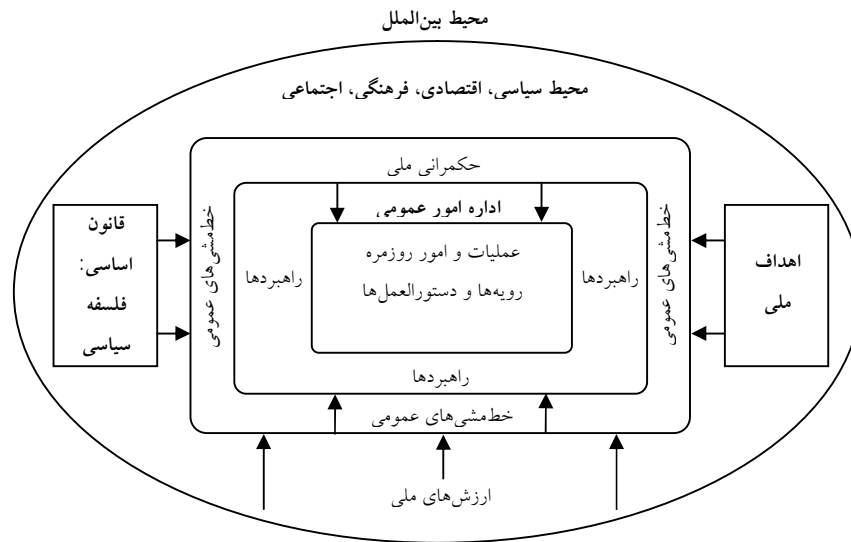


## چارچوبی برای تحلیل کشورداری

کشورداری<sup>1</sup> فعل دستگاه حکومت هر کشوری، از جمله ایران، است. قانون اساسی هر کشور، از جمله ایران، سند پایه‌ای کشورداری است. فلسفه سیاسی حکومت هر کشوری در چنین سندی به صراحت یا بعضاً به صورت ضمنی بیان شده است. این فلسفه سیاسی مبنای شکل‌گیری فرآیند کشورداری را بنیان‌گذاری می‌کند. به ادعای ما کشورداری عبارتست از "علم، هنر و صنعت پیوند حکمرانی ملی، اداره امور عمومی و فعالیت عملیاتی کشور در همه ساحت‌ها، به منظور تحقق اهداف عالییه مصرح در قانون اساسی (یا سایر قوانین مادر که در دیگر کشورها متداول است). (شکل 1 را ببینید).



شکل 1. چارچوب مفهومی تحلیل فرآیند کشورداری

1. نویسنده مدعی است ظرفی که می‌تواند سه جزیره جدای از هم یعنی حکمرانی ملی، اداره امور عمومی و عملیات روزمره در سراسر جامعه را به صورت یک کلیت تبیین کند مفهوم "کشورداری" است. بنابراین این مفهوم را با توصیف فوق برای نخستین بار توسط نویسنده تعریف شده است.

بر این اساس فرآیند کشورداری بر سه رکن ذیل استوار است:

1- **حکمرانی ملی:** حکمرانی عبارتست "از راهبری، هدایت و نظارت بر مسیر کلی کشور به سمت اهداف مصرح در قانون اساسی". به عبارت دیگر حکمرانی در مقام هدف غایی، "یعنی راهبری اندیشه‌ها، رفتارها و گفتارهای جامعه در راستای اهداف مورد قبول فلسفه سیاسی هر کشور". این تعریف به ساحت رسمی کشورداری اشاره دارد. بنابراین، اگرچه وقتی سخن از حکمرانی ملی به میان می‌آید مداخله حکومت در هدایت و راهبری کشور برجسته می‌شود ولی بسته به نوع حکومت‌ها، چنین مداخله‌ای ممکن است متغیر باشد. بر این اساس، ممکن است بعضاً چنین نوع راهبری و هدایت بر کشور به صورت غیررسمی توسط نهادهای مردمی، جوامع نهادی و حتی نهادهای بین‌المللی، رسانه‌های جمعی و اجتماعی صورت گیرد و حتی اهداف غایی مورد نظر حکومت‌ها استحاله شود، طوری که خارج از اراده حکومت، فرآیند کشورداری در راستای اهداف دیگری غیر از اهداف مصرح در قانون اساسی کشور جهت‌دهی شود و همه منابع و امکانات کشور برای تحقق اهدافی غیر از اهداف مورد نظر حکومت بسیج شوند و کار چندانی هم از دست حکومت برنیاید. اگرچه همه حکومت‌ها برای از دست ندادن کنترل حکمرانی ملی سخت تلاش می‌کنند ولی ممکن است در "جنگ حکمرانی‌ها" پیروزی از آن ساحت غیر رسمی شود و حکومت‌ها بازنده اصلی باشند زیرا به اجبار منابع ملی را به فعالیت‌هایی اختصاص می‌دهند که از قبل آنها اهداف دیگری به وسیله بازیگران دیگری حتی مخالف با فلسفه سیاسی آنها دنبال می‌شود. با این حال حکمرانی ملی رسمی از طریق نوعی ساختار یا سیستم در کشور اعمال می‌شود. در ایران رهبری در رأس هرم حکمرانی قرار گرفته و سه قوه اصلی کشور (مقننه، مجریه و قضاییه) تحت نظارت ولی متولی برپایی نظام حکمرانی ایران هستند. به طور کلی کارویژه‌های اصلی عنصر حکمرانی ملی در فرآیند کشورداری عبارتند از:

