

طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم های باز

جواد جاسبی *

ندا نفری **

چکیده

از دغدغه های اصلی کشورهای در حال توسعه قرار گرفتن در مسیر توسعه و توسعه یافتگی است. عدم رشد اقتصادی، فقر و فقدان پاسخگویی، فساد و عدم حاکمیت قانون از جمله چالشهایی است که این کشورها با آن مواجه اند. از سوی دیگر مطالعات توسعه و آمارهای سازمانهای جهانی بیانگر آن است که از مهمترین عوامل رشد و توسعه کشورها، «حکمرانی خوب» است. چنانکه حکمرانی خوب را بنیان توسعه خوانده اند. مقاله پیش رو ضمن مروری بر ادبیات حکمرانی، با جمع بندی تعاریف حکمرانی و با نگاهی تازه به بازخوانی این مقوله می پردازد. در این راستا با بهره گیری از مفهوم «تصمیم گیری» به عنوان جوهره حکمرانی، سه ویژگی اصلی حکمرانی خوب یعنی «کارایی»، «اثربخشی» و «تعادل» مطرح می گردد. الگوی پیشنهادی با رهیافتی فرایندی - غایتمندانه، حکمرانی خوب را سیستمی متشکل از ویژگیهای فرایندی (ابزاری) و غایتمندانه (ارزشی) در تمام حوزه های اداری، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی معرفی می نماید که می بایست انواع نهادهای نظام سیاسی بنابر موقعیت هر کشور در ایجاد آن نقش ایفا نمایند. به سخن دیگر توسعه حاصل تعادل و روند افزایشی کارایی و اثربخشی است. با بکارگیری منطق فازی و طراحی سیستم استنتاج فازی، این امکان فراهم شده است که الگوی مذکور در شرایط واقعی مورد بهره برداری قرار گیرد. با کمک این ابزار، پژوهشگران، مدیران و دولتمردان قادر خواهند بود وضعیت حکمرانی کشور را در اوضاع و احوال کنونی شناسایی نمایند و از طریق تغییر در مولفه هایی که از اهمیت بیشتری برخوردارند، آینده را تحلیل و در راستای بهبود آن تلاش کنند. مفاهیم کلیدی: حکمرانی خوب¹، سیستم²، تصمیم گیری³، کارایی⁴، اثربخشی⁵، تعادل⁶، سیستم استنتاج فازی⁷، پایگاه قواعد فازی

* دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات

** استاد یار دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال

مقدمه

اندیشه حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب، تسلط بر محیط و کاهش عدم اطمینان، بنیان شکل گیری علوم، تلاش انسانها، جوامع و نظام های سیاسی در طول تاریخ بوده است. همانطور که «فرد ریگز» دانشمند مشهور توسعه بیان داشته است: «چشم انداز وضعیت مطلوب در نگاه انسانها و نظام های سیاسی بسیار متنوع و گسترده است. اهداف توسعه چندگانه اند، این اهداف نه تنها با ارتقاء سطح تولید و مصرف سرو کار دارد، بلکه دغدغه آزادی، عدالت، امنیت و یکپارچگی انسانها را نیز دارد. در این معنا توسعه بگونه ای اجتناب ناپذیر «ارزش مدار» است. اما لزوماً از میان ارزشها، اولویتی را تعیین نمی کند. امکان دارد در طی دوره ای بر اهداف آزادی و مساوات تاکید شود و زمانی دیگر افزایش تولید و کاستن از فقر اولویت یابد» (Riggs, 1970, p.27). اگر توسعه را افزایش دامنه انتخابهای آگاهانه و تصرف فزاینده در محیط تعریف نماییم، آنگاه از برابر ساختن آن به تنهایی با رشد اقتصادی یا آزادی، یا عدالت اجتناب می نماییم. توسعه می تواند شامل قابلیت انتخاب کردن یا نکردن افزایش خروجی ها، افزایش یافتن یا نیافتن سطح درآمد سرانه، هدایت قابلیتها به سوی توزیع عادلانه تر یا به سوی ارزشهای زیبایی شناسی یا به سوی انواع مختلفی از خروجی هایی باشد که از نظر کیفی و کمی متفاوتند (Riggs, 1970, p.27). بعلاوه همانگونه که در تعریف، اهداف و ابعاد توسعه نگرشها و جهان بینی های متفاوت وجود دارد در شیوه های دستیابی به آن نیز این گوناگونی قابل مشاهده است. هر نظام سیاسی بر پایه جهان بینی و بنیانهای فلسفی و ایدئولوژیک خود و در بهترین حالت با توجه به بستر تاریخی جامعه، مسیر خاصی را برای توسعه انتخاب می نماید.

هم اکنون پس از فراز و نشیبهای پیاپی در سیر تحول اندیشه توسعه، نظریه حکمرانی یعنی نحوه اداره کشور، شیوه تصمیم گیری و چگونگی تعامل بین دولت و مردم و در نهایت نظریه حکمرانی خوب بعنوان بنیان توسعه، پدیدار گشته است. این نظریه بدنبال یافتن ویژگیها و پیش نیازهای توسعه است و بیش از هر عامل دیگری بر تحول نهادها و ساختارهای درونی و قوانین رسمی و غیر رسمی جوامع برای دست یافتن به آن تاکید می ورزد. نخستین گزاره در نظریه حکمرانی این است که تنها مردم یک کشور می توانند برای توسعه نسخه بنویسند و هیچ تجویزی بدون در نظر گرفتن شرایط بومی، تاریخی و اجتماعی جامعه مفید نخواهد بود.

با عنایت به مطالب فوق ، در این پژوهش سعی بر آن است تا با طرح نظریه حکمرانی خوب ، ابعاد ، پیش نیازها و ویژگیهای توسعه و توسعه یافتگی در یک الگوی منسجم ارائه شود . لذا در بخش دوم به مروری کوتاه از ادبیات حکمرانی خوب پرداخته خواهد شد و مسئله پژوهش در قالب پرسش آغازین، تبیین میگردد . در بخش سوم الگوی پیشنهادی با استناد بر ادبیات حکمرانی ، فلسفه سیاسی، فلسفه اخلاق ، توسعه ، مدیریت و اقتصاد معرفی می شود. در بخش چهارم، بحث مهم تعادل مطرح می گردد . در بخش پنجم، اعتبار الگوی مفهومی مورد ارزیابی قرار می گیرد. در بخش ششم، با طراحی الگوی ریاضی مبتنی بر نظر خبرگان ، الگوی مفهومی حکمرانی خوب در شرایط واقعی بکار گرفته می شود و در بخش پایانی، نکاتی چند در باب نتایج بدست آمده و برخی امتیازات و نوآوریهای الگوی پیشنهادی نسبت به سایر مطالعات بیان می گردد.

ادبیات پژوهش

واژه حکمرانی خوب ابتدا در « بعد اقتصادی»⁸ در دستور کار مجامع بین المللی قرار گرفت و به عنوان پیش شرط کمک های توسعه از جانب مؤسسات بین المللی مالی به کشورهای در حال توسعه و فقیر مطرح گردید. بعدها علاوه بر بُعد اقتصادی، « بعد سیاسی»⁹ نیز به آن افزوده شد. تعاریف دهه های اخیر حکمرانی خوب شامل دمکراتیزه نمودن سیاست (شامل انتخابات، پاسخ گویی و حقوق بشر) و «آزادسازی اقتصادی»¹⁰ بوده است. اکنون رویکردها و نگاه تازه مجامع جهانی و سازمان های بین المللی مانند «سازمان ملل متحد»¹¹ ، رویکردی انسانی و نرم افزاری است. هدف « برنامه توسعه ملل متحد»¹² از تعریف و تعیین ویژگی های حکمرانی، این است که مردم در جامعه ای زندگی کنند که حکومت خوب داشته باشد.

حکمرانی خوب با رویکردها و اهداف گوناگون تعریف شده است . برخی از سازمانهای جهانی و پژوهش های علمی با هدف توسعه اقتصادی به حکمرانی نگریسته اند. برای مثال «بانک جهانی»¹³ (1992)، «اتحادیه اروپا»¹⁴ (2002) و « برنامه جامع کاهش فقر و استراتژی رشد در ویتنام»¹⁵ (2002)، بر جنبه های اقتصادی و مدیریتی حکمرانی از قبیل تخصیص کار آمد منابع ، رفع فقر ، رشد اقتصادی ، ایجاد اداره امور دولتی کارا و اثربخش، ریشه کنی فساد و تاکید نموده اند . برخی دیگر آن را با هدف توسعه سیاسی تعریف نموده اند. از نگاه آنها جنبه های متنوع دمکراسی مانند انتخابات ، سیستم نمایندگی ، کثرت گرایی،

مشارکت شهروندان در تصمیم گیری، عدم تمرکز سیاسی، آزادی های مدنی، مشروعیت دولت، ارتقاء سطح جامعه مدنی و از اهمیت ویژه ای برخوردار است. بطور مثال «موسسه توسعه بین الملل ایالات متحد آمریکا»¹⁶ (1998) و «دانشگاه تکنولوژی سیدنی»¹⁷ حکمرانی خوب را از دیدگاه سیاسی مورد بررسی قرار داده اند. از سویی دیگر، برنامه توسعه سازمان ملل متحد (2002؛ 1997) حکمرانی خوب را با دو هدف توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی تبیین کرده اند. این دسته از نهادها، حکمرانی خوب را در حضور ویژگیهایی نظیر شفافیت، حاکمیت قانون، مشروعیت، شایستگی، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، اجماع، وجود دیدگاه استراتژیک در میان رهبران و مدیران می دانند.

پس از مطالعه ادبیات حکمرانی، این نتیجه حاصل شد که الگویی از حکمرانی خوب که دربرگیرنده ابعاد کاملی از فرایند توسعه و توسعه یافتگی باشد، به چشم نمی خورد. اکثر مطالعات صرفاً به بیان فهرستی از ویژگیها اکتفا نموده اند نه طراحی الگویی که نمایانگر جنبه های گوناگون حکمرانی خوب باشد. بعنوان مثال عده ای از پژوهشگران به بیان ویژگیهایی نظیر عدالت، حق اظهار نظر و اعتراض پرداخته اند که صرفاً نشان دهنده مظاهر و تجلیات توسعه است و به جوهره توسعه که ترکیبی از نهادها و فرایندهاست و عدالت و آزادی منبعث از آنهاست توجهی نکرده اند. از سویی دیگر برخی از محققان و محافل علمی بر ابزار تحقق حکمرانی خوب تمرکز نموده اند و ویژگیهایی نظیر خط مشی های کلان اقتصادی، تخصیص کار آمد منابع، کیفیت اداره دولتی و بوروکراسی را به عنوان مشخصه های اصلی حکمرانی خوب برشمرده اند. در مجموع هر یک از پژوهشها بنابر نوع رویکرد، تاکید و اهدافی که دنبال می کرد، به بیان چند ویژگی خاص پرداخته که قادر به پوشش دادن مجموعه ویژگیهای حکمرانی خوب نبوده است.

