

در جستجوی پارادایم های دیگری برآمد. ظهور "خدمات عمومی نوین" (New Public Services) و حکمرانی خوب از جمله آنهاست. (البته اگر بتوان با توجه به تعریف پارادایم، آنها را پارادایم نامید). در ادامه، با توجه به کمتر شناخته بودن مدیریت دولتی نوین، توضیح مختصری درباره آن ارائه می شود و سپس به مبحث اصلی خود یعنی حکمرانی خوب باز خواهیم گشت.

واژه مدیریت دولتی نوین (NPM) اولین بار توسط لوئیس گان و کریستوفر هود در اواسط دهه ۱۹۸۰ مطرح شد. مدیریت دولتی نوین در رکود اقتصادی زاده شد. از آن زمان تاکنون، نقش مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی تغییرات چشمگیری یافته است. رویکرد های ناپخته اتخاذ شده به سمت مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰، که بر خصوصی سازی، بازارهای داخلی، مناقصه رقابتی، شاخصهای عملکردی در سطح سازمان و تشویق عملکرد تأکید داشتند، خصوصاً در کشورهایی که این رویکردها را خیلی مشتاقانه و مصرانه استفاده می کردند - نظیر انگلستان و نیوزلند - بزودی از جریان اصلی خود خارج شدند. با اینحال مدیریت دولتی نوین، موفقتهای چندی را در برخی کشورهای انگلوساکسون بدست آورد. در حال حاضر در بخشهای مختلف جهان اشکال مختلفی از مدیریت عملکرد، اقتصادهای ترکیبی و ساختارهای غیرمتمرکز مدیریتی دیده می شود و سبب بهبود تشکیلات دولت و سیستم های ارائه خدمات دولتی در این دسته از کشورها شده است. با این حال در همان زمان، نگرانی جدیدی درباره حکمرانی در جهان غرب شکل گرفت. در بخش خصوصی، این نگرانی برخاسته از تاراج محیط، فساد، سوء استفاده از قدرت انحصاری و حقوق های بالای پرداختی به مدیران اجرایی و اعضای هیئت مدیره و در بخش دولتی، این نگرانی برخاسته از شناسایی و کشف فساد و فعالیت های غیراخلاقی بود. در واقع، دولتها به این واقعیت تلخ آگاهی یافتند که آنها در معرض از دست دادن همان اندک مشروعیت باقی مانده خود هستند، زیرا شهروندان، بطور چشمگیری اعتماد خود را نسبت به

حکمرانی خوب

مفومی نو

در مدیریت دولتی

مهدی صامی

چکیده

در سالیان اخیر، حکمرانی (حاکمیت) تبدیل به موضوعی داغ در مدیریت بخش دولتی شده است و این به واسطه نقش مهمی است که حکمرانی در تعیین سلامت اجتماع ایفا می کند. بدین جهت است که دبیر کل سابق سازمان ملل، کوفی عنان ابراز می دارد: حکمرانی خوب، احتمالاً "مهمترین عامل در ریشه کن کردن فقر و عامل رشد و توسعه است. در اوایل دهه ۱۹۸۰، کمبود بودجه، انگیزه مهم انجام اصلاحات دولتی در بسیاری از نقاط جهان بود، که این کمبود بودجه ناشی از فشارهای بین المللی، (مثل بانک جهانی) و یا ناشی از خود دولتهای ملی بود. از آن زمان تاکنون، بسیاری از دولتهای ملی وضعیت بودجهای مناسبتری پیدا کرده اند. هر چند که هنوز نیاز است ارائه خدمات بطور اقتصادی و کارآمد مدیریت شود، با این حال وجود انگیزه مالی برای انجام اصلاحات مدیریتی، ضعیف تر شده است. در حال حاضر، چالشهای دیگری بروز کرده و انگیزه های برای انجام اصلاحات شده اند. یکی از این چالشها، نحوه ایجاد و شکل دهی حکمرانی خوب است. مقاله حاضر در پی شناسایی چارچوب و مفاهیم مرتبط با حکمرانی است.

مقدمه

از زمان زایش و استقلال رشته مدیریت دولتی از رشته های با پیشینه طولانی تری چون حقوق و علوم سیاسی، نظریات مختلفی جهت نحوه اداره و مدیریت بخش دولتی و فراهم آوردن رفاه بیشتر برای شهروندان از سوی اندیشمندان ارائه شده است که در چارچوب پارادایم های زمان خود، به اظهار نظر و ارائه راه حل پرداخته اند. پارادایم عبارت است از "یک شیوه دیدن جهان" که میان گروهی از اندیشمندان که در یک جامعه علمی بسر می برند، دارای زبان مفهومی یکسانی بوده و نسبت به افراد بیرون از این جامعه که دارای یک حالت سیاسی دفاعی هستند، مشترک است. (وارث، ۱۳۸۰). یکی از شناخته شده ترین این پارادایم ها، پارادایم

"مدیریت دولتی سنتی (PA)" یا همان Public Administration است که بوروکراسی ویر جزء لاینفک آن به شمار می آید. این پارادایم یا جریان فکری تا اوایل دهه ۱۹۸۰، پارادایم مطرح در حوزه مدیریت بخش دولتی بود. اما با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن، در همین سالها در کشورهای انگلیس و آمریکا، پارادایم دیگری به نام مدیریت دولتی نوین، تولد خود را اعلام داشت و "خصوصی سازی و پیمانکاری" را شعار اصلی خود قرار داد. اما وعده و وعیدهای این جریان فکری نیز در بسیاری از کشورها حتی در کشورهای مبدع آن، سرابی بیش نبود و بزودی مشخص شدند این پارادایم نیز قادر نیست خیر و رفاه مناسب و عادلانه ای برای شهروندان فراهم سازد. پس بشر مجدداً

دولت در مفهوم عام و مقامات دولتی در مفهوم خاص از دست داده بودند.

