

چکیده

در دهه‌های اخیر مطالعات وسیعی در زمینه تدوین الگوی مطلوب حکمرانی در کشورها در جهت شناسایی و سنجش کمیت، کیفیت و نحوه اداره امور جوامع صورت گرفته است که هر یک با رویکردی خاص این حوزه را مورد بررسی قرار داده است. در نظام ج.ا.ج (ج.ا.ج) با وجود بیش از سه دهه انباشت تجربیات دانشی در باب تدوین اسناد بالادستی حاکمیتی و سیاستگذاری کلان مدیریتی کشور، متأسفانه هنوز الگویی متناسب و در طراز اصول و آرمان‌های ج.ا.ج برای اداره امور عمومی کشور تبیین نشده است. مقاله حاضر با هدف شناسایی و ترسیم الگوی مفهومی حکمرانی ج.ا.ج تدوین شده است. براین اساس، یک الگوی نظری مطالعه امور عمومی که پس از تلفیقی از نظریه‌های مختلف که با شرایط و اقتضائات کشور نیز بومی‌سازی شده، انتخاب و براساس آن الگوی مطالعه حکمرانی ج.ا.ج اقتباس شده است. در ادامه، با مطالعه اسناد بالادستی نظام شامل قانون اساسی، سند چشم انداز و سیاست‌های کلی برنامه‌های اول تا ششم توسعه (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی)، ابعاد، مؤلفه‌ها، شاخص‌ها و ویژگی‌های الگوی حکمرانی ج.ا.ج تبیین شده است. بررسی نتایج به دست آمده از این تحقیق نشان می‌دهد اسناد بالادستی نظام نه تنها موضوعات و شاخص‌های الگوهایی مانند الگوی حکمرانی خوب را مورد توجه قرار می‌دهد بلکه بسیار گسترده تر از این الگو به تبیین نظریه حکمرانی پرداخته است. جامعیت یافته‌های حاصل از چارچوب نظری ارائه شده نقص آشکار قیاس تام حکمرانی را در چارچوب حکمرانی خوب به نمایش می‌گذارد. در نهایت، پیشنهاد می‌شود محققان کشور با استفاده از این تجربیات و با به کارگیری این روش‌ها تلاش اندک محققان ادامه داده و نظریه حکمرانی ج.ا.ج را روز به روز بلوغ بخشیده و کامل کنند تا بتوان آن را در عرصه عمل به کار گرفت و به اهداف عالی نظام دست یافت.

کلید واژه:

اداره امور عمومی، حکمرانی، قانون اساسی، سند چشم انداز، سیاست‌های کلی

مقدمه

در دهه‌های اخیر مطالعات وسیعی در زمینه تدوین الگوی مطلوب حکمرانی در کشورها در جهت شناسایی و سنجش کمیت، کیفیت و نحوه اداره امور جوامع صورت گرفته است که هر یک با رویکردی خاص این حوزه را مورد بررسی قرار داده است. بررسی پژوهش‌های مذکور نشان می‌دهد چارچوب‌های نظری و عملیاتی مناسب و مدون شده‌ای در این مطالعات وجود ندارد، تا بتوان با استفاده از این چارچوب‌ها اقدام به بررسی شیوه حکمرانی در حوزه‌ها و جوامع مختلف نمود و عملکرد آنها را ارزیابی کرد. بدیهی است نبود ابزار و سنججه جامع در مطالعات حکمرانی کشورها، منجر به تدوین پژوهش‌های پراکنده و بدون پشتوانه نظری شده و نمی‌تواند به توسعه ادبیات حکمرانی متناسب با اقتضائات کشورها کمک نماید.

در نظام ج.ا.ج (ج.ا.ج) با وجود بیش از سه دهه انباشت تجربیات دانشی در باب تدوین اسناد بالادستی حاکمیتی و سیاستگذاری کلان مدیریتی کشور، متأسفانه هنوز الگویی

نگرشی نوین در تبیین نظری

حکمرانی و توصیف ویژگی‌های ج.ا.ج

بهرروز طهماسب کاظمی (نویسنده)

مسئول:

دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی دانش دانشگاه

عالی دفاع ملی

btkazemi@csr.ir

دکتر ابراهیم محمودزاده

دانشیار دانشگاه مالک اشتر

رضا حسنوی

دانشیار دانشگاه مالک اشتر

محسن اشعاری

فارغ التحصیل کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی

تحول، دانشگاه علامه طباطبائی



متناسب و در طراز اصول و آرمان‌های ج.ا.ا برای اداره امور عمومی کشور تبیین نشده است. این در حالی است که تحقق اهداف و اجرای سیاست‌های کلان کشور (در عرصه‌های مختلف) در گرو طراحی و استقرار یک نظام جامع حکمرانی و مبتنی بر اقتضائات ایرانی-اسلامی است.

فقدان این نظام، منجر به آسیب‌های زیانباری در فرایند اداره امور کشور شده است که در این میان می‌توان مواردی از قبیل تدوین تصمیمات و برنامه‌های سیاستی و حاکمیتی پراکنده و گاه متعارض در عرصه‌های مختلف مدیریتی نظام، عدم ارتباطات و تعاملات ساختاریافته و نظام‌مند بین نهادهای تصمیم‌گیر کشور (مرعشی و بلیغ، 1387) و به تبع آن نبود هماهنگی مناسب بین نهادهای تصمیم‌گیری کشور (عظیم‌زاده اردبیلی، 1386)، عدم امکان توسعه کارگروهی و هم‌افزایی بین ارکان نظام به دلیل عدم امکان هماهنگی بین ارکان اداره امور از طریق نظام‌های اطلاعاتی و دانشی حوزه‌های اداره امور عمومی کشور (مقیمی، 1390)، و عدم امکان پایش وضع موجود و مطلوب حوزه‌های عمل دولت‌ها و اثربخشی فعالیت‌های صورت گرفته به دلیل در اختیار نبودن الگوی راهبردی ثبت و پایش تجربیات (ذاکری فر، 1389) را ذکر نمود.

همچنین تدوین الگوی جامع حکمرانی، می‌تواند منشأ آثار مبارکی در شیوه اداره امور عمومی نظام ج.ا.ا گردد. از جمله می‌توان به تبیین هدفمند استراتژی‌های مربوط به اسناد بالادستی نظام و هماهنگ‌سازی کارکردهای نهادهای موجود در نظام در این راستا (عظیم‌زاده اردبیلی، 1386)، توجه بیش از پیش به ابعاد و مؤلفه‌های مغفول در اداره امور عمومی در راستای ارتقاء نظام مدیریتی کلان کشور، تدوین تجربیات ارزشمند موجود در اداره امور عمومی کشور و به‌کارگیری آنها در تصمیمات راهبردی (مقیمی، 1390) اشاره نمود. از طرفی لازمه دستیابی به نظام جامع مطلوب حکمرانی در کشور، شناخت الگوی کنونی حکمرانی ج.ا.ا و ترسیم وضع موجود آن است. اما مسأله این است که ابعاد و مؤلفه‌های کنونی حکمرانی کشور نیز به‌طور جامع احصاء نشده است. به‌نظر می‌رسد برای شناسایی الگوی جامع حکمرانی (چه در وضع موجود و چه وضع مطلوب)، اولین گام ضروری، ترکیب دیدگاه‌ها و رویکردهای مختلف مدیریتی و ابزارهای مطالعه امور عمومی به یک رویکرد فرارشته‌ای و فراسازمانی جهت مطالعه کلیت نظام‌های حکمرانی و اداره امور عمومی دست یافت.

براین اساس در این پژوهش (که بخشی از یافته‌های رساله دکتری نویسنده مسئول مقاله است¹)، در ابتدای امر، یک الگوی نظری مطالعه امور عمومی که پس از تلفیقی از نظریه‌های مختلف که با شرایط و اقتضائات کشور نیز بومی‌سازی شده است، انتخاب و براساس آن الگوی مطالعه حکمرانی ج.ا.ا اقتباس می‌شود. در ادامه، با مطالعه اسناد بالادستی نظام شامل قانون اساسی، سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه‌های اول تا ششم توسعه (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی)، ابعاد، مؤلفه‌ها، شاخص‌ها و ویژگی‌های الگوی حکمرانی ج.ا.ا تبیین خواهد شد.

1. پیشینه تحقیق

اصول حکمرانی و شیوه اداره امور عمومی در کشور از ابعاد و زوایای مختلفی مورد توجه محققان بوده است. تحلیل جامع وضعیت کنونی و ترسیم وضعیت مطلوب حکمرانی کشور نیازمند بهره‌گیری از الگویی است که قابلیت توجه به عناصر، مؤلفه‌ها و سطوح مختلف در رابطه با اداره امور عمومی کشور را دارا بوده و در عین توانایی نمایش روابط و تعاملات میان همه این عناصر و مؤلفه‌ها را نیز داشته باشد. بر این اساس، محققان به احصاء این الگو با روش‌های متنوعی پرداخته‌اند.

برخی از محققان، با پذیرش مدل جهانی «الگوی حکمرانی خوب» به عنوان مدلی مطلوب، به دنبال پیاده‌سازی و بومی‌سازی و توسعه الگو در کشور هستند. براین اساس بیگی نیا و همکاران (1391) در پژوهشی با شناسایی شاخص‌های حکمرانی خوب (24 شاخص) و گردآوری نظرات خبرگان دانشگاهی (اعضاء هیأت علمی دانشگاه‌های تهران) در خصوص میزان اهمیت هر یک از آنها در شرایط کنونی کشور، به اولویت‌بندی شاخص‌های مذکور پرداخته‌اند. براساس یافته‌های پژوهش پنج شاخص اولویت‌دار در دستیابی به الگوی



حکمرانی خوب در کشور عبارتند از: استقلال دستگاه قضایی، مشارکت مردم در تصمیم‌گیری، تقویت احزاب، تمرکززدایی و گسترش سازمان‌های غیردولتی.

