

گسست و هم‌ترازی در کشورداری: بررسی پیوندهای سه‌گانه حکمرانی، اداره عمومی و عملیات

حسن دانائی‌فرد^{۱*}

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

چکیده

دولت‌های معاصر با معمای ساختاری «تقاضای فزاینده و ظرفیت ناکافی» مواجه‌اند؛ شکافی که ریشه در ناهماهنگی سه لایه حکمرانی، اداره عمومی و عملیات دارد. این نوشته چارچوبی یکپارچه برای فهم کشورداری به مثابه نظامی بهم‌پیوسته ارائه می‌دهد که در آن هم‌ترازی شناختی، زمانی و نهادی میان سطوح سه‌گانه، شرط اثربخشی است. با رویکرد تحلیلی- مفهومی و بسط مفهوم «گسست نهادی» نشان می‌دهد تورم اهداف در حکمرانی، فلج ترجمه در اداره عمومی و انحراف عملیاتی، به تدریج در چرخه‌ای خودتقویت‌کننده، ناکامی را نهادینه می‌کنند. تجربه ایران نیز نمونه‌ای آموزنده از این الگوست: تورم راهبردی، تغییرات مکرر ساختاری و انسداد بازخورد، کشورداری را به «گسست نسبی نهادینه‌شده» دچار کرده است. برای بازسازی، باید از اصلاحات بخشی به اصلاحات سیستمی گذشت: اولویت‌بندی واقع‌بینانه، تقویت ظرفیت میانجی‌گری اداری، توانمندسازی عملیات و نهادینه‌سازی بازخورد دوطرفه. کشورداری پروژه‌ای تمام‌نشده است که هر نسل باید پیوند میان «جهت‌دهی»، «سازمان‌دهی» و «تحقق» را بازسازی کند تا دولت بتواند مسئولانه، پاسخ‌گو و یادگیرنده بماند.

واژه‌های کلیدی: کشورداری؛ هم‌ترازی نهادی؛ گسست نهادی؛ حکمرانی؛ اداره عمومی؛ عملیات.



۱- مقدمه

دولت‌های معاصر در همه کشورهای عالم در چنبره نوعی معمای ساختاری دست و پا می‌زنند. زیرا از یک سو، انتظارات از این دولت‌ها نظیر رفاه اجتماعی، رشد اقتصادی، امنیت، عدالت، پایداری زیست‌محیطی و مدیریت بحران‌ها همواره در حال افزایش است و از سوی دیگر، ظرفیت نهادی و اجرایی بسیاری از دولت‌ها برای مواجهه با این انتظارات، نه تنها افزایش نیافته، بلکه در برخی موارد رو به تنزل است [۱]. به باور نویسنده، این شکاف میان «تقاضا و توان»، نه صرفاً از کمبود منابع مالی یا انسانی ناشی می‌شود، بلکه ریشه در چگونگی سازمان‌یافتگی خود دولت یعنی در نحوه پیوند، هماهنگی و هم‌ترازی لایه‌های مختلف کشورداری (حکمرانی، مدیریت و عملیات اجرایی) دارد [۲].

مطالعات «حکمرانی، مدیریت دولتی و اجرای عملیات» طی دهه‌های اخیر، به‌صورت عمده بر بخش‌های خاصی از این فرایند متمرکز بوده‌اند. براین‌اساس، نظریه‌های حکمرانی بر فرایندهای تصمیم‌گیری راهبردی [۳] دانش اداره عمومی بر ساختارها و فرایندهای بوروکراتیک [۴]، و مطالعات اجرا بر چالش‌های میدانی و تجربه شهروندان [۵] تأکید کرده‌اند. هر یک از این حوزه‌ها دستاوردهای نظری و تجربی ارزشمندی داشته‌اند، اما به‌ندرت به‌صورت یکپارچه با یکدیگر به‌گفت‌وگو نشسته‌اند [۶؛ ۴]. بی‌تردید در عمل، این سه سطح نه مستقل، بلکه به‌شدت به هم وابسته‌اند. تصمیم‌های حکمرانی (در قامت خط‌مشی‌های عمومی، تنظیم‌گرها و ...) باید توسط ساختارهای اداری قابل ترجمه باشند، و راهبردهای آن ساختارها نیز باید در سطح عملیات قابل اجرا و معنادار باشند. از طرف دیگر، بازخوردهای عملیاتی باید به سطوح بالاتر انتقال داده شوند تا یادگیری نهادی رخ دهد و تصمیم‌های بعدی مدیریت و حکمرانی واقع‌بینانه‌تر شوند. هر سه سطح دارای چهار رکن هویتی هستند: کارویژه‌ها، اختیارات، مسئولیت‌ها و پاسخ‌گویی. هرگاه جریان دوطرفه اطلاعات، پیوند و همسویی چهار رکن و انتظارات مختل شود، دولت در عمل از درون ناهماهنگ می‌شود؛ حتی اگر در ظاهر همچنان فعال باشد. این ناهماهنگی، که می‌توان آن را «گسست نهادی» (institutional disconnect) نامید، به تدریج به پدیده‌هایی چون تورم هدف [۷]، ترجمه‌ناپذیری خط‌مشی‌ها [۸]، فرسایش اختیار عملیاتی [۹]، قطع حلقه‌های بازخورد [۱۰] و در نهایت، عادی‌سازی



ناکامی فرایند کشورداری منجر می‌شود [۱۲، ۱۱]. در چنین وضعیتی، دولت ممکن است به‌صورت رسمی فعال باشد، اما در عمل قادر به حل مسئله یا تحقق وعده‌های خود نباشد؛ وضعیتی که در ادبیات حکمرانی به «دولت‌های تقلیدی شکل‌گرا» (isomorphic mimicry) شهرت یافته است [۱۳]. وضعیتی که دولت‌ها ادعای دولت بودن در می‌آورند ولی در عمل از دولت بودن افتاده‌اند.

در این نوشته، استدلال می‌شود که فهم، تحلیل و اصلاح فرایند کشورداری نیازمند چارچوبی یکپارچه است که این سه سطح را هم‌زمان در نظر بگیرد و منطق پیوند میان آن‌ها را به‌صورت نظام‌مند تبیین کند. به عبارت دیگر هدف غایی ما آن است که نشان دهیم کشورداری موفق نه صرفاً محصول خط‌مشی‌های درست، ساختارهای کارآمد یا کارکنان ماهر است، بلکه محصول همسویی یا هم‌ترازی پایدار میان سه سطح کنش دولت یعنی حکمرانی، اداره عمومی و عملیات است؛ هم‌ترازی‌ای که «زبان، زمان و مسئولیت» را به‌شکلی قابل دفاع توزیع می‌کند [۱۴].

برای دستیابی به این هدف، این نوشته در هفت بخش سازمان‌یافته است. پس از این مقدمه، بخش دوم به تأمل در دانش موجود و شناسایی شکاف‌های نظری نپرداختن به همسویی سه رکن فرایند کشورداری می‌پردازد و نشان می‌دهد که چرا نیاز به چارچوبی یکپارچه احساس می‌شود. بخش سوم، سه سطح فرایند کشورداری را به‌صورت مفهومی بازتعریف و منطق متمایز هر یک را روشن می‌کند. بخش چهارم، به مفهوم هم‌ترازی در برابر گسست می‌پردازد و نشان می‌دهد که چگونه کیفیت پیوند میان سطوح، کیفیت کشورداری را تعیین می‌کند. بخش پنجم، الگوهای شکست در عمل کشورداری را تحلیل می‌کند و نشان می‌دهد که چگونه گسست‌های کوچک، تدریجاً به بحران‌های ساختاری تبدیل می‌شوند. بخش ششم، محورهای اصلاحی را بررسی می‌کند و مسیرهای بازسازی کشورداری را از طریق اصلاح منطق پیوند ترسیم می‌کند. بخش هفتم، نگاهی به این فرایند در ایران به‌عنوان نمونه‌ای تجربی از فرایند کشورداری که تا حدی گسسته به‌نظر می‌رسد می‌پردازد و نشان می‌دهد که چگونه چارچوب ارائه‌شده می‌تواند ابزاری برای تشخیص و اصلاح باشد. در نهایت، بخش هشتم به جمع‌بندی و ترسیم افق‌های پژوهشی آینده می‌پردازد.



در پایان متذکر می‌شویم که این نوشته تلاش می‌کند تا نه تنها به‌لحاظ نظری، بلکه به‌لحاظ عملی نیز مفید باشد؛ چارچوبی که هم برای پژوهشگران مدیریت دولتی و حکمرانی، هم برای خط‌مشی‌گذاران و مدیران اجرایی و هم برای مجریان میدانی قابل استفاده باشد. در دنیای پیچیده امروز، فهم کشورداری به‌مثابه یک نظام بهم پیوسته، نه فقط ضرورتی تحلیلی، بلکه الزامی اخلاقی و سیاسی است؛ زیرا هر روزی که دولت در حل مسئله ناتوان است، هزینه آن را شهروندان پرداخت می‌کنند. لازم به یادآوری است که این مقاله از رویکرد تحلیلی-مفهومی (Analytical-Conceptual Approach) بهره می‌برد و هدف اصلی آن تدوین چارچوب نظری برای فهم ساختار کشورداری است، نه آزمون فرضیه‌های تجربی خاص. این رویکرد، در سنت مطالعات اداره عمومی و خط‌مشی‌گذاری، به‌ویژه در آثار هود [۱۶، ۱۵]، پیترز [۱۸، ۱۷] و بوکارت و پولیت [۱۹] ریشه دارد و بر استدلال منطقی، ترکیب مفهومی و استنتاج نظری استوار است. بنابراین، این مقاله نظریه دامنه متوسط (Middle-Range Theory) را ارائه می‌دهد؛ یعنی چارچوبی که نه بیش از حد انتزاعی است و نه بیش از حد خاص، بلکه کاربردی برای تحلیل طیف وسیعی از مسائل کشورداری است. قدرت این چارچوب در سادگی مفهومی (سه سطح روشن)، عمق تحلیلی (تبیین منطق گسست) و قابلیت عملیاتی (قابل استفاده در تشخیص و طراحی مداخلات) نهفته است.

۲- تأملی بر دانش موجود: فهم شکاف‌های نظری و توجیه ضرورت

چارچوبی یکپارچه

مطالعه کشورداری در دهه‌های اخیر، به‌صورت عمده در سه حوزه مجزا شکل گرفته است: نظریه‌های حکمرانی، ادبیات اداره عمومی و مطالعات اجرا. هر یک از این حوزه‌ها، دستاوردهای نظری و تجربی قابل‌توجهی داشته‌اند، اما به‌ندرت به‌صورت یکپارچه با یکدیگر در گفت‌وگو قرار گرفته‌اند [۴]. این بخش، به بررسی انتقادی هر یک از این حوزه‌ها می‌پردازد، شکاف‌های موجود را شناسایی می‌کند و ضرورت چارچوبی یکپارچه را استدلال می‌کند؛ چارچوبی که بتواند منطق پیوند میان این سه سطح را به‌صورت نظام‌مند تبیین کند.



دانش حکمرانی: تمرکز بر تصمیم‌گیری راهبردی، غفلت از مسیر اجرا: ادبیات حکمرانی، که از دهه ۱۹۹۰ به بعد رشد چشمگیری داشته، عمدتاً بر فرایندهای تصمیم‌گیری، توزیع قدرت و تعاملات بازیگران در سطوح راهبردی متمرکز شده است [۳، ۲۰]. به عبارت دیگر محورهای اصلی این حوزه دانشی خط‌مشی‌گذاری، تنظیم‌گری، نظارت و پایش عملکرد پاسخ‌گویی بوده است. برای مثال، رودز [۲۰] از «حکمرانی بدون دولت» سخن گفته و بر نقش شبکه‌ها، بازیگران غیردولتی و سازکارهای هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی تأکید کرده است. اگرچه این رویکرد، افق جدیدی برای فهم تعاملات پیچیده میان دولت و جامعه گشود، اما توجه کمتری به آنچه در درون دولت می‌گذرد داشت؛ به این معنا که چگونه تصمیم‌های بخش حکمرانی به خط‌مشی‌های قابل اجرا تبدیل می‌شوند و چگونه واقعیت‌های عملیاتی بر تصمیم‌های راهبردی تأثیر می‌گذارند، کمتر مورد توجه قرار گرفته است [۱۹]. پیر و پیترز [۳] نیز، در تحلیل خود از حکمرانی، بر ابزارهای راهبردی، مشروعیت سیاسی، و قابلیت پاسخ‌گویی دولت تمرکز کردند، اما ارتباط این ابزارها با ساختارهای اداری و واقعیت‌های عملیاتی را کمتر بسط دادند. به عبارت دیگر، ادبیات حکمرانی غالباً فرض می‌کند که اگر تصمیم‌های درستی در سطح راهبردی اتخاذ شوند، اجرای آن‌ها به‌طور طبیعی دنبال خواهد شد؛ فرضی که تجربه عملی، بارها و بارها نقض آن را نشان داده است [۵].

علاوه بر این، ادبیات حکمرانی، تمایل دارد تا دولت را به‌عنوان یک کنشگر واحد در نظر بگیرد، درحالی‌که در واقعیت، دولت نظامی چندلایه، چند منطقی و اغلب متناقض است. این ساده‌سازی، امکان فهم دقیق گسست‌های درونی دولت را محدود می‌کند و به همین دلیل، بسیاری از خط‌مشی‌های طراحی شده در سطح حکمرانی، هنگام مواجهه با واقعیت‌های اداری و عملیاتی، دچار شکست می‌شوند، زیرا حکمرانان تصور می‌کنند تسلط بر دانش حکمرانی ضامن وضع ابزارهای اثربخش حکمرانی است و آشنایی با اداره امور عمومی و عملیات ضرورتی ندارد. این تفکر ناقص و خطرناک فرایند کشورداری را پاره پاره و ناکارآمد خواهد کرد زیر ناآشنایی با دو بخش دیگر منجر به وضع خط‌مشی‌هایی می‌شود که با ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش مدیریت و عملیات اجرایی هم‌خوانی ندارد.



دانش اداره امور عمومی: تمرکز بر ساختار و فرایند، فاصله از حکمرانی و عملیات: در مقابل، ادبیات اداره عمومی، به صورت سنتی بر ساختارها، فرایندها، قواعد و رفتار بوروکراتیک متمرکز بوده است [۱۸، ۱۹، ۲۱]. این حوزه، با ابتناء بر آثار کلاسیک وبر و ویلسون، بر عقلانیت اداری، تخصص‌گرایی، و حافظه سازمانی تأکید دارد. پیترز [۱۸] نشان می‌دهد که اداره عمومی، قلب نهادی دولت است و بدون آن، هیچ خط‌مشی قابل اجرا نیست. با این حال، او نیز اذعان می‌کند که اداره عمومی اغلب به عنوان یک «جعبه سیاه» تلقی می‌شود؛ جایی که خط‌مشی‌ها وارد می‌شوند و نتایج بیرون می‌آیند، اما منطق درونی آن کمتر مورد تحلیل قرار می‌گیرد. پولیت و بوکارت [۱۹]، در تحلیل جامع خود از اصلاحات مدیریت دولتی، نشان می‌دهند که بسیاری از اصلاحات، به دلیل نادیده گرفتن بافت نهادی، فرهنگ سازمانی و ارتباط میان سطوح مختلف دولت، به نتایج ناخواسته منجر شده‌اند. آن‌ها تأکید می‌کنند که اصلاحات مدیریت دولتی نباید صرفاً به عنوان تغییرات فنی، بلکه به عنوان فرایندهای سیاسی و اجتماعی درک شوند. با این حال، حتی در این تحلیل جامع، ارتباط دقیق میان تصمیم‌های حکمرانی، ساختارهای اداری و واقعیت‌های عملیاتی، کمتر به صورت یکپارچه بررسی شده است. رزنبلوم و همکاران [۲۱] نیز، در تحلیل خود از اداره عمومی، بر تنش میان منطق مدیریتی، منطق سیاسی و منطق حقوقی (قانونی) تأکید می‌کنند، اما ارتباط این منطق‌ها با تجربه عملیاتی و بازخوردهای میدانی، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. به عبارت دیگر، ادبیات اداره عمومی، به خوبی تبیین می‌کند که چگونه ساختارها و فرایندها کار می‌کنند، اما کمتر به این می‌پردازد که چگونه این ساختارها با تصمیم‌های راهبردی بالادست و واقعیت‌های عملیاتی پایین‌دست پیوند می‌خورند یا گسسته می‌مانند [بینید ۲].

