

از دولت خوب تا حکومتداری خوب*

نوشته دکتر عباس منوریان

چکیده

ضمن نقد روش و تفکر سنتی در زمینه اداره امور عمومی که از سالهای دهه ۱۹۲۰ تا اواسط دهه ۱۹۷۰ جریان داشت، روش و نگاه جدیدی پا به عرصه وجود گذاشت که از آن با عنوان «مدیریت دولتی نوین» یاد می‌شود.

مدیریت دولتی نوین پارادایم (قالب فکری) جدیدی محسوب می‌شود که برای اصلاح اداره امور عمومی روشها و شیوه‌های خاصی را توصیه می‌کند. به طور کلی، نگاه مدیریت دولتی نوین به مسائل، چگونگی حل مشکلات، و دستیابی به دولت و سازمانهای دولتی بهتر، از دو منظر قابل بررسی است: (۱) منظر خرد، و (۲) منظر کلان. منظر خرد اشاره دارد به سه رویکرد: مهندسی مجدد، کوچک سازی، و بهبود مستمر. در این مقاله، رویکرد کلان مدیریت دولتی نوین به مسائل مورد توجه قرار می‌گیرد که شامل: الف) دولت خوب، و ب) حکومتداری خوب است. هر یک از این موضوعها مورد توجه سازمانها و اندیشمندان مختلفی قرار گرفته است. مشروعیت، پاسخگویی، شایستگی و احترام به حقوق بشر، و رعایت قانون از جمله ویژگیهای دولت خوب است. حکومتداری خوب بر اساس این تفکر شکل گرفته است که اساساً نباید دولتی در بالا و بقیه اجزای جامعه در پایین باشند. بلکه دولت، همراه با بخش خصوصی و جامعه مدنی باید با هم شراکت (و نه مشارکت) داشته باشند و مانند سه شریک با تقسیم وظایف و مسئولیتهای، به اداره امور بپردازند.

مقدمه

(پارادایمهای) کاملاً متفاوتی مطرح شد. به عنوان نمونه، در حالی که در دهه ۱۹۷۰ بر اداره عمومی (PA)^(۱) تاکید می‌شد؛

با فرا رسیدن دهه ۱۹۸۰، تفکرات سنتی به شکلی اساسی مورد تردید قرار گرفت، و در دهه ۱۹۹۰ قالبهای فکری

* عنوان مقاله، بر اساس موضوع اصلی کنفرانسی انتخاب شده است که در تاریخ ۳۱ مه تا ۴ ژوئن سال ۱۹۹۹ در فیلیپین (مانیل) برگزار شد. «حکومتداری» در

برابر واژه Governance انتخاب شده است.

جمله این روشها می‌توان به مهندسی مجدد، کوچک سازی، و بهبود مستمر اشاره کرد (هامت و چامپی، ۱۹۹۳؛ گور، ۱۹۹۳؛ و کتل، ۱۹۹۶).

مجموعه روشهای دوم، رویکرد کلان مدیریت دولتی نوین و شامل دو موضوع کلی است: الف) دولت خوب و مشخصات آن، که گاهی نیز از آن با عنوان دولت کار آفرین و دولت کارساز یاد می‌شود (ال گور، ۱۹۹۳)، ب) حکومتداری خوب، که اشاره به نقش مشترک و تعریف شده سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی در اداره جامعه دارد. در ادامه، ابتدا نظریه دولت خوب و سپس مفهوم، مشخصات و بازیگران حکومتداری بررسی می‌شود.

مفهوم و مشخصات دولت خوب

مفهوم «دولت خوب» در سال ۱۹۹۰ و با فرو نشستن گرد و خاکهای دیوار برلین و تعدیل خط مشی های سازمانهای توسعه‌ای بین‌المللی مطرح شد (ترنر و هالم، ۱۹۹۷). کشورهای ثروتمند غربی از این فرصت استفاده کردند تا در مورد چگونگی پرداخت وام به کشورهای در حال توسعه شرایط خاصی قائل شوند و فشار بیشتری به آنها وارد کنند. اعتقاد عمومی بر آن است که تغییرات بنیادین در ساختارهای سیاسی و اداری، پیش نیازهای اساسی توسعه‌اند. سازمانهای بین‌المللی (بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و دیگر سازمانهای وابسته به سازمان ملل متحد) نیز با این نظر موافقاند. آنها به دقت احکام و دستور کارهای ناظر بر ساختارهای سیاسی و نیز مسائلی نظیر پاسخگویی و شفافیت را مورد توجه جدی قرار داده‌اند. بر این اساس بحث در مورد ماهیت دولت و ویژگیهای دولت خوب در اوایل دهه ۱۹۹۰ در دستور کار این سازمانها و همچنین بسیاری از دولتها قرار گرفت. به عنوان مثال، سازمان ماورای بحار انگلستان (ODA)^(۳) معتقد است که دولت خوب باید چهار ویژگی زیر را دارا باشد:

(۱) مشروعیت: دولتی مشروعیت دارد که در اداره

در دهه ۱۹۸۰، مدیریت دولتی (PM)^(۲) و در دهه ۱۹۹۰ کارآفرینی مرکز ثقل توجهات قرار گرفت. نظام بوروکراتیک دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، در دهه ۱۹۸۰ جای خود را به مدیریت دولتی نوین یا NPM (هود، ۱۹۹۱؛ پالیت، ۱۹۹۵) و در دهه ۱۹۹۰، جای خود را به دولت کار آفرین (اسبورن و گیبلر، ۱۹۹۳) داد.

همچنین، فرهنگ اداری و بوروکراتیک که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ حاکم بود، در دهه ۱۹۸۰ جای خود را به «فرهنگ مدیریت»، و در دهه ۱۹۹۰ به «فرهنگ کار آفرینی و کسب و کار» داد. در حالی که در دهه ۱۹۷۰، «دولت بزرگ» طرفدار داشت، در دهه ۱۹۸۰ شعار «کوچک زیباست» مطرح شد و در دهه ۱۹۹۰، ایده «دولت کارساز» (اسبورن و گیبلر، ۱۹۹۳) مطرح گردید. جدول شماره ۱ نشانگر تغییر قالب فکری (پارادایم) در عرصه اداره امور عمومی از دهه ۱۹۷۰ و قبل از آن تا دهه ۱۹۹۰ است.

جدول شماره ۱. تغییر پارادایم در اداره امور عمومی

دهه‌های مختلف		
۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
اداره امور عمومی	مدیریت دولتی	کارآفرینی
نظام اداری و بوروکراتیک	مدیریت دولتی نوین	دولت کارآفرین
فرهنگ اداری و بوروکراتیک	فرهنگ مدیریت	فرهنگ کسب و کار
دولت بزرگ	دولت کوچک	دولت کارساز

این دگرگونی گسترده، تجدید نظری ساده یا تغییری جزئی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان است. به عنوان مثال، پذیرش «مدیریت دولتی نوین» به معنای ظهور قالب فکری جدیدی در بخش دولتی است.

برای دستیابی به آنچه در قالب کلی «مدیریت دولتی نوین» مطرح شده است، طرفداران این نظریه دو مجموعه روشهای متفاوت (ولی مرتبط) را مطرح کرده‌اند. طرفداران مجموعه روشهای نخست، رویکرد خرد به مسائل دارند. از

امور از فرآیندهای مشارکتی بهره گیرد و به رضایتمندی حکومت شوندگان قویاً توجه کند.

۲) پاسخگویی: عوامل و بازیگران سیاسی و اداری باید در قبال اقداماتشان مسئول و پاسخگو باشند. در دسترس قرار دادن اطلاعات، آزادی رسانه‌ها، شفافیت در تصمیم‌گیری و وجود ساز و کارهایی که افراد و سازمانها را در معرض پاسخگویی قرار دهد، به تحکیم دولت خوب کمک خواهد کرد.

۳) شایستگی: سازمانهای دولتی و مدیران و کارکنان دولت باید در زمینه تنظیم خط مشی‌های مناسب، تصمیم‌گیری به موقع و اجرای مؤثر تصمیمات، در کنار ارائه خدمات سودمند، از شایستگی لازم برخوردار باشند.

۴) احترام به حقوق بشر و رعایت قانون: جهت تضمین حقوق و امنیت افراد و گروهها، تأمین چارچوبی مناسب برای فعالیتهای اجتماعی - اقتصادی و تشویق افراد به مشارکت، احترام به حقوق شهروندان و قانونمداری الزامی و اجتناب‌ناپذیر است.

