

Hollow State; Contexts, Implications, and Encounter

Ali Khajeh Naieni * 

Assistant Professor, Department of Political
Economy and Public Policy, Allameh
Tabataba'i University, Tehran, Iran

Abstract

Introduction

The metaphor of "hollow " is used to express the changing nature of the public sector. "hollowing out " is used to describe the nature of devolution of power and decentralization of services from central governments to local governments and thus to third parties. This outsourcing did not cause the state to shrink, but it caused the state to be empty from the inside, but on the outside, it has the same big bureaucracy. The concept of a hollow state is usually understood as the blurring of boundaries between the public and private sectors in modern societies. The influence of private entities in the public sector is done through the increasing use of privatization strategies. These strategies are believed to lead to the delivery of networked services across sectors more efficiently and effectively than if the government

* Corresponding Author: Naieni@atu.ac.ir

How to Cite: Khaje Naieni, A. (2024). Hollow State; Contexts, Implications, and Encounter, *State Studies*, 10 (38), 43-74.

Doi: [10.22054/tssq.2024.80581.1540](https://doi.org/10.22054/tssq.2024.80581.1540)

were involved in implementation alone. However, it should be noted that the following scenarios occur in different ways beyond the approach of privatization contracts. Hollowing of state also occurs in the policy cycle, as programs go through periods of redrafting. Here, non-governmental entities can influence not only the implementation of programs but also their design, goals, and structure.

Materials and Methods

The current study relied on a qualitative, causal-explanatory approach, as well as the data collected from library and internet sources.

Results and Discussion

The establishment of the hollow state means the thinning of the executive organizations. The thinner the institutions, the weaker they become and their capacity for proper management decreases. Fragile institutions lack integrity, cannot provide effective service to public interests, and lack the capacity for good governance. On the other hand, networks, which are the new form of social action alongside the hierarchy and the market, are the main support of the hollow state. On the one hand, networks increase the problem-solving capacity of traditional political-administrative institutions, and on the other hand, they cause the draining of these traditional institutions of resources and legitimacy. In the end, political-administrative institutions may turn out to be hollow institutions whose real power is transferred to networks without any transparent system of accountability. This situation threatens the management and legitimacy because the executives perform actions in the name of the state without the controls that should be done as a public service. policymakers need

strong networks with a degree of autonomy, administrative capacity, and resources to solve "complicated issues", but the stronger these networks are, the more likely they are to weaken traditional governance institutions and, as a result, hollow out of state increase. In the meantime, the experience of some countries, especially the United Kingdom, can be used. In the United Kingdom, the hollowing-out situation includes networks that are not purely public, purely private, or completely voluntary but have the personnel and characteristics of two or three of these sectors in a combined manner. For example, the UK Coalition Government's Healthy Lifestyles Accountability Program involves large companies in government policy planning and seeks local business involvement in running campaigns. In the continuation, The British government started decentralization to empower the local communities, while at the same time reducing the budget of these communities and limiting the ways of obtaining taxes for them. In the same period, the privatization of healthcare services and the cancellation of welfare programs, which all hurt the most vulnerable sections of society, were initiated. To face this situation, concepts and tools such as "joined-up government", "policy coherence", "increasing strategic capacity in the center", "organizational flexibility" and "information collection and processing systems" can be used.

Conclusion

A look at the historical process of hollowing of the state shows that both political leaders and citizens have exerted pressure to reduce the power of the central government and create a "hollow" state. These pressures reflect some of the failures of governments in the post-war era, but they are also ill-considered responses to those problems. it is


by no means clear that the private sector has acted in providing superior services at a more reasonable cost. The purpose of the measures that led to hollowing of the state was to increase efficiency but It created many problems for coordination, control, accountability, regulating competition, ensuring coordination, and providing public services to all people. This historical experience should always be against similar trends in Iran.

Keywords: Hollow state, New public management, Public services, Policy Network, Outsourcing





دولت درون تهی؛ زمینه‌ها، پیامدها و الزامات مواجهه

علی خواجه نائینی *  استادیار اقتصاد سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

چکیده

«درون تهی شدن» برای توصیف ماهیت و آگذاری قدرت و تمرکززدایی خدمات از دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی و در نتیجه به اشخاص ثالث به کار می‌رود. دولت درون تهی بیان‌کننده وضعیتی است که دولت وظایف خود را برون‌سپاری می‌کند اما از بیرون، همان اندازه بزرگ است. این برون‌سپاری باعث کوچک شدن دولت نشده بلکه موجب می‌شود که دولت از درون، تهی باشد ولی در ظاهر همان اندازه دیوان سالاری بزرگ خود را داشته باشد. برقراری دولت درون تهی به شکننده و ضعیف تر شدن سازمان‌های اجرایی و کاهش ظرفیت آن‌ها برای مدیریت مناسب منجر می‌شود. مؤسسات شکننده فاقد یکپارچگی بوده، دارای ظرفیت ارائه خدمت مؤثر به منافع عمومی نیستند و فاقد ظرفیت اداره خوب می‌باشند. از طرف دیگر، شبکه‌ها که شکل جدید کنش اجتماعی در کنار سلسله مراتب و بازار هستند، تکیه‌گاه اصلی دولت درون تهی است. شبکه‌ها از یک طرف، ظرفیت حل مسئله نهادهای سیاسی-اداری سنتی را افزایش داده و از طرف دیگر موجبات تخلیه این نهادهای سنتی از منابع و مشروعیت رافراهم می‌کنند. در نهایت ممکن است نهادهای سیاسی-اداری به عنوان نهادهای «درون تهی» درآیند که قدرت واقعی آن‌ها بدون هیچ‌گونه نظام شفاف پاسخگویی به شبکه‌ها منتقل شود. این وضعیت مدیریت و مشروعیت را تهدید می‌کند زیرا مجریان، اعمالی را بدون کنترل‌هایی که به عنوان یک خدمت دولتی باید انجام شود، به نام دولت انجام می‌دهند. از یک طرف، سیاست‌گذاران برای اینکه بتوانند «مسائل بغرنج» را حل کنند، به شبکه‌های قوی با درجاتی از خودمختاری، ظرفیت اداری و منابع نیاز دارند اما از طرف دیگر هرچه این شبکه‌ها قوی‌تر باشد، احتمال تضعیف نهادهای حاکمیت سنتی و در نتیجه «درون تهی شدن دولت» بیشتر می‌شود. برای مواجهه وضعیت درون تهی از مفاهیم و ابزارهایی همچون «دولت به هم پیوسته»، «انسجام بخشی سیاستی» «افزایش ظرفیت استراتژیک در مرکز»، «انعطاف‌پذیری سازمانی» و «نظام‌های جمع‌آوری و پردازش اطلاعات» می‌توان بهره برد.

واژگان کلیدی: دولت درون تهی، مدیریت دولتی جدید، خدمات عمومی، شبکه‌های سیاسی، برون‌سپاری.

مقدمه

این مقاله به بررسی مفهوم «دولت درون تهی»^۱ می‌پردازد. میلوارد، پروان و الس در سال ۱۹۹۳ اصطلاح دولت درون تهی را معرفی کردند (Milward, Provan & Else, 1993). اگرچه محققان اصطلاحات دیگری را نیز برای توصیف همین پدیده به کار برده‌اند، استعاره درون تهی اکنون به طور گسترده به عنوان واژه انتخابی در میان کسانی که در مورد ماهیت در حال تغییر بخش عمومی صحبت می‌کنند، شناخته می‌شود. محققان از اصطلاحاتی مانند دولت سایه^۲، دولت نیابتی^۳، دولت شخص ثالث^۴ و رژیم‌های قراردادی^۵ نیز برای توصیف پدیده دولت درون تهی استفاده کرده‌اند. با تکیه بر ایده بخش خصوصی شرکت درون تهی^۶، میلوارد و همکارانش از استعاره دولت درون تهی برای توصیف ماهیت واگذاری قدرت و تمرکززدایی خدمات از دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی و در نتیجه به اشخاص ثالث استفاده می‌کنند. -آژانس‌های غیرانتفاعی و شرکت‌های خصوصی- که به طور فزاینده‌ای به نام دولت مدیریت می‌کنند (Milward, Provan & Else, 1993).

به بیان ساده، دولت درون تهی به میزان مشارکت مستقیم دولت‌ها در ارائه خدمات اشاره دارد. چند سال بعد میلوارد در توضیح درون تهی شدن به برون‌سپاری خدمات دولتی به شبکه‌های سازمان‌های عمدتاً غیرانتفاعی (که شامل برخی شرکت‌های خصوصی نیز می‌شود) اشاره کرد و «درون تهی» را صفتی دانست که بسیاری از مشکلات قرن بیستم را توصیف کرده است؛ از شعر تی. اس الیوت «مردان درون تهی»^۷ تا «سیاست درون تهی»^۸ و «شرکت درون تهی»^۹ که مدیران در شکل سازمانی جدیدی، شبکه‌ای از پیمانکاران فرعی را جایگزین تولید داخلی کرده‌اند.

