

حکمرانی

تألیف:

دکتر محمد مهدی ذوالفقارزاده (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)

دکتر زهره کریم‌میان

فصل 1. حکمرانی چیست؟

واژه «حکمرانی»^۱، ریشه‌ای یونانی دارد که معادل «سکان‌داری و راندن یک کشتی»^۲ ترجمه می‌شود و از این نظر، از پیشینه‌ای چندهزارساله برخوردار است. مفهوم «حکمرانی کردن»^۳؛ به معنای جهت‌دهی^۴، راهنمایی^۵ و راهبری^۶ است. بر این اساس، ترتیبات نهادی و سازوکارهای لازم برای حکمرانی کردن؛ «حکومت»^۷ در معنای مدرن و جدید آن نامیده می‌شود. در مجموع، به فرایند حکمرانی کردن که هر گونه مداخلات حکومت را برای تحقق اهدافی خاص نظیر پیشرفت و توسعه، دربرمی‌گیرد؛ واژه «حکمرانی» اطلاق می‌شود (Lynn, 2010). به دیگر سخن، حکمرانی؛ فعلی است که از سوی یک یا چند حکومت برای تحقق هدف مدنظر سر می‌زند. در فضای رایج حکمرانی، سخن از ساختارها و قواعدی است که کنشگران متعدد و متنوع را کنار یکدیگر جمع می‌کند و آنها را در یک مسیر و مقصد مشخص هدایت می‌نماید. حکمرانی، اصطلاحی است که برای توضیح و تبیین تغییرات در ماهیت و نقش دولت در خلال اصلاحات بخش عمومی در دهه‌های 1980 و 1990 میلادی به کار می‌رود. این اصلاحات، منجر به جابجایی از بوروکراسی سلسله‌مراتبی به سمت به‌کارگیری بیشتر بازارها، شبه‌بازارها و شبکه‌ها، به‌ویژه در ارائه خدمات عمومی شده‌اند. گسترش کاربرد مفهوم حکمرانی، نشان‌دهنده این باور است که دولت به صورت روزافزون برای نیل به مقاصد و تحقق سیاست‌هایش به

-
1. Governance
 2. kybernan
 3. To Govern
 4. Direct
 5. Guide
 6. Steer
 7. Government

سازمان‌های دیگر وابسته است. افزون بر این کاربرد، حکمرانی می‌تواند برای توصیف هر الگوی راهبری، هم وقتی که دولت به دیگران وابسته است و هم زمانی که دولت نقش اندکی دارد و یا نقشی ندارد، به کار رود؛ مثلاً «حکمرانی جهانی»^۱ به الگوی راهبری^۲ در سطح بین‌المللی، وقتی سازمان ملل برای رفتار در نقش یک دولت بین‌المللی ضعیف است، اشاره دارد. همچنین، به عنوان نمونه دیگر، اصطلاح «حکمرانی شرکتی» به الگوهای راهبری درون یک کسب‌وکار برمی‌گردد که به معنای نظام‌ها، نهادها و هنجارهایی است که توسط آن‌ها، شرکت‌ها هدایت و کنترل می‌شوند.

(KJÆR, 2011). رودز معتقد است باید میان حکمرانی در رشته مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی، حکمرانی در رشته روابط بین‌الملل، حکمرانی در علوم سیاسی تطبیقی، و حکمرانی خوب معرفی شده توسط بانک جهانی تمایز قائل شد (Rhodes, 2007). امروزه برای عموم جامعه علمی و سیاست‌گذاری، روشن شده است که دولت مانند کابین خلبان نیست که از آنجا جامعه اداره می‌شود و اینکه فرآیند تصمیم‌گیری سیاستی، عموماً درگیری بین نقش‌آفرینان مختلف است. این امر منجر به جستجوی روش‌های جدید حکمرانی نمودن^۳ و بحث در مورد حکمرانی و مدیریت دولتی شده است.

تعاریف حکمرانی از منظر رودز، شش دسته است که در دو دسته کلی قابل تقسیم است (**Error!** Reference source not found). کاهش نقش دولت که به معنای مهم بودن تمایز میان حکمرانی و حکومت است و وابستگی‌های متقابل نقش‌آفرینان عمومی، خصوصی و نیمه خصوصی که به معنای مهم بودن شبکه‌های خود سازمانده است (Rhodes, 1996). این دو رویکرد، هم خاستگاه‌های ادبیاتی متفاوتی دارند و هم برای مدیریت دولتی، دلالت‌ها و نتایج مختلفی را به همراه دارند:

«در تبیین مفهوم حکمرانی آن جایی که راجع به «مدیریت دولتی جدید» سخن می‌گوییم، می‌خواهیم ایده‌های بخش خصوصی را وارد بخش دولتی کنیم که شامل: برون‌سپاری، مشتری‌مداری، و سازوکارهای بازار است؛ اما در «مدیریت شبکه‌ای» تمرکز بر واسطه‌گری و هماهنگی در سیاست‌گذاری بین سازمانی است. در این مورد اخیر، خاستگاه موضوع رویکردهای شبکه‌ای در

-
1. Global Governance
 2. Rule
 1. Governing

سیاست‌گذاری است. مطالعات بسیاری از منظر حکمرانی به «شبکه‌های سیاستی» پرداخته‌اند (Klijn & Koppenjan, 2000).

وی تعریف خود از حکمرانی را به صورت زیر ارائه می‌کند: حکمرانی به «شبکه‌های بین سازمانی خود سازمانده» اشاره دارد و این شبکه‌ها در کنار بازار و سلسله‌مراتب ساختارهای اداره‌کننده مقتدرانه برای تخصیص منابع، و اعمال کنترل و هماهنگی را کامل می‌کنند. وی معتقد است اتخاذ این تعریف است که می‌تواند بخوبی تغییرات صورت گرفته در دولت‌ها را به‌ویژه «کوچک شدن دولت، مدیریت دولتی جدید، و مدیریت بین دولتی» را روشن سازد. او در ادامه اشاره می‌کند:

«دولت می‌تواند در بین ساختارهای حکمرانی انتخاب کند. بازاری یا سلسله‌مراتبی و اکنون شبکه‌ها هم اضافه شده‌اند. هیچ‌کدام از این ساختارهای تخصیص مقتدرانه منابع و اعمال کنترل و هماهنگی، خوب یا بد مطلق نیستند.»

1-1. مواجهه نئولیبرالیسم با مفهوم حکمرانی

نئولیبرالیسم، دولت را در قیاس با بازارها ناکارآمد می‌داند. طرفداران این نگاه می‌کوشند تا دولت را عقب برانند و پیشنهاد می‌کنند که دولت بایستی بر تصمیم‌گیری سیاستی متمرکز باشد و نه ارائه خدمات. از آنجایی که بسیاری از نئولیبرال‌ها، حکومت را به باد انتقاد می‌گیرند؛ به دنبال اصطلاح دیگری برای توصیف الگوی کارآفرینانه راهبری مدنظرشان هستند. «حکمرانی»، چنین مفهومی را برای آن‌ها فراهم می‌کند و به آن‌ها کمک می‌کند تا تمایز حکومت «بد» (یا پاروزن) و حکمرانی ضروری (یا سکان‌داری) را بهتر نشان دهند.¹ در واقع، برای ایشان، حکمرانی جایگزین مناسبی از این جهت است.

نئولیبرال‌ها معمولاً به نظریه انتخاب عقلایی² نزدیک می‌شوند. نظریه انتخاب عقلایی نوعی

1. از این منظر، Rowing و Steering استعاره‌هایی هستند که در نهضت‌های گوناگون مدیریت دولتی، با تعبیر جامعه به یک کشتی و اداره دولت و حکومت در راندن این کشتی، نقش‌های کاملاً متفاوتی برای دولت در این کشتی قائل می‌شوند. مداخله مستقیم با پاروزنی و مداخله غیرمستقیم با راهبری مطرح است. این مداخله غیرمستقیم یا سکان‌داری و راهبری که به واژه حکمرانی نزدیک است؛ در نهضت مدیریت دولتی نوین (NPM) جایگاهی دارد.

2. Rational Choice

از تبیین اجتماعی^۱ را که در اقتصاد خرد وجود دارد، بسط می‌دهند. آن‌ها معتقدند که افراد – شامل: سیاستمداران و کارکنان دولتی- با توجه به منافع شخصی خودشان رفتار می‌کنند و این ایده را که سیاست‌گذاران در راستای منافع عمومی رفتار می‌کنند، کاملاً منسوخ می‌دانند. آن‌ها این ادعا را با این فرض که این ترجیحات معمولاً در جهت حداکثر کردن ثروت یا قدرت فردی است، ترکیب می‌کنند؛ بنابراین، رفتار بوروکرات‌ها را کاملاً در راستای افزایش قدرت خودشان تعبیر و تفسیر می‌کنند.

