیت فراهم خواهد شد.

همانطور که ذکر شد، کشورداری یا حکمرانی به عنوان کارویژه هستی‌شناختی دولت به شمار می‌آید. با این حال، ادبیات لیبرالیستی تمایل دارد آن را فراتر از دولت یا حتی بدون دولت، بازنمایی کند. برای مثال، روزنا حکمرانی را مبتنی بر رویه‌هایی توصیف می‌کند که لزوماً رسمی و دولتی نیستند و ممکن است شامل شهروندان و نهادهای غیردولتی باشند (Rosenau, 1992: 5). برداشت غالب نظریه‌پردازان اجتماعی از «حکمرانی» نیز ایجاد نوعی هماهنگی اجتماعی است (Bevir, 2013: 1). با این حال، حکمرانی به کلیه فرایندهای اداره‌ی امور توسط دولت، بر اساس قوانین، نهادها، هنجارها، قدرت یا زبان اشاره دارد. طبیعتاً مسئولیت حکمرانی به معنای سازوکار تولید حکمت و حکم، در جوامع مدرن علاوه بر دولت بر عهده شهروندان و نهادهای برآمده از آنان نیز هست؛ لکن در این میان نقش نهادهای دولتی بسیار پر اهمیت‌تر است. شاید بتوان

مجموعه‌های شورایی در یک کشور را مؤثرترین رکن در حکمرانی دانست که زیرساختی برای مشارکت سایر بازیگران را حول محور دولت فراهم می‌آورند. تجربه زیسته نیز نشان می‌دهد که در نظام حکمرانی معاصر موفق‌ترین حکمرانی‌ها در موقعیت‌هایی شکل می‌گیرند که در آن علاوه بر سیاست‌گذاری و قاعده‌سازی از بالا به پایین، همراهی و درک همگانی سیاست‌ها از پایین به بالا نیز موضوعیت داشته باشد. با توجه به آنکه تأمین امنیت (با تعریف سطور پیشین) فلسفه وجودی دولت‌های مدرن به شمار می‌آید، قرن بیستم شاهد توسعه سازوکارهای نهادی برای تسهیل تأمین امنیت بوده است. یکی از دستاوردهای این توسعه نهادی شکل‌گیری ساختارهای شورایی با موضوع امنیت ملی است. این ساختارهای شورایی که عمدتاً با عنوان‌های نزدیک به «شورای امنیت ملی» نام‌گذاری شده‌اند، برای تسهیل یکپارچگی و هماهنگی بین دستگاه‌های دولتی، مراکز نظامی و نهادهای دیگر مؤثر در سیاست داخلی و خارجی در موضوعات مرتبط با امنیت ملی تشکیل می‌شود (1: Congressional Research Service, 2021).

در نمونه آمریکایی آن که در سال ۱۹۴۷ ایجاد شده است، کارکردهایی مانند مشاوره به رئیس‌جمهور، یکپارچه‌سازی فرایند سیاست‌گذاری، شناسایی و ارزیابی ظرفیت‌ها و تهدیدات منافع ملی به شورا واگذار شده است. مدیریت بحران نیز یکی از مهمترین کارکردهای شورای امنیت ملی است که طی آن تولید گزینه‌های سیاستی و رصد چگونگی کاربست اجرای این سیاست‌ها موضوعیت پیدا می‌کند (Wanis, 1998: 301).

در انگلستان شورای امنیت دو نقش دبیرخانه‌ای و مشاوره‌ای دارد. دبیرخانه در واقع ساختار پشتیبان برای ایفای نقش مشاوره‌ای به نخست‌وزیر است. بخش ساختاری شامل پنج اداره حوادث غیرمترقبه، امور خارجه، امنیت و اطلاعات، دفتر امنیت سایبری و حفاظت اطلاعات و تیم پاسخگویی اضطراری رایانه‌ای است. تعادل بخشی و ایجاد کانال‌های جدید اطلاعات برای اطمینان از کثرت منابع، ارزیابی مستقل مفروضات و گزینه‌های سیاستی، نظارت بر اثربخشی فرایند سیاست‌گذاری و شناسایی هرگونه نقص احتمالی از جمله کارکردهای مشاوره‌ای محسوب می‌شوند (Devanny & Harris, 2014: 25-29).

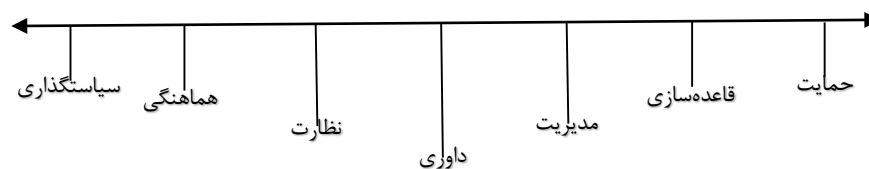
در ایران نیز شورای امنیت ملی یک نهاد عالی در سطح ملی است که کارکردهایی مشابه با نمونه‌های جهانی در کشورهای دیگر دارد. در ابتدای انقلاب اسلامی ایران، پس از تصویب قانون اساسی در کشور، دو شورای امنیتی در ساختار سیاسی ایجاد شدند. «شورای عالی دفاع» که مرکب از نهادهای نظامی مانند رییس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران، وزیر دفاع و رییس‌جمهور، نخست‌وزیر و دو نفر مشاور به تعیین رهبر بود. نهاد دیگر شورای امنیت کشور بود

که در واکنش به رویدادهای تروریستی سال‌های اول انقلاب به پیشنهاد وزیر وقت کشور مطرح شد و اساسنامه آن در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. پس از بازنگری در قانون اساسی در سال ۶۸، شورای عالی دفاع با کارکردهای بازتعریف‌شده تبدیل به «شورای عالی امنیت ملی» (شعام) شد و شورای امنیت کشور نیز به یکی از شوراهای فرعی شعام تبدیل شد. در واقع بازنگری در قانون اساسی مهمترین شورای تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار در حوزه امنیت ملی نظام را از یک نهاد با ماهیت نظامی - دفاعی به یک نهاد سیاستی تحت مدیریت کارگزاران غیرنظامی تبدیل کرد و کارکردهای آن را به حوزه‌های دیگری همچون سیاست، اقتصاد، فرهنگ و اجتماع توسعه داد. برخی برآنند که این شورا، نماد مبانی اسلامی و ملی در حوزه امنیت است. رئیس‌جمهور نماد مردمی‌بودن، ریاست ستاد مشترک و وزیر دفاع نماد وجه نظامی و دو نماینده رهبری نشان‌دهنده بعد اسلامی و مکتبی آن است (عمیدزنجانی، ۱۳۷۲: ۴۷۹).

ب) چارچوب مفهومی پژوهش

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل یکصد و هفتاد و ششم؛ به صورت صریح و مستقیم به وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی اشاره شده است. علاوه بر در نظر گرفتن هدف «تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی»، از لحاظ نظری به سه کارکرد اشاره شده است: ۱) تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور؛ ۲) هماهنگی امور کشور با تدابیر دفاعی - امنیتی؛ و ۳) بهره‌گیری از امکانات کشور برای مقابله با تهدیدات خارجی. این سه کارکرد بخش‌های مختلفی را از فرایند تصمیم تا اجرا پوشش می‌دهند. کارکرد تعیین سیاست‌ها خود شامل سه کارویژه سنت و قاعده‌سازی، تولید و تدوین سیاست و همچنین تصمیم‌گیری است. کارکرد هماهنگی امور کشور نیز شامل کارویژه‌هایی از جمله ایجاد یکپارچگی بین نهادی، تعیین مجری، حمایت و داوری بین بازیگران؛ و نظارت بر فرایند اجرا است. در نهایت کارکرد بهره‌گیری از امکانات در مقابله با تهدیدات خارجی نیز می‌تواند به صورت جزئی‌تر شامل کارویژه‌هایی مانند مدیریت بحران حتی اجرای برخی از تصمیم‌های خاص باشد. به طور کلی می‌توان فرایندها و کارکردهایی که نهادی نظیر شورای عالی امنیت ملی در آن دخیل است را به صورت یک مدل رفت‌وبرگشتی هفت مرحله‌ای ترسیم نمود (Shoemaker,

سیاست‌گذاری^۱؛ ۲) هماهنگی و یکپارچگی سیاستی^۲؛ ۳) نظارت سیاستی^۳؛ ۴) داوری سیاستی^۴؛ ۵) مدیریت بحران^۵؛ ۶) قاعده‌سازی سیاستی^۶؛ ۷) حمایت سیاستی^۷. طبیعتاً بین این کارکردها از لحاظ ماهوی تفاوت وجود دارد. از یک طرف نقش‌هایی مانند سیاست‌گذاری که کاملاً از بالا به پایین و کنترل‌کننده و دستوری هستند و از طرفی دیگر نقش حمایت‌کنندگی که به‌نوعی پاسخگویی محسوب می‌شود؛ همزمان در میان کارکردها مشاهده می‌شوند.