۱ برای اصطلاح hollow state می‌توان معادل‌هایی چون دولت پوک، دولت توخالی و دولت تهی را نیز برگزید.

۲shadow state

۳government by proxy

۴third-party government

۵contracting regimes

۶private-sector idea of the hollow corporation

۷Hollow men

۸Hollow Politics

۹Hollow Corporation

از نظر میلوارد، شرکت درون تهی، الهام‌بخش استفاده از اصطلاح وضعیت درون تهی به‌عنوان استعاره‌ای برای توصیف اتکای فزاینده بخش عمومی به عقد قرارداد با آژانس‌های غیرانتفاعی و شرکت‌های انتفاعی برای تحویل کالاها و خدمات با بودجه مالیات‌دهندگان شد (Milward & Provan, 2000). این پژوهش در پی آن است که در ابتدا زمینه‌ها و عوامل مؤثر بر درون تهی شدن دولت را مورد بررسی قرار داده و در ادامه از منظرهای مختلف به بیان تأثیرات مختلف دولت درون تهی در عرصه‌های مختلف بپردازد. در بخش پایانی، الزامات و راهبردهایی بیان می‌شود که برای مواجهه با این مفهوم جدید در عرصه حکمرانی باید در پیش گرفت.

زمینه‌های درون تهی شدن دولت

مدیریت دولتی جدید و درون تهی شدن دولت

مسائل بغرنج اغلب در حوزه‌های سیاستی به شدت مورد مناقشه قرار دارند که با اختلاف نظر در تعریف مشکلات و راه‌حل‌ها و فرآیندهای مذاکره چند بازیگر مشخص می‌شوند که ممکن است منجر به سازش‌های کم و بیش مبهم شود. این مسائل، برنامه‌ریزی و توسعه سیاستی را به صورت بسیار پیچیده و مبهم تصویر کرده و مشکلات اجرایی و ارائه خدمات را ایجاد می‌کنند که در یک بخش یا سطح اداری قابل حل نیستند. یک مشکل بغرنج راه حل بهینه ندارد، اما همکاری بیشتر یا بهتر و هماهنگی بین بازیگران، سازمان‌ها و سطوح مختلف؛ اغلب به عنوان پیش شرط کلیدی برای دولت‌ها برای رسیدگی به چالش‌های حاکمیتی پیچیده و از این رو، به‌عنوان راهی به جلو در نظر گرفته می‌شود (Head & Alford, 2015).

برای مواجهه با مسائل بغرنج، الگوهای حکمرانی و مدیریتی متفاوتی پدید آمده است. الگوی سنتی مدیریت دولتی با اداره کردن تحت کنترل رسمی با رهبری سیاسی مبتنی بر الگوی سلسله‌مراتبی که توسط مقامات دولتی ثابت، بی‌طرف و ناشناس با انگیزه منافع عمومی، خدمت به بخش‌های مختلف به طور مساوی و عدم مشارکت در سیاست و صرفاً

اجرای سیاست‌هایی که توسط سیاستمداران اتخاذ شده، شناخته می‌شود. در دهه ۹۰ اغلب دولت‌ها در پاسخ به مشکلات مختلفی که با آن‌ها مواجه بودند، به مدیریت دولتی جدید روی آوردند که به مدیریت گرایی یا مدیریت دولتی جدید شناخته می‌شود (Dimeski, 2019). جنبش مدیریت دولتی نوین با هدف از بین بردن نوار قرمز^۲ استفاده از تخصص مدیریت در بخش خصوصی و فناوری آن و اتخاذ یک رویکرد بازار محور برای رسیدن به اهداف و نتایج شکل گرفت. بنابراین قوانین انعطاف‌پذیرتر شدند، ارزش‌ها به سمت دیدگاه‌های کوتاه‌مدت تغییر مسیر دادند و تنظیم قراردادهای روابط مدیر-کارگزار وارد شد (Lambright, 2010).

مدل مدیریت دولتی نوین مبتنی بر محوریت اصلاحات نوآورانه مختلف مدیریتی در بخش دولتی است. از نظر هود، با شراکت دو جریان مخالف یعنی اقتصاد نهادگرایی جدید و مدیریت گرایی شبه بازرگانی در قالب پارادایم جدید، مدیریت دولتی نوین به وجود می‌آید. ویژگی مشترک کشورهای اصلاحات مدیریت دولتی جدید را برگزیدند، تجربه بحران‌های اقتصادی است که تلاش برای بهره‌وری و سازوکارهایی برای کاهش هزینه‌های ارائه خدمات عمومی را برانگیخته است. چرا کارکنان دولت باید استخدام مادام‌العمر باشند، در حالی که دیگران چنین امتیازی ندارند؟ چرا نباید کارکنان دولت را هم با قراردادهای کوتاه‌مدت استخدام کرد؟ چرا نباید ارزیابی دقیق و عینی نسبت به مستخدمان دولت اعمال شود؟ چرا نباید دولت هم در عرصه‌ای شبیه به بازار با مردمان داد و ستد کند؟ (Hood, 1986).

ریشه بنیادهای فکری نظریه مدیریت دولتی نوین در «نظریه انتخاب عمومی» که به دولت از نظرگاه بازار و بهره‌وری و «مدیریت گرایی» که به رویکردهای مدیریت به منظور افزایش بهره‌وری نگاه می‌کند، جای دارد. اصلاحات مدیریت دولتی^۳ همراه با مدیریت دولتی جدید^۴ دولت را بیشتر تقسیم کرد. به ویژه افزایش استفاده از آژانس‌ها و واگذاری

^۱policies

^۲اشاره به تشریفات اداری

^۳public administration

^۴New Public Management

برنامه‌های عمومی به پیمانکاران^۱ و مشارکت‌کنندگان^۲ دولت را حتی بیش از گذشته ناهماهنگ کرده است. یکی از راه‌حل‌های ارائه شده توسط مدیریت عمومی جدید یعنی مدیریت عملکرد نیز تمایل به کاهش سطح هماهنگی در دولت دارد. مدیریت عملکرد با آگاه کردن کارمندان عمومی نسبت به رتبه‌بندی‌های عملکرد خود و سازمانشان، انگیزه برای همکاری با سایر سازمان‌ها را کاهش داده است. البته مدیریت دولتی جدید ارزش‌های کارایی را در بخش عمومی ارتقاء داده است و این ارزش‌ها، همراه با تأکید بیشتر بر شبکه‌سازی در داخل و خارج از بخش عمومی، مجموعه‌ای از ایده‌ها را ارائه می‌دهند که می‌توانند هماهنگی را ارتقا دهند (Peters, 2021).

دولت درون تهی بیان‌کننده وضعیتی است که دولت وظایف خود را برون‌سپاری می‌کند اما از بیرون، همان اندازه بزرگ است. این برون‌سپاری دولت باعث کوچک شدن دولت نشده است؛ بلکه موجب شد که دولت از درون، تهی باشد ولی در ظاهر همان اندازه دیوان‌سالاری بزرگ خود را داشته باشد. این معایب نه تنها به بخش دولتی؛ بلکه برای شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های انتفاعی که خدمات به آن‌ها تفویض شد نیز سرایت کرد (Frederickson, 2007).

در واقع، میان تهی شدن دولت نتیجه فرایندی بود که در مدیریت دولتی نوین طی شده بود. برون‌سپاری حاصل از تغییر مسیر وظایف، باعث افزایش انعطاف‌پذیری و درگیر شدن سازمان‌های خصوصی زیادی شد، اما متقابلاً منجر به کنترل بوروکراتیک و مستقیم و پیدایش روابط مدیر-نماینده شد. بسیاری از استراتژی‌های مدیر-نماینده گرایش به دیدگاه کوتاه‌مدت در بخش نمایندگی (حوزه خصوصی) دارد. در این بخش‌ها، سرمایه (بودجه) و اختیار کارگزار، شرطی و کوتاه‌مدت و تحت قرارداد و امتیاز مشخص است. به کارگیری این اصول در برون‌سپاری دولت، منجر به تضعیف مشروعیت و تضعیف اختیار دولت به عنوان نماد قدرت عمومی شد. در نتیجه دولت برای افزایش میزان اثربخشی، نیاز به یک دیدگاه وسیع‌تر در مأموریت‌های محوله به طرف سوم داشت، اما ترتیبات مدیر-نماینده مختل این هدف می‌شد. در واقع بسیاری از جنبه‌های این ترتیبات، همکاری را فلج می‌کرد (Day & Klein, 1987).

