

Assessing the role of the country's governing system in the foundations of national power

ARTICLE INFO

Article Type

Research Article

Authors

DaliliDidar. Erfan*, M.sc
student

Master student of public
law, University of Tehran

Correspondence*

Address: Law Department,
University of Tehran

Email: erfandalili@ymail.com

Article History

Received: 02 July 2021

Accepted: 01 August 2021

ABSTRACT

The system of governing the country is the bedrock of the exercise of political power through which the distribution of power in the country and among the organs and organizations takes place. Since the management and allocation of resources in each country is done through the administration system, its function has a significant share in production, reproduction and protection of the foundations of national power. The indicators of the efficiency of the country's administration system are identified in the context of the rules, instructions and directives and are on the agenda of the executors in the form of sets of rules and regulations. If the indicators related to planning, preparation and formulation of budget allocation are prepared in accordance with the pattern of good governance, the country can be on the path of sustainable development and the natural and human dimensions of national power generation intermediaries are strengthened. With this approach, good governance narrates human-centered development and considers the provision of efficient public services, a reliable judicial system and an accountable administration system as the main pillars of the governance. From the other hand, most of the indicators of national power are related to the functioning of the structures and institutions of the country and the existed processes. With a descriptive-analytic method, this article seeks an answer to the question that "how the mechanisms of the country's administration system in the context of good governance are effective in changing the foundations of national power?".

Keywords: Administrative System, National Power, Good Governance.

ارزیابی نقش نظام اداره کشور در بنیان‌های قدرت

ملی

عرفان دلیلی دیدار * M.S.

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران.

چکیده:

نظام اداره کشور بستر اجرای قدرت سیاسی است که از رهگذر آن نحوه تقسیم و توزیع قدرت در پهنه کشور و در بین دستگاه‌ها و سازمان‌ها به جریان می‌افتد. از آنجایی که مدیریت و تخصیص منابع در هر کشوری از طریق نظام اداری صورت می‌گیرد، کارکرد نظام اداری سهم قابل توجهی در تولید؛ بازتولید و محافظت از بنیان‌های قدرت ملی کشورها دارد.

شاخص‌های کارایی نظام اداره کشور در بستر قوانین، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها مورد شناسایی قرار گرفته و در قالب مجموعه‌های قوانین و مقررات در دستور کار مجریان است. شاخص‌های مرتبط با برنامه ریزی تهیه و تدوین بودجه، تخصیص اعتبار با توجه به منابع موجود در کشور چنانچه منطبق با الگوی حکمرانی خوب تهیه شده باشد می‌تواند در مسیر پایداری توسعه قرار گیرد و ابعاد طبیعی و انسانی بنیان‌های تولید قدرت ملی را تقویت کند. این رویکرد حکمرانی خوب روایت‌گر توسعه انسان محور است و ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو را به عنوان ارکان اصلی اداره کشور در نظر می‌گیرد. از دیگر سو بخش اعظم شاخص‌های قدرت ملی مرتبط بر کارکرد ساختارها و نهادهای اداره کشور و فرآیندهای موجود در آن‌ها است.

این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ دادن به این سوال است که سازوکارهای نظام اداره کشور در بستر حکمرانی خوب چگونه در تحول بنیان‌های قدرت ملی موثر است؟

واژگان کلیدی: نظام اداری، قدرت ملی، حکمرانی خوب.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۵/۱۰

نویسنده مسئول: erfandalili@ymail.com

مقدمه

دولت و حکومت از قدیمی‌ترین مفاهیم سیاسی است که در معانی متفاوت کاربرد دارد: (۱) دولت به معنای کشور که عبارت است از اجتماع انسان‌ها در سرزمین مشخص با حکومتی سازمان یافته که بر آن‌ها اعمال حاکمیت می‌کند؛ (۲) دولت به معنای حکومت، شامل مجموعه‌ای از هیات حاکمه و سازمان حکومت و نهادهای حکومتی؛ و (۳) دولت به معنای بخش اجرایی و هیات وزیران در

یک کشور و در درون یک حکومت. به عنوان مثال، در قانون اساسی ج.ا.ا. دولت در سه مفهوم عمده زیر به کار گرفته شده است: حاکمیت؛ قوه مجریه؛ و هیات وزیران.

سندی ول (۲۰۰۹) معتقد است که تمام اجتماعات بشری نوعی سازمان سیاسی دارند که بر رفتار اعضای آن حاکمیت دارند [۱]. به هر حال، اشکال دولتی حکومت از دیگر اشکال سازمان سیاسی نظیر طایفه و عشیره متفاوت است. از نظر حقوق بین الملل دولت عبارت است از گروهی از افراد بشر که در یک سرزمین معین اقامت داشته و از خود دارای حاکمیت مستقل باشند. بنابراین عناصر تشکیل دهنده دولت سه چیز است: (۱) مردم یا جمعیت؛ (۲) سرزمین؛ و (۳) حاکمیت.

مطابق نظر نلسون (۲۰۰۶) دولت را می‌توان بر مبنای ویژگی‌های ساختاری آن بهتر تعریف کرد. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: (۱) سرزمین؛ (۲) حق حاکمیت؛ (۳) قانون؛ (۴) تمرکز گرای؛ (۵) مشروعیت؛ (۶) لایه بندی [۲].