مطالعات اجرا: تمرکز بر واقعیت میدانی، ضعف در پیوند با ساختارهای بالادست:

مطالعات اجرا، به ویژه از دهه ۱۹۷۰ به بعد، به صورت جدی به چالش‌های تحقق خط‌مشی‌ها در سطح عملیاتی پرداخته‌اند [۹، ۵، ۲۲]. پرسمن و وایلدوسکی [۵]، در اثر پیشگام خود، نشان دادند که چگونه خط‌مشی‌هایی که در واشنگتن با انتظارات بلند طراحی شده بودند، در اوکلند با شکست مواجه شدند؛ نه به دلیل سوءنیت، بلکه به دلیل پیچیدگی‌های نهادی، تعارضات میان بازیگران و ناهماهنگی‌های ساختاری. این اثر، افق جدیدی برای فهم



شکست‌های خط‌مشی‌های عمومی گشود، اما عمدتاً بر سطح عملیات متمرکز ماند و ارتباط آن با منطق حکمرانی و ساختارهای اداری، کمتر تحلیل شد. لیسکی [۹]، در نظریه «بوروکراسی سطح خیابان» خود، نشان داد که کارکنان خط‌مقدم، در تماس مستقیم با شهروندان، به‌طور عملی خط‌مشی‌ها را تعریف می‌کنند و این تعریف، اغلب با آنچه در سطح حکمرانی تصمیم‌گیری شده، فاصله دارد. او استدلال کرده است که این مجریان، در شرایط فشار منابع، ابهام قواعد و انتظارات متناقض، ناگزیر به اعمال قضاوت‌های سلیقه‌ای هستند؛ قضاوت‌هایی که در نهایت، تجربه شهروند از دولت را شکل می‌دهند. با این حال، حتی در این تحلیل دقیق، ارتباط میان این قضاوت‌های عملیاتی و ساختارهای اداری که قرار است آن‌ها را پشتیبانی کنند و تصمیم‌های حکمرانی که قرار است جهت‌دهنده باشند، به‌صورت نظام‌مند بررسی نشده است. ساباتی [۲۲] تلاش کرد تا با ترکیب رویکردهای بالا به پایین (top-down) و پایین به بالا (bottom-up)، چارچوبی جامع‌تر برای فهم اجرا ارائه دهد. او نشان داد که هر دو رویکرد، محدودیت‌های خود را دارند و اجرای موفق، نیازمند توجه هم‌زمان به تصمیم‌های بالادست و واقعیت‌های پایین‌دست است. با این حال، حتی در این تلاش ترکیبی، نقش اداره عمومی به‌عنوان واسطه نهادی میان این دو سطح، کمتر مورد توجه قرار گرفت و بیشتر بر فرایندهای خط‌مشی‌گذاری و اجرا تمرکز شد [۸].

شکاف‌های نظری: غیبت گفت‌وگوی یکپارچه میان حکمران، مدیر دولتی و متولی اجرا: بررسی انتقادی این سه حوزه، حداقل سه شکاف نظری اساسی را آشکار می‌سازد. نخست، غیبت چارچوبی است که بتواند منطق پیوند میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات را به‌صورت نظام‌مند تبیین کند. هر یک از این حوزه‌ها، به‌صورت جداگانه به بخش‌هایی از نظام کشورداری پرداخته‌اند، اما ارتباط میان آن‌ها، کمتر مورد تحلیل قرار گرفته است. دوم، ضعف در فهم نحوه ترجمه تصمیم‌های راهبردی به خط‌مشی‌های قابل اجرا و سپس به اقدامات عملیاتی است. این فرایند ترجمه، که قلب کشورداری است، اغلب به‌عنوان یک «جعبه سیاه» باقی‌مانده و بیشتر فرض شده که اگر تصمیم درستی اتخاذ شود، اجرا نیز به‌طور خودکار دنبال خواهد شد؛ فرضی که تجربه عملی، نقض آن را نشان داده است [۵]. سوم، نادیده‌گرفتن نقش بازخوردهای عملیاتی در شکل‌دهی به تصمیم‌های حکمرانی و بازطراحی ساختارهای اداری



است. در بسیاری از تحلیل‌ها، جریان اطلاعات یک‌طرفه فرض شده است؛ از بالا به پایین، از حکمرانی به عملیات. اما در واقعیت، یادگیری نهادی و اصلاح پایدار، مستلزم جریان دوطرفه اطلاعات، بازخورد صادقانه و توانایی سطوح بالاتر برای پذیرش و پاسخ‌گویی به واقعیت‌های پایین‌دست است.

ضرورت چارچوبی یکپارچه: کشورداری به‌مثابه فرایند بهم پیوسته: این شکاف‌ها، ضرورت چارچوبی یکپارچه را آشکار می‌سازند؛ چارچوبی که بتواند حکمرانی، اداره عمومی و عملیات را نه به‌عنوان حوزه‌های مستقل، بلکه به‌عنوان اجزای یک نظام بهم پیوسته درک کند [۲]. این چارچوب باید قادر باشد تبیین کند که چگونه تصمیم‌های حکمرانی به خط‌مشی‌های قابل اجرا تبدیل می‌شوند، چگونه ساختارهای اداری این ترجمه را انجام می‌دهند یا نمی‌دهند، چگونه عملیات این خط‌مشی‌ها را در واقعیت میدانی پیاده می‌کنند و چگونه بازخوردهای عملیاتی به سطوح بالاتر بازمی‌گردند و در اصلاح خط‌مشی‌ها تأثیر می‌گذارند یا نمی‌گذارند. چنین چارچوبی، نه جایگزین ادبیات موجود، بلکه پلی میان آن‌هاست؛ پلی که امکان گفت‌وگوی سازنده میان نظریه‌های حکمرانی، مطالعات اداره عمومی و ادبیات اجرا را فراهم می‌سازد. این چارچوب، همچنین باید قادر باشد به پرسش‌هایی پاسخ دهد که در ادبیات موجود، کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند: چرا خط‌مشی‌های به‌ظاهر معقول، در عمل شکست می‌خورند؟ چرا اصلاحات ساختاری، اغلب به نتایج ناخواسته منجر می‌شوند؟ چرا دولت‌ها، حتی با منابع کافی، قادر به حل مسائل ساده نیستند؟ و چگونه می‌توان مسیر اصلاح را بازسازی کرد، نه از طریق تغییرات سطحی، بلکه از طریق بازسازی منطق پیوند نهادی؟ این نوشته، تلاش می‌کند تا چنین چارچوبی را ارائه دهد؛ چارچوبی که کشورداری را به‌مثابه یک نظام بهم پیوسته، چندلایه و چندمنطقی بفهمد و مفهوم «هم‌ترازی در برابر گسست» را به‌عنوان ابزار تحلیلی اصلی معرفی کند. در بخش بعدی، به تعریف دقیق این سه سطح (حکمرانی، اداره عمومی و عملیات) و منطق متمایز هر یک خواهیم پرداخت، تا زمینه را برای تحلیل پیوند میان آن‌ها فراهم کنیم.



۳- سه سطح کنش دولت: حکمرانی، اداره عمومی و عملیات

کشورداری را باید به‌مثابه یک نظام سه‌عنصری فهمید که در آن، حکمرانی جهت می‌دهد، اداره عمومی سازمان می‌دهد و عملیات اهداف را تحقق می‌بخشد و این هر سه ابتداء بر قانون اساسی یا قوانین مادر کشورها دارند [۲]. این فرایند تنها زمانی اثربخش عمل می‌کند که میان اجزای آن، پیوندی پایدار، یادگیرنده و مبتنی بر درک متقابل برقرار باشد. در این بخش، هر یک از این سه سطح را به‌صورت مفهومی بازتعریف می‌کنیم، منطق متمایز هر یک را روشن می‌سازیم و کارویژه‌های اساسی آن‌ها را در چارچوب کشورداری تبیین می‌کنیم. هدف، نه ارائه تعاریف صوری، بلکه فهم عمیق‌تر از آن است که چگونه این سطوح باید با یکدیگر کار کنند و چه چیزی هنگامی که این همکاری برهم می‌خورد، اتفاق می‌افتد. لازم به یادآوری است که چارچوب حکمرانی- اداره عمومی- عملیات از تلاقی سه حوزه نظری شکل گرفته است:

۱. نظریه نهادگرایی (Institutionalism): به‌ویژه آثار پیرسون [۲۴] و فکویاما [۲۳] که بر پایداری الگوها، وابستگی مسیری و اهمیت ساختارهای میانجی تأکید دارند.
۲. ادبیات اجرا و شکاف خط‌مشی (Implementation Studies): به‌ویژه آثار کلاسیک پرسمن و وایلداوسکی [۵] و نظریه بوروکراسی سطح خیابان لیسکای [۹] که نشان می‌دهند چگونه هدف به عمل تبدیل می‌شود یا تحریف می‌گردد.
۳. نظریه یادگیری سازمانی (Organizational Learning Theory): به‌ویژه آثار آرجیس و شون [۲۵] و وایلداوسکی [۲۶] که بر حلقه‌های بازخورد، یادگیری تطبیقی و توانایی اصلاح تمرکز دارند.

حکمرانی: جهت‌دهی راهبردی و مشروعیت‌بخشی: در هر نظام کشورداری، حکمرانی نقطه آغاز است، اما نه به این معنا که همه‌چیز از آن نشأت می‌گیرد و سایر لایه‌ها صرفاً تابع آن باشند [۲۷]. حکمرانی آغاز است زیرا جهت می‌دهد، معنا می‌سازد و حدود عمل را تعریف می‌کند. اگر کشورداری را به سفری جمعی تشبیه کنیم، حکمرانی نه خود سفر است و نه وسیله حرکت، بلکه پاسخ به این پرسش بنیادین است که «چرا حرکت می‌کنیم و به کجا می‌خواهیم برسیم». بدون پاسخی روشن به این پرسش، حتی منظم‌ترین اداره عمومی و پرتلاش‌ترین عملیات نیز، در بهترین حالت به حرکت‌هایی پراکنده، و در بدترین حالت به



فرسایش منابع و اعتماد منجر می‌شوند. به عبارت دیگر، حکمرانی، پیش از آن‌که مجموعه‌ای از نهادها یا سازکارهای رسمی باشد، یک کارویژه است؛ کارویژه‌ای که وظیفه آن تعریف افق مشترک برای جامعه و دولت است [۲۸]. این کارویژه در قالب تصمیم‌های سیاسی، جهت‌گیری‌های کلان، قواعد بازی و روایت‌های مسلط متجلی می‌شود. در این معنا، حکمرانی نه صرفاً در سطح دولت، بلکه در نسبت دولت با جامعه معنا پیدا می‌کند. حکمرانی زمانی موفق است که بتواند میان اقتدار و اقناع، میان تصمیم‌گیری و پذیرش اجتماعی، تعادلی پایدار برقرار کند و گرنه خط‌مشی‌های آن در گذر زمان از کار خواهند افتاد [۲۹، ۳۰] زیرا حکمرانی از پویایی لازم برخوردار نیست.

یکی از اشتباهات رایج در تحلیل کشورداری آن است که حکمرانی با حکمرانان خلط می‌شود. درحالی‌که حکمرانان می‌آیند و می‌روند، حکمرانی الگوی نسبتاً پایدارتری از جهت‌دهی و مشروعیت‌بخشی است [۱۷]. تغییر مکرر افراد بدون تغییر در منطق حکمرانی، یا برعکس، تغییر ناگهانی منطق حکمرانی بدون آماده‌سازی نهادی و اجتماعی، هر دو می‌توانند کشورداری را بی‌ثبات کنند. از این‌رو، تحلیل حکمرانی باید معطوف به منطق‌ها و سازکارها باشد، نه صرفاً اشخاص. بر این اساس، حکمرانی، در چهارچوب کشورداری، دست‌کم چهار کارویژه اساسی بر عهده دارد: تعیین اهداف کلان، خط‌مشی‌ها و تنظیم‌گرها [۳۱]، اولویت‌بندی، مشروعیت‌بخشی و ایجاد هماهنگی سیاسی [۱۹]. تعیین اهداف کلان به معنای انتخاب آگاهانه میان گزینه‌های محدود است؛ هیچ کشوری نمی‌تواند هم‌زمان تمام مسائل را حل کند یا تمام آرمان‌ها را محقق سازد. حکمرانی مسئول این انتخاب دشوار است و به‌همین دلیل، همواره در معرض مناقشه و نقد قرار دارد. خط‌مشی‌های عمومی و تنظیم‌گرها جهت مسیر تحقق این اهداف را نشان می‌دهند که در دنیای مدرن باید به‌صورت منظومه‌ای [۲۷] و نه خطی اقامه شوند. اولویت‌بندی نیز ادامه منطقی همین انتخاب است و مستلزم شجاعت سیاسی برای گفتن «نه» به برخی مطالبات، ولو محبوب باشند، است. اما شاید مهم‌ترین کارویژه حکمرانی، مشروعیت‌بخشی به قدرت و تصمیم‌ها است. هیچ خط‌مشی، هرچقدر هم از نظر فنی دقیق باشد، بدون حدی از مشروعیت پایدار نخواهد بود. مشروعیت تنها از صندوق رأی یا قانون به‌دست نمی‌آید، بلکه از انسجام گفتار و کردار حکومت، از سازگاری اهداف با ارزش‌های اجتماعی و از احساس انصاف و معنا در میان شهروندان شکل می‌گیرد. حکمرانی



موفق می‌داند که مشروعیت منبعی است که به تدریج ساخته می‌شود و به سرعت می‌تواند از دست برود.

در این میان، حکمرانی ناگزیر با زمان درگیر است. افق زمانی حکمرانی بلندمدت است، درحالی‌که فشارهای سیاسی اغلب کوتاه‌مدت‌اند. این تنش ذاتی، یکی از دشوارترین چالش‌های حکمرانی است. اگر حکمرانی به کلی تسلیم افق کوتاه‌مدت شود، کشورداری از مسیر توسعه پایدار خارج می‌شود؛ و اگر افق بلندمدت را بی‌اعتنا به واقعیت‌های سیاسی پیگیری کند، با مقاومت اجتماعی و نهادی مواجه خواهد شد. حکمرانی اثربخش آن است که این دو افق را به شیوه‌ای خلاقانه به هم پیوند زند. با این حال، حکمرانی همواره در معرض آسیب است. خط‌مشی‌زدگی افراطی می‌تواند آن را به تصمیم‌گیری‌های هیجانی و کوتاه‌نگر سوق دهد. تمرکز بیش از حد قدرت می‌تواند ظرفیت یادگیری را کاهش دهد و خطاها را انباشته کند. از سوی دیگر، پراکندگی اقتدار و ابهام در مسئولیت‌ها نیز می‌تواند حکمرانی را فلج کند. کشورداری اثربخش نیازمند حکمرانی‌ای است که نه مستبد باشد و نه منفعل؛ نه یک‌صدا اما بسته، و نه چندصدا اما بی‌تصمیم. در نهایت، حکمرانی را باید به عنوان بخشی از یک نظام یادگیرنده دید. حکمرانی‌ای که خط‌پذیری را نمی‌پذیرد، ناگزیر خطاهای خود را پنهان می‌کند و از اصلاح باز می‌ماند. در مقابل، حکمرانی‌ای که سازکارهای بازنگری، اصلاح، و پاسخ‌گویی را در خود نهادینه کرده باشد، حتی در شرایط عدم قطعیت نیز می‌تواند اعتماد نسبی جامعه را حفظ کند. چنین حکمرانی‌ای کشورداری را نه پروژه‌ای تمام شده، بلکه فرآیندی مداوم می‌داند. حکمرانی باید بداند اراده سیاسی شرط لازم برای اجرای موفقیت خط‌مشی‌های عمومی است اما شرط کافی نیست باید ظرفیت اداری هم مد نظر قرار داد [۳۲]. بنابراین بلوغ حکمرانی می‌تواند رمز موفقیت حکمرانان باشد [۳۳] مگر این‌که همه‌جانبه‌نگر باشند نه این‌که به جزیره خود فکر کنند. اگر به خود فکر کند خط‌مشی‌های آن در گذر زمان اثر خود را از دست خواهند داد [۲۹].

در چارچوب این نوشته، حکمرانی لایه‌ای است که افق می‌گشاید، معنا می‌سازد و مسیر را تعیین می‌کند، اما خود به تنهایی مقصد نیست. حکمرانی زمانی به کشورداری اثربخش منجر می‌شود که با اداره عمومی وارد گفت‌وگوی نهادی شود و از عملیات بازخورد بگیرد [۱۴]. تنها در این صورت است که جهت‌گیری‌های کلان می‌توانند به خط‌مشی‌های قابل اجرا و در



نهایت به تحولاتی ملموس در زندگی شهروندان بینجامند. بررسی این نسبت‌ها نشان می‌دهد که حکمرانی، بیش و پیش از آن‌که ابزار قدرت باشد، مسئولیت ایجاد انسجام در نظام کشورداری است.