می‌توان گفت که مهمترین نهاد قاعده‌سازی در زمینه امنیت در جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی امنیت ملی است. ترجیح مصوبات شعام بر قوانین عادی شاهدی بر این مدعا است، چرا که، سیاست‌گذاری به عنوان یکی از شئون این نهاد، می‌تواند فاصله قانون اساسی و قوانین عادی که مجلس واضح آن است را پر نماید. همچنین این شورا در عمل در تفسیر «سیاست‌های کلی نظام»، «قانون اساسی» و «قوانین عادی» نیز تأثیرگذار است. اگرچه طبق قانون تفسیر قانون اساسی با شورای نگهبان و قوانین عادی با مجلس شورای اسلامی است، اما فهم و رویه شعام از وظایف خود و دیگر نهادها در حوزه امنیت ملی، در صورتی که در صحن علنی تصویب و به تأیید مقام رهبری برسد، می‌تواند یکی از منابع تفسیری شورای نگهبان یا مجلس در شرح قوانین باشد. این تأثیرگذاری به‌ویژه در تفسیر سیاست‌های کلی نظام که در متن قانون متولی مشخصی برای تفسیر آن تعیین نشده است، بیشتر است (اسلامی، ۱۳۸۴: ۲۹۳-۲۹۵). با توجه به اشتراک حقیقی و حقوقی در اعضای شعام، مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام، به نظر می‌رسد که مباحث مطرح در جلسات شعام به ویژه در حوزه امنیت ملی، به طور غیرمستقیم

¹. Policy making
². Policy coordination and integration
³. Policy Supervision
⁴. Policy Adjudication
⁵. Crisis Management
⁶. Policy Formulation
⁷. Policy Advocacy

بر رویه سایر نهادهای قاعده‌ساز در کشور نیز تأثیر می‌گذارد. لذا می‌توان گفت که شورای امنیت ملی، به طور خاص در مسائل مرتبط با امنیت ملی، ظرفیت و بستر نهادی و قانونی لازم برای قاعده‌سازی را دارد.

نکته دیگر در باب قاعده‌سازی آن است که اگر برداشت موسعی از مقوله امنیت داشته باشیم، شأن قاعده‌گذاری شورا به همه ابعاد سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در کشور قابل تسری است. بنا بر نگرش موسع که مستخرج از روح قوانین اساسی است؛ حراست از اصول اسلامی بودن نظام، جمهوری‌بودن نظام، ولایت امر و امامت امت، استقلال و آزادی در دایره شئون شورای عالی امنیت ملی است (اصلائی و فرد کاردل، ۱۳۹۱: ۳۱). از سوی دیگر حفظ تمامیت ارضی، حفظ حاکمیت ملی و نهادهای اثرگذار (نهاد ولایت فقیه، شورای نگهبان و قوای سه‌گانه)، تشکیل امت واحده جهانی، حفظ وحدت و همبستگی ملی، عدالت، تساوی حقوق، رشد اقتصادی و فنون، حفظ محیط زیست و بنیان خانواده؛ بر عهده شورای عالی امنیت ملی است (کامکار و عمیدزنجانی، ۱۳۸۶: ۲۳-۲۴).

تشکیل «ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم» یکی از مصادیق مهم توان قاعده‌سازی و تصمیم‌سازی شعام است. با توجه به تفاسیر شورای نگهبان و قوانین مجلس، شوراهای فرعی شعام با مجوز شورا، می‌توانند به تصویب قوانین بپردازند (روزی‌طلب و پروین، ۱۴۰۰: ۱۱۴). بنابراین ایجاد نهادی که تدابیر آن در حکم قانون، بالاتر از قوانین عادی است را می‌توان نوعی قاعده‌سازی دانست.

سیاست‌گذاری در حوزه امنیت ملی به معنای دقیق‌تر در چهار حوزه کلان مصداق می‌یابد: نخست، سیاست دفاعی، دوم، سیاست اطلاعاتی؛ سوم، سیاست خارجی؛ و چهارم، سیاست اقتصادی (Shoemaker, 1989: 4). سیاست‌گذاری در عرصه امنیتی و دفاعی کشور به صورت اخص و سیاست‌گذاری در تمامی زمینه‌های حکمرانی کشور به شرطی که در دایره امنیت قرار گیرد، در اختیار این شورا است. مسئله‌شناسی امنیتی به ویژه فرایند تبیین، فرایند ادراک، تعریف و انتقال مسائل پیش از سیاست‌گذاری نیز بر عهده دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی است (رضوی‌نژاد و ملک‌محمدی، ۱۳۹۷: ۲۹۲) که عمدتاً از طریق کمیسیون‌های تخصصی مختلف دبیرخانه و همکاری کارشناسی نهادهای سه قوه و کارشناسان غیردولتی انجام می‌شود. یکی از ابعاد سیاست‌گذاری تدوین اسناد بالادستی حوزه امنیت ملی است. هر چند که شعام به طور غیرمستقیم در تدوین اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران مانند «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴»، سیاست‌های کلی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام

به ویژه در حوزه دفاعی- امنیتی و اسناد مربوط به برنامه‌های توسعه پنج ساله مشارکت دارد (اسماعیلی و بالایی، ۱۳۹۴: ۱۴-۲۴)، اما یکی از شئون سیاست‌گذاری این شورا تدوین اسناد بالادستی امنیت ملی است. این اسناد می‌تواند شامل سند راهبرد امنیت ملی، سند راهبرد دفاعی یا سند راهبرد ضدتروریسم جمهوری اسلامی ایران و به‌روزرسانی نوبه‌ای آن در ادوار مختلف باشد.

شورای عالی امنیت ملی بیشتر از سیاست‌گذاری، فعالیت‌هایش معطوف به ایجاد هماهنگی است. در کشورهایی نظیر آمریکا این کارکرد بر دیگر وظایف سيطره دارد (Congressional Research Service, 2021: 6-9). هماهنگی یک فعالیت نسبتاً پسینی است که در آن مفاهیم، پیشنهادات و خط‌مشی‌ها بررسی و جمع‌بندی می‌شوند و طی آن اشتراک‌گذاری اطلاعات رخ داده و تصمیم‌نهایی در ارتباط با موضوعات در شورای عالی امنیت ملی گرفته می‌شود. مرحله بعدی هماهنگی، یکپارچه‌سازی می‌باشد که یک فعالیت پویا و پیشینی است (Shoemaker, 1989: 18-20). در ایران، هدایت فرایند امنیت ملی بر عهده نهاد رهبری است زیرا مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز در نهایت باید به تأیید ولی فقیه برسد. طبیعتاً شورای عالی امنیت ملی و مجموعه‌های داخلی آن همچون دبیرخانه، به عنوان کارگزار رهبری، کارویژه هدایت فرایند امنیت ملی را بر عهده دارند که بر اساس نص قانون اساسی، هماهنگی و یکپارچگی در بین نظرات و دیدگاه‌های نهادهای امنیتی برجسته‌ترین وجه آن است. البته فراتر از حیطه نظری، در حیطه ساختاری و عملکردی نیز تقسیم‌کار میان نهادهای مرتبط با امنیت ملی توسط شعام صورت می‌گیرد. هماهنگی و یکپارچگی بین نیروهای مسلح، سازمان‌های اطلاعاتی، بخش‌های مختلف سیاست خارجی و نهادهای اقتصادی وجوه مختلف کارکرد شورا در این زمینه است.