2-1. مواجهه علوم اجتماعی با مفهوم حکمرانی

اگرچه عالمان علوم اجتماعی، نظریه‌های مختلفی از شبکه‌های سیاستی را ارائه نموده‌اند؛ عموماً بر این نظرند که دولت دیگر نمی‌تواند به دیگران دستور دهد. حکمرانی جدید، ناظر بر شبکه‌هایی است که در آن‌ها دولت و سایر سازمان‌ها به یکدیگر وابسته‌اند؛ حتی هنگامی که دولت، سازمان مسلط در شبکه باشد؛ هم دولت و هم سایر اعضای شبکه، وابستگی متقابل^۲ برای تبادل منابع و دستیابی به اهداف دارند. این وابستگی متقابل به این معناست که دولت بایستی سازمان‌ها را راهبری کند؛ به جای اینکه به آن‌ها دستور بدهد.

3-1. مواجهه جامعه مدنی با مفهوم حکمرانی

جامعه‌گرایان^۳ اغلب از الگوهای راهبری بی‌نیاز از دولت سرمایه‌دار دفاع کرده‌اند. بسیاری از آنان، جامعه مدنی را به عنوان محلی برای اجتماعات آزاد و خودجوش شهروندان می‌دانند. گسترش حکمرانی جدید، رادیکال‌ها را به دور کردن چشم‌اندازشان از آنچه نتولیرال‌ها عقب راندن دولت می‌دانند، سوق داده است. از منظر آنان، اگر قدرت دولت‌ها کاهش یافته است؛ بنگاه‌ها از آن سود برده‌اند و نه مردم.

4-1. حکمرانی در مفهوم جدید آن

توجهات کنونی به حکمرانی، ریشه در اصلاحات بخش عمومی از دهه 1980 دارد. حکمرانی جدید به گسترش آشکار بازارها و شبکه‌ها در پی این اصلاحات اشاره دارد. حکمرانی جدید، منجر به اتخاذ رویکردی متنوع‌تر به قدرت دولت و ارتباط آن با جامعه مدنی در میان بسیاری از مردم شده است. اصلاحات اخیر بخش عمومی، در دو موج اصلی روی داده است؛ موج اول شامل مدیریت دولتی

-
1. Social Explanation
 2. Interdependency
 3. Socialist

جدید^۱ است که مورد قبول نتولیبرالهاست. این اصلاحات به دنبال افزایش نقش بازارها و پیروی از فنون مدیریت بخش خصوصی در بخش عمومی بوده است. موج دوم اصلاحات، شامل تلاش‌های توسعه و مدیریت مجموعه‌ای از شبکه‌های به‌هم‌پیوسته^۲ است که با اخلاقیات بخش عمومی تقویت شده‌اند و در واقع، تا حدی پاسخ به پیامدهای مشاهده شده از اصلاحات پیشین بوده‌اند.

۱-۴-۱. مواجهه مدیریت دولتی جدید با مفهوم حکمرانی

همان‌طور که اشاره شد، موج اول اصلاحات بخش عمومی، برآمده از نهضت مدیریت دولتی جدید است که خود، الهام گرفته از ایده‌های نتولیبرالیسم و نظریه انتخاب عمومی بود. مدیریت دولتی جدید ابتدا در دولت‌های توسعه‌یافته انگلوساکسون گسترش یافت. در ادامه، در بیشتر اروپا (به جز فرانسه، آلمان و اسپانیا) و در نهایت، در دولت‌های در حال توسعه و در حال گذار گسترش یافت. در کشورهای توسعه‌یافته، عزم و انگیزه برای مدیریت دولتی جدید از بحران‌های مالی نشأت گرفت. در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، انگیزه‌ها بیشتر بر فشارهای بیرونی به‌ویژه آن‌هایی که با برنامه‌های تعدیل ساختاری مرتبط بودند، مبتنی بود.

مدیریت دولتی جدید دو شاخه اصلی دارد: بازاری کردن^۳ و مدیریت شرکتی^۴. شدیدترین

شکل بازاری کردن، خصوصی‌سازی است؛ اما شیوه‌های دیگر بازاری کردن بیشتر از خصوصی‌سازی متداولند.

۱-۴-۲. شبکه‌ها و مشارکت‌ها

پیشران اصلی موج دوم اصلاحات بخش عمومی، بهبود هماهنگی بین سازمان‌ها بوده است. این هدفگذاری بنیادین برای پیوستن به شبکه‌ها نشانگر نگرانی‌هایی است که اصلاحات موج اول، منجر به آن شده و آن چندپارگی خدمات عمومی است. حکمرانی به‌هم‌پیوسته^۵ هماهنگی افقی و عمودی بین سازمان‌های درگیر در سیاست‌های عمومی را ارتقا می‌بخشد. اگرچه مرز بین سیاست‌گذاری و اجرای سیاست مبهم است؛ اما رویکردهای به‌هم‌پیوسته در این دو متفاوت نیست. با سیاست‌گذاری به‌هم‌پیوسته، کلیه سازمان‌ها و نقش‌آفرینان درگیر در برخورد با مشکلات غیرقابل کنترل^۶ از قبیل:

1. NPM
2. Joined-Up
3. Marketization
4. Corporate Management
5. Joined-up governance
6. intractable

جرم خردسالان یا فقر روستایی گرد هم می‌آیند. اجرای به‌هم‌پیوسته سیاست‌ها، اقدامات سازمان‌های درگیر در ارائه خدمات عمومی را به شیوه‌ای هماهنگ می‌کند تا برای شهروندان، شرایط راحت‌تری فراهم شود.

حکمرانی به‌هم‌پیوسته بر این منطق استوار است که شبکه‌ها می‌توانند اقدامات بازیگران و سازمان‌ها را هماهنگ کنند. در واقع، طرفداران این رویکرد اغلب معتقدند که در موارد متعددی، شبکه‌ها؛ هماهنگی برتری را نسبت به رویکردهای سلسله‌مراتب و بازار ارائه می‌دهند. حکمرانی به‌هم‌پیوسته، به یک اندازه مرتبط با ایجاد شبکه‌ها و مدیریت آن‌ها است. در واقع، موج دوم اصلاحات به لحاظ ماهیتی سعی در ارتقای شبکه یا مشارکت به جای بازار دارد. این مشارکت‌ها می‌تواند بین نهادهای دولتی، خصوصی و داوطلبانه؛ همچنین بین سطوح مختلف دولت یا سازمان‌های مختلف دولتی باشد. در بسیاری از کشورها، وضعیت از مناقصه رقابتی به ایجاد روابط عمومی بلندمدت بر اساس اعتماد به تأمین‌کنندگان، کاربران و سایر ذی‌نفعان تغییر یافته است. گفته می‌شود که مشارکت‌های دولتی و خصوصی مبتنی بر توانایی‌های آن‌ها در ترکیب نقاط قوت هر بخش دارای چندین مزیت است. به عنوان مثال، آن‌ها می‌توانند ضمن کاهش خطرات توسعه برای بخش خصوصی، بار سرمایه‌گذاری بر بخش دولتی را کاهش دهند.

5-1. حکمرانی: رشد فزاینده نظری و کاربردها

به لحاظ کاربرد، محبوبیت واژه «حکمرانی» در دهه‌های اخیر، به میزان قابل توجهی مدیون تناسب آن با تغییرات جهانی است. حکومت‌ها به جامعه مدنی وابسته‌تر شده و به‌واسطه پیوندهای بین‌المللی، محدودتر شده‌اند. به‌علاوه، بخش عمومی در اغلب کشورها از سلسله‌مراتب بوروکراتیک به سمت بازارها و شبکه‌ها حرکت کرده است

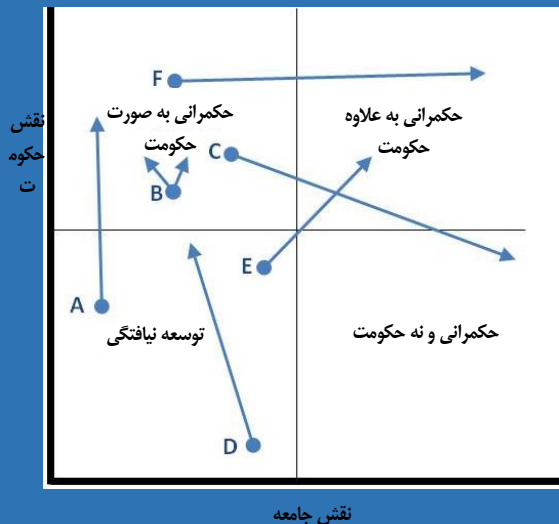
یکی از جنبه‌های مهم حکمرانی جدید این است که ترتیبات و آرایش‌های اداری^۱ موجود را با ابعادی از بازار ترکیب می‌کند. آرایش‌های حکمرانی،^۲ تجاربی ترکیبی هستند که گروه‌های اداری و دولتی را با سازوکارهای بازار و سازمان‌های غیردولتی ترکیب می‌کنند جنبه متمایز دیگری از حکمرانی جدید این است که چندحوزه‌ای و فراملی است.