از اندیشمندانی که در مورد دولت خوب به بحث پرداخته‌اند، می‌توان به اسبورن و گیبِلر، (۱۹۹۳) اشاره کرد. کتاب نوشته شده آنها با عنوان «نو آفرینی دولت»^(۴) جزو یکی از کتابهای پر فروش سال مطرح بوده و همچنان مورد توجه است. اسبورن و گیبِلر با بهره‌گیری از درسهای آموخته شده در مورد مجموعه سازمانها و شرکتهای موفق، ده اصل را برای متحول کردن بخش دولتی مطرح می‌سازند. این اصول مبنای دولت خوب یا کارآفرین محسوب می‌شوند، و درباره آنها در زیر توضیح داده می‌شود.

۱- نظارت کنید، نه اجرا

سالهای متمادی نقش دولت ناظر بر تأمین خدماتی بود که هزینه آنها از طریق وضع مالیات تأمین می‌شد. با افزایش هزینه‌های دولت و کاهش منابع درآمدی آن، دولتها دو راهکار پیش رو داشتند: افزایش مالیات برای تأمین

هزینه خدمات، و حذف برخی از خدمات. ضمن آنکه در کوتاه مدت، امکان حل مشکل از طریق قرض گرفتن وجود داشت؛ ولی این راه حل نمی‌توانست در بلند مدت مؤثر باشد.

راهکار بدیل ارائه شده از سوی اسبورن و گیبِلر عبارت بود از «تجدید نظر در نقش اساسی دولت، از طریق تأمین زمینه‌ها و تسهیلات لازم، برای انجام امور از طریق خود مردم»، (۱۹۹۳: ۲۸). این مفهوم جدید به معنای تغییر نقش دولت از مداخله مستقیم به نظارت است. به عبارت دیگر، نقش دولت باید تنظیم جهت‌گیریها، تدوین خط مشی‌ها، توزیع منابع و ارزیابی پیامدها باشد، و از دخالت مستقیم در تأمین خدمت رسانی اجتناب کند.

نظارت بر اداره امور شامل مسائلی همچون ایجاد شراکت با بخش خصوصی، تجهیز و تأمین سازمانهای غیر دولتی و مردمی، و استفاده از انگیزه‌های متداول در بخش خصوصی برای دستیابی به اهداف اجتماعی است. مزایای ناشی از تغییر نقش دولت به نظارت و نه مداخله عبارت‌اند از:

- انعطاف بیشتر برای نشان دادن عکس العمل نسبت به شرایط جدید و متفاوت؛
- تأمین شرایط مناسب برای تمرکز توجه دولتها به فلسفه وجودی کلان دولت؛
- ایجاد زمینه رقابت، و در نتیجه افزایش کیفیت خدمات؛
- ایجاد تمایل بیشتر در دولتها برای تاکید بر یافتن راه‌حلهای جامع برای مسائل و مشکلات.

۲- تقویت تشکلهای مردمی و محلی برای حل مشکلات خود، به جای صرف ارائه خدمات

این اصل، مبتنی بر این فرض است که مردم نسبت به چیزی که مالکیت دارند، بیشتر تعهد نشان می‌دهند تا نسبت به آنچه توسط دیگران کنترل می‌شود.

اسبورن و گیبِلر، با بهره‌گیری از نوشته مک نایت،

به اعتقاد اسپورن و گیلر (۱۹۹۳)، مزایای افزایش رقابت عبارت‌اند از:

- کارایی بیشتر و قائل شدن ارزش برای پولی که هزینه می‌شود؛
- فشار به انحصارگران برای توجه به نیازهای مشتریان و واکنش در قبال آن؛
- احتمال بیشتر اینکه نوآوری ارزش تلقی شود و برای آن نیز پاداش منظور گردد؛
- افزایش روح افتخار و غرور برای کارمندبخش دولتی بودن؛
- رقابت در دولت می‌تواند شکلهای مختلفی داشته باشد که نمونه‌های آن عبارت‌اند از:
- رقابت تأمین‌کننده (کالا و خدمات) دولتی با شرکت خصوصی؛
- دعوت از شرکتهای خصوصی برای رقابت با یکدیگر به منظور تأمین خدمت عمومی؛
- تشویق به رقابت بین تأمین‌کنندگان مختلف در بخش دولتی.

اسپورن و گیلر (۱۹۹۳)، معتقدند که دقت در تنظیم چگونگی رقابت، به ویژه اگر برابری به عنوان یکی از اصول راهنمای دولت‌هدایت‌کننده مطرح باشد، اهمیت ویژه‌ای دارد.

متذکر می‌شود که دولتها، ضمن افزایش رقابت لازم است دقت کنند که تمام اجزای بازار و همه شهروندان به شکل برابر از خدمات بهره‌مند شده و تأمین‌کنندگان کالاها و خدمات منصفانه و منطبق با اهداف اجتماعی مورد قبول (نظیر قانون فرصت برابر) فعالیت کنند (ترنر و هارلم، ۱۹۹۷).

۴- بر اساس رسالتهای عمل کنید، نه قوانین و مقررات
یکی از مزایای اولیه نظام بوروکراتیک آن بود که از طریق قوانین و مقررات، دقیقاً مشخص می‌ساخت که فعالیتها چگونه انجام پذیرد؛ این مزیت به از میان رفتن

(۱۹۹۱)^(۵)، مزایای تقویت سازمانهای محلی و تشکلهای مردمی، در عوض خدمت رسانی به شیوه متداول حرفه‌ای از سوی دولتها را چنین خلاصه می‌کنند:

- درک بیشتر مشکلات واقعی جوامع و مردم؛
- تمایل به حل مشکلات در عوض صرف خدمت‌رسانی؛
- تأمین شرایط لازم برای «مراقبت» و نه فقط «خدمت»؛
- انعطاف‌پذیری و خلاقیت بیشتر؛
- هزینه کمتر؛
- اعمال بیشتر و مؤثرتر استانداردهای رفتاری (که در واقع برای مراقبت و توجه به امور ضروری است)؛
- تمایل به تأکید بیشتر به «ظرفیتها»، در عوض واکنش نسبت به «کمبودها و نارساییها».

با این همه، به رغم منافع پیشگفته، مشارکت و حس مالکیت جوامع محلی بلافاصله حاصل نمی‌شود. در این خصوص دولت باید زمینه‌های حمایت لازم را فراهم آورد و با تأمین تسهیلاتی نظیر کمکهای مالی، توصیه‌های تخصصی و آموزش مردم، شرایط مناسب برای مشارکت را فراهم کند.

افزون بر این، دولت نمی‌تواند به استناد تقویت جوامع، خود را از مسئولیت نهایی در زمینه کسب اطمینان از رفع نیازهای جوامع مبرا بداند. به دلیل آنکه دولت مسئولیت نظارت را همچنان بر عهده خواهد داشت، باید ساز و کارهای مناسب مسئولیت‌خواهی را پیش‌بینی کند تا مطمئن باشد که منابع و خدمات به شکلی منصفانه، عادلانه، و با شیوه‌ای اثربخش منتقل شوند.

۳- به جای انحصار، رقابت را افزایش دهید و تشویق کنید
مبنای این اصل بر گرفته از دیدگاه جان مافیت^(۶)

(۱۹۹۱:۷۶) است که می‌گوید: مسئله، مسئله خصوصی در مقابل دولتی نیست، بلکه موضوع رقابت در مقابل انحصار است. زیرا رقابت به آگاهی بیشتر در مورد هزینه و ارتقای کیفیت خدمت رسانی منجر خواهد شد.

۵- با سرمایه گذاری روی نتایج و پیامدها، به جای درون داد - مداری، برون داد - گرا باشید

دولتها به شکل سنتی به جای تکیه بر نتایج و پیامدها، بر درون دادها تاکید می کنند. دولتهای کار آفرین بر نتایج تاکید دارند، زیرا این روش باعث بهبود عملکرد خواهد شد. در واقع، یکی از درسهای آموختنی از جنبش مدیریت کیفیت جامع (TQM) آن است که سازمانها باید به منظور دستیابی به نتایج مورد انتظار، آنها را ارزیابی کنند، (دمینگ، ۱۹۸۶).

در سالهای اخیر، پیشرفتهای تکنولوژی اطلاعاتی به شناسایی آنچنان راههایی برای اندازه گیری و سنجش عملکرد منجر شده که در گذشته هرگز در تصور نمی گنجید. ارزیابی عملکرد به دلایل زیر مهم است:

- با ارزیابی عملکرد تمایل به تحقق هدفها و انجام امور افزایش می یابد؛
- ارزیابی عملکرد به دولتها کمک می کند تا بر برنامه های موفق تکیه کند و برای موفقیتها پاداش در نظر گرفته شود؛
- ارزیابی عملکرد به دولتها می آموزد که از موفقیت های خود درس آموزند و برای اصلاح نارساییها تلاش کنند؛
- با نشان دادن پیشرفت برنامه ها، دولتها قادر خواهند بود که از حمایت و پشتیبانی جوامع محلی بهره مند شوند.