اداره عمومی: ترجمه اراده حکمرانی به کنش نهادی: اگر حکمرانی پاسخ به پرسش «چه می‌خواهیم؟» باشد و عملیات پاسخ به پرسش «چه رخ می‌دهد؟»، اداره عمومی پاسخی است به پرسش دشوارتر «چگونه می‌توان خواسته‌ها را به عمل قابل دوام تبدیل کرد؟» [۱۸]. اداره عمومی قلب میانی نظام کشورداری است [۳۴]؛ لایه‌ای که بدون آن، اراده حکمرانی معلق می‌ماند و عملیات دچار پراکندگی و ناپایداری می‌شود. اهمیت اداره عمومی دقیقاً در همین نقش واسطه نهفته است: واسطه‌ای میان خط‌مشی و واقعیت، میان تصمیم و اجرا، میان افق‌های کلان و محدودیت‌های روزمره. از این رو نهضت‌های متعددی را تجربه کرده است [۳۵] و نظریه‌های مختلفی را [بینید: ۳۷، ۳۶] در سراسر علم تدوین کرده است.

اداره عمومی را نمی‌توان صرفاً مجموعه‌ای از سازمان‌ها، آیین‌نامه‌ها و کارمندان دانست. این نگاه تقلیل‌گرا، اداره عمومی را به یک ماشین بوروکراتیک فرو می‌کاهد، درحالی‌که در عمل، اداره عمومی نوعی عقلانیت نهادی است؛ عقلانیتی که وظیفه آن تبدیل اهداف سیاسی به خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و رویه‌هایی است که امکان تحقق داشته باشند. به این معنا، اداره عمومی نه خنثی است و نه صرفاً فنی؛ بلکه حامل نوعی منطق خاص است که میان ارزش‌ها، منابع، قواعد و کنش انسانی توازن برقرار می‌کند [۲۱]. بر این اساس، کارویژه اصلی اداره عمومی، ترجمه است یعنی تبدیل خط‌مشی‌ها به راهبردها [۳۸]؛ ترجمه اهداف کلان به برنامه‌های عملیاتی، ترجمه ارزش‌های انتزاعی به قواعد قابل اجرا، ترجمه وعده‌های سیاسی به تعهدات نهادی. این ترجمه، فرایندی پیچیده و چندبعدی است که مستلزم دانش فنی، تجربه سازمانی، درک محیط سیاسی و توانایی مدیریت تعارض‌ها می‌باشد. اداره عمومی موفق، آن است که بتواند این ترجمه را به‌شیوه‌ای انجام دهد که هم به اراده حکمرانی وفادار باشد، هم با واقعیت‌های عملیاتی سازگار باشد و هم در طول زمان پایدار بماند [۳۹]. اما اداره عمومی، صرفاً ترجمان نیست؛ بلکه حافظ و سازمان‌دهنده نیز هست. حافظ، به این معنا که دانش، تجربه، قواعد و روال‌های انباشته‌شده را حفظ و به نسل‌های بعدی منتقل می‌کند؛ سازمان‌دهنده، به این معنا که ساختارها، فرایندها و هماهنگی‌های لازم برای عمل جمعی را فراهم می‌سازد.



بدون این دو کارویژه، دولت به مجموعه‌ای از تصمیم‌ها و واکنش‌های موقتی تبدیل می‌شود که هیچ اثر ماندگاری ندارد. به عبارت دیگر، اداره عمومی، حامی ثبات در برابر نوسانات سیاسی است. درحالی‌که حکمرانی ممکن است با هر تغییر سیاسی دچار نوسان شود، اداره عمومی باید تداوم خدمات، ثبات قواعد و قابلیت پیش‌بینی را تضمین کند. این نقش، به‌ویژه در نظام‌های سیاسی ناپایدار، اهمیت حیاتی دارد؛ زیرا بدون آن، هر تغییر سیاسی به تکان‌های عملیاتی و از دست رفتن سرمایه نهادی منجر می‌شود.

با این حال، اداره عمومی در موقعیت ساختاری دشواری قرار دارد. از یک سو، باید به حکمرانی پاسخ‌گو باشد و اراده سیاسی را اجرا کند؛ از سوی دیگر، باید استقلال کافی برای حفظ عقلانیت اداری، حافظه نهادی و کیفیت اجرا داشته باشد. اگر این استقلال خیلی کم باشد، اداره عمومی به ابزار صرف سیاست تبدیل می‌شود و عقلانیت نهادی از دست می‌رود؛ اگر خیلی زیاد باشد، اداره عمومی به بوروکراسی بسته و مقاوم در برابر تغییر تبدیل می‌شود [۳۲، ۴۰]. از طرف دیگر، اداره عمومی، افزون بر این، نقطه پیوند میان منطق سیاسی، منطق مدیریتی و منطق حقوقی است. منطق سیاسی بر پاسخ‌گویی، نمایندگی و ارزش‌ها تأکید دارد؛ منطق مدیریتی بر کارایی، اثربخشی و بهره‌وری؛ و منطق حقوقی بر عدالت، قانون‌مداری و حقوق شهروندی. اداره عمومی باید میان این سه منطق توازن برقرار کند و این توازن همواره شکننده و در معرض تنش است. گاهی این منطق‌ها با یکدیگر ناسازگارند و اداره عمومی باید به‌صورت عملی تصمیم بگیرد که کدام‌یک در شرایط خاص اولویت دارد.

با این اوصاف، در چارچوب کشورداری، اداره عمومی زمانی موفق است که بتواند به‌طور هم‌زمان سه وظیفه را انجام دهد: ترجمه صادقانه اراده حکمرانی، پشتیبانی کارآمد از عملیات، و بازگرداندن بازخورد واقع‌بینانه به حکمرانی [۱۴]. اگر یکی از این وظایف نادیده گرفته شود، پیوند میان سطوح برهم می‌خورد و گسست آغاز می‌شود. به‌همین دلیل، اداره عمومی نه صرفاً یک ساختار اداری، بلکه شریان حیاتی نظام کشورداری است؛ شریانی که اگر مسدود شود، کل نظام کشورداری فلج می‌شود.

عملیات: تحقق عینی خط‌مشی در تماس با واقعیت: عملیات، سومین سطح کشورداری است؛ جایی که خط‌مشی‌ها به واقعیت تبدیل می‌شوند و تصمیم‌های راهبردی با محدودیت‌های عینی، نیازهای واقعی و واکنش‌های انسانی مواجه می‌گردند [۹]. عملیات، نه فقط اجرای



مکانیکی دستورات است، بلکه سطحی است که در آن، معنای عملی دولت برای شهروندان شکل می‌گیرد. هر تصمیمی که در سطح حکمرانی اتخاذ می‌شود و هر رویه‌ای که در سطح اداره عمومی طراحی می‌شود، در نهایت در سطح عملیات آزمون می‌شود؛ آزمونی که معیار آن، نه قانون یا آیین‌نامه، بلکه واقعیت است.

عملیات، جایگاه «بوروکراسی سطح خیابان» است؛ جایی که کارکنان خط مقدم (معلم، پرستار، پلیس، کارمندان خدمات اجتماعی) در تماس مستقیم با شهروندان، به‌طور عملی خط‌مشی‌ها را تعریف می‌کنند. این کارکنان، در شرایط فشار زمان، محدودیت منابع، ابهام قواعد و انتظارات متناقض، ناگزیر به اعمال قضاوت‌های سلیقه‌ای و انتخاب‌های عملی هستند؛ انتخاب‌هایی که در نهایت، تجربه شهروند از دولت را شکل می‌دهند. از این منظر، عملیات نه پایان خط، بلکه نقطه پیوند نهایی دولت با جامعه است. آنچه در این نقطه رخ می‌دهد (چگونگی رفتار کارکنان، کیفیت خدمات، میزان عدالت یا تبعیض، سرعت پاسخ‌گویی و احترام به حقوق شهروندان) تعیین می‌کند که دولت در نظر شهروندان چگونه دولتی است. به عبارت دیگر، عملیات، تجسم عینی حکمرانی و اداره عمومی است؛ جایی که گفتار به کردار تبدیل می‌شود و وعده به تجربه. همان جایی که کم‌کاری چهره دولت را مخدوش می‌کند [۴۱].

کارویژه اصلی عملیات، تحقق خط‌مشی در شرایط واقعی است؛ شرایطی که همواره پیچیده‌تر، متناقض‌تر و غیر قابل پیش‌بینی‌تر از آن چیزی است که در سطح حکمرانی یا اداره عمومی تصور شده است. مجریان عملیاتی، باید با منابع محدود، در زمان محدود، در شرایط عدم قطعیت و در مواجهه با نیازهای متنوع، تصمیم‌های لحظه‌ای بگیرند که هم با قواعد سازگار باشد، هم به نیاز شهروند پاسخ دهد و هم منصفانه باشد [۲]. این تصمیم‌ها، به‌ندرت ساده‌اند و همواره تنش‌هایی را در بر دارند که در سطح بالاتر دیده نمی‌شوند یا نادیده گرفته می‌شوند. بنابراین، عملیات، تنها منبع بازخورد واقعی از کارویژه خط‌مشی‌هاست. آنچه در سطح عملیات رخ می‌دهد (موفقیت‌ها، شکست‌ها، پیامدهای ناخواسته، واکنش‌های شهروندان، موانع پیش‌بینی نشده) اطلاعاتی حیاتی برای اصلاح خط‌مشی‌ها و بهبود ساختارهای اداری است. اما این بازخورد، تنها زمانی ارزش دارد که به سطوح بالاتر منتقل شود، شنیده شود و در تصمیم‌های بعدی اثر بگذارد. در غیر این صورت، عملیات به جزیره‌ای منزوی تبدیل می‌شود که تجربه‌های خود را انباشته می‌کند اما قادر به تأثیرگذاری بر نظام نیست.



با این حال، عملیات نیز در موقعیت ساختاری دشواری قرار دارد. از یک سو، انتظار می‌رود که قواعد و رویه‌های طراحی شده در سطح اداره عمومی را دقیقاً اجرا کند؛ از سوی دیگر، باید به‌صورت انعطاف‌پذیر، خلاق و پاسخ‌گو به شرایط منحصربه‌فرد هر موقعیت عمل کند. اگر این انعطاف خیلی کم باشد، عملیات به اجرای مکانیکی قواعد تبدیل می‌شود و توان حل مسئله واقعی را از دست می‌دهد؛ اگر خیلی زیاد باشد، عملیات به رفتار سلیقه‌ای، نابرابر و غیرقابل پیش‌بینی منجر می‌شود. بر این اساس، در چارچوب کشورداری، عملیات زمانی موفق است که بتواند سه وظیفه را هم‌زمان انجام دهد: اجرای صادقانه خط‌مشی‌ها، پاسخ‌گویی اثربخش به نیازهای شهروندان و انتقال بازخورد واقع‌بینانه به سطوح بالاتر [۱۴]. اگر یکی از این وظایف نادیده گرفته شود، پیوند میان سطوح برهم می‌خورد و گسست عمیق‌تر می‌شود. به همین دلیل، عملیات نه صرفاً پایان خط، بلکه بخش حیاتی چرخه کشورداری است؛ بخشی که بدون آن، هیچ خط‌مشی معنا ندارد و هیچ حکمرانی‌ای پایدار نمی‌ماند.

نگاه نظام‌مند: کشورداری به مثابه چرخه پویا: نگاه نظام‌مند به کشورداری مستلزم آن است که این سه عنصر، نه به‌صورت سلسله‌مراتبی خشک، بلکه به‌عنوان یک چرخه پویا درک شوند. اگرچه از نظر ترتیبی، حکمرانی مقدم بر اداره عمومی و اداره عمومی مقدم بر عملیات است، اما از نظر یادگیری و اصلاح، جریان باید معکوس نیز باشد. عملیات باید بتواند تجربه‌ها و محدودیت‌های خود را به اداره عمومی منتقل کند و اداره عمومی نیز این بازخوردها را به سطح حکمرانی بازگرداند. کشورداری‌ای که فاقد این سازکارهای بازخوردی باشد، به‌تدریج از واقعیت اجتماعی فاصله می‌گیرد و دچار فرسایش کارویژه‌ای می‌شود. از این منظر، بسیاری از بحران‌های کشورداری را می‌توان، نه به‌عنوان شکست خط‌مشی یا اجرا، بلکه به‌مثابه شکست نظام یکپارچه فهم کرد [۶]. شکستی که می‌تواند زمینه‌ساز پدیده انداختن تو کاسه سطح دیگری شود [۴۲]. خط‌مشی‌ها ممکن است از نظر نظری معقول باشند، ساختارهای اداری ممکن است به‌ظاهر منظم باشند و عملیات نیز فعال به‌نظر برسد، اما اگر این عناصر در یک نظام منسجم به هم متصل نباشند، نتیجه نهایی ناکارآمدی خواهد بود (چشمی، ۱۳۹۷). کشورداری موفق، نه حاصل دولت بزرگ‌تر است و نه نتیجه دولت کوچک‌تر، بلکه محصول دولتی هم‌تراز و منسجم است. پدیده‌ای که سخت به ظرفیت هماهنگی بین عناصر فرایند کشورداری بستگی دارد [۴۴].



در مجموع، این بخش نشان می‌دهد که کشورداری را باید به‌مثابه یک نظام سه‌عنصری فهمید که در آن، حکمرانی جهت می‌دهد، اداره عمومی سازمان می‌دهد و عملیات تحقق می‌بخشد. این نظام تنها زمانی اثربخش عمل می‌کند که میان اجزای آن، پیوندی پایدار، یادگیرنده و مبتنی بر درک متقابل برقرار باشد [۱۴]. در بخش‌های بعدی، به تحلیل دقیق‌تر این پیوندها و به‌ویژه به مفهوم «هم‌ترازی در برابر گسست» خواهیم پرداخت؛ مفهومی که کلید فهم موفقیت یا شکست کشورداری است.

۴- هم‌ترازی در برابر گسست: شرط بنیادین کشورداری اثربخش

شناخت سه سطح کشورداری (حکمرانی، اداره عمومی و عملیات) گام نخست است، اما کافی نیست. آنچه تعیین می‌کند که یک نظام کشورداری اثربخش عمل کند یا به شکست منجر شود، نه وجود این سطوح، بلکه کیفیت پیوند میان آن‌هاست [۴] که ارزش‌های مورد توافق نقش مهمی در تحقق آن دارند [۴۵] و ظرفیت هماهنگی [۴۴] میان سطوح نقش تعیین‌کننده در انسجام میان آن‌ها دارد. این کیفیت پیوند را می‌توان با مفهوم هم‌ترازی (alignment) توصیف کرد؛ وضعیتی که در آن، منطق، زبان، انتظارات و افق‌های زمانی سه سطح، به‌اندازه کافی با یکدیگر سازگار باشند تا امکان کنش منسجم، یادگیری متقابل و حل واقعی مسائل فراهم شود. در مقابل، گسست (disconnect) وضعیتی است که در آن، این سطوح به‌رغم وجود رسمی، در عمل از یکدیگر جدا می‌افتند، پیام‌های متناقضی تولید می‌کنند و قادر به همکاری اثربخش نیستند. به‌طور کلی، هم‌ترازی و گسست، دو سر یک طیف پیوسته‌اند، نه دو حالت منفصل از هم. هیچ نظام کشورداری واقعی، هم‌ترازی کامل ندارد و کمتر نظامی به‌طور کامل گسسته است. آنچه اهمیت دارد، درجه و ثبات هم‌ترازی است. نظام‌های موفق، آن‌هایی هستند که توانسته‌اند حداقل سطحی از هم‌ترازی را در طول زمان حفظ کنند، به‌رغم تغییرات سیاسی، فشارهای اقتصادی و تحولات اجتماعی [۴۶]. نظام‌های ناموفق، آن‌هایی هستند که در آن‌ها گسست از استثنا به قاعده تبدیل شده و به تدریج نهادینه گردیده است [۱۳].



معنای هم‌ترازی: فراتر از هماهنگی صوری: هم‌ترازی در کشورداری، بیش از هماهنگی اداری یا انسجام ساختاری است. هماهنگی اداری ممکن است به معنای برگزاری جلسات، تولید اسناد مشترک یا ایجاد کمیته‌های بین‌بخشی باشد؛ اما هم‌ترازی، عمیق‌تر از این است. هم‌ترازی به معنای سازگاری منطقی، زمانی و شناختی میان سطوح است؛ وضعیتی که در آن، تصمیم‌های حکمرانی با ظرفیت‌های اداره عمومی متناسب باشند، رویه‌های اداری با واقعیت‌های عملیاتی سازگار باشند و بازخوردهای عملیاتی به‌طور واقعی در تصمیم‌های حکمرانی اثر بگذارند. از نظر منطقی، هم‌ترازی به معنای آن است که سه سطح، معیارهای موفقیت، اولویت‌ها و محدودیت‌ها را به شکل مشابهی درک کنند. اگر حکمرانی موفقیت را بر اساس سرعت تعریف کند، اداره عمومی بر اساس انطباق با قواعد و عملیات بر اساس رضایت شهروند، نتیجه نه همکاری، بلکه تعارض پنهان خواهد بود. در چنین وضعیتی، هر سطح عقلانی عمل می‌کند اما نظام به‌طور کلی ناعقلانی عمل می‌کند.