-
1. Administrative arrangements
 2. Governance arrangements

6-1. تعامل و روابط گوناگون میان حکمرانی و حکومت

به لحاظ نظری، محبوبیت واژه حکمرانی، مرهون قابلیت آن در توصیف و تبیین اقدام جمعی برخاسته از مجموعه‌ای از ابزارهای بخش عمومی و خصوصی است. از این منظر، دو بعد کلی می‌توانند مفهوم حکمرانی را مشخص کنند: یک بعد، طیف نقش حکومت است که از کمترین نقش برای حکومت و حکومت حداقلی تا بیشترین نقش آفرینی حکومت و حکومت حداکثری را در بر می‌گیرد. بعد دیگر، طیف نقش جامعه و بخش غیرحکومتی است که می‌تواند از مشارکت جامعه در امور حکومتی تا حکمرانی کاملاً متکی بر جامعه را دربرداشته باشد. بر این اساس، می‌توان حالت‌های بسیار متنوعی از حکمرانی را جانمایی نمود. در نمودار 1(1)، این حالت‌ها و مسیرهای مرتبط با آن نشان داده شده است.

این فضا چهار حوزه حکمرانی را دربرمی‌گیرد: «توسعه نیافتگی»¹، «حکمرانی به صورت حکومت»²، «حکمرانی به علاوه حکومت»³ و «حکمرانی و نه حکومت»⁴. در این فضا، مسیرهای مختلفی برای حکمرانی در یک کشور می‌توان ترسیم کرد که به طور اجمالی در زیر معرفی شده‌اند.



1. Under Development
2. Governance as government
3. government plus governance
4. governance, not government

نمودار 1. حالت‌های گوناگون حکمرانی و مسیرهای حرکت کشورها در حکمرانی (Lynn, 2010)
مسیر A: این مسیر اولین گام در راستای دستیابی به حکمرانی متعادل است؛ یعنی این مسیر می‌تواند گام ابتدایی باشد تا با برجسته‌شدن نقش حکومت، وقتی که جامعه هنوز نقش فعالی ندارد، وضعیت حکمرانی بهبود یابد.

فصل 2. حکمرانی در سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت دولتی

بحران پایندی به بوروکراسی، افزایش سریع و گسترده «بازارها و شبکه‌ها» را به‌عنوان جایگزین‌های ساختار سلسله‌مراتبی رقم زد. بسیاری از دولت‌ها، فعالانه بازارها و شبکه‌ها را از طریق مجموعه‌ای از اصلاحات بخش عمومی مرتبط با مدیریت دولتی، به‌ویژه مشارکت بخش‌های خصوصی-دولتی و به‌هم پیوستن این بخش‌ها ارتقاء دادند. این موارد اصلاحاتی بودند که به تغییر از حکومت به حکمرانی منجر شدند. این اصلاحات باعث پیدایش حکمرانی جدید شد. در حقیقت، مدیریت دولتی به دنبال آن است که منابع موجود، به کارآمدترین شکل استفاده شوند تا اهداف سیاستی دولت برآورده شوند.

1-2. بازاندیشی پیرامون دولت

به‌طور کلی خرید کالا و خدمات در بازار از افراد یا سازمان‌های دیگر توسط دولت، مسأله جدیدی نیست؛ چراکه سالیان سال است که در تاریخ مدرن، دولت‌ها اقلامی از قبیل: کاغذ، سلاح و حتی سربازان را خریده‌اند. با این‌حال، قرارداد با بیرون از سازمان از اواخر قرن بیستم رایج‌تر شده است؛ به‌ویژه اینکه بسیاری از دولت‌ها اکنون قراردادهایی را با گروه‌های ثالث منعقد می‌کنند که خدماتی را به شهروندان ارائه می‌دهند که در اواسط قرن بیستم، به‌طور مستقیم توسط دولت ارائه می‌شد. بخش غیردولتی، خدماتی را به شهروندان ارائه می‌دهد؛ ولی دولت همچنان بودجه این خدمات را به این بخش می‌دهد تا این خدمات ارائه شوند؛ افزون بر این، دولت همچنان مسئول پیامدهای این خدمات است. هنوز دولت، مسئول اصلی است و پیمانکار، صرفاً کارگزار محسوب می‌شود. رویه این برون‌سپاری به این صورت است که نقش‌آفرینان دولتی، معمولاً، فراخوان پیشنهادها و مناقصه‌ها را ارائه می‌دهند. اگر خدمت موردنظر، خدمتی معمول و مشخص باشد، دولت، کیفیت را پیش‌فرض می‌داند و اصولاً بر هزینه تمرکز می‌نماید. در این حالت با استفاده از مناقصه‌های مهور، سوءظنی به

وجود نمی‌آید و از معیارهای اعلام‌شده عمومی برای انتخاب استفاده می‌گردد.

2-2. پیامدهای تغییر در نقش دولت

اصلی‌ترین آن‌ها به ماهیت فعلی دولت می‌پردازد. امروزه، کنترل و هماهنگی مرکزی (یعنی با مرکزیت و محوریت دولت) به هیچ‌وجه وضعیت خوبی ندارند. هماهنگی به‌ندرت شکلی راهبردی به خود می‌گیرد و تلاش‌ها برای ایجاد ظرفیت هماهنگی راهبردی در برنامه‌ریزی‌های بلندمدت، به‌ندرت موفقیت‌آمیز است. به‌ویژه در حوزه‌هایی که قدرت در آنها پراکنده‌شده، تضاد و درگیری وجود دارد و استقلال دولت‌ها دچار مشکل شده است.

۲-۲-۱. سازوکارهای هماهنگی میان نقش‌آفرینان در سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت دولتی: تحلیل ایستای حکمرانی

سازوکارهای هماهنگی، موتور محرک حکمرانی در بخش عمومی هستند. برای جلوگیری از فرصت‌طلبی در حکمرانی بخش عمومی، بر سازوکارهای خاصی از جمله وضع قوانین در مورد تقسیم عادلانه پاداش در میان نقش‌آفرینان تأکید می‌شود. حکمرانی بر سازوکارهایی شامل: به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات، تبادل شایستگی‌ها و سازماندهی و توسعه فرایندهای جمعی وابسته است. نقطه آغاز بسیاری از رویکردها؛ مطالعه نحوه حکمرانی، تمییز قائل‌شدن میان سازوکارهای رسمی و غیررسمی هماهنگی است. نکته اصلی، این است که اثربخشی و خصوصیات متمایز آن‌ها مستقل از سطح رسمیت آن‌هاست. سازوکارهای هماهنگی به دو دسته تقسیم می‌شوند: 1. سازوکارهای اجتماعی و 2. سازوکارهای نهادی (Moretti, 2017).

سازوکارهای هماهنگی متعلق به دسته اجتماعی، به‌طور سنتی با شکل شبکه‌ای نحوه حکمرانی در ارتباط هستند و از لحاظ ویژگی‌های متمایز در مقابل سلسله‌مراتب‌ها و بازارها شناخته می‌شوند. سازوکار اجتماعی هماهنگی را «قوانین بازی» می‌نامند.

۲-۲-۲. سازوکارهای نهادی

دسته دوم سازوکارهای هماهنگی، سازوکارهای نهادی هستند. با توجه به معانی مختلفی که به واژه «نهاد» اطلاق می‌شود؛ باید خاطر نشان کرد که غرض از به کار بردن واژه «نهادی»، تأکید بر تفاوت میان این دو دسته سازوکار و نیز دلیل تفاوت این سازوکارها با سازوکارهای اجتماعی است. دسته اول به سازوکاری اشاره دارد که با تعاملات اجتماعی در ارتباط است؛ اما دسته دوم، سازوکارهای ساختارمندی را شامل می‌شود که تعاملات را در مسیرهای منظم هدایت می‌کنند.

۲-۲-۳. مسیرهای تعاملات میان نقش آفرینان در سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت دولتی: تحلیل پویای حکمرانی

دو گونه آرمانی^۱ از فرایندهای تعاملی وجود دارد: پیشامدی و هدفمند. تمایز میان این دو فرایند از دیدگاه نظری برای درک نحوه حکمرانی ضروری است. در حقیقت، تعاملات سازمان‌ها در حکمرانی ممکن است تصادفی و بدون مبنا و یا نتیجه تعامل طرفین برای حصول یک هدف، برنامه‌ریزی، هماهنگی یا تصمیم‌گیری در مورد فعالیت‌های فردی و جمعی باشد (Moretti, 2017).