۶- به جای تأمین نیازهای بوروکراسی، بکوشید تأمین نیازهای مشتریان را در اولویت قرار دهید.

بر خلاف بخش خصوصی، دولتها غالباً مشتریان خود را نادیده می گیرند. به دلیل آنکه بودجه اکثر سازمانهای بخش خصوصی مستقیماً از طریق دولت تأمین می شود، در عوض مشتریان، سیاستمداران و گروههای ذی نفع مرکز ثقل فعالیتها هستند.

بر اساس این عامل، اسبورن و گیبِلر (۱۹۹۳)، معتقدند که عامه مردم بخش دولتی را به عنوان بوروکراسی

پارتنری بازی و فساد اداری کمک بسزایی کرده بود. روی دیگر سکه آن است که بسیاری از سازمانهای مدرن بخش دولتی آنچنان مقررات مدار شده اند که امکان بروز عکس العمل مناسب را در مقابل چالشهای جدید و بحرانهای ندارند.

دولتهای کار آفرین بر این نکته تأکید دارند که کارکنان خود را از قید قوانین و مقررات زاید و دست و پاگیر آزاد سازند تا آنها بتوانند با خلاقیت و انعطاف هر چه بیشتر، رسالتهای کلان خود را تعقیب کنند. این اقدام، همچنین شامل رهایی از «کاغذ بازی» است که دست و پای مشتریان و همچنین تأمین کنندگان کالاها و خدمات را می بندد و امکان بروز ابتکار عمل را از آنها می گیرد.

توجه به مسائل زیر برای ایجاد دولتی رسالت - مدار اساسی است:

- تعدیل قوانین و مقررات قدیمی و از تاریخ گذشته ای که در طول زمان روی هم انباشته شده است.
- جایگزین کردن بودجه های خطی و روشهای خشک بودجه بندی با بودجه های منعطف تری که امکان جابه جایی منابع به سمت زمینه های اولویت دار را فراهم کرده باشد و شرایط بهره مندی از پس اندازها را ممکن سازد.

● تغییر نظام پرسنلی متداول در خدمت کشوری به نظامی حمایتی مبتنی بر رویکردهایی نظیر طبقه بندیهای گسترده و منعطف، پرداخت حقوق و دستمزد بر اساس اصول متداول در بازار، یا تعیین حقوق و دستمزد بر اساس عملکرد.

در صورت انجام دادن تغییرهای پیشگفته، زمینه مناسبی برای دولتها فراهم می شود تا رسالت و فلسفه وجودی خود را تعریف و سپس بر اساس رسالت بتوانند ساختار، عملیات، و حتی فرهنگ خود را مشخص و تدوین کنند.

مالیاتها، دولتهای کار آفرین در صدد یافتن روشهایی برآمده‌اند که با استفاده از آنها بتوانند:

الف - درآمدهایی از منابع مختلف غیر مالیاتی به دست آورند؛

ب - هزینه‌های خود را ضمن اجتناب از هدر دادن پول و منابع، به شکل مؤثر مهار کنند.

البته، نظر اسبورن و گیلر آن نیست که همه سازمانهای دولتی باید صرفاً برای سود کار کنند. بلکه آنها معتقدند بخشی از هزینه برخی از خدمات (نظیر تأمین تسهیلات تفریحی) را باید مالیات دهندگان پرداخت کنند و این موارد به منبع درآمدی برای دولت تبدیل شود.

از جمله ساز و کارهای مشترک برای کسب درآمد، دریافت هزینه در قبال ارائه خدمات است، که هم اینک نیز در بسیاری از موارد و در قبال تسهیلات مختلف دولتی صورت می‌گیرد. هزینه خدمات را می‌توان به شکل کامل و یا تنها بخشی از آن را از دریافت کننده خدمات دریافت و در قبال آن یارانه پرداخت کرد. این امر برای حصول اطمینان از ارائه و تأمین خدمات سودمند، نظیر سرویس حمل و نقل عمومی، و یا در راستای هدف تأمین برابری و عدالت، ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.

اسبورن و گیلر معتقدند که یکی از منافع تاکید بر کسب درآمد و همچنین هزینه کردن آن به شکل کار ساز آن است که منجر به توجه بیشتر نسبت به سرمایه‌گذاری درآمدها، و همچنین چگونگی هزینه کردن آنها می‌شود. این نوع نگرش ضمن تشویق به اتخاذ رویکرد بلند مدت نسبت به درآمدها و هزینه‌ها باعث می‌شود تا در طی زمان، هزینه به نوعی سرمایه‌گذاری محلی تبدیل شود.

مخرب و متکبر ارزیابی می‌کنند. این نوع نگرشی باعث خواهد شد وقتی کاغذ بازی بخش دولتی با تلاشهای بخش دولتی در زمینه راضی نگه داشتن مشتریان مقایسه می‌شود، نتیجه آن خشم و ناامیدی مردم خواهد بود.

نگرش منفی نسبت به دولت زمانی تشدید می‌شود که با دیدگاه حاکم بر دولت ناظر بر «ارائه خدمتی یکسان برای همه» در عوض دامنه‌ای از خدمات متنوع، متناسب با نیازهای متفاوت مشتریان، همراه می‌شود. ولی دولتهای کارآفرین به خواسته‌های مشتریان توجه دارند و در قبال نیازهای آنها به خوبی عکس العمل نشان می‌دهند.

یکی از عناصر کلیدی دولتهای مشتری مدار، تغییر بوروکراسی، و به ویژه نگرش بوروکراتیک نگر است. بسیاری از نظامهای بخش دولتی عمده‌تاً در جهت منافع به وجود آورندگان آنها قرار دارند و کمتر به کسانی توجه می‌کنند که باید محور خدمات قرار گیرند. این گرایش در فرایندهای پیچیده‌ای متجلی است که شهروندان معمولی قادر به درک آنها نیستند و گذر از پیچ و خمها برایشان بسیار دشوار است. ولی دولتهای کارآفرین می‌کوشند تا نظامها و فرایندهایی را تعبیه کنند که استفاده کنندگان به سهولت به آنها دست یابند و با آنها احساس راحتی کنند. افزون بر این، دولتهای مشتری مدار تلاش می‌کنند تا ایستگاههایی خدماتی* تعبیه کنند که مراجعان و مشتریان بتوانند همه نیازهای خود را در یک محل برآورده کنند و نیازی به مراجعه به واحدهای متعدد خدمت رسانی نداشته باشند.

۷- به جای فقط خرج کردن پول، بر کسب درآمد تاکید کنید.

فرهنگ حاکم بر دولتها ناظر بر خرج کردن پول است، و نه کسب درآمد. با افزایش اعتراض نسبت به ازدیاد

* از جمله کشورهایی که با ایجاد ایستگاههای خدماتی، شرایط خدمت رسانی بهتر و استقرار واحدهای مختلف در یک مکان را فراهم ساخته، مالزی است. براین اساس، واحدهای مختلف دستگاههای دولتی در یک محل که قابل دسترسی تر به شهروندان است حضور دارند، و افراد با مراجعه به این مراکز امور اداری متعددی را انجام می‌دهند (برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: جان برنز، «خدمات کشورهای آسیایی»، ۱۹۹۴).

ارتباطات از طریق زنجیره طولانی دستورات، به شکلی روزافزون نامناسب تشخیص داده می‌شود. داشتن دولتی پاسخگو که بتواند به سرعت نسبت به نیازها و تغییرات عکس العمل نشان دهد مستلزم آن است که کارکنان در سطوح ملی تقویت شوند تا حاد امکان خود تصمیم‌گیری کنند.

دولتهای کارآفرین دلایل زیادی برای غیر متمرکز کردن تصمیم‌گیری دارند. آنها می‌کوشند تا با توسل به عدم تمرکز بتوانند به ویژگیهای زیر دست یابند:

● انعطاف بیشتر و توانایی افزون‌تر برای عکس العمل سریع در قبال نیازها و مقتضیات محلی؛

● اثر بخشی بیشتر، زیرا کارکنان در سطوح محلی، در بهترین موقعیت برای یافتن راه حل برای مشکلات حادث قرار دارند؛

● ابداع و نوآوری بیشتر، زیرا بروز ایده‌های جدید از کسانی که مستقیماً با مشتریان و مراجهان سروکار دارند، محتمل‌تر است؛

● توانایی بیشتر برای ایجاد انگیزه، روحیه، تعهد و بهره‌وری، زیرا فرایندهای مشارکت و کار گروهی سبب افزایش مهارتها و علاقمندی نیروی کار می‌شود.