برخی از محققان به مدل «الگوی حکمرانی خوب» و سایر الگوهای غربی حکمرانی نگاهی انتقادی داشته و در عین حال برخی از مؤلفه‌های آن را مطلوب می‌دانند و بر این باورند که مدل مطلوب حکمرانی در کشور باید ترکیبی از آموزه‌های دینی و ملی با برخی مؤلفه‌های الگوهای غربی حکمرانی باشد.

در این میان، رهنورد (1390) پس از بررسی چهار الگوی مدیریت دولتی، با بهره‌گیری از نظرات خیرگان و براساس سند چشم‌انداز، حاکمیت مطلوب تراز چشم‌انداز را در قابل مدلی شش وجهی (با مؤلفه‌های عدالت‌گرایی، قانون‌گرایی، مشارکت جویی، ارزش‌گرایی، توسعه‌گرایی و پاسخگویی) تبیین نموده است. محقق اذعان دارد پیاده‌سازی حاکمیت تراز چشم‌انداز در گرو انتخاب الگوی تلفیقی است که با درنظر گرفتن یافته‌های پژوهش، این مدل (با محوریت مدیریت ارزش‌های همگانی) ترسیم می‌شود. پژوهش مذکور نشان می‌دهد که حاکمیت تراز چشم‌انداز 1404 در ایران با حاکمیت خوب مطرح شده از جانب بانک جهانی تفاوت‌هایی دارد. محقق تأکید دارد که برنامه‌های توسعه ملی با چنین محوریتی تدوین و به اجرا گذاشته شود و از تقلید کورکورانه از مدل‌های هنجاری جداً اجتناب شود.

ناظمی اردکانی (1388) بر این نکته تأکید دارد که حکمرانی خوب نمی‌تواند الگو و برنامه متعالی برای پیشرفت و توسعه جامعه بشری به‌ویژه کشورهای در حال توسعه باشد و در عوض حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی که تجلی آن در جمهوری اسلامی، و بر قانون اساسی ایران و دستورهای اسلام و مردم‌سالاری دینی مبتنی است با ظرفیت گسترده می‌تواند پیشرفت و تعالی جامعه بشری را تأمین نموده و جایگزین حکمرانی خوب شود. محقق برای اثبات مدعای خویش در پژوهش مذکور، با استفاده از روش داده‌بنیاد، متن قانون اساسی را به‌عنوان معتبرترین و جامع‌ترین سند و منبع اصلی مورد تحلیل قرار داده و در نتیجه وجوه منطبق و متمایز این متن با مبانی حکمرانی خوب را شناسایی نموده و در مدلی جدید تحت عنوان «مدل حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی» جای‌گذاری نموده است. مطابق این پژوهش، مدل جدید محقق در 6 وجه (پاسخگویی، قانون‌مداری، تحقق عدالت، کارایی و اثربخشی، مبارزه با تمام مظاهر فساد و مردم‌سالاری دینی) با مدل حکمرانی خوب انطباق داشته و در 6 وجه (مشارکت الهی، تأمین کرامت انسان، صداقت و راستگویی، تحقق عدالت، قانونمداری در چارچوب شرع، پاسخگویی در برابر خدا) از مدل حکمرانی خوب متمایز است. در انتها، محقق به تشریح ابعاد مدل (مبانی نظری، میانی کارکردی، ساختار اجرایی) پرداخته است. همچنین ناظمی اردکانی (1391) اذعان دارد که در صورت بازنگری قانون اساسی ج.ا.ا، می‌توان از الگو و مدل طراحی شده، در وزندهی برخی از شاخص‌های حکمرانی (و متناسب با مقتضیات زمان) استفاده نمود.

یوسفی شیخ رباط و بابایی (1394) ابراز داشته‌اند دیدگاه امام علی (ع) درباره حکمرانی خوب گرچه عنصرهای مشترکی با نظریه حکمرانی خوب بانک جهانی داشته و هر دو حقیقت واحدی از حکمرانی خوب در نظر دارند، اما روش‌های رسیدن به حکمرانی خوب در دو دوره به‌علت تفاوت‌های ساختاری هر زمان متفاوت است. لذا محققان در پژوهشی به استخراج اصول حکمرانی خوب از عهدنامه مالک اشتر با استفاده از روش داده‌بنیاد (از طریق کدگذاری باز، محوری و انتخابی) اقدام نموده‌اند. در نهایت، مدل جامع حکمرانی خوب در عهدنامه مالک اشتر مشتمل بر عوامل زمینه‌ساز، عوامل بازدارنده، عوامل مؤثر و نتایج و پیامدها ترسیم شده است. در پایان پژوهش، مؤلفه‌های برآمده از مدل مذکور با مؤلفه‌های مطرح شده از سوی بانک جهانی مورد مقایسه قرار گرفته و تفاوت‌های ساختاری دو مدل ارائه شده است.

از طرفی، دسته دیگری از محققان بر این باورند که الگوهای غربی حکمرانی قابل پیاده‌سازی و بومی‌سازی در کشور نیست و باید الگویی کاملاً جدید و مبتنی بر اصول و ارزش‌های دینی و ملی تبیین نمود.

بر این اساس علی احمدی و همکاران (1394) معتقدند که دین اسلام به‌عنوان کامل‌ترین دین، اصول و سیاست‌هایی را برای اداره جامعه بشری ارائه داده است و اجرای آنها سعادت بشری را محقق خواهد نمود. در این راستا، محققان در پژوهشی به دنبال ارائه متدولوژی و الگویی به‌منظور تحقق برنامه‌ریزی راهبردی ارزش‌بنیان در سطح حاکمیتی بوده‌اند. بدین منظور، با بهره‌گیری از مدل «کارت امتیازی متوازن، الگویی تحت عنوان «نقشه استراتژی ارزش‌بنیان مبتنی بر الگوی بومی» (مشمول بر چشم انداز، مأموریت، اهداف عالی، رویکردهای اعتلابخش، اصول ارزش‌های بنیادین، کارکردها و ساختارها، و زیرساخت‌های پیاده‌سازی) پیشنهاد شده است. محققان در پایان، متدولوژی مذکور را در برنامه‌های حوزه اقتصادی پیاده‌سازی نموده و نتایج آن را ارائه داده‌اند.

پورعزت (1382) بر این باور است که محوریت حکمرانی مطلوب بر عدالت حق مدار استوار است و لذا بایستی سیستم خط‌مشی‌گذاری مناسبی را در جهت تحقق عدالت اجتماعی طراحی نمود. محقق در این راستا در پژوهشی با بررسی عمیق نهج البلاغه (به‌عنوان غنی‌ترین منبع مرتبط)، به استخراج گزاره‌های عقلانی و منطقی معرف اصول حاکم‌داری عدالت با بهره‌گیری از نظرات خبرگان پرداخته، و سپس سیستم حکومت حق‌مدار را بر مبنای نظام منطقی نهایی (مشمول بر پنج اصل - توحید، برابری مبتنی بر خلقت یکسان، آزادی و اختیار ناشی از همانندی در خلقت، تناسب حق و تکلیف، و تسهیل کمال‌گرایی - و نوزده قضیه) ارائه نموده است. سیستم پیشنهادی محقق دارای سه سطح: سطح صفر (رابطه ملت و حکومت)، سطح یک (رابطه ملت و سه قوه)، سطح دو (رابطه ملت با اجزای خرده سیستم قانون-گذاری، اجرایی و قضایی) است. همچنین پورعزت (1385) در پژوهشی دیگر، با تأکید بر اینکه نظام منطقی نهایی ترسیم شده با برترین نظام‌های بشرساخته جهانی (همچون نظام قانونی اعلامیه جهانی حقوق بشر و قوانین اساسی کشورها) قابل مقایسه است، به استخراج ویژگی‌های ضروری تحقق جامعه عدل محور و تعیین میزان اولویت هر یک از این عوامل در تحقق آن (با بهره‌گیری از آرای صاحب‌نظران) پرداخته، و با استفاده از نمودارهای خط‌مشی‌گذاری، سیستم قابل اجرا را در وضعیت موجود جوامع انسانی ترسیم نموده است. محقق در پایان ادعا نموده است که سیستم طراحی شده وجه ممتاز این نظام نسبت به سایر نظام‌های بشرساخته بوده و در جامعه (مشروط به رعایت الزاماتی) کاملاً قابلیت اجرا دارد.

خوش‌چهره و حبیبی (1391) به تبیین مدل حکمرانی کشور در بستر الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت پرداخته‌اند. بزعم محققان، اصول پایه‌ای و عناصر کلیدی مرتبط با الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت کشور، برگرفته از نظام معرفتی و احکام حاکم بر اسناد فرادستی و راهبردی همچون قانون اساسی، سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام اسلامی است که در این پژوهش، با کمک روش کیفی نظریه-پردازی داده‌بنیاد کشف شده‌اند. در نتیجه، مؤلفه‌های استخراج شده از اسناد بالادستی در رابطه با «اصول پایه‌ای» عبارتند از "دین-محوری حاکمیت، کرامت انسانی، امنیت، عدالت، آزادی، رفاه و معنویت". همچنین «عناصر کلیدی» الگوی اسلامی ایرانی مورد نظر اسناد بالادستی نظام که به‌منزله پیشران تحقق اهداف پیشرفت الگوی اسلامی ایرانی به شمار می‌رود، بر اساس نتایج تحقیق مشتمل بر "علم‌محوری، مردم‌سالاری دینی، سرمایه (مادی، انسانی، اجتماعی و مذهبی)، وحدت، هویت اسلامی ایرانی، تعامل سازنده بین‌المللی و اقتدار همه‌جانبه" می‌باشند.