- **تدوین اهداف راهبردی کشور، خطمشی‌های کلان (به وسیله رهبری نظام) و خطمشی عمومی به وسیله دولت به مفهوم سه قوه بر اساس رسالت حکومت و همین‌طور چشم‌انداز ملی در قالبی واحد به عنوان "طرح راهبردی" اداره کشور.** این طرح راهبردی، هدف غایی کشور و نحوه تحقق آنها را ترسیم می‌کند. بر این اساس نقشه راهبردی کشور بر اساس پیوند رسالت، چشم‌انداز، اهداف و خطمشی‌های کلان و خطمشی‌های عمومی ترسیم می‌شود.
- **برپایی نظام اخلاقی حاکم بر جامعه برای قضاوت در مورد ساحت‌های مهم رفتارهای ملی در سطح فردی، سازمانی، گروهی.** این نظام اخلاقی زیربنای اصول اخلاق فردی و اجتماعی خواهد بود که قواعد یا استانداردهای حاکم بر سلوک رفتاری، گفتاری و اندیشه‌ای مردم در یک کشور را تعیین می‌کنند. استانداردهای اخلاقی هر جامعه ریشه در قانون اساسی، منویات رفتاری، گفتاری و اندیشه‌ای حاکمان دارد که آبشارگونه در تارو پود جامعه تزریق می‌شود. اگرچه همیشه منشأ رفتاری، گفتاری و اندیشه‌ای مردم قرار نخواهد گرفت.
- **خلق فرهنگ ملی کشور.** فرآیند ظریفی که هنر کشورداری حاکمان در حوزه فرهنگ را می‌طلبد و به نحوه تعامل مردم با یکدیگر اشاره دارد. هیأت حاکمه کشور، ترسیم‌کننده فرهنگ آرمانی کشور است و از طریق ساختارها، سیستم‌ها و انتصاب افراد در پست‌های مختلف حکومتی آن عملیاتی می‌کنند. "حکومت‌پذیری یا دولت‌پذیری" یعنی تمایل مردم به پذیرش هیأت حاکمه و حمایت از نظام حکمرانی کشور مرکز ثقل یک فرهنگ ملی اثربخش است که حکمرانان در پی برپایی آن در کلیت جامعه هستند. همین‌طور فرهنگ ملی کشور نشان می‌دهد که حکومت چقدر مردم‌دار است، چقدر مشارکت در حکومت را برمی‌تاباند و تا چه حد نوآوری و خلاقیت در ساحت‌های مختلف کشور را می‌پذیرد، چقدر ریسک‌های ملی فراروی کشور را تقبل کرده و رفع و رجوع می‌کند، چقدر باز و شفاف عمل می‌کند، چقدر دارای بلوغ کشورداری و منش حرفه‌ای در اداره امور جامعه است،

تا چه حدی نسبت به موضع‌های مخالف تحمل‌پذیر و صبور است و تا چه حدی پاسدار منافع ملت است.

- **تضمین‌کنندگی تبعیت‌پذیری ملی از منویات حکمرانی.** هیأت حاکمه حکمرانی کشور با ایجاد الزامات تنظیمی، قانونی و حقوقی حاکم بر رفتارها، گفتارها و اندیشه‌های شهروندان از یک طرف و **تضمین تبعیت‌پذیری نظام اداری** و کارکنان آنها برای حرکت در راستای اهداف راهبردی کشور و الزام همگان برای کار درون چارچوب اخلاقی و فرهنگی تعریف شده به وسیله هیأت حاکمه حکمرانی کشور تلاش می‌کند شهروندان را تابع منویات حکمرانی کند.