از طریق غیر متمرکز کردن نظام تصمیم‌گیری، کنترل از طریق سلسله مراتب، جای خود را به پاسخگویی خواهد داد که از طریق تعیین رسالتی مشخص و اندازه‌گیری / ارزیابی دایم نتایج امکان‌پذیر خواهد شد.

اسبورن و گیبیلر (۱۹۹۳)، معتقدند که مدیریت مشارکتی، سنگ بنای اصلی عدم تمرکز است. گفته شده که وقتی افراد کنترل بیشتری بر کارشان داشته باشند، احساس تعهد بیشتری به دست آورده و تلاش بیشتری برای انجام بهتر کارها مبذول می‌دارند.

۱۰- به جای تاکید بر طراحی و اجرای متمرکز، از بخشهای غیر دولتی استفاده کنید.

دولتهای کار آفرین، همگام به رعایت اصل «نظارت کنید، نه اجرا»، به شکلی فزاینده می‌کوشند تا در قالب واسطه‌گر و تسهیل کننده عمل کنند، نه به عنوان تأمین‌کنندگان

صرف تشویق و ترغیب به اتخاذ رویکرد کارآفرینی نسبت به مدیریت مالی کفایت نمی‌کند. ضرورت ایجاب می‌کند که انگیزه‌های بیشتری برای مدیران بخش دولتی جهت هدف مدار بودن فراهم شود. این انگیزه‌ها می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

● تعیین بودجه‌های رسالت مدار، که بر اساس آن مدیران بتوانند تمام یا بخشی از پس انداز یا درآمدها را در نزد خود نگه دارند؛

● پیش‌بینی بودجه‌ای خاص برای ارتقای ایده‌های ابتکاری و ابداعی؛

● تعیین هزینه‌های واقعی خدمات به گونه‌ای که بتوان تصمیمات منطقی در مورد قیمت‌گذاری و یا تعیین یارانه اتخاذ نمود.

۸- به جای حل بحرانها، برای پیشگیری از بروز مشکلات سرمایه‌گذاری کنید.

اسبورن و گیبیلر معتقدند که یکی از پیامدهای هدایت و نظارت، به جای دخالت، تمایل به تعیین خدماتی است که در عوض اقدام برای جلوگیری از بروز مشکلات، به علائم اولیه هشدار دهنده توجه بیشتری مبذول دارد. یکی از مثالهای جالب در این مورد، روشی است که مسئولین حمایت از محیط زیست بکار می‌گیرند و براساس آن بر کنترل آلودگی پس از وقوع حادثه و ایجاد آلودگی تاکید می‌کنند، و کمتر به اتخاذ رویکردی مناسب برای کسب اطمینان از داشتن محیطی پاکیزه می‌پردازند.

دولتهای کار آفرین، نه تنها بر جلوگیری از وقوع حادثه تاکید دارند، بلکه دیدگاه بلند مدتی در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری خود اتخاذ می‌کنند تا بتوانند مشکلات احتمالی آینده را نیز پیش‌بینی کنند.

۹- عدم تمرکز اختیارات در عوض سلسله مراتب

با گسترش دانش و ارتباطات، و با افزایش تعداد کارکنان تحصیلکرده، وجود نظام متمرکز مبتنی بر برقراری

به طور کلی، توضیحات اسبورن و گیبِلر در مورد «نوآفرینی دولت» تغییری بنیادی در مجموعه تفکرات موجود در بخش دولتی است، که به پارادایم (قالب فکری) جدیدی در مورد دولت منتهی می‌شود؛ تغییر پارادایمی که در اکثر کشورهای توسعه یافته کاملاً مشهود است.

لازم به تذکر است که دیدگاههای اسبورن و گیبِلر، علی‌رغم تأثیرگذاری فراوان، فارغ از انتقاد نبوده‌اند. به عنوان مثال، جوردن (۱۹۹۴:۲۷۷)، ضمن اشاره به انتقاد آنان از بودجه‌بندی بر مبنای صفر (به دلیل وقت گیر بودن، قابل دستکاری بودن، و توأم بودن با کاغذ بازی زیاد)، معتقد است که هیچ تضمینی وجود ندارد تا اصلاحات پیشنهاد شده از سوی خود آنان نیز سرشتی متفاوت داشته باشد.

همچنین، دانز و لارکی (۱۹۸۶)، بر این اعتقادند که در طول سالهای مختلف، استراتژیهای مشابه، با اسامی مختلف دوباره و چند باره به آزمایش گذاشته شده و همواره با موفقیت اندک مواجه می‌شوند.

بر همین اساس هامر و چمپی (۱۹۹۳)، با اشاره به رویکرد بازار - مداری مورد اشاره اسبورن و گیبِلر، خاطر نشان می‌سازد که: «آیا نباید از خود پرسید چرا پیشنهادهای اصلاحی آنها (و پیشنهادهای مشابه) با موفقیت چندانی همراه نبوده است؟ به نظر می‌رسد که رویکرد کسب و کارگرا، امروزه بیشتر در باز مهندسی مشاهده می‌شود تا در بازآفرینی دولت. کی (۱۹۹۳:۳۶۲)، نیز با غیرآکادمیک خواندن کتاب «باز آفرینی دولت»، معتقد است که این کتاب صرفاً شامل مجموعه‌ای شعار و تعدادی مثالهای مجرد و انتزاعی است. رویکرد مورد استفاده در کتاب، به اعتقاد کی، صرفاً موفقیتها را «توصیف» می‌کند، ولی «توضیحی» در مورد آنها ارائه نمی‌دهد. اصلی‌ترین انتقاد به اسبورن و گیبِلر، آن است که نگاه آنها به مسائل بدون توجه به «دنیای واقعی» است و از این رو راهکارهای پیشنهادی آنها نیز چندان کاربردی و عملیاتی نیستند.

مستقیم خدمات. به عبارت دیگر، این دولتها تلاش می‌کنند تا با استفاده از اهرمهای مختلف و حضور غیر مستقیم در بازار، زمینه مناسب برای دستیابی به نتایج مطلوب را فراهم سازند. از جمله مثالهای قابل ذکر در این زمینه مربوط به کشورهای مشترک المنافع است. این کشورها برای ارتقای تحقیق و توسعه در صنایع، به جای توسل به تدوین و طراحی برنامه‌های دولتی، یا استفاده از انگیزه‌های مالیاتی، خود واحدهای صنعتی را به انجام این امور ترغیب کردند.

اسبورن و گیبِلر (۱۹۹۳:۲۸۴)، این روند را «راه‌سوم» می‌نامند، که حد واسط رویکرد دولت - مداری، یعنی طراحی و اداره کامل برنامه‌ها از سوی دولت، و رویکرد بازار آزاد، یعنی عدم دخالت دولتها در این مسائل، قرار دارد. راههای زیادی وجود دارد که بر اساس آنها دولت می‌تواند بازار را سازمان داده و در آن نفوذ کند. متداولترین راهکارها شامل تخفیف مالیاتی، یا استفاده از روش پرداخت هزینه از سوی مصرف کنندگان است. دیگر ساز و کارهای موجود عبارتند از:

- تدوین ضوابط و مقررات، نظیر مقررات برنامه‌ریزی شهری، برای اداره بازار؛
 - ایجاد یا تأثیرگذاری بر تقاضا در مورد کالاها و خدمات خاص، مثلاً از طریق پرداخت یارانه؛
 - برانگیختن بخش خصوصی به انجام اقدامی خاص. در این روش، به عنوان نمونه، می‌توان واحدهای بخش خصوصی را ملزم ساخت که در قبال اخذ مجوز، مثلاً احداث کارخانه، پارک یا مکان تفریحی نیز احداث کنند.
- اسبورن و گیبِلر، علی‌رغم اشاره به دولت بازار - مدار، بلافاصله بر این نکته تأکید می‌کنند که باید بین بازارگرایی و نقش مردم و جامعه توازن وجود داشته باشد. به اعتقاد آنها، بازارها، فقط نیمی از معادله‌اند. ولی به ویژه اگر برابری نیز مورد توجه دولتمردان باشد، نیم دیگر معادله باید به تقویت سازمانهای اجتماعی و نهادهای محلی - مردمی تخصیص داده شود.

