



Governance in the 21st Century and Its Challenges

ARTICLE INFO

Article Type

Analytical Review

Authors

Badiee Azandahi M.^{*1} PhD,
Vasegh M.¹ PhD,
Malek Mohammadi H.R.² PhD,
Allam R.¹ MSc

How to cite this article

Badiee Azandahi M, Vasegh M, Malek Mohammadi H R, Allam R. Governance in the 21st Century and Its Challenges. Political Spatial Planning. 2019;1(3):179-188.

¹Political Geography Department, Geography Faculty, University of Tehran, Tehran, Iran

²Political Science Department, Law & Political Science Faculty, University of Tehran, Tehran, Iran

*Correspondence

Address: Geography Faculty, University of Tehran, Azin Alley, Vesal Shiri-razzi Street, Tehran, Iran. Postal Code: 1417853933
Phone: +98 (21) 61113527
Fax: +98 (21) 66404366
mbadiee@ut.ac.ir

Article History

Received: November 02, 2017

Accepted: December 04, 2017

ePublished: September 22, 2019

ABSTRACT

Political geography in the context of social relations deals with how “power and space” interact. Among the debatable topics are government, state, and governance. With the advent of the age of globalization and communication, a new pattern in the study of state-society relations was raised that by referring to the movements of state to high power (Transnational organizations) and downstream (Subordinate institutions) and outsiders (Nongovernmental and private organizations), rejected the role of upper, subordinate and regulators of the state, and introduced the corporatism and pluralistic-corporatism models. Increasing the “self-organization” of the society and promoting its role in the governance process, coupled with the fragmentation of government power, has paved the way for the ineffectiveness of the traditional, coercive government tools, and made persuasive tools based on negotiating community groups and organizations more noticeable. Governance is no longer doable, instead must give more attention to governance patterns and use them. The “arrogant government” should be replaced by a “humble government”. The transfer of “governance” from idea-to-action, along with the structural and functional changes of government, requires more than just a state, and other actors also have an impact on improving the quality of life and well-being of the various groups of stakeholders. In fact, the challenges facing its operation are very complicated. The present study, using a descriptive-analytical method, after addressing the concept and different angles of the governance model, has sought to address the challenges posed by it. The results indicate that obstacles such as government size, citizen’s access to political leaders, the transfer of collective goals to individual goals of politicians, and conflicts among stakeholders in the government are among the main challenges of implementing the governance model.

Keywords Government; Governance; People; Governance Challenges

CITATION LINKS

[1] The basic themes in political geography [2] New thoughts in geopolitics [3] Political geography: A new introduction [4] The idea of a policy of communication in governance [5] Transformation of the concept of democracy from democratic government to democratic rule at the end of the twentieth century [6] The Urban Governance Initiative (UNDP-TUGI) [7] Towards an understanding of governance: The emergence of an idea and its implications for urban research in developing countries [8] Examination of good governance in the constitution of the Islamic Republic of Iran [9] An introduction to political geography [10] The changing organization of spatial planning in Vienna: Learning lessons from the organization of planning in the UK in the context of the shift from government to governance? [11] Good governance [12] Good governance theory: Government empowerment, good governance research project (6) [13] Good governance in management literature: Good governance research project (3) [14] Urban Governance Index (UGI), a tool to measure progress in achieving good urban governance [15] A new attitude in management: Emphasizing favorable governance [16] Good governance and government proper pattern [17] The size of government and its evolution after the victory of the Islamic Revolution in Iran [18] The government and the power phenomenon from the perspective of political realism [19] State of anti-government and minorization of the state [20] Governance, politics and government [21] Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector [22] Where does the reform go? ten years of transition, good governance research project (7) [23] Income on tools and performance indicators of government [24] Individual interests and collective interests [25] Political and governance organizations: Good governance research project (2) [26] Minimization of the central government of the People’s Republic of China [27] The effect of government size and democracy on corruption in OPEC members

حکمرانی در قرن ۲۱ و چالش‌های پیش روی آن

مرجان بدیعی‌ازندهای * PhD

گروه جغرافیای سیاسی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

محمود واثق PhD

گروه جغرافیای سیاسی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

حمیدرضا ملک‌محمدی PhD

گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

ریحانه عالم MSc

گروه جغرافیای سیاسی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده

جغرافیای سیاسی در چهارچوب روابط اجتماعی به چگونگی کنش متقابل "قدرت و فضا" می‌پردازد. از موضوعات قابل بحث آن می‌توان به حکومت، دولت و حکمرانی اشاره نمود. با ظهور عصر جهانی‌شدن و ارتباطات، الگوی جدیدی در مطالعه روابط دولت-جامعه مطرح شد که با استدلال به حرکت قدرت دولت به بالا (سازمان‌های فراملی)، به پایین (نهادهای فروملی) و به بیرون (سازمان‌های غیردولتی و خصوصی)، نقش صدر و ذیلی و تنظیمی دولت را رد کرد و الگوهای کورپوراتیستی و پلورال-کورپوراتیستی را مطرح نمود. افزایش "خودسازمانی" جامعه و ارتقای نقش آن در فرآیند حکمرانی به همراه تکه‌تکه شدن قدرت دولت موجب شده تا ابزارهای سنتی اجبارآمیز حکومت، ناکارآمد و ابزارهای اقناعی و مبتنی بر مذاکره بر گروه‌ها و سازمان‌های جامعه مد نظر قرار گیرند. دیگر نمی‌توان حکومت کرد بلکه باید با شناخت الگوهای حکمرانی، جامعه را به وسیله آنها مدیریت کرد. "دولت متکبر" باید جای خود را به "دولت فروتن" دهد. انتقال "حکمرانی" از ایده به عمل، در کنار تغییرات ساختاری و کارکردی حکومت، به چیزی بیش از یک دولت نیازمند است و سایر بازیگران نیز در بهبود کیفیت زندگی و رفاه گروه‌های مختلف ذی‌نفعان تأثیرگذارند. درواقع چالش‌های مقابل عملیاتی‌شدن آن بسیار پیچیده است. پژوهش حاضر با به‌کارگیری روش توصیفی-تحلیلی، پس از پرداختن به مفهوم و زوایای مختلف الگوی حکمرانی، به دنبال واکاوی چالش‌های پیش روی آن برآمد. نتایج نشان می‌دهند موانعی همچون اندازه دولت، دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی، جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران و تعارض نهادهای ذی‌نفع در حکومت از مهم‌ترین چالش‌های اصلی اجرای الگوی حکمرانی به شمار می‌روند.

کلیدواژه‌ها: حکومت، حکمرانی، مردم، چالش‌های حکمرانی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۹/۱۳

*نویسنده مسئول: mbadidee@ut.ac.ir

مقدمه

جغرافیای سیاسی به اهداف و عملکرد سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های چندملیتی، اتحادیه‌های بین دولتی و حتی سازمان عفو بین‌الملل که به نوعی حاکمیت کشورها را زیر سؤال می‌برد، توجه دارد. این مباحث در زمره رویکرد انتقادی است که در دو دهه اخیر مورد توجه محققان قرار گرفته است. همچنین دامنه مباحث جغرافیای سیاسی به دلیل این که کنش متقابل قدرت و فضا را در چهارچوب روابط اجتماعی پیگیری می‌کند، گسترش یافته و به مسایل زندگی روزمره ما نیز راه یافته است. با این حال، "حکومت" هنوز هم از مهم‌ترین ساختارهای قابل دید در قلب واژه "سیاسی" است و سیاست در سطح فرد و سیاست شبکه‌ای‌شده در مقیاس جهانی نمی‌توانند ملاحظه حکومت را نفی کنند. حکومت‌ها هنوز از نقاط مهم مرجع در سیاست هستند و این موضوع به دلیل ویژگی الزام‌آور کدهای قانونی است که آنها تعریف و اعمال می‌کنند؛ مانند قدرت حکومت در زمینه اخراج، مالیات‌گیری و تعریف حقوق سیاسی که هنوز از ارکان حاکمیت کشورها به شمار می‌روند^[1].

یکی از عناصر تاسیسی حکومت، "حاکمیت" است. در واقع همین عنصر، حکومت را از دیگر انجمن‌ها مشخص می‌کند. در هر حکومت،

اقتداری وجود دارد که اراده آن از نظر حقوقی بر همه افراد و انجمن‌هایی که در داخل قلمرو آن قرار دارند، الزام‌آور است. در واقع، مفهوم حاکمیت به آمریت سیاسی و اقتداری اطلاق می‌شود که حکومت از طریق زیرمجموعه‌های آن یعنی قوه مجریه، مقننه، قضائیه و نیروهای مسلح، به‌منظور اداره امور داخلی و خارجی کشور، آن را اعمال می‌کند. مفهوم حاکمیت از نظر تاریخی از نتایج تکامل دولت مدرن است. کارکرد تاریخی حاکمیت این بوده است که سرچشمه بنیادین حقیقت و معنی برای تشخیص نظم از بی‌نظمی، امنیت از خطر و هویت از تفاوت باشد^[2]. در حالی که حاکمیت از نظر نظریه‌پردازان روابط بین‌الملل، موجب تفرقه می‌شود، اما از نظر نظریه‌پردازان سیاسی در درون کشورها تمرکز قدرت یا اقتدار را تداعی می‌کند. در حقیقت، اقتدار حکومت یک راه حل استثنایی و ظریف برای مشکل تناقض ظاهری میان تمرکز و تفرق یا به زبان فلسفی‌تر، میان کلیت و جزئیت است^[3].