در یک تحلیل کلی می توان از این مطالعات چند نکته اساسی را دریافت: نخست آنکه حکمرانی خوب به عنوان بوجود آورنده روابط متقابل، حمایت کننده و همکارانه بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی معرفی شده است. ماهیت روابط بین این سه گروه فعال و ضرورت مکانیسم های قدرتمند برای تسهیل تعامل بین آنها جزء مفروضات مهم و اساسی تلقی می شود. دوم، حکمرانی خوب به عنوان مفهومی که دارای چنین ویژگیهایی باشد: مشارکت، شفافیت در تصمیم سازی، پاسخگویی، حاکمیت قانون، توانایی پیش بینی آینده، اعمال دموکراتیک، آزادی های مدنی تعریف شده است. سوم، تفاوت میان سیاقها و موقعیتهای سبب شده تا مجموعه ای از ویژگیهای متنوع در باب حکمرانی خوب مطرح گردد. در واقع

جدال‌هایی که در باره شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، از نوع ایدئولوژی - بومی است. آنچه که برای ارزیابی و سنجش حکمرانی انتخاب می‌شود براساس نوع اداره عمومی و چارچوبهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی کشورها است. این اختلاف هم در تعداد و نوع و هم در تفسیر و تعریف ویژگیها قابل مشاهده است. خصوصیات هنجاری این چارچوبها سبب موقعیتی می‌شود که حتی ویژگیهای مشابه، تفاسیر متفاوت و متنوعی داشته باشد. به عنوان مثال پدیده‌هایی مانند درخت، آب، میز، پنجره معنای تقریباً یکسانی در ذهن آدمی ایجاد می‌کنند، در صورتیکه تعدد و تکثر معانی ویژگیهای حکمرانی خوب نمایانگر هنجاری بودن این اصطلاح است. چهارم، حکمرانی خوب وسیله‌ای است برای دست یافتن به یک یا چند هدف مطلوب. حکمرانی خوب برای چه؟ پاسخ به این سؤال متفاوت است و بستگی دارد به ماهیت «چه». برای مثال «حکمرانی به منظور کاهش فقر»، حکمرانی برای توسعه اقتصادی و کارایی» و بنابراین شاخص‌های اندازه‌گیری حکمرانی خوب بوسیله تعیین نتایج مطلوب شناخته می‌شوند. در نتیجه مجموعه متفاوتی از ویژگیها برای ارزیابی حکمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد که به ماهیت نتایج مورد انتظار در سؤال‌ها بستگی دارد. تعریف ثابتی وجود ندارد، اما عقاید زیادی درباره آنچه که باید باشد (حکمرانی خوب) وجود دارد. عقاید گوناگون در جستجوی معنایی هستند که ممکن است در همه شرایط صحیح به نظر آید. در ادبیات حکمرانی نیز به این موضوع اشاره شده است که حکمرانی خوب یک اصطلاح هنجاری است که می‌بایست به اقتضای «بستر»¹⁸ تعریف شود (Landman, 2003)

از آنجا که «نظریه حکمرانی خوب» از تازه‌ترین مباحث توسعه در جهان کنونی است و ایران نیز مانند هر نظام سیاسی دیگر نیازمند درکی عمیق و گسترده‌تر از عوامل، مولفه‌ها و ویژگیهایی است که آن را کارآمد تر و اثربخش تر نماید، لذا پژوهش حاضر به دنبال تعیین و شناخت ویژگیهای بنیادین حکمرانی خوب می‌باشد و در این راستا در جستجوی الگویی است که بتوان بوسیله آن مشخصه‌های حکمرانی خوب را در کشورها ارزیابی و تجویزهای لازم را بعمل آورد. مع الوصف، پرسش آغازین این مقاله اینگونه صورت بندی شده است: «چگونه میتوان الگویی به منظور تبیین ویژگیهای بنیادین حکمرانی خوب، طراحی نمود که توأم با حفظ یک نگاه کلی و جامع از جهان شمول‌گرایی و مطلق‌گرایی پرهیز نموده و جنبه‌های اساسی حکمرانی را به نمایش بگذارد؟»

الگوی پیشنهادی حکمرانی خوب

از نگاه این پژوهش، حکمرانی نه تنها درباره چگونگی اعمال قدرت است بلکه درباره نتایج و پیامدهای قدرت نیز میباشد. بنابراین درک کامل واقعیت پیچیده حکمرانی هنگامی میسر می شود که تمام ساختارها، فرایندها، بازیگران، کارکردها و اهداف را در ارتباطی تعاملی در برگیرد. منظور از چگونگی و نتایج اعمال قدرت همان فرایند تصمیم گیری است. اصولاً بحث در باب چگونگی اعمال قدرت، پاسخگویی به پرسشهای بنیادینی است که دولتمردان در دنیای سیاست و اندیشمندان در عرصه علوم اجتماعی با آن مواجهه اند. در واقع موضوع اساسی در حکمرانی، تصمیم گیری در این باره است که چه کسی، چه چیزی، چگونه، کجا و چه هنگام بدست آورد. (کاظمی، 1379 و 1381) (Sapru, 2006, p.383; World Bank, 2000, p.23). حکمرانی نحوه اعمال اقتدار سیاسی در راستای تحقق خواسته های مردم است. اصطلاح «چگونگی» با فرایند انتخاب و گزینش راهکارها، ساختارها، تخصیص منابع و افراد مرتبط است. این بدان معنا است که حکمرانان (دولتی و غیر دولتی) می بایست در ایجاد محیط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، نقش خلاقانه ای ایفا نمایند. از سویی دیگر عمل حکمرانی با فرایند تصمیم گیری که شامل گامهای اخذ تصمیم، اجرای تصمیم و ارزیابی قابل مقایسه است. حکمرانی یا نحوه اداره کشور مستلزم مدیریت است، اگر بنا به گفته سایمون جوهره مدیریت را تصمیم گیری بدانیم می توان چنین استنتاج نمود که بنیان حکمرانی نیز بر تصمیم گیری استوار است.

البته تصمیم گیری را با شیوه ها و رویکردهای گوناگون تعریف نموده اند. بطور مثال تصمیم گیری یعنی یک انتخاب از بین چند گزینه، تصمیم گیری یعنی یک جریان فکری، تصمیم گیری یعنی یک فرایند (رضاییان، 1385؛ الوانی و شریف زاده، 1379؛ الوانی، 1369 فخمی 1379). به لحاظ واژه شناسی نیز واژه حکمرانی بیشتر به معنای تدبیر خردمندان امور در نظر گرفته شده است. از آنجا که فرایند تصمیم گیری در حوزه های گوناگون عمل اجتماعی نظیر سیاست، اقتصاد، اداره و توسط بازیگران و فعالان مختلف مانند دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی و با اهداف و ارزشهای متنوع و احیاناً متضاد انجام می گیرد، بیشتر به یک سیستم تصمیم گیری پیچیده شباهت دارد تا یک سیستم منفرد و تک

منظوره . به تعبیر دیگر حکمرانی، سیستم تصمیم گیری است بگونه ای که شامل تمام جنبه های اعمال اقتدار (سیاسی، اقتصادی، اداری، اجتماعی) و نتایج حاصل از آن می شود.

در این بخش در باب مفهوم تعادل و آنچه که در این پژوهش مورد نظر است بحث می شود. تعادل را به معنای موازنه ای پایدار بین گونه ها (اجزاء) و روابط میان گونه ها (اجزاء) با یکدیگر و با زمینه سیستم تعریف نموده اند. در تعریفی دیگر تلاش سیستم در حفظ متغیرهای ضروری خود، در محدوده ای معین به منظور ادامه حیات سیستم است (زاهدی، 1376). ازدیدگاه این پژوهش، تعادل معنای ثابت و از پیش تعیین شده ای ندارد بلکه با توجه به بستر حکمرانی تعریف می شود. هویت تعادل بنا به نوع و سطح سیستم تعیین می گردد. همانطور که مراتب سیستمها (نظامها) با یکدیگر تفاوت دارند، نوع تعادل نیز در هر یک از آنها متغیر است. بطور مثال در سیستم های مکانیکی تعادل در معنای ثبات بکار می رود حال آنکه در سیستمهای ارگانیکی، تعادل یعنی خود تنظیمی و در اکولوژیها مفهوم سازگاری و پایداری را القا می کند. بنابر این انتخاب خود نوع خاصی از تعادل در این پژوهش مورد نظر نیست. اساسا نظریه سیستمها با کاربرد خاصی از قیاس ملازمه ندارد. البته بیشتر کاربردهای این نظریه بر مدلهای مکانیکی و ارگانیسمی است و این مسئله حقیقت مزبور را پنهان نموده است. تاکید بحث در نظریه سیستمها بر شیوه ای است که بر اساس آن نظام در درون خود و در ارتباط با محیطش سازماندهی می شود. آنچه که در این نظریه اهمیت دارد درک هوشمندانه نحوه تعامل عناصر است. این نظریه بدنبال آن است که به شناختی فراتر از ماهیت اساسی ماشین، ارگانیسم و اکولوژی یا هر آنچه به روشن شدن اصل پدیده های اجتماعی می انجامد دست یابد. انتخاب نوع خاصی از قیاس برای نشان دادن سیستم، مانع تحلیل سیستمی می شود، زیرا هر قیاس نوع خاصی از ساختار را توأم با الگوی فرایند اطلاعات، مبادله، تعادل رفتار و امثال آن را مسلم فرض می کند (بوریل و مورگان، 1386).

در واقع این کار قبل از تحلیل تفصیلی ساختار حکمرانی و شیوه عمل بازیگران آن به منزله تجویز قبل از تشخیص است. در مباحث بعدی این موضوع بوضوح قابل مشاهده است. سازماندهی متغیرهای حکمرانی (بازیگران اصلی شامل دولت، بازار و نهادهای مدنی) به شیوه های گوناگون امکان پذیر است و تعادل بین آنها به معنای سهم مساوی آنها در حکمرانی نیست. آنچه مسلم است، ظرفیت جامعه (نوع سیستم) نقش تعیین کننده در نوع تعامل و تعادل متغیرهای حکمرانی ایفا می نماید.

از دیدگاه پژوهش حاضر اینگونه به نظر می رسد که برای تحلیل و ارزیابی حکمرانی خوب باید به تحلیل روابط بین آنچه که انجام می دهیم (فعالیتها، تصمیمات و تمهیدات) و آنچه که می خواهیم بشویم یا به دست آوریم (اهداف و ارزشها) پردازیم. در واقع حکمرانی خوب مستلزم یافتن ابزارهای مرتبط و متناسب با ارزشهاست. بنابر این باید بدنبال ویژگیهایی بود که هم تبیین کننده منابع و فرایندها باشد و هم در بردارنده نتیجه و اثر. حکمرانی خوب وسیله‌ای است برای دست یافتن به یک یا چند هدف مطلوب. شاخص‌های اندازه‌گیری حکمرانی خوب بوسیله تعیین ابزارهای مناسب و نتایج مطلوب شناخته می‌شوند.

اساساً میزان موفقیت سیستمها را بر مبنای تحقق کارایی و اثربخشی می‌سنجند. اثر بخشی و کارایی به آنچه که انجام می دهیم و این که چگونه انجام می دهیم مربوط می شود. کارایی یعنی درست انجام دادن وظیفه و به رابطه بین ورودی و خروجی اشاره دارد. برای نمونه اگر از نهاد معینی بازده بیشتری به دست آوریم، کارایی را افزایش داده ایم. کارایی با چگونگی استفاده از منابع ورودی: پول، افراد و تجهیزات که کمیاب هستند، ارتباط دارد. در حالیکه میزان دستیابی به اهداف تعیین شده را اثربخشی گویند (رابینز 1385، ص 19). مطابق این سخن ارزیابی سیستم حکمرانی نیز در دو بعد کارایی و اثربخشی قابل طرح است. این دو بعد در تعامل و ارتباط دوسویه با یکدیگر قرار دارند و تعادل بین این دو بعد، شرط اساسی تحقق حکمرانی خوب است. بعد اول شامل منابع، فرایندها، نهادها و مکانیسمهایی است که بعنوان ابزار در حکمرانی بکار گرفته می شود و بعد دوم در برگیرنده نتایج حاصل از عملکرد سیستم حکمرانی است.