۱-۳-۲-۲. فرایندهای پیشامدی

در این حالت، نه هدف مشترکی در کار است و نه یک چشم‌انداز مشترک از آینده که انتخاب‌های نقش آفرینان را به پیش برد.

۲-۳-۲-۲. فرایندهای هدفمند

در این حالت، نقش آفرینان معمولاً توسط یک نهاد اداری مشخص، حکمرانی می‌شوند که توسط اعضا انتخاب می‌گردد. نقش‌های هماهنگی و مدیریتی خاصی ممکن است در فرایندهای هدفمند به وجود آیند، مانند نقش واسطه‌گر یا تسهیل‌گر.

فصل 3. حکمرانی به عنوان شکل سازمانی

یکی از موضوعات مهم مطرح در نظریه سازمان، توصیف و تبیین انواع گوناگون هماهنگی در سازمان است. بخش عمده این گونه‌ها، بر سه گونه آرمانی ساختار یعنی سلسله‌مراتب، بازار و شبکه تمرکز دارند. هر یک از این ساختارهای آرمانی برای هماهنگی کنش‌ها در سازمان، مبتنی بر شکل خاصی از حکمرانی هستند. سلسله‌مراتب‌ها بر قدرت و کنترل متمرکز، بازارها بر قیمت و رقابت پراکنده و شبکه‌ها بر اعتماد میان شبکه ارتباطات، استوار هستند؛ همچنین، می‌توان اشکال گوناگون حکمرانی را بر اساس مشخصه‌های سازمانی، با یکدیگر مقایسه کرد.

3-1. سلسله‌مراتب

در متون علمی علوم اجتماعی، واژه سلسله‌مراتب^۲ برای تعریف ساختار سازمانی، بوروکراسی‌های دولتی و بنگاه‌های خصوصی به کار رفته است. در میان نظریه‌های کلاسیک سازمان، ماکس وبر (1864-1920) نشان داد که بوروکراسی با سلسله‌مراتب سازمانی درون خود، آن گونه‌ای آرمانی است که در

1. به این معنی که این تقسیم‌بندی یک تقسیم‌بندی انتزاعی است و در واقعیت، همواره ترکیبی از آن اتفاق می‌افتد.

آن، قدرت بر پایه «عقلانیت و قانون» مشروعیت می‌یابد و بدین ترتیب از دو شکل سنتی مبتنی بر میراث و کاریزماتیک مبتنی بر جاذبه‌های شخصی رهبر، متمایز می‌شود (Weber, 1947). تمام واحدهای بالاتر در این سلسله‌مراتب، از روش فرمان و کنترل در مورد واحدهای مستقیم زیردست خود استفاده می‌کنند. تمام واحدهای زیردست نیز در برابر واحد مستقیم بالاسری خود پاسخگو هستند. وقتی سازمانی دارای هدف کاملاً مشخص و در محیطی نسبتاً پایدار و با ثبات است؛ ساختار سلسله‌مراتبی، بهترین اثربخشی را دارد.

2-3. بازارها

با افزایش انتقادات از ساختار سلسله‌مراتبی، برخی از نظریه‌پردازان سازمان شروع به تعریف از مزایای بازارها کردند. اقتصاد نئوکلاسیک بر این مفهوم انتزاعی استوار است که بازار زمینه‌ساز تعادل کارا می‌شود. اقتصاددانان نئوکلاسیک معتقدند به‌غیر از چند مورد استثنایی، جایگزین کردن سایر شکل‌های سازمان به‌جای بازار توجیه‌پذیر نیست.

یده بازار به‌عنوان یکی از انواع ساختارها، برگرفته از محیط واقعی بازار است؛ اما بازار به‌عنوان مفهومی انتزاعی، نیازی به مکان فیزیکی خاصی ندارد. طبق این برداشت، بازار از دو گروه تشکیل می‌شود که کالاها را با قیمتی مشخص و به‌صورت داوطلبانه مبادله می‌کنند. از

3-3. شبکه‌ها

در بخش عمده نیمه اول قرن بیستم، سلسله‌مراتب و بازار گاهی اوقات به‌عنوان دو سر یک طیف شناخته می‌شدند و سایر اشکال ترکیبی سازمان، جایی بین این دو ساختار قرار می‌گرفتند. این ساختارهای ترکیبی، چندان کارآمد به نظر نمی‌رسیدند؛ اما در انتهای قرن بیستم، با افزایش آگاهی نظریه‌پردازان سازمانی از محدودیت سلسله‌مراتب‌ها و بازارها، توجه آنها به شکل‌های ترکیبی بیشتر شد؛ در نتیجه، مفهوم شبکه به‌عنوان سومین نوع از ساختارهای سازمانی مطرح شد. شبکه از چندین نقش‌آفرین تشکیل می‌شود که به‌طور رسمی از هم جدا هستند؛ اما در مورد منابع کلیدی به هم وابسته هستند و برای تبادل منابع، روابط بلندمدت با یکدیگر برقرار می‌کنند. شبکه‌ها با سلسله‌مراتب تفاوت دارند؛ زیرا از یک‌سو، مرکز قدرتی برای حل اختلاف میان نقش‌آفرینان ندارند و از سوی دیگر، نقش‌آفرینان آن به مبادلات تکراری و طولانی می‌پردازند که معمولاً به‌جای ساز و کار قیمت و چانه‌زنی، بر اعتماد، گفتگو و دیپلماسی استوار است (Boerzel, 2011).

مشخصه اصلی تمام شبکه‌ها، وابستگی متقابل اعضای شبکه است؛ اما میزان این وابستگی

متقابل ممکن است متفاوت باشد.

فصل 4. حکمرانی چندمرکزی

اصطلاح «سیستم سیاسی چند مرکزی»^۱ برای نخستین بار در سال 1961 به متون علمی سیستم‌های حکمرانی مطرح شد. از این اصطلاح برای توصیف «الگوی سنتی دولت در یک منطقه با چندین حوزه سیاسی» استفاده می‌شود. «چندمرکزی» به معنای متصل نمودن مراکز تصمیم‌گیری متعددی است که به طور رسمی مستقل از یکدیگر هستند (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961). به طور خلاصه، نظام چند مرکزی حکمرانی، چند سطحی^۲، چند نوعی^۳ و چند بخشی^۴ است که شامل مجموعه گسترده‌ای از سازمان‌ها با قابلیت‌ها و نقاط قوت مکمل است؛ همچنین در این نوع از حکمرانی اغلب، نقش‌های ویژه‌ای توسط نهادهای یکپارچه‌ساز ایفا می‌شود. نهادهای یکپارچه‌ساز باید در محدوده چندمرکزی با ویژگی حمایتگری قرار بگیرند تا بتوانند اثرهای مورد انتظار خود را داشته باشند (McGinnis, 2011). وظایف نهادهای یکپارچه‌ساز شامل موارد زیر است: تنظیم قوانین و مقررات، تنظیم مسائل مرتبط با تأمین مالی، هماهنگ کردن اقدامات همه نقش‌آفرینان مرتبط و ایجاد برخی ابزارها که اختلافات اجتناب‌ناپذیر در میان همه ذی‌نفعان حل شود (McGinnis, 2011). در حال حاضر، شاهد تغییرات اساسی در ادبیات نظری نحوه هماهنگی در حکمرانی عمومی هستیم. رویکردهای نظری سنتی، از این فرضیه که «هماهنگی، نتیجه فرایندهای منسجم درون واحدهای سازمانی است که با منطقی از پیش مشخص اتفاق می‌افتد»، آغاز می‌شوند. این دیدگاه در رویکرد سنتی به مدیریت دولتی، نظریه سازمان و نظریه برنامه‌ریزی مشهود است؛ اما در سال‌های اخیر، این برداشت ساده از هماهنگی توسط برداشتی چندمرکزی‌تر از هماهنگی در حکمرانی عمومی به چالش کشیده شده است. گرچه نظریه‌های سنتی هماهنگی تمایل دارند فرم‌های عمودی و افقی هماهنگی را بشدت متفاوت ببینند؛ نظریه‌های جدید، ارزش تحلیلی این تمایز را با اشاره به جنبه‌های ارتباطی^۵، تفسیری^۶، وابستگی درونی^۱ و متعامل^۲، زیر سؤال می‌برند. در نظریه‌های جدید، سؤال اصلی

-
1. Polycentric Political System
 2. Multi-Level
 3. Multi-type
 4. Multi-sector
 5. Relational
 6. Interpretive

این است که چطور این درک جدید از هماهنگی (مبتنی بر چندمرکزی بودن)، در فرایندهای حکمرانی عمومی بیشتر به کار گرفته شود؟ (Reff Pedersen, Sehested, & Sørensen, 2011)

1-4. حکمرانی شبکه‌ای

شبکه‌ها به صورت گسترده در زندگی اقتصادی و اجتماعی مدرن ما حضور دارند. به همین خاطر به عنوان یکی از «پارادایم‌های شکل‌دهنده عصر مدرن»، همچنین «استعاره غالب زمانه ما» در نظر گرفته می‌شوند (Moretti, 2017). در واقع، الگوی شبکه به ما اجازه می‌دهد تا مجموعه بزرگی از پدیده‌ها را توصیف کنیم؛ به‌ویژه پدیده‌هایی که شامل ارتباطات یا تعاملات بین افراد، تیم‌ها، سازمان‌ها و غیره می‌شوند.

