

کمال مدیریت

ویژمانامه مدیریت دولتی و چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران

شماره ۸ و ۹ - زمستان ۱۳۸۳ و بهار ۱۳۸۴

صص ۹۷ - ۱۱۷

پیوستگی مردم و حکومت در چشم‌انداز بیست ساله کشور: تبیین نقش مدیریت دولتی رایزنانه در ایران

دکتر حسن دانایی فرد*

چکیده

پیوستگی شهروندان و دولت به عنوان بازوی اجرایی حکومت اسلامی در تحقق چشم‌انداز بیست ساله کشور نقش مهمی ایفا می‌کند. دستیابی به اهداف خرد و کلان اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بدون رایزنی هدفمند با مردم با دشواری‌های متعددی مواجه خواهد شد. به عبارت دیگر جلب اعتماد عمومی برای همراهی دولت در اجرای برنامه‌های میان مدت چشم‌انداز بیست ساله عامل بسیار مهمی در نیل به اهداف کشور خواهد بود. مدیریت دولتی رایزنانه با نهادینه کردن پاسخگویی عمومی، رضایتمندی شهروندان را در پی دارد و رضایتمندی شهروندان در تقویت اعتماد عمومی به دولت و در نهایت همراهی مردم با حکومت در تحقق چشم‌انداز بیست ساله تأثیر بسزایی خواهد داشت. در این مقاله ضمن تبیین نقش مدیریت دولتی رایزنانه در شکل‌دهی اعتماد عمومی، رهنمودهایی برای تقویت پیوند مردم و حکومت ارائه خواهد شد.

مفاهیم راهنما: چشم‌انداز، اعتماد عمومی، پیوستگی مردم و حکومت، حاکمیت رایزنانه

مقدمه

سند چشم‌انداز بیست ساله کشور مسیر پیشرفت ایران را در دو دهه آتی به تصویر کشیده است؛ این سند تجلی آرمانها و اهداف ملت ایران است که نظام جمهوری اسلامی به عنوان مجری اراده عمومی^۱ مسئولیت تحقق آن را بر عهده دارد. بی تردید تحقق این اهداف و آرمانها بدون پیوند تنگاتنگ مردم و حکومت و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل میسر نخواهد بود. موضوع "اعتماد عمومی" به مبحث مهمی در ادبیات مدیریت دولتی تبدیل شده است [۳ و ۲ و ۱]؛ در واقع افول اعتماد عمومی نسبت به نهادها و سازمانهای دولتی کشورها، نشانه وجود نوعی مشکلات اساسی در "ماهیت نظام‌های سیاسی دموکراتیک" محسوب می‌شود [۴]. اگر دولت‌ها و سازمانهای وابسته به آنها مشروعیت مردمی خود را از دست دهند توان فرمانروایی^۲ دولت در واداری مردم به رعایت قانون و مقررات و همراهی آنها با خود، در مسیر تحقق اهداف کشور کاهش خواهد یافت. بر این اساس دولت‌ها می‌کوشند تا اعتماد شهروندان را به خود جلب کنند، زیرا با کاهش اعتماد عمومی احتمال مشارکت عامه مردم در فرآیند سیاسی کاهش خواهد یافت [۵ و ۶]. اعتماد عمومی، میزان مشارکت شهروندان در کمک به دولت در انجام امور عمومی به ویژه پرداخت انواع مالیاتها و عوارض و به طور کلی همکاری با بخش عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اعتماد عمومی عامل اثرگذار مهمی بر توان مدیریت دولتی در انجام مسئولیت‌هایش محسوب می‌شود. اکنون که در سال نخست اجرای سند چشم‌انداز بیست ساله کشور هستیم، وظیفه مهم فراروی دولت جمهوری اسلامی ایران درگیری و مشارکت خردمندانه مردم در تحقق اهداف چشم‌انداز است؛ اهدافی که بی تردید

1. Public Will

2. Authority

بدون جلب اعتماد عمومی و پیوند مردم و حکومت محقق نخواهد شد. به نظر می‌رسد شکل‌گیری «مدیریت دولتی رایزنانه»^۱ در بخش دولتی ایران می‌تواند نقش مهمی در این رابطه ایفا نماید. در این مقاله با ارائه مدل مفهومی پیوند مردم و حکومت به عنوان یکی از محورهای اصلی مندرج در سند چشم‌انداز بیست ساله کشور، پیشنهادهایی برای ارتقاء همکاری شهروندان با دولت در تحقق چشم‌انداز کشور ارائه خواهد شد.

پیوستگی مردم و حکومت

به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران [۷: ۳۲] اعتماد می‌تواند عامل مؤثر مهمی بر حاکمیت تصور شود. اعتماد به دولت از منظر سیاستمداران و بوروکراتها امری ضروری است زیرا کناره‌گیری شهروندان و عدم حمایت از دولت، مشروعیت حاکمیت دموکراتیک را زیر سؤال می‌برد [۱۱ و ۱۰ و ۹ و ۸]؛ اعتماد به دولت می‌تواند منجر به همراهی شهروندان با سیاست‌های دولت بدون توسل به زور شود [۱ و ۱۳ و ۱۲]؛ مضافاً اعتماد به دولت می‌تواند هزینه عاملیت را کاهش دهد [۱۱]؛ به گفته یکی از پژوهشگران [۸] زمانیکه اعتماد شهروندان سلب شود کارکنان بخش دولتی در انجام وظایفشان با دشواریهای بیشتری مواجه می‌شوند؛ بنابراین اگر شهروندان اعتماد خود را از دست دهند هزینه ارائه خدمات افزایش خواهد یافت. مدیران دولتی پاسداران اعتماد مردمند [۷۸: ۱۴]. به اعتقاد دنهارت [۶۵: ۱۵] هیچ چیز، نه خطاها، نه عدم کارایی، نه ضایعات، نه مالیاتهای سنگین، نه وجود مقررات بیش از حد، نه حتی شکست در جنگ، دولت را از ریشه نمی‌لرزاند به جز وجود این باور که عامه مردم تصور کنند که حاکمان و مدیران دولتی به جای توجه به منفعت