همانطور که ملاحظه می‌شود پژوهش‌های بسیاری در کشور در تبیین الگوی حکمرانی و اداره امور عمومی کشور بر اساس نظریه‌ها و بنیان‌های نظری غربی و بومی صورت گرفته، اما کسی به جای‌گذاری این بنیان‌های نظری در چارچوبی نظری و منطبق با مدیریت اداره امور کشور نپرداخته است. مسئله‌ای که به وضوح در این مطالعات مشهود است پرداخت بخشی به چارچوب نظری تحقیق است. به بیان دیگر، پژوهش‌های مذکور اغلب از فقدان چارچوب نظری رنج برده و در نتیجه به تحلیل منابع اصیل (نظیر قوانین بالادستی، متون دینی) بدون چارچوبی از پیش طراحی شده روی آورده‌اند که منجر به تناقضی منطقی در روش‌شناسی شده است. به عبارت دیگر در این گونه تحقیقات موضوع چهارچوب نظری اولیه به عنوان مبنای نظری توصیف اداره امور عمومی و یا حکمرانی از نظر محققان مغفول مانده و در بهترین حالت شاخص‌های الگوی حکمرانی خوب به عنوان چارچوب نظری مطلوب پذیرفته شده و یا یافته‌های تحقیق در یک قیاس

تام به عنوان چارچوب تبیینی حکمرانی مورد پذیرش واقع شده است. در این تحقیق با ارائه یک الگوی نظری اداره امور کشور و توصیف ویژگی‌های ج.ا.ا بر اساس اسناد بالادستی نظام رویکردی جدید در ترکیب دو حوزه و در دو سطح نظری و عملیاتی ارائه خواهد شد.

2. مبانی نظری

1.2. تبیین اداره امور عمومی

تبیین‌های مختلفی از اداره امور عمومی در نظریه‌های این حوزه از علم مدیریت ارائه شده است. این نظریه‌ها بسته به رویکردی که محققان نسبت به این حوزه دارند ارائه شده است. مهمترین رویکردهای غالب به اداره امور عمومی را می‌توان توجه به آن از طریق جنبه‌های گوناگون سیاسی، حقوقی و مدیریتی دانست (نوری، 1392: 11-12). در رویکرد سیاسی، اداره امور عمومی عبارت است از آن چیزی که دولت انجام می‌دهد. هدف اداره امور عمومی در این دیدگاه، تأمین منافع عمومی و در حقیقت، تحقق جمعی اموری است که به صورت فردی امکان‌پذیر نیستند (Rosenbloom, Piotrowski, 2005). از جنبه حقوقی، اداره امور عمومی مجموعه‌ای از قوانین، مقررات و نهادهاست که در قانون اساسی و دیگر قوانین جامعه انعکاس یافته‌اند. رویکرد حقوقی به اداره امور عمومی بر حاکمیت قانون تأکید دارد. (Ibid). همچنین از جنبه مدیریتی، اداره امور عمومی، مجموعه فعالیت‌هایی است که به وسیله کارکنان نظام بوروکراسی انجام می‌شوند. (نوری، 1392: 11-12). در رویکرد مدیریتی (اداره کردن)، اداره امور عمومی به سمت حداکثر اثربخشی، کارایی، و صرفه‌جویی جهت‌دهی شده است (Rosenbloom, Piotrowski, 2005). در تبیین نظری این پژوهش، هر سه جنبه مذکور مورد توجه قرار گرفته‌اند.

2.2. تبیین تاریخی پارادایم‌ها و نظریه‌های اداره امور عمومی

ایده‌ها، پارادایم‌ها و نظریه‌های اداره امور عمومی در خلال سالیان متمادی، دوره نضج، بلوغ و تکامل خود را پشت سر گذاشته‌اند. در این خصوص مطالعات و پژوهش‌های گسترده‌ای صورت گرفته است که یکی از مطالعات عمیق مربوط به پژوهش کارتاساسمیتا 2 است. کارتاساسمیتا (2012) به صورت خلاصه سیر تحول و تطور پارادایم‌های اداره امور عمومی از دهه اول 1900 تاکنون را در قالب 6 پارادایم (مشمتمل بر دوگانه سیاست/ اداره امور، اصول مدیریت، اداره امور عمومی به عنوان علم سیاست، اداره امور عمومی به عنوان مدیریت، اداره امور عمومی به عنوان اداره امور عمومی، از حاکمیت به حکمرانی) بیان نموده است. (طهماسب کاظمی و همکاران، 1394) در مجموع در دوره‌های مختلف با توجه به ایجاد انتقادات مختلف از پارادایم‌ها و الگوهای اداره امور عمومی پیشین و توأم با پیدایش مکاتب و نظریه‌های جدید در دانش مدیریت و توجه به روندهای جدید و علوم بین رشته‌ای مرتبط با علم مدیریت، پارادایم‌ها و رویکردهای نوین دیگری برای اداره امور عمومی ارائه شد که این امر موجب پیدایش الگوهای قدرتمندی به اداره امور در برخی کشورها گردید. (طهماسب کاظمی، 1394: 97)

همچنین با مروری بر سیر تحول پارادایم‌ها و نظریه‌های اداره امور عمومی به نظر می‌رسد، میان نظریه‌های دولت و نظریه‌های اداره امور عمومی نوعی رابطه و تناظر وجود دارد. نوری (1392) با گردآوری داده‌های تاریخی اداره امور عمومی در غرب، در در قالب جدول (1) به مقایسه نظریه‌های مدرن دولت از جنبه‌های مختلف پرداخته است.

جدول (1): مقایسه نظریه‌های مدرن دولت در غرب (نوری، 1392: 77)

معیار مقایسه	نظریه دولت	مطلقه	لیبرال	لیبرال دمکراتیک	سوسیال دمکراتیک	نئولیبرال	سوسیال-لیبرال و جمهوری خواه
ارزش‌های مورد تأکید	-	آزادی	برابری سیاسی	برابری اجتماعی	آزادی فردی	آزادی و برابری جمعی	
مشروعیت	الهی، کاریزماتیک، قراردادی	نخبگان	سیاسیون	آرای همگانی	جامعه مدنی	عموم مردم	
ماهیت مردم	رعایا	تجار	رای دهندگان	شهروندان	مشتریان	مشارکت کنندگان و همکاران	
نقش دولت	سلطه نظامی	پاسداری از حقوق فردی	پاسخ گویی دمکراتیک	تأمین رفاه و عدالت اجتماعی	شریک	همکار	
اندازه دولت	-	کوچک	کوچک	بزرگ	حداقل	مناسب	
نظام اقتصادی	-	بازار	شبه بازار	دولت رفاه	بازار آزاد	مربک	
مشارکت و همکاری	-	کم	متوسط	زیاد	کم	گسترده	
پاسخگویی	-	به نخبگان	به رای دهندگان	به مردم	جامعه مدنی	عمومی و همگانی	
معیار کارآمدی	نظامی	کارآیی	سیاسی	اثربخشی	کارآیی	کارایی و اثربخشی	
دوره زمانی	قرن 19	تا دهه 30	دهه 30-70	دهه 80-90	ابتدای قرن 21		

مطابق جدول (1) در روند تغییر و تکامل نظریه‌های دولت از اقتدارگرا تا سوسیال-لیبرال، نظریه‌های اداره امور عمومی نیز متناسب با تغییر اهداف، نقش‌ها و کارکردهای دولت از یک سو و تغییر ماهیت و انتظارات شهروندان و جامعه مدنی از سوی دیگر تحول پیدا کرده‌اند. در جدول (2) به صورت خلاصه ارتباط تاریخی نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب نشان داده شده است.

جدول (2): ارتباط و پیوند تاریخی نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در غرب (نوری، 1392: 27)

نظام سیاسی	اداره امور عمومی (بوروکراسی)
دولت مطلقه	بوروکراسی سلطنتی
دولت لیبرال	اداره امور عمومی بوروکراتیک
دولت لیبرال-دمکرات	اداره امور عمومی بوروکراتیک (سنتی)
دولت سوسیال-دمکرات (رفاه)	اداره امور عمومی بوروکراتیک (بوروکراسی اجتماعی)
دولت نئولیبرال	مدیریت دولتی نوین
دولت سوسیال-لیبرال و جمهوری خواه	خدمات عمومی نوین

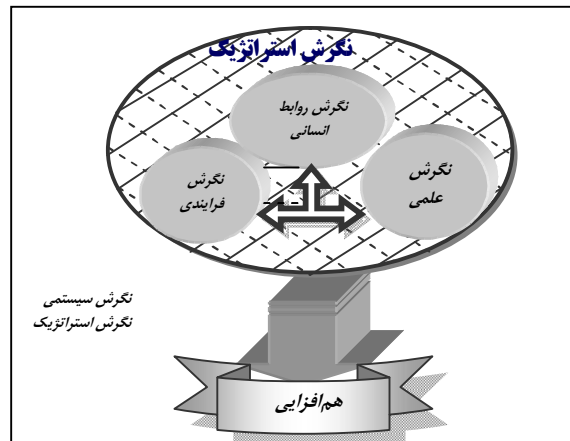
دنهارت در مطالعه دیگری فهرست کامل‌تری از مؤلفه‌های الگوهای اداره امور عمومی را جهت مطالعه تاریخی - تطبیقی نظریه‌ها و الگوهای اداره امور عمومی پیشنهاد داده است. این مؤلفه‌ها شامل موارد بنیان‌های نظری و معرفت‌شناختی، عقلانیت حاکم و الگوی روابط انسانی، مفهوم منافع عمومی، پاسخگویی مقامات و کارکنان عمومی، نقش دولت، ساز و کارهای نیل به خط‌مشی‌ها، ساختار سازمانی مفروض، مبانی انگیزشی مدیران و کارکنان بخش عمومی و رویکرد پاسخگویی می‌گردد (Denhart; 2007). همچنین در برخی از مطالعات داخلی همچون مطالعه رهنورد نیز با مبنا قرار گرفتن الگوی دنهارت و دنهارت (2000) به مؤلفه‌های دیگری در مطالعه اداره امور عمومی اشاره شده است. این مؤلفه شامل موارد اهداف کلیدی سیستم، تعریف ارزش همگانی، سیستم ترجیحی رایه خدمات، رویکرد خدمات دولتی، مدل پاسخگویی غالب و نقش مدیران، ویژگی‌های مدیر، اصول راهنما و رابطه بین دولت با مردم می‌گردد (رهنورد، 1388).