همان طور که سرویس (۱۹۷۵) و ولون (۱۹۸۳) خاطر نشان می‌سازند، در مقابل اشکال اولیه سازمان سیاسی که بر مبنای قبیله‌ای شکل می‌گرفتند، دولت یک شکل سیاسی است که بر مبنای قلمرو سرزمینی شکل گرفته است. همچنین دولت یک موجودیت با قدرت عالی است که بر کاربرد مشروع قدرت فیزیکی در یک سرزمین معین دلالت دارد [۳]. حق حاکمیت دولت به توانایی آن در اعمال قدرت بر ساکنین یک سرزمین معین بستگی دارد. بنابراین برای آن که دولتی باقی بماند باید به تمرکز قدرت قانون، مدیریت و نظامی بپردازد زیرا حق حاکمیت زمانی که اختیار حکومتی در دستان واحدهای رقابت جوی جامعه نظیر قبایل باشد، وجود نخواهد داشت [۴]. ویژگی‌های ساختاری دولت نظیر قلمرو سرزمینی، حق حاکمیت و حکومت مرکزی از طریق به‌کارگیری قوانین عام اعمال می‌شود، این قوانین بر مبنای ایدئولوژی مشروعیت تقویت می‌شوند.

تمام دولت‌ها از یک سیستم قشربندی طبقاتی ظهور پیدا می‌کنند. وینسنت دولت جدید را دارای هفت ویژگی می‌داند که عبارت‌اند از:

- از نظر جغرافیایی دولت در سرزمین مشخص واقع شده است و بر آن حکمرانی می‌کند؛
- هر دولتی در سرزمین خاص مدعی سلطه بر کل سازمان‌ها و گروه‌های داخلی است؛
- بیشترین سلطه بر منابع را نسبت به سایر گروه‌های داخلی دارد؛
- دولت عالی‌ترین مرجع اقتدار و حاکمیت است؛
- دولت منبع قانون است و یا حداقل ماهیت آن سخت به

وجود قانون وابسته است؛
 • دولت دارای اهداف فراگیر و در جهت تامین خیر عمومی است؛
 • دولت قدرت عمومی و مستمر است. این قدرت عمومی

جدول ۱: کاربرد قدرت توسط دولت ها

بالا	دولت می تواند کارکرد اصلی خود را به خوبی انجام دهد. با این حال مردم در تعیین سیاستها تاثیر گذارند و قادرند قدرت دولت و حوزه عمل آن را محدود نمایند خطر: قدرت مخالفت های سازمان یافته امکان دارد دولت را در اجرای سیاست های جدید و یا واکنش به چالش های تازه ناکام نماید
توانایی	دولت می تواند کارکرد اصلی خود را به خوبی انجام دهد. با این حال مردم در تعیین سیاستها تاثیر گذارند و قادرند قدرت دولت و حوزه عمل آن را محدود نمایند خطر: توانایی و استقلال عمل بیش از حد دولت ممکن است از دموکراسی جلوگیری کند یا آن را ضعیف نماید
پایین	دولت می تواند کارکرد اصلی خود را به خوبی انجام دهد. با این حال مردم در تعیین سیاستها تاثیر گذارند و قادرند قدرت دولت و حوزه عمل آن را محدود نمایند خطر: پایین بودن بیش از حد توانایی و استقلال عمل دولت را در عرصه داخلی با شکست روبرو می کند
	پایین ————— استقلال عمل ————— بالا

جدیدی را شکل داد [۶].
 بیتهم و بول (۱۹۹۵) چهار رکن یا عنصر اصلی نظام دموکراتیک منسجم را با عنوان هرم دموکراسی (شکل ۱) به شرح زیر فهرست کرده اند: ۱) انتخابات آزاد و عادلانه؛ ۲) دولت شفاف و پاسخگو (پاسخگویی حقوقی و سیاسی)؛ ۳) حقوق مدنی و سیاسی (آزادی های نظیر آزادی بیان، اجتماعات و مهاجرت)؛ ۴) جامعه دموکراتیک یا مدنی (وجود تشکل های مستقل از دولت) [۷].

وابستگی بین دولت و مردم معرف رابطه بین آنها است. در قلب نظریه کوانتومی و نظریه عمومی سیستم ها این انگاره نهفته است که اساس هستنی بر روابط استوار است. به سخن دیگر، اگر روابط بین کوچک ترین ذرات هستی را حذف کنیم، هستی قابل تصور نیست. تمام اجزای یک سیستم با یکدیگر در تعامل هستند تا الگوهایی را شکل دهند و خود سیستم نیز با این الگوها تعریف می شود [۱۸].
 تعمیم این سخن به نهاد دولت آن است که اولاً سازمان دولت بدون وجود رابطه بین مردم و حکومت قابل تصور نیست. ثانیاً با تغییر نوع رابطه بین دولت و مردم می توان الگوی

شکل ۱: هرم دموکراسی سیاسی



(منبع: [۷])

مطابق ابعاد مدل دموکراسی، رابطه دولت با مردم به شرح زیر قابل تبیین است: (۱) حکومت شفاف و پاسخگو (رابطه پاسخگویی و اطلاع رسانی)؛ (۲) انتخابات آزاد و عادلانه (رابطه مشارکتی)؛ (۳) جامعه دموکراتیک (رابطه شراکتی)؛ (۴) رعایت حقوق مدنی و سیاسی (رابطه قانونی).

مدل حقوق اساسی: قوانین اساسی کشورها نیز موضوع رابطه دولت و مردم را تبیین کرده‌اند. مطابق قانون اساسی ج.ا.ا. رابطه دولت و مردم ناظر بر موارد زیر است: (۱) رابطه نظارتی (اصل ۸)؛ (۲) رابطه نمایندگی (اصول ۵۸ و ۵۹)؛ (۳) رابطه مشارکتی (اصول ۶۲ و ۱۰۰)؛

حاکمیت خوب: مطابق مدل حاکمیت خوب که توسط بانک جهانی مورد پذیرش قرار گرفته و سالانه، حاکمیت در کشورهای مختلف براساس شاخص‌های آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، رابطه دولت و مردم به شرح زیر قابل تبیین است: (۱) کنترل فساد (رابطه نظارتی)؛ (۲) حاکمیت قانون (رابطه قانونی)؛ (۳) کیفیت مقررات (رابطه خدمت‌گزار)؛ (۴) پاسخگویی و شنیدن ندای مردم (رابطه پاسخگویی و مشارکت)؛ (۵) اثربخشی دولت (رابطه شهروند‌گرایی)؛ (۶) ثبات سیاسی (رابطه اعتماد متقابل).