عامه موکلین خود به منفعت شخصی خود می‌اندیشند. زمانی که این باورها میان مردم فراگیر شد و برای مدتی طولانی تداوم یافت، عامه مردم نه تنها ایمان خود نسبت به دولت مردان (و مدیران دولتی)، بلکه اعتماد خود به نهاد دولت را نیز از دست خواهند داد. آنچه حائز اهمیت است، ایمان و وفاداری عامه مردم است. اگر عامه مردم به نهادهای دولتی و افراد منتخب و منصوب دولتی ایمان نداشته باشند، در اجرای تصمیمات دشوار خصوصاً تصمیماتی که مستلزم ایثار و فداکاری است همکاری نخواهند کرد.

در معنایی گسترده‌تر اعتماد عنصر کلیدی جامعه است. به گفته فوکویاما^۱ [۱۶:۱۲] اعتماد برای بهبود رقابت در قرن بیست و یکم به عنوان بخشی از جهانی‌سازی و جامعه اطلاعاتی از اهمیت بسیاری برخوردار است. به زعم وی برخی جوامع نسبت به برخی دیگر قادر به شکل‌دهی هنجارهای فرهنگی نظیر اعتماد متقابل هستند و چنین ارزشهای فرهنگی عامل اصلی رشد اقتصادی این جوامع است. استدلال وی با منطق سرمایه اجتماعی نیز ارتباط تنگاتنگی دارد. پژوهشگرانی که به مطالعه سرمایه اجتماعی^۲ مشغولند اعتماد را عنصر مهم این نوع سرمایه می‌دانند [۱۸] و [۱۷]. سرمایه اجتماعی نوعی دارایی مستمر در روابط افراد، اجتماعات، شبکه‌ها یا جوامع است [۱۷ و ۲۱]. مآخذ مختلف سرمایه اجتماعی، مورد بحث پژوهشگران مختلف در رشته‌های مختلف بوده است. برای مثال از دیدگاه کلمن^۳ [۱۷] (که یک جامعه‌شناس است) ساختار شبکه‌های اجتماعی مآخذ سرمایه اجتماعی است. پوت‌نم^۴ [۱۸] به عنوان یک سیاستمدار، پیوندهای شبکه‌ای، هنجارها و اعتماد

1. Fukuyama

2. Social capital

3. Coleman

4. Putman

را مأخذ سرمایه اجتماعی می‌داند. در مقابل آلدلر و ون [۱۱:۷] شبکه، هنجارهای مشترک و باورهای مشترک را مأخذ مستقیم سرمایه اجتماعی تصور می‌کند. در عین حال، از دیدگاه دانشمندان [۲۰ و ۱۸ و ۱۹ و ۱۳] سرمایه اجتماعی مزایا و محاسن متعددی برای سلامتی، ثروت زایی و شکل‌گیری جامعه خردمند دارد. به اعتقاد پوت‌نم [۱۸] سرمایه اجتماعی شهروندان را قادر می‌سازد مسائل فراروی اقدام جمعی را مدیریت کنند؛ روند امور را تسریع کنند؛ و این نکته را درک کنند که سرنوشت همه آنها به هم گره خورده است. به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران سطح بالای سرمایه اجتماعی می‌تواند در توسعه اقتصادی، نهادهای سیاسی مولد و کاهش جرایم مؤثر باشد. اندیشمندان [۱۸ و ۲۱: ۳۸۱] بر اساس مبانی استدلالی سرمایه اجتماعی ادعا می‌کنند که سطح بالاتری از اعتماد اجتماعی عملکرد دولت را بهبود می‌دهد.

بی‌تردید برای ایجاد اعتماد عمومی با هر نگاهی، پیوند شهروندان و دولت ضروری است. اعتماد در پیوستگی مردم و حکومت شکل می‌گیرد؛ ظرف مهمی که می‌تواند این پیوند را اعتماد ساز کند، شکل‌گیری مدیریت دولتی رایزنانه است. اما مدیریت دولتی رایزنانه چیست و چگونه محقق می‌شود؟

حاکمیت رایزنانه

هابرماس در کتاب "حوزه عمومی" واژه "حاکمیت رایزنانه" را به کار می‌برد که اشاره به اعمال حاکمیت از طریق رایزنی با شهروندان دارد. رایزنی به معنای اندیشیدن، بحث و جدال منطقی بر سر مسائل و تصمیم‌های عمومی است. فرآیند رایزنی اشاره به بحث و بررسی مسائل عمومی به وسیله گروهی از افراد (دولت- شهروند) بر اساس ارائه دلایل له و علیه دارد. بر این اساس رایزنی یعنی فرایند مشاوره با دیگران در فرآیند دستیابی به نوعی تصمیم است که از طریق توسل به دلایل منطقی و منابع مشترک طرفین محقق می‌شود. وقتی دلایل لازم برای اتخاذ

یک تصمیم وجود دارد اما هم زمان در اتخاذ تصمیم جایگزین نیز ادله‌ای وجود دارد به معنای آن است که نوعی عدم اطمینان نسبت به نوع تصمیم وجود دارد؛ بنابراین رایزنی ضرورت می‌یابد. رایزنی نوعی فرآیند پژوهش اجتماعی است که در آن طرفین در پی درک خود و دیگرانند به امید آن که بیاموزند یا یکدیگر را قانع کنند. بدین ترتیب، یکی از شالوده‌های فرآیند رایزنی ماهیت ارتباطات در گیر در رایزنی است. طرفین تلاش می‌کنند به فراتر از مبادله برد- باخت بیندیشند، در گذر زمان ممکن است به گفتگو پردازند و حتی به یک اجتماع یادگیرنده تبدیل شوند. از مشارکت‌کنندگان در فرآیندهای رایزنی انتظار می‌رود نسبت به تغییر در نگرش‌ها، ایده‌ها و یا مواضع خود باز عمل کنند، اگرچه چنین تغییری پیامد الزامی رایزنی نیست. رایزنی فرآیندی است که می‌تواند در گذر زمان شهروندان را رشد دهد، هم ظرفیت قضاوت عملی را و هم ظرفیت هنر زندگی با دیگران را در بستر عدم توافق پرورش دهد. تحمل، ویژگی محوری در زندگی عمومی^۱ است [۲۲].