بنا بر مطالعه نوری، میان نظریه‌های دولت و نظریه‌های اداره امور عمومی نوعی رابطه و تناظر وجود دارد. لذا بدلیل وجود چنین تناظری و امکان استفاده از مؤلفه‌های دولت در بررسی نظریه‌های اداره امور عمومی، مؤلفه‌های اصلی مورد نظر در مطالعات تاریخی-تطبیقی مربوط به نظریه‌های دولت نیز بدین شرح احصا شده است: ارزشهای مورد تأکید، مشروعیت، ماهیت مردم، حقوق، نقش دولت، اندازه دولت، نظام اقتصادی، مشارکت و همکاری، پاسخگویی و معیار کارآمدی (نوری، 1392: 77).



3.2. تبیین نگرش‌های رایج در مدیریت به عنوان مبنای نظری حاکم بر اداره امور عمومی

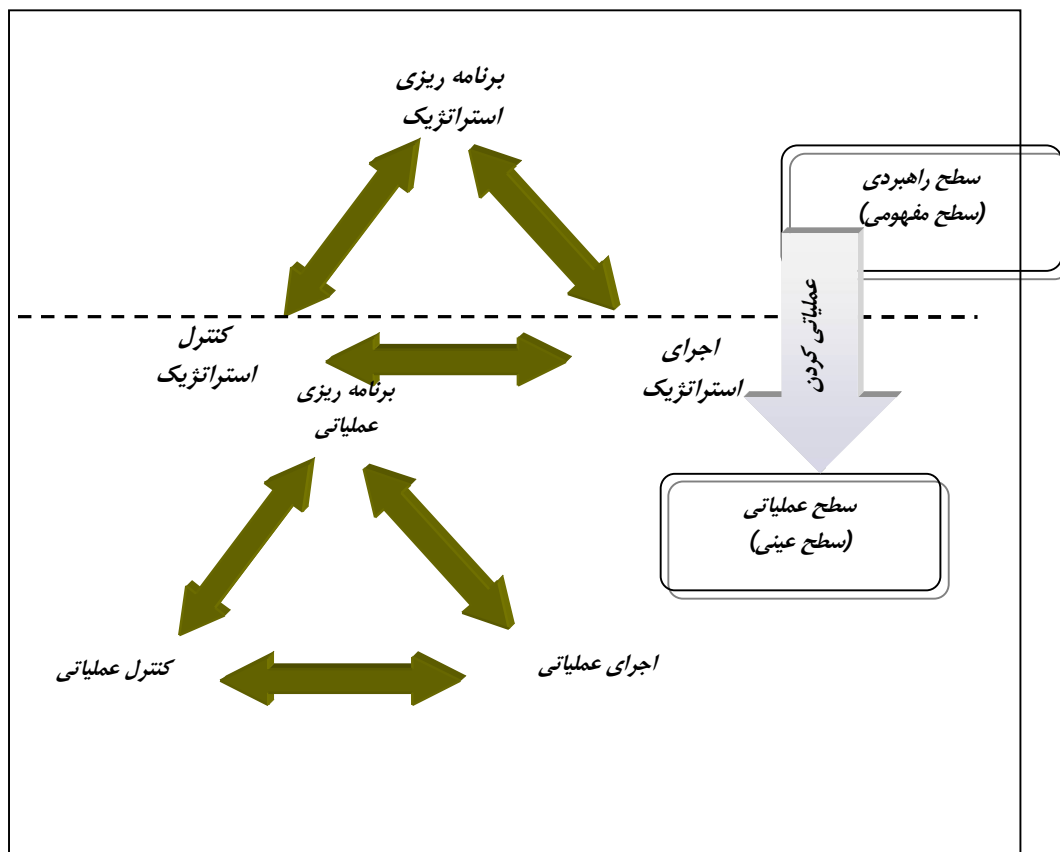
روش‌های مختلفی برای دسته‌بندی تئوری‌های مدیریت وجود دارد. از جمله این روش‌ها، دسته‌بندی بر اساس نگرش‌های مختلف است که «فرد لوتانز» به آن اشاره کرده است. فرد لوتانز معروف‌ترین نوع این دسته‌بندی‌ها را با تبیین نگرش‌های فرایندی، روابط انسانی، علمی (کمی)، سیستمی، اقتضایی و راهبردی به مدیریت ارائه نموده است (اعرابی، 1384). بررسی دیدگاه صاحب‌نظران مدیریت راهبردی نشان می‌دهد که نگرش راهبردی موضوع جدیدی علاوه بر سه نگرش اولیه بیان نمی‌کند. بنابراین ضابطه اصلی جدا کردن نگرش راهبردی به عنوان نگرش دیگر این است که «نگرش راهبردی کلیه مباحث مطرح شده در مدیریت و یا هر علمی را در دو سطح راهبردی و عملیاتی مطرح می‌کند». (اعرابی، 1385). در سطح راهبردی مسائل به صورت ذهنی، مفهومی، نظری (تئوریک) و کیفی بیان می‌شوند ولی در سطح عملیاتی مسائل به صورت عینی، عملیاتی، عملی و کمی عنوان می‌شوند. (اعرابی، 1388). در واقع تئوری راهبردی در ارتباط بسیار نزدیک با تئوری‌های مدیریت قرار می‌گیرد و مطابق شکل (1) ضمن ترکیب و درمیان گرفتن دو نگرش سیستمی و اقتضایی، به ارائه یک مدل مفهومی برای دستیابی به نتایج مطلوب حاصل از مدیریت می‌پردازد که آن را به هم‌افزایی می‌شناسیم.



شکل (1): رویکرد راهبردی به سازمان (اعرابی، 1385)

1.3.2. نگرش راهبردی به اداره امور عمومی

بر اساس نگرش مدیریت راهبردی، الگوی اداره امور عمومی باید در دو سطح راهبردی یا تئوریک (مفهومی) و عملیاتی (سطح عینی) پایه‌ریزی شود. مطابق شکل (2) سطح تئوریک جایگاهی است که در آن، چارچوب یا الگوی مفهومی و تئوریک اداره امور عمومی مشخص می‌شود و سطح عملیاتی (عینی) جایگاهی است که الگوی اجرایی یا عملیاتی امور عمومی کشور در آن سطح تشریح و تبیین می‌گردد.



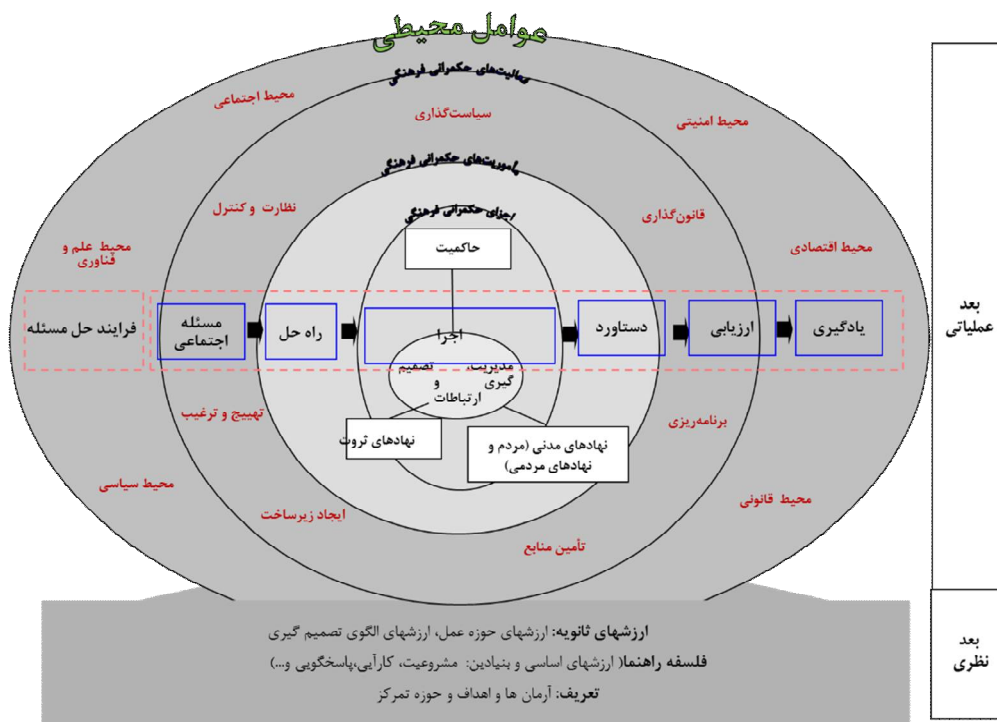
شکل (2): سطوح راهبردی و عملیاتی (ذهنی و عینی)

در این تحقیق، به منظور تبیین الگوی راهبردی شناخت اداره امور عمومی و تعیین ابعاد و مؤلفه‌ها و شاخص‌های متناظر آن، از نگرش راهبردی که هر دو سطح مفهومی و عملیاتی را مورد توجه قرار می‌دهد، استفاده شده است. لازم به ذکر است، طهماسب کاظمی (1394) در پژوهشی، به تشریح و تحلیل چارچوب مفهومی اداره امور عمومی با نگرش راهبردی در سه بعد برنامه‌ریزی راهبردی، اجرای راهبردی، کنترل و ارزیابی راهبردی پرداخته است.³

4.2. الگوی مفهومی شناخت حکمرانی در ج.ا.ا.