در این راستا فن "حکمرانی"، سازمانی برای "عقلانی‌سازی" اعمال قدرت سیاسی است. حکمرانی به معنای حیات معقول حکومت‌ها است که با سیاست‌های مفاهمه‌ای در پی تعدیل قدرت دولت است. در این فن، میزان مشارکت مردم، حاکمیت قانون نافع، شفافیت قانون و تصمیم‌گیری در نظام اجرایی کشور، پاسخ‌گفتن در چارچوب‌های قانونی، به‌وجودآوردن وفاق عمومی در کشور، برخورداری از حقوق مساوی به تناسب فعالیت‌ها، اثربخشی و کارایی از نکات برجسته است^[4]. تحقق "حکمرانی" از ایده به عمل، در کنار تغییرات ساختاری و کارکردی حکومت، به چیزی بیش از یک دولت نیازمند است، زیرا اینک بازیگران گوناگون فراملی و فروملی از تأثیرگذاری خاصی برخوردارند. بنابراین به نظر می‌رسد چالش‌های پیش روی عملیاتی‌شدن حکمرانی متعدد و پیچیده است. در این راستا، پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به این پرسش است که چالش‌های اساسی پیاده‌سازی الگوی حکمرانی کدامند؟ به دیگر سخن، واکاوی موانع اساسی بر سر راه پیاده‌سازی مدل حکمرانی، هدف اصلی نگارندگان این مقاله است.

نتایج تحقیق نشان می‌دهند مهم‌ترین چالش‌های اصلی اجرای الگوی حکمرانی شامل اندازه دولت، دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی، جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران و تعارض نهادهای ذی‌نفع در حکومت هستند.

روش تحقیق

پژوهش حاضر از نوع پژوهش‌های نظری است که با به‌کارگیری روش توصیفی-تحلیلی صورت گرفته است. در این پژوهش، منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی استفاده شده است. همچنین با بهره‌گیری از نرم‌افزار ورد اشکال متناسب با نوع پژوهش تهیه شده است.

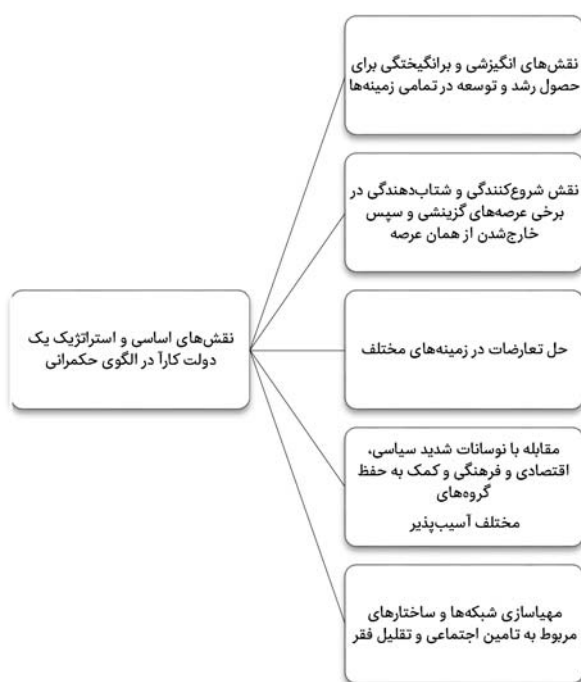
چارچوب مفهومی تحقیق

حکمرانی: یکی از موضوعات جالب در جغرافیای سیاسی بررسی و مطالعه رابطه حکمرانی و دولت به نیابت از حکومت است. در واقع برای رهایی از مشکلاتی که دولت‌ها در امر اداره کشور با آن روبه‌رو هستند، حکمرانی و چگونگی شیوه آن راه حل مناسبی به نظر می‌رسد.

واژه "Governance" در پایان قرن بیستم رایج شده و کاربرد بسیار زیادی داشته و در رابطه با مسایل توسعه و همچنین دموکراسی و حکومت‌های دموکراتیک از این واژه بسیار استفاده شده است. کاربرد این مفهوم در زبان فارسی از قدمت زیادی برخوردار نیست و به همین علت با ترجمه‌های متفاوتی در فرهنگ‌نامه‌های جدید

آن، مشخص می‌کنند که چه کسانی در این فرآیند درگیر و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند^[10]. در واقع، حکمرانی به افراد و سازمان‌هایی می‌پردازد که در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات نقش دارند^[11].

بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، واژه حکمرانی را برای کوچک‌سازی دولت و توانمندسازی آن مطرح کردند و تعریفی که از آن ارایه دادند این بود که حکمرانی، مدیریت اداره امور است که در آن رابطه دولت و شهروندان براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی موثر و کارآمد و دیپلماسی تنظیم شده باشد. شایان ذکر است، اگر شعار دوره اول نظریات دولت مدرن را، "دولت موتور توسعه" و دوره دوم را "دولت کوچک" بدانیم، شعار دوره سوم "حکمرانی" است. منظور از حکمرانی، اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری براساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی است. از منظر نظریه حکمرانی، دولت و بازار هر دو نهادی اجتماعی هستند که از نقایص و کاستی‌های مختلف رنج می‌برند و توسعه در گرو رفع نقایص و عیوب نهاد بازار و نهاد دولت است^[12]. بنابراین، کلید توسعه در فراهم‌ساختن شرایط و نهادهایی است که دولت از عهده انجام وظایف حکومتی و پشتیبانی خود برآید و بتواند زمینه‌ساز رشد بازار و هدایت آن به نفع عامه مردم باشد. در حکمرانی، کارکردهای یک دولت کارآمد در گرو آن است که دولت بتواند چند نقش اساسی و استراتژیک را (علاوه بر وظایف قهری و حاکمیتی) ایفا کند (شکل ۱).



شکل ۱) نقش‌های اساسی یک دولت کارا در حکمرانی

برآیند محورهای پنج‌گانه فوق، مرکز ثقلی را برای فلسفه وجودی دولت ایجاد می‌کند که در یک کلام می‌توان آن را "نقش تنظیم‌گری" دولت تلقی کرد. به بیان دیگر، حکمرانی به معنای وضع فرآیندها، ساختارها و مقررات رسمی و غیررسمی است که به تعریف روش‌هایی می‌پردازند که بدان‌وسیله افراد و سازمان‌ها می‌توانند بر تصمیماتی که بر رفاه و کیفیت زندگی آنها تأثیر می‌گذارند، اعمال قدرت کنند^[13]. همان‌گونه که از این تعریف بر می‌آید، حکمرانی به چیزی بیش از یک دولت نیازمند است و سایر

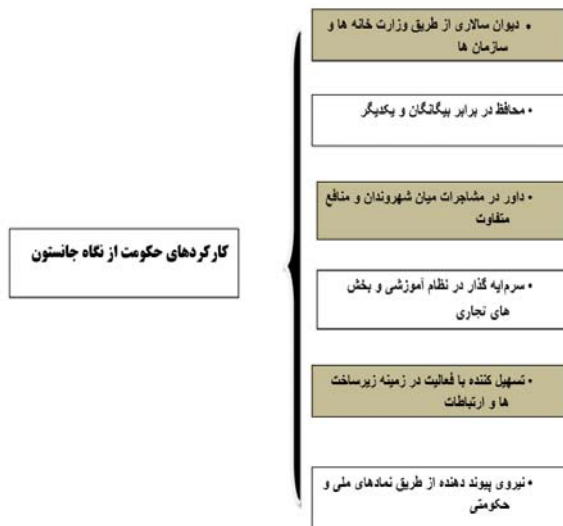
مواجهه شده است. "Governance" معادل واژه‌های حکومت، حکمروایی، فرمانروایی، نظارت، حکومت‌گری و حتی مدیریت اجتماعی ترجمه شده است^[5]. در اینجا به برخی از مهم‌ترین تعاریف در مورد حکمرانی اشاره می‌شود.

از دیدگاه انستیتو حکمرانی اوتاوا، حکمرانی ترکیبی از سنت‌ها (قواعد و آداب و رسوم)، نهادها و فرآیندهایی است که تعیین می‌کند چگونه قدرت باید اعمال شود؛ چگونه شهروندان حق مشارکت و اعتراض دارند و چگونه تصمیمات در زمینه مباحث عمومی اتخاذ می‌شوند^[6]. بانک جهانی، کمیته همکاری‌های توسعه، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و برنامه توسعه ملل متحد، حکمرانی را چنین تعریف می‌کنند: سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرآیندها (عملکردها) که به‌وسیله سه ارزش کلیدی یعنی "پاسخ‌گویی"، "شفافیت" و "مشارکت" مشخص می‌شود. به یک تعبیر، حکمرانی به روابط بین دولت و جامعه مدنی، حکومت و حکومت‌شوندگان مربوط می‌شود^[7]. موسسه برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) در تعریف این واژه می‌گوید: این واژه مفهوم تازه و جدیدی نیست و تاریخ آن به عمر تمدن‌های بشری باز می‌گردد. حکمرانی پروسه تصمیم‌گیری و عملیاتی‌کردن تصمیم‌ها است و شامل کلیه بازیگران رسمی و غیررسمی می‌شود. بنابراین، حکمرانی بسیار گسترده‌تر از حکومت است و این فرآیند نه تنها حکومت، وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های رسمی را در بر می‌گیرد، بلکه سازمان‌های غیردولتی، انجمن‌ها، سندیکاها، نهادهای تحقیقاتی، رهبران مذهبی، احزاب سیاسی، بخش‌های نظامی و حتی رسانه‌ها، لابی‌ها، شرکت‌های خصوصی و شرکت‌های چندملیتی را هم شامل می‌شود که هر یک به‌نوعی در تصمیم‌گیری نقش دارند^[8].