ویژگیهای "حاکمیت رایزنانه"^۲ عبارت است از:

- دسترسی به اطلاعات متوازن؛
- دستور کار باز؛
- زمان کافی مورد نیاز برای ملاحظه موضوعات بحث‌انگیز به صورت گسترده؛
- فارغ بودن از توسل به زور یا ترغیب دیگران؛
- چارچوب مبتنی بر قواعد برای بحث؛
- مشارکت با نمونه کاملی از شهروندان؛
- قلمرو تعامل آزادانه بین دولت و شهروندان؛

1. Public life

2. Deliberative Government

- به رسمیت شناختن تفاوت‌های بین طرفین اما رد پیش‌داوری بر اساس جایگاه شهروندان و دولت [۲۳]

مراحل تعامل دولت و شهروندان

بطور کلی تعامل شهروندان با دولت را می‌توان به دو سطح تقسیم کرد؛ تعامل منفعلانه دولت- شهروندان که به گفته سانوف [۲۴] "شبه مشارکت" نامیده می‌شود و صرفاً به آگاه کردن شهروندان از تصمیم‌های اداری مدیریت دولتی درباره برنامه‌ها، قوانین و مقررات اشاره دارد؛ تعامل فعالانه دولت- شهروندان یا "مشارکت قابل اعتماد" [۳۱۷: ۲۵] که در آن شهروندان به عنوان مالک بجای مشتری، نقش مهمی در تصمیم‌گیری اداری ایفا می‌کنند [۲۲۶: ۲۶]. در طبقه‌بندی دیگر، تعاملات دولت- شهروندان را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد؛ تعاملات غیر همزمان که از طریق نامه، نامه‌های الکترونیکی و میزگردهای دیجیتالی در مورد سیاست‌ها انجام می‌شود؛ تعاملات همزمان که اشاره به ارتباط همزمان بین شهروندان و دولت‌ها از طریق تلفن، گفتگوی رودررو، جلسات عمومی و گفتگوهای دیجیتالی در زمان واقعی دارد. به علت ویژگی‌های ماهوی تعاملات همزمان، دولت‌ها مجبورند فوراً به شهروندان پاسخ دهند، اگرچه در برخی موارد پاسخها ممکن است حداقل باشند. در تعامل غیر همزمان پاسخها به شهروندان در چهار حالت ارائه می‌شود: یا به شهروندان پاسخی داده نمی‌شود (عدم پاسخ)؛ یا به شهروندان پاسخی کلی داده می‌شود (پاسخ کلی)؛ یا به شهروندان پاسخ اطلاعاتی مستقیمی داده می‌شود (پاسخ اطلاعاتی مستقیم)؛ یا شهروندان را به جای دیگری ارجاع می‌دهند تا پاسخ خود را دریافت کنند (پاسخ اطلاعاتی ارجاعی به دیگران). بنا به دلایلی مختلف از جمله مسئولیت‌پذیری کم، ابهام و حتی بی‌اعتنایی به شهروندان، دولت ممکن است به تقاضاهای شهروندان پاسخ مناسب ندهد؛ پاسخهای کلی و عدم پاسخ، شهروندان را

ناراضی خواهد کرد؛ پاسخ ارجاعی نیز در ایجاد تصویر منفی از دولت در ذهن شهروندان مؤثر است زیرا نشانه عدم حساسیت دولت به شهروندان است.

بر این اساس به طور کلی برای تعامل شهروندان با دولت می‌توان چهار مرحله را تصور کرد که شکل‌گیری تعامل رایزنانه آخرین مرحله آن است.

۱. **مرحله قابلیت دسترسی:** این مرحله اشاره به میزان آسانی دسترسی به دولت دارد. صاحب‌نظران [۲۷: ۲۴۲] دسترسی را به عنوان "توانایی برقراری ارتباط با دیگران نه صرفاً توانایی ارسال پیام" تعریف می‌کنند. این مرحله عنصر اساسی تعامل شهروندان با دولت است زیرا چنین تعاملی بدون دسترسی آسان به دولت به صورت اثربخش محقق نخواهد شد. اگرچه سازوکارهای سنتی تعامل شهروند-دولت قابلیت دسترسی نسبتاً اندکی ایجاد می‌کنند ولی سازوکارهای دیجیتالی نظیر نامه‌های الکترونیک و تابلو پیام دسترسی نسبتاً بالاتری را شکل می‌دهند. در عصر اطلاعات، شهروندان می‌توانند به سادگی برای کسب اطلاعات به وب سایت‌های دولت دسترسی داشته باشند.

۲. **مرحله دریافت اطلاعات:** این مرحله اشاره به نوعی تعامل برای جستجو و دریافت اطلاعات از دولت دارد. شهروندان می‌توانند از طریق سازوکارهای سنتی تعامل شهروند-دولت نظیر تلفن، یا گفتگوی چهره به چهره اطلاعات را بدست آورند. در عصر اطلاعات رایانه می‌تواند به سادگی و به طور متعارف در تماس با دولت در یک محیط راحت یا ابزاری نظیر نامه الکترونیک و تابلوهای پیام به شهروندان کمک نماید.