لازمه تبیین همه ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌ها در حوزه حکمرانی و اداره امور عمومی کشور، بهره‌گیری از یک الگوی مفهومی جامع و مناسب است. این الگو باید با رویکردی راهبردی ضمن توجه به اهداف و چشم‌انداز تعریف‌شده در اداره امور عمومی، به وظایف، نقش و منافع اجزای مداخله‌گر در اداره امور توجه جدی داشته باشد و در عین حال از مأموریت‌ها، وظایف و فعالیت‌هایی که در فرایندهای جاری اداره امور عمومی انجام می‌شود غفلت نرزد. یک محقق، نظریه‌پرداز، خطمشی‌گذار و مدیر اداره امور عمومی، باید به هنگام پژوهش، تئوری‌سازی، خطمشی‌گذاری و اجرا، پیرامون بخش عمومی، رویکردی ترکیبی و جامع در پیش گیرد که در آن تلفیقی از اصول، ارزش‌ها و عقلانیت‌ها مورد توجه قرار گیرد و از به‌کارگیری کورکورانه تئوری‌های اداره امور عمومی متناسب با نظام‌های سیاسی دیگر جوامع پرهیز کند. (طهماسب کاظمی، 1394:123)

طهماسب کاظمی (1394) در طراحی این الگو با انجام یک مطالعه تطبیقی 4 در حوزه‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی عمومی، مدیریت امور عمومی، مدیریت راهبردی، علوم شناختی و مدیریت ضمن توجه به مشخصه‌های نظام ج.ا.ا، به تبیین یک الگوی راهبردی شناخت اداره امور عمومی و تعیین ابعاد و مؤلفه‌ها و شاخص‌های متناظر آن با حکمرانی نظام ج.ا.ا پرداخته است. بعد نظری الگو شامل سه لایه شناختی تعریف، فلسفه راهنما و ارزش‌های حوزه عمل و الگوی تصمیم‌گیری بوده و بعد عملیاتی ارکان حکمرانی شامل حاکمیت، مردم و نهادهای مردمی و نهادهای ثروت هستند که در یک نظام تعاملی اداره امور عمومی را بر عهده دارند. در صورتی‌که این الگو در سطح یک سازمان عمومی و یا دولتی تقلیل یابد مأموریت‌های حکمرانی مد نظر قرار خواهد گرفت. در غیر این صورت فعالیت‌های حکمرانی یا مدیریتی است که شاخص‌های آن بر اساس الگویی که کالاهان در دائرة المعارف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی عمومی ارائه نموده انتخاب شده‌اند. همچنین در بعد عملیاتی مؤلفه عوامل محیطی که شامل شاخص‌های محیط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، قانونی، علم و فناوری و اجتماعی است. مشخصه‌های این مدل مفهومی در شکل (3) توصیف شده است.



شکل (3): الگوی مطالعه و شناخت حکمرانی کشور (اقتباس از طهماسب کاظمی، 1394)

بر اساس الگوی فوق می‌توان ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های لازم جهت مطالعه و شناخت الگوی حکمرانی ج.ا.ا را به شرح جدول (3) برشمرد. لازم به ذکر است، طهماسب کاظمی و همکاران (همان) در پژوهش خود، در رابطه با هریک از مؤلفه‌های بعد نظری و عملیاتی گزارشی تفصیلی ارائه نموده‌اند.



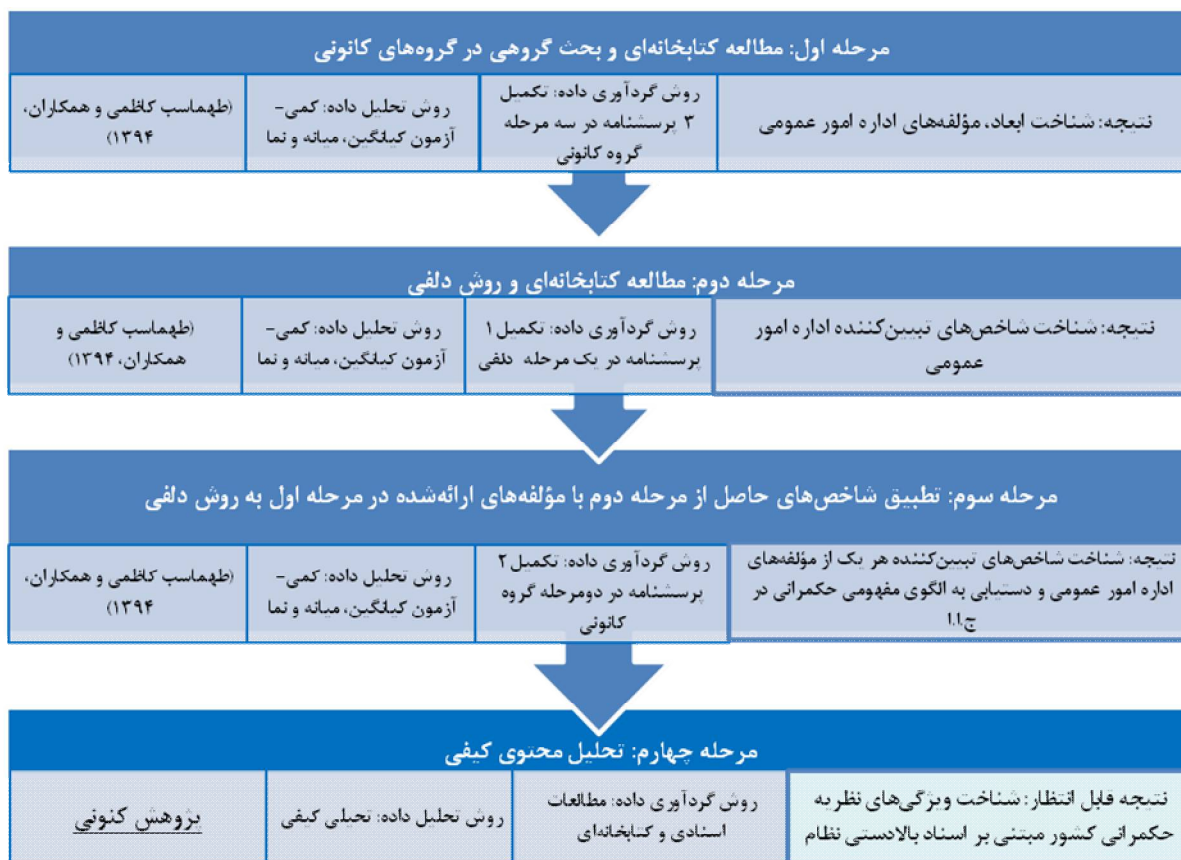
جدول 3: ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های الگوی حکمرانی فرهنگی ج.ا.ا.

ابعاد	مؤلفه‌ها	شاخص‌ها
بعد نظری	تعریف	آرمان‌های فرهنگی، هدف کلیدی نظام فرهنگی، حوزه تمرکز
	فلسفه راهنما (ارزش‌های اساسی و بنیادین)	بنیان‌های نظری و معرفت‌شناختی، عقلانیت حاکم و الگوی روابط انسانی نظام فرهنگی، مفهوم منافع عمومی (ملی)، معیار موفقیت نظام فرهنگی، اصول راهنمای نظام فرهنگی، مهم‌ترین ارزش‌های نظام فرهنگی، مرجع تعریف و تعیین ارزش‌های نظام فرهنگی
بعد عملیاتی	ارزش‌های ثانویه (ارزش‌های حوزه عمل و الگوی تصمیم‌گیری)	اختیارات اداری نهادهای فرهنگی، ساختار سازمانی نظام فرهنگی، پاسخگویی مقامات و کارکنان نظام فرهنگی به، رویکرد پاسخگویی نظام فرهنگی، نقش رهبری و دولت (قوای مقننه، مجریه و قضائیه) در نظام فرهنگی، نقش جامعه مدنی (بردم) و نقش نهادهای ثروت (بخش خصوصی) در نظام فرهنگی، سازوکارهای نئیل به ختمش‌های فرهنگی، سیستم ترجیحی ارائه خدمات فرهنگی، رویکرد خدمات فرهنگی، نقش مدیران نظام فرهنگی، مبانی انگیزشی مدیران و کارکنان نظام فرهنگی
	مأموریت‌ها	شاخص مأموریت‌های سازمان در زمانی کاربرد دارد که اداره امور عمومی به‌صورت سازمانی مورد بررسی قرار می‌گیرد.
	فعالیت‌های مدیریتی	سیاست‌گذاری فرهنگی، قانون‌گذاری فرهنگی، برنامه‌ریزی فرهنگی، مدیریت منابع، ایجاد زیرساخت فرهنگی، تهییج و ترغیب، نظارت و کنترل
	عوامل محیطی	محیط سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، قانونی و علم و فناوری

3. روش تحقیق

در این پژوهش با استفاده از تحلیل محتوی کیفی به تبیین نظریه کاربردی برای حکمرانی ج.ا.ا. پرداخته و لذا جزء تحقیقات کاربردی و توسعه‌ای به شمار می‌رود. به لحاظ شیوه گردآوری داده‌ها (طرح تحقیق) به دلیل آنکه محققان برای جمع‌آوری داده‌ها هیچ‌گونه دخل و تصرفی در محیط پژوهشی انجام نمی‌دهند و تنها به توصیف وقایع در جریان آن می‌پردازند جزو پژوهش‌های توصیفی است (حافظ نیا، 1382).