بوروکراسی را باید سازمانی که دارای اقتدار قانونی - منطقی است تعریف کرد. در نظام فکری وبر، بوروکراسی به عنوان یک نظام موفق در جهت سازماندهی مؤسسات اداری و خدماتی معرفی شده است. وبر ویژگی‌های نظام بوروکراتیک مورد نظر خود را این‌گونه معرفی می‌کند:

- تقسیم کار مبتنی بر تخصصی شدن امور.
- ساختار قدرت مبتنی بر سلسله مراتب.
- اصول و قواعد شکل یافته رفتار (حاکمیت قوانین و مقررات و غیرشخصی بودن اداره امور).
- جدایی اعضای دستگاه اداری از مالکیت سازمان یا وسایل تولید.
- استخدام کارکنان براساس توانایی و دانش فنی.
- ضبط و نگهداری سوابق تصمیمات، اقدامات و مقررات اداری.

بوروکراسی را باید ناظر بر وجود یک نظام منضبط همراه با نظارت یکنواخت، انحصاری نبودن مقامات سازمان و وجود یک نظام پاداش و خدمت و استمرار وظایف رسمی دانست که این ویژگی‌ها به‌عنوان شروط لازم توسعه، در ابعاد مختلف معرفی شده‌اند. با شروع جدی بحث نهادگرایی در توسعه مخصوصاً در میان اقتصاددانان بحث ظرفیت دولت یا ظرفیت حکمرانی خوب و اعمال حاکمیت به‌عنوان یک متغیر مهم مورد توجه قرار گرفت. حال پرسش این است که 'یک دولت درعمل چگونه می‌تواند

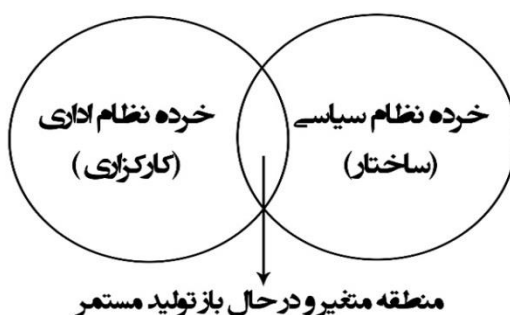
ظرفیت حکمرانی و اعمال قدرت خود را افزایش دهد؟' یکی از پاسخ‌های معتبر به این پرسش ارجاع به ظرفیت نظام بوروکراتیک یا دیوان‌سالاری در تعبیر وبری آن بود. در تعریف وبر از دولت، دو مولفه یا ویژگی اهمیت کلیدی دارند: ۱- انحصار به‌کارگیری خشونت، ۲- داشتن دیوان‌سالاری کارآمد.

اگر دولتی بتواند به‌صورت موثر این دو ویژگی را داشته باشد، کارآمد است. مهار و کنترل خشونت از کارهای ویژه دولت است که می‌تواند به تامین امنیت ذهنی و واقعی شهروندان کمک کند. اهمیت نظام اداری کارآمد در تولید قدرت و سرمایه اجتماعی به‌گونه‌ای است که بسیاری معتقد هستند قدرت سیاسی برای استقرار کامل و تحقق موثر حاکمیت، به نظام اداری پویا، هماهنگ و با احساس مسئولیت نسبت به ملت نیازمند است. راهبردهای نظام سیاسی در بستر ساختار اداره کشور محقق می‌شود. اجرای برنامه‌های توسعه‌ای که منجر به اتصال سرزمین، ملت و حاکمیت شده؛ و عدالت فضایی را متناسب با بنیان‌های ناحیه‌ای در کشور هدف‌گذاری می‌کند، تنها با مجوزها و موافقت‌های اصولی نظام اداری بروز فضایی پیدا می‌کند [۹].

ساختار اداری باید به‌عنوان تسهیل‌گر در چارچوب حقوق اداری کشور عمل کند به تعبیری اجرای قوانین و دستورالعمل‌ها که فرصت‌های توسعه سرزمین را فراهم می‌کنند در برنامه‌های نظام اداری کلاسه بندی شده و به فراخور زمان و با ادراک محدودیت‌ها و شرایط در چارچوب ضوابط اداری، روندها و فرآیندها عملیاتی می‌شوند. نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم کننده فعالیت‌ها برای تحقق اهداف عالی کشور است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف، بستر مناسبی را برای حل مسائل مردم و تسهیل جریان امور عمومی فراهم می‌کند. این نظام به ساختار و روابط بین نهادها و گروهی از افراد که گرد هم می‌آیند تا سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مشترکی را به کار گیرند و برای رسیدن به اهداف مشترک تلاش می‌کنند، اطلاق می‌شود.

نظام اداری به مجموعه‌ای یکپارچه و سازمان‌مند اطلاق می‌شود که سایر ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و البته فرهنگی هر جامعه در بستر بروکراتیک آن سامان یافته و زمینه لازم را برای تحقق اهداف، استراتژی‌ها و اقدامات راهبردی آن‌ها را فراهم می‌کند. اندیشمندان علوم مدیریت، سازمان اداری را به مثابه ستون استواری می‌دانند که سایر ارکان ساختاری یک نظام اجتماعی و سیاسی بر پایه آن بنا می‌شود. از این رو استمرار و تحقق حاکمیت‌های سیاسی در جهان به وجود یک تشکیلات اداری منظم و هدفمند مربوط است. بنابراین کارکردهای هر نظام اداری در هر سیستم حکومتی در جهان، از شرق گرفته تا غرب، از اهمیت ویژه و جایگاهی راهبردی برخوردار است [۱۰].