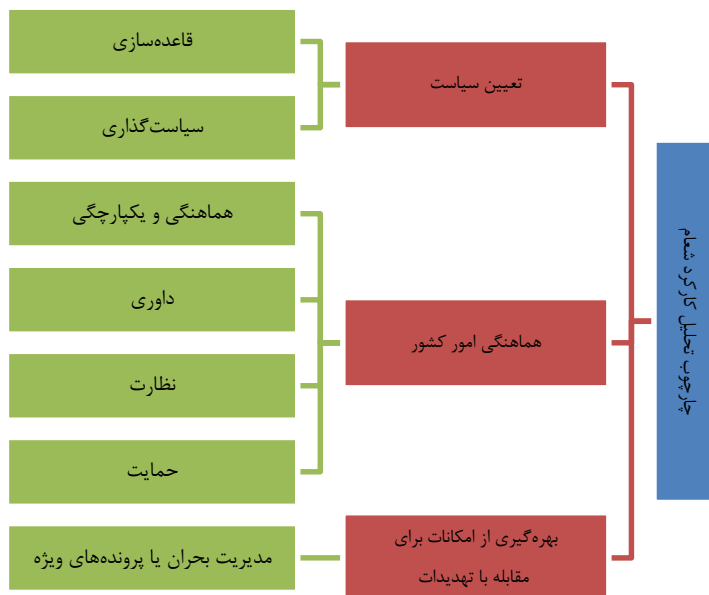
وظایف و اختیاراتی که بر عهده شورای عالی امنیت ملی است، بدون داشتن ساختار متناسب و نهادهای زیرمجموعه تخصصی برای «مدیریت» فرایندها در عمل شدنی نیست. در اینجا نقش دبیرخانه شورای عالی اهمیت می‌یابد. کارویژه اصلی دبیرخانه شورا «مدیریت فرایند تصمیم‌گیری» است. با عملکرد صحیح این دبیرخانه، باید انتظار داشت فرایند تصمیم‌گیری منظم‌تر شده و جریان اطلاعات مفید افزایش پیدا کند تا در نتیجه آن، احتمال تصمیم‌گیری معقول تقویت شود. دبیرخانه شورا در چارچوب کارویژه مذکور چهار نقش بنیادی دارد. نخست، پشتیبانی اداری از دبیر شورای عالی امنیت ملی و جلسات شورا است. نقش دوم که به نوعی مهمترین وظیفه دبیرخانه در راستای تصمیم‌گیری است، مدیریت فرایند مسئله‌شناسی در کمیسیون‌های تخصصی آن است که ورودی نظام تصمیم‌گیری شعام در صحن اصلی به شمار

می‌آید (باقری و هادیان، ۱۳۹۸: ۱۰۶). نقش سوم نیز پیگیری اجرای مصوبات و نظارت بر حسن اجرای آنها است. نقش چهارم نیز بسترسازی برای ایفای نقش هماهنگی و هم‌افزایی میان نهادهای مختلف مؤثر بر حوزه امنیت ملی توسط دبیر و هم‌چنین عملیاتی کردن برخی از تصمیم‌ها یا سیاست‌های ویژه در حوزه‌های حساس و حیاتی می‌باشد.

وجه دیگر کارکردی شورای عالی امنیت ملی، «مدیریت بحران» در دوران جنگ و البته در دوران صلح است. بدون شک سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در برخی مسائل از طریق ساختارها و رویه‌های عادی امکان‌پذیر نیست. در این موارد شورای عالی امنیت ملی با دستور رهبری، رئیس‌جمهور یا تحت فشار افکار عمومی یا نخبگان سیاسی، به صورت ویژه در موضوعات مداخله نموده و آن را مدیریت می‌نماید. به طور دقیق‌تر، ارجاع پرونده‌های بحرانی به شورای امنیت باید سه ویژگی داشته باشد: نخست، غافلگیرکنندگی برای تصمیم‌گیران؛ دوم، نیازمندی به پاسخ سریع؛ و سوم، تهدیدشدن اهداف یا دارایی‌های بسیار ارزشمند (Shoemaker, 1989: 16-25). به عنوان مثال پیشبرد پرونده هسته‌ای ایران، عملیات مقابله با تحریم، مسئله حضور ایران در منطقه از جمله کشور سوریه و عراق، مدیریت مذاکرات عادی‌سازی روابط با عربستان و مواردی از این دست از جمله موضوعاتی است که مدیریت مستقیم شورا در آن نمایان گشته است.

طبیعتاً هر گونه ایجاد هماهنگی و مدیریت فرایند، نیازمند مکانیزمی برای حل و فصل اختلافات و «داوری» است. یکی از وظایف شورای عالی امنیت ملی، حل اختلافات میان نهادهای مرتبط با امنیت ملی است. این وظیفه هم از رویه عملی شورا و ارجاع حل اختلافات میان نهادهای امنیتی کشور به شعام از سوی رئیس‌جمهور یا رهبری قابل استخراج است و هم تفسیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی بیانگر نقش «داوری» شعام است. البته شعام را باید یک سازوکار «داوری» غیرحقوقی و اداری دانست که فصل‌الخطاب بودن آن ناشی از جایگاه آن در قانون اساسی است. دو کارکرد دیگر شورا اعم از «نظارت» و «حمایت» به عنوان متمم عملکردی موضوعیت دارند. اگر بپذیریم دولت به طور کلی در اجرا ضعیف است، لاجرم اذعان خواهیم کرد هنگامی که تصمیمی گرفته شد، یک سیستم حکومتی مؤثر باید سازوکاری برای اطمینان از اجرای تصمیمات و نظارت بر اجرای آنها داشته باشد. همچنین پس از اتخاذ مواضع سیاستی، یک سازوکار حمایتی لازم است تا مخالفین و منتقدین - در بین نهادها - را توجیه نماید (Shoemaker, 1989: 21-31) و از همه مهمتر از مجریان سیاست‌ها در برابر مخالفانی که گاهی بسیار قدرتمند نیز هستند، حمایت کند.

در نهایت با ترکیب سه کارکرد اصلی شعام در قانون اساسی و مدل هفت مؤلفه‌ای شومیکر (Shoemaker, 1989: 15)، می‌توان مدل زیر را به عنوان چهارچوب مفهومی پژوهش حاضر ارائه نمود:



ج) روش پژوهش

پژوهش حاضر از نظر روشی، ترکیبی از رویکرد کیفی و کمی است. در گام‌های ابتدایی برای استخراج مدل کارکردی از مطالعات تطبیقی استفاده گردید که البته به واسطه نظر خبرگان جرح و تعدیل شد. در گام‌های نهایی جهت استخراج و همچنین برآزش الگو، از رویکرد کمی استفاده شده است.

به عنوان زیرساخت روش گردآوری، از تکنیک دلفی در دو مرحله بهره گرفته شد. روش گردآوری در این پژوهش بر مطالعات اسنادی و پیمایش از طریق مصاحبه تخصصی و پرسشنامه استوار بود. بدین صورت که برای استخراج مدل مفهومی و چارچوب تحلیلی از منابع علمی و مقایسه کشورهای مختلف به صورت تطبیقی استفاده و از مصاحبه‌های تخصصی خبرگان نیز جهت تکمیل آن بهره‌برداری شد. در نهایت پرسش‌نامه‌ای بین ۳۷ نفر از خبرگان در حوزه امنیت

ملی، به عنوان نمونه آماری توزیع گردید تا شاخص‌های کارکردی شورای عالی امنیت ملی احصا و تأیید گردد.

پرسش‌نامه براساس سه بُعد «تعیین سیاست»، «هماهنگی امور کشور» و «بهره‌گیری از امکانات برای مقابله با تهدیدات»؛ و هفت مؤلفه مذکور در مدل طراحی شد. این مؤلفه‌ها شامل «قاعده‌سازی» داری شش گویه، «سیاست‌گذاری» شامل هفت گویه، «نظارت» شامل شش گویه، «هماهنگی و یکپارچه‌سازی» شامل هفت گویه، «حمایت» شامل هفت گویه، «داوری» شامل شش گویه و در نهایت «مدیریت بحران» شامل هفت گویه بودند.

