

## حکمرانی خوب شبکه‌ای از کنشگران جامعه مدنی

سیدمهدی الوانی\*

دانشکده مدیریت و حسابداری - دانشگاه آزاد اسلامی قزوین

تاریخ دریافت: فروردین ۱۳۸۸. تاریخ داوری: فروردین ۱۳۸۸. تاریخ پذیرش: اردیبهشت ۱۳۸۸

### چکیده

"حکمرانی خوب" مفهوم تازه‌ای است که در ادبیات مدیریت و توسعه جایگاه ویژه‌ای را به خود اختصاص داده و در اصلاحات مدیریتی شاخص‌های دقیقی را مطرح ساخته است. در این مقاله حکمرانی خوب از معنای اولیه آن که ویژگی‌هایی را برای دولت‌ها بر می‌شمرد فراتر رفته است و آن را حاصل تعامل و ارتباط متقابل دولت، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی، سازمان‌های نظامی، نهادهای مذهبی و گروه‌های دینفوذ داشته است که از طریق رسانه‌ها به هم پیوند می‌خورند. بدین ترتیب حکمرانی خوب شبکه‌ای از کنشگران جامعه مدنی است که به‌همراه هم توسعه و بهبود را برای جامعه به ارمغان می‌آورد.

**کلمات کلیدی:** حکمرانی خوب، کنشگران، جامعه مدنی، رابطه شبکه‌ای.

### ۱- مقدمه

دولت، بخش خصوصی، بخش سوم یا تشکل‌های غیردولتی، گروه‌های دینفوذ، سازمان‌های مذهبی، رسانه‌ها و در برخی جوامع نیروی انتظامی است. شکل (۱) بازیگران عرصه حکمرانی را نشان می‌دهد. همان‌گونه که در شکل (۱) ملاحظه می‌شود نهاد دولت مرکب از سه قوه اصلی و سایر اجزاء تشکیل‌دهنده آن است رسانه‌ها نقش پیونددهنده بازیگران را ایفا می‌کنند و اطلاعات را میان آنها توزیع می‌نمایند و جزء مهمی در شفاف‌سازی فعالیت‌ها به‌شمار می‌روند. نیروی انتظامی نیز اگرچه بخشی از دولت محسوب می‌شود اما به‌علت اهمیت و قدرت آن در شکل دادن به رفتارهای جامعه مدنی به‌طور مستقل جزء بازیگران آمده است.

از این منظر حکمرانی به‌صورت فرآیندی درمی‌آید که روابط بین بازیگران شکل‌دهنده آن است. این شکل از حکمرانی شبیه صورت‌های اولیه دولت است که ضمن آن مفهوم دولت دربرگیرنده فرآیند روابط بین شهروندان بود. در آن دوران برای حکمرانی نهادی به نام دولت نبود بلکه در قالب فرآیندی که ناشی از روابط بین مردمان بود تحقق پیدا می‌کرد. به عبارت دیگر در آن زمان دولت، نهاد یا سازمان معینی با سلسله مراتب دیوانسالارانه نبود. بلکه فرآیندی بود که در روابط میان شهروندان شکل می‌گرفت و قبل از آنکه تابع ساختاری خاص باشد تابع گرایش‌ها و نظرات مردم بود.

یکی از مفاهیمی که در راستای نهادینه‌سازی جامعه مدنی طی سال‌های اخیر مطرح گردیده است مفهوم "حکمرانی خوب" می‌باشد. این اصطلاح از اواخر دهه ۸۰ میلادی وارد ادبیات توسعه سیاست و مدیریت گردیده و امروزه یکی از مباحث اساسی در ارزیابی کشورها در عرصه جهانی به‌شمار می‌آید. بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ طی گزارشی حکمرانی خوب را به‌عنوان "ارائه‌ی خدمات عمومی کارآمد نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو" تعریف کرد [۷]. پس از آن تعاریف مختلفی از حکمرانی خوب به‌عمل آمد و ویژگی‌های دیگری به تعریف اولیه افزوده شد. آزادی سیاسی، انتخابات آزاد، حمایت از حقوق شهروندی، نظام قضایی مستقل، توسعه اجتماعی و امکانات آموزشی و بهداشتی از زمره عناصر حکمرانی خوب در تعاریف بعدی بود. در تعریفی که گراهام از حکمرانی خوب ارائه می‌دهد فهرست طولانی‌تری از ویژگی‌های حکمرانی خوب را نام برده و آزادی اطلاعات، شفافیت در نظام حکومتی و رسانه‌های مستقل و آزاد را به عناصر قبلی می‌افزاید [۵]. اصولاً حکمرانی یا حاکمیت در مفهوم اولیه‌ی آن اعمال تصمیمات و مجموعه اقداماتی بوده است که دولت‌ها در جوامع انجام می‌داده‌اند. این مفهوم مبتنی بر مدل دولت قدرتمند و نیروی فائقه بوده و همان دولتی است که هابز آن را در لوتیان توصیف می‌کند [۳]. اما امروزه دولت تنها بازیگر صحنه کشور محسوب نمی‌شود و حکمرانی صرفاً حاصل عمل او نمی‌باشد. بازیگران حکمرانی در جامعه