از نظر زمانی، هم‌ترازی به معنای آن است که افق‌های زمانی سه سطح، با یکدیگر قابل هماهنگ‌سازی باشند [۱۱]. حکمرانی ممکن است افق بلندمدتی داشته باشد، اما اگر اداره عمومی و عملیات تحت فشار نیازهای فوری و کوتاه‌مدت باشند، این افق بلندمدت به آرزویی بی‌پشتوانه تبدیل می‌شود. برعکس، اگر حکمرانی صرفاً واکنشی و کوتاه‌مدت عمل کند، اداره عمومی قادر به ساختن ظرفیت‌های پایدار نخواهد بود و عملیات به رفتارهای اضطراری و موقتی محدود می‌شود.

از نظر شناختی، هم‌ترازی به معنای آن است که سه سطح، زبان مشترکی برای توصیف مسائل، تحلیل موقعیت‌ها و ارزیابی راه‌حل‌ها داشته باشند. زمانی که حکمرانی به زبان سیاست، اداره عمومی به زبان قانون و رویه و عملیات به زبان تجربه میدانی صحبت می‌کنند (بدون سازوکاری برای ترجمه متقابل) ارتباط واقعی ناممکن می‌شود. در چنین شرایطی، هر سطح احساس می‌کند که سطوح دیگر، مسائل را «نمی‌فهمند» یا «نمی‌خواهند بفهمند».

مفهوم هم‌ترازی (Alignment) در این مقاله، اگرچه از ادبیات موجود الهام گرفته، اما در سطح نظام کشورداری توسعه یافته است. این مفهوم ریشه در نظریه هماهنگی بخش عمومی (Public Sector Coordination) دارد. بوکارت و همکاران، [۱۴] اما فراتر از هماهنگی صرف، بر همسویی شناختی، زمانی و نهادی میان سطوح عمودی کشورداری تأکید می‌کند.



نوآوری اصلی این مقاله در عملیاتی کردن هم‌ترازی به مثابه شرط بقای نظام کشورداری است؛ یعنی نشان دادن اینکه گسست میان سطوح، نه انحراف موقت، بلکه علت ساختاری شکست دولت است [۱۴، ۱۵].

نشانه‌های هم‌ترازی: چگونه می‌توان آن را تشخیص داد؟: هم‌ترازی، پدیده‌ای کیفی است و اندازه‌گیری دقیق آن دشوار است، اما نشانه‌های قابل مشاهده‌ای دارد. نخستین نشانه، قابل ترجمه بودن تصمیم‌ها است. در نظامی که هم‌تراز است، تصمیم‌های حکمرانی به گونه‌ای بیان می‌شوند که اداره عمومی بتواند آن‌ها را به برنامه‌های قابل اجرا تبدیل کند و عملیات بتواند آن‌ها را در شرایط واقعی پیاده‌سازی نماید. این ترجمه‌پذیری، نه به این معنا است که تصمیم‌ها ساده یا تکنیکی باشند، بلکه به این معنا است که زنجیره منطقی میان هدف، ابزار و عمل روشن باشد. دومین نشانه، ثبات نسبی در خط‌مشی‌ها و رویه‌ها است. در نظام‌های هم‌تراز، تغییرات خط‌مشی به اندازه کافی آهسته و قابل پیش‌بینی هستند که اداره عمومی بتواند ظرفیت لازم را بسازد و عملیات بتواند رفتارها را تطبیق دهد [۳۲]. ثبات به معنای جمود نیست، بلکه به معنای تغییرات مدیریت شده و همراه با آماده‌سازی نهادی است. در مقابل، تغییرات مکرر و غیرمنتظره، نشانه گسست میان سطوح است؛ گسستی که معمولاً از نادیده گرفتن ظرفیت‌های اداری و واقعیت‌های عملیاتی نشأت می‌گیرد.

سومین نشانه، جریان اثربخش اطلاعات و بازخورد است. در نظام‌های هم‌تراز، اطلاعات نه تنها از بالا به پایین، بلکه از پایین به بالا نیز جریان دارد. تجربیات عملیاتی به اداره عمومی می‌رسد، تحلیل می‌شود و به صورت گزارش‌های معنادار به حکمرانی منتقل می‌گردد. حکمرانی این بازخوردها را جدی می‌گیرد و در تصمیم‌های بعدی به کار می‌برد. در مقابل، در نظام‌های گسسته، بازخورد یا اصلاً جمع‌آوری نمی‌شود، یا نادیده گرفته می‌شود، یا به گونه‌ای تحریف می‌شود که فایده‌ای نداشته باشد. چهارمین نشانه، قابلیت حل مسئله واقعی است. در نهایت، هم‌ترازی نه در اسناد یا ساختارها، بلکه در توانایی حل مسائل عمومی خود را نشان می‌دهد [۴۷]. نظامی که هم‌تراز است، قادر است مسائل را تشخیص دهد، راه‌حل‌های متناسب طراحی کند، آن‌ها را به طور اثربخش اجرا کند و از نتایج بیاموزد. در چنین نظامی، شکست‌ها به منبع یادگیری تبدیل می‌شوند، نه به بهانه سرزنش یا انکار.



۵- الگوهای گسست: چگونه سطوح از هم جدا می‌افتند؟

گسست در کشورداری، ریشه‌ها و اشکال متعددی دارد. نخستین الگوی گسست، تورم انتظارات در سطح حکمرانی است. در این الگو، حکمرانی به دلیل فشارهای سیاسی، رقابت‌های انتخابی یا منطق ایدئولوژیک، اهداف و وعده‌هایی را اعلام می‌کند که بسیار فراتر از ظرفیت واقعی اداره عمومی و عملیات است. این تورم، در نگاه نخست نشانه جاه‌طلبی یا قاطعیت به‌نظر می‌رسد، اما در عمل، اداره عمومی را در موقعیت ناممکن قرار می‌دهد؛ موقعیتی که در آن، هرچه انجام دهد ناکافی تلقی می‌شود و هرچه انجام ندهد نادیده گرفته می‌گردد. دومین الگو، انسداد ترجمه در سطح اداره عمومی است. در این الگو، اداره عمومی به‌دلایلی (چه کمبود ظرفیت، چه ترس از ریسک، چه محافظه‌کاری بوروکراتیک) قادر یا مایل به تبدیل اهداف حکمرانی به برنامه‌های قابل اجرا نیست [۳۲]. در نتیجه، به‌جای خط‌مشی‌های عملیاتی، اسناد انتزاعی، بخشنامه‌های مبهم یا ساختارهای صوری تولید می‌شود که عملیات را بدون راهنمای واقعی رها می‌کند [۴۸]. سومین الگو، انحراف یا مقاومت در سطح عملیات است [۹]. در این الگو، عملیات به‌دلایلی (چه عدم اعتقاد به خط‌مشی، چه محدودیت منابع، چه تعارض با ارزش‌های حرفه‌ای) خط‌مشی را به‌شکل دیگری اجرا می‌کند یا از اجرای آن اجتناب می‌کند. این انحراف ممکن است آگاهانه باشد یا ناخودآگاه، اما در هر دو صورت، شکافی میان نیت حکمرانی و عمل واقعی ایجاد می‌کند که معمولاً تا زمان بروز بحران، نادیده گرفته می‌شود. چهارمین الگو، قطع چرخه بازخورد است. در نظام‌های گسسته، اطلاعات از عملیات به حکمرانی باز نمی‌گردد یا به‌شکل تحریف شده و غیر قابل استفاده منتقل می‌شود. دلایل این قطع متعدد است: ساختارهای سلسله‌مراتبی سخت، فرهنگ سازمانی که بازخورد منفی را تنبیه می‌کند، عدم وجود مجاری رسمی برای انتقال تجربیات میدانی، یا بی‌اعتنایی حکمرانی به اطلاعات ناخوشایند. در نتیجه، حکمرانی از واقعیت جدا می‌شود، اداره عمومی به تولید گزارش‌های صوری می‌پردازد و عملیات احساس بی‌صدایی و بی‌ارزشی می‌کند.

پیامدهای گسست: گسست میان سطوح، به‌ندرت یک‌باره اتفاق می‌افتد؛ معمولاً فرایندی تدریجی است که به‌مرور زمان عمیق‌تر و نهادینه‌تر می‌شود. نخستین پیامد گسست، فرسایش اعتماد متقابل است [۴۹]. زمانی که حکمرانی، اداره عمومی را ناتوان یا محافظه‌کار می‌بیند، اداره



عمومی، حکمرانی را غیرواقع‌گرا یا غیرمسئول می‌یابد و عملیات، هر دو سطح بالاتر را از واقعیت بی‌خبر می‌انگارد، امکان همکاری واقعی از میان می‌رود. در چنین وضعیتی، هر سطح به دفاع از خود می‌پردازد، مسئولیت شکست‌ها را به سطوح دیگر منتقل می‌کند و انرژی خود را صرف توجیه می‌کند، نه حل مسئله. دومین پیامد، پیچیدگی افزایش یافته بدون اثربخشی افزایش یافته است [۴]. به‌منظور جبران گسست، معمولاً لایه‌های جدید نظارت، کنترل، هماهنگی و گزارش‌دهی افزوده می‌شوند. اما این لایه‌ها، چون ریشه گسست را حل نمی‌کنند، صرفاً پیچیدگی را افزایش می‌دهند بدون آنکه هم‌ترازی را باز یابند. نتیجه، دولتی است که هم سنگین است و هم ناتوان؛ هم متمرکز به‌نظر می‌رسد و هم پراکنده عمل می‌کند. سومین پیامد، رفتار نمایشی و انطباق صوری است. زمانی که گسست میان سطوح به حد بحرانی برسد، بخش‌هایی از نظام به تولید نمایش‌های رسمی از انطباق و موفقیت می‌پردازند- بدون آنکه تغییر واقعی رخ دهد. خط‌مشی‌ها اعلام می‌شوند، سازمان‌ها تأسیس می‌گردند، گزارش‌ها تولید می‌شوند، اما هیچ‌یک از اینها به حل مسئله واقعی منجر نمی‌شود. این رفتار نمایشی، خود به بخشی از فرهنگ سازمانی تبدیل می‌شود و اصلاح واقعی را دشوارتر می‌سازد.

تنش سازنده در برابر گسست ویرانگر: باید تأکید کرد که تنش میان سطوح، ذاتاً بد نیست؛ بلکه می‌تواند سازنده و ضروری باشد. تنش میان حکمرانی و اداره عمومی، می‌تواند مانع تصمیم‌های شتاب‌زده شود؛ تنش میان اداره عمومی و عملیات، می‌تواند قواعد را واقع‌بینانه‌تر کند؛ و تنش میان عملیات و حکمرانی، می‌تواند اهداف را زمینی‌تر سازد. آنچه اهمیت دارد، تفکیک تنش سازنده از گسست ویرانگر است. تنش سازنده، زمانی رخ می‌دهد که سطوح توانایی گفت‌وگو، یادگیری متقابل و تعدیل انتظارات را داشته باشند [۲۵]. در چنین وضعیتی، تعارض‌ها آشکار می‌شوند، بحث می‌شوند و به راه‌حل‌های جدید منجر می‌گردند [۴]. گسست ویرانگر، زمانی رخ می‌دهد که سطوح دیگر قادر به شنیدن یکدیگر نیستند، تعارض‌ها پنهان می‌مانند و هر سطح در جهان شناختی خود محبوس می‌شود. در چنین وضعیتی، تنش نه به حل مسئله، بلکه به فرسایش، سرزنش و انفعال منجر می‌شود.

بازسازی هم‌ترازی: امکان‌پذیر اما دشوار: یکی از نشانه‌های مهم ناهماهنگی، قطع چرخه بازخورد است [۲۶]. در کشورداری هم‌تراز، تجربه عملیات به‌طور منظم به اداره عمومی، و از



آنجا به حکمرانی باز می‌گردد و در اصلاح خط‌مشی‌ها اثر می‌گذارد [۱۵]. اما در نظام‌های گسسته، این بازخورد یا به بالا منتقل نمی‌شود یا جدی گرفته نمی‌شود. در نتیجه، خطاها تکرار می‌شوند و یادگیری نهادی شکل نمی‌گیرد. هم‌ترازی همچنین بعد اخلاقی و هنجاری دارد. زمانی که پیام‌های حکمرانی، رویه‌های اداری و رفتار عملیاتی ناسازگار باشند، مجریان با تعارض ارزشی مواجه می‌شوند. برای مثال، تأکید هم‌زمان بر عدالت، سرعت و کاهش هزینه، بدون تبیین نسبت میان آن‌ها، مجریان را وادار به انتخاب‌های اخلاقی دشوار می‌کند. اگر نظام کشورداری این تعارض‌ها را به رسمیت نشناسد، تصمیم‌های اخلاقی به سطح فردی رانده می‌شوند و نابرابری و بی‌عدالتی افزایش می‌یابد.

بحران‌ها، آزمون نهایی هم‌ترازی‌اند. در شرایط بحرانی، اگر پیش‌تر پیوند میان سطوح تمرین نشده باشد [۵۰]، هر سطح به منطق خود پناه می‌برد: حکمرانی به تصمیم‌های نمایشی، اداره عمومی به قاعده‌پناهی و عملیات به اقدامات اضطراری و غیرهماهنگ [۵۱]. برعکس، نظام‌هایی که در شرایط عادی هم‌ترازی نسبی دارند، در بحران‌ها نیز قادر به کنش منسجم‌تر هستند. هم‌ترازی پایدار، نیازمند سازکارهای نهادی مشخص است: سازکارهای گفت‌وگوی منظم میان سطوح، نظام‌های مشترک ارزیابی عملکرد، مسیرهای امن برای انتقال بازخوردهای منفی و آموزش مدیران برای درک کل نظام کشورداری. بدون این سازکارها، هم‌ترازی به اراده افراد وابسته می‌شود و با تغییر اشخاص از میان می‌رود. در نهایت، باید تأکید کرد که هم‌ترازی وضعیت ثابت نیست، بلکه فرآیندی پویاست. تغییر در محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، به‌طور مداوم تعادل میان سطوح را برهم می‌زند. کشورداری موفق، نه به دنبال حذف تنش، بلکه به دنبال مدیریت سازنده تنش است. تنش میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات اجتناب‌ناپذیر است؛ آنچه اهمیت دارد، تبدیل این تنش به منبع یادگیری و اصلاح است، نه منبع گسست و فرسایش.

این بخش نشان داد که مسئله اصلی کشورداری، نه ضعف حکمرانی به‌تنهایی، نه ناکارآمدی اداره عمومی و نه مشکلات عملیات است، بلکه کیفیت پیوند میان این سه سطح است. در بخش بعدی، می‌توان به‌طور مشخص‌تر به الگوهای شکست کشورداری پرداخت؛ الگویی که نشان دهد چگونه گسست‌های کوچک، به بحران‌های بزرگ تبدیل می‌شوند و چگونه می‌توان مسیر اصلاح را بازسازی کرد.



۶- الگوهای شکست در کشورداری: وقتی گسست نهادی به بحران

پایدار تبدیل می‌شود

درک شکست در کشورداری، به اندازه درک موفقیت، شاید حتی بیشتر اهمیت دارد. شکست‌های کشورداری، به ندرت به صورت ناگهانی و کامل رخ می‌دهند؛ بلکه معمولاً فرایندی تدریجی، انباشته و خودتقویت‌کننده هستند. این شکست‌ها نه صرفاً نتیجه تصمیم‌های غلط یا رهبران ناکارآمد، بلکه بازتاب الگوهای ساختاری گسست میان سطوح حکمرانی، اداره عمومی و عملیات‌اند [۴]. فهم این الگوها، نه برای سرزنش، بلکه برای تشخیص زودهنگام، مداخله هدفمند و یادگیری نهادی ضروری است. شکست در کشورداری، چهار مرحله تقریباً قابل تشخیص دارد: نشانه‌های اولیه گسست، انباشت و عادی‌سازی، بحران آشکار و چرخه تکرار [۱۵]. در هر مرحله، امکان مداخله و اصلاح وجود دارد، اما هزینه آن به تدریج افزایش می‌یابد و احتمال موفقیت کاهش می‌یابد. آنچه الگوهای شکست را از یکدیگر متمایز می‌کند، نه شدت آن‌ها، بلکه محل و نحوه آغاز گسست است؛ اینکه گسست از کدام سطح نشأت می‌گیرد، چگونه به سطوح دیگر منتقل می‌شود و چرا نظام قادر به خودتصحیحی نیست.

الگوی نخست: تورم راهبردی و فروپاشی اجرایی: نخستین و شاید شایع‌ترین الگوی شکست، تورم راهبردی در سطح حکمرانی است [۱۶]. در این الگو، حکمرانی (به دلیل فشارهای سیاسی، رقابت‌های انتخابی، بحران‌های مشروعیت یا جاه‌طلبی‌های ایدئولوژیک) اهداف، برنامه‌ها و وعده‌هایی را اعلام می‌کند که به طور آشکار فراتر از ظرفیت اداره عمومی و امکانات عملیاتی است. این تورم، در نگاه نخست نشانه قاطعیت، اراده سیاسی یا چشم‌انداز بلندمدت به نظر می‌رسد، اما در عمل، نخستین گام به سوی گسست ساختاری است. نشانه‌های اولیه این الگو عبارت است از: اعلام اهداف کمی بلندپروازانه بدون تحلیل امکان‌سنجی، تدوین اسناد بالادستی متعدد و متناقض در بازه زمانی کوتاه، ایجاد ساختارهای موازی برای «تسریع» اجرا و بی‌توجهی به بازخوردهای اولیه مبنی بر عدم امکان‌پذیری. در این مرحله، اداره عمومی معمولاً به صورت خصوصی نگرانی‌های خود را ابراز می‌کند، اما علناً تعهد می‌دهد؛ زیرا انتقاد از اهداف حکمرانی، به عنوان عدم وفاداری یا ناتوانی تلقی می‌شود [۱۸].