گاه مفهوم حکومت با حکمرانی اشتباه گرفته می‌شود. در حالی که، نمی‌توان این دو مفهوم را یکسان تلقی نمود. حکومت متشکل از نهادهای سیاسی، اداری و دستگاه‌های قانون‌گذاری، اجرایی، قضایی و نظامی است. حال آن که حکمرانی به پویاها یا فرآیندهای تصمیم‌گیری، چگونگی اعمال قدرت، تعامل‌های دولت و شهروندان (افراد و گروه‌ها) اشاره دارد. همچنین باید بین دو مفهوم "حکومت‌داری" و حکمرانی تمایز قایل شد. مفهوم حکومت‌داری همواره با مطالعات و پژوهش‌های میشل فوکو شناخته می‌شود؛ و به مشکلات و دشواری‌های پیش روی دولت در اداره موثر اجتماع اشاره دارد. فوکو یک تعریف متفاوت و بسیار خاص از حکومت‌داری ارایه می‌کند. وی معتقد است "حکومت‌داری، ظهور شکلی جدید و خاص از تفکر در مورد قدرت و به‌کارگیری آن در برخی جوامع خاص است". این رویکرد جدید، بر تفکر سیاسی که منبع تغذیه اطلاعاتی دولت است، تأکید دارد. تفکر سیاسی، شامل بازشناسی حوزه‌های مناسب فعالیت برای انواع مختلف حاکمیت است. پس از آن که فضای قانونی و مشروعیت دولت تثبیت شد، فناوری‌های دولتی-آمارگیری‌های جمعیتی، تحقیقات آماری، روندهای حقوقی، نقشه‌برداری و ابزارهای امنیتی-همچون بهداشت، تحصیلات و نظام‌های رفاه اجتماعی-تحت تأثیر دورنمای حکومت‌داری تبیین می‌شوند. تمامی این فناوری‌های دولتی و ابزارهای امنیتی، ضامن اجرا، کارایی و تقویت قدرت دولتی هستند^[9]. در عین حال که، حکمرانی که نتیجه ذاتی حاکمیت است، موضوعی است که بر نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده تمرکز داشته و فرآیندی است که از طریق آن، جوامع و سازمان‌ها تصمیمات خود را اتخاذ و به‌واسطه

دائمی‌ترین اشکال فعالیت‌های حکومت را تحت عناوین زیر دسته‌بندی می‌کند:

- (۱) حفظ نظم داخلی
 - (۲) دفاع یا تهاجم نظامی
 - (۳) نگهداری تأسیسات زیربنایی ارتباطات
 - (۴) توزیع مجدد اقتصادی
- علاوه بر موارد ذکرشده، جانستون نیز نقش‌های حکومت مدرن را به‌صورت بیان‌شده در شکل ۳ خلاصه کرده است.



شکل ۳) کارکردهای حکومت از نگاه جانستون^[15]

می‌توان گفت با ورود به هزاره سوم، نقش حکومت در حال کاهش نیست بلکه در حال تغییر از نقشی بر پایه قدرت قانونی به نقشی مبتنی بر همبازی و تعامل میان منابع بخش خصوصی و بخش عمومی است^[3]. به دیگر سخن، از آنجایی که حکومت‌ها در الگوی سنتی نتوانستند به‌درستی به ایفای نقش بپردازند، الگوی جدید حکمرانی برای رفع معایب و بهبود کارکرد مطرح شد.

حکمرانی در حقیقت گذار از "فعالیت جزیره‌ای" هریک از ارکان موجود در جامعه و هر یک از قوای دولت، به فعالیت تکاملی آنها است که در نتیجه، هر یک از ارکان و قوا تکمیل‌کننده فعالیت و خدمات دیگر ارکان و قوا خواهند بود. از نگاه دیگر در حکمرانی، مسئولیت، عدالت و انصاف سیاسی حق حیات ویژه دارند و دو بخش کارایی و اثربخشی در امتداد آن قرار می‌گیرند و مشروعیت فن حکمرانی را توجیه می‌کنند^[16].

نقشی که دولت در حکمرانی ایفا می‌کند به تعداد زیادی از عوامل وابسته است که از آن جمله می‌توان به روندهای تاریخی تنظیم و کنترل بخش سیاست‌گذاری، علاقه سازمانی به حفظ کنترل، میزان نیازمندی حکمرانی به اقتدار قانونی و سیاسی و توان سازمان‌ها و شبکه‌های اجتماعی اشاره کرد.

بانک جهانی راهبرد پیشنهادی خود برای توانمندسازی دولت را به‌عنوان مساله کلیدی توسعه اقتصادی "راهبرد دوبرخی" نامید. راهبرد نخست، تطبیق ظرفیت‌ها با نقش‌های دولت و راهبرد دوم افزایش ظرفیت‌های دولت عنوان شد. بخش نخست با شعار کوچک‌سازی دولت این تفاوت را داشت که قالب و چارچوب ازپیش‌تعیین‌شده‌ای برای کوچک‌سازی دولت ارائه نمی‌داد. قاعده پیشنهادی این بود که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی‌های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است و بنابراین باید

بازیگران نیز در بهبود کیفیت زندگی و رفاه گروه‌های مختلف ذی‌نفعان تاثیر گذارند. ارکان سه‌گانه حکمرانی شامل موارد زیر است:

(۱) بعد اقتصادی، شامل فرآیندهایی است که فعالیت‌های یک کشور را تحت تاثیر قرار می‌دهد و با اقتصاد کشورهای دیگر در ارتباط است.

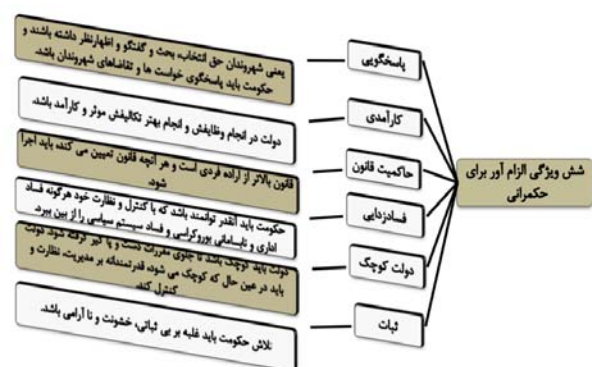
(۲) بعد سیاسی، همان فرآیندهای تصمیم‌گیری برای تنظیم سیاست‌ها است.

(۳) بعد اداری، سیستم اجرای خط‌مشی‌ها است^[14].

بنابراین حکمرانی اعمال اقتدار اداری، اقتصادی و سیاسی در راستای مدیریت امور کشور در تمام سطوح و سازوکارها، فرآیندها و موسساتی را در بر می‌گیرد که از طریق آنها شهروندان و گروه‌های جامعه منافع خود را به هم پیوند زده، حقوق خود را پیگیری، تعهدات خود را ادا و اختلافات خود را حل‌وفصل می‌نمایند. بنابراین، حکمرانی فرآیندی است در راستای اداره امور اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جامعه در قالب شیوه‌های برنامه‌ریزی برای نظام حکومتی و نحوه و چگونگی طراحی دستگاه دولت و حکومت در سطوح حکومت‌ها و دولت‌های محلی، ملی، منطقه‌ای، بین‌المللی و جهانی. قابل ذکر است حکمرانی، وجود قدرت در داخل و خارج از اقتدار نهادهای رسمی و غیررسمی را به رسمیت می‌شناسد و گروه‌های اصلی از بازیگران دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی را شامل و نیز دربرگیرنده فرآیند شناسایی و تشخیص تصمیماتی است که در آن مجموعه پایه‌ریزی شده‌اند.

بانک جهانی شش ویژگی الزام‌آور برای حکمرانی شامل پاسخ‌گویی، کارآمدی، حاکمیت قانون، فسادزدایی، دولت کوچک، ثبات را بر می‌شمارد^[15] (شکل ۲).

کوتاه سخن این که، اساساً حکمرانی درباره قدرت، روابط و پاسخ‌گویی است. به این معنا که، چه کسی صاحب نفوذ است، چه کسی تصمیم می‌گیرد و تصمیم‌گیران چگونه پاسخ‌گو باقی می‌مانند.