حکومتداری خوب

از نظر تاریخی، دولتها همواره نقش منحصر به فرد و مقتدرانه در هدایت و رهبری جوامع، شامل منابع انسانی و طبیعی آنها بر عهده داشته‌اند. به اعتقاد فرازمند (۱۹۹۹)، دولتها همواره از ابزارهای قهری، اجباری و یا فقط گاهی غیرقهری در مدیریت مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشورهای متبوع خود بهره جسته‌اند. در این مجموعه، درحالی که بخش خصوصی دستی نامریی در فرایندهای اداره جامعه داشته، جامعه مدنی اساساً هیچ نقشی در این فرایندها نداشته است. به جز موارد استثنایی، آنچه گفته شد، الگوی فائق تاریخی مدیریت دولتها در طول تاریخ بوده است.

به اعتقاد فرازمند (۱۹۹۹)، زمان هنجارهای سنتی اداره جوامع به سر رسیده است. در عصر تغییرات سریع محیطی، سیاسی، اجتماعی و تکنولوژی که جوامع سراسر جهان را تحت تأثیر قرار داده است، سنگ بنای نهادی، فلسفی و عملیاتی روشهای سنتی مورد استفاده دولتها مورد تردید جدی قرار گرفته است. به اعتقاد کارشناسان بانک جهانی (۱۹۹۹)، عوامل متعددی در تغییر روشهای سنتی اداره امور، مدیریت دولتی و توسعه نقش داشته‌اند. از جمله این عوامل می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (UN, 1999; World Bank, 1999; Farazmand, 1999).

● **جهانی سازی**، به عنوان فرایند و پدیده‌ای که بر فلسفه و رویکردهای سرمایه داری بازار، به عنوان روش مدیریت اقتصادها در سراسر جهان برتری یافته، و جامعه جهانی بدون مرزی به وجود آورده که تمامی کشورها و دولتها و شهروندان آن را تحت تأثیر قرار داده است. جهانی سازی فرصتهایی برای شهروندان و جوامع مدنی فراهم آورده تا در محیطی جهانی به تعامل بپردازند. از دیگر سو، جهانی سازی موانع و پیامدهایی منفی برای دولتهای اقتدارگرا، و فرصتی برای شهروندان جهت احقاق حقوق دمکراتیک خود به وجود آورده است.

● **خصوصی سازی**، چالش عمده دیگری است، که به

عنوان استراتژی کلیدی ارتقای جهانی سازی، موجب بروز تغییرات عمیقی در روابط بین دولت و جامعه شده است. این پدیده، همچنین، باعث تجدید ساخت بخشهای دولتی - خصوصی و تجدید ساخت جهانی روابط بین‌المللی شده و بر دولتهای ملی و محلی و فرایندهای مدیریت آنها تأثیر گذارده است.

● **تغییرات تکنولوژیکی**، نظیر استفاده گسترده از کامپیوتر و اینترنت و پدیداری عصر اطلاعات نیز نقش بسزایی در پیدایش روشهای نوین اداره و مدیریت دولتها به وجود آورده است. این تغییرات، در سطوح جهانی باعث پدید آمدن فرصتهایی طلایی برای شهروندان شده تا بتوانند نظریات و دیدگاههای خود را بیان دارند و نقش خود را در فرایندهای اداره کشور گسترش دهند. سیستم پست الکترونیکی باعث شده تا افراد بسیاری بتوانند همزمان با یکدیگر ارتباط برقرار کنند و هیچ محدودیتی به دلایل جغرافیایی نیز نداشته باشند. افزون بر این، نظام تله کنفرانس، و آنتنهای ماهواره‌ای نیز توانایی افراد و همچنین سازمانها و نهادهای دولتی را افزایش داده تا بتوانند از دیگر مردم، نظامهای سیاسی، خط مشی‌ها، و مشکلات بی‌شمار محیطی (نظیر آلودگی محیط زیست، کاهش فضای سبز، گرم شدن کره زمین، بحرانهای ناشی از افزایش جمعیت، فقر، بهداشت نامناسب و دیگر بحرانهای اجتماعی) آگاهی یافته و درس بیاموزند.

● **افزایش شهرنشینی**، از دیگر عناصر تغییر الگوی جهانی، فشارهای فزاینده ناشی از افزایش شهرنشینی و مشکلات ناشی از آن است. سازمان بهداشت جهانی (۲۰۰۰)، تخمین زده است که در سال ۲۰۰۵، بیش از ۶۰ درصد جمعیت جهان، در مناطق شهری زندگی خواهند کرد. تمرکز امکانات و تسهیلات رفاهی و فرصتهای شغلی در شهرها باعث جذب مردم روستانشین به شهرها شده است. این پدیده باعث خالی شدن نواحی روستایی و انفجار جمعیت شهری شده که به دنبال خود مشکلات متعددی نظیر زیرساختهای ناکافی، دشواری مدیریت شهری، فقر، آلودگی، جنایت و نظام

ضعیف بهداشتی را به همراه آورده است. پدیده جهانی شهرنشینی، مستلزم شراکت جهانی و همچنین ملی و محلی در فرایند اداره نظامهای شهری است.

● **کاهش کیفیت محیط زیست**، از دیگر عناصر تغییرات جهانی است که نیازمند شراکت کارساز جهانی برای یافتن راه حل های مناسب است. این امر دیگر یک مسئله صرفاً شهری نیست. تمامی جوامع به شکل منفی تحت تأثیر آلودگی هوا، آب و زمین، بارانهای اسیدی و انقراض نمونه های مختلف هستند. این بحرانهای محیطی و شهری هزینه های مستقیم و غیر مستقیم زیادی برای مردم به همراه دارد، ضمن آنکه به بهداشت جامعه و منابع طبیعی نیز به شدت آسیب می رساند. از دست دادن توانایی کار به دلیل مشکلات بهداشتی، از دست دادن زمان کار و بهره وری، و از دست دادن شادابی و مطلوبیت به دلیل آلودگی آب و هوا، از جمله هزینه هایی است که به دلیل مشکلات محیطی و شهری باید پرداخت. بحران پدید آمده به حدی است که ویرانی اکوسیستم کل جهان، یعنی سیستمی که برای حفظ و نگهداری تعادل اکولوژیکی مورد نیاز حیات و بقای تمدن بشری است را به دنبال دارد. منابع آلوده کننده مسئول مرگ آرام هزاران انسان در سنین مختلف در سراسر جهان است. اکنون شهروندان و سازمانهای غیر دولتی با صدای بلند خواهان تعادل بین رشد و کیفیت محیط زیست هستند.

● **رشد فزاینده فرهنگ خودمحوری، فردگرایی و مصرف گرایی**، عنصر دیگر تغییرات جهانی، رشد فزاینده فرهنگ خود محوری، فرد گرایی و مصرف گرایی است که برخلاف ارزشهای اصیل محلی در سطح ملی و منطقه ای در جریان است. مفهوم خود محوری، همراه با منفعت طلبی شخصی و فرد گرایی، که ریشه در فرهنگ غربی دارد، به واسطه جهانی سازی و از طریق نخبگان و نهادهای دولتی مرتبط با آنها، قویاً در جوامع شرقی ریشه دوانده است. گسترش فرهنگ فردگرایی، با جنبه های مخرب سرمایه داری افراطی بازاری نظیر تجارت گرایی، بازار گرایی، خصوصی سازی، و

«کارخانه جهانی»^(۷) با پیامدهایی نظیر بهره کشی از نیروی کار کودکان و تولید نسلی که برای دریافت حقوق و دستمزد، با آنها به شکل برده رفتار می شود، عجین شده است. گسترش بی محابای خصوصی سازی به عنوان یکی از استراتژیهای جهانی سازی به کاهش شدید نقش دولت در اقتصاد و همچنین هزینه های بیرونی آلودگی، تخریب محیط زیست، کاهش کیفیت خدمات، مصرف گرایی، تجاری گرایی، بازاری کردن ارزشها، افزایش شکاف فقیر و غنی و ضعیف شدن صدای شهروندان منجر شده است.

نتیجه مسائل فوق، رشد فرهنگ فردگرایی خود محور به هزینه جامعه و منافع شهروندان، و رشد غارت و چپاول جهانی، هم در کشورهای در حال توسعه و هم در دنیای غرب است. قدرت مردم، خانواده ها، و جوامع به وسیله نخبگان مالی جهانی کاهش یافته و هویت آنها مورد تهدید قرار گرفته است.