فرایند تحقیق در چهار مرحله انجام شده است، که به‌طور اجمالی در شکل زیر توصیف شده است. همانطور که در شکل (4) مشاهده می‌شود، سه مرحله اول توسط طهماسب کاظمی و همکاران (1394) در مطالعه‌ای صورت گرفته است که توضیحات آن در متن مقاله مذکور قابل مرور است.



شکل (۴): فرایند مرحله‌ای تحقیق

آنچه که در این پژوهش مورد تبیین قرار می‌گیرد، مرحله چهارم تحقیق است. در این مرحله، از میان کلیه اسناد و متون بالادستی نظام ج.ا.ا، متن قانون اساسی، سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه‌های اول تا ششم توسعه به‌عنوان جامعه نمونه پژوهش انتخاب شدند. انتخاب این اسناد به این دلیل صورت گرفت که از نظر صاحب‌نظران دلالت‌های مرتبط با حوزه حکمرانی در سایر اسناد بالادستی نظام در این اسناد نیز انعکاس یافته‌اند. داده‌ها با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی و در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی در تطابق با ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های بعد نظری الگوی راهبردی اداره امور عمومی مورد تحلیل قرار گرفتند. کدگذاری متون توسط نرم‌افزار MAXQDA10 انجام شد.

با توجه به اینکه کدگذاری‌ها تماماً توسط نویسنده مسئول مقاله انجام شده است نیازی به آموزش کدگذاران نبود، علاوه بر این واحد تحلیل در فرایند تحقیق «واژه» انتخاب شده است.

۴. یافته‌ها

جهت تبیین ویژگی‌های الگوی حکمرانی ج.ا.ا بر اساس الگوی فوق و تحلیل محتوای اسناد بالادستی نظام، حوزه کلی تمرکز اداره امور کشور مورد بررسی قرار گرفت. بر این اساس تعداد کدهای باز، محوری و انتخابی در حوزه تمرکز کلی اداره امور نظام ج.ا.ا در اسناد مورد بررسی به شرح جداول (۴) و (۵) می‌باشد.



جدول (4): تعداد کدهای حکمرانی ج.ا.ا در حوزه کلی نظام

تعداد کل کدهای حاصل از تحلیل محتوی کیفی	
1344	تعداد کدهای باز
857	تعداد کدهای محوری
81	تعداد کدهای انتخابی

جدول (5): تعداد کدها به تفکیک مؤلفه‌ها و شاخص‌های حکمرانی ج.ا.ا در حوزه کلی نظام

مؤلفه‌ها	شاخص‌ها	کدهای باز	کدهای محوری	کدهای انتخابی
1- تعریف	1-1- آرمان‌ها	22	6	3
	2-1- اهداف	8	8	7
2- فلسفه راهنما	1-2- بنیان‌های نظری و معرفت‌شناسی	130	83	1
	2-2- مهم‌ترین ارزش‌ها	36	36	16
	3-2- مرجع تعیین ارزش‌های نظام	119	19	1
	4-2- عقلانیت حاکم و الگوی روابط انسانی	260	22	1
	5-2- اصول راهنما	35	27	9
	6-2- معیار موفقیت	5	5	1
	7-2- مفهوم منافع عمومی	-	-	-
3- ارزش‌های حوزه عمل و تصمیم‌گیری	1-3- نقش حاکمیت	257	250	9
	2-3- نقش نهادهای مردمی	16	15	5
	3-3- نقش نهادهای ثروت	1	1	1
	4-3- سازوکار نیل به خط‌مشی‌ها	146	143	2
	5-3- اختیارات اداری	57	53	10
	6-3- ساختار سازمانی مفروض	57	26	1
	7-3- پاسخ‌گویی مقامات و کارکنان دستگاه‌های عمومی	11	8	2
	8-3- رویکرد پاسخگویی	24	19	2
	9-3- رویکرد خدمات دولتی	14	13	3
	10-3- سیستم ترجیحی ارائه خدمات	20	17	2
	11-3- مبانی انگیزشی مدیران	14	10	2
	12-3- مبانی نقش مدیران	112	96	3

1.4. ویژگی‌های الگوی حکمرانی ج.ا.ا

با توجه به استخراج کدهای انتخابی در شاخص‌های مربوط به مؤلفه‌های حکمرانی، تبیین ویژگی‌های حکمرانی ج.ا.ا بر اساس این کدها صورت گرفته است که در جدول (6) قابل مشاهده است.

جدول (6): ویژگی‌های حکمرانی فرهنگی ج.ا.ا

مؤلفه‌ها	شاخص‌ها	ویژگی‌های حکمرانی
تعریف (ارمان، اهداف)	آرمان	<ul style="list-style-type: none"> استقلال آزادی قسط و عدالت
	هدف کلیدی نظام	<ul style="list-style-type: none"> اعتلای کشور تحقق اهداف سند چشم‌انداز تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی توسعه نیروی انسانی جامعه توسعه یافته جامعه برخوردار از سلامت محیط زیست مطلوب
فلسفه (ارزش‌های اساسی و بنیادین)	بنیان‌های نظری و معرفت‌شناختی حکمرانی	حکمرانی در ج.ا.ا از نوع جمهوری اسلامی با تبیین مردم سالاری دینی مبتنی بر توحید محوری، عدالت محوری، ولایت مطلقه فقیه، استقلال همه‌جانبه، اقامه احکام الهی، اقتدار و امنیت همه جانبه و مردم محور، الهام بخشی و دارای تعاملات گسترده و اثر بخش در جهان اسلام و وحدت‌گرایی اسلامی، رشد و تعالی مادی و معنوی آحاد جامعه و حفظ و کرامت انسانی آنها و هویت فرهنگی و اصول اخلاقی ارزش‌های اسلامی - انقلابی و ملی است.
	مهم‌ترین ارزش‌های حکمرانی	کار و تلاش محوری؛ تعالی‌گرایی؛ شفافیت؛ انضباط‌گرایی؛ آزادی مشروع؛ عدالت محوری؛ ولایت‌مداری؛ وحدت و همبستگی ملی و مذهبی؛ اخلاق محوری؛ ظلم ستیزی؛ امنیت محوری همه جانبه؛ دین‌مداری؛ پویایی؛ اسوه‌گرایی؛ انسجام و هماهنگی؛ آینده نگری و برنامه محوری
	مرجع تعریف و تعیین ارزش‌های حکمرانی	اصول و موازین اسلامی، رهبری نظام، قانون اساسی، اسناد بالادستی نظام (سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و...) و ارزش‌ها و منافع ملی برخاسته از نظر مردم
	عقلانیت حاکم و الگوی روابط انسانی حکمرانی	حاکمیت نظر مردم (به صورت مستقیم و غیر مستقیم) و نخبگان در چارچوب موازین اسلامی و قانون بر اساس عقلانیت راهبردی
	اصول راهنمای حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> سیاست‌ها، ملاحظات، شاخص‌ها، قوانین و رویه‌های تبیین و تعیین‌کننده اقامه حقوق و اخلاق اسلامی و رشد معنویت و فضیلت اخلاقی در جامعه سیاست‌ها، ملاحظات، شاخص‌ها، قوانین و رویه‌های تبیین‌کننده شیوه و میزان لحاظ کردن احکام شریعت در قوانین و برنامه‌های کشور و زنده نگه داشتن اندیشه دینی در سیاست‌ها و برنامه‌ها سیاست‌ها، ملاحظات، شاخص‌ها، قوانین و رویه‌های تبیین و تعیین‌کننده تعمیق و گسترش حساسیت‌ها و باور دینی، اعتلا و عمق و گسترش معرفت و بصیرت دینی بر پایه قرآن و مکتب اهل بیت، مقابله با گسستهای هویتی و اعتقادی و توسعه امر به معروف و نهی از منکر سیاست‌ها، ملاحظات، شاخص‌ها، قوانین و رویه‌های تبیین و تعیین‌کننده آراستگی جامعه و کشور به ارزش‌های اسلامی، سبک زندگی اسلامی سیاست‌ها، ملاحظات، شاخص‌ها، قوانین و رویه‌های تبیین و تعیین‌کننده روحیه دشمن شناسی، روحیه ظلم ستیزی در جامعه سیاست‌ها، ملاحظات، شاخص‌ها، قوانین و رویه‌های تبیین و تعیین‌کننده فرهنگ وحدت و هویت اسلامی سیاست‌ها، ملاحظات، شاخص‌ها، قوانین و رویه‌های تبیین و تعیین‌کننده خرافات و موهومات و جریانات انحرافی در جامعه
معیار موفقیت حکمرانی نظام	دستیابی به اهداف مصرح در اسناد بالادستی نظام	
مفهوم منافع عمومی (ملی)	- - اسناد بالادستی مورد بررسی کفایت لازم برای تبیین منافع عمومی را نداشت. -	
ارزش‌های حوزه عمل و تصمیم‌گیری	نقش رهبری نظام در حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> تبیین و اعتباربخشی خط مشی‌ها و رویه‌ها مدیریت، هماهنگی، همسوسازی و یکپارچه سازی خط مشی‌های کلان و فرایندهای تعاملی میان مولفه‌های درونی حاکمیت
	نقش حاکمیت در حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> طراحی، هدایت و اجرای خط مشی‌های کلان مبتنی بر یک هدف سیاسی واحد توسط نخبگان سیاسی و حاکمیتی تعامل بازیگران حاکمیتی در طراحی، هدایت و اجرای خط مشی‌های کلان مبتنی بر یک هدف سیاسی واحد تعامل بازیگران حاکمیتی با دیگر ارکان حکمرانی (مردم) در فرایند حکمرانی تعامل بازیگران حاکمیتی در طراحی، هدایت و اجرای خط مشی‌های کلان مبتنی بر یک هدف سیاسی واحد میانجی‌گری نخبگان سیاسی و حاکمیتی در تحقق منافع در میان شهروندان و گروه‌های مختلف اجتماعی پاسخگویی یک رکن حکمرانی به دیگر ارکان حکمرانی در فرایند خط مشی‌گذاری مشارکت حاکمیت در ایجاد رفاه، توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه