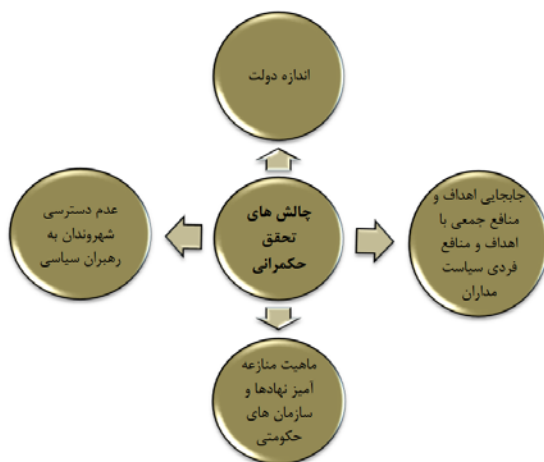


شکل ۲) شش ویژگی الزام‌آور برای حکمرانی از نظر بانک جهانی

درهم‌تنیدگی دولت و حکومت با حکمرانی

باید اذعان کرد حکومت، برخلاف اصرار مخالفان هنوز بازیگر کلیدی جامعه و بیان‌کننده مسلط منافع جمعی است. در راستای ابهام‌زدایی از نقش و کارکرد حکومت، باید یادآور شد حکومت مدرن به‌جای صرفاً تأمین حدی از دفاع در برابر مهاجمین خارجی یا اراذل داخلی، مسئولیت تأمین رفاه درمانی و اقتصادی مردم خود، آموزش آنها، حقوق آنها در مقام مصرف‌کننده، برابری موقعیت در عرصه‌های گوناگون زندگی و غیره را پذیرفته است. البته، کارکردهای حکومت را می‌توان به طرق مختلفی طبقه‌بندی کرد. "مان"،

آن کشور در مجموع نزول خواهد کرد. در بخش بعدی به این چالش‌ها اشاره می‌شود (شکل ۴).



شکل ۴) چالش‌های تحقق حکمرانی

۱) اندازه دولت

در گذشته بررسی جغرافی‌دانان بیشتر روی اندازه دولت سرزمینی یا کشور و تبعات مثبت و منفی کوچک یا بزرگ بودن و وسعت آن صورت می‌گرفت، در حالی که امروزه در زمره تحولاتی که در رویکردهای جغرافیای سیاسی انجام شده، توجه به نقش و عملکرد دولت و تاثیراتی است که بر چشم‌اندازهای جغرافیایی کشور می‌گذارند. در این رویکرد، مفهوم "اندازه دولت"، معیاری برای میزان تصدی‌گری و نقش دولت در مدیریت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه در مقایسه با نقش بخش خصوصی و تعاونی است. بدین معنی که هر چه نقش دولت بیشتر و تا حدودی انحصاری باشد، اصطلاحاً "دولت بزرگ"، و هر چه بخش خصوصی گسترده‌تر باشد، "دولت کوچک" گفته می‌شود. این امر البته به شکل حکومت بستگی دارد و براساس قانون اساسی از یک کشور به کشور دیگر تغییر می‌کند^[۱۸]. به عنوان نمونه، کوبا از نظر جغرافیایی یک کشور کوچک ولی از نظر اندازه دولت، بسیار بزرگ است. در طرف مقابل، ایالات متحده آمریکا از نظر وسعت، کشوری وسیع ولی از نظر اندازه دولت، کوچک است.

به سخن دیگر، با وجود این که سؤال مربوط به اندازه دولت‌ها همواره مورد علاقه فراوان جغرافی‌دانان سیاسی بوده است، اما تحولات اخیر موجب بحث تازه‌ای شده است. به عنوان مثال، در حالی که جهانی‌شدن، دولت را به خاطر کوچک‌بودنش تحقیر می‌کند، قبیله‌گرایی نوین- دیگر جنبش بزرگ در سال‌های پایانی قرن بیستم- در حال تضعیف بسیاری از حکومت‌هایی است که ملت‌های اقلیت دارند. احتمالاً هیچ‌گاه اندازه مشخص و صحیحی برای یک دولت وجود نداشته است؛ اما در دنیای مدرن، بین‌المللی‌شدن توانایی انسان برای تخریب زیست‌محیطی، دولت را به ماشینی بسیار کوچک برای انجام سیاست‌های محافظه‌کارانه کارآمد تبدیل کرده است. حتی در جایی که دولت‌ها عزم لازم برای مقابله با این مشکلات را در اختیار دارند، همواره مساله این بوده است که دامنه یک مشکل و گسترش عواقب آن، بسیار فراتر از سرزمین تحت حاکمیت دولت می‌رود. در نتیجه، دولت مانند جامعه‌ای بدقواره به نظر می‌رسد. جامعه‌ای که برای وظیفه طرح راهبردهای عملی توسعه پایدار که تنها می‌تواند از پایین به بالا صورت بگیرد، بیش از حد بزرگ و برای مدیریت کارآمد مسایل

ظرفیت‌های خود را به وظایفی اختصاص دهد که الویت بیشتری دارند. ضمناً به این نکته اعتراف می‌شد که الویت‌ها از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت است و نمی‌توان برای کشورها از پیش مشخص ساخت که دولت چه وظایفی را باید به عهده گیرد، بلکه هر کشور خود باید الویت‌هایش را مشخص سازد. با این که اهداف کلی از قبیل کارآیی، عدالت، پاسخ‌گویی و کاهش فقر در همه جا مشابه هستند اما ابزارهای خاص رسیدن به آنها متفاوت است. به عنوان نمونه، کشوری که در معرض تصرف دولت توسط نخبگان ذی‌نفوذ شرکتی بوده است، نسبت به کشوری که در آن منشاء حکمرانی بد، ساختار سیاسی یا دیوان‌سالاری است، به راهبرد متفاوتی نیاز دارد. بنابراین، پرسش‌های خاصی که در عرصه اصلاحات حکمرانی باید پاسخ داده شوند عبارتند از اینکه کدام نوع تغییرات، تحت کدام شرایط سیاسی امکان‌پذیر است و چگونه می‌توان اصلاحات را در چارچوب جامعه سیاسی، مدنی و واقعیات شرکتی در هر کشور خاص الویت‌بندی کرد.

بخش دوم راهبرد توانمندسازی دولت، افزایش ظرفیت‌های آن معرفی شد. برای افزایش ظرفیت‌های دولت سیاست‌های متعددی پیشنهاد شد. عمده‌ترین سیاست‌های پیشنهادی در گزارش بانک جهانی شامل اصلاح نظام قضایی، تمرکززدایی، مبارزه با فساد، شفاف‌سازی نظام بودجه‌ای، شایسته‌سالاری و پیوستن به نظامات بین‌المللی بود^[۱۷]. همچنین مشارکت و حق اظهار نظر در افزایش شفافیت اهمیت حیاتی دارند، زیرا امکان بازبینی و ترازسازی لازم و اصلاح تصرف دولت به دست نخبگان صاحب نفوذ را فراهم می‌آوردند. تدوین سیاست‌های اصلی اقتصادی روی کاغذ، کفایت نمی‌کند و نیروهای اقتصاد سیاسی دست‌اندرکار نیز باید شناخته شوند. این نیروها در کشورهای گوناگون متفاوت هستند. در تعدادی از کشورها، پرداختن به اصلاح قوانین، مقررات و انجام مناقصات دولتی، برای بهبود حکمرانی و کنترل فساد ضرورت دارد. در تعدادی دیگر از کشورها که نخبگان شرکتی، دولتی را تصرف کرده‌اند و اراده سیاسی معطوف به اصلاحات ضعیف است، نظارت جامعه مدنی، رقابت بنگاه‌های اقتصادی و تلاش به منظور حمایت بیشتر از حقوق مالکیت می‌تواند اقداماتی کلیدی باشند.

همچنین، وجود شکاف بین دولت و ملت در جوامع در حال توسعه که ریشه در شرایط تاریخی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور دارد، مانع عمده‌ای در تحقق حکمرانی است. بنابراین هر گونه تلاش برای ایجاد و استقرار حکمرانی در یک جامعه به شکل برون‌زا خواهد بود و هنگامی که بسترهای ایدئولوژیکی، فرهنگی و زیرساخت‌های لازم فراهم نباشد، نمی‌تواند رشد سریع فرهنگ دموکراتیک در آن جوامع را به ارمغان آورد.

یافته‌های تحقیق

چالش‌های تحقق حکمرانی

انتقادات و چالش‌های متعددی بر سر راه روندهای کنونی حکمرانی قرار دارند که عمدتاً مبتنی بر چهار مساله اصلی هستند که از ابعاد گوناگون، به صورت زنجیره‌وار به یکدیگر مرتبط و درهم‌تنیده هستند. چالش‌های اندازه دولت، عدم دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی، جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران و ماهیت منازعه‌آمیز نهادها و سازمان‌های ذی‌نفع در حکومت که از مهم‌ترین چالش‌های اصلی اجرای الگوی حکمرانی به شمار می‌روند. به بیان دقیق‌تر، با رفع هر یک از این چالش‌ها، شرایط برای حل دیگر چالش‌ها و موانع فراهم می‌شود؛ و اگر حکومتی، در یکی از این شاخص‌ها نزول کند، وضعیت حکمرانی در

جهانی که طبیعتاً مستلزم اشکال دائماً گسترده‌تر همکاری بین‌المللی هستند، بیش از حد کوچک است^[19]. بنابراین، دولتی که برای مقابله با مسایل زیست‌محیطی بیش از حد کوچک است، ممکن است برای اسکان آسان جمعیتی با اقوام گوناگون، بیش از حد بزرگ باشد.