مرحله انباشت زمانی آغاز می‌شود که اداره عمومی، ناتوان از تحقق اهداف غیرواقع‌بینانه، به تولید گزارش‌های صوری، آمارهای تحریف‌شده و اقدامات نمایشی روی می‌آورد [۱۳]. در همین حال، عملیات (که در تماس مستقیم با واقعیت است) یا به اجرای حداقلی و شکلی اکتفا می‌کند یا به انحراف خلاقانه از دستورالعمل‌های غیرقابل اجرا می‌پردازد [۹]. این انحراف، اغلب نه از روی بدینیتی، بلکه از ضرورت حل مسائل واقعی در شرایط محدودیت منابع و تعارض اهداف صورت می‌گیرد. آنچه در این مرحله رخ می‌دهد، عادی‌سازی گسست است؛ وضعیتی که در آن، همه می‌دانند که اهداف اعلامی محقق نخواهد شد، اما هیچ‌کس نمی‌گوید و هیچ‌کس نمی‌شنود.

بحران آشکار معمولاً زمانی رخ می‌دهد که شکاف میان وعده و عمل، دیگر قابل پنهان‌سازی نیست: یک رسوایی عمومی، یک فاجعه عملیاتی، یا یک ارزیابی بین‌المللی منتقدانه [۱۵]. در این مرحله، حکمرانی معمولاً به سرزنش اداره عمومی یا عملیات می‌پردازد؛ اداره عمومی به نبود منابع و پشتیبانی سیاسی اشاره می‌کند؛ و عملیات احساس قربانی شدن می‌کند. اما چون علت اصلی (تورم اهداف) هرگز به‌طور رسمی به رسمیت شناخته نمی‌شود، چرخه تکرار آغاز می‌گردد: اعلام اهداف جدید، بلندپروازانه‌تر و این‌بار با ادعای «جدیت بیشتر».

الگوی دوم: فلج اداری و بی‌جهتی عملیاتی: دومین الگوی شکست، فلج یا انفعال اداره عمومی است [۴]. در این الگو، اداره عمومی (به دلیل تمرکز بیش از حد قواعد، ترس از ریسک، سیاسی شدن انتصابات یا فقدان ظرفیت تحلیلی) قادر نیست نقش واسطه فعال میان حکمرانی و عملیات را ایفا کند. در نتیجه، تصمیم‌های حکمرانی به «بخشنامه‌های بی‌معنا»، خط‌مشی‌ها به «اسناد مرده» و برنامه‌ها به «ساختارهای توخالی» تبدیل می‌شوند. نشانه‌های اولیه این الگو عبارت است از: تأخیرهای مزمن در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، تولید اسناد عمومی و مبهم که قابل تفسیرهای متعدد باشند، اجتناب از تصمیم‌گیری‌های دشوار با ارجاع مسائل به کمیته‌ها و کارگروه‌های بی‌پایان و غلبه منطق حقوقی-رویه‌ای بر منطق حل مسئله [۲۱]. در این مرحله، عملیات احساس بی‌راهنمایی می‌کند؛ اما چون هنوز راه‌حل‌های موقت و غیررسمی کارساز است، بحران ظاهر نمی‌شود.

مرحله انباشت زمانی آغاز می‌گردد که فقدان راهنمایی روشن، عملیات را به تفسیرهای خودسرانه، رویه‌های ناهمگون و حل‌وفصل‌های موردی سوق می‌دهد. در غیاب هدایت اداری،



عملیات به «پادشاهی‌های کوچک» تبدیل می‌شود که هر یک منطق، زبان و اولویت خاص خود را دارند. این پراکندگی، نابرابری در برخورد با شهروندان، پیش‌بینی‌ناپذیری در کنش دولت و فرسایش اعتماد عمومی را به دنبال دارد [۴۹]. در همین حال، اداره عمومی، به‌جای شناسایی مسئولیت خود، به انتقاد از «عدم اجرای دقیق» رویه‌ها می‌پردازد و قواعد را سخت‌تر و مفصل‌تر می‌کند؛ چرخه‌ای که تنها گسست را عمیق‌تر می‌سازد.

بحران آشکار معمولاً زمانی رخ می‌دهد که تراکم نارضایتی شهروندان از خدمات ناهمگون و غیرقابل پیش‌بینی، به اعتراضات عمومی یا افشاگری‌های رسانه‌ای منجر می‌شود [۷]. در این مرحله، معمولاً «اصلاحات ساختاری» اعلام می‌گردد: ادغام یا تفکیک سازمان‌ها، تغییر عناوین و تشکیلات، یا تدوین آیین‌نامه‌های جدید [۵۲]. اما چون این اصلاحات به ریشه مسئله - فقدان ظرفیت تحلیلی و تفکر راهبردی در اداره عمومی - نمی‌پردازند، چرخه تکرار آغاز می‌شود: ساختار جدید، همان مشکلات قدیمی.

الگوی سوم: انحراف عملیاتی و ناکامی نظام‌مند: سومین الگوی شکست، انحراف یا مقاومت نظام‌مند در سطح عملیات است [۹]. در این الگو، عملیات (به‌دلیل تعارض ارزشی با خط‌مشی، محدودیت‌های عملی، یا فشارهای محلی) به‌شکلی نظام‌مند از اجرای خط‌مشی‌های اعلامی انحراف می‌یابد یا آن‌ها را بی‌اثر می‌کند. این انحراف، ممکن است آشکار باشد یا پنهان، آگاهانه یا ناخودآگاه، اما در هر صورت، شکافی بنیادین میان نیت حکمرانی و واقعیت زیسته شهروندان ایجاد می‌کند. نشانه‌های اولیه این الگو عبارت است از: تفسیرهای سلیقه‌ای مجریان از دستورالعمل‌ها، رفتارهای «حداقلی» در اجرای خط‌مشی، شکایات پراکنده شهروندان از برخوردهای ناهمگون و گزارش‌های میدانی مبنی بر «مشکلات اجرایی» که جدی گرفته نمی‌شوند [۹]. در این مرحله، اداره عمومی معمولاً این نشانه‌ها را نادیده می‌گیرد یا به «مشکلات آموزشی» یا «نیاز به نظارت بیشتر» تقلیل می‌دهد [۱۵].

مرحله انباشت زمانی آغاز می‌شود که انحراف عملیاتی، به فرهنگ غالب در سطح اجرا تبدیل می‌گردد. در این مرحله، کارکنان جدید نیز الگوهای انحراف را می‌آموزند و آن‌ها را «شیوه واقعی کار» و نه خلاف قواعد می‌دانند [۹]. در همین حال، شهروندان نیز یاد می‌گیرند که قواعد رسمی با عملکرد واقعی متفاوت است و به دنبال راه‌حل‌های غیررسمی (رانت،



واسطه، رشوه) می‌گردند؛ چرخه‌ای که اعتماد به دولت را تخریب می‌کند [۴۹]. در این مرحله، گسست دیگر تنها میان سطوح دولت نیست، بلکه میان دولت و جامعه نیز گسترش یافته است. بحران آشکار زمانی رخ می‌دهد که یک رویداد خاص (یک فاجعه، یک پرونده رسانه‌ای، یا یک تحقیق رسمی) انحراف نظام‌مند را علنی می‌کند [۱۵]. در این مرحله، معمولاً به «سرزنش عاملان اجرایی» پرداخته می‌شود: اخراج، مجازات یا «آموزش مجدد» [۴]. اما چون علل ساختاری انحراف (تعارض اهداف، محدودیت منابع، فقدان پشتیبانی اداری) هرگز حل نمی‌شود، چرخه تکرار آغاز می‌گردد: عاملان جدید، همان رفتارهای قدیمی.

الگوی چهارم: انسداد بازخورد و فلج یادگیری: چهارمین الگوی شکست، قطع چرخه بازخورد و فلج یادگیری نهادی است. در این الگو، اطلاعات از عملیات به اداره عمومی و از آنجا به حکمرانی یا اصلاً منتقل نمی‌شود، یا به شکل تحریف شده و غیر قابل استفاده منتقل می‌گردد [۲۶]. در نتیجه، نظام قادر به تشخیص خطاها، اصلاح مسیر و یادگیری از تجربه نیست و همان اشتباهات را به طور نظام‌مند تکرار می‌کند. نشانه‌های اولیه این الگو عبارت است از: گزارش‌های عملیاتی صرفاً کمی و بدون تحلیل کیفی، فقدان سازکارهای رسمی برای انتقال تجربیات میدانی، واکنش‌های تنبیهی به بازخوردهای منفی و غلبه «فرهنگ مثبت‌نگاری» که در آن گزارش مشکلات، نشانه ضعف تلقی می‌شود [۲۵]. در این مرحله، مجریان یاد می‌گیرند که بهترین راه حفظ امنیت شغلی، گزارش موفقیت‌ها و سکوت درباره شکست‌هاست.

مرحله انباشت زمانی آغاز می‌شود که فقدان بازخورد واقعی، حکمرانی و اداره عمومی را از واقعیت جدا می‌کند [۱۵]. تصمیم‌گیران، بر اساس داده‌های ناقص یا تحریف شده، به تصمیم‌های بیشتری دست می‌زنند که با واقعیت عملیاتی سازگار نیست. در همین حال، عملیات نیز احساس می‌کند که «هیچ‌کس گوش نمی‌دهد» و به تدریج از تلاش برای انتقال بازخورد دست می‌کشد. این چرخه، نوعی «یادگیری منفی» ایجاد می‌کند: نظام یاد می‌گیرد که یادگیری نکند.

بحران آشکار معمولاً زمانی رخ می‌دهد که یک شوک بیرونی - بحران اقتصادی، بیماری همه‌گیر، بلای طبیعی - نظام را با واقعیتی مواجه می‌کند که دیگر قابل انکار نیست [۵۱]. در این مرحله، آشکار می‌شود که تصمیم‌ها سال‌ها بر اساس فرضیات غلط اتخاذ شده، مشکلات اساسی نادیده گرفته شده و نظام توان پاسخ‌گویی ندارد [۱۵]. پاسخ معمول، «تشکیل کمیسیون



تحقیق»، «نظام جدید گزارش‌دهی» یا «پلتفرم‌های الکترونیکی» است؛ اما چون فرهنگ بنیادین-پاداش به خبر خوب و تنبیه خبر بد- تغییر نمی‌کند، چرخه تکرار ادامه می‌یابد.

۷- چرخه تقویت‌کننده شکست: چرا بازگشت دشوار است؟

آنچه الگوهای فوق را به‌ویژه خطرناک می‌کند، ماهیت خودتقویت‌کننده آن‌هاست [۲۴]. گسست میان سطوح، به‌تدریج ساختارها، رفتارها و انتظارات را به‌گونه‌ای تغییر می‌دهد که بازگشت به هم‌ترازی، دشوارتر و هزینه‌برتر می‌شود. این چرخه تقویت‌کننده، چند سازوکار دارد: نخست، فرسایش اعتماد متقابل زمانی که حکمرانی، اداره عمومی را ناکارآمد می‌داند، اداره عمومی، حکمرانی را غیرواقع‌گرا می‌انگارد و عملیات، هر دو را از واقعیت بی‌خبر می‌بیند، امکان گفت‌وگوی سازنده از میان می‌رود. هر سطح، در موضع دفاعی قرار می‌گیرد و بیشتر به توجیه خود می‌پردازد تا حل مشترک مسئله. دوم، عادی‌سازی رفتارهای انحرافی. زمانی که انحراف از قواعد، تحریف گزارش‌ها یا اجرای صوری، به‌طور نظام‌مند تکرار شود، به بخشی از «شیوه کار عادی» تبدیل می‌شود [۱۳]. در این وضعیت، کسانی که می‌خواهند «درست کار کنند»، خود را ناسازگار، ساده‌لوح یا غیرعملی می‌یابند و به‌تدریج یا تسلیم می‌شوند یا نظام را ترک می‌کنند.

سوم، تقویت ساختارهای گسست. زمانی که گسست به بحران منجر شود، پاسخ معمول، افزودن لایه‌های جدید نظارت، کنترل یا هماهنگی است. اما این لایه‌ها، به‌جای حل ریشه مسئله، تنها پیچیدگی را افزایش می‌دهند و راه‌های جدیدی برای انحراف یا اجتناب ایجاد می‌کنند. در نتیجه، نظام هم سنگین‌تر می‌شود و هم ناتوان‌تر؛ هم متمرکزتر به‌نظر می‌رسد و هم پراکنده‌تر عمل می‌کند.

چهارم، فرار سرمایه انسانی. در نظام‌های گسسته، کارکنان با استعداد و انگیزه بالا - چه در حکمرانی، چه در اداره عمومی، چه در عملیات- به‌تدریج احساس ناکامی، بی‌معنایی و ناتوانی می‌کنند. آن‌ها یا به بخش خصوصی می‌روند، یا به سکوت و حداقل‌کاری روی می‌آورند، یا در



موضع انتقاد بی‌پایان قرار می‌گیرند. در نتیجه، نظام دقیقاً آن افرادی را که برای اصلاح نیاز دارد، از دست می‌دهد.

درس‌های تشخیص زودهنگام و مداخله اثربخش: فهم الگوهای شکست، دو درس اساسی دارد. نخست، شکست در کشورداری نشانه‌های زودهنگام دارد. تورم اهداف، انسداد ترجمه، انحراف عملیاتی یا قطع بازخورد، همه قبل از بحران آشکار، قابل تشخیص هستند. اما تشخیص، مستلزم آن است که نظام، ظرفیت و اراده شنیدن سیگنال‌های هشدار را داشته باشد. در بسیاری از موارد، این سیگنال‌ها شنیده می‌شوند اما جدی گرفته نمی‌شوند؛ زیرا پذیرش آن‌ها، مستلزم پذیرش مسئولیت یا تغییر در تصمیم‌های قبلی است.

دوم، مداخله اثربخش، باید به ریشه گسست بپردازد، نه نشانه‌های آن. اگر ریشه مسئله تورم راهبردی است، افزودن نظارت بر اجرا، مسئله را حل نمی‌کند؛ بلکه باید اهداف را واقع‌بینانه کرد. اگر ریشه، فلج اداری است، تغییر ساختار کافی نیست؛ بلکه باید ظرفیت تحلیلی و تصمیم‌گیری را تقویت کرد. اگر ریشه، انحراف عملیاتی است، سرزنش مجریان بی‌فایده است؛ بلکه باید تعارض اهداف و محدودیت منابع را برطرف کرد. و اگر ریشه، انسداد بازخورد است، افزودن گزارش‌های بیشتر کارساز نیست؛ بلکه باید فرهنگ و ساختارهای پاداش را تغییر داد.

در نهایت، الگوهای شکست نشان می‌دهند که کشورداری اثربخش، نه صرفاً به تصمیم‌های درست، ساختارهای منطقی یا کارکنان شایسته بستگی دارد، بلکه به کیفیت و پایداری پیوند میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات [۱۴]. شکست، زمانی آغاز می‌شود که این پیوند قطع شود؛ و بازیابی موفقیت، مستلزم بازسازی آگاهانه این پیوند است. در بخش بعدی، به کاربرد این چارچوب در تحلیل تجربه کشورداری ایران خواهیم پرداخت؛ تجربه‌ای که نمونه‌ای روشن از گسست ساختاری و چالش‌های بازسازی هم‌ترازی است.



۸- کشورداری در ایران: نشانه‌هایی از گسست ساختاری و چالش

بازسازی هم‌ترازی

تحلیل کشورداری در ایران بدون توجه هم‌زمان به لایه‌های حکمرانی، اداره عمومی و عملیات، ناگزیر به ساده‌سازی‌های گمراه‌کننده می‌انجامد. تجربه چند دهه خط‌مشی‌گذاری و اجرا در ایران نشان می‌دهد که مسئله اصلی نه فقدان خط‌مشی، نه کمبود نهاد و نه حتی ضعف مزمن منابع، بلکه اندکی گسست ساختاری و هم‌ترازی ضعیف نظام‌مند میان این سه سطح است؛ گسستی که تا حدی به تدریج به وضعیت عادی و نهادینه شده بدل گشته است. در چنین وضعیتی، کشورداری بیش از آنکه یک نظام پیوسته باشد، به مجموعه‌ای از حوزه‌های نیمه‌مجزا تبدیل شده که هر یک منطق، زمان‌بندی و زبان خاص خود را دنبال می‌کنند.