تعریف حکمرانی

حکمرانی را می‌توان "نفوذ هدایت شده در فرایند های اجتماعی" تعریف کرد که مکانیسم های مختلفی در آن درگیر هستند، برخی از این مکانیسم ها بسیار پیچیده اند و فقط از بازیگران بخش دولتی سرچشمه نمی‌گیرند. پس جای تعجب نیست که واژه حکمرانی تبدیل به یک شعار در سالیان اخیر شده و در محیط های مختلفی مورد استفاده قرار گرفته است.

ارائه تعریفی از حکمرانی، چالشی، ظریف و پیچیده است. به نظر می‌رسد اگر بخواهیم با مفهوم حکمرانی بخوبی آشنا شویم باید بفهمیم که حکمرانی، چیست. حکمرانی مشابه دولت نیست. حکمرانی موضوعی است درباره نحوه تعامل دولتها و سایر سازمانهای اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط اینها با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده. حکمرانی فرایندی است که از آن طریق جوامع یا سازمانها تصمیمات مهم خود را اتخاذ و مشخص می‌کنند چه کسانی در این فرایند درگیر شوند و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند. سیستم حکمرانی، چارچوبی است که فرایند متکی بر آن است. بدین معنی که مجموعه ای از توافقات، رویه ها، قرارداد ها و سیاستها مشخص می‌کنند که قدرت در دست چه کسی باشد، تصمیمات چگونه اتخاذ کردند و وظایف چگونه انجام و ادا می‌شود.

مفهوم حکمرانی را می‌توان در سطوح مختلفی چون سطح جهانی، ملی، سازمانی و جوامع محلی مورد استفاده قرار داد. چهار بخش اصلی جامعه که می‌توانند هر یک به نوبه خود در انجام امور انجام وظیفه کنند، عبارتند از: کسب و کار، مؤسسات جامعه مدنی (شامل سازمانهای داوطلب و بخش غیر انتفاعی)، دولت و رسانه.

این بخشها با یکدیگر تداخل دارند. اندازه هر یک از این بخشها ممکن است در کشورهای مختلف، متفاوت باشد. مثلا "در کشوری ممکن است بخش نظامی و یا یک

حکمرانی متوجه نحوه اعمال قدرت بین بخشهای مختلف جامعه با منافع مختلف است به گونه ای که آزادیهای مرسوم فراهم شود، تجارت رونق گیرد و فرهنگ و هنرهای مختلف امکان رشد پیدا کنند.

حزب سیاسی، بخش اعظم فضا را اشغال کرده باشد. در این شرایط نقش دولت کم رنگتر خواهد بود. در بسیاری از کشورها، قدرت در سطح مرزهای این بخشها توزیع می‌شود. در بعضی کشورها اندازه بخش خصوصی در حال گسترش بوده و برخی از وظایف دولت به کسب و کارهای خصوصی سپرده شده است.

بسیاری از صاحبزنان حکمرانی معتقدند که این واژه مرتبط با اتخاذ تصمیماتی درباره جهت و هدایت است. یکی از تعارف ارائه شده در خصوص حکمرانی آنرا بدین صورت تعریف می‌کند: حکمرانی، هنر هدایت جوامع و سازمانهاست. اینکه واژه هدایت کردن واژه مناسبی هست یا نه، پاسخ مناسبی وجود ندارد. اما این نکته مشخص است که حکمرانی شامل تعاملات بین ساختارها، فرایندها و ستنهایی می‌شود که نحوه اعمال قدرت، نحوه اتخاذ تصمیمات و نحوه اظهار نظر شهروندان و سایر ذی نفعان را مشخص می‌کند. اساسا "حکمرانی درباره قدرت، روابط و پاسخگویی است؛ چه کسی صاحب نفوذ است، چه کسی تصمیم می‌گیرد و تصمیم گیران چگونه پاسخگو باقی می‌مانند.

لویس فرچه دیدگاهی درباره حکمرانی دولتی ارائه کرده و معتقد است که حکمرانی فرایندی است که از آن طریق مؤسسات،

کسب و کارها و گروههای شهروندی، علائق خود را بیان می‌کنند، درباره حقوق و تعهدات خود را اعمال نظر کرده و تفاوتها خود را تعدیل می‌کنند.

یکی دیگر از تعاریف حکمرانی عبارت است از: وضع فرایندها، ساختارها و مقررات رسمی و غیررسمی که به تعریف روشهایی می‌پردازند که بدان وسیله افراد و سازمانها می‌توانند بر تصمیماتی که بر رفاه و کیفیت زندگی آنها تأثیر می‌گذارند، اعمال قدرت کنند.

همانگونه که از این تعریف بر می‌آید، حکمرانی خوب، به چیزی بیشتر از دولت خوب نیازمند است. سایر بازیگران نیز نظیر کسب و کارها و رسانه، در بهبود و کیفیت زندگی و رفاه کلی گروههای مختلف ذی نفعان تأثیر گذارند. در واقع، حکمرانی بطور کلی شامل شش گروه از ذی نفعان می‌شود که عبارتند از: شهروندان، سازمانهای داوطلب، کسب و کار، رسانه، سطوح بالاتر دولت و پارلمان علاوه بر سطوح بین المللی و مقامات دولتی.