شایان ذکر است، در یک تقسیم‌بندی کلان، دولت‌ها به دو نوع حداقلی و حداکثری قابل طبقه‌بندی هستند. دولتی با اختیارات و امکانات محدود، "دولت حداقلی" است که تنها وظیفه حفاظت از حقوق فردی اعضای جامعه و آزادی شهروندان، دفاع خارجی، تضمین امنیت و همکاری اقتصادی برای همه، از طریق ارایه برخی خدمات آن هم از طریق تضمین رقابت کامل و جدا از دخالت‌های دولت را بر عهده دارد. اما نظریه "دولت حداکثری"، ناظر بر دولتی است که با دستی به نسبت باز، به دخالت در امور اقتصادی و اجتماعی می‌پردازد. البته میزان دخالت در مکاتب چپ‌گرا و راست‌گرا متفاوت است. در طیف راست، "دولت رفاه" مطرح است و در طیف چپ، "دولت مارکسیستی" جای دارد.

در واقع، از نگاه کارکردی، منظور از "اندازه دولت"، میزان دخالت آن در امور اقتصادی و اجتماعی است و اگر این دخالت زیاد باشد از واژه "دولت‌سالاری" یا "دولت‌محوری" استفاده می‌کنند، یعنی گرایش به این که همه چیز زیر سلطه دولت باشد. چنین فرآیندی که به تکرر وظایف دولت، تمرکز و اقتدار آن در جامعه می‌انجامد با استبداد متمایز است. فلسفه اساسی این مکتب، این است که دولت نماینده جامعه است و با این عنوان از حق تصحیح روند اقتصاد و تامین عدالت اقتصادی برخوردار است؛ و این اقدام جز با تمرکز کنترل میسر نیست^[20]. مبانی فکری نظریاتی که مروج تفکر سیطره دولت و قبضه‌کردن امور توسط دولت بودند، بر این اساس استوار بود که برای مقابله با نوسانات شدید اقتصادی و کمک به حفظ درآمد قابل تصرف افراد جامعه طی بروز این نوسانات باید بخش دولتی گسترش یابد. هدف اساسی از اجرای این سیاست، استقرار نظام اقتصادی بود که امکان مواجهه با نوسانات و برقراری ثبات را داشته باشد؛ و معتقد بودند که انجام چنین وظیفه خطیری فقط از عهده ساختارهای دولتی امکان‌پذیر است. محور دیگر این اندیشه، بر این فرض بود که دولت از اطلاعات بیشتری برخوردار است و بهترین داور برای تصمیم‌گیری در مورد تعیین ضروری بودن کالاهای و خدمات است.

به بیان دیگر، نظام مداخله دولت در امور اقتصادی برای تنظیم روابط اقتصادی و نظارت در تعدیل قیمت‌ها، جلوگیری از احتکار، وضع تعرفه‌های سنگین گمرکی به‌منظور حمایت از صنایع داخلی و ملی‌کردن آن است. در طرف مقابل، از نظر وبر دولت‌های بزرگ از نظر فنی به‌طور مطلق تابع مبنای دیوان‌سالاری خود هستند و هر چه دولت بیشتر رشد کند، تابعیت او از بوروکراسی هم بیشتر می‌شود. همچنین با وجود این که *آدم/اسمیت*، برقراری عدالت، دفاع از مرزها، زیرساخت‌های اساسی، تجارت و آموزش را از جمله مواردی می‌داند که بر عهده دولت است، اما بسیاری از اختیارگرایان افراطی، حتی این اندازه از حضور دولت را مدخلی برای پیدایش دیکتاتوری می‌دانند.

کسب کارکردهای جدید حکومتی، به مثابه تبدیل "حکومت نگهبان شب" به "دولت رفاه گستر صنفی" تعبیر شده است، زیرا حکومت مدرن صرفاً به‌جای تامین حدی از دفاع در برابر مهاجمین خارجی یا اراذل داخلی، وظایفی مانند مسئولیت تامین رفاه درمانی و اقتصادی مردم خود، آموزش آنها، حقوق آنها در مقام مصرف‌کننده، برابری موقعیت در عرصه‌های گوناگون زندگی و نیز بسیاری از

مسئولیت‌های دیگر را پذیرفته است.

بنابراین، در خلال قرن بیستم و تا حدود دهه ۱۹۸۰، چهره حکومت، بزرگ و بزرگ‌تر شد، سپس، به هنگام تهاجم متفکران راست‌نو به مفهوم "دولت بزرگ"، دولت در برخی کشورها ثبات یافته و در برخی دیگر حتی افول کرد. در حالی که در مناطق مختلف و یکی پس از دیگری، توانایی حکومت برای پایداری ماندن زیر سؤال رفته، لایه‌های نفوذ حکومت سلب شده و به دست مراجع ذی‌صلاح غیرحکومتی نظیر شرکت‌های چندملیتی و سازمان‌های بین‌المللی سپرده شده است.

بنابراین، نیاز است تا حکمرانی عملیاتی شود اما این امر با چالش‌هایی روبه‌رو است. اولین چالش بر سر راه عملیاتی‌کردن حکمرانی این است که، ساختارهای کنونی حکومت بسیار بزرگ هستند و این به‌دلیل فضای اجتماعی و جغرافیایی وسیعی است که پوشش می‌دهند و نیز دامنه وسیع مسایلی که این نهادها به‌دنبال اعمال مدیریت بر آنها هستند و جاه‌طلبی آنها در حکمرانی محسوب می‌شود. به همین دلیل استدلال می‌شود حکومت‌ها در بسیاری از دموکراسی‌های صنعتی، تعهدات و مسئولیت‌های بسیار زیادی بر دوش دارند و قادر به ارایه خدمات و کالاهای متعدّد شده به شهروندان نیستند. این استدلال با تفاوت‌هایی نسبت به بحث اضافه‌بار، استدلال می‌کند که شکاف میان "تعهدات" و "عملکرد"، یکی از مولفه‌های نارضایتی بسیاری از شهروندان از حکومت‌هایشان است. اندازه در اساس، مورد نقد اجتماع‌گرایان است اما از نگاه حامیان دموکراسی مشورتی هم، مساله‌ساز است. چنین استدلال می‌شود که واحدهای بزرگ، تعریف مشکلات عمومی را به‌دلیل دامنه گسترده خود، مشکل می‌سازند. هر چند اجتماعات ممکن است به‌عنوان درک و تجربیات مشترک تعریف شود اما پیاده‌سازی این ارزش‌های مشترک بسیار مشکل خواهد بود. دامنه وسیع این امر، در ادامه افراد را در برابر حکمرانی و مدیریت‌شان کمتر مسئولیت‌پذیر می‌سازد و نیز کمتر می‌تواند راه حل‌ها را مفهومی سازد. شهروندان با مشاهده خود زیر سایه نیروهای اجتماعی که به ظاهر منافع آنها را نمایندگی می‌کنند، به‌راحتی از مشارکت سیاسی واقعی دور می‌مانند. نکته دیگر این است که زندگی سیاسی به‌نوعی تعریف شده است که متمایل به محدودکردن کسانی است که ارزش‌های اجتماعی خاصی را نمی‌پذیرند یا خود را با الگوی رفتاری مناسب انطباق نمی‌دهند^[21].

همچنین ساختارهای حکمرانی که از دامنه وسیع برخوردارند، تمایل دارند هر گونه مشارکت سودمند میان شهروندان را به‌جای سازمان‌دهی، کمرنگ و بی‌معنا نمایند. هر چند که در ظاهر فضاهای عمومی برای مباحثه در دموکراسی‌های نمایندگی وسیع دامنه حفظ شده است اما مشورت به‌طور کلی بی‌فایده شده است، زیرا امکان بسیار اندکی وجود دارد که بحث‌های مفیدی در الگوی حکمرانی وسیع دامنه انجام شود. بزرگ‌شدن اندازه دولت در صورتی منجر به کاهش سطح فساد و بهبود حکمرانی می‌شود که توأم با افزایش سطح دموکراسی باشد. از این منظر، علت اصلی کاهش مشارکت در بسیاری از دموکراسی‌ها تابعی از خود بیگانگی حاصل از اندازه و عدم دسترسی حکومت است.

جنبه دیگر این انتقاد از حکومت با گستره وسیع این است که اندازه بزرگ حکومت آن را از بسط سیاست‌های لازم برای دموکراسی پسا صنعتی باز می‌دارد. به همین دلیل است که یکی از محرکه‌های اصلاح بخش عمومی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، تلاش برای متناسب‌کردن سیاست‌های اجرایی و انطباق آنها با اقشار مختلف جامعه و حتی افراد بوده است. گرچه حکومت‌های وسیع چه ملی و

و تغییرات عکس‌العمل نشان دهد مستلزم آن است که کارکنان در سطوح ملی تقویت شوند تا حداقل‌ها را خود تصمیم‌گیری کنند. به دیگر سخن، در حال حاضر نظام حکومتی کنونی بسیار دور از دسترس شهروندان عادی است. از این رهگذر، شهروندان عادی با شرایط بسیار دشواری برای نفوذ یا تاثیرگذاری در تعریف دستور کار سیاست‌گذاری مواجه هستند. به همین جهت عامه مردم بخش دولتی را به‌عنوان بوروکراسی مخرب و متکبر ارزیابی می‌کنند، درحالی که، حکمرانان مقبول به خواسته‌های شهروندان توجه دارند و در قبال نیازهای آنها به‌خوبی عکس‌العمل نشان می‌دهند.