روایی و پایایی پژوهش به علت خاصیت دووجهی کیفی و کمی بودن، در چند گزاره قابل بررسی است. نخست آنکه برای محاسبه اعتبار پرسش‌نامه علاوه بر بررسی ظاهری و محتوایی آن در جلسات خبرگی با متخصصین موضوعی و کسب تأیید ایشان، از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شد که نزدیک ۰,۹ بوده و خود نشان‌دهنده اطمینان بالای ابزار سنجش است.

در گام دوم، جهت تأیید نهایی شاخص‌ها از آزمون تی تک‌جمله‌ای و همچنین به عنوان تکنیک تحلیلی اولویت‌بندی از آزمون فریدمن^۱ (نرم‌افزار اس.پی.اس.اس^۲) بهره گرفته شد. همچنین جهت برازش الگوی کارکردی شورای عالی امنیت ملی که متشکل از ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های متعدد بود؛ از تحلیل معادلات ساختاری^۳ و به صورت مشخص از تحلیل عاملی تأییدی مرحله اول (نرم‌افزار آموس^۴) و مرحله دوم (محاسباتی) استفاده شد.

باید توجه داشت جهت تأیید برازش الگوی کارکردی، بار عاملی استاندارد، واریانس متوسط استخراج‌شده و پایایی سازه سه راه آماری در تعیین روایی همگرا^۵ هستند (Hair, 2006). بنابراین با لحاظ کردن این سه رویکرد؛ روایی همگرایی الگو تأیید شد. بدین نحو که مشخص شد مقادیر تمامی بارهای عاملی بالاتر از ۰,۴ است. شاخص ریشه میانگین مربعات خطای برآورد^۶ برای الگو کمتر از ۰,۹ و شاخص برازش افزایشی^۷ کمتر از ۴ است.

1. Friedman test

2. SPSS

3. SEM

4. AMOS

5. Convergent Validity

6. RMSEA

7. CMIN

در نظر محققان برای میانگین واریانس استخراج شده^۱ عددی بالاتر از ۰,۵ و برای پایایی ترکیبی^۲ عدد بزرگتر از ۰,۷ پیشنهاد شده است (Fornell & Larcker, 1981: 384). با توجه به این موارد برای بررسی بیشتر پایایی همگرا، محاسبات انجام شده نشان داد که میانگین واریانس استخراج شده^۳ همه مؤلفه‌ها بالاتر از ۰,۵ است. ضمن اینکه پایایی ترکیبی همه مؤلفه‌ها نیز بالاتر از ۰,۷ بود. همچون پایایی ترکیبی بزرگتر از میانگین واریانس استخراج شده است (AVE>0.5, CR>0.7, CR>AVE).

د) یافته‌ها

در ابتدای بحث به مشخصات توصیفی از جامعه آماری اشاره می‌شود. باید خاطرنشان نمود که بیش از ۸۰ درصد خبرگان دارای سطح تحصیلی دکتری بوده که ۵۰ درصد آنان عضو هیئت علمی هستند و بیش از ۴۰ درصد آنان سابقه و تجربه کاری بالای ۲۰ سال داشته‌اند. همچنین زمینه تخصصی و موقعیت کاری آنان نیز از تنوع و توزیع قابل قبولی برخوردار است.

^۱. AVE

^۲. CR

^۳. AVE

جدول ۱- مشخصات توصیفی جمعیت نمونه

فراوانی تجمعی	درصد فراوانی		
۱۳.۹	۱۳.۹	کارشناسی ارشد	سطح تحصیلات
۴۷.۲	۳۳.۳	دکتری	
۱۰۰.۰	۵۲.۸	هیئت علمی	
۱۳.۹	۲۵	کمتر از ۱۰ سال	تجربه کاری
۵۸.۳	۳۳.۳	۱۱ الی ۲۰ سال	
۱۰۰.۰	۴۱.۷	۲۱ سال به بالا	
۱۹.۴	۱۹.۴	روابط بین الملل و مطالعات منطقه‌ای	حوزه تخصصی
۲۷.۸	۸.۳	امنیت اقتصادی و انرژی	
۳۶.۱	۸.۳	امنیت زیرساختی و محیط زیستی	
۵۸.۳	۲۲.۲	امنیت سیاسی	
۷۵.۰	۱۶.۷	امنیت فرهنگی و اجتماعی	
۸۰.۶	۵.۶	امنیت نظامی و ژئوپلتیک	
۱۰۰.۰	۱۹.۴	سایر	
۲۲.۲	۲۲.۲	نهادهای اجرایی	
۲۵.۰	۲.۸	نهادهای قضایی	
۳۳.۳	۸.۳	نهادهای تقنینی	
۵۸.۳	۲۵.۰	نهادهای دانشگاهی و آموزشی	
۹۱.۷	۳۳.۳	نهادهای پژوهشی و اندیشکده ای	
۹۷.۲	۵.۶	حوزه غیر دولتی و خصوصی	
۱۰۰.۰	۲.۸	سایر	
۵.۶	۵.۶	عضو بدنه شورا	نسبت با شورای عالی
۱۳.۹	۸.۳	همکار رسمی (در زمینه‌های اجرایی، مشاوره‌ای و ...)	
۴۷.۲	۳۳.۳	شاغل در نهادهای متصدی (نیروهای مسلح، پدافند غیر عامل و ...)	
۱۰۰.۰	۵۲.۸	همراهی ضمنی	

یافته اصلی استنباطی این پژوهش تعیین ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های کارکردی شورای عالی امنیت ملی است. تجزیه و تحلیل یافته‌ها در جلسات خبرگی نشان می‌دهد که الگوی به دست آمده با سه وظیفه اصلی شورا، یعنی تعیین سیاست، هماهنگی امور کشور و مقابله با تهدیدات در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تطابق دارد. به عنوان یافته دیگر پژوهش می‌توان به اولویت‌بندی ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌ها اشاره نمود. در ادامه به این یافته‌ها اشاره می‌شود.

به طور مشخص ۴۶ شاخص کارکردی شورای عالی امنیت ملی با توجه به چارچوب مفهومی تحقیق و همچنین انجام مصاحبه‌های تخصصی با خبرگان امر برای صحت‌گذاری بر آن، استخراج شده و از طریق پرسشنامه از ۳۷ نفر از کارشناسان امر برای ارزیابی آن استفاده شده است. نتایج آزمون‌های انجام شده از قبیل آزمون تی تک‌جمله‌ای و آزمون فریدمن در نسبت با هر کدام از شاخص‌ها و همچنین تحلیل بار عاملی از طریق معادلات ساختاری، به شرح زیر است:

جدول ۲- نتایج آزمون شاخص‌ها

رتبه آزمون فریدمن	بار عاملی	آزمون T تک‌جمله‌ای (ارزش آزمون = ۳)				مقدار T	شاخص‌ها	مؤلفه‌ها	
		اطمینان (۹۵ درصد)	اختلاف میانگین	Sig.	حد پایین حد بالا				
۱	۱،۱۶	۱،۷۸	،۹۴	۱،۳۶۱	،۰۰۰	۸،۷۷۶	تفسیر سیاست‌های کلی نظام در زمینه امنیت ملی	فایده‌سازی	
۱۸	۱،۵۲	۱،۳۶	،۳۶	،۸۶۱	،۰۰۰	۴،۶۹۹	تعیین فرایند و رویه‌های هنجاری-حقوقی برای حراست از قانون اساسی ^۱		
۷	۱،۴۸	۱،۵۴	،۶۸	۱،۱۱۱	،۰۰۰	۷،۰۲۱	تبدیل و تدوین سیاست‌های کلی نظام به مصوبات اجرایی در حوزه امنیت		
۱۰	۱،۲۱	۱،۴۲	،۶۳	۱،۰۲۸	،۰۰۰	۷،۰۲۵	ایجاد هم‌داستانی بین سیاست‌های کلی نظام، مصوبات شوراهای عالی، قوانین موضوعه مجلس، احکام قضایی و ایرادات شورای نگهبان در حوزه امنیت ملی		
۳۳	،۰۹۳	۱،۲۰	،۱۹	،۶۹۴	،۰۰۱	۳،۷۳۲	تدبیر و ایجاد نهادهای فراسازمانی و یا ستادهای بالادستی جهت هم‌راستایی راهبردی		
۲۵	۱،۰۰	۱،۱۰	،۱۲	،۶۱۱	،۰۰۲	۳،۴۰۶	شکل‌دهی و جهت‌دهی به زبان و سپهر فرهنگی امنیت کشور		
۲	۱،۲۸	۱،۸۲	،۹۰	۱،۳۶۱	،۰۰۰	۸،۰۱۸	مسئله‌شناسی مسائل حوزه امنیت در راستای سیاست‌گذاری		باز