مؤلفه‌ها	شاخص‌ها	ویژگی‌های حکمرانی
نقش مردم و نهادهای مردمی در حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت مستقیم یا غیر مستقیم در برخی از شئونات حکمرانی • عمل بر اساس چارچوب‌های تعریف شده توسط سیاست‌یون • مشارکت مستقیم یا غیر مستقیم در برخی از شئونات حکمرانی • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه • مشارکت مستقیم در تمامی شئونات حکمرانی 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
نقش نهادهای ثروت (بخش خصوصی) در حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> • مکانیزم‌های اداری تعیین شده توسط نهادهای حاکمیتی موجود • ائتلافی از نهادهای حاکمیتی و مردم جهت تحقق اهداف مورد نظر 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
ساز و کارهای نیل به خط‌مشی های حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> • اختیار و آزادی عمل گسترده نهادهای حاکمیتی (رهبر) • اختیارات پاسخگوه رهبری در پاسخ به درخواست های دیگر نهادهای حاکمیتی • اختیارات محدود اداری تعیین شده در قانون • اختیارات پاسخگویانه نهادهای حاکمیتی نسبت به یکدیگر (دولت به مجلس) • آزادی عمل گسترده حاکمیت (مؤلفه مجلس) در حوزه نظارت و بازرسی کلیه امور کشور • اختیارات پاسخگویانه نهادهای حاکمیتی نسبت به یکدیگر (مجلس و قوه قضائیه) • اختیار و آزادی عمل نهادهای حاکمیتی در تعامل با یکدیگر (دولت و مجلس) • اختیار و آزادی عمل گسترده نهادهای حاکمیتی (دولت) در حوزه کاری خود • اختیارات اداری تعیین شده و محدود برای مسئولین یک نهاد حاکمیتی توسط خود آن نهاد حاکمیتی • اختیارات اداری تعیین شده برای حاکمیت (رهبر) در چارچوب حدود و موازین اسلامی 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
ساختار سازمانی مفروض حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> • ساختار سازمانی شبکه‌ای که محور اصلی ساختار مردم هستند. 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
پاسخگویی مقامات و کارکنان حکمرانی به	<ul style="list-style-type: none"> • پاسخگویی متقابل ارکان حکمرانی نسبت به یکدیگر • پاسخگویی به انتخاب کنندگان (حاکمیت) 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
رویکرد پاسخگویی حکمرانی نظام	<ul style="list-style-type: none"> • پاسخگویی خطی و مورب (پاسخگویی مدیران و کارگزاران بخش عمومی به مدیران یا رهبران سیاسی درون یا بیرون از دستگاه مربوطه) • پاسخگویی افقی (پاسخگویی مدیران و کارگزاران بخش عمومی به عامه مردم) <p>توضیح: منظور از خطی بودن، یک طرفه بودن جریان پاسخگویی است و منظور از پاسخگویی مورب، پاسخگویی دستگاه عمومی به یک نهاد یا مقام مستقل بیرون از ساختار و بدنه خود است و منظور از پاسخگویی افقی پاسخگویی به مردم برسانه های جمعی، جرائد و روزنامه ها، نهادهای جامعه مدنی، سازمان های غیردولتی و مردم نهاد، مؤسسات عام المنفعه و غیرانتفاعی و همچنین احزاب سیاسی است</p>	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
رویکرد ارائه خدمات عمومی حکمرانی نظام	<ul style="list-style-type: none"> • انحصار خدمات عمومی • خدمت رسانی شبکه ای با مشارکت حاکمیت و دیگر ارکان حکمرانی 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
سیستم ترجیحی ارائه خدمات حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> • ساختارها و واحدهای اداری دولتی (حاکمیتی) • مشارکت بخش های مردمی در فرایند خدمت رسانی 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
میانی انگیزشی مدیران و کارکنان در حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> • رضای خدا و قرب الهی • حس همیاری، ملی گرایی و وطن دوستی 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه
نقش مدیران	<ul style="list-style-type: none"> • ایفای نقش فعال در سلسله مراتب ساختار عمومی نظام و شبکه های تصمیم گیری و تصمیم سازی آن • تحقق اصول، سیاست ها، قوانین و اهداف عملکردی نظام بر اساس تعالیم اسلامی • مدیریت و یکپارچه سازی فرایندهای تعاملی میان ارکان و زیرنظام های نظام 	<ul style="list-style-type: none"> • مشارکت در ارائه ایجاد رفاه و توسعه و ارائه خدمات عمومی بهینه

جدول (6) ویژگی‌های نظری حکمرانی ج.ا.ا بر اساس اسناد مورد مطالعه را در چارچوب الگوی نظری انتخاب شده ترسیم نموده است. بررسی دقیق‌تر الگوی حکمرانی کشور از طریق مطالعات تطبیقی دیگری مبتنی بر تمامی اسناد بالادستی نظام قابل انجام است. محققان داده‌های تفکیکی هر یک از شاخص‌ها را به صورت جداگانه و برای هر یک از اسناد بالادستی نظام (اسناد مورد مطالعه) در اختیار دارند. لیکن امکان گزارش تطبیقی آن‌ها در این مجال فراهم نیست. با این رویکرد و با استفاده از داده‌های موجود می‌توان رویکرد، حوزه تمرکز، میزان و شدت توجه اسناد بالادستی نظام را در حکمرانی ج.ا.ا. گزارش کرد.



نتیجه‌گیری

این مقاله تبیین‌کننده روشی برای دستیابی به بنیان‌های نظری حکمرانی ج.ا.ا است، که می‌توان با استفاده از ابزار پیشنهادی آن، با بررسی و تحلیل سایر اسناد بالادستی نظام شامل منابع دینی، بیانات رهبران انقلاب اسلامی، سایر سیاست‌های کلی نظام و برخی اسناد مأموریتی ملی (نظیر اقتصاد مقاومتی و...)، ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی نظام را هرچه بیشتر و دقیق‌تر تبیین و توسعه داد. در واقع این پژوهش فتح بابی برای پژوهش‌های دیگر در راستای بهبود و ارتقاء ادبیات حکمرانی و اداره امور عمومی کشور می‌باشد. از آنجایی که امکان ارائه همه یافته‌های تحقیق در یک گزارش علمی وجود نداشت تلاش شده تا نتایج مراحل مختلف این تحقیق در گزارش‌های متعدد ارائه شود. اما ترکیب نظریه‌های بنیادین و کاربردی در حوزه‌های مختلف علمی و به کارگیری آن در مراحل مختلف تحقیق و همچنین ترکیب روش‌های مختلف گردآوری و تحلیل داده‌ها رویکردی جدید در انجام مطالعات میان‌رشته‌ای را در چند سطح ارائه نموده است.

بررسی نتایج نشان می‌دهد که الگوی حکمرانی ج.ا.ا در اسناد مورد مطالعه دارای جامعیت بسیار مناسبی است و با بررسی سایر الگوهای ارائه شده جامعیت اینچنینی کمتر مشاهده می‌شود.

تفکیک عناصر مرتبط با بنیان‌های نظری حاکم بر حکمرانی در این الگو یکی از بزرگترین دستاوردهای این تحقیق بوده تا بتوان آن را در اجزای و عناصر و مراحل عملیاتی کردن آن در فعالیت‌های مرتبط با اداره امور کشور به کار گرفت. همانطور که در قبل نیز اشاره شد در تحقیقاتی که تا قبل از این در تبیین نظریه‌های حکمرانی ارائه شده است امکان ساخت یک چارچوب مفهومی برای تبیین جامعی از این حوزه فراهم نشده بود. با بررسی یافته‌های سایر تحقیقات می‌توان ادعا کرد چارچوب‌ها و مؤلفه‌های ارائه شده در این تحقیقات به صورت تام در بخشی از این چارچوب جا گذاری خواهد شد.

با تبیین شاخص‌های نظری تبیین‌کننده حکمرانی در ج.ا.ا حاصل از تحلیل محتوای اسناد بالادستی نظام می‌توان مسیر فعالیت‌های جاری حکمرانی در کشور را تسهیل و مشخص کرد.

لازم به ذکر است با بررسی اسناد مورد مطالعه، نظریه‌های به دست آمده حاصل انباشت و گردآوری تجربیات مدیریتی نظام ج.ا.ا بوده و از طرفی دیگر چارچوبی برای تدوین نظام‌مند تجربیات دانشی مدیران در جهت ارتقاء و کارآمدی حکمرانی نظام به‌شمار می‌رود. بهره‌گیری از این چارچوب به غنی‌تر شدن روزافزون دانش‌های مدیریتی در حوزه اداره امور عمومی کشور منجر خواهد شد.