شبکه‌ها، ساختارهای رسمی یا غیررسمی هستند که نقش‌آفرینان (افراد و سازمان‌ها) را که دارای منافع مشترک در مورد یک موضوع خاص یا یک مجموعه کلی ارزش‌ها هستند به همدیگر پیوند می‌دهد. انعطاف‌پذیری مفهوم شبکه باعث شده است که محبوبیت زیادی در بین برنامه‌های پژوهشی در زمینه‌های مختلف از جمله: فیزیک، زیست‌شناسی، جامعه‌شناسی و اقتصاد پیدا کند.

1-4-4. شبکه‌های سیاستی: خاستگاه، مفاهیم و رویکردها
کلیجن و کوپنجان این مسیر را از «اداره امور عمومی سنتی» به «مدیریت دولتی جدید» و در نهایت، تحقق «رویکرد شبکه‌های حکمرانی» به صورت
ترسیم می‌کنند (Klijn & Koppenjan, 2016).

پاول (1990)، شبکه سیاستی را به عنوان شکل سوم مناسبات اجتماعی در برابر سلسله مراتب و بازار تعریف می‌کند شبکه برخلاف سلسله مراتب و بازار (که به ترتیب بر اساس رابطه رئیس و مرئوس و سودجویی عقلایی قرار دارند)، اساس خود را تعاملات افقی و همکاری قرار می‌دهد (Powell, 1990). شبکه سیاستی، یک مفهوم مفید برای شناخت تاثیر متقابل شرکت‌ها، مسئولین بخش عمومی و سازمان‌های غیر دولتی در فرایند توسعه نهادی در سطح ملی و بین‌المللی است. شبکه‌ها، تعامل، تصمیم‌گیری، همکاری و یادگیری را تسهیل می‌کنند؛ زیرا آن‌ها

-
1. Interdependent
 2. Interactive

منابع لازم از قبیل الگوهای تعامل، قواعد و صورت‌های سازمانی مشترک و گاه حتی یک زبان مشترک را برای حمایت از این فعالیت‌ها فراهم می‌کنند.

. از نظر پترسون، تحلیل شبکه‌سیاستی، سه پیش‌فرض اساسی دارد

1. حکمرانی جدید، غیرسلسله‌مراتبی است و تنها بخش کوچکی از راه‌حل‌های سیاستی صرفاً به وسیلهٔ مراجع و مقامات بخش عمومی تحمیل می‌شود.

2. فرایند سیاستی برای شناخته شدن باید به عناصر خود تجزیه شوند.

3. در این رویکرد، دولت‌ها و حکومت‌ها سرانجام مسئولیت حکمرانی را برعهده دارند.

در ادبیات شبکه‌های سیاستی، درکی مبتنی بر دو محور اصلی قابل شناسایی است (Borzel, 1997):

1. تحلیل کمی شبکه در مقابل تحلیل کیفی

2. شبکه‌های سیاستی به عنوان نوعی از میانجی‌گری منافع در مقابل شبکه‌های سیاستی به عنوان یک شکل خاص از حکمرانی.

در حقیقت، شبکه‌سیاستی در دو معنا به کار می‌رود؛ یکی همانند یک مدل یا مفهوم تحلیلی و دیگری، رویکردی نظری و ساختاری؛ همچنین، شبکه‌های سیاستی را می‌توان به عنوان یک

گونه از میانجی‌گری منافع، و یا به عنوان یک شکل خاصی از حکمرانی در نظر گرفت.

۲-۱-۴. حکمرانی شبکه‌ای

بسیاری از کشورها، شبکه‌های سیاستی فعالی دارند تا بر نقص‌های ساختارهای بوروکراسی قدیمی و فرایندهای جدید بازار غلبه نمایند. سیاست‌گذاران، موج دومی از اصلاحات را برای ارتقای همکاری و مشکلات راهبردی مطرح کرده‌اند تا با مدیریت بخشی‌نگر^۱ بوروکراتیک و پیامدهای غیرعمدی بازاری‌سازی و مدیریت‌گرایی^۲ مبارزه نمایند. این موج دوم اصلاحات، بر شکل‌دهی مشارکت، مدیریت شبکه‌ها و متحدساختن حکمرانی تمرکز دارد. در مفهوم‌سازی حکمرانی شبکه‌ای، برخی دیدگاه‌های اصلی در ادبیات شبکه‌ها و برخی دیدگاه‌ها در نظریه‌های پیچیدگی با یکدیگر ترکیب می‌شوند.

۴-۱-۲-۱. ویژگی اول رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی: ارتقای هماهنگی، انسجام و یکپارچگی

۴-۲-۱-۲. ویژگی دوم، رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی: تقویت ارتباطات، ایجاد اعتماد و افزایش مشارکت

۴-۲-۱-۳. ویژگی سوم، رویکرد شبکه‌ای در حکمرانی: افزایش یادگیری سیاستی

-
1. departmentalism
 2. managerialism

فصل 5. حکمرانی شرکتی

شرکت، یک واحد قانونی دارای حقوق و وظایفی است که متفاوت از حقوق و وظایف اعضای آن است. شرکت‌های مدرن پدیدهٔ قرن بیستم بودند.

شرکت‌های مدرن در دهه 1930 میلادی توسط پژوهشگران به عموم معرفی شدند. در شرکت‌های مدرن؛ مالکیت شامل سهام قابل انتقال است. این در حالی است که کنترل به معنای نظارت، امری مدیریتی است. کمتر پیش می‌آید که سهامداران صاحب شرکت، مدیرانی باشند که بر آن نظارت می‌کنند. تفکیک مالکیت و مدیریت، حاکی از پراکندگی سهامداران در شرکت‌های بزرگ است. سهامداران به صورت جمعی مالک شرکت هستند؛ اما غالباً این سهامداران علاقه بسیار کمی به مدیریت روزانه شرکت دارند. آن‌ها فاقد زمان، منابع، قدرت و یا صلاحیت لازم برای اثرگذاری چشمگیر در مدیریت روزانه فعالیت‌های شرکت هستند. در نتیجه، کنترل شرکت به مدیریت منتقل می‌شود. این مدیران هستند که عملیات روزانه شرکت را تعیین و تدوین می‌کنند.

5-1. نظریه کارفرما-کارگزار^۱

جدایی مالکیت و مدیریت منجر به شکل‌گیری تضاد منافع بالقوه بین مالکان^۲ (کارفرمایان) و مدیران (کارگزاران^۳) می‌شود. نظریه کارفرما-کارگزار منجر به اصلاح حکمرانی مدرن شده است و تأثیر آن از شرکت‌ها تا بخش عمومی گسترده است. نظریه کارفرما-کارگزار بر روابط بین مالکان و مدیران در شرکت‌ها متمرکز است. در این شرکت‌ها، سهامداران؛ مدیریت شرکت را به مدیران می‌سپارند و سهامداران، دانش و قدرت بسیار کمی برای کنترل فعالیت‌های روزانه مدیران دارند. در واقع، مدیران؛ نمایندگان سهامداران در امر تصمیم‌گیری هستند و این امر به آنان تفویض شده است. اگرچه سهامداران، مدیران را برای کسب منافع خود استخدام می‌کنند؛ اما مدیران در پی منافع خودشان خواهند بود. شکی نیست که مدیران به خاطر اینکه حقوق خود را از سهامداران دریافت می‌کنند؛ تلاش خواهند کرد که ایشان را راضی نگه‌دارند.

-
1. Principal-agent theory
 2. Principals
 3. Agents

اقتصاددانان معمولاً دو راهبرد اصلی را برای کارفرما متصور هستند؛ اول اینکه کارفرما بتواند بر فعالیت عاملان نظارت مستقیم داشته باشد. کارفرما می‌تواند سیستمی را برای کنترل همیشگی فعالیت‌های عامل یا کارگزار تعبیه کند تا اینکه اطمینان یابد آیا آن‌ها در مسیر منافع وی هستند یا نیستند. راهبرد دوم این است که کارفرما بتواند از عاملان بخواهد پیامد و نتایج فعالیت‌هایشان را در اختیار وی قرار دهند. پاسخ مطلوب به مسائل عاملیت، معمولاً ترکیبی از این دو راهبرد است تا بتواند در حد ممکن هزینه‌ها را کاهش دهد.