حکمرانی متوجه نحوه اعمال قدرت بین بخشهای مختلف جامعه با منافع مختلف است، به گونه ای که آزادیهای مرسوم فراهم شود، تجارت رونق گیرد و فرهنگ و هنرهای مختلف امکان رشد پیدا کنند. پس، حکمرانی به خودی خود مهم است، زیرا شرایط لازم- برای انجام کارهایی که مردم ارزش فوق العاده ای برای آنها قائلند فراهم می‌کند، نظیر آزادی فردی (آزادیهای اجتماعی، مذهبی، کسب و کارها، و...)، حکمرانی قانون و... در عین حال، حکمرانی کوره راهی است برای نیل به پیامدها و شرایط دلخواه. حکمرانی خوب را می‌توان به عنوان مدلی از حکمرانی تعریف کرد که منجر به نتایج اقتصادی و اجتماعی دلخواه شهروندان می‌شود. ساختارها و روابط نهادی، نه فقط در درون دولت، بلکه بین دولتها و سایر بخشهای جامعه، می‌توانند تأثیری تعیین کننده روی پیامدها و نتایج داشته باشند.

بعلاوه، هر چند که دولت، تأثیر مهمی روی بسیاری از مسائل مورد توجه جامعه دارد، با این حال، دولت تنها یکی از عوامل تأثیر گذار است.

۴) و نهایتاً، انتظارات پرستل سازمانها تغییر کرده است و پاسخگویی به این انتظارات، شرایط جدیدی را می طلبد. پاسخگویی به این چالشها نیازمند برخورداری از حکمرانی صحیح در سطح کلان جامعه است.

تفاوت حاکمیت دولت با حکمرانی خوب

حکمرانی واژه ای است که از اوایل دهه ۱۹۹۰ رایج شد و معمولاً مشابه با دولت و به جای آن مورد استفاده قرار گرفته است. فرهنگ فشرده آکسفورد دولت را به عنوان مجموعه ای از نهاد های تشکیل شده از افراد که، یک اداره و یا وزارتخانه را هدایت

غیر انتفاعی و کارفرمایان خصوصی رقابت کند. خصوصاً اینکه سطح دستمزد ها در بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی پایین تر است. پس، سازمانهای دولتی باید مشوقهای غیر پولی دیگری برای استخدام و حفظ کارکنان با عملکرد بالا شناسایی کنند و این چالشی بزرگ برای آنها خواهد بود. (۳) بخش دولتی با انتظارات جدید شهروندان تحصیل کرده روبرو خواهد بود. بدین معنی که شهروندان، انتظار دریافت خدمات با کیفیت بالاتری را خواهند داشت. بنابراین دولتها باید قابلیت هایی برای شهروندان و ذی نفعان فراهم آورند تا آنها بتوانند در موضوعات عمومی مشارکت فعالتری داشته باشند.

دلایل توجه به حکمرانی

دولتها در آغاز قرن ۲۱، با چالشهای جدیدی مواجه شده اند. از جمله: (۱) در عصر جهانی شدن، دولتها باید واکنش فعالانه ای به فرصتهای مثبت اقتصادی و واکنشهای تدافعی نسبت به فشارهای منفی اقتصادی از خود نشان دهند. (۲) بروز تغییرات جمعیتی در اکثر کشورها، بر دولتها به عنوان کارفرما و فراهم کننده خدمات تأثیر گذاشته است. جمعیت اکثر کشورها، مسن تر شده است و این جمعیت مسن، خواهان خدمات اجتماعی بیشتری است. همچنین، سازمانهای دولتی باید برای استخدام افراد ماهر و با انگیزه با سازمانهای

اصول پنج گانه حکمرانی خوب	اصول UNDP
(۱) مشروعیت و حق اظهار نظر (Legitimacy and voice)	مشارکت: کلیه مردم باید در تصمیم گیری نقش داشته باشند، چه بصورت مستقیم و چه از طریق موسسات واسطه قانونی که نظرات مردم را ارائه می کند. این مشارکت گسترده براساس آزادی، مشارکت و آزادی بیان و ظرفیت در مشارکت می تواند مؤثر افتد. اتفاق نظر: حکمرانی خوب، منافع مختلف را تعدیل می کند تا به اتفاق نظر گسترده در خصوص بهترین نفع گروه و بهترین سیاستها و رویه ها دست یابد.
(۲) هدایت (Direction)	نگرش استراتژیک: رهبران جامعه دیدگاهی گسترده و بلند مدت در خصوص حکمرانی خوب، توسعه انسانی و آنچه که برای نیل به چنین توسعه ای مورد نیاز است، دارند. همچنین، پیچیدگیهای تاریخی، فرهنگی و اجتماعی که این دیدگاه در آن قرار گرفته است، بخوبی شناخته شده اند.
(۳) عملکرد (Performance)	پاسخگویی: مؤسسات و فرآیندها سعی می نمایند تا به کلیه ذی نفعان ارائه خدمت نمایند. کارایی و اثربخشی فرایندها و مؤسسات با بهترین استفاده از منابع، نیازها را برآورده می سازند.
(۴) مسئولیت پذیری (Accountability)	مسئولیت پذیری: تصمیم گیران بخش دولتی، بخش خصوصی و سازمانهای جامعه مدنی در برابر جامعه و ذی نفعان سازمان مسئولند. این مسئولیت پذیری با توجه به نوع سازمانها و اینکه چه موقع تصمیمات درونی است و یا بیرونی، متفاوت خواهد بود. شفافیت: شفافیت براساس جریان آزاد اطلاعات شکل می گیرد. فرایند ها، مؤسسات و اطلاعات، بطور مستقیم در اختیار کسانی قرار می گیرند که با آنها ارتباط دارند و اطلاعات کافی برای شناخت و نظارت بر آنها ارائه می شود.
(۵) انصاف و برابری (Fairness)	برابری: کلیه مردان و زنان از فرصت بهبود و حفظ سلامتی شان برخوردارند. حکومت قانون: چارچوبهای قانونی باید عادلانه باشد و بدون تبعیض و جانبداری به اجرا در آیند، خصوصاً قوانین مربوط به حقوق انسانی.