\* sralvani@gmail.com

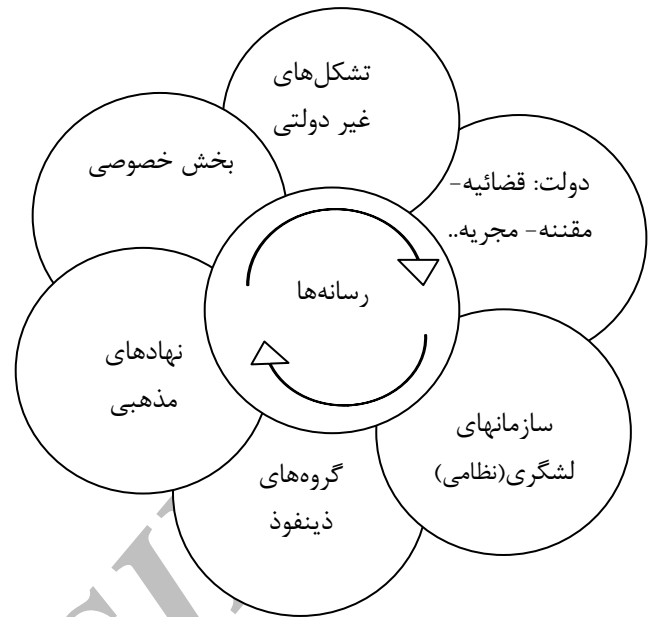
قرار گرفت. به عبارت دیگر مشارکت مستقیم شهروندان<sup>۱</sup> جای خود را به مشارکت غیرمستقیم<sup>۲</sup> یا نظام نمایندگی داد که طی آن نهاد پارلمان یا مجلس تصمیم‌گیرنده در مورد حیات شهروندان گردید [۱].

در این شرایط دولت قدرتی فائده به‌شمار می‌آمد و با ساختاری سلسله مراتبی به بخش‌های زیرین خود اعمال اقتدار می‌کرد. اطلاعات و دانایی و قدرت در رأس هرم قرار داشت و سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در رأس هرم اتخاذ می‌گردید و بخش‌های زیرین مجربان بی‌چون و چرای آنها بودند. نگاه سلسله‌مراتبی نوعی جدائی میان سیاست و اجرا را القا می‌کرد و اولویت در دانائی را متوجه رأس هرم می‌دانست. جدائی و گسست میان ارزش‌ها و واقعیت، میان سیاست و اجرا، میان ذهنیت و عینیت، میان پیش‌بینی و اجرا؛ همه ناشی از نگاه سلسله‌مراتبی به موضوع حکمرانی خوب بود. از آنجائی که این جدائی واقعی نبود و در عمل امکان‌پذیر نمی‌شد نگاه سلسله‌مراتبی نمی‌توانست راه‌کار مناسبی برای حکمرانی خوب به‌دست دهد.

حکمرانی خوب در رابطه‌ای شبکه‌ای و نه سلسله‌مراتبی میان بازیگران تحقق می‌یابد و در این رابطه همه اجزا در شبکه با هم ارتباطی هم‌ارز و هم‌سطح دارند و یکی را بر دیگری برتری نیست. همه دانا هستند. تنوع در دانائی هست اما اولویت در دانائی پذیرفته شده نیست. زندگی در شبکه‌ها نفی سلطه است و بازیگرانی که در حلقه شبکه‌ها با هم زندگی می‌کنند تعامل و مشارکت را پیشه می‌کنند. مفاهیم با یکدیگر را می‌آموزند و یاد می‌گیرند که چگونه با تفاوت‌ها و تنوع‌های دیگران کنار بیایند. آنها در اندیشه اینکه همه را همانند خود کنند نیستند و با ناهمانندی‌ها و ناهمسانی‌ها خو می‌گیرند.