برای مقابله با این پدیده های منفی جهانی سازی، شهروندان در همه جا، با تشکیل اتحادیه های منطقه ای، ملی و جهانی و جنبش های قدرتمند برای حمایت از حقوق، جوامع و خانواده هایشان، مبارزه ای جدی را آغاز کرده اند. از این رو، شراکت آنها در فرایند حکومتمداری، برای اثر بخش نمودن مشروعیت، عملکرد، ثبات و صلح در کره زمین امری اجتناب ناپذیر است.

● **نابرابریهای جنسی، نژادی و اجتماعی - اقتصادی**، از جمله دیگر عناصر تغییرات جهانی می توان به افزایش آگاهی نسبت به نابرابریهای جنسی، نژادی و اجتماعی - اقتصادی در میان مردم، جوامع و کشورها اشاره کرد. گرچه زنان بیش از نیمی از جمعیت اغلب کشورهای جهان را تشکیل می دهند ولی هنوز نقش آنها در فرایند حکومتمداری، حتی در اکثر کشورهای غربی بسیار محدود است. با این وجود، این امر در حال تغییر است. در همه جا، زنان در حال آگاهی بیشتر نسبت به حقوق خود هستند و همچنین نسبت به توان بالقوه خود برای مشارکت در فرایندهای حکومتمداری، که سرنوشت آنها

را رقم خواهد زد، آگاهی بیشتری کسب می‌کنند.

همچنین، تعارضهای قومی و ملی، به دلیل آگاهی فزاینده میان افراد مختلف با هویت‌های متفاوت، در حال افزایش است. گرچه آگاهی قومی و ملیتی همواره نیز وجود داشته است، این علایق و آگاهیها اغلب به وسیله نظامهای دولتی که در راس آنها نخبگان قدرتمدار و ابرقدرتهای بین‌المللی قرار دارند، سرکوب می‌شده است. مفاهیم ایدئولوژیکی سرمایه داری بازار، دموکراسی سرمایه داری، یا سوسیالیسم در تحت کنترل قرار دادن تعارضهای قومی فرهنگی و مذهبی نقش کلیدی داشته‌اند. امروزه، سازمانهای غیر دولتی و دیگر سازمانهای مدنی به پدیداری مفهوم جدید «شهروندی جهانی»^(۸) کمک کرده‌اند. این مفهوم جدید، همراه با ملحقات آن چالش جدیدی بر سر راه فرایند حکومت‌رانی سنتی در سطوح ملی و جهانی به وجود آورده که مبتنی بر اقتدارگرایی مطلق است. حکومتداری در قرن بیست و یکم مستلزم فرآیند اصیل مشارکت و شراکتی است که مفاهیم و کارکردهای قدیمی حکومت‌رانی مطلقه را مهجور سازد.

مسائل و مشکلات پیش گفته، توأم با تغییراتی که در سطح جهانی در غالب انتقال از اشکال سنتی به اشکال مشارکتی دولت مشاهده می‌شود، ضرورت و نیاز عاجل به تجدیدنظر در مفهوم دولت و توجه به حکومتداری در همه سطوح را مطرح می‌سازد.

حکومتداری چیست؟

در مورد حکومتداری تعاریف زیادی مطرح شده است که در زیر به برخی از آنها اشاره می‌شود:

حکومتداری، از سوی سازمان توسعه بین‌المللی کانادا (۱۹۹۹)، بعنوان «نهادهای، فرایندها و روشهایی مرتبط با مسائل مورد توجه در بخش عمومی» تعریف شده که مشخص می‌سازد:

● قدرت چگونه اعمال شود؛

● تصمیمها چگونه گرفته شوند؛ و

● شهروندان چگونه نظریات و خواسته‌های خود را بیان دارند.

فرازمند (۵: ۱۹۹۹)، معتقد است که «حکومتداری اشاره دارد به کیفیت روابط بین دولت و شهروندانی که باید به آنها خدمت کرده و از آنها حمایت کند. حکومتداری خوب اشاره دارد به فرایند مدیریت مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی یک کشور و بهره برداری از منابع طبیعی، مالی و انسانی به نفع همه مردم، و با درگیر کردن همه طرفهای ذینفع. این مدیریت باید بر اصول مشارکت، عدالت، برابری، کارآیی شفافیت و پاسخگویی استوار باشد».

برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP, 2000) حکومتداری خوب را به عنوان «اعمال اختیار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور کشور در همه سطوح» تعریف می‌کند که شامل «ساز و کارها، فرایندها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گروهها می‌تواند خواسته‌ها و علایق خود را بیان دارند، تفاوتها و اختلافهای خود را به حداقل برسانند، و الزامات و حقوق قانونی خود را برآورده سازند».

به طور کلی حکومتداری بر مفهوم «شراکت» در عوض (و نه در مقابل) مشارکت تاکید دارد. گرچه مشارکت مفهومی مقدس، مقبول و آرمانی است، ولی زمانی که بحث مشارکت در سطوح اداره دولت مطرح می‌شود، معنا و مفهوم آن این است که دولتی در بالا قرار دارد، بقیه اجزا و بازیگران در پایین قرار دارند، و دولت، مشارکت آنها را طلب می‌کند، یا به اجبار آن را می‌پذیرد. ولی «شراکت» مفهومی فراتر از مشارکت است. در این حالت، افراد، گروهها و به طور کلی بازیگران مختلف، نظیر تشکیل یک شرکت، هر یک منابعی با خود می‌آورند، و در امری با یکدیگر شراکت می‌کنند. در این حالت دیگر فرد یا مجموعه‌ای در بالا قرار ندارد، بلکه همه در کنار هم و با نقشها و مسئولیتهای مشخص و معین فعالیتهای خاصی را انجام می‌دهند، که مجموعه آن اداره امور کل کشور خواهد شد.

این حالت در نمودار شماره ۱ نشان داده شده است.



نمودار شماره ۱. سه قلمرو یا حوزه حکومتمداری

Source: United Nations Development Program, 2000.

ویژگیهای حکومتمداری خوب

گرچه در مورد ویژگیها و خصوصیات حکومتمداری خوب نظرات گوناگونی مطرح شده، ولی بسیاری از این ویژگیها مشترک است. به عنوان مثال کارشناسان بانک جهانی (۲۰۰۰)، مواردی چون: مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت پذیری، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی (اجماع)، برابری، اثر بخشی و کارآیی و چشم‌انداز استراتژیک را از ویژگیهای حکومتمداری خوب می‌دانند. کومی نایدو (۱: ۱۹۹۱)، نیز با تاکید بر ضرورت توسعه پایدار و اعتقاد بر اینکه دستیابی بدان تنها از طریق داشتن بخش دولتی سالم امکان‌پذیر است، بر ظرفیت سازی در جامعه مدنی، شهروندان آگاه، مشارکت از طریق سازمانهای داوطلبانه، دموکراسی، رعایت حقوق بشر، قانونگذاری اثربخش و کارآیی و پاسخگویی، به عنوان برخی از ویژگیهای حکومتمداری اشاره دارد.

فرازمند (۱۹۹۹)، با اشاره به «عناصر حکومتمداری خوب» معتقد است که حکومتمداری خوب و منطقی شامل این عناصر است:

(۱) در نظر گرفتن تنوع میان افراد، بین سازمانها و مدیریت

نیروها و نهادهای منطقه‌ای و جهانی؛

(۲) پویایی محیطها، فرآیندها، و تغییر تعاملات میان بازیگران و نهادها؛

(۳) عقلایی کردن نقش دولت؛

(۴) تقویت افراد، ذینفعان، شهروندان و جامعه مدنی، و بخش خصوصی برای تقبل نقشها و مسئولیتهای جدید؛

(۵) ایجاد برهم افزایی بین بازار و دولت، حکومت و جامعه مدنی، و بین حکومتمداری رسمی و خودگردانی غیررسمی؛

(۶) ظرفیت سازی، شامل بهبود منابع انسانی، تقویت خط مشی و مدیریت مالی، و ایجاد و ارتقای شراکت در زمینه رشد کارساز اقتصادی و برابر در سطوح جهانی، منطقه‌ای، ملی و محلی.

بازیگران حکومتمداری

در مورد اینکه چه کسانی بازیگران حکومتمداری‌اند، تقریباً اتفاق نظر وجود دارد. کارشناسان برنامه سازمان ملل متحد (۲۰۰۰)، کومی نایدو (۱۹۹۹)، و کارشناسان سازمان توسعه بین‌المللی کانادا (۲۰۰۰)، معتقدند که بازیگران شامل موارد زیرند:

بنابراین «توجه به مسائل عمومی» وجه مشترک فعالیتهای این سه مجموعه بازیگر است. بازیگران «حکومتداری»، جهت‌گیری آنها و وجه مشترک آنها در نمودار شماره ۲ نشان داده شده است.