۱-۱-۵. کنترل و نظارت سلسله مراتبی

۲-۱-۵. سازوکارهای بازار و جبران خدمات

6. حکمرانی خوب

به‌طور خاص، دستورکارهای حکمرانی^۱، مشکلات مربوط به کارایی، توسعه، توانایی، پاسخگویی^۲ و قانونی بودن را مطرح می‌کنند. بر این اساس، جهت رویارویی با این اقتضانات، مفهوم «حکمرانی خوب»^۳ معرفی شده است. حال که بازارها و شبکه‌ها نیز به نظر می‌رسد در حال شکست هستند و خود با آسیب‌هایی جدی مواجهند، باید بیشتر به انواع مشارکتی و همکاریانه حکمرانی امید داشت.

بر این اساس، نظریه و مفهومی به نام دموکراسی نمایندگی^۴ مطرح شده است. در یک دموکراسی نمایندگی، شهروندان نمایندگان خود را با انتخابات و رأی‌گیری انتخاب می‌کنند. تئوری کلاسیک دموکراسی نماینده، نشان می‌دهد نمایندگان مطابق با خواسته یا منافع شهروندان عمل می‌کنند. مهم است که رأی‌دهندگان روشی را برای حفظ پاسخگویی این نمایندگان داشته باشند. شفافیت، به شهروندان این امکان را می‌دهد تا اقدامات نمایندگان خود را پیگیری و دنبال نمایند و آن را زیر نظر داشته باشند. انتخابات دوره‌ای، شهروندان را قادر می‌سازد تا نمایندگانی را که اقدامات آن‌ها رضایت‌بخش نیست، عوض کنند.

نگرانی این است که مصالح قوی می‌تواند باعث شود اقدامات نمایندگان، به امر سیاسی تبدیل شود و این اقدامات ممکن است عمدی یا سهوی به‌جای اینکه در جهت منافع مردم باشد، به نفع افرادی خاص تمام شود؛ به‌علاوه، پیچیدگی محض جوامع مدرن، بسیاری از آرمان‌های دموکراسی نمایندگی را تهدید

-
1. Governance agendas
 2. Accountability
 3. Good governance
 4. Representative Democracy

می‌کند. اگر نظریه کلاسیک دال بر این است که سیاست عمومی توسط نمایندگان انتخاب‌شده، به شیوه‌ای واضح و شفاف انجام می‌پذیرد؛ باید گفت که امروز، چیز زیادی از این تفکر باقی نمانده است؛

1-6. حکمرانی خوب در دو مسیر نظری و سیاستی

مسیر نظری، روابط میان حکومت و یک جامعه مدنی دموکراتیک را مدنظر قرار می‌دهد؛ این مسیر فکری بر روش‌هایی متمرکز است که در آن‌ها، قدرت و نفوذ بر توسعه تأثیر دارند. مسیر مبتنی بر سیاست یا خطمشی، به روابط میان حکومت و بازار می‌پردازد. این مسیر، بر روش‌هایی متمرکز دارد که در آن‌ها تأثیر کمک اقتصادی توسط اهداکنندگان، با هماهنگی سازمانی در حکومت گیرنده، منجر به تغییر و تحول می‌شود. این مسیرهای نظری و سیاست‌محور در یک نگرش لیبرال نسبت به توسعه با یکدیگر همراه می‌شوند و در این همراهی، مؤسسات دموکراتیک لیبرال، به حفظ آزادی بازار، مبارزه با فساد و در نتیجه، ارتقای توسعه و افزایش تأثیر کمک‌های اقتصادی دریافتی، یاری می‌رسانند. در چنین شرایطی، حکومت دموکراتیک لیبرال، به‌عنوان یک پیش‌نیاز موفق توسعه اقتصادی مطرح می‌شود.

2-6. مؤلفه‌ها و شاخص‌های حکمرانی خوب

بانک جهانی، استفاده از اصطلاح «حکمرانی خوب» را آغاز کرد تا هم: 1. حوزه‌های فنی و 2. جامعه مدنی را پوشش دهد.

در مجموع، ویژگی‌هایی چون پاسخگویی، شفافیت، ثبات سیاسی، اجماع‌محوری، اثربخشی و کارآمدی دولت، کیفیت مقررات و حاکمیت قانون، کنترل فساد، مشارکت عمومی در اداره کشور، انتخابات منصفانه، عدالت و توسعه انسانی از جمله مؤلفه‌های اصلی سازنده حکمرانی خوب است که در متون و اسناد مؤسسات این حوزه چون بانک جهانی و یا کمیسیون اقتصادی اجتماعی سازمان ملل متحد در آسیا و اقیانوسیه¹ به آن پرداخته شده است (United Nations, 2000).

7. شکست حکمرانی و فراحکمرانی

مفهوم حکمرانی به جای حکومت، که در جایگاه خود، به نوعی پاسخ به شکست‌های بازار و دولت قلمداد می‌شود، خود نیز با شکست‌هایی روبرو شده است. شکست حکمرانی² اولین بار توسط باب جسوپ³ مورد توجه قرار گرفت (Jessop, 1998) (bevir, 2010) (Stoker, 2000). از منظر وی،

1. UNESCAP

2. Governance failure

3. Bob Jessop

علاقه روزافزون به سازوکارهای حکمرانی به عنوان یک راه حل برای شکست بازار یا شکست دولت، نباید منجر به نادیده گرفتن شکست‌های حکمرانی شود. هیچ قاعده یا معیار رسمی برای قضاوت در مورد موفقیت و کارآمدی حکمرانی، به آن صورتی که در اقتصاد با سود کسب درآمد و یا دستاوردهای بازار کامل مطرح است، وجود ندارد.

سه مجموعه عوامل اساسی وجود دارد که موفقیت و کارآمدی حکمرانی را در توسعه اقتصادی و اجتماعی محدود می‌کند. اولین مجموعه بر تمام گونه‌های متنوع هماهنگی اقتصادی و اجتماعی تاثیر می‌گذارد و به علت قرار گرفتن در پارادایم سرمایه‌داری است.

دومین مجموعه، به تعادل متضاد بین شکل‌های سازمانی بازاری شده^۱ و غیربازاری^۲ بستگی دارد. اگرچه، این موضوع بیشتر از لحاظ تعادل بین بازار و دولت شناخته شده بود؛ اما حکمرانی در میان این تضاد، حاکی از یک عبارت زائد و خنثی نیست؛ بلکه موقعیت دیگری را اضافه می‌کند که بر اساس آن می‌توان در خصوص تعادل سخن گفت. در واقع، مجموعه دوم به افزودن مشروط مشارکت در نظام کلی‌تر دولت مربوط می‌شود؛ به‌خصوص از نظر اولویت نسبی انواع مختلف هماهنگی و دسترسی به حمایت‌های نهادی و منابع مادی برای تحقق اهداف حکمرانی.

می‌توان سه جنبه از مجموعه دوم محدودیت‌ها را از یکدیگر تمییز داد: اول از آنجایی که هر دو سازوکار حکمرانی و حکومت در مقیاس‌های مختلف وجود دارد؛ موفقیت در یک مقیاس ممکن است به آنچه در مقیاس‌های دیگر رخ می‌دهد، بستگی داشته باشد. دوم، سازوکارهای هماهنگی ممکن است افق‌های زمانی مختلفی داشته باشد. یک کارکرد حکمرانی این است که تصمیمات با پیامدهای بلندمدت را از محاسبات کوتاه‌مدت سیاسی (به‌ویژه انتخابات) جدا کند. سوم، اگرچه سازوکارهای حکمرانی مختلف ممکن است کارکردهای خاص فنی-اقتصادی^۳، سیاسی و یا ایدئولوژیک را کسب کند؛ ولی دولت معمولاً بر آثار این سازوکارها بر ظرفیتش برای تأمین انسجام اجتماعی نظارت می‌کند.