حکمرانی خوب حاصل این نحوه ارتباط در شبکه‌ها است شبکه‌هایی که متشکل از بازیگران مختلف در جامعه بوده و روح سلطه و برتری‌جویی در آن وجود ندارد. شکل (۲) رابطه شبکه‌ای میان عناصر حکمرانی را نشان می‌دهد.

تفکر شبکه‌ای زمانی درونی می‌گردد که از جهت فرهنگی و ارزشی در جامعه پذیرفته شده باشد. جامعه و نهادهای آن باید تفکر سلسله‌مراتبی را که ریشه‌های تاریخی در جوامع دارد فراموش کنند و نگاه تازه‌ای با ساختار روابط بر مبنای شبکه پیدا نمایند. این تغییر دشوارترین مرحله در حرکت از سلسله مراتب به سوی شبکه است و هرگاه به‌درستی صورت پذیرد ساختار شبکه‌ای در طول زمان از آسیب در امان بوده و پایداری آن همواره محفوظ خواهد ماند. پس از آن که تغییر فرهنگی زمینه‌ساز اندیشه شبکه‌ای گردید باید ساختارها به کمک فناوری‌های جدید و به‌صورت شبکه سازماندهی شوند و اجزاء شبکه با فناوری‌های ارتباطی به هم ببیوندند. دوری فیزیکی اجزای شبکه‌ها به‌یاری ارتباطات الکترونیک از میان می‌رود و واحدهای محلی و منطقه‌ای و ملی و فراملی با یکدیگر مرتبط می‌شوند [۶].



شکل (۱): بازیگران عرصه حکمرانی

اما بتدریج و با گذشت زمان حکمرانی از حالت فرآیند خارج شد و در نهادی بنام دولت خلاصه گردید. اکنون و در شرایط فعلی رجعتی به گذشته‌ها صورت گرفته و حکمرانی حاصل عمل بازیگران مختلفی شده است که به‌همراه هم و در تقابل با یکدیگر آن را محقق می‌سازند. بنابراین شائبه حکمرانی خوب به‌عنوان عمل دولت باید از ذهن‌ها زدوده شود و این اندیشه که برای به فعلیت درآوردن حکمرانی خوب باید دولت به‌تنهایی اقدام نماید اصلاح گردد. حال که روشن شد حکمرانی خوب حاصل عمل بازیگران متعدد و متنوعی در جامعه می‌باشد دیگر نباید انتظار داشت که استقرار حکمرانی خوب از عهده دولت به‌تنهایی برآید. دیگر نمی‌توان توصیه‌هایی را صرفاً به دولت پیشنهاد نمود و امید بهبودی و اصلاح داشت. در چنین وضعیتی روابط هم‌افزا بین بازیگران و همکاری و همراهی آنان با یکدیگر تضمین‌کننده حکمرانی خوب در جامعه است. برای تحقق حکمرانی خوب پذیرش دیدگاه شبکه‌ای میان بازیگران، وجود سرمایه اجتماعی در مراودات آنان و داشتن آرمان مشترک از الزامات اولیه و اساسی محسوب می‌شود که در قسمت‌های آتی به توضیح آنها پرداخته خواهد شد.

## ۲ - ساختار شبکه‌ای میان بازیگران

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد در شکل‌های اولیه برخی حکومت‌ها و در حال حاضر در برخی کشورها مانند سوئیس و بعضی ایالات آمریکا در زمینه امور شهری و ایالتی همه‌پرسی که نوعی دخالت مستقیم مردم در سرنوشت خودشان می‌باشد مرسوم است. اما پس از گذشت زمان و شتاب گرفتن روند توسعه و پیچیدگی‌های جوامع، دولت از حالت فرآیندی به شکل نهادی تغییر شکل داد و به‌صورت قدرتی در رأس هرم حکمرانی