در راستای ویژگی تعادل در سیستمها، مقاله حاضر تعادل بین دو بعد کارایی و اثر بخشی را یک ضرورت قطعی در جهت بقا سیستم سیاسی و حکمرانی خوب دانسته و توأم با این تعادل، بر ارتقا به سطوح بالاتر اثربخشی از طریق بهبود مستمر متغیرهای کارایی تاکید می‌ورزد. اما در باب نوع تعادل، شیوه تعامل و نحوه سازماندهی متغیرها (مولفه‌های اثربخشی و کارایی) که به تعادل مورد نظر می‌انجامد هیچ گونه تجویز خاصی ارائه نمی‌دهد زیرا همه موارد مذکور وابسته به هدف سیستم حکمرانی، خواست، میزان بلوغ و ظرفیت سیستم است. یادآوری این نکته نیز ضروری است که هر گونه تغییر کمی و کیفی در ویژگی‌های اثربخشی بعنوان بخشی از ستاده سیستم علاوه بر آن که بر یکدیگر تاثیر می‌گذارند، در توسعه و تکامل (یا رکود و اضمحلال) متغیرهای کارایی نیز تاثیر مستقیم دارند. بعنوان مثال افزایش یا کاهش ثبات اقتصادی علاوه بر آنکه همبستگی متقابل با رفاه، عدالت و آزادی

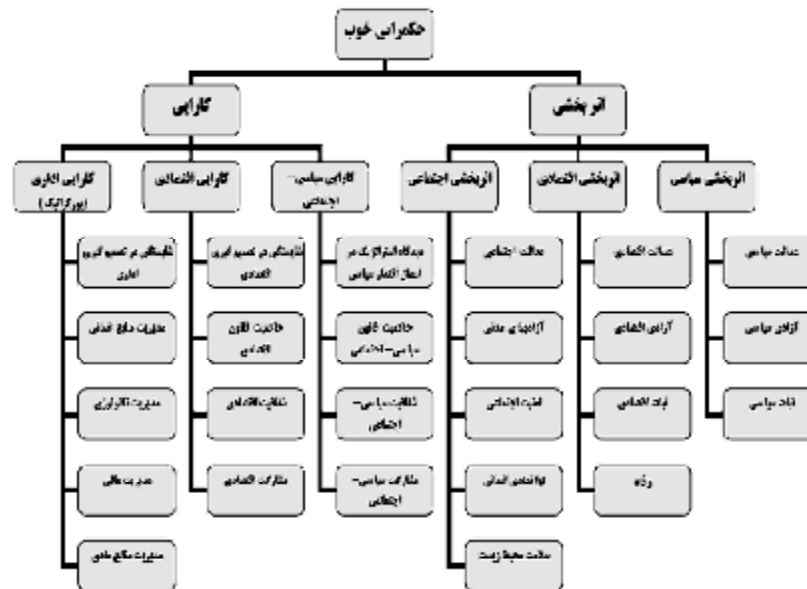
اقتصادی دارد، شرایطی فراهم می آورد که بر میزان مطالبات، خواسته ها و حمایت‌های سیاسی و مدنی تاثیر می گذارد. به تعبیر دیگر متغیرهای اثربخشی به عنوان ورودی یا داده در بعد کارایی حکمرانی خوب ظاهر می شود. چنانچه سیستم حکمرانی بتواند یکپارچگی خود را حفظ نماید و بر پیچیدگی ها و تنوع عملکرد خود بیافزاید، در حقیقت موفق به جذب خواسته ها و حمایتها شده و به درجه بالاتری از تکامل می رسد و در غیر این صورت، یعنی ناتوانی در پاسخگویی به مطالبات و حمایت ها، باعث برهم خوردن نظم سیستم و نهایتاً اضمحلال آن خواهد شد. ضرورت وجود دو بعد کارایی و اثربخشی در حکمرانی خوب را می توان با روایت دیگر و مطابق با تعریف تصمیم گیری تبیین نمود. هر تصمیم در سطح کلان یا خرد دارای هدف بوده و باید دو ویژگی اساسی داشته باشد که عبارتند از کارایی و اثربخشی. در واقع اگر بپذیریم که انجام درست کار درست، ملاک خوب بودن یک تصمیم است، آنگاه می توان حکمرانی (تصمیم گیری) را به دو ویژگی کارایی و اثربخشی تقسیم نمود. با این تعبیر حکمرانی خوب به معنای حکمرانی بهره ور است. منظور از کارایی قابلیت بسیج منابع ملی اعم از منابع مادی، مالی، انسانی و تکنولوژیک و نحوه بکارگیری آنهاست و منظور از اثر بخشی، میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده هر نظام سیاسی است. بخش کارایی به سنجش قابلیت های سیستم سیاسی (به معنای کلی) در مواجهه با چالشها می پردازد و بخش اثر بخشی به سنجش میزان نیل به اهداف تعیین شده مبادرت می ورزد.

پس از تبیین چارچوب کلی « حکمرانی خوب » در قالب نظریه سیستم ها، فرایند تصمیم گیری و ضرورت برخوردار بودن سیستم حکمرانی (تصمیم گیری) از دو بعد کارایی و اثربخشی می توان در تایید این انتخاب بر پایه ادبیات حکمرانی به مواردی که در پی می آید استناد نمود. بر مبنای مطالعات « استیلمن¹⁹ »، اکنون در ادبیات حکمرانی علاوه بر کارایی و اقتصادی بودن و اثر بخشی مدیریتی، بر تحقق خیر عمومی در بستر پیچیده سیاسی تاکید می شود (Stillman, 2005, pp.17-28). در پارادایم مدیریت دولتی نوین نیز کارایی و اثر بخشی، ویژگی های اصلی نظام اداری و سیاسی محسوب می شوند (هیوز، 1380). دائرة المعارف «ویکیپدیا²⁰» اثر بخشی و کارایی را از ویژگیهای حکمرانی خوب دانسته و آن را اینگونه تعریف می کند: وجود فرایندها و نهادهایی که نتایج آنها برآوردن نیازهای جامعه باشد و توأم با آن از منابع در اختیار خود بهترین استفاده را نمایند و استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط. از دیدگاه نظریه حکمرانی، هدف حکمرانی خوب، به حداکثر

رساندن بهزیستی عمومی و توسعه پایدار انسانی، رضایت مادی و معنوی با رفع نیازهای اساسی و حمایت از حقوق اساسی از قبیل آزادی و گسترش دایره انتخابهاست. در حالیکه حکمرانی بد یا ضعیف، موجب رشد کندتر، خدمات ناکارآمد و فرصت های ازدست رفته می شود. در ادبیات نظریه حکمرانی از این مقوله تحت عنوان «کارایی و اثربخشی» یاد می شود. با عنایت به مطالب بیان شده، در تقسیم حکمرانی خوب به دو بعد کارایی و اثر بخشی به این نکات با دیدگاهی گسترده توجه شده است. بدین معنا که در حکمرانی خوب با یک نگاه کلان، علاوه بر بکارگیری درست و بسیج مناسب منابع ملی، هدف افزایش خیر عمومی نیز هست. پس از آنکه حکمرانی به ابعاد کارایی و اثربخشی تقسیم شد، ضرورت دارد که جهت شناخت و تعریف هر یک از این مفاهیم، آنها را به مولفه هایی تجزیه نمود. اصولاً برای حل مسائل پیچیده که در آن به سادگی نمیتوان روابط بین پدیده ها و اجزاء را کشف و توصیف نمود، آنها را بر اساس یک منطق علمی تقسیم بندی می نمایند. بطور مثال طبقه بندی براساس حوزه تحلیل (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی)، بر مبنای سطوح سلسله مراتبی (سطح 1، سطح 2، سطح 3) و طبقه بندی سیستمی (داده، فرایند، ستاده) از جمله ابزارهایی هستند که بوسیله آنها می توان سیستمهای وسیع و پیچیده را تحلیل و روابط بین اجزا آن را تبیین نمود. بر مبنای این استدلال، بعد کارایی به مولفه های اداری، اقتصادی، سیاسی- اجتماعی و بعد اثربخشی نیز به مولفه های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی قابل تقسیم است. البته شواهد موجود در ادبیات نیز این استدلال را تایید می نماید، برای مثال هدی بیان می دارد که اصولاً «توسعه بصورت یک کل مورد بحث قرار نمی گیرد، بلکه به بخشهای مختلف مانند توسعه اقتصادی و سیاسی تقسیم و هر بخش بطور مجزا مورد بررسی و مطالعه قرار می گیرد (هدی، 1381). علاوه بر این بانک جهانی، برنامه توسعه ملل متحد، موسسه توسعه بین الملل آمریکا و دیگر سازمانهای مستقل در مدلی که بیانگر ویژگی های حکمرانی خوب است، آن را به دو بعد اقتصادی و سیاسی تقسیم نموده اند (Weiss, 2000; Landman, 2003). در الگوی پیشنهادی در بالاترین سطح مفهوم حکمرانی خوب قرار گرفته است. پس از آن این مفهوم به دو بعد کارایی و اثربخشی تقسیم شده است. هر بعد به مولفه هایی در قالب حوزه های تحلیل تقسیم بندی شده است. برای هر حوزه نیز ویژگیهایی اساسی در نظر گرفته شده است و در نهایت برای ارزیابی و سنجش هر یک از ویژگیها، شاخصهایی در قالب نهادها و وظایف آنها پیشنهاد گردیده. پس از توضیحی که در باب ساختار الگو حکمرانی خوب بیان شد، اکنون به خلاصه

ای از تئوریهایی که بعنوان مفروضات اساسی یا زیربنای فکری در طراحی الگوی حکمرانی خوب بکار رفته است، اشاره می شود:

- چارچوب کلی الگو بر مبنای نظریه عمومی سیستمها
- از منظر سیاست هنجاری: تقسیم حکمرانی به سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی و جمع بندی ارزشهای بشری در چهار مقوله آزادی، عدالت، امنیت و رفاه
- از منظر ادبیات توسعه: ورود مفهوم تعادل و تناسب بین خواسته های مردم و قابلیتهای نظام سیاسی، تئوری تعادل اداره و سیاست، بحث توسعه اداره امور و اداره امور توسعه و توسعه با رویکرد نهادگرایی نوین
- از منظر ادبیات حکمرانی: توجه بین همگرایی مطالعات و ادغام ویژگیهای تکراری و مشابه تحت یک ویژگی اصلی
- تئوری اقتصاد نهاد گرایی نوین و پارادایم مدیریت دولتی نوین صرفا در بحث اداره. شکل (1) الگوی پیشنهادی حکمرانی خوب را نشان می دهد. در قسمتهای بعد در باب ویژگیهای درونی الگو توضیحاتی ارائه می شود.



شکل 1- الگوی پیشنهادی حکمرانی خوب

وجود یک اداره توانمند و کاملاً تخصصی از پیش نیازهای اساسی توسعه محسوب می شود. همه دانشمندان با نظر آلموند و پاول در مورد نقش کلیدی بوروکراسی در فرایند توسعه سیاسی موافق هستند و با این ایده که سیستم سیاسی نمی تواند بدون داشتن نوعی بوروکراسی دولتی مدرن به سطح بالایی از قانونمندی داخلی، توزیع یا استخراج برسد، هماهنگ هستند (Riggs, 1976; Stillman 2005; هدی، 1381؛ طاهری، 1384؛ ترنر و هیوم، 1379). درباره مشخصه های بوروکراسی، برخی از پژوهشها بر حاکمیت قانون، مدیریت مالی، کارآمدی درآمدی، کیفیت اداره دولتی، پاسخگویی و عدم فساد در بخش دولتی تاکید نموده اند (Punyaratabandhu, 2004)، برخی دیگر بر کیفیت بوروکراسی، و کارایی بوروکراسی (Compos & Nugent, 1999). با عنایت به این موضوع که اداره ابزار و موتور محرکه توسعه است، «کارایی اداری» به عنوان یک ویژگی ضروری در الگو «حکمرانی خوب» در نظر گرفته شد. لذا در این نوشتار، مدیریت بر مبنای چهار منبع اصلی (نیروی انسانی، منابع مالی، منابع مادی و تکنولوژی) که در کلیه سازمانها به عنوان «داده» وارد می شوند، به همراه تصمیمات شایسته اجرایی، تحت عنوان مولفه «کارایی اداری» در الگو حکمرانی خوب، قرار داده شده است.

آنچه که در کارایی اداری مورد نظر می باشد، تحول درونی سیستم بوروکراسی است و هدف، توانمندسازی آن در زمینه بکارگیری عقلایی منابع انسانی، مالی، در جهت پاسخگویی بهتر به مردم و بخش سیاسی است. اصولاً در بحث کارایی اداری سخن بر سر این است که ساختار دولتی در ارتباط با چهار منبع اصلی که در اختیارش است، چگونه عمل می کند. بطور مثال درباره تامین نیروی انسانی متخصص از چه سیاستها و روشهایی بهره می گیرد؟ یا تخصیص بودجه بر چه منطق و روش علمی استوار است؟ به عبارت دیگر «توسعه اداره» در این شاخه از الگو مورد تاکید می باشد.