آنچه تجربه کشور ما را به نمونه‌ای آموزنده برای درک ناکامی‌های چند در فرایند کشورداری تبدیل می‌کند، نه استثنایی بودن آن، بلکه متأسفانه عینیت و وضوح برخی الگوهای گسست در برخی از قلمروهای خط‌مشی عمومی آن است. کشور ما متأسفانه نمونه‌ای است که در آن، هر سه الگوی شکست (تورم راهبردی، فلج‌گذاری و انحراف عملیاتی) تا حدی به‌طور هم‌زمان و متقابلاً تقویت‌کننده چه حقا یا چه تصورا تا حدی به چشم می‌خورد علی‌رغم پیشرفت‌هایی که در این چند سال همین فرایند توانسته رقم بزند. فهم این تجربه، نه برای سرزنش، بلکه برای یادگیری و شناسایی مسیرهای احتمالی اصلاح ضروری است.

تورم راهبردی در سطح حکمرانی: وقتی اهداف جای یکدیگر را می‌گیرند: در سطح حکمرانی، کشور واجد تراکم بالایی از اهداف، اسناد بالادستی، چشم‌اندازها و مداخلات خط‌مشی است. مسئله اصلی در این سطح نه فقدان جهت‌گیری، بلکه تورم هدف و هم‌زیستی افق‌های زمانی متعارض است. تصمیم‌های راهبردی اغلب در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت و تحت فشارهای سیاسی، اقتصادی یا امنیتی اتخاذ می‌شوند، درحالی‌که انتظار می‌رود نظام‌گذاری و عملیاتی آن‌ها را در افق‌های میان‌مدت و بلندمدت محقق کند. این ناهم‌زمانی یکی از ریشه‌های اصلی فرسایش نهادی در کشورداری ما است؛ زیرا خط‌مشی‌ها پیش از آنکه فرصت «نهادینه‌شدن اداری» پیدا کنند، جای خود را به خط‌مشی‌های جدید می‌دهند زیرا سیاست‌زدگی (4) بر تارو پود فرایند کشورداری حکم فرماست. برای مثال، در دو دهه اخیر، ایران شاهد



تدوین اسناد متعددی بوده است: سند چشم‌انداز بیست‌ساله، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، نقشه جامع علمی کشور، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سند ملی جمعیت و ده‌ها سند بخشی دیگر. هر یک از این اسناد، به‌تنهایی واجد اهداف بلندپروازانه و گاه متناقض است؛ و مجموع آن‌ها، بار انتظاری را بر اداره عمومی تحمیل می‌کند که به‌طور آشکار فراتر از ظرفیت نهادی، منابع مالی و سرمایه انسانی موجود است. مشکل اینجاست که این اسناد، معمولاً بدون تحلیل امکان‌پذیری واقع‌بینانه، بدون اولویت‌بندی شفاف و بدون سازوکار مشخص مصالحه میان اهداف متعارض تدوین و ابلاغ می‌شوند. نتیجه این تورم راهبردی، از دست رفتن معنای واقعی اهداف است. زمانی که همه‌چیز اولویت است، هیچ‌چیز اولویت نیست. اداره عمومی، ناتوان از تحقق هم‌زمان اهداف متناقض (توسعه اقتصادی و عدالت توزیعی، رشد صنعتی و حفظ محیط‌زیست، آزادسازی بازار و کنترل قیمت‌ها) به تولید گزارش‌های صوری و آمارهای انتخابی روی می‌آورد که موفقیت‌های جزئی را برجسته و شکست‌های کلان را پنهان می‌کند. در همین حال، عملیات یا به اجرای حداقلی اکتفا می‌کند یا از دستورالعمل‌های غیرقابل اجرا انحراف می‌یابد.

علاوه بر این، چرخه سیاسی کوتاه‌مدت در ایران (چهار یا هشت سال دوره ریاست‌جمهوری با تغییرات گسترده در کابینه و مدیران ارشد) با افق بلندمدت اسناد راهبردی ناسازگار است. هر دولت جدید، معمولاً تمایل دارد «رنگ خود» را به خط‌مشی‌ها بزند، برخی برنامه‌های قبلی را متوقف کند و برنامه‌های جدید آغاز کند. این گسست در تداوم خط‌مشی، نه تنها منابع را هدر می‌دهد، بلکه حافظه نهادی را تضعیف می‌کند و اداره عمومی را از یادگیری پایدار باز می‌دارد. در نتیجه، کشورداری ایران به‌نوعی «عود دائمی به نقطه شروع» دچار شده است؛ وضعیتی که در آن، هر دولت تلاش می‌کند از صفر شروع کند، اما هیچ‌کدام به نقطه پایانی معناداری نمی‌رسند.

فشار دوگانه و فلج اداری: اداره عمومی میان دو آسیاب: در میانه این منظومه، اداره عمومی در ایران با فشاری دوگانه مواجه است. از یک سو، باید ترجمان اراده سیاسی متغیر و گاه متناقض باشد؛ و از سوی دیگر، مسئول تضمین ثبات، حافظه سازمانی و عقلانیت اجرایی است. اما در عمل، این سطح اغلب به‌جای ایفای نقش واسطه نهادی فعال، به میدان تخلیه تنش‌های حکمرانی بدل شده است. مداخلات مکرر، تغییرات شتاب‌زده ساختارها و سیاسی



شدن انتصابات [۵۳]، ظرفیت میانجی‌گری اداره عمومی را تضعیف کرده و آن را از کنشگر تنظیم‌گر به مجری منفعل یا محافظه‌کار تبدیل کرده است [۳۱]. در ایران، تقریباً هر دولت جدید، دست‌کم ۳۰ تا ۵۰ درصد مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی را تغییر می‌دهد. این تغییرات، اگرچه ممکن است از نظر سیاسی موجه باشد، اما از نظر نهادی، حافظه سازمانی را قطع می‌کند، شبکه‌های غیررسمی هماهنگی را برهم می‌زند و انگیزه سرمایه‌گذاری بلندمدت در ظرفیت نهادی را کاهش می‌دهد.

علاوه بر این، اداره عمومی ایران با تورم قواعد و رویه‌ها دست‌وپنجه نرم می‌کند. پاسخ معمول به هر بحران، تدوین آیین‌نامه‌های جدید، افزودن لایه‌های نظارتی یا ایجاد کمیته‌های هماهنگی است. اما این پاسخ‌ها، به‌جای حل ریشه مسئله، تنها پیچیدگی را افزایش می‌دهند و کنش را کندتر می‌کنند. در نتیجه، اداره عمومی ایران به‌نوعی فلج بوروکراتیک دچار شده است؛ وضعیتی که در آن، تصمیم‌گیری طولانی است، مسئولیت‌ها مبهم است و ریسک‌پذیری تنبیه می‌شود. یکی از نشانه‌های بارز این فلج، ضعف در ترجمه خط‌مشی به برنامه عملیاتی است. بسیاری از اسناد راهبردی ایران، اگرچه واجد اهداف کلی هستند، اما فاقد نقشه راه مشخص، تخصیص بودجه واقع‌بینانه، توزیع مسئولیت روشن و سازوکار پایش قابل اتکا می‌باشند. در نتیجه، این اسناد به «متون مقدس» تبدیل می‌شوند که همه به آن‌ها ارجاع می‌دهند اما کسی به آن‌ها عمل نمی‌کند. اداره عمومی، ناتوان از ترجمه این اهداف انتزاعی به خط‌مشی‌های قابل اجرا، یا سکوت می‌کند یا به تولید اسناد موازی و مکمل می‌پردازد که خود به تورم بوروکراتیک می‌افزاید. علاوه بر این، فقدان ظرفیت تحلیل خط‌مشی در اداره عمومی ایران [۵۴]، مشکل را تشدید می‌کند. بسیاری از سازمان‌های دولتی ایران، فاقد واحدهای تحلیلی قوی، مستقل و دارای اعتبار حرفه‌ای هستند که بتوانند ارزیابی اثر خط‌مشی‌ها، تحلیل هزینه-منفعت یا شبیه‌سازی سناریوها را انجام دهند. در نتیجه، تصمیم‌ها اغلب بر اساس فشارهای سیاسی آنی، تجربه شخصی مدیران یا الگوبرداری سطحی از کشورهای دیگر اتخاذ می‌شود، نه بر اساس تحلیل منظم شواهد.

عینیت گسست در سطح عملیات: تجربه شهروند از دولت ناپیوسته: در سطح عملیات، گسست‌ها عینیت می‌یابند و به تجربه زیسته شهروندان تبدیل می‌شوند. عملیات دولتی در کشور ما (در تماس مستقیم با شهروندان) محل بروز تناقض‌های خط‌مشی، محدودیت‌های



نهادی و فشارهای محیطی است. کارکنان صف، ناگزیرند شکاف میان اهداف اعلامی و امکانات واقعی را با سازکارهای غیر رسمی، حداقل‌گرایی اجرایی یا تفسیرهای سلیقه‌ای پر کنند. نتیجه آن است که تجربه شهروند از دولت، اغلب تجربه ناهماهنگی، پیش‌بینی‌ناپذیری و بی‌ثباتی است، نه الزاماً فقدان خدمت. برای مثال، در حوزه سلامت، اگرچه خط‌مشی‌های کلان (مانند طرح تحول سلامت) بر دسترسی همگانی و کاهش پرداخت مستقیم تأکید دارد، اما در سطح عملیات، شهروندان همچنان با صف‌های طولانی، پرداخت‌های غیررسمی و نابرابری جغرافیایی در کیفیت خدمات مواجه‌اند. این شکاف، نه لزوماً نتیجه بدبینی مجریان، بلکه بازتاب تعارض میان اهداف (دسترسی همگانی با بودجه محدود)، محدودیت منابع (کمبود پزشک و تخت بیمارستانی) و فقدان هماهنگی میان بخش‌های مختلف (بیمه، درمان، دارو) است. یا در حوزه آموزش، درحالی‌که سند تحول بنیادین بر تربیت انسان متعالی، یادگیری خلاق و کاهش نقش امتحانات تأکید دارد، در سطح عملیات، معلمان همچنان تحت فشار آموزش حجم بالای محتوا، ارزیابی بر اساس نمرات امتحانی و پاسخ‌گویی در برابر نتایج کنکور هستند. این تناقض، معلمان را وادار می‌کند یا سند را نادیده بگیرند یا به اجرای صوری و انتخابی بخش‌هایی از آن بپردازند. نتیجه، تجربه‌ای دوگانه است: رسماً، اصلاحات در حال اجراست؛ عملاً، وضعیت چندان تغییر نکرده است.

علاوه بر این، فقدان حمایت نهادی و آموزشی برای مجریان، مشکل را تشدید می‌کند. بسیاری از خط‌مشی‌های جدید در ایران، بدون آموزش کافی، منابع لازم یا پشتیبانی فنی به مجریان ابلاغ می‌شود. مجریان، ناگزیرند با «خرد فردی» و «شبکه‌های غیررسمی» راه‌حلی موقت بیابند. این راه‌حل‌ها، اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت کارساز باشد، اما به ناهمگونی در اجرا، بی‌عدالتی در برخورد و فرسایش اعتماد عمومی منجر می‌شود.

انسداد بازخورد و یادگیری منفی نهادینه شده: شاید متمایزترین ویژگی کشورداری ما، ضعف مزمن حلقه‌های بازخورد از پایین به بالا باشد. بازخوردهای عملیاتی (چه به شکل گزارش‌های اداری، چه تجربه میدانی کارکنان و چه واکنش‌های اجتماعی) به‌ندرت به اصلاح پایدار در سطح حکمرانی یا بازطراحی خط‌مشی‌ها منجر می‌شود. این انسداد بازخوردی، یادگیری نهادی را محدود کرده و ناکامی‌ها را به‌جای تبدیل شدن به منبع اصلاح، به الگوهای تکرارشونده بدل می‌کند؛ وضعیتی که می‌توان آن را یادگیری منفی نهادینه شده نامید. چندین



عامل به این انسداد کمک می‌کند. نخست، فرهنگ مثبت‌نگاری و واکنش تنبیهی به خبر بد است [۲۵]. در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور ما، گزارش مشکلات، شکست‌ها یا محدودیت‌ها، به‌عنوان نشانه ناتوانی یا بی‌انگیزگی تلقی می‌شود. مدیرانی که «خبر بد» می‌آورند، اغلب با سرزنش، حاشیه‌رانی یا تغییر پست مواجه می‌شوند. در نتیجه، مجریان یاد می‌گیرند که بهترین راه بقا، گزارش موفقیت‌های جزئی و سکوت درباره شکست‌های کلان است.

دوم، ساختارهای عمودی و سلسله‌مراتبی که کانال‌های افقی و مشارکتی ضعیفی دارند [۱۷]. بازخورد، معمولاً باید از مسیرهای رسمی و طولانی عبور کند که در هر مرحله، امکان فیلترشدن، تحریف‌شدن یا نادیده‌گرفته‌شدن وجود دارد. در نتیجه، تا بازخوردی به سطح تصمیم‌گیری برسد، یا دیر شده است یا به‌قدری عمومی و بی‌محتوا شده که قابل استفاده نیست. سوم، فقدان سازکارهای نهادی برای یادگیری از شکست است. در کشور ما، پس از هر بحران یا شکست بزرگ، معمولاً کمیسیون‌های تحقیق تشکیل می‌شود، اما نتایج این تحقیقات به‌ندرت به اصلاحات ساختاری منجر می‌گردد. در بسیاری موارد، یافته‌ها یا محرمانه می‌ماند یا به سرزنش افراد محدود می‌شود و علل ساختاری نادیده گرفته می‌شود. در نتیجه، نظام همان اشتباهات را تکرار می‌کند؛ زیرا هرگز یاد نگرفته چرا اشتباه کرده است. چهارم، تمرکز بر ورودی و فرایند به‌جای خروجی و پیامد است. بسیاری از نظام‌های ارزیابی عملکرد در ایران، بر میزان بودجه مصرفی، تعداد طرح‌های آغاز شده یا رعایت رویه‌های اداری تمرکز دارند، نه بر حل واقعی مسئله یا تجربه شهروندان. این تمرکز، رفتارهای نمایشی و کوتاه‌مدت را تشویق می‌کند؛ زیرا سازمان‌ها می‌آموزند که بهتر است «به نظر موفق باشند» تا اینکه «واقعاً اثربخش باشند».

اصلاحات بخشی و چرخه ناکامی: چرا تغییرات پایدار نمی‌شوند؟ در چنین بستری، اصلاحات در فرایند کشورداری ما غالباً به مداخلات بخشی، ساختاری یا شکلی تقلیل یافته‌اند: ادغام یا تفکیک سازمان‌ها، تدوین آیین‌نامه‌های جدید، یا تغییر عناوین و فرایندها. آنچه غایب بوده، نگاه نظام‌مند به هم‌ترازی شناختی، زمانی و نهادی میان سطوح سه‌گانه است. بدون این هم‌ترازی، هر اصلاحی (حتی اگر از نظر فنی معقول باشد) در سطح عملیات دچار اصطکاک شده و در سطح حکمرانی با ناامیدی مواجه می‌شود. برای مثال، قانون الزام دولت به واگذاری



۸۰ درصد شرکت‌های دولتی که بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب شد، در سطح حکمرانی، هدف آن کاهش نقش دولت، افزایش کارایی و رونق بخش خصوصی بود. اما در سطح اداره عمومی، فقدان ظرفیت نظارتی، ابهام در تعریف بخش خصوصی واقعی و تعارض منافع در فرایند واگذاری، اجرای مطلوب را ناممکن کرد. در سطح عملیات، نتیجه نه انتقال اثربخش به بخش خصوصی، بلکه انتقال به بخش شبه‌دولتی و کاهش کیفیت خدمات بود. اما چون بازخورد این نتایج، به‌طور منظم به سطح حکمرانی منتقل نشد، خط‌مشی ادامه یافت و حتی تشدید شد. یا طرح تحول سلامت که با هدف کاهش پرداخت از جیب بیماران آغاز شد. در سطح حکمرانی، این طرح با استقبال عمومی مواجه شد؛ اما در سطح اداره عمومی، فقدان برنامه‌ریزی مالی پایدار، عدم هماهنگی میان وزارت بهداشت و سازمان بیمه و نبود سازوکار پایش کیفیت مشکلاتی ایجاد کرد. در سطح عملیات، افزایش حجم مراجعین بدون افزایش متناسب منابع، به فشار بر کارکنان، کاهش کیفیت خدمات و افزایش پرداخت‌های غیررسمی انجامید. اما چون طرح، نماد موفقیت سیاسی دولت بود، بازخوردهای منفی یا نادیده گرفته شد یا به مشکلات اجرایی جزئی تقلیل یافت. این نمونه‌ها نشان می‌دهند که چرخه ناکامی در کشورداری ما، الگویی نسبتاً ثابت دارد: ۱- هدف بلندپروازانه، ۲- اجرای جزئی یا انحرافی، ۳- گزارش موفقیت صوری، ۴- بحران آشکار، ۵- سرزنش مجریان، ۶- اعلام هدف جدید در هیچ جای این چرخه، تحلیل منظم علل ساختاری شکست، بازنگری در فرضیات اولیه یا اصلاح منطق هم‌ترازی رخ نمی‌دهد. در نتیجه، کشورداری ایران در یک تله یادگیری منفی گرفتار شده است؛ تله‌ای که در آن، تلاش بیشتر بدون تغییر رویکرد، تنها به فرسایش بیشتر منجر می‌شود.