اکنون مردم حجم بالایی از اطلاعات مفید را به سیاست‌گذاران ارایه می‌نمایند که ممکن است سیاست‌گذاران آنها را نادیده بگیرند. حتی در مورد گروه‌های ذی‌نفع، به‌عنوان اجزای شبکه‌هایی که در قانون حکمرانی جدید قرار دارند، شکافی میان اعضای عادی و گروه رهبری وجود دارد. به‌طور خلاصه، هم نهادهای نمایندگی معمول و هم گروه‌های ذی‌نفع که وجود آنها لازمه نهادهای دموکراسی نمایندگی در برخی الگوهای حکمرانی دموکراتیک است، دور از دسترس عموم اعضا هستند و بدین‌لحاظ نمی‌تواند گزینه دموکراتیک قابل اعتمادی برای افراد باشد. در دموکراسی‌های نمایندگی، مشارکت مردم در حد حضور در پای صندوق رای است و بعد از آن دیگر کاری با مردم نیست؛ اما در حکمرانی تعامل میان سیستم و شهروندان از طریق مشارکت است. هم مردم سود می‌برند و فرصت‌های مناسب پیدا می‌کنند و هم کارگزاران از طریق مشارکت قادر به تصمیم‌گیری دقیق‌تر و اجرای برنامه بهتر می‌شوند.

اجرای حکمرانی به نحو مطلوب، مستلزم وجود یک نظام بازبینی و ترازسازی در جامعه است که از طریق آن، اعمال خودسرانه و مزاحمت‌های اداری سیاستمداران و کارکنان دولت را محدود کند، مشارکت و جایگاه صدای مردم (حق اظهارنظر) را ارتقا دهد، انگیزه‌های نخبگان را برای تصرف دولت کاهش دهد و حاکمیت قانون را تقویت کند. به علاوه، پژوهش‌های جاری در مورد تصرف دولت، نیاز به بازبینی و ترازسازی نخبگان از طریق ارتقای اقتصاد بازار رقابتی و ایجاد یک جامعه مدنی فعال را برجسته‌تر می‌کند. وجود یک نظام اداری شایسته‌سالار و خدمت‌رسان، از ویژگی‌های مهم دیگر این راهبرد است [25].

حکمران خوب به این درک رسیده است که دوران سیاستمداران معجزه‌گر سپری شده است، و اینک دوره کسب اعتماد عمومی، دوره ترویج و گسترش مشارکت‌های عمومی است. به‌گونه‌ای که کل جامعه احساس می‌کند با حاکمان سرنوشت مشترکی دارد. به همین جهت، نتیجه‌گیری می‌شود که نه‌تنها توسعه سیاسی، فرهنگی و اقتصادی از یکدیگر تفکیک‌ناپذیر، بلکه همانند تار و پود در یکدیگر ممزوج هستند.

از زاویه‌ای دیگر، در حکمرانی "دولت ساخت آفرین"، توانایی خود را روی دو نوع قدرت شامل اول، قدرت مبتنی بر دانش و معرفت و دوم، قدرت مبتنی بر ذات ماهوی مدیریت متمرکز می‌کند. در این راستا، قدرت علمی را مولد دگرگونی و تحول در مبانی تولید و ثروت و دانایی بیشتر می‌دانند و قدرت مدیریت را برای برداشتن هر نوع مانعی برای دسترسی عموم مردم به این ثروت (تولید و دانایی) تلقی می‌کنند.

در برخی از پژوهش‌ها به‌دلیل نقش بسزای سرمایه اجتماعی در حکمرانی، از مفهوم "سرمایه اجتماعی-حکومتی" برای اشاره به ارزش‌هایی چون حاکمیت قانون، آزادی‌های مدنی و سیاسی و سرمایه‌بودن آنها برای هر حکومت استفاده شده است. ایده مرکزی سرمایه اجتماعی، بر این اساس است که انسان‌ها از طریق

چه محلی، ممکن است تلاش‌های جدی و فراوانی برای مشتری‌دوست نشان‌دادن خود انجام دهند؛ اما از نظر طرفداران الگوهای جایگزین، دولت‌ها ناموفق خواهند بود و علت آن هم به‌طور ساده، اندازه آن است [22].

نباید از نظر دور داشت که تجربه ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق، افزایش بحران‌های مالی، کاهش رشد اقتصاد جهانی و افزایش نابرابری بر اثر سیاست‌های تعدیل ساختاری (کوچک‌سازی دولت) سبب شد بانک جهانی در توصیه‌های خود تجدیدنظر کند و به‌جای کوچک‌سازی دولت، "حکمرانی" را محور سیاست‌های خود قرار دهد. هر چند بانک جهانی همچنان به خصوصی‌سازی و مداخله کمتر دولت توصیه می‌کند اما موفقیت خصوصی‌سازی و آزادسازی را منوط به تحقق شرایطی همچون شفافیت و نظم مالی می‌داند. از منظر حکمرانی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای "توانمندسازی دولت" پیشنهاد می‌شود. کوچک‌سازی دولت در برخی موارد یکی از شیوه‌های توانمندسازی دولت است اما کوچک‌سازی همیشه به افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های دولت برای انجام وظایف اصلی منجر نمی‌شود. علاوه بر کوچک‌سالاری، شایسته‌سالاری، تمرکززدایی، همکاری و نظارت نهادهای مدنی و استانداردسازی نظام‌های آماری، پولی و بودجه‌ای مهم‌ترین راهکارهای توانمندسازی دولت هستند [23].

در الگوی حکمرانی، حکومت‌ها می‌کوشند تا با استفاده از اهرم‌های مختلف و حضور غیرمستقیم در بازار، زمینه مناسب برای دستیابی به نتایج مطلوب را فراهم سازند. /سبورن و گیبلر این روند را "راه سوم" می‌نامند که حد واسط رویکرد دولتمداری یعنی طراحی و اداره کامل برنامه‌ها از سوی دولت و رویکرد بازار آزاد است.

۲) عدم دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی

حکمرانی در دموکراسی‌ها با یک مانع مهم دیگر به نام "تمرکزگرایی"، روبه‌رو است که موجب فاصله مردم از حکمرانان و عدم دسترسی به آنها برای انتقال خواسته‌ها و همچنین عدم پاسخ‌گویی مدیران می‌شود. از آنجایی که فاصله دارای ابعاد فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، جغرافیایی و همچنین طولی است، هر چه فاصله مردم از دولت مرکزی بیشتر باشد، احتمال کمتری وجود دارد که آنها از دستورات دولت پیروی کنند. از همه مهم‌تر، فاصله روانی میان گروه‌ها است. از زمانی که دولت‌ها بر حسب فعالیت‌ها و توانایی‌های جمعیت‌هایشان وجود داشته‌اند، کاهش احتمال فرمانبرداری که با افزایش فواصل روانی همراه است، اندازه دولت‌ها را محدود کرده است.

بنابراین یکی از برنامه‌های اصلی سازمان ملل و بانک جهانی در طرح حکمرانی، تلاش برای "تمرکززدایی" این کشورها بود. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ که موج دموکراسی در بیشتر کشورهای دنیا تاثیر گذاشت، جنبش‌های دموکراتیک فعال شدند و مشروعیت دولت را زیر سؤال بردند و در این راستا، سیاست تمرکززدایی را مطرح کردند. در این سیاست طرفداران جنبش دموکراتیک با بعضی نخبگان درون دولت همراه شدند و اصلاحات از بالا شروع شد. استراتژی تمرکززدایی، مبتنی بر اقداماتی بود که بتواند برای شهروندان فرصت‌های مناسبی فراهم سازد تا آنها از حقوق خود بهره‌مند شوند و ارتباط میان دولت و شهروندان سبب انتخاب رهبران و مقامات توسط شهروندان شده و دسترسی آسان‌تر شود. ایده اصلی راهبرد تمرکززدایی این است که مسئولیت تصمیم‌گیری به سطوحی منتقل شود که مردم بتوانند به‌صورت مستقیم‌تری با کارگزاران خود در ارتباط باشند و آنها را کنترل کنند [24]. در واقع، داشتن حکومتی در دسترس و پاسخ‌گو که بتواند به سرعت به نیازها

کند. به همین دلیل، به نظر می‌رسد نهادهایی که سیاستمداران را در قبال اقدامات‌شان پاسخگو سازند، در کاهش نفوذ گروه‌های دارای منافع خاص بر سیاست تجاری موثرند.

براساس یافته‌های موسسه بین‌المللی گالوپ در پژوهشی تحت عنوان "نظرسنجی درباره مردم‌سالاری و حکمرانی" که در سال ۱۹۹۹ صورت گرفت، بیش از ۶۰٪ مردم جهان بر این باورند که کشورهای آنها براساس خواست عمومی مردم حکمرانی نمی‌شود، هر چند که اکثریت آنها توافق داشتند که انتخابات در کشور آنها آزاد و عادلانه است. باید خاطر نشان شویم که نظام‌های مردم‌سالار به صرف تاسیس و تشکیل احزاب سیاسی و برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه ساخته نمی‌شود (تا زمانی که شهروندان فرصت اندکی برای انتقال و ابراز ترجیحات خود در فاصله تبلیغات انتخاباتی به نمایندگان و پاسخگو نگه‌داشتن نمایندگان خود در قبال تصمیمات متخذه داشته باشند). بدون تصمیم‌گیری مشارکتی و در دسترس بودن حکومت، منابع عمدتاً به پروژه‌هایی تخصیص می‌یابند که منافع آنها عاید افراد یا گروه‌های خاص می‌شود، به جای این که اکثریت جمعیت، منتفع شوند. بنابراین، جایگزینی اهداف و منافع رهبران به جای اهداف و منافع شهروندان و اعضای گروه، از چالش‌های مهم در تحقق حکمرانی است.