مجموعه سوم، محدودیت‌های مؤثر بر موفقیت حکمرانی، در ماهیت خودسازماندهی^۴

-
1. Marketized
 2. Non-Marketized
 3. Techno-Economic
 4. Self-Organization

حکمرانی ریشه دارد که در فصل نخست این کتاب به آن پرداخته شد. شکست تلاش‌های حکمرانی ممکن است ناشی از ساده‌سازی شرایط اقدام و یا کمبود دانش در مورد ارتباطات علی مؤثر بر هدف از حکمرانی باشد. در واقع، این امر منجر به مشکل کلی‌تر «حکمرانی‌پذیری»^۱ می‌شود؛ یعنی، مسأله اساسی این است که آیا هدف از حکمرانی می‌تواند حتی با دانش کافی قابل مدیریت باشد؟ (Malpas & Wickham, 1995). دوم، ممکن است مشکلات هماهنگی در یک یا چند سطوح بین فردی^۲، بین سازمانی^۳ و بین سیستمی^۴ وجود داشته باشد. این سه سطح اغلب به روش‌های پیچیده‌ای مرتبط هستند. به عنوان مثال، مذاکرات بین سازمانی اغلب به اعتماد بین فردی بستگی دارد. سوم، رابطه مشکل‌آفرین میان افرادی رخ می‌دهد که درگیر ارتباطات (شبکه‌سازی، مذاکره و غیره) با کسانی هستند که منافع و هویت آن‌ها نمایندگی می‌شود. شکاف بین این گروه‌ها می‌تواند منجر به بحران‌های نمایندگی و مشروعیت^۵ و یا مشکلات در انطباق‌پذیری شود. چهارم، جایی که مشارکت‌های مختلف و سایر آرایش‌های حکمرانی مربوط به مسائل وابسته به هم وجود دارد؛ مشکل هماهنگی میان آن‌ها بروز می‌کند. این منابع بالقوه شکست حکمرانی، در بافتارهای مختلف؛ شکل‌های گوناگونی به خود می‌گیرد (Jessop, 1998). در نهایت، مشکل شکست حکمرانی؛ بیشتر از منظر فراحکمرانی^۶ مورد بحث قرار گرفته است که در بخش بعدی به آن پرداخته می‌شود.

1-7. فراحکمرانی

برخی منابع، فراحکمرانی را «حکمرانی حکمرانی» می‌دانند و آن را نقش جدید دولت در امر حکمرانی به شمار می‌آورند. از این منظر، مفهوم فراحکمرانی بر لزوم ایفای نقش بیشتر دولت در شبکه‌ها و اثرگذاری مستقیم یا غیرمستقیم آن بر بازیگران خودتنظیم‌گر متمرکز است.

فراحکمرانی، مجموعه‌ای از اقدامات است که عمدتاً توسط سازمان‌های دولتی انجام می‌گیرد تا هر یک از گونه‌های حکمرانی را راهبری نمایند و شامل: ابزارها، شیوه‌ها و راهبردهای چیرگی

-
1. Governability
 2. Interpersonal
 3. Interorganizational
 4. Intersystemic
 5. Representational and Legitimacy Crises
 6. Metagovernance

بر شکست حکمرانی است. اینجا دیگر مسأله حرکت از حکومت به سوی حکمرانی نیست؛ بلکه مسأله، نقش حکومت در هماهنگ نمودن حکمرانی است. در حکمرانی جدید، حکومت نقش آفرین اصلی حکمرانی نیست؛ ولی وظایفی در قبال جلوگیری از شکست آن بر عهده دارد که مبتنی بر راهبری اقدامات و تعاملات نقش آفرینان و ذی‌نفعان مستقل است. مهم‌ترین ابزارهای دولت در این مسیر، راهبری و تنظیم‌گری هستند که هم در سطح نقش آفرینان و هم در سطح شبکه‌های میان آن‌ها اجرا می‌شود؛ با این وجود، فراحکمرانی نیز مانند سایر موضوعات حوزه علوم انسانی-اجتماعی با شبهات و مخالفت‌هایی روبرو بوده است: اگر حکمرانی به منظور توصیف و پیشنهاد کم‌شدن نقش دولت در سیاست‌گذاری عمومی و ارائه خدمات عمومی معرفی شده است؛ چگونه می‌توان اطمینان یافت که فراحکمرانی؛ مجدد، کنترل بیش از حدی را در اختیار دولت قرار ندهد؟ وجود چنین اختیار راهبری و تنظیم‌گری، مغایر دموکراسی نیست؟ حجم انبوه قوانین و مقررات و پیچیده شدن نظام تنظیم‌گری در فراحکمرانی، آیا در نهایت مفید خواهد بود یا خیر؟ و سایر مواردی از این دست که مباحثات جدی پیرامون فراحکمرانی ایجاد نموده‌اند.

فصل 8. حکمرانی در عمل: حکمرانی گردشگری و حکمرانی نوآوری

8-1. حکمرانی شبکه گردشگری

دلیل انتخاب حکمرانی گردشگری در جشنواره فیلم ونیز¹ برای مطالعه آن است که سازمان‌هایی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در گردشگری فعالیت می‌کنند، به صنایع گوناگون تعلق دارند؛ از بخش عمومی (مدیریت آن دسته از منابع عمومی که گردشگران اغلب آن‌ها را به‌عنوان جاذبه‌های اصلی مقاصد گردشگری می‌شناسند) تا هتل‌ها، رستوران‌ها و صنعت مهمان‌پذیری، حمل‌ونقل عمومی، حوزه سرگرمی و صنایع خلاق و فرهنگی، فروشگاه‌ها و غیره؛ به عبارتی، همه مواردی که در کنار هم، تجربه گردشگران از سفر به یک مقصد گردشگری را کامل می‌کنند، در این میان حضور دارند. حضور همه این سازمان‌های متنوع با اهداف مختلف و گسترده‌ی فعالیتی متفاوت، گردشگری را به یک حوزه چندپاره و متکثر تبدیل کرده و در نتیجه، بررسی مقوله هماهنگی، چه از حیث نظری و چه از لحاظ

1. این مطالعه موردی برگرفته از کتاب مورتی (Moretti, 2017) با عنوان سازمان شبکه‌ای: نگاهی از منظر حکمرانی به ساختار، پویایی و عملکرد است. وی در این کتاب، حاصل تجربه‌ها و مطالعات گسترده‌اش در رساله دکتری خود و پس از آن را در خصوص حکمرانی گردشگری جشنواره فیلم ونیز جمع‌آوری کرده است. کتاب مذکور توسط نویسندگان همین کتاب ترجمه شده است.

عملی، کار دشواری است. دستیابی به هماهنگی میان بخش عمومی با بخش خصوصی و نیز میان شرکت‌های خصوصی، یک کار چالش‌برانگیز و نیازمند ایجاد سازوکارها و فرایندهای جدید برای یکپارچه‌سازی عوامل متنوع سامانه گردشگری است. بر این اساس، مقاصد گردشگری موفق، همان‌هایی هستند که بتوانند توسعه روابط همکاری میان ذی‌نفعان را به‌طور کارآمد مدیریت کنند؛ از این‌رو، شبکه‌ها به‌عنوان مفیدترین رویکرد نظری برای پژوهش‌های حکمرانی مقاصد گردشگری شناخته می‌شوند.

حکمرانی مقاصد گردشگری را چنین تعریف می‌کنند: مفهومی جامع که تمام انواع هماهنگی‌های

عملیاتی میان نقش‌آفرینان مقاصد گردشگری را شامل می‌شود. حکمرانی مقاصد گردشگری شامل:

وضع و توسعه قوانین و سازوکارهایی از طریق دخیل کردن همه نهادها و افراد است.

۱-۱-۸. الگوهای حکمرانی مقاصد گردشگری

نوعی دسته‌بندی از گونه‌های سازمانی مقاصد گردشگری در یک طیف که در دو سر آن، دو ساختار پارادایمی قرار دارد، ارائه شده است: الگوی جامعه‌ای^۱ در یک سر طیف و الگوی شرکتی^۲ در انتهای دیگر آن قرار دارد. در الگوی جامعه‌ای، مقصد گردشگری؛ یک سامانه از نقش‌آفرینان متعدد است که به‌صورت مستقل و خودمختار با توزیع متقارن قدرت و حقوق تصمیم‌سازی برابر فعالیت می‌کنند. در این الگو، مسئولیت هماهنگی با دولت یا سازمان‌های مدیریتی موجود در مقاصد گردشگری است. این سازمان‌ها به حضور همه ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و مدیریت مقاصد گردشگری رسیدگی می‌کنند. الگوی شرکتی، کارایی‌محور است و به مقاصدی اشاره دارد که توسط چند نقش‌آفرین بزرگ که اغلب به بخش خصوصی تعلق دارند، حکمرانی می‌شوند. این الگو دارای یک ساختار متمرکز است و مدیریت آن همانند یک واحد راهبردی کسب‌وکار در یک شرکت بزرگ و مادر (هلدینگ) روی می‌دهد. در این مدل، قدرت و حق تصمیم‌سازی از آن مقام مسئول مرکزی است و هماهنگی‌ها از طریق روابط قدرت انجام می‌گیرد. ارتباطات عمومی-خصوصی که بر پایه اعتماد، ریسک‌پذیری مشترک، ساختارهای غیررسمی و توافق‌های راهبردی ایجاد شده‌اند؛ دارای تأثیر مثبت بر سطح رشد مقاصد گردشگری هستند.