^۱ مانند حراست از کیان اسلامی، تمامیت ارضی و غیره

الگوی کارکردی شعام در حکمرانی امنیت ملی: ... ۵۶

۳	۱.۳۳	۱.۷۲	.۸۴	۱.۲۷۸	۰.۰۰۰	۷.۸۶۹	اولویت‌بندی و تعیین درجه حساسیت مسائل کشور
۴	۱.۲۱	۱.۶۳	.۸۷	۱.۲۵۰	۰.۰۰۰	۸.۹۱۹	طراحی و تدوین اسناد استراتژیک ملی ^۱
۱۱	۰.۹۲	۱.۵۰	.۷۲	۱.۱۱۱	۰.۰۰۰	۷.۸۰۲	سیاست‌گذاری در عرصه دفاعی
۱۴	۱.۲۷	۱.۴۶	.۵۴	۱.۰۰۰	۰.۰۰۰	۵.۹۱۶	سیاست‌گذاری در عرصه اطلاعاتی
۱۳	۱.۰۰	۱.۴۸	.۶۹	۱.۰۸۳	۰.۰۰۰	۷.۴۳۵	سیاست‌گذاری در عرصه روابط بین‌الملل و سیاست خارجی
۳۵	۱.۵۱	۱.۱۲	.۱۰	.۶۱۱	۰.۰۰۳	۳.۲۵۰	سیاست‌گذاری در عرصه اقتصادی
۱۷	۱.۰۰	۱.۳۸	.۴۵	.۹۱۷	۰.۰۰۰	۵.۳۶۷	پیگیری صحت اجرای مصوبات و مناسبات اعلامی
۲۳	۰.۹۵	۱.۲۵	.۳۰	.۷۷۸	۰.۰۰۰	۴.۴۶۶	تعریف و تعیین شرح وظایف متصدیان امنیتی به صورت سلسله‌مراتبی
۲۶	۰.۵۶	۱.۱۸	.۳۲	.۷۵۰	۰.۰۰۰	۴.۸۰۱	بررسی و کنترل فرایند سیستمی تولید سیاست و تصمیم امنیتی در کشور
۲۷	۱.۱۸	۱.۲۱	.۲۳	.۷۲۲	۰.۰۰۰	۳.۹۹۳	سنجش عملکرد دستگاه‌های ذیربط و متصدیان مسئول در حوزه امنیت
۲۲	۱.۲۳	۱.۳۲	.۲۳	.۷۷۸	۰.۰۰۰	۳.۸۹۶	انجام اصلاحات ساختاری و فرایندی مورد نیاز در حوزه امنیت
۲۸	۱.۱۵	۱.۱۵	.۱۸	.۶۶۷	۰.۰۰۱	۳.۷۴۲	اتخاذ تصمیمات کلان در جهت بهبود کیفیت فرآیندهای مدیریتی
۳۲	۱.۰۰	۱.۰۳	.۰۸	.۵۵۶	۰.۰۰۳	۳.۱۶۲	مرزبندی ادبیات موضوعی، ترسیم دایره معنایی و چهارچوب‌بندی مفاهیم امنیتی
۲۹	۰.۶۹	۱.۰۷	.۲۶	.۶۶۷	۰.۰۰۰	۴.۴۷۲	تشخیص و تبیین رویکردها و الگوهای تحلیلی و تصمیم‌گیری مختلف در فضای راهبردی و مدیریتی کشور
۱۶	۱.۲۱	۱.۳۹	.۵۶	.۹۷۲	۰.۰۰۰	۶.۴۱۲	جمع‌آوری و تجمیع خط‌مشی‌های اراده شده توسط نهادهای متصدی مختلف در حوزه امنیت ملی (با تأکید بر نقش دبیرخانه)
۶	۱.۱۸	۱.۶۲	.۷۱	۱.۱۶۷	۰.۰۰۰	۷.۰۰۰	ترسیم چشم‌انداز و نقشه راه امنیت ملی کشور در قالب برنامه‌ریزی راهبردی
۳۱	۰.۷۸	۱.۰۵	.۲۳	.۶۳۹	۰.۰۰۰	۴.۲۶۳	نهادسازی و تعیین ساختارهای فرماندهی و ستادی در حوزه امنیت ملی (مانند ستاد مقابله با تحریم و غیره)
۹	۱.۴۵	۱.۵۸	.۶۴	۱.۱۱۱	۰.۰۰۰	۶.۴۳۶	تقسیم کار و تعیین مأموریت برای دستگاه‌ها در حوزه امنیت

نظارتی

هماهنگی و یکپارچه‌سازی

^۱ مانند اسناد دفاعی ملی، اسناد راهبردی امنیت ملی، سند ضد تروریسم و غیره

۴۳	۰.۵۱	.۷۲	-.۲۴	.۱۹۴	.۳۲۴	۱.۰۰۰	مدیریت شبکه دانش و قدرت در کشور و ساماندهی به شبکه تولید راهبرد اعم از مجموعه‌های دانشگاهی، پژوهشی و مشاوره‌ای
۴۴	۱.۰۰	.۶۶	-.۳۸	.۱۳۹	.۴۷۴	.۷۲۴	توجیه مخالفان و معارضان سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های انجام شده در فضای بین‌دستگاهی و در نزد افکار عمومی
۳۰	۱.۱۸	۱.۱۶	.۰۷	.۶۱۱	.۰۰۴	۳.۰۵۱	بسترسازی و رویه‌سازی برای بیان دیدگاه‌ها و رویکردهای متنوع و یا مخالف در عرصه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در سطح ملی با رویکرد فراگیر
۴۲	۱.۰۳	.۷۷	-.۱۰	.۳۳۳	.۰۴۴	۲.۰۹۲	تسهیل فرآیندهای مدیریتی در راستای اجرای ماموریت‌های نهادهای متصدی و مسئول در حوزه امنیت کشور
۴۶	۰.۷۹	.۶۲	-.۴۰	.۱۱۱	.۵۵۴	.۵۹۸	فعالیت حقوقی و قضایی برای صیانت از دستگاه‌های مسئول
۳۷	۱.۰۵	.۸۴	-.۰۶	.۳۸۹	.۰۲۵	۲.۳۴۸	موضع‌گیری برای حمایت از دستگاه‌های مسئول امنیت در راستای انجام ماموریت و یا بازسازی تصویر عمومی
۳۹	۱.۲۷	.۹۵	-.۰۶	.۴۴۴	.۰۲۱	۲.۴۰۹	تلاش برای حمایت بودجه‌ای و تخصیص امکانات متناسب با ماموریت و یا کارواژه‌های امنیتی
۳۸	۱.۰۱	.۹۰	.۰۵	.۴۷۲	.۰۰۵	۳.۰۱۲	تشویق متصدیان و دستگاه‌های مسئول با بازدهی بالا و موفق در انجام ماموریت امنیتی
۲۰	۱.۰۰	۱.۳۵	.۴۳	.۸۸۹	.۰۰۰	۵.۲۹۲	مرجعیت دارای صلاحیت برای رسیدگی به مسائل اختلافی و مناقشات کارکردی و ساختاری بین دستگاه‌های مسئول در حوزه امنیت
۱۹	۱.۰۳	۱.۳۳	.۴۴	.۸۸۹	.۰۰۰	۵.۴۴۷	حل و فصل موردی اختلافات مابین دستگاه‌های ذیربط (نیروهای مسلح، اعضای جامعه اطلاعاتی، متصدیان امنیت عمومی و غیره)
۲۱	۰.۳۰	۱.۲۳	.۴۳	.۸۳۳	.۰۰۰	۵.۶۹۳	موضع‌گیری و بیان دیدگاه‌های رسمی شورا در هنگام اختلافات تفسیری در حوزه عمومی و عرصه افکار عمومی
۱۲	۰.۹۸	۱.۵۴	.۵۱	۱.۰۲۸	.۰۰۰	۵.۴۴۰	شناسایی و پیگیری اختلافات کارکردی ناشی از موازی‌کاری و یا ابهام ماموریتی دستگاه‌ها با هدف اصلاح
۲۴	۱.۱۹	۱.۲۸	.۳۳	.۸۰۶	.۰۰۰	۴.۶۶۱	شناسایی و تعیین متخلف در زمینه تصدی مسئولیت-های امنیتی برای ارجاع و یا همکاری با قوه قضائیه