شکل ۲: هم‌پوشانی دو خرده نظام سیاسی و اداری



قانون‌گذاری، قضایی، امنیتی، انتظامی، تبلیغاتی و ... استفاده می‌شود. در قلمرو خارجی از قدرت ملی برای حفاظت از منابع ملی، تامین نیازهای ملی از مبادی فراکشوری، تامین امنیت ملی، رفع تهدیدات فرامرزی، تقویت اعتبار و پرستیژ ملی و ... استفاده می‌شود [۱۲].

قدرت ملی به مجموعه توانایی‌های مادی، معنوی و ظرفیت‌های یک کشور گفته می‌شود که دارای مولفه‌های چون قدرت علمی، قدرت سیاسی، اقتصادی، نظامی، فرهنگی و اجتماعی است که سطوح نرم و سخت امنیت ملی را در برابر سطوح مختلف تهدیدات ایجاد می‌نماید. قدرت ملی در کشورها وابسته به مولفه‌های سیاسی، نظامی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. جایگاه کشورها در هرم قدرت جهانی به میزان قابل ملاحظه‌ای وابسته به جایگاه و موقعیت آنان در هر یک از این مولفه‌ها است. در سنجش قدرت ملی کشورها باید تمامی این مولفه‌ها مورد بررسی قرار گیرند. کشورهایی که در سطوح بالای هرم قدرت قرار می‌گیرند، آن‌هایی هستند که در تمام یا بیشتر ابعاد قدرت به حد بالایی دست یافته‌اند. قدرت ملی؛ قدرت را به توانایی اعمال اراده انسان بر ذهن‌ها و اعمال دیگران تعریف کرده‌اند، بر این اساس قدرت ملی را می‌توان امکان تحمیل اراده و خواست یک بازیگر به دیگر بازیگران تعریف کرد. زمانی که کشوری توانایی، اراده و ظرفیت لازم را در اختیار دارد و در پرتو آن می‌تواند، اهداف و ارزش‌های حیاتی خود را حفظ، توسعه و تعمیق بخشد، در واقع آن کشور از قدرت ملی لازم برخوردار است [۱۴].

دولت باید بتواند با اتخاذ سیاست‌هایی افراد جامعه را با خود همراه کند، بدون این که از ابعاد سخت افزاری امنیت استفاده کند تا "امنیت نرم" برای خود و "قدرت نرم" در کشور به وجود آورد. بنیادی‌ترین شاخصه‌های دست‌یابی به امنیت نرم، ایجاد قدرت ملی و توسعه و تعمیق مولفه‌های آن است که با رفاه و رضایت مردم به وجود می‌آید و بزرگترین ظرفیت تولید قدرت نرم در بستر ارائه خدمات مطلوب اداری شکل می‌گیرد. عدم توفیق یک کشور در عملی سازی امور پیش گفته و ناکارآمدی نظام اداری در ارائه خدمات مطلوب و شایسته به شهروندان از عوامل شکل‌گیری

تصمیمات و برنامه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام سیاسی بدون پشتیبانی نظام اداری تحقق‌پذیر نیست. از مهمترین وجوه تمایز کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه ویژگی‌ها و خصیصه‌های نظام اداری و مدیریتی آن‌ها است. بخش عمده‌ای از توسعه هر کشوری، وابسته به کارایی و اثربخشی مدیریت و نظام اداری آن است. مهمترین نهاد ضروری برای توسعه؛ دستگاه اداری لایق در جهت سیاست‌گذاری نرم افزاری برای اصلاح نظامات تعارض منافع ایجاد می‌شود. نقش نظام اداری، هماهنگ سازی فعالیت دستگاه‌ها است و از این روی توسعه در گرو موفقیت دولت در هماهنگ سازی منافع متعارض دستگاه‌ها است [۱۱].

نقش‌های نظام اداری:

- ابزار مدیریت و اداره امور کشور
- ابزار عرضه خدمات عمومی و اساسی به جامعه
- ابزار مدیریت شرایط بحرانی
- ابزار توسعه [۱۰] متناسب با این نقش‌های چهارگانه، نظام اداری کارآمد می‌تواند پیشران تغییرات اساسی در کشور باشد و این تغییرات به عنوان بنیان‌های قدرت نرم قلمداد خواهد شد.

قدرت ملی:

قدرت عبارت است از عواملی که یک بازیگر را قادر می‌سازد تا رفتار بازیگران دیگر را که در راستای منافع و اولویت‌های مورد نظرشان قرار دارد تحت نفوذ قرار دهد. بر این اساس بازیگران می‌توانند حکومت‌ها، ملت‌ها، کشورها و سایر گروه‌ها را در جهت انجام اقدامی مشخص و یا جلوگیری از انجام آن تحت نفوذ قرار دهند [۸]. امروزه همگان قدرت را عامل اصلی بقای کشورها و دولت‌ها می‌دانند کشوری که به تقویت همه مولفه‌های قدرت پردازد می‌تواند حیات، بقا و پیشرفت خود را در دنیای کنونی تامین شده بداند [۱۲].