1- City Process  
2- Proxy Process

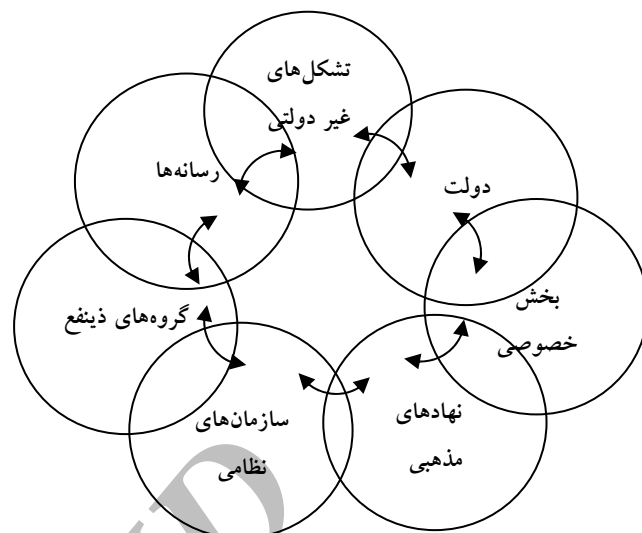
### ۳- هم‌افزایی نهادها در حکمرانی خوب

همان‌گونه که اشاره شد با پیچیده و گسترده شدن فعالیت‌های دولت و افزایش انتظارات و نیازهای جامعه دیگر نمی‌توان دولت را به‌تنهایی متولی و مسئول همه مسائل جامعه دانست. در چنین شرایطی تلاش‌های دولت به‌همراه دیگر نهادهای موجود در جامعه است که می‌تواند پاسخگوی نیازها باشد. دولت‌ها به دلیل کمبود دانش و مهارت‌های لازم در بدنه کارشناسی، منابع مالی محدود، عدم انعطاف سازمانی، بوروکراسی‌های متمرکز و قانون‌مدار از انجام بسیاری از فعالیت‌های ضروری بازمانده‌اند و نیاز به همکاری سایر نهادها را به‌خوبی احساس کرده‌اند.

اما این همکاری باید به‌گونه‌ای شکل گیرد که موجد هم‌افزایی در میان بازیگران حکمرانی خوب باشد. هم‌افزایی به‌عنوان یکی از ویژگی‌های سیستم، زمانی تحقق می‌یابد که بردارهای نیرو میان واحدهای تشکیل‌دهنده آن سیستم هم‌راستا بوده و در جهت خلاف یکدیگر حرکت نکنند. شکل (۳) تعامل هم‌افزا میان بازیگران حکمرانی را نشان می‌دهد. واژه هم‌افزایی<sup>۴</sup> مشتق از لغت یونانی Synergos به معنای همکاری و همیاری با یکدیگر است. هم‌افزایی اشاره به تعامل میان دو عامل یا بیشتر دارد. به‌طوری که نتیجه حاصله بیشتر از جمع آن دو عامل باشد. در حکمرانی خوب نیز زمانی می‌توان امید داشت که تلاش‌های بازیگران منتج به نتیجه مطلوب گردد که علاوه بر وجود روابط بین آنان هم‌افزایی نیز در روابط آن‌ها وجود داشته باشد. آرمان مشترک در جامعه یکی از سازوکارهای مؤثر در ایجاد هم‌افزایی میان بازیگران است. تأکید بر نقاط و وجوه مشترک بازیگران در شکل‌گیری آرمان مشترک نقش سازنده‌ای دارد. باید اجزای موجود در شبکه که همانا نهادهای جامعه مدنی می‌باشند هدفی نمائی و نهائی که حکمرانی خوب است را مدنظر داشته باشند و با شیوه‌ها و روش‌های گوناگون که نوع فعالیت‌هایشان ایجاد می‌کند در یک جهت واحد و برای نیل به آن هدف مشترک تلاش نمایند. برای تحقق حکمرانی خوب ضرورت ندارد که همه‌ی بازیگران در شیوه و رویه یکسان باشند بلکه باید جهت و سمت و سوی یکسانی را دنبال نمایند و در عین تنوع و کثرت میانشان وحدت برقرار باشد.

### ۴- سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب

زندگی در شبکه‌ها و همکاری و همیاری هم‌افزا و تضایفی بین بازیگران نتیجه مطلوبی نمی‌دهد مگر آنکه در فضای اعتماد و اطمینان فی‌مابینی شکل گیرد. وجود سرمایه اجتماعی لازمه تحقق حکمرانی خوب از طریق مشارکت نهادهای جامعه مدنی با دولت است. البته همان‌طور که قبلاً ذکر شد دولت خود یکی از نهادها محسوب شده و در شبکه هیچ بازیگر و جزئی برتری بر دیگری ندارد.