۳. **مرحله دریافت خدمات:** شهروندان در این مرحله برای تقاضا و دریافت خدمات عمومی با دولت تعامل دارند. تعامل شهروند - دولت با هدف مبادله خدمات عمومی نظیر پرداخت مالیاتها، تجدید گواهینامه رانندگی و ثبت وسائط نقلیه از طریق سازوکارهای سنتی و دیجیتالی انجام می‌گیرد. در عصر اطلاعات، ارائه

خدمات تحت عنوان دولت الکترونیک در سراسر جهان ارتقاء یافته است.

۴. **مرحله رایزنی:** در این مرحله شهروندان در حوزه عمومی^۱ در فرآیند حاکمیت مشارکت می‌کنند و مشارکت شهروندان از طریق جلسات عمومی، همایش‌ها، صندوق انتقادات و پیشنهادات و میزگردهای دیجیتالی صورت می‌پذیرد. در عصر حاضر برگشت به ایده حاکمیت رایزنانه در کشور ایران حائز اهمیت است زیرا رایزنی یکی از مبانی اصلی در شکل‌گیری حاکمیت دموکراتیک است. حاکمیت رایزنانه، کاربرد فرآیندهای رایزنانه و رایزنی در کارکردهای حاکمیت است. بسیاری از فرآیندهای مرتبط با حاکمیت رایزنانه در پی "قرار دادن همه طرفین پشت میز و بهره‌گیری از مذاکره، میانجی‌گری یا حل نزاع است". دولت بر اساس موافقت افراد تحت حاکمیت باید در پی یافتن راههایی برای بهره‌گیری از این توافق و "پالایش و غنی‌سازی دیدگاه عمومی"^۲ باشد [۱۸۲: ۲۲]. این امر مستلزم بحث پیوسته میان شهروندان برای دستیابی به نوعی دستور کار برای تصمیم‌گیری در باب موضوعات بحث‌انگیز عمومی^۳، پیشنهاد راه‌حلهای مختلف برای حل مسائل موجود در دستور کار، حمایت از آن راه‌حلهای بر اساس دلایل و تصمیم‌گیری در مورد یک راه‌حل است. این مراحل تجلی نوعی فرآیند عمومی است که مشارکت و قضاوت شهروندان را می‌طلبد. نظریه پردازان سیاسی [۲۹ و ۲۸] توجه قابل ملاحظه‌ای به اهمیت گفتمان عمومی در دموکراسی‌های متأخر معطوف کرده‌اند. آنها قلمرو عمومی را هم نوعی فرآیند می‌دانند که از آن طریق مردم می‌تواند در مورد امور مشترکشان رایزنی کنند و هم به عنوان یک عرصه یا فضا. هدف کار آنها شکل‌دهی نوعی چارچوب هنجاری برای یک فضای عمومی نیرومند و همینطور حفظ آن از

1. Public Sphere

2. Public Views

3. Public issues

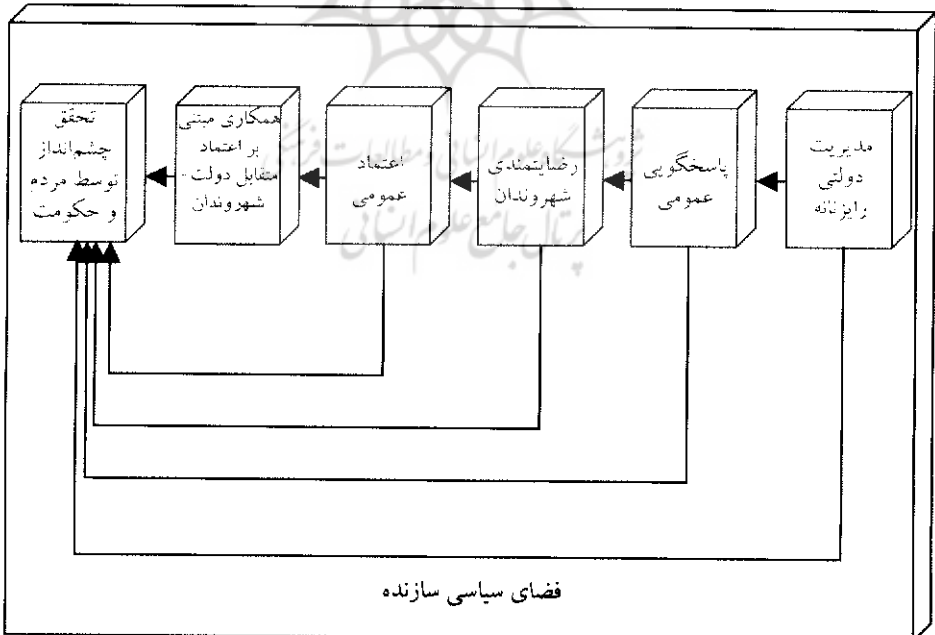
تأثیرات فرسایشی جامعه مدرن است [۱۹: ۳۱]. مفهوم حوزه عمومی از منظر هابرماس [۲۹] و دیگران چندین الزام دارد؛ این الزامات عبارتند از دسترسی باز، مشارکت داوطلبانه، ارائه قضاوت عمومی از طریق مجالس شهروندی، آزادی برای ابراز افکار و آزادی بحث در مورد حکومت و انتقاد از شیوه سازماندهی قدرت حکومت [۲۹]. بزعم جان راولز امروزه "قدرت استدلال" است که بر قدرت فرمانروایی پیشی می‌گیرد [۵۷: ۳۲].

مدل مفهومی

از آن جایی که مدیریت دولتی بازوی اجرای حاکمیت است، به نظر می‌رسد شکل‌گیری مدیریت دولتی رایزنانه، می‌تواند زمینه‌ساز ارائه خدمات با کیفیت به شهروندان باشد و انتظارات شهروندان را از طریق سازوکارهای بحث عمومی مدیریت کرده، با استمرار رایزنی با شهروندان سرمایه اجتماعی کشور را ارتقاء داده و مشارکت مردمی را بنا به فلسفه اخلاقی نه ابزاری و مدیریتی محقق سازد.