در قلمرو داخلی از قدرت برای قانون‌گذاری، ضابطه گذاری، تنظیم امور و روابط اجتماعی، اجرای قانون و عدالت اجتماعی و تامین امنیت عمومی از طریق نهادهای سازمان یافته نظیر نهادهای

ناتوانی در ایجاد انسجام و هم‌آوایی و همبستگی ملی و جلب رضایت عمومی است که از مولفه‌های نامرئی قدرت ملی به شمار می‌رود. در دنیای پیچیده کنونی "حیات سیاسی مستقل" مستلزم داشتن مولفه‌های قدرت ملی با جهت‌گیری افزایش سرمایه اجتماعی و مراقبت از اقتدار ملی است که مبتنی بر کارآمدی نظام اداری بنیان‌های آن پی‌ریزی می‌گردد و همینطور داشتن عمق استراتژیک به عنوان اصلی‌ترین سرمایه‌بازدارنده است که می‌تواند ملت و کشوری را در برابر تهدیدات درونی و بیرونی مصونیت بخشیده و منافع ملی را محقق سازد. این موقعیت، زمانی شکل می‌گیرد که منافع ملت، در اولویت سیاست‌های اداری قرار گیرد و مردم برای دسترسی به خدمات مورد نیاز از نظام اداری با موانع و محدودیت‌های ساختاری و فرآیندی روبرو نشوند.

عناصر قدرت ملی شامل: موقعیت جغرافیایی، منابع طبیعی، جمعیت، ظرفیت صنعتی، آمادگی نظامی، خصوصیات ملی، روحیه ملی و کیفیت دیپلماسی است. کشور ایران دارای موقعیت جغرافیایی مناسب از نظر ژئوپلتیکی و استراتژیکی است. موقعیت ریاضی و موقعیت نسبی ایران جایگاه این کشور را در معادلات منطقه‌ای و جهانی با اهمیت نموده است. از نظر منابع طبیعی نیز ایران در وضعیت بسیار مطلوبی قرار گرفته است که اگر این منابع با مدیریت صحیح مورد استفاده قرار گیرند در ارتقا قدرت ملی کشور می‌تواند موثر باشد. خصوصیات ملی و روحیه ملی ملت ایران نیز به عنوان یکی از مولفه‌های قدرت نرم در طول تاریخ با توجه به حوادث و رخداد‌های متعدد کارکرد آن ثابت شده است. آمادگی نظامی، ظرفیت صنعتی و کیفیت دیپلماسی ایران نیز به عنوان عوامل دیگر قدرت ملی در وضعیت پیشرفت و ارتقا روزافزون قرار دارد. تدبیر بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و بنیان‌های قدرت در نظام اداری پی‌ریزی می‌گردد و چارچوب‌های آن در حقوق اداری مشخص و در قالب قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط به اجرا درمی‌آید. این بهینه‌سازی در راستای استقرار حکمرانی خوب می‌تواند ظرفیت‌های تولید قدرت را افزایش داده و از تعامل بین نهادها و نیروهای موثر با هم‌افزایی بین نهاد‌های حاکمیتی با مدیریت منابع به افزایش قدرت ملی کمک کند.

حکمرانی خوب

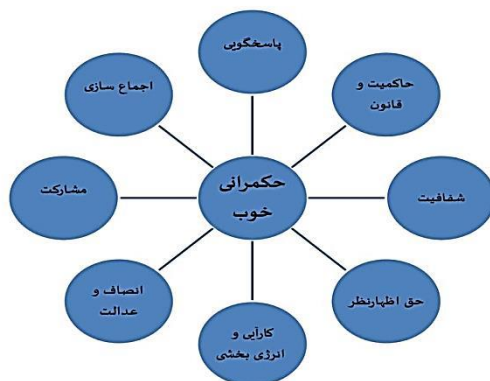
با توجه به تقسیم‌بندی بانک جهانی که حکمرانی خوب را بر اساس شش شاخص: حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی،

کارایی دولت، کیفیت قوانین و مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد تعریف می‌کند. نظام اداره کشور، رکن اصلی در تنظیم روابط مردم با نظام سیاسی برای افزایش سرمایه انسانی و تولید قدرت اجتماعی و نهادی است. سازماندهی سازوکارهای اداره کشور از یک‌سو با بهینه‌سازی فعالیت‌ها و فرآیندها در داخل کشور و از طرف دیگر با طراحی و تدوین برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در چارچوب انتظام بخشی بین سطح قدرت و نقش آفرینی می‌تواند مختصات استقرار نظام حکمرانی خوب را با هدف ساماندهی ساختار دولت در داخل و ارتقا جایگاه کشور در مناسبات منطقه‌ای و ایفای نقش موثر در محیط پیرامون خود فراهم نماید. حکمرانی خوب که با ویژگی‌هایی مانند مشارکت، شفافیت، پاسخگویی، اثربخشی، کارایی و حاکمیت قانون تعریف می‌شود؛ الگویی برای توسعه پایدار انسانی با سازوکار تعامل عملی سه بخش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. این الگو به دنبال نقش حداقل دولت و توانمندسازی نهادهای مدنی و بخش خصوصی می‌باشد و بر رفتار تعاملی این سه بخش تأکید می‌شود و معتقد است دولت باید نقش هماهنگ‌کننده و تنظیم‌گر خود را تقویت نموده و به جای تصدی‌گری به تنظیم و تسهیل روابط بپردازد. در الگوی حکمرانی خوب بحث از دولت، نماینده و دولت مشارکتی است که از این طریق راه را برای فعالیت سایر بخش‌ها هموار می‌سازد. به منظور اعمال نقش فوق، الگوی دولت تسهیل‌گر در حکمرانی خوب با متغیرهایی مانند دموکراسی، مشارکت، پاسخگویی، عدالت محوری و اثر بخشی پیشنهاد شده که در صورت تحقق متغیرهای فوق در دولت، تعامل بین آن و دو بخش دیگر بیشتر خواهد شد [۱۵].