شکل (۲): بازیگران عرصه حکمرانی

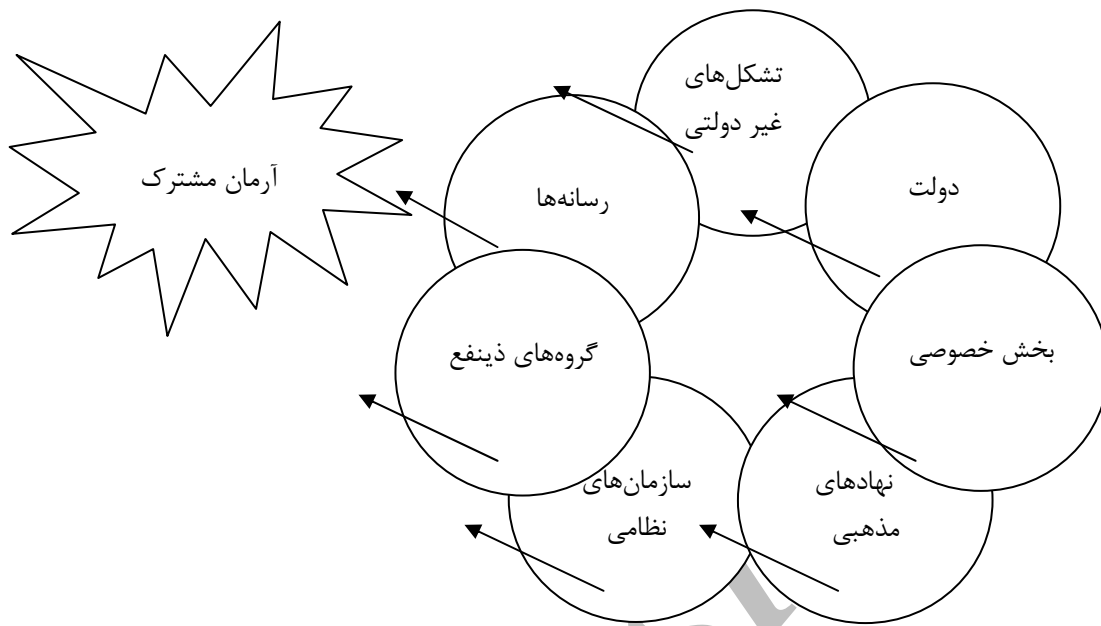
البته باید به خاطر داشت که روابط اجزا با هم تنها وجه مشخصه ساختار شبکه‌ای نیست زیرا همه سازمان‌ها به‌نوعی دارای شبکه‌ای از روابط می‌باشند.

آنچه ساختار شبکه‌ای را از سایر متمایز می‌سازد ارتباطات منعطف، نامتمرکز، افقی، غیر سلسله‌مراتبی و ساده و سهل است. ساختارهای شبکه‌ای ارتباطاتی قوی بین اجزای خود برقرار می‌کنند و ارتباطات درونی هر جزء تحت الشعاع ارتباطات بیرونی است. تخصص صرفاً ملاک و مبنای ارتباط نبوده و واحدهای موجود در شبکه با یکدیگر مرادده‌های غیر تخصصی و عمومی دارند. واحدها در ساختار شبکه‌ای از ضوابط و موازین خشک و غیر قابل انعطاف دوری می‌کنند و کلی‌دانی را در فعالیت‌ها جایگزین تخصص‌گرایی‌های ریز می‌سازند. اگرچه اجزای ساختارهای شبکه‌ای دارای تفکیک‌های وظیفه‌ای می‌باشند ولی نوع ارتباطات آنها افقی بوده و علیرغم تنوع فعالیت‌ها از نوعی هماهنگی و وحدت برخوردارند.

در دیدگاه‌های سلسله‌مراتبی شیوه برخورد نهادهای موجود در جامعه با هم بر اساس قدرت شکل می‌گیرد و واحدهای قدرتمند می‌کوشند واحدهای دیگر را تحت تأثیر قرار داده و خود تأثیر نپذیرند. در چنین وضعیتی واحدهایی که تغییر نمی‌کنند به‌تدریج دچار کهنگی و رکود می‌شوند و واحدهایی که صرفاً اثر می‌پذیرند استقلال خود را از کف می‌دهند. اما در دیدگاه شبکه‌ای استراتژی مطلوب، استراتژی تعامل<sup>۳</sup> است. بدین معنا که نهادها ضمن حفظ استقلال خود بر یکدیگر اثر می‌گذارند و اثر می‌پذیرند و در این رابطه تعاملی اهداف همه اجزای سیستم شبکه‌ای برآورده می‌شوند. به‌طور کلی در ساختارهای شبکه‌ای روابط بر مبنای تعامل بوده و تنوع، تعدد و هماهنگی به‌همراه هم وجود دارند و بدین ترتیب امکان هم‌افزایی را برای کل سیستم فراهم می‌آورند.