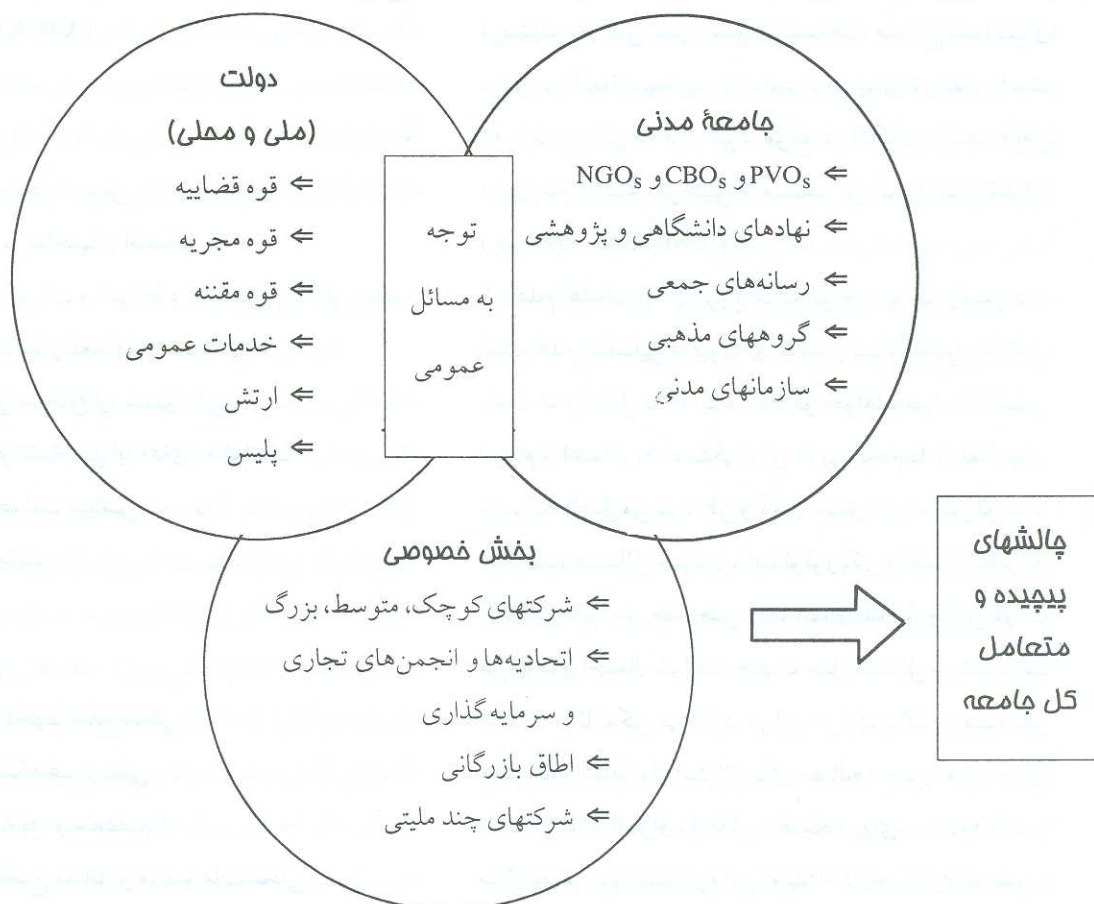
شراکت بازیگران در حکومتداری برای بررسی و حل مسائل عمومی و همگانی در واقع به ایجاد روابطی نوین منتهی می‌گردد. رابطه‌ای که در آن همگان نقش و سهم دارند. در این شراکت، به اعتقاد دراگر (۱۳۷۸:۲۱۹)، دیگر نمی‌توان گفت: مردم تابعین هستند که هر چه به آنها گفته شود، باید انجام دهند. این شراکت متضمن «روابط جدیدی است که منابع گروههای مختلف، اعم از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی به منظور به حداکثر رساندن قدرت در جوامع، جهت تشخیص و حل مشکلات مربوط، با یکدیگر تلفیق می‌شود (UNDP، ۱۹۹۹).

(۱) دولت، (ملی و محلی) متشکل از: قوه مجریه، قوه قضاییه، قوه مقننه، خدمات عمومی ارتش و پلیس؛

(۲) جامعه مدنی، شامل سازمانهای غیر دولتی (NGOs)^(۹)، سازمانهای محلی (CBOs)^(۱۰) و سازمانهای داوطلبانه مردمی (PVOs)^(۱۱)، همراه با نهادهای دانشگاهی و تحقیقاتی، رسانه‌های جمعی، گروههای مذهبی، و سازمانهای مدنی؛

(۳) بخش خصوصی، شامل شرکتهای کوچک، متوسط و بزرگ، اتحادیه‌ها و انجمن‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، اتاق بازرگانی و سازمانهای چند ملیتی (MNCs)^(۱۲).

این سه مجموعه، مانند سه شریک، با وظایف، نقشها و مسئولیتهای مشترک در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند، و جهت‌گیری همه آنها به سمت «مورد خطاب قرار دادن چالشهای پیچیده و متعامل است که جامعه با آنها روبروست».



نمودار شماره ۲. بازیگران حکومتداری، وجوه مشترک و جهت‌گیری آنها

● دیدگاه خودیاری اجتماعی

ج - بخش خصوصی

● پول

● تسهیلات، امکانات و مواد

● مهارت‌های کار آفرینی

● مدیریت نتیجه مدار

● بازاریابی و تبلیغ در مورد تولیدات و فرآورده‌ها

● اقدامات و اعتقادات مشتری مدارانه

موانع موجود بر سر راه شراکت

هر شراکتی با موانع بالقوه متعددی روبروست. در صورتی که همکاری دو جانبه، اعتماد و احترام بر روابط میان طرفهای مختلف شراکت حاکم باشد، موانع می‌توانند به فرصتهای چالشی تبدیل شوند. شناخت موانع شراکت و برخورد با آنها از مهمترین و اساسی‌ترین پیش شرطهایی است که باید مورد توجه قرار گیرد. موانع در اشکال مختلف ظاهر می‌شوند که برخی از مهمترین آنها عبارتند از (UNDESA, 1999 : 8).

۱- عدم اعتماد، از مهمترین موانع موجود بر سر راه شراکت است. عدم شناسایی و قبول دو جانبه و نبود احترام متقابل باعث عدم تمایل به مذاکره و گفتگو خواهد شد. شناسایی احترام و اعتماد، به آهستگی و از طریق انجام دادن فعالیتهای مشترک حاصل می‌شود. ظن و گمان عمیق - بر اساس قومیت، مذهب، مسائل سیاسی، ایدئولوژیکی و جغرافیایی، و همچنین عوامل خارجی - باعث چند پارچگی دولت می‌شود، و احتمال شراکت جهت حل مسائل و مشکلات مشترک را ناممکن می‌سازد. در این موارد، یافتن زمینه‌های مشترک، و استفاده از استراتژیهای مصالحه جویانه به جای تاکید بر نقاط افتراق، ابتدا به همکاریهای محدود منجر می‌گردد. در صورت تداوم این روند، امکان همکاری مستمر با اعتماد قبلی برای دستیابی به منافع مشترک پدید خواهد آمد.

تحقیق شراکت در حکومتداری نیازمند تأمین سرمایه در اشکال مختلف است. از جمله تعهدات سرمایه‌ای مورد نیاز عبارتند از:

- سرمایه فیزیکی شامل منابع مالی، تکنولوژیکی و مادی؛
- سرمایه سازمانی شامل گروههای تشکیل یافته در قالب تیم، عضویت، ساختار، فرایند، رهبری، آموزش و مهارتهای مدیریتی؛
- سرمایه سیاسی شامل قدرت، اختیار، نفوذ و مشروعیت؛
- سرمایه اجتماعی - فرهنگی شامل احساس یا روح اعتماد، دوستی و تمایل به تشریک مساعی، ایده آلهای جامعه و ارزشها.

در جهت تأمین این سرمایه‌ها و فراهم آوردن زمینه مناسب برای به کارگیری آنها، هر یک از شرکا باید سهم و نقش خاصی ایفا کنند، سهم و نقش هر یک از بازیگران به قرار زیر است (7 : CIDA : 1999) :

الف - دولت

- تأمین بودجه عمومی
- تأمین زیر ساختهای اقتصادی
- تدوین مقررات و ضوابط و ارزشها
- تدوین دستور العملها و خط مشی‌ها
- مشخص ساختن ارزشهای ملی
- تدوین و تشخیص ایده‌های دمکراتیک
- عزم و حمایت سیاسی
- تأمین امنیت

ب - جامعه مدنی

- بسیج و تجهیز منابع محلی
- تأمین شبکه غیر رسمی
- ساختار ویژه و منعطف
- درک صحیح مسائل و موضوعات محلی
- تعهد احساسی و درونی مردم

- عدم اعتماد به سازمانهای محلی (جامعه مدنی) و بخش خصوصی.