مسیرهای احتمالی بازسازی: از کجا باید شروع کرد؟ با این حال، فهم عمیق گسست‌های ساختاری، خود نخستین گام برای اصلاح است. به‌نظر می‌رسد که مسئله اصلی کشورداری ما نه فقدان اراده سیاسی، نه کمبود منابع و نه ناکارآمدی کارکنان است، بلکه فقدان درک نظام‌مند از کشورداری به‌مثابه یک کل پیوسته است. بازسازی، مستلزم حرکت هم‌زمان در چند جبهه است: نخست، واقعی‌بینی در تعیین اهداف و پذیرش محدودیت‌ها. حکمرانی باید یاد بگیرد که اولویت‌بندی نه نشانه ضعف، بلکه نشانه بلوغ است اسناد راهبردی باید تعداد کمتر اما واقع‌بینانه‌تر اهداف داشته باشند، با نقشه راه مشخص، منابع متناسب و افق زمانی پایدار.



دوم، احیای ظرفیت واسطه‌گری اداره عمومی. اداره عمومی باید بتواند میان منطق سیاسی و واقعیت عملیاتی، ترجمه‌ای صادقانه و حرفه‌ای انجام دهد. این امر، مستلزم ثبات نسبی در انتصابات، سرمایه‌گذاری در تحلیل خط‌مشی و احترام به تخصص است. سوم، حمایت نهادی از عملیات و پذیرش آن به‌عنوان شریک یادگیری نه مجری منفعل. مجریان باید واجد اختیار معقول، منابع کافی و حمایت در مواجهه با ابهام باشند. همچنین، انحراف خلاق باید از انحراف سوءاستفاده‌جویانه تمیز داده شود و اولی مورد حمایت قرار گیرد. چهارم، نهادینه‌سازی بازخورد و یادگیری. نظام باید سازکارهایی داشته باشد که در آن، خبر بد مورد احترام باشد، شکست فرصت یادگیری تلقی شود و اصلاح پاداش گیرد، نه پنهان‌کاری. این امر، مستلزم تغییر فرهنگ سازمانی و ایجاد کانال‌های امن برای انتقال بازخورد است. پنجم، هماهنگ‌سازی افق‌های زمانی و پذیرش اینکه بازسازی کشورداری، پروژه‌ای تدریجی و میان‌نسلی است. تغییرات بنیادین در نهادها، فرهنگ و ظرفیت، نمی‌تواند در یک دوره سیاسی محقق شود. بنابراین، نیاز به تعهدات فراسیاسی، برنامه‌های میان‌مدت معتبر و شاخص‌های پیشرفت تدریجی است.

با این توصیفات، تحلیل کشورداری ما نشان می‌دهد که مسئله محوری نه در یک سطح خاص، بلکه در نحوه پیوند سطوح نهفته است. حکمرانی بدون توجه به ظرفیت اداری، اداره عمومی بدون حیطه اختیار روشن و عملیات بدون کانال اثرگذار بازخورد، هر یک به‌تنهایی ناکافی‌اند. این وضعیت، کشور ما را به نمونه‌ای آموزنده از کشورداری نسبتاً گسسته تبدیل می‌کند؛ نه به‌عنوان استثنا، بلکه به‌مثابه موردی که منطق کلی شکست‌های نظام‌مند دولت را به‌روشنی عیان می‌سازد. چارچوب مفهومی ارائه‌شده در این مقاله، دقیقاً برای فهم و توضیح چنین وضعیتی طراحی شده است. در بخش بعدی، به رهنمودهای نظری و عملی این تحلیل خواهیم پرداخت و نشان خواهیم داد که چگونه فهم کشورداری به‌مثابه نظامی بهم پیوسته، می‌تواند افق جدیدی برای تحلیل دولت، اصلاح نهادی و خط‌مشی‌گذاری بگشاید.



۹- رهنمودهای اصلاحی: بازسازی کشورداری از مسیر پیوند نهادی

اگر شکست در کشورداری عمدتاً محصول گسست میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات است، آنگاه نقطه عزیمت اصلاح نه از خط‌مشی‌های منفرد، بلکه از بازسازی منطق پیوند این سه سطح آغاز می‌شود. اصلاح کشورداری به این معنا، پروژه‌ای تدریجی، نهادی و یادگیرنده است؛ پروژه‌ای که بیش از تغییر قوانین، نیازمند تغییر شیوه اندیشیدن به دولت و کارویژه آن است. این بخش، دلالت‌های نظری و عملی چارچوب سه‌سطحی را برای اصلاحات نهادی، ظرفیت‌سازی و خط‌مشی‌گذاری بررسی می‌کند. چارچوب ارائه شده در این مقاله، نه یک دستورالعمل اجرایی واحد، بلکه یک منطق تحلیلی برای تشخیص محل گسست‌ها و طراحی مداخلات متناسب فراهم می‌کند. هر نظام کشورداری، بسته به تاریخ، ساختار سیاسی، ظرفیت نهادی و فرهنگ اداری خود، با الگوهای متفاوتی از گسست مواجه است. آنچه این چارچوب ارائه می‌دهد، زبان مشترک برای فهم این گسست‌ها و مسیرهای احتمالی برای بازسازی پیوند است.

اصلی‌ترین رهنمود اصلاحی، چرخش از اصلاحات بخشی به اصلاحات سیستمی است. بسیاری از تلاش‌های اصلاحی بر یک سطح متمرکز می‌شوند: تغییر در حکمرانی، بازآرایی ساختار اداری، یا بهبود فرآیندهای عملیاتی. این اصلاحات اگرچه ضروری‌اند، اما در غیاب هم‌ترازی میان سطوح، اغلب به نتایج ناپایدار می‌انجامند. تاریخ اصلاحات دولتی در دهه‌های اخیر، مملو از نمونه‌هایی است که در آن، تغییرات ساختاری عمده، به دلیل فقدان تغییر متناسب در سایر سطوح، به شکست انجامیده‌اند. اصلاح سیستمی به معنای طراحی مداخلاتی چندلایه است که هم‌زمان منطق تصمیم‌گیری، منطق اجرا و منطق عمل میدانی را متأثر سازد. برای مثال، اگر هدف کاهش زمان صدور مجوزهای کسب‌وکار است، اصلاح سیستمی مستلزم آن است که در سطح حکمرانی: تصمیم روشن درباره نسبت میان سرعت و کنترل گرفته شود، و این تصمیم به صورت سند خط‌مشی شفاف ابلاغ گردد.



۱۰- نتیجه‌گیری کشورداری به‌مثابه نظام بهم پیوسته و افق اصلاح

نهادی

این نوشته با پرسشی بنیادین آغاز شد: چرا برخی دولت‌ها با وجود منابع، نهادها و خط‌مشی‌های فراوان، در حل مسائل اساسی ناتوان می‌مانند؟ پاسخ رایج به این پرسش، اغلب به یکی از سه مسیر هدایت می‌شود: ضعف حکمرانی، ناکارآمدی اداره عمومی، یا مشکلات اجرایی در سطح عملیات. اما آنچه این مقاله نشان داد، این است که شکست کشورداری به‌ندرت محصول ضعف در یک سطح به‌تنهایی است؛ بلکه بیشتر حاصل گسست ساختاری میان این سه سطح و عدم هم‌ترازی نظام‌مند آن‌هاست. چارچوب سه‌سطحی حکمرانی- اداره عمومی- عملیات که در این مقاله توسعه یافت، نه صرفاً یک تقسیم‌بندی مفهومی، بلکه یک ابزار تحلیلی برای فهم چگونگی شکل‌گیری ناکارآمدی دولت است. این چارچوب نشان می‌دهد که کشورداری اثربخش، نه حاصل برتری یک سطح بر سایرین، بلکه محصول کیفیت پیوند، همسویی زمانی و انسجام شناختی میان آن‌هاست. دولتی که حکمرانی قوی اما اداره عمومی ضعیف دارد، یا دولتی که عملیات فعال اما حکمرانی پراکنده دارد، هر دو با شکست نظام‌مند مواجه خواهند شد.

بازخوانی چارچوب: از نظریه تا تحلیل: در بخش‌های نخست این نوشته، حکمرانی به‌مثابه کارویژه جهت‌دهی راهبردی و مشروعیت‌بخشی تعریف شد. حکمرانی پاسخ به پرسش «چه می‌خواهیم؟» است و وظیفه آن، تعریف افق مشترک، اولویت‌بندی اهداف و ایجاد هماهنگی سیاسی است. اما همان‌طور که نشان داده شد، حکمرانی زمانی به شکست منجر می‌شود که دچار تورم هدف، ناهم‌زمانی افق‌های سیاسی و نهادی، یا انسداد در دریافت بازخورد از سطوح پایین‌تر گردد. اداره عمومی، به‌عنوان قلب میانی نظام کشورداری، وظیفه ترجمه اراده حکمرانی به کنش نهادی را بر عهده دارد. (این سطح نه خنثی است و نه صرفاً اجرایی؛ بلکه حامل عقلانیت نهادی است که میان ارزش‌ها، منابع، قواعد و کنش انسانی توازن برقرار می‌کند. ضعف اداره عمومی، اغلب نه در فقدان توانایی فنی، بلکه در فقدان استقلال، ثبات و ظرفیت میانجی‌گری نهفته است. زمانی که اداره عمومی یا به مجری منفعل تنزل می‌یابد یا به دژ محافظه‌کار تبدیل می‌شود، پیوند میان حکمرانی و عملیات قطع می‌شود. عملیات، لایه



نهایی و اغلب نادیده گرفته شده کشورداری، جایگاهی است که خط‌مشی‌ها به تجربه زیسته شهروندان تبدیل می‌شوند. عملیات نه صرفاً اجرای دستورات، بلکه تفسیر، تطبیق و حتی تعدیل خط‌مشی‌ها در شرایط واقعی است. آنچه در این سطح رخ می‌دهد، واقعیت کشورداری است، نه آرمان آن. و زمانی که این واقعیت به سطوح بالاتر باز نمی‌گردد، یادگیری نهادی متوقف می‌شود و دولت از جامعه فاصله می‌گیرد.

هم‌ترازی: شرط بقای نظام کشورداری: مفهوم کلیدی که در بخش‌های میانی مقاله توسعه یافت، هم‌ترازی (Alignment) بود. هم‌ترازی به معنای همسویی شناختی، زمانی و نهادی میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات است. این همسویی، نه حالتی ثابت، بلکه فرآیندی پویا است که باید به‌طور مداوم بازسازی، تعدیل و تقویت شود. هم‌ترازی شناختی بدان معناست که هر سه سطح، تعریف مشترکی از مسئله، راه‌حل و معیارهای موفقیت داشته باشند. زمانی که حکمرانی «کارآمدی» را سرعت پاسخ تعریف می‌کند، اداره عمومی آن را رعایت قواعد می‌داند، و عملیات آن را رضایت شهروند می‌خواند، هیچ خط‌مشی‌ای نمی‌تواند موفق شود. هم‌ترازی زمانی بدان معناست که افق‌های تصمیم‌گیری سیاسی، توسعه ظرفیت اداری و اثرگذاری عملیاتی با یکدیگر سازگار و قابل ردیابی باشند. اگر حکمرانی انتظار تحول در یک سال داشته باشد، اما ساخت ظرفیت اداری پنج سال زمان ببرد و عملیات نیز برای تثبیت رویه‌ها به سه سال نیاز داشته باشد، شکست اجتناب‌ناپذیر است. هم‌ترازی نهادی بدان معناست که سازکارهای رسمی گفت‌وگو، هماهنگی و بازخورد میان سطوح نهادینه شده باشند. بدون چنین سازکارهایی، هم‌ترازی وابسته به اراده افراد می‌ماند و با تغییر اشخاص از میان می‌رود.

الگوهای شکست: چگونه گسست به بحران تبدیل می‌شود: تحلیل الگوهای شکست در بخش ششم، نشان داد که بحران‌های کشورداری به‌ندرت ناگهانی هستند؛ بلکه محصول انباشت تدریجی گسست‌های کوچک میان سطوح هستند. تورم هدف در حکمرانی، ترجمه‌ناپذیری اهداف در اداره عمومی، شکاف میان خط‌مشی و واقعیت در عملیات، انسداد بازخورد از پایین به بالا و فقدان یادگیری نهادی، همگی الگوهایی هستند که به تدریج توان حل مسئله دولت را فرسایش می‌دهند. آنچه این الگوها را خطرناک می‌کند، عادی‌سازی آن‌ها است. وقتی گسست به وضعیت طبیعی تبدیل می‌شود، نه تنها اصلاح دشوار می‌گردد، بلکه خود



تشخیص مسئله نیز مشکل می‌شود. دولت‌ها به حالتی دفاعی می‌رسند که در آن، انکار شکست جایگزین یادگیری از شکست می‌شود.

رهنمودهای اصلاحی: چگونه پیوند را بازسازی کنیم؟ بخش هفتم، دلالت‌های عملی این چارچوب را برای اصلاحات نهادی بررسی کرد. نخستین رهنمود، چرخش از اصلاحات بخشی به اصلاحات سیستمی است. اصلاح سیستمی، مستلزم مداخلات هم‌زمان در هر سه سطح و طراحی سازکارهای پیوند میان آن‌هاست. دومین رهنمود، بازتعریف نقش حکمرانی از تورم هدف به اولویت‌بندی راهبردی است. حکمرانی اثربخش، نه آن است که همه چیز را بخواهد، بلکه آن است که به‌روشنی بگوید چه چیزی اولویت دارد و چرا. سومین رهنمود، تقویت ظرفیت میانجی‌گری اداره عمومی است. این امر مستلزم ثبات نسبی در انتصابات، سرمایه‌گذاری در تحلیل خط‌مشی، و اعطای استقلال حرفه‌ای به اداره عمومی است. چهارمین رهنمود، توانمندسازی عملیات و نهاده‌سازی بازخورد است. عملیات نباید صرفاً مجری نهایی دیده شود، بلکه باید منبع یادگیری و اصلاح تلقی گردد. پنجمین رهنمود، هماهنگ‌سازی افق‌های زمانی است. حکمرانی باید به الزامات زمانی توسعه ظرفیت اداری واقف باشد و اداره عمومی نیز باید برنامه‌ریزی میان‌مدت معتبر ارائه دهد. ششمین رهنمود، بازاندیشی در نظام ارزیابی عملکرد است. ارزیابی نباید صرفاً بر ورودی‌ها یا خروجی‌های عددی متمرکز باشد، بلکه باید کیفیت پیوند میان سطوح و تجربه شهروندان را نیز در نظر بگیرد. هفتمین رهنمود، تقویت اعتماد متقابل درون دولت است. هم‌ترازی بدون اعتماد ممکن نیست. حکمرانی باید به اداره عمومی اعتماد عملیاتی بدهد، اداره عمومی باید عملیات را شریک حرفه‌ای ببیند، و عملیات باید بدانند که تجربه‌اش شنیده می‌شود. هشتمین رهنمود، پرهیز از نسخه‌های جهان‌شمول است. هر نظام کشورداری، بسته به بستر سیاسی-اجتماعی خود، باید محل گسست اصلی را تشخیص دهد و مداخله را از همان‌جا آغاز کند. نهمین رهنمود، و شاید مهم‌ترین آن، این است که اصلاح کشورداری پروژه‌ای فنی صرف نیست، بلکه پروژه‌ای نهادی، سیاسی و اخلاقی است. بازسازی پیوند میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات، به معنای بازسازی رابطه دولت با خود و با جامعه است. این بازسازی، اگرچه دشوار و تدریجی است، اما تنها مسیر خروج از چرخه شکست‌های تکرارشونده است.