-
1. Community Model
 2. Corporate Model

۱-۲-۸. حکمرانی شبکه گردشگری حول برگزاری جشنواره فیلم ونیز

این شهر یک گزینه آرمانی برای مطالعه حکمرانی شبکه‌های گردشگری است (Moretti, 2017).

جشنواره فیلم ونیز در سال 1932 و در چارچوب نمایشگاه بین‌المللی دوسالانه هنر ونیز تأسیس شد. سامانه مهمان‌پذیری، محلی برای کسب موفقیت، به وجود جشنواره نیازمند است و برعکس.

در این جشنواره، بازدیدکننده‌هایی وجود دارند که دارای نیازها و ویژگی‌های خاص و کاملاً متفاوت از سایر مهمانان هستند. به‌عنوان مثال، روزنامه‌نگاران و متخصصانی که دارای یک برنامه فشرده هستند؛ آنها به یک اینترنت با سرعت بالا و همیشه در دسترس، زمان‌های طولانی ارائه خدمات شام و صبحانه و خدمات خشک‌شویی سریع و سایر خدمات تکمیلی احتیاج دارند که به علت برنامه فشرده جشنواره موردنیاز است.

به‌طور کلی، مشاهدات نشان می‌دهد که بین جشنواره و سامانه مهمان‌پذیری، قابلیت‌های شبکه بین همه اعضا وجود داشته و توزیع شده بود. بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که بعد ناآگاهی و جهل، نقش مهمی در شکست نداشته است.

نتایج بررسی‌ها نشان داد که فرصت‌طلبی نیز نمی‌تواند یکی از علل اصلی عملکرد ضعیف شبکه باشد.

دیدیم که علل شکست شبکه نمی‌تواند فقط از طریق جهل و فرصت‌طلبی تفسیر شود. برای درک مشکلات مربوط به کارایی ضعیف حکمرانی شبکه مورد تحلیل، بررسی‌ها باید به سمت خرده‌پویایی‌های شبکه (پویایی تعاملات در سطح خرد) حرکت نماید. بررسی‌های خرده‌پویایی شبکه، به مشکل فقدان نمایندگی انجمن‌ها اشاره می‌کند؛ مدیران انجمن‌ها باید نماینده نقش‌آفرینان جمعی باشند تا بتوانند منافع و نیازهای آن‌ها را بیان کنند و سپس در ارتباط با یک توافق جمعی مذاکره کنند و حاصل آن را به همه اعضای شبکه در سطح اقتصادی ارائه دهند. با

2-8. حکمرانی سیاست نوآوری

در بخش دوم از فصل حکمرانی در عمل و به منظور بررسی یک مثال از ایران، به موضوع سیاست‌گذاری نوآوری می‌پردازیم. این بررسی نیز برگرفته از مقاله «حکمرانی شبکه‌ای در سیاست‌گذاری نوآوری در ایران» است (کریم‌میان، محمدی، ذوالفقارزاده، و قاضی نوری، 1398). در بافتار نوآوری، حکمرانی؛ مفهومی خاص است که با اقتضات سیاست‌گذاری نوآوری همراه است.

حکمرانی سیاست نوآوری، گستره وسیعی از وظایف و فعالیت‌ها را دربرمی‌گیرد که تمرکز آن بر تعاملات پیچیده میان نقش‌آفرینان مختلف این عرصه است. فرایند دستیابی به تصمیمات مربوط به موضوعات اولویت‌دار در راهبری سیاسی نظام ملی نوآوری و به دنبال آن، تعریف و بازتعریف نقش‌ها و کارکردهای بهینه برای نقش‌آفرینان مختلف بر مبنای پویایی این نظام نیز در محدوده حکمرانی سیاست‌گذاری نوآوری قرار می‌گیرد؛ همچنین، موارد زیر در این مفهوم می‌گنجد: خلق چشم‌انداز مشترک درباره آینده، شیوه مشارکت مستمر ذی‌نفعان، اولویت‌گذاری و تنظیم دستورکار نوآوری، تحلیل موانع پیشرفت و یا اختلال سیاست‌گذاری نوآوری و در نتیجه یادگیری سیاستی در چرخه سیاست‌گذاری. تحقق این یادگیری سیاستی می‌تواند در نهایت منجر به عملکرد بهتر یک کشور در زمینه نوآوری شود.

در حوزه سیاست نوآوری، عبارت حکمرانی به نسبت جدید است و با اتخاذ تدریجی رویکرد

«نظام نوآوری» توسط سیاست‌گذاران این عرصه، بلوغ پیدا کرده است.

۱-۲-۸. حکمرانی سیاست نوآوری در ایران

سیاست علم، فناوری و نوآوری ایران به‌طور سازمان یافته از اوایل دهه 1340 شمسی آغاز و به‌عنوان اولویت در سال 1379 (همزمان با تصویب برنامه سوم توسعه) معرفی شد. برنامه پنج‌ساله توسعه سوم (1380-1384) برای اولین بار حاوی یک فصل کامل و مجزا درباره علم و فناوری بود. در برنامه چهارم (1385-1389)، مجدد یک فصل کامل با عنوان اقتصاد دانش‌بنیان به علم و فناوری اختصاص داده شد. برنامه پنجم توسعه (1390-1394) نیز حاوی یک فصل درباره علم و فناوری بود و کاملاً بر گذار به اقتصاد دانش‌بنیان تمرکز نمود. اولین تلاش‌ها برای ایجاد هماهنگی در طول زنجیره نوآوری در ایران، با تأسیس وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در سال 1383 صورت گرفت؛ هرچند تأسیس وزارتخانه با این هدف، اقدام مناسبی در مسیر حکمرانی نظام علم، فناوری و نوآوری در ایران بود؛ اما بیشتر بر انسجام میان سیاست‌های علمی و سیاست‌های فناوری متمرکز بوده است و نوآوری مورد غفلت ماند. مغفول ماندن بعد نوآوری و سیاست صنعتی با تکمیل نشدن جریان هماهنگی در کل زنجیره، به‌ویژه در سال‌های اخیر؛ مشکلاتی را در نظام حکمرانی علم، فناوری و نوآوری در ایران ایجاد نموده است. یکی دیگر از اتفاقات، شکل‌گیری ستاد فناوری نانو به‌عنوان اولین ستاد ملی در حوزه فناوری‌های نوظهور در سال 1379 بود که زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور تشکیل شد. این موضوع سبب گردید تا رتبه کشور در فناوری نانو، جهش بزرگی را تجربه کند. «سند توسعه

فناوری نانو» با اندکی تأخیر پس از تأسیس ستاد در سال 1384 تصویب شد که آغازگر دوره‌ای از فعالیت‌های مستمر و موفقیت‌آمیز ستاد بود. در پی تجربه موفق ستاد نانو، فناوری‌های زیستی هم مورد توجه قرار گرفت. در سال 1383 با تدوین «سند ایران سبز»، اولین برنامه‌ریزی منسجم و متمرکز با همکاری وزارتخانه‌های مرتبط مختلف در این حوزه تدوین گردید. اتفاق مهم دیگر، تأسیس معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور در سال 1387 بود که پیرو دغدغه و پیگیری رهبر معظم انقلاب اسلامی، با مأموریت ساماندهی فضای سیاست‌گذاری فناوری و نوآوری و تقویت ارتباط این حوزه با فضای اصلی اقتصاد کشور و نیز استفاده بهینه از ظرفیت نخبگان شکل گرفت.

پس از آن، تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی توانست بهبود قابل توجهی در هماهنگی افقی و هماهنگی سیاسی در سطح نظام‌های کلان اقتصادی، سیاسی و نوآوری ایجاد کند و این هماهنگی بین بخشی را توسعه دهد؛ بنابراین، هماهنگی سیاسی در طول زمان بهبود یافته است. در زمینه‌های هماهنگی‌های عمودی و در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، همچنان وضعیت ایران مناسب نیست و هماهنگی میان سیاست‌گذاران و مجریان سیاست‌ها، از سازوکارهای متنوع کافی بهره‌مند نیست.

دو طرح: 1. آینده‌نگاری ملی و 2. پیمایش نوآوری را می‌توان در زمره طرح‌های ملی در نظر گرفت که در شیوه حکمرانی آنها، از شبکه ذی‌نفعان سیاست‌گذاری و رویکرد هوشمندی سیاستی توزیع شده، بهره گرفته شده است. به نظر می‌رسد تلاش‌هایی که تاکنون نقش‌آفرینان سیاست‌گذاری نوآوری برای ایجاد متحدانی در نظام سیاسی برای تسهیل پیاده‌سازی سیاست‌ها انجام داده‌اند؛ وضعیت را به میزان قابل قبولی بهبود بخشیده است؛ اگرچه هنوز بهبود پیاده‌سازی سیاست‌ها موضوعی نیازمند توجه است.