دو شاخه کارایی سیاسی - اجتماعی و کارایی اقتصادی، به بحث درباره «اداره توسعه» می پردازد. در «الگو حکمرانی خوب» این دو شاخه نمایانگر قابلیت سیستم در مقابله با مسائل و چالش های اساسی جامعه مانند رفاه، عدالت، امنیت و آزادی (بعد اثربخشی) است. منظور از قابلیت؛ تمهیدات، فرایندها، ساختارها و قوانینی است که دولتها جهت دستیابی به توسعه می اندیشند. به عبارت دیگر نظام سیاسی در شاخه کارایی اداری، توانمندیها و ظرفیتهای درونی خود را ارتقا می دهد و در شاخه کارایی اقتصادی و سیاسی - اجتماعی از ظرفیت بدست آمده در جهت ایجاد، ترویج و افزایش خیر عمومی می کوشد.

ایجاد بستر مشارکت ، شفافیت و حاکمیت قانون برعهده دولتهاست . به سخن دیگر دولتها موظفند که به اعمال اقتدار، مدیریت مشارکت ، مدیریت شفافیت و مدیریت قانون بپردازند. منظور از دیدگاه استراتژیک ، مشارکت ، شفافیت و حاکمیت قانون ، در هر دو شاخه کارایی اقتصادی و سیاسی - اجتماعی ، ایجاد فضای مناسب جهت شکل گیری نهادهای قوانینی است که خواسته های مردم بوسیله آنها تحقق می یابد .

پژوهش حاضر ، بین ویژگیهای دیدگاه استراتژیک، مدیریت مشارکت ، مدیریت شفافیت و مدیریت قانون (ویژگیهای فرایندی) و تجلی نتایج حاصل از آن یعنی ویژگیهای آزادی ، امنیت و عدالت (ویژگیهای ارزشی) تفکیک قائل شده است . نشانه های توسعه (آزادی ، امنیت ، عدالت ، رفاه) محصول قابلیت توسعه اداره و اداره توسعه است. بدیهی است که پیامدهای توسعه در بعد اثربخشی به عنوان چالش ها و منابع جدید (خواسته ها و حمایت ها) به سیستم بازگشته و در صورتی که سیستم قابلیت های افزونتری را در خود بوجود آورده و حفظ نماید ، میتوان امیدوار بود که نه تنها تعادل بین دو بعد برقرار باشد ، بلکه ارتقاء به سطوح بالاتر توسعه نیز امکان پذیر گردد. مولفه ها و شاخص های کارایی حاصل تفحص و تطبیق نظریه های توسعه ، دیدگاه های سازمان های مستقل و کشور های گوناگون است. شاخص های کارایی اقتصادی، سیاسی - اجتماعی بر اساس همگرایی مطالعات و میزان اهمیت آنها به گونه ای انتخاب شده که تقریباً مجموعه ویژگیهای حکمرانی خوب را که در ادبیات پژوهش تحت عناوین و اهداف مختلف آمده، پوشش دهد . بعد اثر بخشی نیز به مولفه های اثربخشی اجتماعی، اثر بخشی سیاسی و اثربخشی اقتصادی تقسیم شده است. هر یک از مولفه های مذکور خود به شاخص هایی ختم می شود که از ادبیات پژوهش استخراج و بر اساس یک منطق علمی منظم شده است. مولفه ها و شاخصهای اثر بخشی نتیجه مطالعه دکترین های سیاسی - هنجاری می باشد. این متغیرها شامل ویژگیهای آزادی ، عدالت ، رفاه، ثبات و امنیت است . ویژگیهای مذکور چکیده ارزشهای بشری در طول تاریخ است که در مجموع مورد توافق اندیشمندان می باشد (طاهری، 1384؛ الوانی، 1369؛ کاظمی، 1379؛ کاظمی، 1381) . البته برخی از متفکرین وجود تنها یک ویژگی نظیر عدالت یا امنیت را به عنوان ارزش مطلق جوامع مطرح می سازند . اما با جمع بندی نظرات و آراء صاحب نظران می توان آنها را در این چهار ویژگی خلاصه نمود . بعلاوه، پژوهش حاضر سعی نموده تا نتیجه کارکرد سیستم حکمرانی را در حضور ویژگیهای اثربخشی خلاصه نماید. در این راستا با جمع بندی و یکپارچه کردن ویژگیها و شاخصهای جزئی در ادبیات حکمرانی ، آنها را تحت

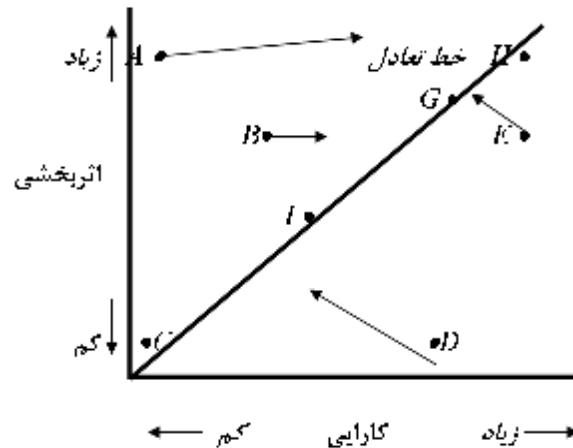
یک عنوان کلی نظیر آزادی یا عدالت، طبقه بندی و مصداق‌هایی برای ارزیابی و سنجش آنها برشمرده است.

در الگوی پیشنهادی، دولت، جامعه مدنی، و بخش خصوصی بازیگران و فعالان اصلی سیستم حکمرانی محسوب می‌شوند. ذکر این نکته ضروری است که هریک از ویژگی‌های الگو، بطور آشکار این سه بازیگر را نشان نمی‌دهد اما هنگامی که در باب مصداق این ویژگی‌ها صحبت به میان می‌آید، نهادهای جامعه مدنی، ساختارها و قوانین دولتی، نگاه‌ها و شرکت‌های خصوصی توأم با فعالیت‌ها، کارکردها و برنامه‌های آنان پدیدار می‌گردد. بنا بر این در ورای این الگو، حضور این سه بازیگر تجلی می‌یابد. بطور مثال هنگامی که از آزادی سیاسی سخن به میان می‌آید، برای تعریف معنای آن از مصداقی همچون وجود و فعالیت احزاب و تشکلهای سیاسی، آزادی مطبوعات، وجود آزادی بیان و اجتماعات استفاده می‌نماییم که در برگیرنده جامعه مدنی هستند. این سه بازیگر در برابر یکدیگر به ایفای نقش می‌پردازند. اختلال در سلامت و فعالیت هر یک از این بازیگران باعث ایجاد بی‌نظمی در حیات بقیه فعالان می‌گردد، این مطلب بیانگر همبستگی متقابل بین آنهاست. در این معنا حکمرانی خوب حاصل کارکرد سالم هر یک از این فعالان است. همچنین تناسب بین اندازه و میزان دخالت آنان در امور جامعه از اهمیت خاصی برخوردار است که در درجه اول سبب حفظ هویت و کلیت نظام سیاسی شده و در نهایت تحقق اهداف نظام را امکان‌پذیر می‌سازد.

تحلیل وضعیت حکمرانی کشورها بر اساس نمودار تعادل

در این بخش، جهت تحلیل نظری وضعیت حکمرانی کشورهای مختلف، از یک نمودار هندسی استفاده شده که در ادامه نحوه کارکرد آن تشریح می‌گردد. قبل از ورود به بحث اصلی، یادآوری این نکته ضروریست که در سیستم حکمرانی ایجاد تعادل و تناسب بین دو بعد کارایی و اثر بخشی به عنوان مهمترین عامل در فرایند توسعه و توسعه یافتگی مفروض است. همانطور که قبلاً اشاره شد، نوع تعادل در این پژوهش مورد نظر نمی‌باشد هرچند که از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و شایسته است که در پژوهش‌های دیگر بدان پرداخته شود. آنچه حائز اهمیت است درک جایگاه حکمرانی‌های مختلف در این نمودار و ارائه استراتژی‌هایی است که با رویکرد نظری و انتزاعی حرکت به سمت تعادل را تبیین می‌نماید.

اینرو در این گفتار ضمن بکارگیری «نمودار تعادل»، حالت‌های گوناگون حکمرانی که با فواصل و جایگاه های متفاوت از خط تعادل قرار گرفته اند، تحلیل می شود. به نمودار مقابل توجه نمایید:



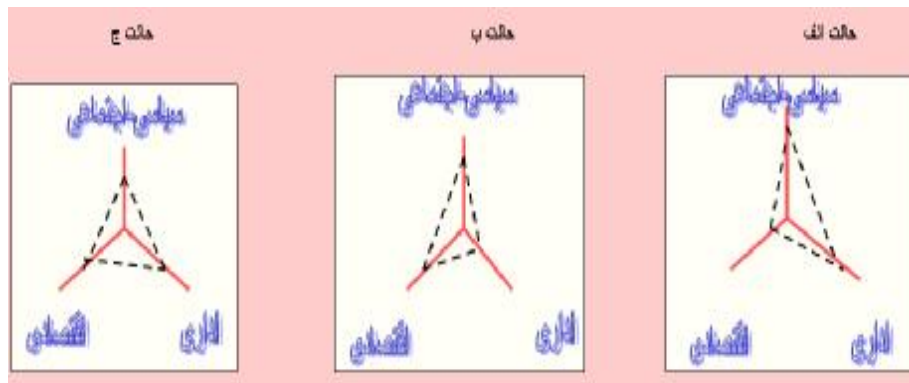
شکل 2- نمودار تعادل حکمرانی

این نمودار از دو بعد کارایی و اثربخشی بر روی پیوستاری از کم تا زیاد، خط تعادل، نام و جایگاه حکمرانی نسبت به خط تعادل، و پیکان‌هایی که نشان دهنده شکاف بین وضعیت حکمرانی و خط تعادل است، تشکیل یافته. بعلاوه پیکانها نمایانگر جهت حرکت به سمت خط تعادل و ایجاد موازنه بین دو بعد کارایی و اثربخشی هستند. این نمودار به تشریح چهار منطقه می پردازد که عبارتند از: کارایی کم- اثربخشی کم (حکمرانی C- تعادل ایستا) کارایی زیاد- اثربخشی کم (حکمرانی D- عدم تعادل) کارایی کم- اثربخشی زیاد (حکمرانی A- عدم تعادل) کارایی زیاد- اثربخشی زیاد (حکمرانی H- تعادل پایدار)

علت انتخاب این چهار منطقه، بیان حالات اصلی حکمرانی کشورها است. زیرا حتی حکمرانی‌هایی هم که در یک منطقه قرار می‌گیرند، نه تنها به لحاظ میزان کارایی و اثربخشی بلکه از نظر ترکیب مولفه های کارایی و اثربخشی نیز دارای تفاوت‌های زیادی هستند، و این مطلب نکته اساسی در ایجاد تعادل می باشد. در واقع انتخاب‌های صحیح و ترکیب نسبت های متناسب با موقعیت (بستر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورها) مولفه

های اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حکمرانی است که توأم با حفظ ثبات سیستم باعث ارتقاء آن به سطوح بالاتر می‌گردد. از این منظر تعادل به معنای برابری بین ویژگی‌ها یا مولفه‌های حکمرانی خوب نیست، بلکه بنا به موقعیت و بسترهای گوناگون، انتخاب ترکیب‌های منحصر به فردی از ویژگیها و مولفه‌هاست، که می‌تواند تعادل را در سیستم برقرار سازد. بنابراین تعادل گاه در کاستن از میزان یک یا چند ویژگی، گاه در افزودن و در مواقعی دیگر شاید در الزام به برابری ویژگیها، تبلور یابد. طبیعی است که انتخابها باید بر اساس اولویتها انجام شود و شناخت اولویت‌ها نیز تنها از طریق درک بستر جامعه یا به تعبیر دیگر خواسته‌ها و حمایت‌های ملت و شایستگی‌ها، قابلیت‌ها و ضعف‌های دولت امکان‌پذیر است. همانطور که در شکل 3 ملاحظه می‌شود، برای ایجاد تعادل، سه ضلعی‌های مولفه‌های کارایی و مولفه‌های اثربخشی، همواره متساوی‌الاضلاع نخواهد بود، بلکه شرایط تعیین می‌کند که چه نسبتی از اضلاع به یکپارچگی و صعود به سطوح بالاتر می‌انجامد. در نتیجه توسعه حاصل انتخاب مختلف اضلاع‌هایی است که متناسب با موقعیت برگزیده شده‌اند. البته طبیعی است که حالت ایده‌آل دستیابی به سه ضلعی‌های منتظم کارایی و اثربخشی است.