وضعیت درون تهی، درجه تفکیک بین دولت و خدماتی است که تأمین مالی می‌کند (یعنی تعداد لایه‌های بین منبع و استفاده از بودجه). به عنوان مثال، نظام سلامت رفتاری آریزونا دارای چهار لایه بین کمک هزینه فدرال در خصوص سوء مصرف مواد و بلوک سلامت روان با مشتری است. هیچ خدماتی تا لایه سوم یا چهارم ارائه نمی‌شود. تعیین صلاحیت، قرارداد، نظارت و کلیه خدمات بالینی توسط شرکت‌های غیرانتفاعی یا خصوصی ارائه می‌شود (Milward & Provan, 2000).

مفهوم دولت درون تهی معمولاً به عنوان محور شدن مرزهای بین بخش عمومی و بخش خصوصی در جوامع مدرن درک می‌شود. نفوذ نهادهای خصوصی در بخش دولتی از طریق استفاده فزاینده از استراتژی‌های خصوصی‌سازی انجام می‌شود. اعتقاد بر این است که این استراتژی‌ها به ارائه خدمات شبکه‌ای در سراسر بخش‌ها به شیوه‌ای کارآمدتر و مؤثرتر از زمانی که دولت به تنهایی در اجرا شرکت می‌کرد، می‌انجامد. اما باید توجه داشت که سناریوهای درون تهی به روش‌های متفاوتی فراتر از رویکرد قراردادهای خصوصی‌سازی روی می‌دهند. درون تهی شدن در چرخه سیاست نیز اتفاق می‌افتد؛ زیرا برنامه‌ها به دوره‌های تدوین مجدد می‌روند. در اینجا، نهادهای خارج از دولت نه فقط بر اجرای برنامه‌ها بلکه بر طراحی، اهداف و ساختار آن‌ها نیز می‌توانند تأثیر بگذارند.

یکی از عناصر مهم فرآیند درون تهی که می‌تواند برای تقویت این برنامه تحقیقاتی مورد بازبینی قرار گیرد، درجه و ابزار تحت تأثیر قرار گرفتن دولت‌های غربی و غیر غربی در توسعه و ارائه خدمات عمومی به وسیله طیف گسترده‌ای از بازیگران فراتر از نهادهای بخش خصوصی است. به عنوان نمونه، نقش اینترنت در تسهیل ورود بازیگران خارجی غیردولتی در مدیریت حقوق بشر بخش عمومی در مصر را می‌توان برشمرد. تأثیر این بازیگران اضافی هنوز به طور کامل در تحلیل وضعیت درون تهی شدن در نظر گرفته نشده است. در بسیاری از نقاط جهان، در ارائه خدمات عمومی اصلی از برنامه‌های بهداشتی گرفته تا خدمات امنیتی؛ سازمان‌های دولتی بین‌المللی و منطقه‌ای، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و منطقه‌ای، دولت‌های خارجی، شرکت‌های چندملیتی و حتی سازمان‌های بیرونی مبتنی بر اجتماع افراد درگیر هستند. فراتر از این شبکه‌های بازیگران، بازیگرانی از

جامعه غیر مدنی^۱ می‌تواند در موقعیت درون تهی درگیر شود. یکی از این نمونه‌ها، ارائه خدمات امنیتی توسط القاعده به دولت طالبان افغانستان در دهه ۱۹۹۰ است (Mameli, 2006).

ظهور شبکه‌ها و درون تهی شدن دولت

مفروض اساسی تفکر سنتی این است که تنها نظام کارآمد که توانایی برقراری هماهنگی غیر سلسله مراتبی و نیل به اهداف را دارا است، «بازار» است. به مرور زمان ظهور شبکه‌ها در حوزه‌های گوناگون نشان از تحولی جدید داشت. تفکر کارکردگرا اعتقاد داشت که شبکه‌ها از یک سو پاسخی به پیشرفت‌های اجتماعی و فناورانه هستند و از سوی دیگر به عنوان راه حلی برای شکست بازار و هماهنگی‌های سلسله‌مراتبی محسوب می‌شوند. به تدریج در محافل علمی این سؤال مطرح شد که آیا شبکه‌ها را باید به عنوان ترکیبی از عناصر سلسله‌مراتب و بازار در نظر گرفته و آیا شبکه‌ها را باید در میانه طیفی قرار داد که در یک سوی آن بازار قرار دارد و در سوی دیگر سلسله‌مراتب؟ هر چند پاسخ مثبت به این سؤال طرفدارانی داشت ولی کم‌کم این تفکر شکل غالب به خود گرفت که شبکه‌ها را باید به طور مستقل و به مثابه اشکال منحصر به فردی از حکمرانی در نظر گرفت (خواجه نائینی، ۱۳۹۳).

در وضعیت کنونی، مرز بین جامعه و دولت فروریخته است و این شبکه‌ها هستند که بخش خصوصی و دولتی را به همدیگر متصل می‌کنند. قدرت شبکه‌ها، نشانه‌ای از معضلات بسیار مهم لیبرال دموکراسی، تعارض بین خواست عموم مبنی بر مسئولیت‌پذیری و پاسخگو بودن و تحت فشار نبودن فرایند سیاست‌گذاری است. در پارادایم شبکه‌ها، امر عمومی متأثر از روابط و الزامات گوناگونی است و سیاست‌گذاری بدون توجه به این مناسبات و پیچیدگی‌ها امکان‌پذیر نیست. وجود حوزه‌های سیاستی که از لحاظ کارکردی متفاوت و از لحاظ نهادی مجزا هستند باعث بخشی‌گرایی سیاست‌گذاری شده است. در نتیجه، بازیگران با درجه زیادی از استقلال بر مسائل مشترک تمرکز کرده و در جهت حل آن‌ها حرکت می‌کنند. این امر نشان می‌دهد که سیاست‌ها به نحو فزاینده‌ای از شبکه‌های

سیاستی منتج می‌شوند. در نتیجه وابستگی متقابل بین سازمان‌های مختلف، شبکه‌های سیاستی پدیدار می‌شود. شبکه‌های سیاستی به عنوان شبکه‌ای از بازیگران تعریف می‌شوند که منافی در شکل‌گیری یک سیاست داشته و منابع (مادی و غیرمادی) مورد نیاز برای صورت‌بندی، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست را فراهم می‌کنند (خواجه نائینی، ۱۳۹۴).

شبکه‌ها که شکل جدید کنش اجتماعی در کنار سلسله مراتب و بازار در دوران جدید هستند، تکیه‌گاه اصلی دولت درون‌تهی است (Milward & Provan, 2000). شبکه‌ها نسبت به دو شکل دیگر، ذاتاً ناپایدارتر و نوع ضعیف‌تری از کنش اجتماعی هستند. به دلیل نیاز به هماهنگی تولید مشترک، شبکه‌ها ذاتاً در طول زمان ناپایدار هستند. در موقعیت شبکه، مدیران به طور مستمر با مشکلاتی مواجه هستند که می‌تواند منجر به بی‌ثباتی شود از جمله: مذاکره، هماهنگی، نظارت، پاسخگو نگه‌داشتن اشخاص ثالث و تدوین و اجرای قراردادها برای سازمان‌هایی که نسبتاً مستقل از سرمایه‌گذار هستند (Barzelay, 1999).

از نظر رودز، مفهوم «حکمرانی» به شبکه‌های خودسازمان‌ده و میان‌سازمانی اشاره دارد که با وابستگی متقابل بین سازمان‌ها، تعاملات مداوم بین اعضای شبکه، تعاملات بازی مانند که ریشه در اعتماد دارند و تابع قوانین مذاکره شده توسط شرکت کنندگان شبکه هستند و درجه قابل توجهی از استقلال از دولت متمایز می‌شوند (Rhodes, 1999, xvii). اگرچه بازار و سلسله مراتب با شبکه‌ها در این دنیای جدید حکمرانی محلی رقابت می‌کنند، شبکه‌ها توسط رودز به عنوان «فراگیر»^۳ توصیف می‌شود (Rhodes, 2000).

مشاهدات رایج در سال‌های اخیر این بوده است که دولت به دلیل تسلط روزافزون شبکه‌های سیاستی خودمختار و خودسازمان‌دهنده،^۴ توانایی خود را برای حکومت از دست می‌دهد. نتیجه این وضعیت، درون‌تهی شدن دولت است (Taylor, 2000). رودز هم آن را به عنوان «درون‌تهی شدن دولت» توصیف می‌کند (Rhodes, 1996, 661).

درون‌تهی شدن دولت نتیجه ظهور شبکه‌ها است. شبکه‌ها از یک طرف ظرفیت حل مسئله نهادهای سیاسی-اداری سنتی را افزایش داده و از طرف دیگر این احتمال وجود

Joint production
 Self-organising
 pervasive
 autonomous, self organising policy networks

دارد که موجبات تخلیه این نهادهای سنتی از منابع و مشروعیت شوند (Rhodes 1996: 2007). در نهایت ممکن است نهادهای سیاسی - اداری به عنوان نهادهای «درون تهی» درآیند که قدرت واقعی آنها به شبکه‌ها بدون هیچ‌گونه نظام شفاف پاسخگویی منتقل شود (Klijn & Skelcher 2007: 588).