با توجه به اهداف کلان مندرج در چشم‌انداز کشور به نظر می‌رسد بدون پیوند مستحکم بین مردم - دولت تحقق آن اهداف با دشواریهای متعددی مواجه خواهد بود. اما چگونه می‌توان این پیوند را برقرار کرد؟ در مطالعه مؤلف [۱۶] مدل "پاسخگویی عمومی - رضایتمندی - اعتماد عمومی" در ایران مورد تأیید قرار گرفته است. به نظر می‌رسد می‌توان با اصلاحاتی چند، مدل اعتمادسازی در پیوند با تحقق چشم‌انداز بیست ساله کشور را شکل داد. ابتدا می‌توان گفت ابتدا باید مدیریت دولتی رایزنانه در کشور شکل گیرد؛ با شکل‌گیری این نوع مدیریت به طور خودکار پاسخگویی عمومی (قانونی، اخلاقی، عملکردی، مالی، دموکراتیک و سیاسی)

نهادینه خواهد شد؛ با نهادینه شدن پاسخگویی عمومی میزان رضایت شهروندان ارتقاء خواهد یافت و به تبع آن اعتماد عمومی شکل خواهد گرفت. شکل‌گیری اعتماد عمومی در هر سطحی به تحقق چشم‌انداز کشور کمک خواهد کرد. اما هر کدام از مراحل به طور مجزا نیز می‌توانند در تحقق چشم‌انداز کشور نقش ایفا کنند. مدیریت دولتی رایزنانه با تقویت سرمایه اجتماعی، هنجارها و هویت شهروندی می‌تواند به طور مستقیم نیز در شکل‌دهی اعتماد مردمی به دولت مؤثر باشد، همین‌طور احساس وجود پاسخگویی عمومی در مدیریت دولتی کشور، مردم را نسبت به دولت با اعتماد می‌سازد، و بی‌تردید رضایت شهروندان از نهاده‌ها، فرآیند و ستاده‌های مدیریت دولتی در ارتقاء اعتماد عمومی نقش بسزایی خواهد داشت. اما بدون بودن وجود فضای سیاسی سازنده امکان تحقق کامل این فرآیند میسر نخواهد بود. این فضا سازنده اشاره به محیط سیاسی دارد که در آن احزاب سیاسی کشور حول ارزشها و اصول اصلی چشم‌انداز بیست‌ساله کشور با هم رقابت می‌کنند.



نمودار ۱. مدل پیوند مردم با دولت و رابطه آن با چشم‌انداز ملی کشور

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

مدیریت دولتی را می‌توان مسیری برای تحقق دموکراسی رایزنانه تصور کرد. چنین حاکمیتی بهترین راه برای حکومت اداری ایران برای پیوستگی مردم و حکومت و تحقق سند چشم‌انداز است. شهروندان بیگانه از دولت و حکومت به شهروندان بی تفاوت یا متخاصم تبدیل می‌شوند و مدیران دولتی سرخورده نیز تلاش می‌کنند خود را از مردم منزوی سازند. بنابراین مفهوم‌سازی مجدد اداره امور به عنوان نوعی عمل هنجاری و رایزنانه، شهروندان ایرانی را به مدیران دولتی طوری پیوند می‌دهد که با شکل‌دهی اعتماد عمومی، تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله را یاری می‌رساند. تعامل مدیران دولتی با شهروندان نوعی فضای رایزنانه ایجاد می‌کند که در آن شهروندان ایرانی قدرت تصمیم‌گیری داشته و مسئولیت مشترک تحقق اقدامات عمومی و جمعی را تقبل می‌کنند. مشکلات دموکراتیک رایزنانه اداره امور نه تنها نوعی پیوستگی بین عامه مردم و دستاوردهای حکومت ایجاد می‌کند بلکه رابطه شهروندان را با فرآیند قانون‌گذاری و مجلس شورای اسلامی نیز تقویت می‌کند.

با شکل‌گیری مدیریت دولتی رایزنانه، پاسخگویی عمومی نهادینه می‌شود زیرا مدیر دولتی ریزن راهی جز پاسخگویی ندارد. بدین ترتیب شهروندان نسبت به بخش عمومی راضی خواهند شد و زمانی که شهروندان نسبت به بخش عمومی رضایت داشته باشند به آن اعتماد می‌کنند و در نتیجه در همه صحنه‌ها دولت را یاری می‌دهند. در اینجا همراهی مردم با دولت در تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله مؤثر خواهد بود. اما چه باید کرد؟

۱. تدوین دکترین مدیریت دولتی با اتکاء به اندیشه‌های اسلامی

دکترین مدیریت دولتی می‌بایست با اتکاء به اندیشه‌های اسلامی تدوین شود و در قالب‌های مختلف در معرض دید کارکنان و مدیران دولتی قرار گیرد. توجه به چند نمونه از مبانی تئوریک مدیریت دولتی در حکومت اسلامی هر انسان منصفی را

سخت به تأمل وا می‌دارد.

- کارکنان و مدیران بخش دولتی باید امانت‌دار مردم باشند. این کلام امام علی (ع) است: "ای کارگزار کاری که در دست توست امانتی است بر گردن تو."
[۳۳:۱۵]

- به افرادی که داوطلب پست‌های مدیریت دولتی‌اند این کلام امام صادق (ع) را می‌باید آموزش داد: "سزاوار نیست که مومن خود را ذلیل سازد. چگونه خود را ذلیل می‌سازد؟ فرمود: کاری که در عهده طاقت و توانایی او نیست می‌پذیرد"
[۴۵:۳۷].