همانطور که در شکل 3 ملاحظه می‌شود، اگر میزان کارایی در هر یک از حوزه‌های اداری، اقتصادی و سیاسی - اجتماعی بین طیف پیوسته‌ای از صفر تا ده مفروض واقع شود آنگاه در **حالت الف** وضعیت حکمرانی در حوزه کارایی اداری و کارایی سیاسی - اجتماعی به مراتب بهتر از حوزه کارایی اقتصادی است. در نتیجه به نظر می‌رسد که برای ایجاد موازنه و تعادل بین سه حوزه مذکور، بر افزایش میزان کارایی اقتصادی تاکید بیشتری شود تا تعادل بین سه ضلع امکان‌پذیر شده و سپس حرکت متعادل هر سه حوزه به سمت سطوح بالاتر آغاز گردد. در **حالت ب** کارایی سیاسی - اجتماعی و کارایی اقتصادی از وضعیت بهتری برخوردارند. بنابراین می‌بایست بر بهبود وضعیت کارایی اداری، تاکید شود. **حالت ج**، تقریباً تعادل بین سه حوزه اقتصادی، سیاسی - اجتماعی و اداری را نشان می‌دهد. لذا حرکت همزمان و هماهنگ هر سه حوزه به سمت سطوح بالاتر کارایی ضرورت دارد. بدیهی است که می‌توان چنین تحلیلی را برای مولفه‌های اثربخشی نیز بکار برد.



شکل 3- انواع تعادل بین مولفه های کارایی متناسب با محیط

ترکیب نسبت‌های متفاوت سه ضلعی مولفه های کارایی و اثربخشی، شش ضلعی های گوناگون حکمرانی را بوجود آورده است. اگرچه بهترین حالت افزایش متعادل همه مولفه هاست اما برای دست یافتن به شش ضلعی منظم حکمرانی، ضرورت دارد که نسبت‌های گوناگونی از مولفه های مذکور را هوشمندانه انتخاب نمود. به نظر می رسد این فرایند بگونه ای مداوم و تکاملی اتفاق افتد. به این معنا که با ورود خواسته ها و مطالبات جدید به سیستم حکمرانی، تعادل اولیه آن بهم خورده و دچار بی نظمی شود. اگر سیستم در مواجهه با الزامات تازه، قابلیت‌های لازم را کسب نماید، حاصل آن نظم و تعادل در مرتبه ای بالاتر خواهد بود وگرنه رکود یا نابودی آن را بدنبال خواهد داشت.

با توجه به نمودار تعادل و وجود حالات متفاوت حکمرانی، در این قسمت چهار استراتژی متناسب با چهار جایگاه حکمرانی بر روی نمودار پیشنهاد می شود:

- استراتژی های رشد، برای حکمرانی هایی که در منطقه کارایی زیاد - اثربخشی زیاد قرار دارند.
- استراتژی های توانمند سازی، برای حکمرانی هایی که در بعد کارایی قوی تر از بعد اثر بخشی عمل نموده اند: کارایی زیاد - اثر بخشی کم
- استراتژی های بقاء، برای حکمرانی هایی که در قسمت کارایی کم - اثر بخشی کم نمودار قرار می گیرد.

• استراتژی های ظرفیت سازی، برای کشورهایی که حکمرانی آنها در قسمت کارایی کم - اثر بخشی زیاد نمودار قرار می گیرد .
در ادامه وضعیت حکمرانی در این چهار منطقه تشریح و توصیه هایی در قالب استراتژیهای فوق بیان می شود:

حالت (C) وضعیت حکمرانی را در متتھالیه منطقه کارایی کم - اثر بخشی کم نشان می دهد . احتمالاً می توان نمونه این حکمرانیها را در منطقه آفریقای شمالی (نظیر سودان ، اتیوپی و زئیر) مشاهده نمود . این دسته از کشورها در چرخه ای از فقر و پس انداز ناچیز ، عدم سرمایه گذاری ، فقدان رشد اقتصادی ، ناتوانی و عدم تخصص مردم و دولتمردان، فساد ، عدم حاکمیت قانون گرفتار شده اند و تقریباً خروج از این ورطه برای این کشورها به رویایی تبدیل شده است . بنابر این استراتژی های بقا ، یعنی اصلاح نقاط ضعف داخلی (بعد کارایی کم) و پرهیز از تهدیدات خارجی (بعد اثر بخشی کم) ، می تواند وضعیت این کشورها را تثبیت نموده و به سمت راست نمودار و نهایتاً نقاط بالاتر ارتقا دهد .

همانطور که در شکل ملاحظه می شود **حالت (A)** ، از نظر بعد اثر بخشی که ترکیبی از مولفه های اثر بخشی (اجتماعی ، اقتصادی ، سیاسی) است، در سطح بالا قرار دارد و به لحاظ بعد کارایی که ترکیبی از مولفه های کارایی (اداری ، اقتصادی ، سیاسی - اجتماعی) است ، در سطحی پایین قرار گرفته است . به سه شیوه مختلف می توان وضعیت این کشور را تبیین نمود، اول با پیش فرض آرمانی و دوم با نگاهی واقع گرایانه ، و سوم هنگامی که کشوری از نظر منابع طبیعی استراتژیک مانند نفت ، گاز ، الماس بسیار غنی باشد .

الف. حکمرانی (A) نمونه یک «جامعه آرمانی» است ، بدین ترتیب که در این نظام « اداره » به معنای عام و مصطلح آن (بعد کارایی) وجود ندارد . این کشور به درجه ای از رشد و بلوغ رسیده است که در آن ضرورت وجود نهاد دولت به منزله تنظیم کننده اقدامات و روابط بین شهروندان چندان احساس نمی شود . پیداست که در نظامهای سیاسی کنونی ، یک چنین مصداقی دقیقاً یافت نمی شود . متین هپر در مدلی با نام : «انواع حاکمیت و بوروکراسی های ناشی از آن » ، چهار نوع حکومت و شش نوع بوروکراسی منبعث از آن را نشان می دهد (هدی ، 1381) . او در مدل خود، آخرین نوع حکومت را حکومت «پروتاریا»²¹ می نامد . ویژگی اصلی حاکمیت در این الگو، فقدان حکومت و سیستم غنائم جنگی است.

ب. نگاه واقع بینانه: قبل از تبیین وضعیت حکمرانی (A) با این نگاه، لازم است عنوان شود که موضع مقاله حاضر تطابق بیشتری با این پیش فرض دارد. تصور کنید وضعیت کشوری را که به لحاظ بعد اثربخشی (از قبیل آزادی، عدالت، امنیت) در وضعیت مطلوبی بسر می برد، در این شرایط وظیفه دولت (بعد کارایی) نه تنها حفظ چنین موقعیتی است، بلکه توأم با افزایش قابلیت های خود، باید بتواند به مطالبات، خواسته ها و احیانا حمایت های جدید یا به تعبیر دیگر چالش های نشأت گرفته از بعد اثربخشی با کیفیت و کمیت بهتر پاسخ دهد. بدیهی است که در این نمودار فرضی، حرکت کشورها با سرعت های متفاوت (تدریجی - آرام، جهشی - انقلابی) در جهت های مختلف (راست - چپ، بالا - پایین) امکان پذیر است. بکارگیری استراتژی های ظرفیت سازی برای چنین حکمرانی هایی توصیه می شود. در این حالت دولت سعی می کند تا با استفاده از فرصت های محیطی و توجه به خواسته های مردم، نقاط قوت خویش را افزایش دهد و به سمت نقطه تعادل حرکت نماید.

ج. کشورهایی که از محل فروش منابع استراتژیک خود از سطح بالایی از درآمد سرانه برخوردارند، امکان دارد تا اندازه زیادی از ویژگی های مولفه های اثربخشی اقتصادی و اثربخشی اجتماعی نظیر رفاه و ثبات اقتصاد کلان، عدالت اجتماعی برخوردار شوند، اما بدیهی است که این نوع از اثربخشی حاصل تلاش دولتها در زمینه ایجاد ارزش افزوده نیست و در نهایت آینده این کشورها چندان روشن نیست. با توجه به این که منابع طبیعی این کشورها زمانی به پایان می رسد، لذا ضرورت دارد که تمهیداتی اساسی در باب افزایش کیفیت مولفه های کارایی اندیشیده شود. فقدان یا کمبود نیروی انسانی متخصص، عدم توجه به تصمیم گیرهای استراتژیک و بلند مدت اجرایی، ضعف در استفاده به صرفه و مقتصدانه از ذخایر کشور و فساد مالی، نکاتی است که باید در زمینه کارایی اداری، مد نظر قرار گیرد. تغییر شیوه در تدوین استراتژی های کلان اقتصادی با محور قرار دادن ایجاد ارزش افزوده از طریق فعالیت های خلاقانه و مبتکرانه انسانها، فضا سازی و ایجاد جو مشارکت اقتصادی در شاخه کارایی اقتصادی، ایجاد بستر مشارکت و افزایش شفافیت توأم با حاکمیت قانون در حوزه کارایی سیاسی - اجتماعی از جمله راهکارهایی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

اکنون وضعیت حکمرانی در **حالت (D)** تحلیل می شود: وضعیت حکمرانی در حالت (D) کاملاً مخالف با وضعیت حکمرانی در حالت (A) است. زیرا این حکمرانی از نظر

بعد کارایی در وضعیتی بهتر از بعد اثر بخشی، قرار دارد. در این کشور، برآیند کارایی دولت که ترکیبی از مولفه های کارایی است، حکایت از شایستگی های آن دارد، اما این شایستگی ها توسط مردم جذب نشده و مورد حمایت واقع نمی شود. امکان دارد این کشور در سطحی از توسعه نیافتگی قرار گرفته باشد، که تلاش در جهت شفاف سازی، مشارکت سازی و حاکمیت قانون منجر به ظهور آزادی های سیاسی و مدنی، امنیت اجتماعی و یا عدالت اجتماعی نگردد. در این کشورها فرایند مدرن سازی با قیومیت دولتها آغاز می گردد، اما به دلیل عدم میل به مشارکت و فقدان تخصص و بلوغ فکری، تعهد و یکپارچگی مردم، نشانی از جذب و نهادینه شدن تلاش دولتها و در نتیجه توسعه یافتگی به چشم نمی خورد. در کشورهایی که دارای وضعیت حکمرانی نظیر حالت (D) هستند، هدایت قوی و کیفی دولت از اهمیت انکار ناپذیری برخوردار است. در این راستا کاهش کارایی دولت به منزله سقوط و اضمحلال سیستم سیاسی خواهد بود، بنا براین شاید یکی از مناسبترین راهکارها بکارگیری استراتژی های توانمند سازی مردم باشد. بدیهی است از بین چهار حالت (C)، (G)، (H) که بر روی خط تعادل یا نزدیک آن قرار گرفته اند، وضعیت حکمرانی (H) به مراتب از سه حالت دیگر بهتر است. زیرا علاوه بر آنکه در منطقه کارایی زیاد - اثربخشی زیاد قرار گرفته، از منظر وضعیت تعادلی نیز روی خط تعادل واقع شده است. می توان گفت بریتانیا و ایالات متحده آمریکا از نمونه های مشابه حکمرانی (H) محسوب می شوند. استراتژی های رشد می تواند در اینگونه حکمرانی ها کارساز باشد، زیرا این کشورها در بعد کارایی و در بعد اثربخشی دارای نقاط قوت و فرصت می باشند و با بهره گیری از نقاط قوت خود می توانند از فرصت های خارجی استفاده نمایند. هرچه از سطوح بالای خط تعادل به سطوح میانی حرکت نماییم، تنوع وضعیت حکمرانی کشورها رو به فزونی می رود. به تعبیر دیگر تشابهات بین ویژگی های حکمرانی کشورهای توسعه یافته خیلی بیشتر از تفاوت های آنهاست در صورتیکه در قسمت های میانی نمودار این قضیه برعکس اتفاق می افتد. به عبارت دیگر تنوع و پراکندگی حکمرانی در ناحیه میانی نمودار تعادل چشم گیر است. برخی از این حکمرانی ها در میانه نمودار و سمت راست خط تعادل قرار می گیرند، به این معنا که از بعد کارایی بالاتری برخوردارند و برخی دیگر در سمت چپ خط تعادل قرار می گیرند، یعنی نسبت به کارایی از اثربخشی بیشتری برخوردارند. در جهان کنونی اکثر حکمرانی ها در این ناحیه واقع شده اند. در عین حال هرچه از سطوح میانی به سمت قسمت های پایین خط تعادل حرکت نماییم، مجدداً بر میزان تشابه وضعیت حکمرانی کشورها افزوده می شود، به طوری