۱۳۹

۱۳۹

۴۰	۰.۸۰	۰.۹۳	-۰.۱۰	۰.۴۱۷	۰.۰۳۴	۲.۲۱۱	اعمال قانون برای تخلفات نهادهای مسئول در حوزه امنیت
۵	۰.۷۴	۱.۶۱	۰.۶۶	۱.۱۳۹	۰.۰۰۰	۶.۵۳۲	شناسایی و تشخیص شرایط بحرانی در سپهر امنیتی
۸	۰.۷۳	۱.۵۸	۰.۶۴	۱.۱۱۱	۰.۰۰۰	۶.۴۳۶	تعیین سطح و شدت تهدید در حوزه امنیت ملی
۳۴	۰.۷۱	۱.۰۶	۰.۰۵	۰.۵۵۶	۰.۰۰۵	۳.۰۱۱	برآورد، تخصیص نیرو و امکانات لازم؛ و ایجاد هماهنگی با رویکرد ستادی برای راهبری بحران‌ها
۳۶	۱.۰۱	۱.۰۱	-۰.۱۲	۰.۴۴۴	۰.۰۴۰	۲.۱۲۹	راهبری بحران‌های فرهنگی و اجتماعی (اعم از ناآرامی‌ها، اعتراضات، اغتشاشات، شورش و غیره)
۴۵	۰.۶۲	۰.۷۵	-۰.۳۶	۰.۱۹۴	۰.۳۴۳	۰.۹۶۰	راهبری بحران‌های اقتصادی در سطح کلان (در زمینه ارز، امنیت غذایی و غیره)
۱۵	۱.۰۰	۱.۴۹	۰.۳۴	۰.۹۱۷	۰.۰۰۰	۴.۳۱۹	راهبری بحران‌های منطقه‌ای و بین‌المللی (اعم از تنش‌های مرزی، جنگ‌های فیزیکی و شناختی، تحریم‌های بین‌المللی و غیره)
۴۱	۰.۶۶	۰.۹۴	-۰.۲۱	۰.۳۶۱	۰.۰۹۶	۱.۷۰۸	راهبری بحران‌های در زمینه سیاست داخلی (انتخابات و جایجایی در قدرت، عملیات‌های تروریستی، جنگ داخلی و غیره)

مدیریت بحران

همانطور که مشخص است سطح معناداری^۱ در همه شاخص‌ها به جز چهار شاخص (اولویت ۴۳ الی ۴۶) کمتر از پنج صدم می‌باشند و تأیید شده‌اند. در واقع فرض صفر با ۹۵ درصد اطمینان برای این شاخص‌ها رد شده است. همچنین مقدار «تی» در همه شاخص‌ها به جز چهار شاخص (اولویت ۴۳ الی ۴۶) بالاتر از عدد ۱,۹۶ بود که خود گویای تأیید آنها است. البته باید خاطر نشان نمود که با استنباط از اولویت‌های ۴۳، ۴۴، ۴۵ و ۴۶ نیز با توجه به آنکه اختلاف‌شان با میانگین ناچیز است با اندکی تسامح می‌توانند جزو شاخص‌های نهایی محسوب شده و تأیید شوند. در تقویت این تصمیم‌گیری می‌توان این‌گونه توضیح داد که بارهای عاملی اولویت‌های ۴۳ الی ۴۳ همگی بالاتر از ۰,۵ می‌باشند.

در بررسی دیگر شاخص‌ها (متغیرها) در نسبت با مؤلفه‌ها (گویه‌ها) یک مدل را تشکیل می‌دهند. در واقع شاخص‌ها در نسبت با یکدیگر سنجیده شده و میزان عاملیت آنها در سازه مشخص می‌شود. روش معادلات ساختاری تأییدی کمک می‌کند تا شاخص‌ها ارزیابی و درجه‌بندی شده و روایی مدل تقویت شود. بنابراین با توجه به بار عاملی هر شاخص مشخص می‌شود که تمامی آنها بیشتر از ۰,۵ هستند. البته شاخص اولویت ۲۱ از این مشخصه برخوردار

^۱ Level of Significance

نیست لکن با توجه به آنکه مقدار «تی» آن بالاتر از ۱,۹۶ بوده و اگرچه سطح معناداری آن صفر است و سطح عاملیت اندکی دارد، قابل حذف نیست.

همچنین با توجه به نتایج آزمون فریدمن بر روی شاخص‌ها که برای رتبه‌بندی استفاده می‌شود، مشخص شده به ترتیب ده شاخص کارکردی برتر شورای امنیت ملی شامل شاخص‌های «تفسیر سیاست‌های کلی نظام در زمینه امنیت ملی»، «مسئله‌شناسی مسائل حوزه امنیت در راستای سیاست‌گذاری»، «اولویت‌بندی و تعیین درجه حساسیت مسائل کشور»، «طراحی و تدوین اسناد استراتژیک ملی مانند اسناد دفاعی ملی، اسناد راهبردی امنیت ملی، سند ضدتروریسم و غیره»، «شناسایی و تشخیص شرایط بحرانی در سپهر امنیتی کشور»، «ترسیم چشم‌انداز و نقشه راه امنیت ملی کشور در قالب برنامه‌ریزی راهبردی»، «تبدیل و تدوین سیاست‌های کلی نظام به مصوبات اجرایی در حوزه امنیت»، «تعیین سطح و شدت تهدید در حوزه امنیت ملی»، «تقسیم کار و تعیین مأموریت برای دستگاه‌ها در حوزه امنیت ملی»، و در نهایت «ایجاد هم‌داستانی بین سیاست‌های کلی نظام، مصوبات شوراهای عالی، قوانین موضوعه مجلس، احکام قضایی و ایرادات شورای نگهبان در حوزه امنیت» هستند.

به طور خلاصه می‌توان گفت که در نظر خبرگان شئون شورای عالی امنیت ملی بیشتر متمایل به شاخص‌هایی است که جایگاه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری این نهاد را تقویت می‌کند و کمتر متوجه اموری است که در آن مداخله اجرایی موضوعیت دارد. توجه به سیاست‌های بالادستی و کلی نظام و هم‌داستانی بین آنها از یک طرف و در طرف دیگر، مسئله‌شناسی، تعیین اولویت و شدت تهدید و بحران، دو بال اصلی کارکردی شورا است. طبیعتاً گام‌های بعدی شورا در این میان، طراحی و تدوین چشم‌انداز، اسناد استراتژیک و سپس تقسیم کار بین دستگاه‌ها خواهد بود. با تحلیل شاخص‌ها می‌توان نتیجه گرفت که این شورا عملاً در نزد خبرگان عالی‌ترین و بالاترین مرجع در حوزه امنیت به معنای موسع در کشور است که با جهت‌دهی و راهبری کلان امور، کشور را به پیش می‌برد.

شاخص‌ها خود زیرمجموعه هفت مؤلفه هستند که تمامی آنها ذیل ابعاد سه‌گانه کارکردی شورای عالی امنیت ملی جای می‌گیرند. جدول شماره ۳ نسبت مؤلفه‌ها و کارکردها و نتایج به‌دست‌آمده از تحلیل را نشان می‌دهد.