کشورداری ما و گسست نسبی نهاده‌شده: تحلیل اجمالی کشورداری ما که در پایان بخش هفتم ارائه شد، نشان داد که تجربه ما نمونه‌ای آموزنده از کشورداری نسبتاً گسسته در سطح حکمرانی، تورم هدف و ناهم‌زمانی افق‌های سیاسی و نهادی غالب است؛ خط‌مشی‌ها پیش از نهاده‌شدن اداری جای خود را به خط‌مشی‌های جدید می‌دهند در سطح اداره عمومی، ضعف استقلال حرفه‌ای، تغییرات مکرر ساختارها و سیاسی‌شدن انتصابات، ظرفیت میانجی‌گری را فرسایش داده است و در سطح عملیات، گسست میان اهداف و امکانات به تفسیرهای سلیقه‌ای، حداقل‌گرایی اجرایی و سازکارهای غیررسمی منجر شده است. اما ویژگی متمایز کشورداری ما، ضعف مزمن حلقه‌های بازخورد از پایین به بالا است. بازخوردهای عملیاتی به‌ندرت به اصلاح پایدار در سطح حکمرانی یا بازطراحی خط‌مشی‌ها منجر می‌شود. این انسداد بازخوردی، یادگیری نهادی را محدود کرده و شکست‌ها را به الگوهای تکرارشونده تبدیل می‌کند. بنابراین، تحلیل کشورداری ما نشان می‌دهد که مسئله محوری نه در یک سطح خاص، بلکه در نحوه پیوند سطوح نهفته است. حکمرانی بدون توجه به ظرفیت اداری، اداره عمومی بدون حیطه اختیار روشن و عملیات بدون کانال اثرگذار بازخورد، هر یک به‌تنهایی ناکافی‌اند. این وضعیت، ایران را به نمونه‌ای عیان از منطق کلی شکست‌های نظام‌مند دولت تبدیل می‌کند.

مرزهای چارچوب و مسیرهای پژوهش‌های آتی: چارچوب ارائه‌شده در این مقاله، اگرچه تحلیلی جامع از ساختار کشورداری ارائه می‌دهد، اما محدودیت‌هایی نیز دارد که باید به‌صراحت بیان شوند. نخست، این چارچوب بر ساختار درونی دولت متمرکز است و نقش بازیگران غیردولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی را به‌طور مستقیم وارد تحلیل نمی‌کند. درحالی‌که این بازیگران، به‌ویژه در حوزه حکمرانی و عملیات، نقش‌های کلیدی ایفا می‌کنند. پژوهش‌های آتی می‌توانند تعامل میان دولت و غیردولت را در چارچوب سه‌سطحی بگنجانند. دوم، چارچوب حاضر تحلیلی کیفی و ساختاری است و شاخص‌های کمی برای سنجش هم‌ترازی ارائه نمی‌دهد. تدوین ابزارهای سنجش کمی گسست و هم‌ترازی می‌تواند امکان مقایسه میان نظام‌های مختلف و ارزیابی اثربخشی اصلاحات را فراهم کند. سوم، این مقاله بر منطق ساختاری و نهادی تأکید دارد و نقش فرهنگ سازمانی، شبکه‌های غیررسمی و عوامل



رفتاری را کمتر بررسی کرده است. درحالی‌که فرهنگ اداری و شبکه‌های قدرت، می‌توانند سازکارهای هم‌ترازی را تقویت یا تضعیف کنند. مطالعات آتی می‌توانند ابعاد فرهنگی و شبکه‌ای کشورداری را در چارچوب ادغام کنند. چهارم، چارچوب حاضر عمدتاً از تجربه نوشتاری کشورهای غربی استفاده کرده است. اگرچه مفاهیم کلی قابل تعمیم هستند، اما سازکارهای خاص پیوند ممکن است در بسترهای سیاسی- فرهنگی متفاوت (مانند خاورمیانه، آفریقا یا آمریکای لاتین) به شکل دیگری عمل کنند. پژوهش آتی باید تنوع تجربی را گسترش دهند. پنجم، این مقاله نقش فناوری دیجیتال را به طور مستقل بررسی نکرده است، درحالی‌که فناوری‌های دیجیتال می‌توانند سازکارهای پیوند و بازخورد را به شکلی بنیادین تغییر دهند. دولت الکترونیک، داده‌های باز و سیستم‌های مدیریت عملکرد دیجیتال می‌توانند امکانات جدیدی برای هم‌ترازی فراهم کنند یا گسست‌های جدیدی ایجاد کنند. بررسی تأثیر فناوری پیوند سه‌سطحی، مسیر مهمی برای تحقیق است. با این حال، این محدودیت‌ها نقطه ضعف بنیادین چارچوب نیستند، بلکه مرزهای تحلیلی آن را مشخص می‌کنند و مسیرهای توسعه آتی را نشان می‌دهند. چارچوب سه‌سطحی، پایه‌ای مفهومی برای فهم نظام‌مند کشورداری فراهم می‌کند که می‌تواند با مطالعات تطبیقی، ابزارهای کمی، تحلیل‌های فرهنگی و بررسی نقش فناوری غنی‌تر شود. چارچوب سه‌سطحی می‌تواند در سه مسیر تحقیقاتی به کار گرفته شود:

- ۱- مطالعات موردی عمیق: تحلیل یک قلمرو خط‌مشی (که خود دارای بخش حکمرانی، مدیریت و عملیات دارد) در (برای مثال بخش بهداشت، آموزش یا محیط‌زیست در یک کشور) برای شناسایی دقیق محل‌های گسست و طراحی مداخلات متناسب.
- ۲- مطالعات تطبیقی: مقایسه چند نظام کشورداری برای شناسایی الگوهای مشترک گسست و استخراج درس‌های سیاستی.

- ۳- تدوین ابزارهای سنجش: طراحی شاخص‌های کمی برای هم‌ترازی (برای مثال سنجش همسویی زمانی میان برنامه‌ریزی و اجرا، یا کیفیت حلقه‌های بازخورد) برای ارزیابی عملکرد دولت.

سخن پایانی: کشورداری به مثابه پروژه‌ای تمام‌نشدنی: این مقاله نشان داد که کشورداری اثربخش مانند سازمان‌داری اثربخش [۵۵] نه حاصل قدرت مطلق دولت است و نه محصول تکنیک‌های مدیریتی پیشرفته، بلکه نتیجه کیفیت پیوند میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات



است. این پیوند، نه یک‌بار برای همیشه ساخته می‌شود، بلکه باید به‌طور مداوم بازسازی، تعدیل و تقویت گردد. کشورداری پروژه‌ای تمام‌نشدنی است؛ پروژه‌ای که هر نسل، بر اساس چالش‌ها و امکانات خود، باید آن را بازسازی کند. آنچه این چارچوب ارائه می‌دهد، نه راه‌حل نهایی، بلکه زبان مشترک برای تشخیص مسئله و منطق تحلیلی برای طراحی مداخلات است. این چارچوب می‌گوید که پیش از پرسیدن «چه خط‌مشی باید اتخاذ شود؟»، باید پرسید: «آیا حکمرانی، اداره عمومی و عملیات ما درباره این مسئله به یک زبان صحبت می‌کنند؟ آیا افق‌های زمانی ما هماهنگ است؟ آیا سازکارهای بازخورد ما کار می‌کنند؟». اصلاح کشورداری نه در تلاش برای حذف تنش، بلکه در یادگیری مدیریت سازنده آن نهفته است. تنش میان افق‌های کوتاه‌مدت سیاسی و الزامات بلندمدت نهادی، میان انتظارات شهروندان و محدودیت‌های منابع و میان آرمان‌های حکمرانی و واقعیت‌های عملیاتی، همگی اجتناب‌ناپذیرند. آنچه اهمیت دارد، تبدیل این تنش‌ها به منبع یادگیری است، نه منبع گسست و فرسایش‌طوری که کشورداری پیش‌دستانه [۵۵] محقق شود نه منتظر کشورداری منفعلانه بود. در نهایت، باید یادآوری کرد که کشورداری نه تنها درباره دولت، بلکه درباره رابطه دولت و جامعه است. دولتی که از جامعه خود فاصله می‌گیرد، دولتی که بازخوردها را نمی‌شنود و دولتی که یادگیری نهادی ندارد، دیر یا زود مشروعیت خود را از دست می‌دهد. بازسازی پیوند میان حکمرانی، اداره عمومی و عملیات، به‌معنای بازسازی ظرفیت دولت برای گوش‌دادن، یادگیری و پاسخ‌گویی است. این بازسازی، نه فقط برای کارآمدی دولت، بلکه برای حفظ اعتماد اجتماعی و مشروعیت دموکراتیک ضروری است. کشورداری بهم پیوسته، دولتی است که می‌تواند به خود نگاه کند، از اشتباهات بیاموزد و به جامعه پاسخ دهد. این، افقی است که باید به‌سوی آن حرکت کرد.

۱۱- مآخذ

- [۱] دانایی‌فرد ح. «چالش‌های کشورداری ما: آیا می‌توان ظرفیت هم‌آوردی را تقویت کرد؟»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۲ الف)، ۱۳(۳)، ۲۰-۱.



- [۲] دانایی‌فرد ح. «قانون اساسی و فرایند کشورداری»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۴ج)، ۱۵(۱)، ۵۴-۱.
- [3] Pierre, J., & Peters, B. G. *Governance, politics and the state*. Bloomsbury Publishing. (2020).
- [4] Pollitt, C. *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing. (2013).
- [5] Pressman, J. L., & Wildavsky, A. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (3rd ed.). Berkeley: University of California Press, (1984).
- [6] Hood, C., & Lodge, M. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty—and Blame*. Oxford: Oxford University Press. (2006).
- [7] Dunleavy, P. Democracy, bureaucracy and public choice: Economic explanations in. *Political Science*. (1991).
- [8] Matland, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, (1995). 5(2), 145-174.
- [9] Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th Anniversary Expanded Edition). New York: Russell Sage Foundation. (2010).
- [10] Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press. (2001).
- [11] Vaughan, D. *The Challenger launch decision: Risky technology, culture, and deviance at NASA*. University of Chicago press. (1996).
- [۱۲] دانایی‌فرد، ح. «حیف‌ومیل ملی: آنچه بقای هر سیستمی را تهدید می‌کند: آیا سازکاری برای مبارزه با آنها وجود دارد؟»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۱و)، ۱۲(۴)، ۱۰-۱.
- [13] Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. *Building state capability: Evidence, analysis, action* (p. 288). Oxford University Press. (2017).
- [14] Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. (2010).
- [15] Hood, C. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press. (2011).
- [16] Hood, C. *The Limits of Administration*. London: Wiley. (1976).
- [17] Peters, B. G. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas. (2015).



- [18] Peters, B. G. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (6th ed.). London: Routledge. (2010).
- [19] Pollitt, C., & Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press, (2017).
- [20] Rhodes, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political studies*. (1996). 44(4), 652-667.
- [21] Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. Routledge. (2022).
- [22] Sabatier, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, (1986). 6(1), 21-48.
- [23] Fukuyama, F. What Is Governance? *Governance*. (2013). 26(3), 347-368.
- [24] Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press. (2004).
- [25] Argyris, C., & Schön, D. A. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley, (1978).
- [26] Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown and Company, (1979).
- [۲۷] دانایی‌فرد ح. «فراتر از وصله‌پینه: کشورداری در پرتو پرتفوی خط‌مشی‌های عمومی»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران. (۱۴۰۴ ب)، ۸(۱)، ۰.
- [28] Bevir, M. *Governance: A very short introduction*. OUP Oxford. (2012).
- [۲۹] دانایی‌فرد ح. «آنچه موتور کشورداری را از کار می‌اندازد: فهم پدیده (بی‌اثر شدن خزنه خط‌مشی‌های عمومی)»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۴ الف)، ۱۵(۲)، ۱-۳۷.
- [۳۰] دانایی‌فرد ح. «نظریه‌ای در مورد «ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی»: چیستی، چگونگی شکل‌گیری و پیامدهای تبعی»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۳ و)، ۱۴(۳)، ۱-۴۳.
- [۳۱] دانایی‌فرد ح. «اثرسنجی تنظیم‌گرها به‌عنوان ابزاری برای اشکال‌زدایی در فرایند کشورداری: فهم خردمایه‌ها، فرایند اجرا و چالش‌های فرارو»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران. (۱۴۰۳ د)، ۶(۴)، ۰.



- [۳۲] دانایی‌فرد ح. «سرنوشت خط‌مشی عمومی در فرایند اجرا: تحلیل تعامل اراده سیاسی- ظرفیت اداری»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران. (۱۴۰۱ د)، ۴(۴)، ۰.
- [۳۳] دانایی‌فرد ح. «مفهوم‌پردازی «بلوغ حکمرانی ملی» در فرایند کشورداری: چپستی، ابعاد، پیش‌آیندها، پس‌آیندها و نحوه سنجش»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۳ الف)، ۱۴(۲)، ۲۹-۱.
- [۳۴] دانایی‌فرد ح. «مدیریت در دام سیاست و حقوق: آیا انتظارات از قوه مجریه واقعی است؟»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۱ ج)، ۱۲(۲)، ۱۰-۱.
- [۳۵] دانایی‌فرد ح. «نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده»، تهران: سمت. (۱۴۰۱ ب).
- [۳۶] دانایی‌فرد ح. «تحول در نظام اداری کشور: سردرگمی نظری»، نشریه تحول اداری. ۶۸، ۸۰. (۱۴۰۲).
- [۳۷] لیشینگ د. «نظریه‌های اداره امور عمومی. ترجمه حسن دانایی‌فرد»، تهران: انتشارات مهربان. (۱۳۹۷).
- [۳۸] دانایی‌فرد ح. «چالش‌های مدیریت دولتی در ایران»، تهران: سمت. (۱۳۷۸).
- [۳۹] پقیهی ا، کاظمی‌بیدگلی س ع و همکاران. «الگوی برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران». علوم مدیریت ایران. (۱۳۹۳)، ۳۴(۹)، ۲۴-۱.
- [۴۰] دانایی‌فرد ح. «تعامل «سیاست» و «خط‌مشی‌های عمومی»: فرصتی برای پیشرفت یا چالشی برای مخدوش کردن عدالت؟»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران. (۱۴۰۳ ب)، ۷(۱)، ۰.
- [۴۱] اردلان ا، دانایی‌فرد ح، شالبافیان ع، میرداماد نجف‌آبادی س م ت. «واکاوی راهبردهای مواجهه با پدیده کم‌کاری در سازمان‌های دولتی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۴)، ۱۵(۱)، ۹۱-۵۵.
- [۴۲] دانایی‌فرد ح. «واکاوی پدیده (مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی‌گریزی) در کشورداری: پردازش مفهومی، پیش‌آیندها، پس‌آیندها»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۳ ه)، ۱۳(۴)، ۲۴-۱.



- [۴۳] چشمی م. «دولت ایران؛ ناکارآمدی در تمرکز و شکنندگی در تکرار»، دومین همایش ملی دولت‌پژوهی؛ دولت جمهوری اسلامی ایران: بنیان، آسیب، چشم‌انداز. (۱۳۹۷).
- [۴۴] حمیدی‌زاده ع، دانایی‌فرد ح، معافی م، اخوان‌علوی س.ح. «پیش‌آیندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی. (۱۳۹۷)، ۴(۴)، ۱۷۹-۲۰۳.
- [۴۵] دانایی‌فرد ح. «به سوی نظریه سازمان‌داری: پیوند حکمرانی، مدیریت و عملیات»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۰ ج)، ۱۰(۴)، ۰.
- [۴۶] دانایی‌فرد ح. «آنچه کیفیت حکمرانی ملی کشور را تهدید می‌کند: خط‌مشی‌های بد، نبود خط‌مشی‌های لازم، خط‌مشی‌های تأخیری»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران. (۱۴۰۰ الف)، ۴(۲)، ۰.
- [47] Grindle, M. S. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press. (2017).
- [۴۸] دانایی‌فرد ح. «خط‌مشی‌های ملی رفع تکلیفی: دارونماهایی برای فرار از دام‌های خط‌مشی‌ای»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران. (۱۴۰۱ ه)، ۴(۳)، ۰.
- [۴۹] دانایی‌فرد ح. «اعتماد عمومی به فرایند کشورداری: تحلیل نقش حکمرانی، اداره امور عمومی و امور عملیاتی اجرای دولت»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۳ ج)، ۱۴(۴)، ۱-۵۶.
- [۵۰] دانائی‌فرد ح. «درآمدی بر نظریه بحران‌داری: پیوند حکمرانی بحران، مدیریت بحران و فعالیت‌های عملیاتی بحران»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۰ ب)، ۱۱(۱)، ۰.
- [51] Boin et al. *Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge University Press. (2013).
- [۵۲] دانایی‌فرد ح. «تفکیک، ادغام و طراحی وزارت‌خانه‌های جدید در ایران: تحلیلی نظری»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۳۹۲)، ۲(۴)، ۸۵-۱۰۹.
- [۵۳] صادقی مر، دانایی‌فرد ح، مصطفی‌زاده م. «فهم سیاست‌زدگی بوروکراسی: مطالعه تطبیقی کیفیت، فرایندها و پیامدهای آن در مدیریت دولتی»، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست. (۱۳۹۶)، ۶(۲۲)، ۹۸-۱۱۵.



[۵۴] امیری‌ن، زارع ح، دانایی‌فرد ح، بنی‌اسد ر. «طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه مجلس و راهبرد. (۱۴۰۲)، ۳۰ (۱۱۳)، ۵۷-۱۰۰.

[۵۵] دانایی‌فرد ح. «سازمان‌داری پیش‌دستانه در بخش دولتی: هم‌آمیزی هوشمندی، چابکی و

سازگارشوندگی»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. (۱۴۰۱ الف)، ۱۱ (۴)، ۱-۴.