و اداره می کنند، تعریف می کند. این فرهنگ همچنین دولت را به عنوان عمل "روش حکومت کردن" تعریف می کند. این فرهنگ تعریف بسیار مشابهی برای حکمرانی ارائه می دهد که عبارت است از: "عمل، روش، حقیقت و یا وظیفه حکومت کردن، نفوذ و کنترل". همانگونه که مشاهده می شود، این دو واژه بسیار گمراه کننده و مبهم اند.

اما این ابهام در کاربرد این دو واژه، پیامد های نامناسبی را به همراه خواهد داشت. نتیجه آن خواهد بود که مسائل مربوط به خط مشی، بی چون و چرا تبدیل به یک مسئله دولتی می شود. پیامد منطقی این موضوع، چنین خواهد بود که مسئولیت رسیدگی به این مسئله ضرورتاً بر دوش دولت قرار می گیرد و راههای دیگر برای پرداختن به مسئله و یا بخشهای دیگر جامعه که باید در پرداختن به مسئله از خود ابتکارانی بروز دهند، مد نظر قرار نخواهند گرفت پس، یکی دانستن دولت با حکمرانی، روشهای شناسایی مسئله را محدود خواهد کرد و باعث گمراه شدن فرد در شناسایی استراتژی های مختلفی می شوند که برای برطرف کردن مشکل، در دسترس و مناسب خواهند بود. بطور خلاصه، وجود ابهام در واژه شناسی مرتبط با حکمرانی می تواند پیامد های اجرایی مهمی در پی داشته باشد. این امر ممکن است بر تعریف مسئله و نحوه تجزیه و تحلیل خط مشی رفع آن تأثیر بگذارد.

زمانی که دولت در نظر شهروندان به عنوان نهادی مستقل مطرح می شود (به جای اینکه یک فرایند باشد)، نیاز به حکمرانی به عنوان مفهومی جدای از دولت خود را آشکار می نماید. گفته می شود که در آتن باستان که به عنوان مهد دموکراسی شناخته شده است، شهروندان در بازار شهر همدیگر را ملاقات می کردند تا به مسائل مورد توجه جامعه و نحوه رفع آن بپردازند. در چنین شرایطی، دولت فرایندی بود برای پرداختن به مسائل و رفع آن. با این حال، امروزه دولت بندرت به عنوان یک فرایند تعریف می شود، بلکه بعنوان یک نهاد و یا مجموعه ای از نهادها نگریسته می شود و تنها یکی از چندین بازیگر اصلی در اجتماع

پروفسور دونالد کتل در کتاب خود با عنوان تغییر حکمرانی (Transformations of governance) مباحثی را در خصوص تمایز بین دولت و حکمرانی ارائه می دهد. دولت یک فراساختار نهادی (Institutional superstructure) است که جامعه برای تبدیل سیاستها به خط مشی ها و قانون مورد استفاده قرار می دهد. حکمرانی، پیامد (نتیجه) تعامل دولت، خدمات عمومی و شهروندان از طریق فرایند سیاسی، توسعه خط مشی، طراحی برنامه و ارائه خدمت است.

دولتها، نهادهای خاصی هستند که در حکمرانی مشارکت دارند. دولتهایی که نماینده مردمند، در جستجوی حمایت شهروندان هستند. با این حال، این دولتها نیازمند مشارکت فعال کارکنان خود هستند. حکمرانی، نتیجه سیاستها، خط مشی ها و برنامه هاست.

در اصل، مفهوم حکمرانی را می توان برای اشکال مختلف اقدامات اشتراکی مورد استفاده قرار داد. حکمرانی متوجه ابعاد استراتژیک تر هدایت است، یعنی اتخاذ تصمیمات کلان تر در خصوص نحوه هدایت و نقشها. به عبارت دیگر، حکمرانی فقط متوجه این سوال نیست که "به کجا برویم" بلکه در پی پاسخگویی به این سوالات نیز هست: چه کسی باید در تصمیم گیری دخیل باشد؟ و با چه ظرفیتی؟ مفهوم حکمرانی در چهارسطح زیر مطرح است:

- ۱) حکمرانی در فضای جهانی، که با مسائل فراتر از حوزه دولتهای ملی سروکار دارد.
- ۲) حکمرانی در فضای ملی، یعنی درون یک کشور. این سطح خود دارای سطوح زیر است: سطح ملی، استانی، شهری و محلی.
- ۳) حکمرانی در فضای سازمان یا حکمرانی سازمانی. این سطح شامل فعالیتهای مختلف سازمانها می شود که معمولاً باید در برابر هیأت مدیره پاسخگو باشد. برخی از این سازمانها خصوصی اند (نظیر شرکتهای تجاری خصوصی) و برخی دیگر دولتی نظیر (بیمارستانها، مدرسه ها، شرکتهای دولتی و...).
- ۴) حکمرانی در فضای جوامع محلی، که این سطح شامل فعالیتهایی در سطح محلی می شود.

**جالشهای ناشی از جهانی شدن،
مسئله شدن جمعیت کشورها،
افزایش سطح توقعات عمومی
و تغییر انتظارات کارکنان
سازمانها، دولتها را مجبور می کند
که از مدیریت دولتی به سمت
حکمرانی تغییر جهت دهند.**

است. زمانی که دولت قادر به انجام کاری نباشد، سایر عاملان و بازیگران، ممکن است وارد عمل شوند و آن کار را انجام می دهند. مثلاً شهروندان با یکدیگر تصمیم بگیرند تا شهر خود را تمیز کنند.