جدول ۳- مشخصات آماری و نتایج آزمون مؤلفه‌ها

رتبه آزمون فریدمن	بار عاملی	آزمون T تک جمله ای (ارزش آزمون = ۳)				مشخصه‌های آماری			مؤلفه‌ها	ایجاد
		اطمینان ۹۵ درصد	اختلاف میانگین	Sig.	مقدار T	انحراف استاندارد	چولگی	کشیدگی		
۴.۷۱	۱.۵۲۹	.۶۹۵۵	۱.۱۹۳۴	.۹۴۴۴۴	.۰۰۰	۷.۷۰۲	۱.۱۶۶	-.۸۹۹	۰.۷۳۵۷۱	قاعده- ساز
دوم										
۵.۲۵	۱.۵۱۵	.۸۶۸۲	۱.۳۳۰۲	۱.۰۹۹۲۱	.۰۰۰	۹.۶۵۹	.۶۷۹	-.۹۸۸	۰.۶۸۲۸۳	سیاست گذاری
اول										
۴.۰۷	۱.۰۷۳	.۴۷۲۲	۱.۰۶۴۹	.۷۶۸۵۲	.۰۰۰	۵.۲۶۵	.۴۶۲	-.۶۴۸	۰.۸۷۵۸۵	نظارتی
سوم										
۳.۸۲	۱.۰۴۳	.۵۵۷۲	.۹۵۸۷	.۷۵۷۹۴	.۰۰۰	۷.۶۶۵	.۴۴۶	-.۷۱۴	۰.۵۹۳۲۸	هماهنگی
پنجم										
۲.۳۸	۱.۱۱۶	.۱۰۳۷	.۶۱۸۵	.۳۶۱۱۱	.۰۰۷	۲.۸۴۸	۱.۴۸۹	-.۷۰۰	۰.۷۶۰۶۴	حمایتی
هفتم										
۴.۰۱	۰.۸۶۱	.۵۵۶۹	۱.۰۶۳۵	.۸۱۰۱۹	.۰۰۰	۶.۴۹۳	-.۱۱۷	-.۶۳۶	۰.۷۴۸۷۱	داوری
چهارم										
۳.۷۶	۰.۶۳۲	.۳۵۸۰	.۹۹۱۲	.۶۷۴۶۰	.۰۰۰	۴.۳۲۶	.۳۷۲	-.۷۱۷	۰.۹۳۵۶	مقابله با تهدیدات بحران
نشم										

همانطور که مشخص است معناداری تمامی مؤلفه‌ها کمتر از ۰,۵ دهم است. مقدار «تی» نیز برای تمامی مؤلفه‌ها بالاتر از ۱,۹۶ است. ضمن اینکه بارهای عاملی برای هر مؤلفه نیز بالاتر از ۰,۵ است. همچنین شاخص ریشه میانگین مربعات خطای برآورد^۱ برای الگو کمتر از ۰,۹ است. شاخص برازش افزایشی^۲ کمتر از ۴ است. بنابراین می‌توان اظهار داشت که مؤلفه‌های هفت‌گانه از نظر خبرگان تأیید شده‌اند و الگو از برازش مناسبی برخوردار است.

با تحلیل نتایج پژوهش سعی شده است تا علاوه بر تأیید ضمنی، در بین مؤلفه‌های کارکردی شورای عالی امنیت ملی اولویت‌بندی صورت گیرد. برای این منظور از آزمون فریدمن استفاده شده است. البته نتایج تحلیل بارهای عاملی نیز تا حدودی با این رتبه‌بندی تطبیق دارد. طبق

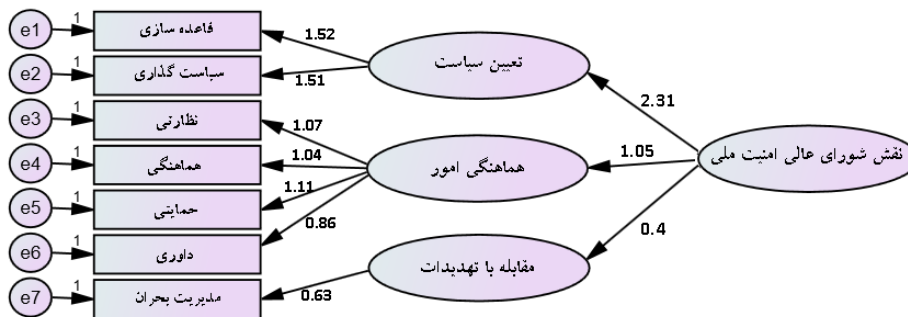
^۱. RMSEA

^۲. CMIN

این نتایج به ترتیب مؤلفه‌های «سیاست‌گذاری» و «قاعده‌سازی» در رده اول و دوم قرار دارند. البته براساس بار عاملی این دو جایگاه جابه‌جا خواهند شد. شأن «نظارتی» در رتبه سوم، شأن «داوری» در رتبه چهارم؛ شأن «هماهنگی» در رتبه پنجم، شأن «مدیریت بحران» در رتبه ششم و در نهایت شأن «حمایتی» در رتبه هفتم قرار می‌گیرد.

با توجه به این موارد می‌توان اظهار داشت که خبرگان اعتقاد دارند شورای عالی امنیت ملی باید در سطح عالی موضوعیت داشته باشد و بیشتر به نقش جهت‌دهندگی که مشتمل بر سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و رویه‌سازی است، بپردازد. مداخله اجرایی در امور کمتر مدنظر خبرگان امر بوده است. شاهد این ادعا آنست که رتبه شأن کارکردی «مدیریت بحران» که تا حدودی اثرات مداخله‌گرایانه دارد در رتبه پایینی از نظر آزمون فریدمن و بارهای عاملی قرار دارد. همچنین پایین بودن رتبه شأن «حمایتی» که به نوعی به «پاسخگویی» شورا در برابر دیگر نهادها و عموم اشاره دارد، به وضوح ماهیت «ستادی» بودن شورا را مشخص می‌کند.

در نهایت به عنوان نتیجه پایانی می‌توان الگوی کارکردی شورای عالی امنیت ملی را ترسیم نمود. این الگو بر ابعاد سه‌گانه کارکردی که ملهم از قانون اساسی است و مؤلفه‌های هفت‌گانه و شاخص‌های زیرمجموعه آن استوار است:



شکل ۱- تحلیل عاملی الگوی کارکردی شورای عالی امنیت ملی

در تدوین این الگو از تحلیل عاملی مرحله دوم استفاده شده است. به وضوح مشخص است که شأن تعیین سیاست اثر عاملی بیشتر بر مدل داشته و هماهنگی امور و سپس مقابله با تهدیدات در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

نتیجه گیری

نقش شورای عالی امنیت ملی در شبکه حکمرانی امنیت ملی کشور دارای اهمیت بسیاری است که تاکنون کمتر مورد بررسی‌های منتقدانه علمی قرار گرفته است. اگرچه به صورت کلی وظایف و اختیارات این نهاد در قانون اساسی آمده است اما این نقش‌ها به صورت یک الگوی کارکردی منسجم علمی تدوین نشده است. هدف این پژوهش بازشناسی ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های این الگو بود. نتایج پژوهش ۴۶ شاخص کارکردی شورای عالی امنیت ملی را ذیل هفت مؤلفه و سه بعد کلان مشخص کرده است.

نتایج پژوهش نشان می‌دهند که علاوه بر شئون «سیاست‌گذارانه»، «قاعده‌سازی» و «هماهنگی»، کارکردهای «نظارتی»، «داوری» و «حمایتی» شعام نیز حائز اهمیت هستند. همچنین کارکرد «مدیریت بحران» اگرچه دارای اهمیت است اما به واسطه مداخله‌گرایانه بودن و همچنین آثار اجرایی از اولویت کمتری برخوردار است و تنها در موارد استثنایی باید در دستور کار مستقیم شعام قرار بگیرد. با توجه به اولویت دو مؤلفه قاعده‌سازی و سیاست‌گذاری و اولویت پایین‌تر مؤلفه‌هایی همچون مدیریت بحران، مشخص می‌شود که شورای امنیت ملی در سطح عالی موضوعیت داشته و بیشتر باید در نقش جهت‌دهندگی و فرماندهی ظاهر شود. براساس یافته‌ها می‌توان گفت که بُعد «تعیین سیاست» در کارکردهای این نهاد، بر ابعاد «هماهنگی امور» و «مقابله با تهدیدات» می‌چربد.

باتوجه به یافته‌های پژوهش، پیشنهادات پژوهشی و توصیه‌های راهبردی ذیل قابل ارائه هستند. از آنجایی که پیشینه پژوهشی در حوزه حکمرانی امنیت ملی و به طور خاص نقش شورای عالی امنیت ملی ضعیف است، نویسندگان موضوعات زیر را برای پژوهش‌های آتی دانشگاهی در این زمینه توصیه می‌کنند:

- اولین مسئله پژوهشی در این زمینه ارزیابی جایگاه نهادهای غیردولتی (مانند دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و اندیشکده‌ها، صاحبان صنایع و انجمن‌های صنفی) در دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی است.
- مسئله پژوهشی دوم، لزوم ارزیابی مقایسه‌ای کارکردهای شورای عالی امنیت ملی با سایر شوراهای عالی کشور به ویژه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی است.
- مسئله پژوهشی سوم تاریخ‌نگاری شعام در ایران از خلال گفتگوهای شفاهی با اعضای حقوقی و حقیقی اصلی شورا و همچنین مدیران دبیرخانه شعام است.