یکی از عواملی که درون تهی شدن دولت را تسریع می‌کند، ساختارهای سنتی عمودی و تقسیم‌بندی شده دولت است که تمایل به محدود کردن جریان اطلاعات در میان وزارتخانه‌ها داشته و مانع از اقدام هماهنگ می‌شود. دولت به طور سنتی به عنوان مجموعه‌ای از شبکه‌های سیاستی یکپارچه عمودی که تحت حمایت یک وزارتخانه با پیوندهای افقی کم است دیده می‌شود. انسجام مستلزم تقویت ظرفیت افقی ماشین دولت، حصول اطمینان از واضح بودن مسئولیت‌های وزارتی و حفظ نقش محوری مرکز در مدیریت استراتژیک اقدامات است (Peters, 1997).

عدم تقارن میان بازیگران می‌تواند به درون تهی شدن شبکه بازیگران کمک کند. بازیگران بزرگ، منابع بزرگ را کنترل می‌کنند. پیوستن به یک شبکه با یک عضو قوی ممکن است برای بازیگر کوچک‌تر، دسترسی به منابع بیشتر و بهتری را نسبت به زمانی که فقط بازیگران کوچک‌تر عضو شبکه باشند فراهم کند. آنچه می‌تواند ظاهر شود «اثر برادر بزرگ» است که در آن بر «تأثیرات مثبت توانایی بسیج منابع توسط یک برادر بزرگ» تأکید می‌شود. این بازتاب ایده‌های مربوط به بسیج منابع در شبکه‌ها است. البته در این وضعیت، گروه‌های ضعیف به اعضای با «پول، مهارت‌ها و مشروعیت» مورد نیاز متصل می‌شوند. عدم تقارن به شدت با مکمل بودن منابع و وابستگی متقابل مرتبط است. شبکه‌های نامتقارن ممکن است از مجموعه وسیع‌تری از منابع استفاده کنند و روابط مشترک جدید را تقویت کنند (Knoke, 1994: 78).

در شرایط تسلط بازیگران قوی بر شبکه، سایر اعضای کوچک‌تر ممکن است ترس داشته باشند که عضو غالب، قدرت آنها را «درون تهی» کند، بنابراین از تکنیک‌های مختلف برای جلوگیری از استفاده از این قدرت توسط عضو غالب استفاده می‌شود (مثلاً از طریق قاعده و توأ). درجه بالایی از عدم تقارن بین اعضا در یک شبکه ممکن است

برقراری روابط قابل اعتماد را دشوار کند، بنابراین به مقدار «خط قرمز» اضافه می‌کند تا مانع استفاده از قدرت عضو غالب شود. در نتیجه این امر منجر به وضعیتی می‌شود که در آن تصمیمات جمعی به سختی قابل دستیابی است و احتمال افزایش کارکردهای نمادین شبکه به جای ابزاری وجود دارد (Jacobsen, 2014). احتمال بیشتری برای درون تهی شدن دولت به علت ویژگی‌هایی که در شبکه‌های بزرگ روی می‌دهد، وجود دارد. چون شبکه‌های بزرگ باید از منابع بزرگی برای هماهنگی استفاده کنند و گزینه‌های زیادی برای شرکت‌کنندگان برای ایجاد اتحاد در داخل شبکه وجود دارد، این امر ممکن است با درگیری و اختلاف همراه باشد (Olson, 1965). البته برخی ویژگی‌های شبکه نیز می‌تواند نوع درون تهی شدن دولت را تحت تأثیر قرار دهد. اعضای شرکت‌کننده، اندازه شبکه، منابع، عدم تقارن، یکپارچگی و ثبات در آن از جمله این ویژگی‌هاست (Emerson et al. 2012).

همان‌طور که سازمان‌های بزرگ معمولاً قدرتمندتر از کوچک‌تر در نظر گرفته می‌شوند ممکن است شبکه‌های بزرگ، قوی‌تر از شبکه‌های کوچک باشند. اگر تمرکز بر قدرت شبکه در رابطه با بازیگران خارجی باشد، این امر کاملاً واضح به نظر می‌رسد. قدرت چانه‌زنی در برابر بازیگران خارجی مانند دولت و سازمان‌های ملی و بین‌المللی تا حدی به تعداد زیادی از بازیگرانی که یک شبکه قادر به بسیج آن است بستگی دارد. با این حال، هنگام تمرکز بر توانایی شبکه برای توخالی کردن اعضای خود، اندازه رنگ دیگری به خود می‌گیرد. اندازه به شدت با ناهمگونی^۱ مرتبط است. گروه‌ها/ سازمان‌های بزرگ‌تر ممکن است از اجماع کمتر، ارتباطات پیچیده‌تر و سوء تفاهم‌های بیشتر برخوردار باشند. در یک شبکه‌ای که در آن مرکز معتبر مشخصی وجود ندارد، به نظر منطقی می‌رسد که اندازه با قدرت شبکه ارتباط معکوس دارد (Jacobsen, 2014).

یکی از موارد استفاده استعاره دولت درون تهی در مواقعی است که ظرفیت دولت ملی برای کنترل بر فرایند سیاست‌گذاری کاهش یافته و در عین حال تأثیر بازیگران غیردولتی جهانی بیشتر می‌شود (Levi-faur, 2012; Skelcher, 2000). یکی از چالش‌های دولت‌های معاصر، رویارویی با عصر جهانی شدن و دوران غلبه شبکه‌ها است. در این عصر، نقش بازیگران زیر ملی (محلی و منطقه‌ای) و فراملی تقویت شده و به موازات آن قدرت

دولت فروکاسته شده و دولت درون تهی رخ می‌نماید. به موازات این امر، دولت‌ها درصدد تضعیف حکمرانی فراملی^۱ با تقویت نقش رژیم‌های قانونی حاکمیتی هستند. در این صورت، دولت درون تهی تضعیف می‌شود (Wibowo & Giessen, 2018). در واقع دولت‌ها، نظاره‌گر درون تهی شدن خود نیستند و سعی در بازگرداندن حاکمیت دولت دارند. بنابراین، درون تهی شدن فرایندی برگشت‌پذیر است (Torfing, Peters, & Sorensen, 2012).

پیامدهای درون تهی شدن دولت

با وجود اینکه از یک طرف، مزیت دولت درون تهی در ارائه خدمات از طریق سازمان‌های غیرانتفاعی برای کسب سود است - آن‌ها با ارائه کالاهای برجسته بخش عمومی و خدماتی کسب سود می‌کردند که اگر قرار بود دولت همین وظایف را انجام دهد مقدار پول بیشتری خرج می‌کرد - اما از طرف دیگر؛ منجر به تکه‌تکه شدن اهداف، افق زمانی کوتاه‌مدت (بودجه سالیانه) و نظارت دقیق برای ایجاد وفاداری شد. همه این عوامل دست به دست هم دادند تا دولت در برون‌سپاری موفق نباشد و نه تنها بهبودی حاصل نشود بلکه اوضاع بدتر هم شود (Barker & Guy, 1992).

در دولت درون تهی، سازمان‌ها اغلب به عنوان رقیب در مناقصه‌های دولتی در ارائه خدمات حاضر می‌شوند و عدم قطعیت در مورد منابع مالی، چشم‌انداز کوتاه‌مدت و ایجاد بی‌ثباتی در میان سازمان‌های شبکه‌ای، مانع از تعهدات بلندمدت برای همکاری می‌شود. از آنجا که دولت مسئولیت نهایی برای انجام کارها را در دست داشت، لازم بود مشخص شود که ارائه‌دهندگان خدمات چه کسانی هستند و چگونه دولت به عمل آن‌ها اعتبار می‌بخشد. به ناچار دولت باید نوعی از ابزار نظارت بر خدمات ایجاد کند که همراه با مجازات و پاداش در خصوص قراردادها باشد (Pollitt, 1990).