مشارکتهایی که مردم از آن سود می برند می تواند شهروندان، مقامات دولتی و کسب و کارها را با یکدیگر هماهنگ کند، تا به برخی مسائل عمومی بپردازند و آنها را بر طرف کنند. امروز، دولتها اشکال مختلف مشارکت را تجربه می کنند که در آن، سیاستمداران یا دولتمردان، با سایر بخشهای جامعه، قدرت را به اشتراک می گذارند. این اشکال مختلف مشارکت به دلایل مختلف شکل می گیرند. جامعه به این نکته پی برده است که هر گروه، سهم و نقش خاصی در برطرف ساختن یک مسئله پیچیده دارد و یا اینکه، دولتها تمایل دارند به سرمایه کسب و کارها، دسترسی یابند. عمومیت یافتن چنین روابطی، این سوال را پیش آورده است که: چه کسی باید در چه کاری مشارکت داده و درگیر شود؟ به عنوان مثال: برخی این سوال را مطرح می کنند که دولت تا چه اندازه باید با حوزه های مختلف در زمینه هایی که نفع عمومی مطرح است مثل آموزش و پرورش و یا بهداشت، مشارکت کند؟

مسائل مورد نظر حکمرانی	مسائل مورد نظر NPM
رهبری شبکه ها	رهبری سازمانها
توسعه شبکه های سیاست، شبکه های ذی نفع و جوامع مرتبط	توسعه سازمانها
مدیریت انتظارات شهروندان، شرکتهای و سایر ذی نفعان بطوری که آنها تعهد بیشتری به فرایند های دموکراتیک پیدا کنند و بیشتر در خط مشی گذاری و مدیریت خدمات درگیر شوند	خلق مجموعه ای از ارزشها و احساس مشترک، که فرصتی برای استقلال فردی و خلاقیت را برای مدیران میانی و کارکنان فراهم می سازد
فعالیت سیاسی: متوازن ساختن منافع استراتژیک	سیاست و استراتژی
فعال ساختن جامعه مدنی (از طریق اطلاعات، مشاوره و مشارکت) در سیاستها و مدیریت	توجه به نیازهای مشتریان
تضمین انسجام و وحدت سیاسی در سطوح مختلف	تضمین وحدت و انسجام سیاسی در سطوح مختلف
توجه به توسعه پایدار	توجه به توسعه خدمات و بخشهای سازمانی
مدیریت دولتی بعنوان فرایند برقراری تعامل بین مدیران برگزیده شده از طریق رأی گیری، مدیران منصوب شده از طریق سیاسی، مشاوران موقت و ذی نفعان بیرونی مد نظر است.	جدایی سیاست از اداره امور عمومی
طرحهای بلند مدت، یکپارچه سازی طرحهای خدماتی، کیفیت طرحهای مربوط به زندگی، طرحهای مربوط به جامعه، طرحهای مربوط به بودجه سرمایه ای و مدیریت داراییها	طرحهای سالانه، تمرکز به هزینه جاری
مدیریت بازار نیروی کار	مدیریت افراد
بهبود مشارکت پرسنل در دستیابی به کلیه اهداف سازمان	افزایش بهره وری نیروی کار از طریق کوچک سازی
وادار ساختن پرسنل به تمرکز بر کیفیت زندگی، در غالب کیفیت پیامد های ناشی از ارائه خدمات به کاربران و سایر ذی نفعان و همچنین کیفیت زندگی کاری برای پرسنل همکار	وادار کردن کارکنان به تمرکز روی کیفیت خدمت
برانگیختن از طریق اجازه دادن به کارکنان برای بهره گیری از استعدادها و مهارت های مختلف خود در فعالیت های سازمان	برانگیختن افراد از طریق سیستم های ارزیابی عینی تر و سیستم های پرداخت منعطف تر
استخدام و حفظ پرسنل با کیفیت و شایسته از طریق فرایند های استخدامی رقابتی برای کاهش میزان هزینه های مربوط به حقوق و دستمزد	استخدام و آموزش آن دسته از پرسنلی که انتظار می رود خدمات بهتری ارائه دهند و به ذی نفعان کمک کنند تا به خودشان کمک کنند
استخدام، آموزش و ارتقای پرسنل به طریقی که تنوع خدمات ارائه شده به جامعه را از لحاظ جنسیت، نژاد، سن و معلولیتها افزایش دهد	استخدام، نگهداری و ارتقای کارکنان فقط براساس میزان تواناییهای آنها.
استفاده بهتر از منابع پرسنلی از طریق افزایش تحرک در درون بخش دولتی و همچنین بین سایر بخشها و زمینه ها	استفاده بهتر از منابع پرسنلی در درون سازمان
مدیریت دانش و منابع	مدیریت منابع
تهیه بودجه با مشارکت فعال نمایندگان کلیه ذی نفعان	تنظیم بودجه از بالا به پایین
سنجش میزان پول و هزینه زمانی صرف شده برای فعالیتهای سازمان، هم از دیدگاه سازمان و هم از دیدگاه ذی نفعان	سنجش هزینه های واحد به منظور بهبود عملکرد و نظارت بر عملکرد
شفافیت مالی برای اعلام به ذی نفعان بیرونی (کسب و کارها، شهروندان، رسانه ها و ...) براساس ارزش پولی هر یک از فعالیتها	شفاف سازی گزارشهای مالی
بهبود کارآیی اجتماعی شامل توزیع عادلانه خدمات و بودجه	بهبود کارآیی فنی
فراهم کردن ICT برای کلیه ذی نفعان به منظور بهبود اثر بخشی	فراهم آوردن ICT برای کلیه پرسنل به منظور تقویت کارآیی
ایجاد و حفظ دانش جدید از طریق مدیریت دانش، هم برای کارکنان و هم ذی نفعان	کمک به پرسنل جهت بهبود دانش خود از طریق آموزش، به منظور افزایش کارآیی و اثر بخشی در شغل