از نظر نویسندگان توصیه‌های راهبردی زیر می‌تواند کارایی و اثربخشی شعام را بهبود بخشد:

- شورای عالی امنیت ملی باید محل موازنه و تلاقی امنیت و توسعه در کشور باشد و در قامت یک نهاد منسجم در شبکه حکمرانی از قربانی شدن توسعه زیر پای امنیت یا امنیتی کردن فرایندهای توسعه و پیشرفت کشور جلوگیری کند. از سوی دیگر باید امنیت را به مثابه یک زیرساخت، ناشی از توسعه و پیشرفت بداند و نهادینه شدن این زیرساخت را از طریق نهادینه کردن و استمرار روندهای توسعه کشور پیگیری کند.
- شعام نیازمند نهادینه کردن و تقویت ساختار و ارکان دبیرخانه است. البته دبیرخانه شعام باید چابک باشد و از ساختارسازی بیهوده که منجر به مداخله در امور سایر نهادها می‌شود، پرهیز کند. تقویت دبیرخانه مستلزم تأمین بدنه کارشناسی مستقل و بی‌طرف از میان کارشناسان دانشگاهی، پژوهشگران مدنی و کارشناسان باتجربه یا بازنشسته از نهادهای مرتبط با امنیت ملی است.
- شعام به عنوان مرجعی برای تشخیص منافع و امنیت ملی، باید فراجناحی بوده و از سیاست‌زدگی پرهیز کند.

منابع

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۶)، *امنیت در نظام سیاسی اسلام*، تهران: کانون اندیشه جوان.
- اسلامی، علیرضا (۱۳۸۴)، رویکرد قانون اساسی به مقوله امنیت. *فصلنامه علوم سیاسی*، شماره ۳۲، ۲۸۵-۲۹۶.
- اسماعیلی، محسن و حمید بالایی (۱۳۹۴)، الگوی راهبردی تأمین امنیت ملی در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، *فصلنامه آفاقی امنیت*، شماره ۲۷، ۵-۳۷.
- اصلانی، فیروز و محمود فرد کاردل (۱۳۹۱)، امنیت، جمهوری اسلامی و نهادهای سیاست‌گذار، *فصلنامه حقوق*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۳، ۲۱-۴۰.
- باقری زرین قبائی، حسین (۱۴۰۰)، حدود صلاحیت قانونی شورای عالی امنیت ملی در امنیت اقتصادی؛ با تأکید بر امنیت ملی، *فصلنامه اندیشه حقوقی*، شماره ۵، ۱۰-۴۰.
- باقری، عبدالرضا و پیشگاه هادیان، حمیدرضا (۱۳۹۸)، الگوی مطلوب مسئله‌یابی در فرایند سیاست‌گذاری شورای عالی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، *نشریه پژوهش‌های حفاظتی-امنیتی دانشگاه جامع امام حسین (ع)*، شماره ۳۰، ۶۷-۱۱۴.
- بالوی، مهدی (۱۳۸۵)، *مطالعه تطبیقی شورای عالی امنیت ملی در ایران و نهادهای مشابه در سایر کشورها*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۰)، *آموزش دانش سیاسی: مبانی علم سیاست نظری*، تهران: نگاه معاصر.
- بوزان، باری (۱۳۷۸)، مردم، دولت‌ها، هراس، ترجمه پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی، تهران: انتشارات پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی.
- بیهقی، احمد بن حسین (۱۴۲۳)، *الاسماء و الصفات*، بیروت: عمادالدین احمد حیدر.
- پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی (۱۳۹۷)، *سالنمای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران شماره ۹*، تهران: پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی.
- پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی (۱۳۹۹)، *سالنمای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران شماره ۱۱*، تهران: پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی.
- رضوی‌نژاد، سیدامین و ملک‌محمدی، حمیدرضا (۱۳۹۷)، درآمدی تحلیلی بر مسئله‌شناسی در سیاست‌گذاری امنیتی، *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، شماره ۲۷، ۲۷۹-۲۹۶.
- روزی‌طلب، محمدحسن و پروین، خیرالله (۱۴۰۰)، تأملی حقوقی در ساختار و صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، شماره ۳۲، ۱۰۵-۱۲۸.
- ره‌پیک، حسن (۱۳۷۷)، امنیت ملی و تحدید حقوقی آن، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، پیش‌شماره ۲، ۱۲۹-۱۴۱.
- سالارکبا، غلامرضا (۱۴۰۱)، گزارش طرح تحقیقاتی مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان کردستان، تهران: پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۲)، *فقه سیاسی*، ج اول، تهران: انتشارات امیر کبیر.
- غرایاق‌زندی، داوود (۱۳۹۰)، *درآمدی بر سیاست‌گذاری امنیت ملی*، انتشارات پژوهش‌کننده مطالعات راهبردی.
- قربان‌پور، علی، رنجبری، ابوالفضل و مظهری، محمد (۱۴۰۰)، سازوکار ماهیت و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی با تأکید بر تصمیمات مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای، *فصلنامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی*، شماره ۴۶، ۲۰۱-۲۲۷.

- کامکار، مهدی و عمید زنجانی (۱۳۸۶)، درآمدی بر امنیت ملی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ماهنامه نگرش راهبردی، شماره ۸۳ و ۸۴، ۲۸-۹.
- کوپره، الکساندر (۱۳۸۹)، *سیاست از نظر افلاطون*، ترجمه امیرحسین جهنگلو. انتشارات خوارزمی.
- ماندل، رابرت (۱۳۷۷)، *چهره متغیر امنیت ملی*، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- محمود نژاد، محمود (۱۳۸۱)، *شناخت تهدیدات امنیتی*، تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی، دانشکده مدیریت استراتژیک.
- مقدسی، مهدی و اکبری، احسان (۱۳۹۶)، جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، شماره ۴، ۸۷۳-۸۹۳.
- مکلند، جان (۱۳۹۳)، *تاریخ اندیشه سیاسی غرب: از یونان باستان تا عصر روشنگری*، ترجمه جهانگیر معینی علمداری، تهران: نی.
- میرخلیلی، سید جواد (۱۳۹۹)، بررسی و تحلیل جایگاه حکومت در فلسفه سیاسی علامه طباطبایی، *مطالعات انقلاب اسلامی*، سال ۱۷، شماره ۱۸، صص. ۳۰۷-۳۲۵.
- وینسنت، اندرو (۱۳۷۱)، *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نی.
- Bevir, Mark (2013), *A Theory of Governance*, University of California Press.
- Congressional Research Service (2020), *The National Security Council: Background and Issues for Congress*, Published in <https://crsreports.congress.gov>.
- Devanny, Joe & Harris, Josh (2014), *The National Security Council National security at the centre of government*, The Institute for Government. Published in <https://instituteforgovernment.org.uk>.
- Fornell, Claes & Larcker, David F. (1981), Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error: Algebra and Statistics. *Journal of Marketing Research*, 18, 382-388. <http://dx.doi.org/10.2307/3150980>
- Hair, Joseph, Tatham, Ronald, Anderson, Rolph & Black, William (2006), *Multivariate data analysis*, Englewood: Prentice Hall International, 1-758.
- Rosenau, James N. (1992), Governance, order, and change in world politics. In: Rosenau J et. al (eds), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sarkesian, sam c & Williams, John Allen; and Cimbala Stephen J. (2008), *US National Security: Policymakers, Processes & Politics*. Lynne Rienner.
- Shoemaker, Christopher C. (1989), *The National Security Council Staff: Structure and Functions*, A National Security Affairs Paper Published on Occasion by The Institute of Land Warfare.
- Wanis, Anthony (1998), The National Security Council: Tool of Presidential Crisis Management. *Journal of Public and International Affairs*, vol. 9, no. 1.