که ویژگی حکمرانی توسعه نیافته ترین کشورها به شدت به هم شبیه است. در نمودار تعادل، وضعیت حکمرانی حالت (E) به مراتب بهتر از وضعیت حکمرانی حالت (D) است، زیرا علاوه بر آنکه حکمرانی (E) در مرتبه ای بالاتر از حکمرانی (D) قرار دارد، به خط تعادل نیز نزدیک تر است. در یک طبقه بندی کلی می توان کشورها را به لحاظ وضعیت حکمرانی نسبت به خط تعادل به سه دسته اساسی تقسیم بندی نمود:

گروه کشورهای با تعادل ایستا یا در اطراف آن (کارایی کم - اثربخشی کم) اکثرا در مناطق آفریقای شمالی و خاورمیانه قرار دارند و جزء حکمرانی های ضعیف محسوب می شوند.

گروه کشورهای با تعادل متوسط یا در اطراف آن (کارایی متوسط - اثربخشی متوسط) در مناطق اروپای شرقی، آمریکای لاتین و آسیای جنوب شرقی پراکنده اند. **گروه کشورهای با تعادل پایدار** یا در اطراف آن (کارایی زیاد - اثربخشی زیاد) در مناطق اروپای غربی و آمریکای شمالی، استرالیا، نیوزلند و ژاپن واقع شده اند.

ذکر این نکته ضروریست که در تبیین وضعیت حکمرانی کشورها می بایست عواملی همچون میزان و ساختار جمعیتی، شرایط اقلیمی و جغرافیایی، موقعیت استراتژیک آنها را در نظر داشت. در نتیجه این بخش را با بیان این مطلب به پایان می رسانیم که «هم پایانی»²² از ویژگی های دیگر سیستم هاست، بدین معنا که از طرق گوناگون می توان به یک هدف خاص دست یافت، این ویژگی می تواند ما را در انتخاب بهترین مسیر توسعه یاری نماید.

اعتبارسنجی الگوی مفهومی

به منظور سنجش اعتبارالگو، الگوی پیشنهادی به همراه یک پرسشنامه به 23 نفر از اساتید رشته های مدیریت، علوم سیاسی و اقتصاد دانشگاه های علامه طباطبایی و واحد علوم تحقیقات تهران ارائه شد تا میزان موافقت آنان با الگوی مذکور ارزیابی شده و توام با آن، نظرات و پیشنهادات مفید ایشان در پردازش الگو نهایی اعمال شود. پس از انجام مصاحبه ها، پژوهشگر به تحلیل پاسخ ها و پیشنهادات مربوط به هر سوال پرداخت. حاصل بررسی های دقیق و موشکافانه پاسخ ها سبب شد تا در الگو تغییراتی ایجاد گردد. لازم به ذکر است که جهت اجتناب از طولانی شدن سخن و بدلیل محدودیتهایی که در تعداد صفحات مقالات وجود دارد، در این گفتار الگوی نهایی پس از انجام تغییرات ارائه شده

است. اساساً راه حل مشخص و قطعی جهت سنجش اعتبار الگوهای مفهومی وجود ندارد. از سویی دیگر بدلیل ماهیت تخصصی بودن موضوع حکمرانی، یکی از بهترین راهها، استفاده از نظرات خبرگان است و بدلیل عرصه تخصصی موضوع یکی از محدودیتهای پژوهش میزان دسترسی به تعداد انبوه خبرگان است هر چند که الزاماً در این گونه موارد انتظار نمی رود تعداد خبرگان انبوه باشد به نحوی که بتوان از جامعه آماری (خبرگان) حجم نمونه را برآورد نمود. بعلاوه در نظریه پردازی که به شیوه قیاس استقرایی صورت می پذیرد، نظرسنجی از خبرگان بیشتر جنبه تشریح مساعی و همسویی با خرد جمعی دانشمندان حوزه علمی مربوطه محسوب می گردد و به نوعی برخورداری از پیشنهادات و نظرات فنی آنان است. آنچه که در علوم اجتماعی یا حتی علوم پایه به عنوان نظریه مطرح یا پذیرفته می شود مورد تایید همه دانشمندان آن علوم نمی باشد. از آنجا که هدف پژوهشگر در این بخش تنها سنجش اعتبار الگو، رفع نواقص احتمالی و جمع آوری پیشنهادات مفید بود، از آمار توصیفی و آماره های آن شامل میانگین ساده، واریانس و انحراف معیار استفاده نموده است زیرا در وهله نخست روش تحقیق اصلی در این پژوهش بکارگیری الگوی ریاضی مبتنی بر نظر خبرگان می باشد و نه استفاده از مدل های آماری، دوم آنکه در این روش تعداد خبرگان به لحاظ کمی تاثیری در نحوه کارکرد الگوی ریاضی ندارد بلکه آنچه که اهمیت دارد کیفیت نظرات و میزان تسلط خبرگان بر موضوع است. هرچقدر داده های دقیق تر به سیستم استنتاج فازی ارائه شود خروجی سیستم از کیفیت مطلوب تری برخوردار خواهد شد. بعلاوه روش «ارزیابی دیدگاه خبرگان» یکی از متداول ترین شیوه های جمع آوری اطلاعات در زمینه حکمرانی خوب محسوب می شود. پس از اتمام مصاحبه ها و جمع آوری پرسشنامه ها، بوسیله آمار توصیفی به تحلیل پاسخ ها پرداخته شد.

نحوه پاسخگویی به هر پرسش بوسیله پیوستاری از صفر تا صد مشخص شده است. به این ترتیب پاسخ دهندگان قادر بودند میزان موافقت خود را با الگو ارائه شده به اختیار برگزینند. زیرا محدودیتی در انتخاب گزینه ها وجود نداشت. بعلاوه طیف پیوسته، امکان استفاده از میانگین را نیز فراهم می آورد. پرسش اول تا دهم به ترتیب به سنجش اعتبار ویژگیهای کارایی اداری، کارایی اقتصادی، کارایی سیاسی- اجتماعی، اثربخشی اجتماعی، اثربخشی اقتصادی، اثربخشی سیاسی، مولفه های کارایی، مولفه های اثربخشی، دو بعد کارایی و اثربخشی و در نهایت کل الگو می پردازد. ساختار پرسشنامه به گونه ای است که از سطوح پایین الگو به سمت سطوح بالا، پرسشها را مطرح می سازد. برای مثال در سوال یک

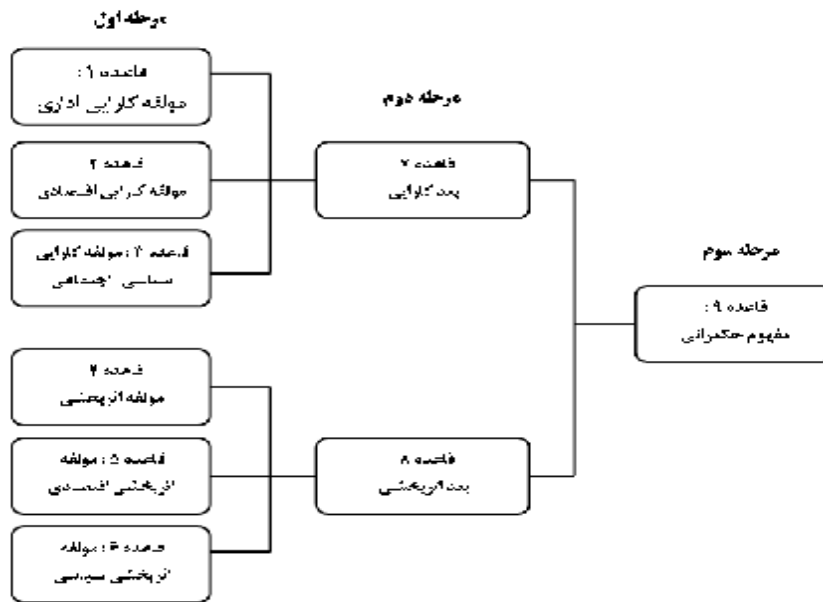
از پاسخ دهنده خواسته شده است تا میزان موافقت خود را نسبت به شاخص های کارایی اداری از صفر تا صد بر روی یک پیوستار بیان نموده و در صورتی که میزان موافقت کمتر از 60% است، پیشنهادات یا تغییرات مورد نظر خود را ارائه نماید. معمولاً در سنجش اعتبار الگوها، میزان تایید 50% به بالا، مقدار مناسبی محسوب می گردد. در این پژوهش مبنای اعتبار الگو برای تمام سوالات (زیر شاخه ها و کلیت الگو)، موافقت 60% به بالا در نظر گرفته شد. همانطور که در جدول نتایج پرسشنامه سنجش اعتبار الگو مشاهده می شود، حداکثر میانگین با مقدار 80% مربوط به سوال سه است که بطور متوسط نماینگر میزان موافقت خبرگان در باب ویژگیهای کارایی سیاسی است. حداقل میانگین با مقدار 65/70% مربوط به سوال هفت بیانگر میزان موافقت با مولفه های کارایی است. در مجموع تمام پرسشها با میانگینی بالاتر از 70% مورد پذیرش خبرگان واقع شده است. این مطلب بیانگر آن است که الگو از اعتبار مناسبی برخوردار است. حداکثر انحراف معیار مربوط به سوال هشت با مقدار 17/7% است که نشان دهنده میزان پراکندگی نظر و پاسخهای خبرگان در باب مولفه های اثربخشی است. حداقل پراکندگی نظرات متعلق به سوال ده با رقمی معادل 11/9% است که میزان انسجام و نظر موافق خبرگان با کل الگو را نشان می دهد. بیشترین انسجام نظرات مربوط به سوالهای یک، چهار و ده است و بیشترین پراکندگی نظرات مربوط به سوالهای هشت، سه و هفت است. بطور کلی الگو با میانگینی برابر 76/52% مورد تایید خبرگان قرار گرفته است که رقم مناسبی است.