اداره امور عمومی با عزم و اراده و روابط تعاملی نهادهای مختلف امکان‌پذیر خواهد بود. به‌ویژه آن‌که نهاد دولت نقش اصلی در برقراری روابط فوق دارد. ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یاد شده زمینه تحقق حکمرانی خوب را در ابعاد مختلف فراهم می‌کند. حکمرانی دارای سه بعد یا رکن: اقتصادی، سیاسی و اداری است. بعد اقتصادی شامل فرآیندهایی است که فعالیت‌های یک کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و با اقتصاد کشورهای دیگر در ارتباط است. بعد سیاسی همان فرآیندهای تصمیم‌گیری برای تنظیم سیاست‌ها و بعد اداری همان سیستم اجرای خط‌مشی‌ها است. ترکیب سه بعد مذکور فرآیندها و ساختارهایی را مشخص می‌سازد که روابط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را راهبری و هدایت می‌کند.

شکل ۳: زنجیره حکمرانی خوب

زنجیره حکمرانی خوب



یافته‌های پژوهش:

در شیوه مدیریت متمرکز که گونه‌ای از الگوی حکمرانی است که در آن اعمال تصمیمات در تمام امور ملی و محلی توسط مرکز سیاسی صورت می‌پذیرد؛ حکومت مرکزی کلیه مدیریت‌های محلی را تحت نظارت دارد و میزان قدرت آن‌ها را تعیین می‌کند. حتی ممکن است در برخی موارد به‌طور موقت نقش مدیریت محلی را هم به عهده بگیرد.

بنابراین در نظام حکمرانی بسیط و متمرکز به اداره امور سازمان‌های محلی و منطقه‌ای توجهی ندارند و برنامه‌ها و تصمیم‌گیری‌ها مستقیماً از مرکز به پائین‌ترین سطوح کشور جاری می‌گردد. دولت مرکزی و اشخاص مستقر در مصدر قدرت، تنها عناصری هستند که صالحیت وضع قوانین، مقررات و دستورالعمل‌ها و تعیین راهبردها را دارند و چندان به نظرات لایه‌های پائین‌تر اجتماعی و محلی توجه نمی‌شود. این در حالی است که کشورهای دارای سیستم بسیط از حیث تفویض اختیارات و قبض و بسط قدرت سیاسی در طیف متنوعی از حکومت‌های به شدت متمرکز تا حکومت‌های به شدت غیرمتمرکز قرار دارند. لیکن در این مدل حکمرانی، دولت مرکزی تنها نهادی است که صالحیت وضع قوانین، مقررات و ... را دارد و نهادها و ساختارهای محلی نقش چندان در حکمرانی و ارائه برنامه جهت تغییرات فضایی کشور ندارند [۱۶].

در این مدل با توجه به این که امکان به‌کارگیری همه ظرفیت‌های سرزمینی در تولید قدرت و مدیریت آن وجود ندارد؛ توان قدرت ملی کاهش می‌یابد و سرمایه اجتماعی محلی که با سیاست‌های ملی همراهی می‌کند با چالش‌هایی روبرو خواهد بود. در مدل متمرکز؛ نظام اداره کشور براساس صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی خواهد بود که به صورت یکپارچه برای همه کشور صادر می‌شود و با توجه به تفاوت‌های محیطی ممکن است اجرای این دستورالعمل‌ها در برخی مناطق با موانعی روبرو باشد که

به جهت متمرکز بودن نظام سیاسی، قابلیت انعطاف در اجرا وجود ندارد و عدم اجرای صحیح آن تعبیر به حفره‌های دولت خواهد شد. فرآیندهای سیاسی و پیامدهای فضایی آن‌ها در نظام سیاسی از طریق شکل دادن به فرم‌ها و خلق چشم‌اندازها انعکاسی از میزان قدرت اجتماعی هستند که به‌عنوان پشتوانه نظام سیاسی مورد تأکید قرار می‌گیرند.

همه تراکنش‌های سیاسی با رعایت ظرفیت نیروهای اجتماعی در صورتی موفق به خلق چشم‌انداز مناسب مبتنی بر قدرت و توان اعمال حاکمیت موثر در قلمرو ملی می‌شوند که بپذیرند نیروهای اجتماعی اساس نظام سیاسی هستند و نیروهای اجتماعی به‌عنوان جز جدایی‌ناپذیر تصمیم‌های سیاسی قلمداد می‌شوند.

سیستم‌های سیاسی متفاوت مبتنی بر توان و قدرت ملی خود چشم‌اندازهای مختلفی را خلق می‌کنند. در شرایط اعمال حاکمیت مبتنی بر الگوی حکمرانی خوب، مشارکت سرمایه اجتماعی نظام سیاسی در تصمیمات منتهی به خلق چشم‌اندازهای به‌گونه‌ای عمل می‌کند که راهبرد برقراری ارتباط نظام سیاسی با محیط پیرامونی خود، نظام را در قامت نظام سیاسی باز معرفی می‌کند. در نظام سیاسی باز با اتکا به بنیان‌های انسانی و طبیعی قدرت ملی، سطح و نوع رابطه با کشورهای پیرامونی در محیط موثر خواهد بود [۱۷].