- سپردن امور به افراد با وجود افراد شایسته‌تر از ایشان خیانت است. رسول اکرم (ص) می‌فرماید: "اگر مدیری، هر کارگزاری از مسلمانان را به کار گمارد و بداند که در میان ایشان شایسته‌تر از او و داناتر از او به کتاب خدا و سنت پیامبرش هست به خدا و پیامبرش و به همه مسلمانان خیانت کرده است"
[۱۳:۳۷].

- احتجاب کارگزار و مدیر نه تنها ارتباط قلبی با او را سست می‌کند و سبب دوری وی از مردم و مسائل و مشکلات ایشان می‌شود بلکه آگاهی لازم برای اداره امور را از وی سلب می‌کند. توجه به کلام امام علی (ع) به عنوان بزرگترین اندیشمند مدیریت دولتی اسلامی یکی از راه‌حل اصلی این مقاله برای مدیریت رابطه دولت و شهروندان است. علی (ع) این پیام را به یکی از توانمندترین مدیران دولتی خود یعنی مالک اشتر می‌فرماید: "هیچ گاه خود را زمانی طولانی از رعیت پنهان مدار! زیرا دور بودن زمامداران از چشم رعایا خود موجب نوعی محدودیت و بی‌اطلاعی نسبت به امور است، و این "چهره پنهان داشتن" زمامداران، آگاهی ایشان را درباره مسائل پنهان قطع می‌کند؛ در نتیجه، بزرگ در نزد آنان کوچک، و کوچک بزرگ، کار نیک، زشت و کار بد نیکو، و حق

با باطل آمیخته می‌شود". [۳۸:۷۹]

• علی (ع) در جایی دیگر در خصوص اهمیت رابطه دولت و مردم می‌فرماید: "هر که به مردم اهانت کند، ارزش خود را کم کرده و نابود می‌گردد".

[۳۸:۹۵]

• یکی از عوامل بی‌اعتمادی در حوزه پاسخگویی، بی‌توجهی به بیت‌المال و بودجه عمومی مردم به نفع شخصی است. پیشنهاد این مقاله به مدیران دولتی توجه به این کلام مولا علی (ع) به یکی از مدیران دولتی به نام خود یعنی "بکر بن عیسی" است: "ای مردم کوفه، اگر من از شهر شما، چیزی بیشتر از مرکب و بار و بنه مختصر خود و غلامم قرانی بردم خائن خواهم بود". [۳۹:۱۴]

• حضرت علی (ع) در نامه معروف خود به مالک اشتر توصیه می‌کند که مدیریت از شیوه‌های مستبدانه استفاده ننماید. "مبادا در منصب مدیریت برخوردارهای تو مانند جانور درنده‌ای باشد که فرصت خوردن آنان را غنیمت بشماری" [۳۸:۱۰۱].

• زشتی و خسارت این گونه مدیریت را باید از زبان پیامبر اسلام شنید که می‌فرماید: "یک ساعت ستمگری در مسند مدیریت از نود سال گناه در پیشگاه خدا بزرگتر است" [۳۷:۱۲]

• به فرموده امام علی (ع) از یاد بردن کارهای اصلی، توجه نمودن به امور جزئی، و محروم ساختن انسان‌های با فضیلت از جمله دلایل سقوط حکومت‌ها است [۳۷:۴۷].

به نظر می‌رسد توجه به این کلمات قصار بسیاری از مشکلات اداری کشور را حل و اعتماد مردم را جلب خواهد کرد.

۲. تغییر در شیوه انجام امور در سازمان‌های دولتی.

بنیادی‌ترین و مهمترین شیوه احیاء اطمینان نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی آن

است که تمهیداتی فراهم شود تا این سازمانها بهتر کار کنند و هزینه کمتری بر جامعه تحمیل کنند و در نتیجه حساس‌تر، پاسخگوتر، در دسترس و کارآمدتر شوند.

- سازمان‌های دولتی می‌بایست نیروی انسانی متعهد و متخصص را که شرط لازم عملکرد کارآمد دولت و سازمانهای دولتی است شناسایی و جذب نمایند؛
- سازمان‌های دولتی می‌بایست منابع انسانی خود را درون نظام‌های مناسبی قرار دهند؛ این نظام‌ها عبارتند از: نظام‌های بودجه‌ای، نظام‌های پرسنلی، نظام‌های تدارکاتی، نظام‌های مدیریت مالی و نظام‌های اطلاعاتی. این افراد فرم‌هایی را پر می‌کنند که هرگز نباید طراحی شده باشند، از قوانینی تبعیت می‌کنند که هرگز نباید تبعیت کنند و گزارش‌هایی آماده می‌کنند که هیچ هدفی ندارند و هرگز خوانده نمی‌شوند. بنابراین نظام‌های فوق‌الذکر طوری طراحی شده‌اند که از کارآمدی و اثربخشی مدیران دولتی جلوگیری می‌کنند و بدین طریق اعتماد عمومی را مخدوش می‌سازند.

۳. تدوین چارچوب مشارکت شهروندان در مدیریت دولتی

سند منشور شهروندی سند حق و حقوق شهروندان نسبت به دولت است. این سند بیانگر حرمت شهروندان در نظام سیاسی و مجموعه حکومت است. بند بند آن می‌تواند بر حق شهروندان بر حکومت و حق دولت بر شهروندان تأکید کند. تدوین این منشور می‌تواند نقش مهمی در بازشناسی حقوق شهروندان نزد سازمانهای دولتی و نظام سیاسی ایفا کند. این سند تجلی رایزنی شهروندان با دولت است.

می‌بایست چارچوبی ایجاد شود که در آن مشخص شود عامه مردم باید در چه زمینه‌هایی، در چه سطح و با چه عمقی در مدیریت دولتی مشارکت کنند.