۴) ماهیت منازعه‌آمیز نهادها و سازمان‌های ذی‌نفع در حکومت

چالش دیگر در ارتباط با نهادهای حکومت نمایندگی، ماهیت منازعه‌آمیز نهادها و سازمان‌های ذی‌نفع در حکومت است؛ به‌طوری که این نهادها گرایش به "رقابت و تعارض" دارند. *استفان کلمن* اینگونه استدلال کرده است که تفاوت مهم نظام‌های سیاسی، مربوط به اندازه تعارض آنها است. از منظر طرفداران بدیل‌های دموکراسی نمایندگی، نهادهای نمایندگی در حالت کلی به سوی منازعه می‌روند و الگوی "برنده، صاحب همه چیز" در آن حاکم است.

مشکلی که به وجود می‌آید این است که حکومت با این مکانیزم‌های رقابتی، به جای این که سیاست‌هایی اتخاذ نماید که همه شهروندان را راضی نماید، افراد جامعه را به "برنده/ بازنده" تقسیم می‌کند. دموکراسی مستقیم به اندازه دیگر الگوهای بدیل به مساله نهادهای رقابت‌آمیز نمی‌پردازد، چرا که ایده رای‌دادن به یک شرایط به خودی خود رقابت‌آمیز به نظر می‌رسد. اما نگاه مثبت این است که رقابت از طریق رای‌گیری، مسایل و رقابت‌ها را آشکار می‌سازد. گرچه ذات انتخاب و نیز رقابت حول آن بیشتر موجب قطب‌بندی و نه اجماع است. شهروندان از فشار و نفوذ سیاسی به‌منظور دستیابی به منافع و امتیازات تخصیصی دولت استفاده می‌کنند، سیاستمداران از منابع و عوامل دولتی برای بیشترماندن در راس قدرت استفاده می‌کنند، کارمندان رسمی دولت برای کسب درآمدهای شخصی و امتیازات خاص از موقعیت شغلی خود و نزدیکی به منابع دولتی سوء استفاده می‌کنند و دولت‌ها نیز قدرت خود را برای تملک دارایی شهروندان به کار می‌برند، نتیجه این رفتارها تخصیص غیرکارآمد و ناعادلانه منابع، فقر عمومی و کاهش آزادی است.

هنگامی که در سطح ساختار اجتماعی با عدم تعادل میان منافع روبه‌رو می‌شویم، شرایطی پدید می‌آید که منافع دولت در برابر منافع گروه‌های کوچک و میانی در سطح جامعه قرار می‌گیرد. بدین‌ترتیب که، اگر به‌طور مثال حاکمیت خود را نماینده ایدئولوژی، سبک زندگی و ارزش‌های مشخص معرفی کند، تقابل منافع در سطح اقتصادی یا سیاسی، به فشار و نزاع متقابل ارزش‌ها، سبک زندگی و ایدئولوژی بدل می‌شود. ساخت اجتماعی ناتوان، هنگامی

مجموعه‌ای از شبکه‌ها به هم متصل می‌شوند و تمایل دارند که در ارزش‌های مشترک با دیگر اعضای این شبکه‌ها شریک شوند. از آنجایی که این شبکه‌ها تشکیل‌دهنده یک منبع هستند، می‌توان آنها را سازنده نوعی سرمایه دانست.

۳) جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران

از پس عدم دسترسی مردم به رهبری در نهادهای سیاسی و گروه‌های نفوذ، این امکان برای رهبران فراهم می‌آید که اهداف خود را جایگزین اهداف شهروندان و اعضای گروه نمایند. علت این است که ساختارها با دامنه وسیع، سطوح پایین اطلاعات برای رای‌دهندگان و حتی نشست‌های عمومی صوری برای ارایه خط سیر به سیاستمداران ناکافی است.

در این نقد، تعقیب اهداف فردی توسط نخبگان سیاسی به‌مثابه ادامه هنجارهای فردگرایانه در ساختارهای حکمرانی کنونی است. یک شهروند به‌جای تعلق‌داشتن به یک اجتماع از هر نوع، یک فرد تنها است که به هر طریق ممکن به‌دنبال برآوردن خواست خویش است. این تصور به فرد سیاستمدار به‌عنوان یک حداکثرکننده خواسته‌هایش به اسم حکومت نگاه می‌کند. از این رو، از بعد روش‌شناختی به فردگرایی "نظریه انتخاب عقلانی" که یکی از تحلیل‌های غالب در علوم اجتماعی است، نزدیک می‌شود. شهروندان، سیاستمداران خود را این‌گونه مشاهده می‌کنند که به‌جای متابعت از ارزش‌های آنها به‌دنبال ارتقای موقعیت خود در عرصه سیاسی هستند. عامه این رفتار را نوعی رفع تکلیف تا خود سازماندهی می‌دانند. این امر به‌دلیل پیچیدگی مسایل معاصر و منافع متفاوتی است که خط مشی‌های مختلف ممکن است به وجود آورد. شهروندان این مساله را تنها یکی از اشکال مختلف جدایی نخبگان و شهروندان عادی می‌دانند [26].

فاصله و مرزی که میان دولت و ملت، در برخی از ساختارهای حکومتی وجود دارد، در حقیقت درون‌مایه اصلی تعارض منافع فردی و منافع جمعی را شکل می‌دهد. گسست دولت-ملت در حقیقت هر نوع قرارداد جمعی که در آن نقش دولت برجسته باشد و نیز اشکال قانون‌گرایی را، تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این گسست، شکل‌گیری خودجوش نهادهای اجتماعی را به‌عنوان سطوح میانی هرم قدرت اجتماعی به حالت تعلیق در می‌آورد. از این رو، سطوح میانی که باید نقش رابط را میان جامعه و دولت ایفا کنند، ضعیف می‌شود. در این حالت، منافع جمعی با منافع دولت یکسان فرض می‌شود و افراد به جهت ضعف وفاداری سیاسی در قبال دولت پیگیری منافع فردی خود را در لویت قرار می‌دهند. بنابراین، فردیت انزوایافته در شرایط گسست دولت-ملت خواه یا ناخواه نوعی دولت انزوایافته را پدید می‌آورد. تحرک کم قدرت در شرایط گسست و عدم شکل‌گیری نهادهای اجتماعی قدرتمند موجب می‌شود که افراد هویت جمعی خود را که باید از نهادهای اجتماعی، احزاب سیاسی و سازمان‌های غیردولتی تغذیه کند، به هویت‌های ابتدایی‌تر نظیر جنسیت یا قومیت تقلیل دهند.

به همین دلیل است که گزارش "کمیسون حکمرانی جهانی یا همسایگی جهانی ما" (۱۹۹۵)، حکمرانی را فرآیندی پیوسته می‌داند که از طریق آن منافع متضاد یا متنوع همساز شده و اقدام همکاری‌جویانه اتخاذ می‌شود. از نظر سقراط نیز، زمانی که صلاحیت و مهارت در حاکم وجود داشته باشد، ایشان منفعت حکومت‌شوندگان را همانند منفعت حکومت‌کننده در نظر خواهد گرفت [27]. علاوه بر این، *میشل کامدسوس* پنجمین شرط دستیابی به حکمرانی را این می‌داند که دولت به‌جای آن که به نفع بخش‌های خاصی از جامعه فعالیت کند، باید به کل جامعه خدمت

اثربخشی و کارایی اشاره کرد. در حکمرانی، مواردی مانند مسئولیت، عدالت و انصاف سیاسی جایگاه ویژه‌ای دارند و مشروعیت فن حکمرانی به واسطه کارایی و اثربخشی توجیه می‌شود.

این مطالعه نشان داده است حکمرانی در قرن ۲۱ با چهار چالش اصلی شامل اندازه دولت، دسترسی شهروندان به رهبران سیاسی، جابه‌جایی اهداف جمعی با اهداف فردی سیاستمداران و تعارض نهادهای ذی‌نفع در حکومت روبه‌رو است. از این رو، باید بسترهای ایدئولوژیکی، فرهنگی و زیرساخت‌های لازم فراهم باشند تا فرهنگ دموکراتیک در یک جامعه به سرعت رشد کند. در غیر این صورت، ایجاد حکمرانی در یک جامعه به صورت برون‌زا و تصنعی خواهد بود و کارایی لازم را نخواهد داشت.

تشکر و قدردانی: موردی از سوی نویسندگان گزارش نشده است.
تاییدیه اخلاقی: نویسندگان مقاله متعهد می‌شوند که پژوهش حاضر در دستور کار فصلنامه دیگری قرار ندارد.

تعارض منافع: موردی از سوی نویسندگان گزارش نشده است.
سهم نویسندگان: مرجان بدیعی‌ازنده‌ای (نویسنده اول)، نگارنده مقاله/پژوهشگر اصلی (۵۰٪)؛ محمود واثق (نویسنده دوم)، روش‌شناس/پژوهشگر کمکی (۱۰٪)؛ حمیدرضا ملک‌محمدی (نویسنده سوم)، روش‌شناس/پژوهشگر کمکی (۱۰٪)؛ ریحانه عالم (نویسنده چهارم)، نگارنده مقاله، پژوهشگر اصلی (۳۰٪)
منابع مالی: موردی از سوی نویسندگان گزارش نشده است.