ب - بخش خصوصی

- تأکید بر منافع محدود، نظیر سود و منفعت آنی و مادی؛
- عدم تمایل به درگیر شدن در زمینه‌هایی که به شکل سنتی، فقط دولت در آنها درگیر بوده است؛
- کمبود وقت و منابع؛
- عدم اعتماد به دولت و جامعه مدنی.

ج - جامعه مدنی

- درک مسائل و مشکلات در حد انتظارات محلی. توضیح آنکه کلیه سازمانهای محلی باید جهانی نگاه کرده و محلی عمل کنند. در غیر این صورت، بخش‌نگری، تنگ نظری و خود محوری بر آنها حاکم خواهد شد؛
- سبک ارتباطی که ممکن است بسیار محلی باشد؛
- فقدان همبستگی و ارتباط بین اجزای مختلف؛
- عدم اعتماد نسبت به توانایی در اعمال تغییر؛
- عدم اعتماد به دولت و بخش خصوصی.

سخن پایانی

در مورد «حکومتداری خوب» استراتژیها و مدل‌های مختلفی بیان شده که هر یک در موقعیت و شرایطی خاص کاربرد دارند، (Farazmand, 1999; UNDP, 2000, CIDA, 2000). لازم به ذکر آنکه، حکومتداری خوب، یک نظریه و یا طرح خیال پردازانه نیست. امروزه کشورهای مختلفی تلاش می‌کنند تا این الگو را از تئوری به عمل در آورند. برنامه مشترک آسیا - کانادا شش پروژه مقدماتی در این زمینه در دست اجرا دارد که در کشورهای مختلف آسیایی به محک آزمایش گذاشته شده است. برنامه توسعه سازمان ملل متحد نیز در حال اجرای پروژه‌هایی در قالب حکومتداری خوب، در یمن، نپال و فیلیپین است. کشورهای دیگری نیز راساً و یا به کمک سازمانهای کمک کننده به کشورهای در حال

پیتز دراکر (۱۳۷۸:۲۲۷)، معتقد است که «سازمانها، به نحوی فزاینده، بر اساس اعتماد و اعتقاد شکل می‌گیرند. اعتماد و اعتقاد به این معنا نیست که افراد از یکدیگر خوششان بیاید. بلکه بدین معناست که بتوانند به یکدیگر اتکا کنند، و اتکا بر این پیش فرض مبتنی است که مردم یکدیگر را درک کنند».

۲- افزایش شکاف بین کشورهای شمال و جنوب، تفاوت‌هایی که در گروههای مختلف درون یک کشور وجود دارد، از دیگر موانع مشارکت در سطح جهانی و منطقه‌ای محسوب می‌شوند. همچنین، تفاوت در ظرفیت، منابع و ساختار قدرت میان اعضای نظامهای شراکت، از جمله تهدیدهای جدی بر سر راه اجرای موفقیت‌آمیز توافقاتی ناظر بر شراکت است. در هر کشور، محدودیت منابع و مهارتها، شراکت میان سازمانهای غیر دولتی، سازمانهای مدنی و بخش خصوصی را دشوار می‌سازد. بر همین اساس، برخی از دولتهای محلی، به دلیل برخورداری از سرمایه بیشتر، و یا مرکز تجاری و صنعتی بودن، در شراکت، از قدرت بیشتری نسبت به شرکای ضعیف‌تر برخوردار خواهند شد.

۳- انتظارات زیاد، ناظر بر اینکه شراکت، مشکلات را به آسانی حل خواهد کرد، از دیگر موانع تحقق شراکت واقعی و مؤثر محسوب می‌شود. در این حالت، برخی از شرکا، ضمن وابستگی به شریکان دیگر، انتظارات نامعقول و غیر منطقی از شرکای قوی‌تر خواهند داشت.

در خصوص عوامل بازدارنده شراکت کارساز، سازمان توسعه بین‌المللی کانادا (۱۹۹۹)، معتقد است که این عوامل در هر یک از سه بخش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی می‌تواند تظاهر یابد. عوامل باز دارنده مورد نظر در هر بخش عبارتند از:

الف - دولت

- حفظ عادت مبنی بر ایفای نقش راهبری و هدایت؛
- اعتقاد به اینکه جامعه مدنی و بخش خصوصی فاقد دیدگاه کلان هستند؛

خیالی و توهمی غیرقابل دسترس نیست، بلکه می‌توان با عزم قوی و تلاش به آن دست یافت. اکنون زمان آن فرا رسیده تا همگان در ساخت شراکت برای صلح و عدالت اقتصادی در دهکده‌ای جهانی با یکدیگر هم‌آوا شوند. در این شراکت، همه شهروندان در قدرت، مسئولیت و موفقیت سهیم خواهند بود. □

توسعه در حال تجزیه تشکیل «شراکت مؤثر» هستند. آنچه امروزه ما بدان نیاز داریم، جرأت، جسارت، نوآوری و تلاش برای ارتقای شراکت بر اساس اصول برابری، شفافیت، پاسخگویی، احترام متقابل و شناسایی نقاط ضعف و قوت است. شراکت محلی دیگر یک مسئله محلی یا ملی نیست و به مسئله‌ای جهانی برای بسیاری از دولتها تبدیل شده است. شهروندی جهانی دیگر یک ایده

پی‌نوشتها

- (1). Public Administration
- (2). Public Management
- (3). Overseas Development Administration (ODA)
- (4). Reinventing Government
- (5). Mcknite
- (6). John Moffitt
- (7). Global Factoty
- (8). Global Citizenship
- (9). Non - Governmental Organizations (NGO)
- (10). Community - Based Organizations (CBO)
- (11). Public Voluntary Organizations (PVO)
- (12). Multi - National Corporations (MNC)

منابع

- Burns, John. *Civil Services in Asian Countries*, EROPA Publications, 1994.
- Canadian International Development Agency, "Governance", Paper Presented in World Conference on Governance, Manila, Philippines, 31 May - 4 June 1999.
- Deming, w. *Out of Crisis*, Cambridge: Institute of Technology Center for Advanced Engineering Study, 1986.
- Downs, G.W. & P.D. Larkey. "The Search for Government Efficiency", Philadelphia: Temple, 1986.
- دراگر، پتراف. چالشهای مدیریت در سده ۲۱، ترجمه محمود طلوع، انتشارات رسا، ۱۳۷۸.
- Farazmand, Ali, "From Government to Governance", 1999.
- Gore A., "From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better and Cost Less", Washington: Government Printing Office, 1993.

- Hammer, M. and R. Champy, *Re-engineering The Corporation*, Australia: Allen and Urwin, 1993.
- Hammer & Champy, *Re-engineering The Corporation: A Manifesto For Business Revolution*, New York: Harper Business, 1993.
- Hood C., "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, 1991, PP. 3-19.
- [http://Magnet.UNDP.Org./Docs/des/DECEN 923/SWEDEN/sld 001 htm](http://Magnet.UNDP.Org./Docs/des/DECEN%20923/SWEDEN/sld%20001.htm).
- Jordan, Grant, "Reinventing Government: But Will it Work?", *Public Administration*, Vol. 72, 1994, P.271-279.
- Key, John. *Foundations of Corporate Success*, Oxford: OUP, 1993.
- Kettle, D.F. "The Three Faces of Management Reform, in P.Weller and G. Davis (eds.), "New Ideas", *Better Government*, Australian Fullbright Papers: 4, Allen and Urwin Publ., 1996.
- Muffit J. *Can Government Compete*, in Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Mass.: Addison Wesley, 1992.
- Naidoo, Kumi, "The Promise of Civil Society", Paper Presented in World Conference on Governance, Manila, Philippines/2 June, 1999.
- Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Mass.: Addison Wesley, 1992.
- Pollitt C. "Evaluating The New Public Management", *Evaluation*, Vol. 41, No. 2, 1995, PP. 131-154.
- Turner, M. Hulme, D., "*Governance, Administration & Development: Making The State Work*, McMillan Press, Ltd., 1997.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Building Partnership for Governance, Paper Presented in World Conference on Governance, Manila, Philippines, 31 May - 4 June 1999.
- United Nations Development Programme, "Characteristics of Good Governance", 2000.