عمده مزیت‌های این چارچوب عبارت است از:

- ایجاد روابط مثبت با عامه مردم و تشویق تدبیر و اندیشیدن در شهروندان؛
- انعکاس دامنه وسیعی از نگرانیها و موارد مورد توجه شهروندان و راه‌حلهای در

تصمیم‌گیری‌ها؛

- افزایش اعتماد عمومی به تصمیمات و فعالیتهای سازمانها و وزارتخانه‌ها؛
 - افزایش یادگیری متقابل دولت و شهروندان و عامه از طریق تسهیل اطلاعات، داده‌ها و تجارب؛
 - حل مسائل و تفاوت دیدگاهها به صورت اثربخش و مبتنی بر اعتماد متقابل؛
 - بهبود طراحی برنامه و ارائه خدمات از طریق تشویق مشارکت شهروندان؛
 - ایجاد پشتیبانی خاص نسبت به سازمانهای خدمات عمومی.
- عناصر این چارچوب عبارت است از ارتباطات دو طرفه (از جمله رسانه‌ها)؛ آموزش عمومی و دولت (آموزش متقابل)؛ مشاوره با ذینفع‌ها؛ درگیر ساختن شهروندان و ساختارهای گفتگوی مستمر (کمیته‌های مشورتی).

۴. تدوین و تصویب قانون آزادی اطلاعات

این قانون مبنایی قانونی برای "باز بودن" یا گشودگی در مدیریت دولتی است. از مزیت‌های عمده این قانون ایجاد شفافیت و نزدیکی بین شهروندان و سازمانهای دولتی است. شهروندان می‌توانند در زمینه‌های مختلف از سازمانهای دولتی از جمله تعداد کارکنان، بودجه سالانه، عملکرد سالانه، هزینه‌های سازمان و ... درخواست اطلاعات کنند. سازمانهای دولتی باید با تعیین محدوده زمانی معینی نسبت به دادن اطلاعات اقدام کنند. وجود این قانون باعث می‌شود که سازمانهای دولتی اطلاعات لازم را به شهروندان و محققان ارائه دهند. انتشار این اطلاعات در رضایتمندی شهروندان مؤثر است.

اصول اطلاعات آزاد عمومی می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- عامه مردم حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارند؛
- دولت باید صحت اطلاعات عمومی را صرف‌نظر از شکل آن تضمین کند؛
- دولت باید اشاعه، تولید مجدد و توزیع مجدد اطلاعات عمومی را تضمین کند؛

- دولت باید فضای خصوصی افرادی که درخواست اطلاعات کرده و از آن اطلاعات استفاده می‌کنند را تضمین کند و اشخاص باید اطلاعات موجود در اسناد دولت را در موارد خاصی حفظ کنند؛
- دولت باید تنوع منابع در دسترس خصوصی و دولتی را برای کسب اطلاعات عمومی تضمین کند؛
- دولت نباید اجازه دهد هزینه، دسترسی عامه به اطلاعات عمومی را مخدوش سازد؛
- دولت باید تضمین کند که اطلاعات در مورد دولت به آسانی و در انواع شکل‌ها در دسترس است؛
- دولت باید دسترسی عامه به اطلاعات عمومی را صرف‌نظر از این که در کجا زندگی و کار می‌کنند از طریق شبکه‌های ملی تضمین کند.

۵. بهبود رابطه مدیران دولتی و شهروندان

- مدیران دولتی باید نسبت به تعهدات و وعده‌های خود سخت پایبند باشند؛
- مدیران دولتی باید صداقت خود را با برقراری ارتباطات باز با مردم نشان دهند؛
- مدیران دولتی باید بیش از آنکه سخن بگویند به سخنان مردم به صورت مؤثر گوش دهند؛
- مدیران دولتی باید اطمینان به سازمانهای دولتی را به صورت نوعی باور در عامه مردم شکل دهند؛
- مدیران دولتی باید به طرق مختلف در دسترس عامه مردم باشند؛
- مدیران دولتی باید حقیقت را به نحو مناسب و در زمان مناسب به مردم بگویند؛
- مدیران دولتی باید به مردم احترام گذارند و در انجام امور مردم منصف و مصر باشند؛

- مدیران دولتی باید از سرزنش پرهیز کنند و برای کمک به رفع مشکلات مردم همکاری کنند و راه چاره بجویند؛
- مدیران دولتی باید نسبت به اجرای صحیح قوانین و مقررات پایبند باشند، تناقضات در مقررات و آئین‌نامه‌ها را مرتفع و آنها را به روز نمایند، شهروندان را نسبت به قوانین و مقررات سازمانهای خود آگاه سازند و از شهروندان پشتیبانی و حمایت قانونی به عمل آورند؛
- مدیران دولتی باید نسبت به شهروندان رفتاری مسالمت‌آمیز و برخورد محترمانه داشته و نسبت به آنها اظهار فروتنی و خویش‌داری کنند و به ارزشهای اخلاقی و اسلامی متعهد و از پارتی‌بازی و رشوه‌خواری پرهیز کرده و نسبت به شهروندان رفتاری عادلانه داشته و انتظارات و شخصیت آنها را درک کرده و نوعی پیوند عاطفی بین خود و شهروندان ایجاد کند. از نامه پراکنی‌ها و تشریفات زائد پرهیز کرده و ضمن رعایت نظم و انضباط نسبت به شهروندان احساس مسئولیت کرده و در دسترس آنها باشند؛
- اگر بنا به دیدگاه امام خمینی (ره) مردم ولی نعمت نظامند، سازمانهای دولتی که از بودجه عمومی ارتزاق می‌کنند باید بودجه سالانه و هزینه عمومی سالانه، درآمدها و نحوه هزینه بودجه عمومی و پرداخت‌های خود را به اطلاع شهروندان برسانند.