علیرغم انتظار، شواهد تجربی نشان داد که عدم اطمینان در میان سازمان‌های که برنامه‌های آن‌ها تحت نظارت بیشتر دولت قرار داشتند، بیشتر بود (Milward & Provan, 2000). در این وضعیت، سازمان‌ها در رقابتی شدید برای دریافت خدمات توسط دولت

قرار می‌گرفت که در مواردی، این رقابت سالم نبود و زدوبندهای سیاسی غلبه پیدا می‌کرد. در این شرایط، سازمان‌هایی می‌توانستند ارائه خدمات را بر عهده گیرند که وارد بازی سیاسی شوند. در نتیجه بعضاً خدمات با کیفیت پایین در اختیار جامعه قرار می‌گرفت و دولت هم در مقایسه با سازمان‌های دولتی نظارت مناسب بر آنها نداشت. از طرف دیگر، وقتی دولت نظارت خود را بر عملکرد سازمان‌ها بیشتر می‌کرد، در واقع این احساس در آنها ایجاد می‌شد که دولت به آنها نامطمئن است، در نتیجه انگیزه ارائه خدمات در سازمان‌ها کم شد. تحقیقات نشان می‌داد؛ زمانی که این سازمان‌ها مستقل از دولت و سایر نهادهای نظارتی فعالیت می‌کنند، عملکرد بهتری ارائه می‌کنند (Bourgon, 2007).

برخی از پژوهشگران، برقراری دولت درون تهری را به معنای نحیف شدن سازمان‌های اجرایی می‌دانند. هرچه نهادها، نحیف‌تر باشند ضعیف‌تر شده و از ظرفیت آنها برای مدیریت مناسب کاسته می‌شود. تشبیه یخ در دریاچه یخ زده را می‌توان برای نهادهای اداری نیز به کار برد. هنگامی که یخ در یک دریاچه یخ‌زده چندین اینچ ضخامت دارد، می‌تواند وزن اسکیت‌بازان و کسانی که مایل به ورزش ماهیگیری روی یخ هستند را تحمل کند. هرچه یخ ضخیم‌تر باشد، یکپارچگی یا استحکام بیشتری دارد. در این صورت می‌توان از یخ سالم روی دریاچه صحبت کرد. با این حال، اگر یخ نازک بود، سناریوی کاملاً متفاوتی داشتیم. هرچه یخ نازک‌تر باشد، از نظر تحمل وزن اسکیت‌بازان تفریحی و ماهیگیران مشکل‌سازتر می‌شود. هرچه یخ نازک‌تر باشد، انسجام کمتری دارد. یخ نازک روی دریاچه در صورت قرار گرفتن در معرض وزن زیاد، احتمال ریزش بالایی دارد. بدیهی است که نقطه دقیقی که احتمال فروپاشی یخ لایه نازک وجود دارد، به چگالی یخ و مقدار وزن اعمال شده بر روی آن بستگی دارد. به طور کلی باید گفت ماهیت نهادهای دولتی مبتنی بر سه چیز است: عناصر نظارتی، هنجاری و شناختی. زمانی که دولت، در پیاده‌سازی این عناصر ضعیف باشد، نازک می‌شود و امکان آسیب رسیدن به آن وجود دارد (Terry, 2005).

فلسفه و شیوه‌های مدیریت دولتی جدید به ایجاد یک دولت درون تهری با نحیف شدن نهادهای اداری کمک کرده است. نهادهای اداری نازک شکننده هستند (Comfort, 2002). مؤسسات شکننده فاقد یکپارچگی و دارای ظرفیت ارائه خدمت مؤثر به منافع

عمومی نیستند. نهادهای ضعیف فاقد ظرفیت اداره خوب هستند. این موضوع بسیار نگران‌کننده است، زیرا اعتماد مردم آمریکا به دولت «به تناسب خوبی یا بدی اداره آن است» (Hamilton, 1787) نازک شدن نهادهای اداری صرفاً فرسایش اعتماد عمومی به دولت را تشدید می‌کند (Orren, 1997).

برخی نویسندگان دولت میان‌تهی را تهدیدی برای دولت‌ها به دلیل از دست دادن مشروعیتشان می‌دانند (Hood & Folke, 1988). در واقع اگر روند درون تهی شدن دولت ادامه داشته باشد، ممکن است عواقبی برای دموکراسی نیز به بار آورد. در این صورت، اختیارات و مسئولیت‌ها از نهادهای سلسله مراتبی و دموکراتیک به شبکه‌های سیال‌تر با نظام‌های پاسخگویی مبهم انتقال می‌یابد در این وضعیت با فقدان نمایندگی انتخابی روبرو هستیم (Papadopoulos, 2010; 2013).

مدیریت و مشروعیت زمانی تهدید می‌شوند که مجریان، اعمالی را بدون کنترل‌هایی که به عنوان یک خدمت دولتی باید انجام شود، به نام دولت انجام می‌دهند. پس با یک اسکیزوفرنی اساسی از سوی شهروندان در دموکراسی‌های معاصر مواجه هستیم. از یک سو، آن‌ها نیاز به خدمات دولتی مؤثر و غیر وابسته به امور اداری دارند، در حالی که از طرف دیگر می‌خواهند پاسخگویی را معمولاً با کارمندان دولتی مرتبط سازند (Peters, 1992).

درون تهی شدن دولت، سه مسئله عمده را که مرتبط با تکه‌تکه شدن^۲ هدایت و پاسخگویی است، موجب می‌شود. تکه‌تکه شدن، کنترل مرکزی بر اجرا را کاهش می‌دهد و شبکه‌های پیچیده‌ای از سازمان‌ها را ایجاد می‌کند که هدایت آن‌ها دشوار است، به ویژه زمانی که مرکز ظرفیت کمتری برای برنامه‌ریزی و هماهنگی آژانس‌های مستقل و متخصص دارد. تکه‌تکه شدن و کاهش ظرفیت هدایت، تردیدهایی را در مورد اینکه چه کسی مسئول و در نتیجه پاسخگو است فراهم می‌کند. این تردیدها برای پاسخگو بودن نسبت به سیاست^۳ و اجرای آن در شرایطی به وجود می‌آید که در آن آژانس‌های ارائه‌دهنده خدمات، تحت کنترل دموکراتیک محدود هستند و وزرا از تمایز بین «سیاست»

و «عملیات» برای محو کردن خطوط پاسخگویی استفاده می‌شود. درون تهی شدن مفهومی کامل برای بیان دقیق مشکلات مرتبط با مدیریت شبکه‌های سیاستی پیچیده است (Taylor, 2000).

از دیگر نتایج درون تهی شدن دولت، مشارکت‌کنندگان سیال در شبکه است که تصمیم‌ها را در نتیجه «بازی‌های» کم و بیش ساختارمند شکل داده و موقعیت‌هایی با پیش‌بینی‌ناپذیری بالا و نظارت کم ایجاد می‌کند (Koppenjan & Klijn 2004). شبکه‌ها با برقراری روابط پایدار، شکل‌گیری قراردادهای روانی^۲ و مواجهه با اولین تضادها، کارایی خود را افزایش می‌دهند. «بقا»^۳ در طول زمان به شدت به این بستگی دارد که مشارکت‌کنندگان شبکه‌ها را کارآمد و یا مشروع بدانند و از آنجا که شبکه‌ها به عنوان کارآمد و یا مشروع تلقی می‌شوند، انتقال وظایف، مسئولیت‌ها و منابع از اعضا به شبکه آسان‌تر است و در نتیجه این امر تک تک اعضا را توخالی می‌کند (Mandell and Keast, 2008: 722-726).

از طرف دیگر در دولت میان‌تهی، نقش کارمندان در سیاست‌گذاری کم‌رنگ و در مواردی تحقیر شد و مورد حمله قرار گرفت. فشارهای زیادی وجود داشت که کارمندان دولت را بیشتر شبیه کارکنان شرکت‌های خصوصی که نگران رضایت مشتری‌ها و پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های آنان هستند، کنند. تعداد کمی از افراد در داخل یا خارج از دولت استدلال می‌کنند که کارمندان دولتی هنگام برخورد با مردم نباید مؤدبانه باشند و یا در هنگام تصمیم‌گیری نباید شهروندان را در نظر بگیرند. مسئله این است که کارمندان دولت نیز مسئولیت‌های قانونی و اخلاقی دارند تا به دولت خدمت کنند و ممکن است تصمیمی بگیرند که در آن زمان شهروندان نمی‌خواهند. این افزایش فشار برای تغییر، نقش کارمند دولت را در انجام اختیار خود سخت‌تر کرده و تمایل به کاهش نقش قضاوت شخصی، تصمیم‌گیری فردی و حتی ارزش‌های شخصی در نقش خدمتگزار دولتی دارد (Peters, 1992).