4- Synergism

3- Interactive



شکل (۳): هم‌افزایی میان بازیگران حکمرانی

منابع و سرمایه‌های موجود نزد یکدیگر به راحتی استفاده کنند و با همکاری و همبازی یکدیگر جامعه‌ای سالم و رشدیافته را شکل دهند.

#### ۵- نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه در قسمت‌های پیشین ذکر شد حکمرانی خوب حاصل تعامل نهادها و سازمان‌های مختلف جامعه در یک شبکه از روابط انعطاف‌پذیر و غیر سلسله‌مراتبی می‌باشد. اهداف متعالی و آرمان‌های والای جامعه تحقق نخواهد یافت مگر آنکه رابطه‌ای سازنده و متقابل میان بازیگران عرصه حکمرانی برقرار گردد و با سرمایه اجتماعی حاصل از این روابط فضای جامعه آماده تحول و رشد گردد. به عبارت دیگر حکمرانی خوب تنها در گرو عملکرد بهینه دولت به تنهایی نیست بلکه نتیجه‌ی رابطه شبکه‌ای بین تمامی ذینفعان و کنشگران جامعه مدنی است.

#### ۶- منابع و مأخذ

- [۱] الوانی، سیدمهدی. شریف‌زاده، فتاح. فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران، دانشگاه علامه طباطبائی. ۱۳۸۶.
- [۲] کلمن، جیمز. بنیادهای نظریه اجتماعی. ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی. ۱۳۷۷.
- [۳] هابز، توماس. لویتان. ترجمه بشیریه، تهران، نشر نی. ۱۳۸۰.

[4] Baker, W. E. (1991). *The network organization*. Chicago: university of Chicago Press.

[5] Graham, J. (1991). *Governance and good governance*. Canada: Institute on governance.

دولت می‌تواند با وضع سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در تحقق الزامات حکمرانی خوب قدم بردارد. اما اجرای این سیاست‌ها و اثربخشی آنها در گرو همکاری تمامی نهادهای موجود در جامعه است. ویژگی‌هایی از قبیل عدالت، پاسخگو بودن، رعایت قانون، شایسته‌گزینی، شفافیت، عدم وجود فساد، احترام به حقوق افراد و... جامه عمل نخواهد پوشید مگر آنکه همه نهادهای جامعه مدنی در رابطه‌ای مبتنی بر اعتماد برای تحقق آنها سعی و اهتمام کنند. این برداشت که در برخی متون و نظرات مشاهده می‌شود مبنی بر آنکه دولت به‌عنوان تنها قدرت حاکم بر سرنوشت جامعه می‌تواند به وجود آورنده حکمرانی خوب باشد، در دنیای امروز استنباطی ناروا و نادرست از مفهوم حکمرانی خوب و قائل به جدایی سیاست از اداره و اجرا می‌باشد. سیاست بدون اجرا عملی نخواهد شد و مجریان در تحقق سیاست‌ها، همه نهادهای جامعه هستند. اعتماد پیونددهنده ساعی بازیگران در شبکه بوده و موجب می‌شود حکمرانی خوب به همت همه نهادها در جامعه استقرار پیدا کند.

سرمایه اجتماعی که از اعتماد بین افراد و اجزاء یک نظام اجتماعی به وجود می‌آید کنش‌های اجزا و افراد را در درون آن ساختار تسهیل می‌کند. سرمایه اجتماعی استفاده از سایر سرمایه‌ها مانند سرمایه فیزیکی، مادی و انسانی را حداکثر می‌سازد و تحقق اهدافی را که بدون آن امکان‌پذیر نبود ممکن می‌سازد. سرمایه اجتماعی در روابط مبتنی بر اعتماد میان افراد و اجزا یک نظام اجتماعی تجسم پیدا می‌کند و بازیگران این نظام با اعتمادی که به یکدیگر دارند قابلیت‌هایی را پیدا می‌کنند که توانمندی آنها را افزون ساخته و ظرفیت‌های آن نظام را نسبت به سایر نظام‌ها ارتقا می‌دهد. به عبارت ساده سرمایه اجتماعی نوعی اعتماد متقابل بین کنشگران است که به آنان امکان می‌دهد از سایر

- [6] Holohan, A. (2000). *The challenge of becoming a network organization*. Los Angeles: University of California Press.
- [7] Stowe, K. (1992). Good piano. *Public administration*, Vol. 70, autumn.

Archive of SID