مسائل مورد نظر حکمرانی	مسائل مورد نظر NPM
روابط درونی و بیرونی	فرایندها
مدیریت فرایندها فراتر از مرزهای سازمان شامل محدودیتها و روابط بین دولتی	فرایندهای بهبود درونی (مهندسی مجدد فرایندهای کسب و کار)
یکپارچه ساختن فرایندها با مؤسسات بیرونی برای ایجاد خدمات بهم پیوسته و بدون مرز	یکپارچه کردن فرایندهای درونی به منظور نیل به کارایی
مدیریت قراردادهای و روابط با عرضه کنندگان مواد اولیه و استفاده کنندگان از خدمات بعنوان مشارکت دوجانبه (تولید مشارکتی خدمات)	رقابت برای مناقصهها
خلاصیت و ارزشهای خدمات عمومی	ارزشهای سازمان
احساس تعهد نسبت به ارزشهای خدمات دولتی، شامل تعهد نسبت به رفاه شهروندان و استفاده کنندگان از خدمات	وفاداری نسبت به سازمان، مأموریت سازمان، کارایی و موفقیت سازمان
تعهد نسبت به افشای فسادها و کلاهبرداریها در کلیه سازمانهایی که سازمان با آنها تعامل دارد	حذف کلیه کلاهبرداریها و فسادهای داخلی
تعهد نسبت به رفتار عادلانه با کلیه گروههای جامعه خصوصاً کسانی که کمتر از منافع عمومی استفاده کرده‌اند و تلاش برای رفع بی عدالتیها در استخدام و استفاده از خدمات	تعهد نسبت به برخورد عادلانه با کلیه کارکنان و کلیه گروههای موجود در جامعه که تحت حمایت قانون هستند.
توسعه حکمرانی محلی خوب	انجام وظیفه دولت در سطح محلی
توانمند کردن جامعه برای برنامه ریزی و مدیریت امور خود (توسعه دهنده جامعه)	ارائه خدمت به جامعه از طریق تهیه سایتها، خدمات و دانش (ارائه کننده خدمت)
بهبود اثربخشی بیرونی نهاد های محلی	بهبود کارایی درونی نهاد های محلی
ایجاد اعتماد عمومی در دولت محلی از طریق پاسخگویی و فرایندهای شفاف و همچنین از طریق گفتگوی دموکراتیک	افزایش سطح رضایت افراد استفاده کننده از خدمات

اصول پنج گانه حکمرانی خوب

تعریف اصول حکمرانی خوب، بسیار مشکل است. برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP, 1997) مجموعه ای از اصول را تشریح کرده است که با کمی اختلاف، تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده است. باید توجه داشت که این اصول غالباً با یکدیگر تداخل دارند و در بعضی مواقع، با یکدیگر در تضاد هستند. بکارگیری این اصول، بسیار مشکل بوده و کلیه آنها متوجه نتایج حاصل از قدرت نیستند، بلکه به نحوه اعمال قدرت نیز توجه دارند. در جدول (۱)، این اصول ارائه شده است.

ساختمان حکمرانی بخش دولتی

سازمان می تواند بر اساس مشاوره کارآمد با ذی نفعان درونی و بیرونی، در

اختیار داشتن اطلاعات مناسب و پشتیبانی از تصمیم، تشکیلاتی به وجود آورد که او را قادر به برنامه ریزی و ارائه ستاده ها و نتایج مورد نیاز پاسخگویی درونی و بیرونی سازد. با این حال، این عوامل، عواملی پویا هستند که می توانند بسیار تحت تأثیر ابعاد انسانی، رفتار و ارزشها قرار گیرند.

اجرا، حفظ و تقویت این عوامل، این شانس را افزایش می دهد که سازمان از اعتماد ذی نفعان، ارباب رجوع، پرسنل و مدیریت خود برخوردار شده و مشخص شود که سازمان تصمیماتی سالم، آگاهانه و مسئولانه اتخاذ می کند که منجر به اقدامات مناسب و کارآمد می شود. استفاده از تشکیلات عملیاتی حکمرانی بهتر، سازگاری و عملکرد سازمان را تضمین نمی کند، اما این عاملی حیاتی است که شانس و احتمال موفقیت در هر دو زمینه را افزایش می دهد. برعکس، به

احتمال خیلی زیاد، سازمانی که توجه کمی به مسائل حکمرانی مبذول می دارد، نهایتاً با شکستهایی جدی از لحاظ برآوردن حداقل الزامات قانونی و یا انتظارات عملکرد و یا هر دو مواجه خواهد شد. روابطی که بین عناصر مختلف حکمرانی خوب برقرار می شوند بسیار مهمند. رهبری، اصول اخلاقی و یک فرهنگ عملکردی، چارچوب را بعنوان یک کل، حمایت کرده و آنرا حفظ می کند. بدون آنها، زیر بنایی وجود نخواهد داشت که ساختمان بر آن اساس استوار شود.

- رابطه با ذی نفعان :

بسیاری از سازمان های بخش دولتی، ذی نفعان مختلفی دارند که منافع آنها بسیار متنوع بوده و حتی گاهی با یکدیگر در تضاد و تعارض است. پس، مدیریت ذی نفعان یکی از ابعاد کلیدی مدیریت ریسک برای

اطلاعات و پشتیبانی از تصمیم :

در یک محیط عملیاتی بسیار پیچیده و چند بُعدی، سازمانهای دولتی باید اطلاعات خود را به روشهایی پیشرفته تر مدیریت کنند. این شامل، حفظ مناسب اسناد، فایلها و سایر اسناد حاوی اطلاعات مختلف می شود.

- بررسی و ارزیابی تشکیلات حکمرانی :
بررسی و ارزیابی عملکرد سازمان و فعالیتهای آن، بخشی مهم از وظایف هیئت مدیره و کمیته های مختلف سازمان است. در زمانهای مختلف، اعضای هیئت مدیره و کمیته های آنها باید جهت ارزیابی تشکیلات کلان حکمرانی و همچنین عملکرد و نقشهای خود، سرمایه گذاری کنند. این امر می تواند به فرایند یادگیری کمک کند، منجر به بهبود شود و به سازمان امکان رویارویی موفقیت آمیز با چالشهای جدید را بدهد.