طراحی الگوی ریاضی مبتنی بر الگوی سیستمهای خبره

پس از ساخت الگوی مفهومی حکمرانی خوب، اکنون در این قسمت به بیان علت و نحوه ساخت الگوی ریاضی حکمرانی خوب پرداخته می شود. همانگونه که در بخشهای قبل ملاحظه گردید، هدف این پژوهش طراحی الگوی حکمرانی خوب بوده است که با گذار از فرایندی که تشریح شد، این کار صورت پذیرفت و الگوی نهایی نیز با بهره گیری از نظر خبرگان پژوهش ارائه گردید. به منظور بکارگیری الگوی مفهومی حکمرانی خوب در دنیای واقعی، تحلیل وضعیت حکمرانی کشورهای مختلف، یافتن عوامل آسیب زا، پیش بینی و ارائه تجویز های لازم جهت بهبود نقاط ضعف آنها، از الگوی ریاضی مبتنی بر الگوی سیستمهای خبره استفاده شده است. ایجاد سیستم استنتاج فازی²³ یکی از شیوه هایی است

که در طراحی الگوی ریاضی بکار گرفته می شود. سیستم استنتاج فازی یکی از بهترین ابزارها برای شرایطی است که از نظر خبرگان استفاده می کنیم. سیستم استنتاج فازی یک سیستم دانش محور است که می توان تجربه و دانش خبرگان را در آن قرار داد. هنگامی که اطلاعات کامل و دقیقی از پدیده مورد بررسی در دسترس نیست، می توان بر مبنای منطق فازی و طراحی سیستم استنتاج فازی الگوی رفتاری پدیده ها را تحلیل و پیش بینی نمود. در روش فازی بر مبنای اطلاعات محدود و نادقیقی که از پدیده موجود است، قادر خواهیم بود روابط بین متغیرها را شناسایی و پیش بینی نماییم. لذا در این پژوهش بدلیل عدم برخورداری از اطلاعات دقیق در زمینه روابط بین متغیرهای حکمرانی، از روش فازی استفاده شده است. برای این منظور، با مراجعه به خبرگان، نظرات تخصصی آنان در باب متغیرهای الگو در قالب مجموعه ای از قواعد فازی (IF-THEN) دریافت شد. این مجموعه قواعد به منزله موتور استنتاج عمل نموده و ورودیهای سیستم بر مبنای این موتور استنتاج ترکیب شده و منجر به ایجاد یک خروجی می گردد. یکی از مزایای پایگاه قواعد فازی این است که بوسیله آن می توان مقادیر هر متغیر را در قالب کلمات یا جملات یک زبان طبیعی بیان نمود. سوال اصلی این است که متغیرهای الگوی طراحی شده، چگونه و به چه نسبتی بر حکمرانی خوب [یا بد] تاثیر گذار می باشند؟ چنانچه مقداری برای هر یک از ویژگیهای الگو قابل تصور باشد، آنگاه وضعیت حکمرانی چه خواهد بود؟ قطعا این داده ها به عنوان ورودی سیستم مورد نظر عمل خواهند نمود و خروجی سیستم میزان خوب یا بد بودن حکمرانی را نمایان می سازد.

آنچه در این بخش به آن پرداخته می شود، نمای طراحی چارچوب الگوی ریاضی، گامها و نیازمندیهای سیستم استنتاج فازی برای بنای الگو و ارائه یک مثال از نحوه کارکرد این سیستم می باشد. همانطور که در شکل 4 مشاهده می شود، جهت تحلیل وضعیت حکمرانی کشورها، با استفاده از نظر خبرگان، 9 سیستم استنتاج فازی تحت پایگاه قواعد فازی در سه مرحله ساخته شده است که هر سیستم نمایانگر بخشی از الگوی حکمرانی خوب است. اکنون در سه مرحله به تشریح کارکرد هر یک از این 9 سیستم پرداخته می شود.



شکل 4- نمای طراحی چارچوب الگوی ریاضی

گامهای ایجاد سیستم استنتاج فازی

یک سیستم استنتاج فازی مجموعه ای از ورودیها و یک یا چند خروجی و پایگاه قواعد فازی می باشد. در این مرحله برای هر یک از مولفه های کارایی (اداری ، اقتصادی ، سیاسی - اجتماعی) و مولفه های اثربخشی (اجتماعی ، اقتصادی ، سیاسی) بطور مجزا یک سیستم استنتاج فازی (MAMDANI) ایجاد می گردد ؛ به این صورت که ورودیهای الگو (ویژگیهای کارایی اداری و ویژگیهای اثربخشی اجتماعی) به سیستم داده می شود و تحت قواعد فازی با یکدیگر ترکیب می شوند و خروجی هر یک از این شاخه ها نمایانگر میزان هر یک از مولفه های کارایی ها و اثربخشی ها خواهد بود. این مرحله شامل 6 سیستم استنتاج فازی است که جهت کوتاه نمودن سخن تنها به تشریح مولفه کارایی پرداخته می شود. بدیهی است که هر یک از مولفه های دیگر نیز از چنین ساختاری پیروی میکند :

مرحله اول-FIS1: مولفه کارایی اداری (Administrative Efficiency) = AE

مولفه کارایی اداری از پنج ویژگی تشکیل شده است که عبارتند از :

شایستگی در تصمیمات اداری (Competency In Decisions)

CAD=(Administrative

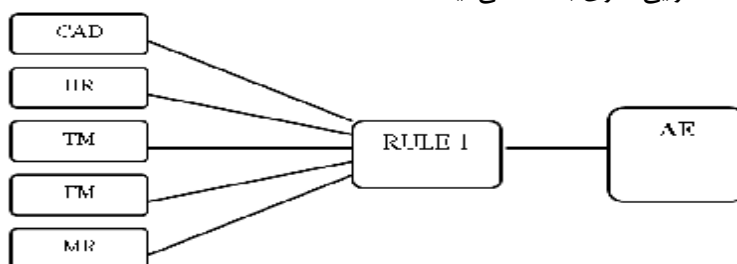
مدیریت منابع انسانی) HR=(Human Resource Management

مدیریت تکنولوژی(TM= (Technology management)

مدیریت مالی FM=(Financial Management)

مدیریت منابع مادی MR=(Material Resource Management)

مقادیر این پنج ویژگی بعنوان ورودی سیستم و تحت پایگاه قواعد فازی مربوط به خود ترکیب و خروجی مولفه کارایی اداری بدست می آید .



شکل 5-FIS1

مرحله دوم - FIS7: بعد کارایی و FIS8: بعد اثربخشی

در این مرحله نیز دو سیستم استنتاج فازی به محاسبه بعد کارایی و بعد اثربخشی می پردازد از سه مولفه تشکیل یافته است که عبارتند از: کارایی اداری، کارایی اقتصادی و کارایی سیاسی - اجتماعی. مقادیر این سه مولفه بعنوان ورودی سیستم و تحت پایگاه قواعد فازی مربوط به خود ترکیب و خروجی بعد کارایی بدست می آید. بعد اثربخشی از سه مولفه تشکیل شده است که عبارتند از: مولفه اثربخشی اجتماعی، مولفه اثربخشی اقتصادی و مولفه اثربخشی سیاسی. مقادیر این سه مولفه بعنوان ورودی سیستم و تحت پایگاه قواعد فازی مربوط به خود ترکیب و خروجی بعد اثربخشی بدست می آید.

مرحله سوم - FIS9: حکمرانی: خروجی های مرحله دوم سیستم استنتاج فازی که شامل دو بعد کارایی و اثربخشی است، بعنوان ورودی در مرحله سوم وارد سیستم می شوند و این بار نیز تحت پایگاه قواعد فازی مربوط به خود، با یکدیگر ترکیب شده و منجر به ایجاد

خروجی حکمرانی می گردند . این مرحله نیز شامل یک سیستم استنتاج فازی و مجموعه ای از قواعد فازی است.

نحوه ساخت قواعد فازی، نمودار پایگاه قواعد فازی و منحنی مولفه کارایی اداری

اصولا از پایگاه قواعد فازی در شرایط عدم اطمینان استفاده می شود و این امکان فراهم می گردد تا با داشتن اطلاعات محدود و تجربه و دانش خبرگان، پدیده های مختلف را تحلیل و رفتار آینده آنها را پیش بینی نماییم . با توجه به وجود حالت های ترکیبی گوناگون در ساخت قواعد فازی، در این قسمت نمونه ای از قواعد فازی مربوط به مولفه کارایی اداری که بر اساس نظر خبرگان استخراج و تنظیم شده است ، ارائه می شود: مولفه کارایی اداری (Administrative Efficiency) = AE از پنج ویژگی تشکیل شده است که عبارتند از : شایستگی در تصمیمات اداری (Competency In Decisions) Human Resource)، مدیریت منابع انسانی (CAD =(Administrative HR=(Management Material)، مدیریت مالی (FM=(Financial Management مدیریت منابع مادی (TM=(Technology management مدیریت تکنولوژی (MR=(Resource Management (LOW = کم = متوسط = MEDIUM زیاد = HIGH

1. IF (CAD IS HIGH) AND (HR IS LOW) AND (TM IS HIGH) AND (FM IS LOW) AND (MR IS LOW) THEN(AE IS LOW).

2. IF (CAD IS HIGH) AND (HR IS HIGH) AND (TM IS HIGH) AND (FM IS LOW) AND (MR IS LOW) THEN(AE IS MEDIUM)...

در این قسمت با استفاده از الگو ریاضی ، تاثیر تغییرات یک شاخه از الگو حکمرانی (مولفه کارایی اداری) با فرض ثابت بودن متغیرهای سایر شاخه ها، بر بعد کارایی و حکمرانی خوب مورد تحلیل قرار می گیرد . بدیهی است که آزمون فوق برای همه مولفه ها و ابعاد الگو حکمرانی خوب قابلیت اجرا دارد. در واقع با طراحی این الگو ریاضی ، می توان تاثیر تغییرات انفرادی هر ویژگی در درون شاخه ها ، بر سایر متغیرها و حکمرانی ، همینطور تاثیر تغییرات هر شاخه بر سایر مولفه ها و ابعاد و نهایتا تاثیر تغییرات توأم با هم مجموعه مولفه ها

را بر حکمرانی ارزیابی و تحلیل نمود. در این مقاله جهت اجتناب از طولانی شدن سخن، صرفاً به تحلیل تغییرات یک شاخه پرداخته می شود. اطلاعات مربوط به هر ویژگی که یا از طریق نظرخواهی از خبرگان و یا از طریق آمار و ارقام واقعی بدست آمده، را می توان بر روی طیفی از 0 تا 10 نشان داد. فرض کنید که تمام متغیرهای الگو حکمرانی خوب مقداری برابر 10 داشته باشد و تنها ویژگی های مربوط به مولفه کارایی اداری که شامل پنج ویژگی یعنی شایستگی در تصمیم گیری های اداری، مدیریت منابع انسانی، مدیریت منابع مادی، مدیریت مالی، مدیریت تکنولوژی است در هر مرحله به ترتیب مقادیری برابر (10,8,6,4,2,0) اختیار نمایند. همانطور که در جدول 1 مشاهده می شود، تغییرات ویژگیهای کارایی اداری به ترتیب بر روی مولفه کارایی اداری، بعد کارایی و حکمرانی نشان داده شده است. در اینجا لازم است یاد آوری شود که هر چه در ساخت قواعد فازی توسط خبرگان دقت و توجه بیشتری شود و این قواعد بر اساس شناخت واقعی شرایط کشور و میزان اهمیت ویژگیها بدست آید، نتایج حاصل از بکارگیری الگوی ریاضی رضایت بخش تر و به واقعیت نزدیکتر خواهد بود.

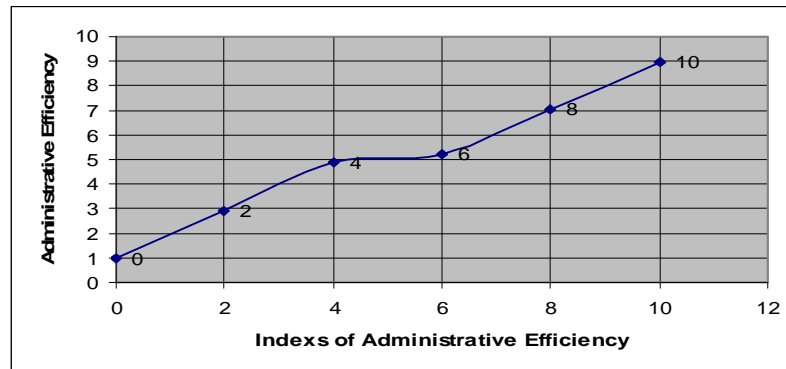
جدول 1- تاثیر تغییرات ویژگیهای کارایی اداری بر مولفه کارایی، بعد کارایی و

حکمرانی

ویژگیهای کارایی اداری	مولفه کارایی اداری	بعد کارایی	حکمرانی
در پنج ویژگی: مقدار سه	0.9725	6.0526	5.1963
در پنج ویژگی: مقدار دو	2.9301	7.9717	6.8084
در پنج ویژگی: مقدار چهار	4.8766	8.3029	7.0142
در پنج ویژگی: مقدار یک	5.2219	8.3029	7.0142
در پنج ویژگی: مقدار هفت	7.0148	8.0046	6.8313
در پنج ویژگی: مقدار شش	8.9668	8.3029	7.0142

در شکل 6 تاثیر تغییرات ویژگیهای زیر شاخه مولفه کارایی اداری بر کارایی اداری، مشاهده می شود. به نظر می رسد که تغییرات مقادیر ویژگیهای مولفه کارایی از صفر تا چهار به ازاء هر دو واحد افزایش باعث افزایشی برابر در مولفه کارایی شده است. در فاصله مقادیر بین چهار تا شش ویژگیها، هیچ تاثیری در مولفه کارایی اداری مشاهده نمی شود. اما

از آن به بعد ، یعنی مقادیر شش تا ده، مجددا روند افزایشی مولفه کارایی اداری با نرخى كاهنده نسبت به قبل، آغاز مى شود .