۱operations
۲psychological contracts
۳Survival
۴efficient and/or legitimate

الزامات مواجهه با دولت درون تهی

سیاست گذاران در وضعیت کنونی با معمایی به این شرح روبرو هستند: «برای اینکه بتوانند «مسائل بغرنج» را حل کنند، به شبکه‌های قوی با درجاتی از خودمختاری، ظرفیت اداری و منابع نیاز دارند اما هر چه این شبکه‌ها قوی‌تر باشد، احتمال تضعیف نهادهای حاکمیت سنتی بیشتر می‌شود» (Lsett et al, 2010). جستجو برای «ابزارهای انسجام‌بخشی» برای مواجهه با درون تهی شدن توسط سه نیاز هدایت می‌شود: اول، ظرفیت استراتژیک قوی در مرکز. دوم، انعطاف‌پذیری سازمانی و سوم، نظام‌های جمع‌آوری و پردازش اطلاعات مؤثر. دستیابی به این امر پیامدهای عمده‌ای برای سیاست‌گذاری و فرهنگ اداری دارد. فرهنگ خدمات عمومی تمایل به تمرکز بر ساختار وزارتخانه‌ای و سلسله مراتب دارد در حالی که انسجام و حکمرانی جدید بر مشارکت‌های بین‌بخشی (عمومی/خصوصی/ داوطلبانه) تأکید دارد که به گفتگوی نظام‌مند بین شبکه‌های سیاستی جداگانه بستگی دارد. با این حال، شبکه‌ها به صورت عمودی سازمان‌دهی می‌شوند در حالی که الزامات انسجام بر اهمیت افقی تأکید می‌کند (Taylor, 2000).

برخی از نویسندگان برای توصیف موقعیت و راهکاری که در آن، دولت در کنار سایر بازیگران و نه فوق آن‌ها قرار دارد، از مفهوم حکمرانی تجربی استفاده می‌کنند. حکمرانی تجربی، نتیجه تعاملات پویا بین حاکمیت خصوصی- دولتی و جهانی-داخلی است. در حکمرانی تجربی، بازیگران بر اساس یادگیری از مقایسه رویکردهای جایگزین، اهداف را تعریف کرده و معماری حکمرانی را به طور مکرر بازبینی می‌کنند (Overdevest & Zeitlin, 2014, 2018). به عنوان نمونه، در موضوعات مرتبط با حکمرانی فراملی مانند طرح‌های صدور گواهینامه (مثلاً در برنامه‌های صدور گواهینامه جنگل و شیلات)، دولت ممکن است با مشروعیت بخشیدن به «گواهینامه» به عنوان یک ابزار سیاستی معتبر که می‌تواند مورد اعتماد شرکت‌ها و مصرف‌کنندگان باشد، پاسخ دهد. با این حال، دولت ممکن است با ایجاد طرح‌های ملی مشابه به عنوان مقابله با طرح‌های صدور گواهینامه غیردولتی که آن را نوعی فرا سرزمینی می‌داند، پاسخ دهد. بنابراین، در این نوع تعامل

حکمرانی عمومی و خصوصی، دولت این ظرفیت را دارد که یا مانع (اصل مخالفت) یا حمایت (اصل مکمل بودن) از ابتکارات غیردولتی شود (Foley & Havice, 2016, Pacheco et al, 2018). به عنوان مثال در حکمرانی پایدار مواد غذایی مرتبط با روغن پالم، علیرغم نقش آفرینی «بازیگران بزرگ غیردولتی بین‌المللی»^۱، درون تهی شدن دولت اندونزی اتفاق نیفتاده است؛ هرچند از ظرفیت آن کاسته شده است. عمده دلیل این امر، تقویت بخش محلی خصوصاً خرده‌مالکان^۲ و دولت‌های محلی است. البته برای استمرار درون تهی نبودن و شکل‌دهی بهتر حاکمیت پایدار در این بخش، دولت در هنگام صدور گواهینامه‌ها باید بر جنبه‌های اجرای سیاست‌های مربوط به ارزش‌ها و مزایای حفاظت از تنوع زیستی برای تولیدکنندگان و همچنین بهبود تعامل با ذینفعان تمرکز کند (Astari & Lovett, 2019).

یکی دیگر از ابزارهای مواجهه با دولت درون تهی، دیجیتالی شدن یا به عبارتی «دولت الکترونیک» است. رابطه میان دولت الکترونیک و درون تهی شدن دولت، همواره مورد بحث بوده است. امروزه، برای بقا در جامعه مدرن؛ دولت‌های آنلاین، زندگی و نحوه دسترسی به خدمات عمومی را ساده می‌کنند (Alawneh et al., 2013).

به طور کلی دولت الکترونیک توانسته است اصلاحات اداری چشمگیری را با حمایت از اصلاحات مدیریت عمومی جدید (NPM) به ارمغان بیاورد (Mukonza, 2014). اینکه دولت الکترونیک موجبات درون تهی شدن دولت را سبب شده یا از آن ممانعت می‌کند مورد توجه نویسندگان مختلف بوده و یافته‌های آنها، نتایج بعضاً متفاوتی داشته است. به طور کلی دولت الکترونیک در مؤلفه‌های مختلف اثرات متفاوتی داشته و در نتیجه درون تهی شدن با توجه به این مؤلفه‌ها قابل تفسیر است.

برخی از نویسندگان به این نتیجه رسیده‌اند که حتی با وجود استقرار دولت الکترونیک، برخی عوامل از جمله رهبری سیاسی ضعیف، دیدگاه‌های نامناسب استراتژیک و مقاومت در برابر تغییر می‌تواند کارکردهای دولت الکترونیک را تضعیف کند (Muridzi,

¹antagonism

²complementarity

³big international non-governmental organisations' (BINGOs)

⁴smallholders

(2019) و در نتیجه درون تهی شدن وابسته به وجود این مؤلفه‌های سیاسی است. هنوز برخی کشورها در دسترسی به داده و اطلاعات ارزشمند برای کنترل کسب و کار و زندگی روزمره خود با چالش‌هایی روبرو هستند. برخی از کشورها از جمله آفریقای جنوبی با خدمات کمتر کارآمد دولت الکترونیکی مواجه هستند. این وضعیت، اقدامات دیجیتالی و فناوریانه پایین‌تر را سبب شده و باعث ایجاد خطرات و تأخیر در پذیرش خدمات دولت الکترونیک می‌شود (Molobela, 2023).

برخی از پژوهش‌ها نیز بر این امر تأکید کرده‌اند که مسئله «اختیار مدیریت و راهبری گره‌های اصلی شبکه‌های ارائه‌دهنده خدمات در دولت الکترونیک» می‌تواند کارکرد آن را تحت تأثیر قرار داده و مرزهای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری آن را مشخص کرده (Kuk, 2009) و در نتیجه تأثیرات متفاوتی بر درون تهی شدن داشته باشد. مؤلفه دیگری که در برخی مطالعات مورد توجه بوده، تأثیرات دولت الکترونیک بر اختیارات بوروکرات‌های سطح خیابان و در نتیجه عواقب متفاوت آن بر درون تهی شدن دولت بوده است. استفاده روزافزون از ابزارهای دیجیتال در اجرای سیاست‌ها، قدرت و اختیارات بوروکرات‌های سطح خیابان را در تصمیم‌گیری‌ها کاهش داده و در نتیجه به متمرکز شدن بیشتر امور و فاصله گرفتن از درون تهی شدن دولت منجر شده است. البته نوع سازمان دولتی نیز در میزان کاهش قدرت این بوروکرات‌ها مؤثر است. به عنوان مثال، در سازمان‌های خدمات محور و مقررات محور، میزان کاهش قدرت این کارمندان بیشتر بوده و در نتیجه، درون تهی شدن دولت کمتر است (Marienfeldt, 2024).

برخی مطالعات نیز برقراری دولت الکترونیک را در ایجاد شفافیت، افزایش پاسخگویی و کاهش هزینه‌های دولت مؤثر دانسته (Schwartz, 2000, Kochhar, 2004) که این امر می‌تواند درون تهی شدن را تسهیل کند. به طور کلی باید گفت که رابطه میان دولت الکترونیک و درون تهی شدن بسته به مؤلفه‌های میانجی از قبیل موارد مذکور متفاوت بوده و شناسایی شدت این رابطه، نیازمند شواهد تجربی در زمینه‌های مختلف است.