ارزیابی تشکیلات حکمرانی می تواند اشکال مختلفی به خود بگیرد. در انجام ارزیابی، باید نکات زیر را مدنظر قرار داد.

* زمان بندی: تشکیلات حکمرانی باید بطور مداوم و مشروح هر سال یا هر دو سال یکبار مورد بررسی قرار گیرند. همچنین، در هر زمان که عاملی مهم بروز کند که بر پاسخگویی سازمان یا تشکیلات مدیریت تأثیر می گذارد باید تشکیلات حکمرانی مورد باز بینی قرار گیرند.

* بررسی بیرونی در برابر بررسی درونی: انجام بررسی درونی که از آن طریق مدیر ارشد سازمان ساختارهای حکمرانی سازمان و عملکرد خود را مورد باز بینی قرار می دهد، کافی به نظر می رسد. با این حال، هر از چند گاهی باید بررسیهای بیرونی نیز انجام گیرد. این بررسی می تواند اطلاعاتی را برای انجام سیرهای مختلف در طول زمان فراهم سازد.

* قلمرو: بررسی حکمرانی می تواند گسترده باشد و تمام بخشهای سازمان را در بر گیرد و یا اینکه محدود به سطح خاصی شود. با این حال، در هر صورت باید پیروی (نظیر توجه به الزامات قانونی و استاندارد های عام ساختار) و مسائل عملکردی (نظیر کیفیت تصمیم گیری، برگزاری جلسات و

امروزه یک سوال مطرح است و آن اینکه دولتها چقدر باید در زمینه هایی که نفع عمومی مطرح است دخالت کنند؟

باشند. یکی از مهمترین این مراجع، مجلسها هستند.

- پاسخگویی درونی :

تشکیلات پاسخگویی درونی باید ارتباط نزدیکی با تشکیلات پاسخگویی بیرونی داشته باشند. برای نیل به کارآمدی، تشکیلات درونی باید بر اساس انتظارات و استاندارد های گسترده تر، بنا شوند. اولین وظیفه تشکیلات پاسخگویی درونی، تضمین وضوح نقشها و ارتباطات مربوط به تصمیمات و اقدامات است. اینکه این تشکیلات، درونی هستند، بدین معنی نیست که آنها ضرورتاً باید محرمانه باقی بمانند و برای افراد و سازمانهای بیرون از سازمان ناشناخته باشند.

- برنامه ریزی و نظارت بر عملکرد :

حکمرانی فقط دربارہ سازگاری و برآورده ساختن الزامات رسمی پاسخگویی نیست. حکمرانی فراتر از اینهاست و بدنبال حصول اطمینان از این نکته است که سازمان نهایت تلاش خود را بعمل آورده است. تا به خط مشی و اهداف عملیاتی خود دست یابد.

سازمانهای دولتی است. معمولاً نمی توان از کلیه تعارضات جلوگیری کرد. آن دسته از ذی نفعانی که بیشترین منافع را در اختیار سازمان قرار می دهند، همان افرادی هستند که بیشترین نفع را از نتایج سازمان می برند. همچنین، باید درجه، ماهیت و گستردگی این تعارضات بالقوه را مدنظر قرار داد، طرفین درگیر را نسبت به این تعارضات آگاه نمود و برای کاهش احتمال بروز این تعارضات، قرار داد هایی بین طرفین وضع کرد.

- مدیریت ریسک :

مدیریت ریسک فرایند شناسایی، تجزیه و تحلیل، نظارت و اعلام ریسک ها را برقرار می کند. این ریسک ها، ممکن است سازمان را از نیل به اهداف خود باز دارد و یا اینکه فرصت کسب منافع بیشتر را پیش روی سازمان قرار دهد. مدیریت ریسک، کنترل و انعطاف پذیری سازمانی را فراهم می آورد. مدیریت ریسک، غالباً با نگاهی از بیرون، نقش سازمان را مورد بررسی قرار می دهد و آنرا تقویت می کند. از این طریق، توجه به مشتریان و ارباب رجوع افزایش می یابد و تأکید بیشتری بر نتایج مبذول می شود و بر اولویتهای منافع و ارزیابی عملکرد بعنوان بخشی از تصمیم گیری مدیریت تمرکز می شود.

برای اینکه فرایند مدیریت ریسک کارآمد باشد باید دقیق، ساختارمند و سیستماتیک باشد. مدیریت ریسک کارآمد نیازمند سازمانی است که از فرهنگ ارزیابی ریسک برخوردار باشد.

- پاسخگویی بیرونی :

سازمانهای موفق دولتی در امر پاسخگویی، معمولاً الزام به پاسخگویی را جزء اولین مراحل برنامه ریزی، توسعه خط مشی و تصمیم گیری خود قرار می دهند. امنیت بیرونی عاملی اساسی برای سازمان است تا بتواند خود را بعنوان بخشی از دولت ابقا کند. نیل به پاسخگویی و سازگاری، یکی از معیار های موفقیت سازمانهای دولتی است. مراجع متعددی در محیط بیرون سازمانهای دولتی وجود دارند که این سازمانها باید نسبت به آنها پاسخگو

اثر بخشی ابلاغ تصمیمات) مد نظر قرار گیرد.

حرکت از مدیریت نوین دولتی به سمت حکمرانی
جدول (۲)، مسائل مورد نظر حکمرانی و مدیریت دولتی نوین را نشان می دهد. جهت نیل به حکمرانی خوب باید مسائل مورد نظر این رویکرد را مورد توجه قرار داد. این جدول در این خصوص کمک شایانی می کند.