شکل 6- تاثیر تغییرات ویژگیهای کارایی اداری بر مولفه کارایی

جمع بندی و نتیجه گیری

پژوهش حاضر با طرح این پرسش كه : با طراحی چه الگویی می توان ویژگیهای اساسی حکمرانی خوب را توصیف و ارزیابی نموده و تجویزهای لازم جهت اصلاح آن ارائه کرد؟ آغاز شد . هدف اصلی از بیان این پرسش ، یافتن ویژگیهای اصلی و زیربنایی حکمرانی خوب بود. در راستای هدف مذکور، چارچوب کلی الگو حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم های باز، پی ریزی شد.

بر مبنای مطالعات انجام شده در زمینه حکمرانی و مقایسه تعاریف حکمرانی خوب ، تلاش شد تا با تعریفی نوین این اصطلاح بازخوانی گردد. در نتیجه دو مفهوم سیستم و تصمیم گیری را به عنوان جوهره حکمرانی و سه ویژگی کارایی ، اثربخشی و تعادل سیستمک به عنوان مشخصه های اساسی جوهره مذکور پیشنهاد گردید. بدست دادن جوهره حکمرانی و استخراج ویژگیها از درون این جوهره از مزیت های پژوهش حاضر بشمار می رود. به تعبیر این مقاله حکمرانی تنها دولت ، مدیریت، سیاست، اقتصاد نیست، بلکه سیستمی متشکل از انواع محیط ها، نهادها ، فعالیتها ، کارکردها ، برنامه ها و اهداف است كه در فرایندی تعاملی و پیچیده به حیات خود ادامه می دهد. همانطور كه امکان نابودی و

اضمحلال یا رشد و شکوفایی برای سیستم ها وجود دارد، چرخه حیات حکمرانی ها نیز دچار تغییر و تحول می گردد.

مشخصه اصلی تعریف پیشنهادی، تفاوت دیدگاهی است که نسبت به پژوهشهای قبل از خود، برگزیده است. این تعریف، حکمرانی خوب را با نگاهی ابزاری - ارزشی یا فرایندی - غایتمندانه صورت بندی نموده است. از این منظر حکمرانی خوب هم درباره تمهیدات و فرایندهاست (آنچه که انجام می دهیم) و هم درباره نتایج و پیامدها (آنچه که می خواهیم بشویم). بر این اساس، حکمرانی خوب نه تنها در بردارنده ویژگیهای فرایندی مانند مشارکت سازی، شفاف سازی، تصمیم گیری و قانونمند نمودن امور است بلکه ویژگیهای غایتمندانه و ارزشی مانند آزادی و عدالت را نیز شامل می شود. تقسیم دو بعد کارایی و اثربخشی به حوزه های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و اداری نشان از نگاه و تاکید این مقاله بر چند بعدی بودن حکمرانی است.

در این الگو سعی بر آن بوده است که با رویکردی کلان به هر سه مقوله توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی عنایت شود. از این منظر امکان بررسی نقاط ضعف و قوت نظام های سیاسی در فرایند توسعه پایدار انسانی مهیا شده و نقاط آسیب پذیر و ناکارآمد مشخص می شود. ایجاد دولت و ملت خوب، اساس حکمرانی خوب است. در این معنا حکمرانی خوب، هم باید در اندیشه دموکراسی و حقوق بشر باشد، هم دغدغه معیشت و رفاه داشته باشد و هم توانمند سازی انسان و هم حفاظت از محیط زیست را بر عهده گیرد. در نتیجه تعاملات و ارتباطات میان حوزه های مذکور، مسئله ای است که باید مورد توجه قرار گیرد. طبیعی است که بازیگران اصلی در این حوزه ها یعنی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در تعاملات مکرر، پیچیده و تاثیر متقابلی که بر یکدیگر دارند، حکمرانی خوب یا بد را می سازند.

ورود مفهوم تعادل به معنای موزانه ای پایدار در درون ویژگیها و روابط میان ویژگیها با یکدیگر و با زمینه سیستم از دیگر امتیازات این تعریف است. تعادل اصل مهم سیستم حکمرانی برای بقا و تکامل آن است. مطابق آنچه گفته شد، هرگونه تجویز و توصیه ای در باب حدود ابعاد کارایی و اثربخشی در حوزه های مختلف، باید با توجه به موقعیت منحصر به فرد هر کشور انجام پذیرد. انسانهای متفاوت در کشورهای گوناگون، با منابع، تاریخ، دولتها و سطوح نابرابری از توسعه یافتگی قرار گرفته اند. این تنوع و کثرت، حاکی از نابرابری موقعیتهاست. به عبارت دیگر در شرایط نابرابر، گزینشهای برابر یا تصادفی ویژگیهای

حکمرانی خوب، نه تنها راه گشا نیست، بلکه این امکان نیز وجود دارد که به وخامت اوضاع دامن زند. بعلاوه کارایی و اثربخشی مفاهیمی کلی و هنجاری محسوب می شوند که می بایست بنا بر موقعیت خاص هر کشور شاخصها و مصداقهایی برای تعریف و ارزیابی آنها بدست آورد. این رهیافت دو مزیت به همراه دارد. به این معنا که ضمن رعایت و حفظ یک نگاه کلی و سیستماتیک بر حکمرانی خوب و پرهیز از جهان شمول گرایی و مطلق گرایی، دست پژوهشگران و دولتمردان برای یافتن شاخصهای متناسب با اوضاع و احوال کشورها همواره گشوده خواهد بود.

پرسش اصلی در اینجا این است که تغییرات یک ویژگی تا چه اندازه بر سایر ویژگیها و در نهایت بر روند توسعه و حکمرانی تاثیر می گذارد؟ لذا طراحی الگوی ریاضی این امکان را فراهم آورد که با ایجاد تغییر در هریک از ویژگیها، تاثیر آن را بر سایر ویژگیها و کل سیستم حکمرانی مشاهده نمود. با بهره گیری از الگوی ریاضی می توان الگوی مفهومی حکمرانی خوب را براساس شرایط واقعی هر کشور بکار بست.

پی نوشت ها

1. Good Governance
2. System
3. Decision Making
4. Efficiency
5. Effectiveness
6. Equilibrium
7. Fuzzy Inference System
8. Economical Dimension
9. Political Dimension
10. Economical Liberalization
11. United Nations
12. UNDP(United Nation Development Programme
13. WB (World Bank
14. European United
15. in Vietnam Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy
16. U.S. Agency for International Development
17. University of Technology Sydney <http://www.tugi.apdip.net>
18. Development Assistance Committee
19. Institute on Governance Ottawa
20. Context
21. Richard J. Stillman

22. <http://www.Wikipedia> نگاه کنید به سایت :
23. Pretoria
24. Equifinality
25. Fuzzy Inference System (FIS)

منابع

- الوانی، سید مهدی (1369). *تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی*. انتشارات سمت.
- الوانی، سید مهدی، و شریف زاده (1379). *فرایند خط مشی‌گذاری عمومی*. (چاپ دوم)، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- بوریل، گیسون و مورگان، گارت. (1386). *نظریه‌های کلان جامعه‌شناختی و تجزیه و تحلیل سازمان (چاپ دوم)*. ترجمه محمد تقی نوروزی، انتشارات سمت.
- ترنر، مارک و هیوم، دیوید (1379). *حکومت‌داری، مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم؟* ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- رایبیز، استیفن (1379). *تئوری سازمان (ساختار، طراحی، کاربردها)*، چاپ سوم، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، انتشارات صفار.
- رضائیان، علی (1385). *مبانی سازمان و مدیریت*، چاپ هشتم، انتشارات سمت.
- زاهدی، شمس‌السادات (1376). *تجزیه و تحلیل سیستم‌ها (مبانی سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت)*، چاپ اول، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- طاهری شهنام (1384)، «موانع تحول‌پذیری بوروکراسی در ایران»، نشریه فرهنگ و توسعه، شماره دو، صص 10-.
- فخیمی، فرزاد (1379)، *سازمان و مدیریت*، چاپ اول، نشر هستان.
- کاظمی، سید علی اصغر (1379). *هفت ستون سیاست*، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- کاظمی، سید علی اصغر (1381). *مدیریت سیاسی و خط‌مشی دولتی*، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- هدی، فرل (1381)، *اداره امور تطبیقی*، ترجمه سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، اندیشه‌های گوهربار.
- هیوز، آون (1380)، *مدیریت دولتی نوین*، ترجمه سید الوانی، غلامرضا معمارزاده، سهراب خلیلی شورینی، نشر مروارید.
- Compos & Nugent (1999) *Development performance and institution of governance: Evidence from east asia And Latin America*. World Development, 27,(3),439-452.
- Landman. T (July 2003) « *Map Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Demo-*

- cracy and Good Governance»* , University of Essex : Human Rights Center .
- Merriam – Webster's Collegiate Dictionary* (2004), Eleventh Edition.
- Poverty Task Force (June2002)«*Localizing MPGS for Poverty Reduction* », Paper Prepared in Series on Strategies for Achieving the Vietnam Development Goals.
- Punyaratabandhu, Suchitra (2004) «*Commitment To Good Governance , Development & Poverty Reduction :Methodological Issues in the Evaluation of Progress at National & Local levels*» , A Paper Prepared for the Sixth Session the Committee on Development Policy ,29 March- 2April, 2004 , National Institute of Development Administration 13Bangkok , Thailand.
- Riggs, w. Fred . (1976) « *The Idea Development Administration*».
- Stillman,Richard J(2005) *The study of Public Administration in United States : "The Eminently Practical Science "* , Houghton Mifflin Company.
- Sapru .R.K (2006) **Administrative Theories & Management Thought**, Published by Prentice Hall of India.
- United Nations Development Program (1997),*Governance for Sustainable Human Development*, New York: Oxford University Press,1997.
- United Nations Development Program(2002), *Human Development Report*, New York: Oxford University Press,2002.
- USAID(1998), “ *Democracy and Governance : A Conceptual Frame work* ”, <http://www.usaid.gov/our-work/democracy-and-governance/publications/pdfs/pnacd395.pdf>.
- Weiss,ThomasG (2000)« *Governance, Good Governance and Global Governance ,Conceptual and Actual Challenges*» ,Third World Quarterly , Oct 2000,Vol 21,Issue 5, PP: 795-815.
- World Bank(2000) ,*World Development Report*, NewYork:Oxford University Press.
- World Bank(1992) ,*World Development Report*, NewYork:Oxford University Press.

Good Governance	۱
System	۲
Decision Making	۳
Efficiency	۴
Effectiveness	۵
Equilibrium	۶
Fuzzy Inference System	۷
Economical Dimension	۸
Political Dimension	۹
Economical Liberalization	۱۰
United Nations	۱۱
United Nation Development Programme(UNDP)	۱۲
World Bank (WB)	۱۳
European United	۱۴
Comprehensive Poverty Reduction and Growth in Vietnam	۱۵
Strategy	۱۶
U.S. Agency for International Development	۱۷
http://www.tugi.apdip.net University of Technology Sydney	۱۸
Context	۱۹
Richard J. Stillman	۲۰
نگاه کنید به سایت: http:// www. Wikipedia:	۲۱
Pretoria	۲۲
Equifinality	۲۳
Fuzzy Inference System (FIS)	۲۴