از طرفی رویکرد محوری روشی مقاله، ترکیب و تلفیق نظریه‌ها و به کارگیری آنها در تبیین بنیان نظری حوزه حکمرانی کشور و نهایتاً طراحی الگویی مفهومی برای تبیین اسناد بالادستی نظام و نهایتاً استخراج ویژگی‌های کلیدی حاکمیتی ج.ا.ا بوده است، که این روش چندمده جزء نخستین تجربیات پژوهشی کشور در حوزه اداره امور عمومی می‌باشد.

از نتایج این پژوهش می‌توان در طراحی مطالعات میان‌رشته‌ای چندسطحی بین سیاستگذاری و برنامه ریزی عمومی، مدیریت استراتژیک، نظریه‌های حاکم بر مدیریت دولتی به‌منظور تلفیق نظریه‌ها و روش‌های کمی و کیفی و تمرکز روی آنها جهت رسیدن به یک روش مطالعه میان‌رشته‌ای بهره‌بردار می‌نمود.



لازم به ذکر است هر چند در یافته های تحقیق ممکن است اهداف در لایه های اهداف کلان و خرد دسته بندی نشده باشند اما امکان این طبقه بندی در لایه های بعدی این تبیین ها وجود دارد. علاوه بر این عدم بلوغ برنامه نویسی در طی عمر قریب چهار ساله انقلاب اسلامی ممکن است باعث شود تصمیم گیران کشور در مرحله ای یکی از شاخص های خرد مرتبط با حکمرانی را در کنار شاخص های کلان این حوزه گزارش کرده باشند. البته ممکن است این شاخص ها حاصل ضرورت و اهمیت توجه به آن در مقطعی از اره امور کشور باشد.

شایان توجه است در ارتباط با شاخص های مرتبط با حوزه های کلان بسیاری از بخش ها مانند اقتصاد، سیاست خارجی، سیاست، فرهنگ، اجتماع، نظامی و دفاعی، امنیت، علمی و فناوری، حقوقی و قضایی به صورت تفکیکی این شاخص ها از بین این اسناد بالادستی نظام استخراج و به تفکیک گزارش شده است اما از آنجایی که امکان گزارش همه این ویژگی ها در این مجال وجود نداشت؛ محققان تنها به گزارش شاخص هایی بسنده کرده اند که وجه اشتراک همه حوزه های موضوعی حکمرانی در ج.ا.ا است. به عبارت دیگر بر اساس اسناد بالادستی نظام باید این شاخص ها در تبیین نظری همه حوزه های تمرکز حکمرانی در ج.ا.ا مورد توجه قرار گیرد.

بررسی نتایج به دست آمده از این تحقیق نشان می دهد اسناد بالادستی نظام نه تنها موضوعات و شاخص های الگوهایی مانند الگوی حکمرانی خوب را مورد توجه قرار می دهد بلکه بسیار گسترده تر از این الگو به تبیین نظریه حکمرانی پرداخته است. جامعیت یافته های حاصل از چارچوب نظری ارائه شده نقص آشکار قیاس تام حکمرانی را در چارچوب حکمرانی خوب به نمایش می گذارد.

پیشنهاد می شود محققان کشور با استفاده از این تجربیات و با به کارگیری این روش ها تلاش اندک محققان ادامه داده و نظریه حکمرانی ج.ا.ا را روز به روز بلوغ بخشیده و کامل کنند تا بتوان آن را در عرصه عمل به کار گرفت و به اهداف عالی نظام دست یافت.



منابع

- بیگی نیا، عبدالرضا؛ صفری، سعید؛ مرشدی زاد، علی؛ پولادری، عبدالحمید (1391). شناسایی و اولویت‌بندی شاخص‌های حکمرانی خوب، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره 12، زمستان، صص: 65-86.
- پور عزت، علی اصغر (1382). طراحی سیستم خط‌مشی‌گذاری حقمدار برای تحقق عدالت اجتماعی؛ بر مبنای مدل حکومت حقمدار علوی (در نهج‌البلاغه). رساله دکتری، تهران دانشگاه تربیت مدرس.
- پور عزت، علی اصغر (1385). طراحی و تبیین سیستم خط‌مشی‌گذاری حقمدار برای تحقق عدالت اجتماعی (بر اساس نهج‌البلاغه). دو ماهنامه دانشور رفتار (دانشگاه شاهد)، شماره 17، تابستان؛ صص: 31-56.
- حافظ‌نیا، محمدرضا (1382). مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، انتشارات سمت، تهران، چاپ هشتم.
- خوش‌چهره، محمد؛ حبیبی، نیک‌بخش (1391). اصول پایه‌ای و عناصر کلیدی الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت از منظر اسناد فرادستی نظام ج.ا.ایران، فصلنامه راهبرد، شماره 62، بهار، صص: 219-244.
- ناکری فر، سید جمال (1389). طراحی و تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری عملکرد بر پایه مفاهیم حکمرانی خوب با رویکرد ارزیابی متوازن، رساله، دانشگاه شاهد.
- رهنورد، فرج‌الله (1388). مؤلفه‌ها و ابعاد مدیریت دولتی مطلوب برای تحقق چشم‌انداز توسعه 1404، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- رهنورد، فرجه‌اله (1390). الگوی مدیریت دولتی برای تحقق حاکمیت تراز چشم‌انداز 1404، مجله چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره 6، تابستان، صص: 43-58.
- طهماسب کاظمی، بهروز (1394). طراحی الگوی راهبردی مدیریت دانش در تدوین تجربیات نظام، رساله دکتری، تهران، دانشگاه عالی دفاع ملی.
- طهماسب کاظمی، بهروز؛ محمودزاده، ابراهیم؛ چهاردولی، عباس؛ حسینی، رضا؛ اخوان، پیمان (1394). اداره راهبردی امور عمومی، (تلفیق رویکردها، نظریه‌ها، روش‌ها و ابزارها)، فصلنامه مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی (زیرچاپ).
- عظیم‌زاده اردبیلی، فائزه (1386). تئوری مدیریت از دیدگاه امام علی (ع)، ندای صادق، شماره 20.
- علی احمدی، علیرضا؛ سلامت، وحیدرضا؛ کریمی، کریمی؛ باغستانی، حمیده؛ رضاییان، صدیقه؛ محمدی، حسین؛ وحیدی، امین؛ وحیدی، حسین؛ موسوی لقمان، سیده اشرف؛ سلسبیلی، مهسا؛ نواب اصفهانی، محمدرضا؛ لواسانی، سید سعید (1394). متدولوژی تبیین نقش مبانی و اصول ارزشهای اسلامی در طراحی ارکان جهت‌ساز (مطالعه موردی: طراحی ارکان جهت‌ساز برنامه‌های اقتصادی کشور)، نشریه مدیریت فردا، شماره 42، بهار، صص: 1-30.
- مرعشی، سید جعفر و وحیده بلیغ (1387). سامانه اجتماعی و نقش آن در حکمرانی شایسته، تدبیر، شماره 202، صص: 16-21.
- مقیمی، سید محمد، اعلائی اردکانی، مصطفی (1390). سنجش شاخصهای حکمرانی خوب و نقش دولت الکترونیک در ارتقای آن، مدیریت فناوری اطلاعات، دوره 3 شماره 8، صص: 171-188.
- نوری، روح‌الله (1392). مبانی مدیریت دولتی (نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران)، پژوهشکده حوزه و دانشگاه، قم.
- ناظمی اردکانی، محمد (1388). حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی، مجله علوم انسانی دانشگاه امام حسین (ع)، شماره 76، تابستان، صص: 107-128.
- ناظمی اردکانی، محمد (1391). حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی، مجله راهبرد توسعه، شماره 31، پاییز، صص: 64-88.



یوسفی شیخ رباط، محمد رضا؛ بابایی، فهیمه (1394). طراحی مدل حکمرانی خوب بر اساس نامه مالک اشتر و مقایسه آن با اصول حکمرانی خوب بانک جهانی، مجله اقتصاد اسلامی، شماره 57، بهار، صص: 31-62.

Kartasasmita. G. (۲۰۱۲). *Public administration as a developing discipline. Program Doktor Bidang Ilmu Sosial Universitas Pasundan Bandung*. Available at: <http://www.ginandjar.com>.

Rosenblom, David. H. & Piotrowski, Suzanne (۲۰۰۵). "Outsourcing the Constitution and Administrative Law Norms," *American Review of Public Administration* ۳۵: ۱۰۳-۱۲۱.

Denhart, Robert. (۲۰۰۷), *the pursuit of significance: strategies for managerial success in public organizations*, Belmont, California: Wadsworth

پی نوشت:

¹ برای مطالعه بیشتر رج به بهروز طهماسب کاظمی، رساله دکتری طراحی الگوی راهبردی مدیریت دانش در تدوین تجربیات نظام، دانشگاه عالی دفاع ملی و محمودزاده و همکاران

² Kartasasmita

³ برای مطالعه بیشتر رج به بهروز طهماسب کاظمی، رساله دکتری طراحی الگوی راهبردی مدیریت دانش در تدوین تجربیات نظام، دانشگاه عالی دفاع ملی و محمودزاده و همکاران

⁴ برای اطلاعات بیشتر رج به نگرشی جدید به اداره راهبردی امور عمومی، (تلفیق رویکردها، نظریه‌ها، روش‌ها و ابزارها)، فصلنامه مطالعات بین رشته‌ای دانش راهبردی (زیرچاپ)