منابع

- 1- Mirheydar D, Rasti O, Mirahmadi FS. The basic themes in political geography. 19th Edition. Tehran: Samt; 2013. [Persian]
- 2- Moradi E, Afzali R. New thoughts in geopolitics. Tehran: Zeytoon Sabz; 2013. [Persian]
- 3- Muir R. Political geography: A new introduction. Mirheydar D, Safavi Y, translators. Tehran: Geographic Organization of the Armed Forces; 2000. [Persian]
- 4- Adyani SY. The idea of a policy of communication in governance [Internet]. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran; 2015 [cited 2017 Mar 11]. Available from: <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/4774691> [Persian]
- 5- Abolhassani E. Transformation of the concept of democracy from democratic government to democratic rule at the end of the twentieth century [Dissertation]. Tehran: University of Tehran; 2009. [Persian]
- 6- UNDP. The Urban Governance Initiative (UNDP-TUGI). Environ urban. 2003;15(1):159-170.
- 7- Mc Carney P, Halfani M, Rodriquez A. Towards an understanding of governance: The emergence of an idea and its implications for urban research in developing countries. In: Stren R, Kjellberg B, editors. Perspectives on the city. Toronto: University of Toronto; 1995. pp. 91-142.
- 8- Peyman Majd M. Examination of good governance in the constitution of the Islamic Republic of Iran [Dissertation]. Tehran: Islamic Azad University Central Tehran Branch; 2011. [Persian]
- 9- Jones M, Jones R, Woods M. An introduction to political geography. Pishgahi Fard Z, Akbari R, translators. Tehran: University of Tehran; 2007. [Persian]
- 10- Hamedinger A. The changing organization of spatial planning in Vienna: Learning lessons from the

که خود را بازنده جدال میان منافع سیاسی و اقتصادی می‌یابد و مکانیزم‌های لازم برای عرض اندام سیاسی و اقتصادی برایش پدید نمی‌آید، دولت ایدئولوژیک را در حوزه ایدئولوژی، ارزش‌ها و سبک زندگی با فشار مواجه می‌کند و می‌کوشد تا دست کم در این عرصه، منافع دولت را با بحران روبه‌رو سازد.

همچنین، در بسیاری از حکومت‌ها مقاصد سیاسی بر ارزش‌های اجرایی غلبه دارند. در حقیقت، مقاصد سیاسی موانع مهمی را بر سر راه صاحب منصبان در مسیر اصلاحات حکومتی ایجاد می‌کند. در واقع، چون سیاست حق غلبه و مداخله در امور اجرایی را دارد، بی‌نظمی و عدم تناسب در امور اجرایی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد^[27]. بسیاری از سازمان‌های بخش دولتی، ذی‌نفعان مختلفی دارند که منافع آنها بسیار متنوع بوده و حتی گاهی با یکدیگر در تضاد و تعارض هستند. پس مدیریت ذی‌نفعان یکی از ابعاد کلیدی مدیریت ریسک برای سازمان‌های دولتی است. معمولاً نمی‌توان از کلیه تعارضات جلوگیری کرد. باید درجه، ماهیت و گستردگی این تعارضات را مد نظر قرار داد، و طرفین درگیر را نسبت به این تعارضات آگاه نمود و همچنین، برای کاهش احتمال بروز این تعارضات، قراردادهایی بین طرفین وضع کرد. در این راستا، به نظر می‌رسد برای بهبودبخشیدن به عملکرد دولت، نیاز به "سرمایه اجتماعی" است. سرمایه اجتماعی به شکل اعتماد و هنجارهای مدنی قوی که مستلزم مشارکت و همکاری افراد با یکدیگر است، می‌تواند عملکرد دولت را به شکل‌های زیر بهبود دهد:

- ۱) سرمایه اجتماعی می‌تواند پاسخ‌گویی دولت را بیشتر کرده و دولت را نسبت به خواست‌ها و علایق تعداد بیشتری از شهروندان حساس کند.
- ۲) هنگامی که ترجیحات سیاسی قطبی شده و تعارضات بر سر آنها تشدید می‌شود، سرمایه اجتماعی می‌تواند امکان بروز توافق و مفاهمه در این خصوص را فراهم آورد.

نتیجه‌گیری

در عصر جهانی‌شدن، دولت یکی از مهم‌ترین بازیگران سیاسی جامعه و بیان‌کننده مسلط منافع جمعی است. از این رو، در نیمه نخست قرن بیست‌ویکم، شاهد تغییر نقش دولت- نه کاهش آن- در حوزه‌های گوناگون هستیم. به‌عنوان مثال، دولت می‌کوشد در تعامل میان منابع بخش خصوصی و بخش عمومی تعامل و همکاری ایجاد نماید اما در بیشتر موارد ناکارآ و ناتوان عمل می‌کند. در این راستا، فن حکمرانی به کمک دولت‌ها می‌آید.

اگر حکمرانی، را سازمانی برای "عقلانی‌سازی" اعمال قدرت سیاسی بدانیم، این الگو (حکمرانی) در حقیقت فعالیت تکاملی هر یک از ارکان جامعه و هر یک از قوای دولت به شمار می‌رود؛ که هر رکن و قوه‌ای تکمیل‌کننده فعالیت و خدمات دیگر ارکان و قوا خواهد بود. بنابراین مدل حکمرانی، در پی تعدیل قدرت دولت است؛ و به پویش‌ها یا فرآیندهای تصمیم‌گیری، چگونگی اعمال قدرت، تعامل‌های دولت و شهروندان (افراد و گروه‌ها) اشاره دارد. عوامل گوناگونی مانند روند تاریخی شکل‌گیری سیاست‌گذاری‌ها، علاقه به حفظ کنترل و نظارت، نیاز حکمرانی به اقتدار سیاسی و قانونی و سرانجام شبکه‌ها، نهادها و سازمان‌های اجتماعی در ایفای نقش دولت در حکمرانی دخالت دارند. از نکات قابل توجه فن حکمرانی، می‌توان به مواردی مانند میزان مشارکت مردم، حاکمیت قانون نافع، شفافیت قانون و تصمیم‌گیری در نظام اجرایی کشور، پاسخ‌گویی در چارچوب‌های قانونی، ایجاد همدلی و وفاق عمومی در کشور، برخورداری از حقوق مساوی به تناسب فعالیت‌ها،

- 19- Forner M. State of anti-government and minorization of the state. In: Otofina M. Collection of articles on government rightsizing in five continents. Asna Ashari J, editor. Tehran: Management and Planning Organization of Iran; 2004. [Persian]
- 20- Pierre J, Peters G. Governance, politics and government. Golji H, translator. Tehran: Rahyafat Khat Avval; 2015. [Persian]
- 21- Osborne D. Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley Publishing Company: Melbourne; 1992.
- 22- Kheirkhahan J. Where does the reform go? ten years of transition, good governance research project (7) [Internet]. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran; 2005 [cited 2017 Jan 9]. Available from: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/729962> [Persian]
- 23- Salehnejad H. Income on tools and performance indicators of government. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran; 2014. [Persian]
- 24- Sabaghpour AA. Individual interests and collective interests. Vice-chancellor for research of Islamic Azad University; 2008. [Persian]
- 25- Mehrara M. Political and governance organizations: Good governance research project (2) [Internet]. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran; 2004 [cited 2017 Mar 29]. Available from: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/729931> [Persian]
- 26- Chan H. Minimization of the central government of the People's Republic of China. In: Otofina M. Collection of articles on government rightsizing in five continents. Asna Ashari J, editor. Tehran: Management and Planning Organization of Iran; 2004. [Persian]
- 27- Heidari H, Jahangirzadeh J, Saeedpour L. The effect of government size and democracy on corruption in OPEC members. Majlis & Rahbord. 2015;22(81):187-211. [Persian]
- organization of planning in the UK in the context of the shift from government to governance?. EURA/UUA Conference 'City Futures', Chicago, 8-10 July, 2004. Dortmund: EURA; 2004.
- 11- Islamic Consultative Assembly Research Center. Good governance. Economic Survey Office; 2003. [Persian]
- 12- Tasdighi B. Good governance theory: Government empowerment, good governance research project (6) [Internet]. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran; 2004 [cited 2017 Feb 23]. Available from: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/729958> [Persian]
- 13- Gholipour H. Good governance in management literature: Good governance research project (3) [Internet]. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran; 2004 [cited 2017 Apr 2]. Available from: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/729932> [Persian]
- 14- UN-HABITAT. Urban Governance Index (UGI), a tool to measure progress in achieving good urban governance [Internet]. Nairobi: UN-HABITAT; 2014. http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2232_809_07_UGIndex.doc
- 15- Tadbiri S, Shafizadeh R, Jamshidi H. A new attitude in management: Emphasizing favorable governance. Islamshahr: Islamic Azad University, Islamshahr Branch; 2008. [Persian]
- 16- Gholipour R. Good governance and government proper pattern. Tehran: Expediency Discernment Council; 2008. [Persian]
- 17- Nowroozi A. The size of government and its evolution after the victory of the Islamic Revolution in Iran [Dissertation]. Tehran: University of Tehran; 2004. [Persian]
- 18- Akhavan Kazemi B. The government and the power phenomenon from the perspective of political realism. J Soc Sci Humanit Shiraz Univ. 2004;21(2):111-24. [Persian]