در این نظام شاخص‌هایی چون به‌جریان افتادن اطلاعات در درون سیستم داده‌ها به صورت داده باز، شفافیت در تصمیم‌گیری، شایسته‌گزینی و تقسیم مسئولیت‌ها مبتنی بر کارآمدی افراد، نظام برورکراسی را پاسخگو، شفاف، مسئولیت‌پذیر و منصف می‌سازد. این بنیان‌ها در نظام اداری به خلق چشم‌اندازی براساس رضایت ذی‌نفعان و رعایت حقوق شهروندان کمک می‌کند. چابکی و بهره‌ور بودن نظام اداری و مدیریت بهینه منابع و تصمیم‌گیری براساس معیارهای عدالت فضایی، عرصه تأثیرگذاری را در فضای ملی گسترش داده و پیوند مناسبی بین ملت و حاکمیت برقرار می‌شود.

به طور طبیعی در بستر این ارتباط تصمیمات سیاسی در بستر اجتماعی با همراهی مواجهه شده و حلقه‌های اتصال در قالب نظام شبکه‌ای، خدمات مورد نیاز را ارائه و بازخوردهای مبتنی بر رضایت یا عدم رضایت شهروندان را به عنوان سرمایه‌ای برای خود دریافت و در بازنگری و اصلاح راهبردها مورد استفاده قرار خواهد گرفت. در این بستر مشارکت جویانه؛ بینان‌های انسانی قدرت ملی مسیر تدبیر برای مدیریت سیاسی فضای ملی را فراهم می‌کند. برای حل مسائل، راهبردهای مشارکت جویانه می‌یابد و اجازه نمی‌دهد مسئله‌های کوچک به یکدیگر زنجیر شده و بر کارآمدی نظام سیاسی تاثیر منفی بگذارد.

قانون خوب و ادراک زمان به‌عنوان پیشران‌های تحقق حکمرانی خوب به بازتولید قدرت اجتماعی کمک می‌کند. تعامل مناسب فضا و فرآیندها در نظام اداره کشور با توجه به ساختار بروکراتیک مستقر، نظام سیاسی را با ثبات مواجه خواهد کرد. با قرار دادن فرآیندهای سیاسی درون متن نیروهای اجتماعی این امکان فراهم می‌شود که تعاملات سیاسی به‌صورت مجموعه به هم پیوسته از رفتارهای سیاسی در داخل نظام سیاسی دیده شود. نیروهای اجتماعی با داشتن نقش محوری در این رویکرد ما را به سمت تمرکز بر نحوه اعمال مدیریتی سیستم که از این نیروهای اجتماعی جریان می‌یابد؛ می‌برد. مدیریت سیاسی فضا در این نظام معرف اعمال قدرتی است که با پشتوانه قدرت اجتماعی در بستر قدرت ملی صورت می‌گیرد.

نتیجه گیری

رابطه دولت و مردم یک رابطه چند چهره است، یعنی دارای ابعاد مختلفی است. در رابطه بین دولت و مردم سه عامل اساسی وجود دارد: (۱) دولت؛ (۲) مردم؛ (۳) نوع رابطه. بنابراین، ضروری است به ابعاد مختلف چنین رابطه‌ای نظری داشته باشیم و چگونگی تاثیرگذاری آن‌ها را بر سلامت رابطه مورد بررسی قرار دهیم. برخی از ابعاد چنین رابطه‌ای به شرح زیر است:

۱. **اعتماد متقابل:** رابطه دولت و مردم باید تا حدودی مبتنی بر اعتماد باشد. بنابراین حداقل سطح اعتماد باید بین دولت و مردم باشد تا بتوان از رابطه صحبت کرد.

۲. **نظارت متقابل:** رابطه دولت و مردم زمانی سالم خواهد بود که نظارت همگانی مردم بر دولت و دولت بر مردم وجود داشته باشد.

۳. **خدمت‌گزاری:** اگر بپذیریم که دولت نماینده مردم برای ارائه خدمات به آنان است، باید گفت رابطه دولت و مردم باید رابطه خادم و مخدوم باشد. یعنی دولت خود را در نقش خدمت‌گزار مردم ببیند نه آن‌که رابطه ارباب و رعیتی برقرار شود. بی شک، رابطه

خدمت‌گزاری مستلزم ارائه خدمات کیفی با هزینه پایین است.

۴. **پاسخگویی:** اگر شهروندان را ارباب واقعی در نظر بگیریم، دولت باید در مقابل آن‌ها خود را ملزم به پاسخگویی بداند و سازوکارهای مناسبی را برای چنین پاسخگویی طراحی و به کار گیرد.

۵. **مشارکت جویی:** دولت در اداره امور عمومی لازم است ایده‌های شهروندان را مدنظر قرار داده و پیشنهادهای ذی‌نفعان را پالایش و عملیاتی کند.

۶. **اطلاع‌رسانی:** در پرتو چشم انداز جامعه اطلاعاتی، ضروری است، دولت از طریق طراحی و استقرار سازوکارهای مناسب، اطلاعات مورد نیاز را در اختیار شهروندان قرار دهد به گونه‌ای که اصل شفافیت در عملکرد دولت کاملاً رعایت شود.

۷. **قانون‌گرایی:** دستگاه‌های دولتی در روابط خود با مردم باید از مقرراتی پیروی کنند که انعکاسی از انتظارات مردم باشد. نه تنها حاکمیت قانون در رابطه بین دولت و مردم ضروری است، بلکه کیفیت قوانین نیز در سالم سازی روابط بسیار تاثیر گذار است. به سخن دیگر، کیفیت قوانین را می‌توان بر مبنای درجه توجه به رعایت اصول عدالت، توسعه صادرات، ایجاد فضای رقابتی و مانند این‌ها سنجید.

۸. **احترام متقابل:** بی شک رابطه سالم، رابطه‌ای است که بر احترام متقابل استوار باشد. برخورد محترمانه دستگاه‌های اجرایی به خصوص پلیس و نیروهای امنیتی با مردم، احترام به اقلیت‌ها مورد تاکید است.