دولت درون تهی در بریتانیا

مطالعه رودز (۱۹۹۴) در مورد دگرگونی دولت بریتانیا از دهه ۱۹۷۰ در واکنش به عضویت در اتحادیه اروپا، تاچریسم و روندهای نئولیبرالی به سمت مدیریت بخش خصوصی در درون بخش دولتی، چهار جنبه کلیدی از درون تهی شدن دولت را نشان داد: خصوصی‌سازی؛ از دست دادن وظایف دولت مرکزی به نفع برون‌سپاری ارائه خدمات، از دست دادن کنترل دولت مرکزی در رابطه با اتحادیه اروپا و محدودیت عملکردهای خدمات عمومی از طریق مسئولیت‌پذیری مدیریتی مانند اندازه‌گیری عملکرد و کنترل خروجی. رودز استدلال کرد که استانداردهای بخش خصوصی «اقتصاد، کارایی و اثربخشی» با ارزش‌های بخش عمومی در تضاد است. این فرآیند سپس منجر به انشقاق خدمات عمومی و از دست دادن کنترل دولت مرکزی شد (Alcock et al., 2008). در ادامه قدرت از دولت مرکزی بریتانیا به شبکه‌های سیاست‌گذاری و سازمان‌های خصوصی منتقل و برون‌سپاری شد، در حالی که در همان زمان، دولت مرکزی قدرت خود را در برابر اتحادیه‌های کارگری تقویت کرد و از اختیارات نظارتی خود برای ارائه بهتر خدمات رفاهی استفاده کرد (Bochel and Daly, 2014). در ادامه روند درون تهی شدن؛ دولت انگلیس با هدف قدرتمند کردن جوامع محلی، تمرکززدایی را در پیش گرفت و در عین حال بودجه این جوامع را کاهش داد و مسیرهای کسب مالیات را برای آن‌ها محدود کرد. در همین دوره، خصوصی‌سازی خدمات بهداشت و درمان و لغو برنامه‌های رفاهی که همگی بر آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه تأثیر نامطلوب داشت در پیش گرفته شد (Beech, 2015). به طور کلی باید گفت که نظام حکومتی بریتانیا بر اساس استانداردهای مشخص، بسیار متمرکز بوده و بخش‌های دولتی ملی که توسط وزیر رهبری می‌شوند دارای مسئولیت‌های حوزه‌ای هستند که به سطوح دیگر دولت و سازمان‌های عمومی کاهش می‌یابد (Peters, 2021).

رودز خاطرنشان می‌کند که دولت بریتانیا نماد یک دولت درون تهی است چون مشکل از شبکه‌های میان‌سازمانی است که در آن بازیگران دولتی و بازیگران متعلق به

جامعه حضور دارند بدون اینکه هیچ بازیگری مسلط به هدایت و تنظیم شبکه‌ها وجود داشته باشد (Rhodes, 1997: 57). در بریتانیا، وضعیت درون تهی شدن شامل شبکه‌هایی است که صرفاً دولتی، صرفاً خصوصی یا کاملاً داوطلبانه نیستند، اما پرسنل و ویژگی‌های دو یا سه قسمت از این بخش‌ها را ترکیب می‌کند. به عنوان مثال، برنامه مسئولیت‌پذیری دولت ائتلافی بریتانیا در مورد شیوه‌های زندگی سالم، شرکت‌های بزرگ را در برنامه‌ریزی سیاست‌های دولت درگیر می‌کند و به دنبال مشارکت کسب‌وکار محلی در اجرای کمپین‌ها هستند (Public Health Commission, 2011).

در بریتانیا برای رهایی از درون تهی شدن بر در نظر گرفتن نقش دولت ملی و افزایش قدرت آن تأکید می‌شود. البته در شرایطی که به طور فزاینده‌ای دولت مجبور است نقش میانجی را ایفا کند و روندهای جهانی و ابتکارات اتحادیه اروپا را با منافع محلی آشتی دهد. بنابراین این سؤال مطرح می‌شود آیا دولت باید بیشتر به دنبال تبدیل شدن به یک شرکت هولدینگ باشد تا ارائه‌دهنده مستقیم خدمات؟^۱ (OPS 1997a, 3). پاسخ دولت کارگر در انگلیس به درون تهی شدن، ارتقاء «دولت به هم‌پیوسته»^۲ با استفاده از کارگروه‌ها^۳ بوده است. در واقع هدف این است که وضعیت «پُر شدن»^۴ حاصل شود. در واقع «دولت به هم‌پیوسته» به فرآیندی اشاره دارد که در آن اجزای موجود دولت برای دستیابی به اهداف سیاستی جدید تنظیم یا ترکیب می‌شوند و وضعیت «پُر شدن» پیامدهای دولت به هم‌پیوسته را توصیف می‌کند، یعنی افزایش ظرفیت هدایت‌گری شبکه‌های سیاستی از سوی مرکز (Taylor, 2000).

نتیجه‌گیری؛ درس‌هایی برای ایران

نگاهی به روند تاریخی درون تهی شدن دولت نشان می‌دهد که هم رهبران سیاسی و هم شهروندان فشارهایی را برای کاهش قدرت دولت مرکزی و ایجاد یک دولت «توخالی» اعمال کرده‌اند. این فشارها مظهر برخی از شکست‌های دولت‌ها در دوران پس از جنگ هستند، اما در عین حال واکنش‌های نسنجیده به آن مشکلات هستند. اما به هیچ‌وجه روشن

brokering role
 2joined-up government
 3Taskforces
 4filling in

نیست که بخش خصوصی در ارائه خدمات برتر با هزینه معقول‌تر عمل کرده باشد. هدف از اقداماتی که به درون تهی شدن دولت انجامید، افزایش کارایی بود؛ در صورتی که فرایند درون تهی شدن؛ مشکلات زیادی برای هماهنگی، کنترل، مسئولیت‌پذیری، تنظیم رقابت، اطمینان از هماهنگی و ارائه خدمات عمومی به همه مردم به وجود آورد. این تجربه تاریخی باید همواره فراروی روندهای مشابه در ایران باشد.

در جریان برنامه‌های اصلاحی بوروکراتیک در دولت ایران همواره ۲ گروه در مقابل یکدیگر قرار می‌گیرند. دسته اول بر خصوصی‌سازی و برون‌سپاری پرشتاب بدون رعایت الزامات آنکه می‌تواند به درون تهی شدن تدریجی دولت منجر شود تأکید می‌کنند؛ درحالی که دسته دوم به بهانه عدم رسیدن به کارایی مخالف هرگونه واگذاری هستند. در این میان سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، مدیران بخش دولتی و پژوهشگران باید بر راه حل میانه تأکید کنند. بر این اساس، دولت باید هم‌زمان با واگذاری خدمات، سیستم نظارتی متناسب را تدوین کرده و پاسخگویی را مقدم بر کارایی بداند. همچنین استراتژی‌هایی برای استفاده هم‌زمان و ترکیبی از ظرفیت‌های بخش دولتی و خصوصی طراحی کند. یکی دیگر از ابزارهایی که مانع دولت درون تهی می‌شود، ساده‌سازی و بازطراحی فرایندهای بوروکراتیک است که در نظام اداری ایران کمتر به آن توجه شده است.

به نظر می‌رسد آنچه در دهه‌های اخیر تحت عنوان «خصوصی‌سازی» در ایران شکل گرفت دولت ایران را بیش از پیش به سمت درون تهی شدن سوق داد. کارایی هدف قرار گرفته بود، بی‌آنکه به آن دست پیدا کند و لوازم پیشین را برای نیل به آن فراهم سازد؛ در عین حال مقبولیت و اقتدار دولت را نیز با بحران مواجه ساخت. در ایران اساساً شبکه‌ای از بازیگران برای ارائه خدمات عمومی شکل نگرفت و در برخی موارد نیز که برخی ارتباطات میان بازیگران برقرار می‌شد دولت از قاعده و تو—آنچنان که بیان شد— برای کنترل بازیگران به نحو نادرستی بهره می‌گیرد و در نتیجه عدم تقارن میان بازیگران برقرار است. از طرف دیگر، همان‌طور که بیان شد درون تهی شدن در چرخه سیاست‌گذاری نیز اتفاق می‌افتد؛ به نحوی که نهادهای خارج از دولت نه فقط بر اجرای برنامه‌ها بلکه بر طراحی، اهداف و ساختار آن‌ها نیز می‌توانند تأثیر بگذارند. در ایران از این بعد دولت درون تهی نیز غفلت شده است. نگاهی به سیاست‌ها، برنامه‌ها و فرایندهای تدوین، اجرا و

ارزیابی سیاست‌ها نشان می‌دهد که مشارکت نهادهای غیردولتی، مدنی و اصناف در این فرایندها حداقلی است. در پایان باید گفت امکان انجام پژوهش‌های آتی در خصوص ۲ مفهوم مرتبط وجود دارد. یکی از این مفاهیم که رابطه آن با درون تھی شدن دولت به خصوص در ایران می‌تواند موضوع بررسی‌های بیشتر قرار گیرد، «فناوری اطلاعات و ارتباطات» است. بررسی این امر که برقراری «دولت الکترونیک» چگونه می‌تواند دولت درون تھی را با ایجاد کارکردهایی چون نظارت، تعامل عمومی، برابری، کارایی و پاسخگویی، تحت تأثیر قرار دهد از اهمیت زیادی برخوردار است. موضوع دیگر، ایجاد ساختارهای محلی مانند شوراهای شهر، روستا و شوراهای محلی و تأثیر آن بر کارکردهای دولت درون تھی است.

تعارض منافع

تعارض منافع ندارم.