نتیجه گیری

بسیاری از صاحب نظران معتقدند که حکمرانی، تجویزی نیست. با این حال، برخی اشکال حکمرانی، بدون شک بهتر از سایر اشکال است. در مورد عوامل و عناصر تشکیل دهنده حکمرانی خوب، اختلاف نظر زیادی وجود ندارد.

با این حال، استفاده عملی از ویژگیهای حکمرانی خوب، اختلاف نظرهایی را به وجود می آورد، زیرا این ویژگیها با یکدیگر در تعارض هستند و تأکید بیش از حد بر یک ویژگی، ممکن است منجر به بروز نتایج ناخواسته شود. مشارکت عمومی، اصلی جذاب است، اما افراط در آن منجر به خط مشی گذاری گروهی و اتخاذ تصمیمات توسط افرادی می شود که از دانش کمی برخوردار بوده و التزام به پاسخگویی ندارند. همچنین، وجود رسانه های مستقل و مهار نشده، ممکن است توجیه ناپذیر جلوه کند. میزان تأکید بر ابعاد مختلف حکمرانی سالم در شرایط مختلف، متفاوت است، زیرا جوامع برای پیامد ها و نتایج مختلف ارزشهای متفاوتی قائلند. بعنوان مثال: فرهنگهای سود جوی غربی، برای کارایی اهمیت بیشتری قائلند. در مقابل، برخی فرهنگها برای حقوق افراد اهمیت زیادی قائلند و برخی دیگر بر تعهدات گروهی تأکید می ورزند. برخی جوامع، هدف اول خود را رشد اقتصادی می دانند و برخی دیگر برای تنوع و غنای فرهنگی ارزش قائلند و ...

تعیین عوامل تشکیل دهنده "حکمرانی خوب" منجر به بحث و مناقشه روی هنجارهای فرهنگی و ارزشی و پیامد های

بعنوان مثال: آیا دموکراسی یک ابزار است یا یک هدف.

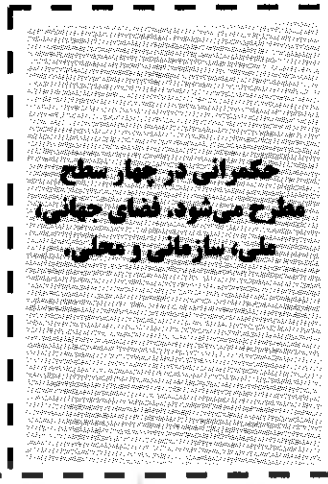
با این حال، همه چیز نسبی نیست. برخی هنجارها و ارزشهای جهانی وجود دارند که بین فرهنگهای مختلف کاربرد دارند. مثلا سازمان ملل متحد سیستمی حاوی ویژگیهای حکمرانی خوب را منتشر کرده است که شامل بسیاری از هنجارهای مطرح شده نظیر مشارکت، حکمرانی قانون، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی است.

درک و شناخت عمیق مفهوم حکمرانی خوب، می تواند معیارهای ارزشمندی را فراهم کند که به دولتها و جوامع کمک کند تا درک بهتری از رابطه بین اشکال مختلف نهادی و راههای فراهم آوردن سلامت اجتماعی - اقتصادی برای شهروندان به دست آورند. درک بهتر حکمرانی خوب می تواند یک نقشه راه یا مبنایی برای قضاوت در خصوص فرایندهای آتی اصلاحات نهادی و تکامل در بخش دولتی فراهم کند. این می تواند جایگزینی مناسب برای کاهش اندازه مؤسسات عمومی باشد که در سالیان اخیر، بعنوان "اصلاحات" از آن یاد شده است. □

منابع:

- ۱) وارث، سید حامد، "نگرش فرابارادایی به مدیریت دولتی"، فصلنامه دانش مدیریت، سال چهاردهم، شماره ۵۵، ۱۳۸۰؛ دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- 2) Challenges of Good Governance
wb-cu.car.chula.ac.th/papers/corpgov/cg0772.htm
- 3) The Good Governance Standard for Public Services www.opm.co.uk/icgggps/download_upload/Standard.pdf
- 4) Sustainability and good governance: Monitoring participation. www.clg.unts.edu.au/Research/WebsitePorterAdelaide-Paper.PDF
- 5) How Good Must Governance Be?
www.qog.pol.gmdu.se/conferences/november2005/papers/Goldsmith.pdf

- بقیه منابع در دفتر نشریه موجود است.
- مهدی صانعی: دانشجوی دکتری مدیریت دولتی و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی - واحد شاهرود.



اقتصادی و اجتماعی دلخواه می شود. این نیز خود منجر به بروز سوالاتی چون نقش دولت، نحوه ارتباط دولتها با شهروندان، روابط بین شاخه های قانون گذار، اجرایی و قضایی دولت و نقش بخشهای مختلف می شود.

یکی دیگر از سوالات مرتبط با مفهوم "حکمرانی خوب" این است که چه موقع رویکرد های مختلف نسبت به حکمرانی با مراحل مختلف توسعه سازگاری و تناسب دارند. آنچه که تحت برخی از شرایط تاریخی دلخواه بنظر می رسد، ممکن است تحت شرایطی دیگر، دلخواه نباشد. بعنوان مثال: بسیاری از منتقدان، سنگاپور را بعنوان جامعه ای سرکوب گر و برخوردار از کنترل زیاد دولتی، تصور می کنند. با این حال، توسعه اجتماعی و اقتصادی سنگاپور در ۳۰ سال گذشته موجب پیشی گرفتن این کشور از بسیاری از کشورهای در حال توسعه ثروتمند شده است. نخست وزیر این کشور، بخش اعظم موفقیت اقتصادی و ثبات اجتماعی سنگاپور را به سیاستهای حکمرانی نسبت می دهد.

بحث درباره حکمرانی خوب، سوالاتی درباره ابزارها و اهداف به وجود می آورد.