۹. **سهولت دسترسی:** رابطه سالم نیازمند دسترسی آسان و به‌دور از تشریفات زائد است. مردم باید بتوانند به دولتمردان خود دسترسی آسان داشته و مسائل و مشکلات خود را به راحتی به آنان منعکس کنند. برقراری ارتباطات الکترونیکی یکی از سازوکارهای مناسبی است که می‌تواند رابطه دولت و شهروندان را دگرگون ساخته، امکان دسترسی آسان و سریع و به‌دور از تشریفات زائد به خدمات دولتی را فراهم سازد.

۱۰. **اخلاق‌گرایی:** تنظیم رابطه دولت و مردم بر مبنای رعایت اصول اخلاقی نیز نه یک گزینه بلکه یک ضرورت استراتژیک است. به سخن دیگر، رابطه رشوه‌گیری و رشوه‌دهی، یکی از مصادیق تهدید کننده اخلاقیات در روابط بین دستگاه‌های اجرایی و مردم است. ارتباط مردم با دستگاه‌های اجرایی نباید با این ذهنیت صورت گیرد که برای پیشبرد کار قانونی خود باید به رابطه مداری یا پرداخت‌های اضافی به ماموران دولتی متوسل شد.

حکمرانی را می‌توان نفوذ هدایت شده در فرآیندهای اجتماعی تعریف کرد. سیستم حکمرانی چارچوبی است که فرآیند متکی بر آن است. به این معنی که مجموعه‌ای از توافقات رویه‌ها، قراردادهای سیاست‌ها را مشخص می‌کنند که قدرت در دست چه کسی باشد؟

خدمات مطلوب اداری را ارائه کند و با پذیرش نقش موثر شهروندان در تعیین سیاست‌ها به تقویت روحیه ملی کمک کند که مبتنی بر افزایش مشارکت خواهد بود.

تصمیمات چگونه اتخاذ گردد؟ وظایف چگونه انجام شود؟ هر چه دولت‌ها پاسخگوتر باشند، ثبات سیاسی بیشتر است و قدرت ملی در شرایط مطلوب قرار دارد و نظام سیاسی می‌تواند پشتوانه قدرت اجتماعی خود را حفظ کرده و افزایش دهد. همچنین می‌تواند

شکل ۴: مدل مفهومی پژوهش



۶- Walonick D.S. (1998). New Science as a Model for Organizational Development, available at <http://www.survey-software-solutions.com/readings.htm>.

۷- Beetham D., Bole K., (1995). Introducing Democracy, UNESCO.

۸- Glassner & father (2004). *Political Geography*, United States of America: New York, p 261.

۹- کریمی پور یداله و همکاران. تبیین مولفه‌های ژئوپلیتیک اثرگذار بر پیوند استراتژیک کشورها. فصلنامه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، سال ۱۸، شماره ۴۸، بهار ۱۳۹۷.

۱۰- احمدی پور زهرا، میرشکاران یحیی، هور کاد برنارد. سازماندهی سیاسی فضا در نظام‌های بسیط. فصلنامه ژئوپلیتیک، دوره ۱۰، شماره ۳۵، پاییز ۹۳.

۱۱- معمارزاده غلامرضا، الوانی سیدمهدی، محمدی حامد، حمیدی ناصر. طراحی و تبیین الگوی اثر بخش نظام اداری، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۸، شماره ۴، زمستان ۹۵.

۱۲- محمدزاده ابراهیم. نقش و جایگاه توسعه فناوری در بعد نظامی قدرت ملی، فصلنامه مطالعات راهبردی دفاعی، شماره ۶۷، بهار ۱۳۹۶.

۱۳- کامران حسن، غلامی بهادر، یاری اسلام، حسینی امینی سید

تشکر و قدردانی: موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

تائیدیه‌های اخلاقی، تعارض منافع: موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

سهام نویسندگان و منابع مالی/حمایت‌ها: موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

منابع:

- ۱- Sandywell B. (2009). The State, International Encyclopedia of the Social Sciences, 2nd Edition.
- ۲- Nelson S. (2000). "Election Integrity" for the Administration and Cost of Elections (ACE) Project.
- ۳- Service E. R. (1975). Origins of the State and Civilization: The Process of Cultural Evolution. New York: Norton.
- ۴- Weber M. (1978). *Economy and Society*, eds. Guenther Roth and Claus Wittich, trans. Ephraim Fischhoff et al, 2 vols, Berkeley: University of California Press.
- ۵- Pierson Christopher (1996). *the Modern State*, London: Routledge.

- ۱۶- لشکری تفرشی احسان. تکوین حکمروایی متمرکز در ایران از منظر جغرافیای سیاسی در سده اخیر. فصلنامه دولت پژوهی، سال چهارم، شماره ۶۱ زمستان ۱۳۹۷.
- ۱۷- میرحیدر دره، میراحمدی فاطمه سادات. سیر اندیشه در جغرافیای سیاسی سنتی و مدرن. انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۶.
- ۱۸- والونیک (۱۹۹۸). تجزیه و تحلیل سیستم‌ها.
- حسن، خالدی حسین. جغرافیا و قدرت ملی ایران، نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، جلد ۱۳، شماره ۱۶، بهار ۱۳۸۹.
- ۱۴- شعبانی سارویی رمضان؛ قدرت نرم و هویت فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران. دو فصلنامه مطالعات قدرت نرم، سال سوم، شماره نهم، پاییز و زمستان ۱۳۹۲.
- ۱۵- شریف زاده فتاح، قلی پور رحمت. حکمرانی خوب و نقش دولت. فرهنگ مدیریت سال اول، شماره چهارم، پاییز و زمستان ۱۳۸۲.