ORCID

Ali Khajeh Naieni



<https://orcid.org/0009-0007-5083-9487>

منابع

- خواجه نائینی، علی. (۱۳۹۳) درآمدی بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای؛ مطلوبیت‌ها و چالش‌ها. *رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*. دوره ۶، شماره ۱ - شماره پیاپی ۳۹
- خواجه نائینی، علی (۱۳۹۴) درآمدی تحلیلی بر نقش شبکه‌های سیاسی در سیاست‌گذاری عمومی. *دولت پژوهی*. دوره ۱، شماره ۳ - شماره پیاپی ۳.

References

- Alawneh, A., Al-Refai, H., and Batiha, K. (2013). Measuring user satisfaction from e-Government
- Alcock C, Daly G and Griggs E (2008), *Introducing Social Policy*. 2nd edn. London: Pearson Education

- Astari, Annisa Joviani, Lovett, Jon C. (2019). Does the rise of transnational governance 'hollow-out' the state? Discourse analysis of the mandatory Indonesian sustainable palm oil policy. *World Development*. 117. 1-12
- Barker, A., Guy, P.B., (1992), *Advising West European Governments*, University of Edinburgh Press, Edinburgh
- Barzelay. Michael. (1999). How to argue about the new public management. *International Public Management Journal*. 2(2)
- Beech M (2015), *the Conservative-Liberal Coalition: Examining the Cameron-Clegg Government*. London: Palgrave MacMillan.
- Bochel HM and Daly G (2014). *Social Policy*. 3rd edn. New York: Routledge
- Bourgon, J., (2007), Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration theory, *International Review of Administrative Sciences*, Vol 73(1):7-26
- Comfort, L. (2002). Governance under fire: Organizational fragility in complex systems. In A. Roberts (Ed.), *Governance and public security* (pp. 113-127). New York: Syracuse University Press.
- Day, P., Klein, R., (1987), *Accountabilities, Tavistock*, London, England
- Dimeski, B., (2019), New Public Management and Digital Era Governance Approaches in Function of Promoting Entrepreneurship in the Public Sector, *Journal of Public Administration*, Volume 1, Issue 1, 2019, PP 48-54.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29

- Foley, P., & Havice, E. (2016). The rise of territorial eco-certifications: New politics of transnational sustainability governance in the fishery sector. *Geoforum*, 69, 24–33
- Frederickson, D.G., (2007), *Measuring the Performance of the Hollow State*. Washington, DC: George Washington University Press
- Hamilton, A. (1787). Federalist 27. In J. E. Cooke (Ed.), *the Federalists* (pp. 171-175). Middletown, CT: Wesleyan University Press
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739
- Hood, Ch., (1986), *the Tools of Government*, Chatham House, Chatham, New Jersey
- Isett, K., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where we are and Where We Need to Go, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(s.1), 157–73
- Jacobsen, Dag Ingvar (2014). Regional Governance Networks: Filling In or Hollowing Out? *Nordic Political Science Association*
- Klijn, E.-H. & Skelcher, C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration*, 85(3), 587–608
- Knoke, D. (1994). *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kochhar, S. & G. Dhanjal (2004). From governance to e-governance: An initial assessment of some of India's best projects, *Technical Report*, New Delhi: Skoch Consultancy Services

- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge
- Kuk, George. (2009). Network Analysis of Disconnect in the Hollow State: The Case of eGovernment Service Portals. *ECIS 2004 Proceedings*. 89.
- Lambright, K.T., (2010), an update of a classic: Applying Expectancy Theory to Understand Contracted Provider Motivation, *Administration and Society*, 42(4), 375-403.
- Levi-faur, D. (2012). *From Big Government ‘to Big Governance’*. In D. Levi-faur (Ed.), *Oxford Handbook of Governance* (pp. 3–18). Oxford: Oxford University Press.
- Mameli, Peter A. (2006). Introduction: State Hollowing and State Sovereignty. *Intl Journal of Public Administration*, 29: 557–559
- Management of British Local Governance (Basingstoke: Macmillan), xii–xxvi.
- Mandell, M. & Keast, R. (2008). Evaluating the Effectiveness of Interorganizational Relations through Networks, *Public Management Review*, 10(6), 715–31
- Marienfheldt, Justine. (2024). Does digital government hollow out the essence of street-level bureaucracy? A systematic literature review of how digital tools' foster curtailment, enablement and continuation of street-level decision-making. *Social Policy & Administration*, Volume 58, Issue 5, Pages 831-855
- Milward, H.B., Provan, K.G., (2000), Governing the Hollow state, *Journal of Public Administration Research and theory*, 10(2), 359-379

- Milward, H.B., Provan, K.G., Else, B.A., (1993), what Does the Hollow State Look like? In: *Barry Brozeman (Ed.) Public Management: The State of the Art*, 309-322. San Francisco: Jossey Bass
- Molobela, T.T. (2023). E-government and E-participation on Improving E-services in Bushbuckridge Local Municipality, South Africa. *Journal of African Films and Diaspora Studies*, 6(2), 99-120
- Mukonza, R.M. (2014). E-Governance: A New Paradigm in Public Administration. *Journal of Public Administration*, 49(2), 499-511
- Muridzi, G. (2019). *Framework for e-Governance to Improve Service Delivery for Local Authorities in South Africa*. Doctoral thesis in Business Management and Administration, North-West University
- Olson M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Orren, G. (1997). *Fall from grace: The public loss of faith in government*. In J. S. Nye, P. D.
- Zellikow, & D. C. King (Eds.), *Why people don't trust government* (pp. 77-108). Cambridge, MA: Harvard University Press
- Overdeest, C., & Zeitlin, J. (2014). Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector. *Regulation & Governance*, 8(1), 22-48.
- Overdeest, C., & Zeitlin, J. (2018). *Experimentalism in transnational forest governance: Implementing European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Voluntary Partnership Agreements in Indonesia and Ghana*

- Pacheco, P., Schoneveld, G., & Djama, M. (2018). Governing sustainable palm oil supply: Disconnects, complementarities, and antagonisms between state regulations and private standards. *Regulation & Governance*
- Peters, B. G. (1997), Building policy coherence: tools and tensions, in *Strategic Management and Policy-Making*. Managing Cross-cutting Issues
- Peters, B. G., (1992), *The European Bureaucrat*, in Blais, Andre and Stephane Dion (eds), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pennsylvania
- Peters, Guy. (2021). *Public Policies: Coordination, Integration, Coherence, and Collaboration*. Oxford Research Encyclopedias
- Pollitt, Ch., (1990), *Managerialism in the Public Sector*, Basil Blackwell, Oxford: England
- Public Health Commission 2011. *Responsibility Deal 2: Working with businesses to improve public health*
- Rhodes RAW (1994) The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly* 65(2): 138–151
- Rhodes, R. A .W. (1996) the new governance: governing without government, *Political Studies*, 44, 652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability* (p. 252). Philadelphia, US: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1999) 'Foreword: governance and networks', in G. Stoker (ed.), *The New*

- Rhodes, R. A. W. (2000) 'Foreword', in G. Stoker (ed.), *The New Politics of British Local Governance* (Basingstoke: Macmillan), xi–xv
- Rhodes, R. A. W. 2007. *Understanding Governance: Ten Years On*, Organization Studies, 28(8), 1243–64
- Schware, Robert. (2000). 'Information Technology and Public Sector Management in Developing Countries: Present Status and Future Prospects', *Indian Journal of Public Administration*: 411–16.
- Services: Lessons from Jordan. *Government Information Quarterly*, 30(3), 277-288.
- Skelcher, C. (2000). Changing images of the State: Overloaded, hollowed-out, and congested. *Public Policy and Administration*, 15(3), 3–19
- Taylor, Andrew. 2000. Hollowing out or filling in? Taskforces and the management of cross-cutting issues in British government. *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 2, No. 1, pp. 46–71
- Terry, L.D., (2005), the Thinning of Administrative Institutions in the Hollow State, *Administration and Society*, 37(4), 426-444
- Torring, J., Peters, B. G., & Sorensen, E. (2012). *Interactive Governanc: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press
- Wibowo, A., & Giessen, L. (2018). From voluntary private to mandatory state governance in Indonesian forest certification: Reclaiming authority by bureaucracies. *Forest and Society*, 2(1), 28

Translated References into English

Khajeh Naeini, Ali. (2014). An introduction to the concept of network governance; Desires and Challenges. Political and International Approaches. Volume 6, Issue 1 - Serial Number 39. 129-157. [In Persian]

Khajeh Naeini, Ali. (2015). Policy Networks, Concepts and Approaches in Policy Making. State Studies. Volume 1, Issue 3 - Serial Number 3. 147-175. [In Persian]



استناد به این مقاله: خواجه نائینی، علی. (۱۴۰۳). دولت درون تهی؛ زمینه‌ها، پیامدها و الزامات مواجهه، دولت‌پژوهی، ۱۰ (۳۸)، ۴۳-۷۴.

DOI: 10.22054.tssq.2024.80581.1540



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License