منابع

- [1] Thomas, Craig W. (1998). Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society*, 30(2),
- [2] Chanley, V.A.; Rudorph, T.; Rahn, W. (2000). The origins and Consequences of public trust in Government. *Public opinion Quarterly*, 64(3).
- [3] Musgker, W.; Rose, R. (2001). What are the origins of political trust. *Comparative political studies*, 34(1).
- [4] Papadakis, E. (1999). Constituents of confidence and mistrust in Australian. *Journal of political science*, 34(1).
- [5] Koranagh, D. (1996). Crisis of confidence: the case of Britania. *Studies in international development*, 32(3), 30.
- [6] Stzompka, P. (1996). Trust and emerging democraey, lessons from Poland. *International sociology*, 11(1) P: 38.

[۷] الوانی، سید مهدی؛ دانایی فرد، حسن. (۱۳۸۱). مدیریت دولتی و اعتماد عمومی. دانش

مدیریت

- [8] Miller, Arthur H.; Stephen A. Borreli. (1991). Confidence in government during Me 1980, *American Politics Quarterly* 19.
- [9] Mayer, Roger C., James H. Davis; F. David schoorman. (1995). " An integrative model of organizational trust". *A cademy of Management Review* 20(3).
- [10] Ring, Peter smith; Andrecs H. van de ven (1994). Structuring cooperative relationships between organizations. *Strategic management journal* 13.
- [11] Ruscio, Kenneth, p. (1995). "Trust, democracy and Public Management: a theoretical argument". *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(3).
- [12] Scholz, John t., Mark Lubell. (1998). "Trust and taxpaying: testing the Aeuristic approach to collective action". *American Journal of Political Science* 39.
- [13] Scholz, John t., Neil Pinney. (1995). "Duty, fear and tax cornpliance: Me heuristic basis of citizenship behavior". *American Journal of Political Science* 39.
- [14] Farazmand, A. (2001). Public Service ethics and Professionalism: a primer for public cofficials. In ALi farazmand (ed). *Handbook of Comparative and do development public administration*. New York: Marcel

Dekker, Inc.

- [15] Denhard, R.B., (2002). Trust as capacity: the role of integrity and responsibility. *Public organization Review a global Journal 2(u)*.

[۱۶] دانایی فرد، حسن. (۱۳۸۲). اعتماد عمومی به سازمانهای دولتی؛ طراحی مدلی برای تقویت اعتماد عمومی به مدیریت دولتی ایران. دانشگاه علامه طباطبائی منتشر نشده.

ص ۱۱۲.

- [17] Coleman, James S. (1988). "Social capital in the creation of human capital." *American journal of sociology*, 94.
- [18] Putnam, Robert D. (1995). "Bowling lon: America's declining social capital" *Journal of Democracy G*.
- [19] Kennedy, Bruce F. et al (1998). "Social Capital, Income Inequality, and firearm Violent Crime. *Social Science and Medicine*, 47.
- [20] Sampson, Robert, J. et.al. (1997). Neighborhoods and violent Crimes: A multilevel study of Collective efficacy: A multilevel study of Collective efficacy. *Science 27 (7)*.
- [21] Price, Vincent. (1989). "Social Identification and Public Opinion: effects of communicating group conflict. *Public opinion Quarterly 53*.
- [22] Smith, Gerald E. Carole A. Huntsman. (1997). "reframing the metaphor of the citizen- government Relationship: A Value- Centered perspective." *Pubic Administration Review 22*.
- [23] Coleman, Stephen; John Gotze. "Bowling together: online Public Engagement in policy deliberation". Available at: [http://bowlingtogether. Net/ bowling together. Pdp](http://bowlingtogether.Net/) Accesse. Novmber 23 2005.
- [24] Sanoff, Henry. (2000). *Community participation methods in design and planning*, New York: Wiley.
- [25] King, cheryl; s., Kathryn M. feltey; Bridget O. susel (1998). "the question of participation: toward Quthentic public participation in public Administration". *Public Administration Review 58 (u)*.
- [26] Ostrom, Elinor. (1993). "A communication Approach to local Governance", *National civic Review 82(3)*.
- [27] Etzioni, Amitai, Oren Etzioni (1999), "face- to- face and Computer – mediated communities: a comparative analysis." *Information Society 15*.
- [28] Stivers, camila. (1990). "The public agency as polis: active citizenship in the administrative state. *Administrative and Society 22*.

[۲۹] رابرت هولاب. (۱۳۷۸). یورگن هابرماس: نقد در حوزه‌ی عمومی. ترجمه دکتر

[30] Arendt, Hannah. (1958). *The human condition*. Chicago: university of chicao press.

[۳۱] جورج ریتزر. (۱۳۷۷). *نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر*. ترجمه محسن ثلاثی. تهران: انتشارات علمی.

[۳۲] الوانی، سید مهدی، دانایی فرد، حسن (۱۳۸۱). *گفتارهایی در فلسفه تئوری سازمانی دولتی*. تهران: انتشارات صفار.

[۳۳] تقوی دامغانی، سیدرضا. (۱۳۷۹). *نگرشی بر مدیریت اسلامی*. تهران: شرکت چاپ و نشر بین‌المللی سازمان تبلیغات اسلامی.

[۳۴] دانایی فرد، حسن (۱۳۸۱). *تئوری عامه در مدیریت دولتی: پیش‌طرح‌های تدوین تئوری مطالعات مدیریت*، شماره ۳۶-۳۵.

[35] Smis, H, public confidence in government and government service delivery [on line]. <<http://www.scotland.gor.uk/library/documents-wu/dty-oZ.htm-101.c>> [14, Dec, 2002].

[۳۶] علی‌آبادی، علیرضا (۱۳۷۷). *مدیران جامعه اسلامی*. تهران: مؤسسه فرهنگی نشر رامین.

[۳۷] نبوی، حسن (۱۳۷۷). *مدیریت اسلامی*. قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.

[۳۸] ابراهیمی، محمد حسین (۱۳۷۵). *مدیریت اسلامی*. قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.

پرتال جامع علوم انسانی



پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فریښی
پرتال جامع علومو انسانی