- **طراحی و اجرای چارچوب حکمرانی کشور.** هیأت حاکمه کشور که متولی راهبری جامعه به سمت اهداف مصرح در قانون اساسی است، در برابر عملکرد حکومت پاسخگو است و مسئولیت کلی کشور بر عهده او است؛ اما باید متذکر شد که هیأت حاکمه کشور نقش رسمی در فرآیند حکمرانی دارند و حکمرانی (راهبری کلیت جامعه) لزوماً تحت سلطه کامل حکومت و دولت‌ها نیست زیرا گفتار، کردار و اندیشه مردمان هر کشور تحت سلطه مطلق حاکمان نیست، باید فضای غیررسمی جامعه و محیط بین‌الملل نیز در نظر گرفت. همانطور که هر چهار عنصر قبلی حکمرانی نیز متأثر از محیط داخلی و بین‌المللی کشور هستند. بر این اساس برای تضمین حکمرانی مورد نظر در شرایط فعلی جهان، حاکمان باید با رفتار، گفتار و اندیشه‌های خود نشان دهند که پاسداران واقعی منافع آنها هستند و با تفویض مسئولیت‌های مختلف مورد نیاز به مردمان کشور تلاش کنند تا اهداف ملی کشور را در پرتو ارزش‌هایی مانند کارایی و اثر بخشی و همین‌طور عدالت اجتماعی بهتر محقق سازند. بنابراین چارچوب حکمرانی ملی باید اصول، ساختارها، عوامل توانمندساز و حلقه‌های واسط حکمرانی (برای مثال خط‌مشی‌ها و مقررات) که از طریق آنها چیدمان‌های حکمرانی کشور به وسیله تفویض سطوح مناسب اختیار و مسئولیت به مدیران دولتی و دیگر مجموعه‌های اجرایی و تضمین پاسخگویی عملیاتی می‌شود را تعریف کند. به طور کلی هیأت حاکمه متولی حکمرانی کشور از

طریق تدوین اهداف و مشخص کردن جهت حرکت کشور و طراحی نظام اداری کشور از یک طرف و نظارت بر آن از طریق الزام همگانی به رعایت قواعد و مقررات مورد انتظار، حکمرانی را در عمل تحقق می‌بخشد. بر این اساس هر حکومتی از جمله ایران دارای ساختار، سیستم و فرآیند حکمرانی است که در ظاهر امر دارای اختیار راهبری کلیت جامعه به سمت و سوی اهداف مدنظر خود هستند ولی در عمل بازنگران غیررسمی مانند نهادها و جوامع مردم نهاد، رسانه‌های جمعی و رسانه‌های اجتماعی هم در سطح داخلی و هم بین‌المللی می‌توانند کلیت ساختار، سیستم و فرآیند حکمرانی هر کشوری را تحت تأثیر قرار دهد. میزان موفقیت نظام حکمرانی را می‌توان بر اساس میزان تحقق اهداف مدنظر هیأت حاکمه اندازه‌گیری کرد.

2- **سطح دوم فرایند حکمرانی:** "اداره امور عمومی" یا نظام اداری کشور است که باید برای اجرای منویات حکمرانی (که در قالب انواعی از خط‌مشی‌های عمومی ابلاغ می‌شود) انواعی از راهبردها تدوین کنند. در یک نگاه کلی کلیه وزارت خانه‌ها و مدیریت‌های تابعه آنها در این سطح قرار می‌گیرند. بر این اساس کارویژه‌های اصلی مدیریت دولتی عبارتند از:

- پیش‌بینی و برنامه‌ریزی راهبردی برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی
  - ساماندهی و چیدمان اداری (از حیث ساختار، فرآیند، فنآوری، منابع انسانی و مالی، فرهنگ اداری و رابطه با سیاست) برای اجرای راهبردهای خط‌مشی‌های عمومی
  - فرماندهی یا جهت دهی دستگاه اداری در راستای چشم‌انداز ملی و اداری
  - هماهنگی بین وزارت‌خانه‌ای و درون وزارت‌خانه‌ایی برای ایجاد هم‌افزایی در اجرای خط‌مشی‌های عمومی
  - اعمال کنترل بر فعالیت‌های عملیاتی در کلیت نظام اداری
- با این توصیف اگر کشور به عنوان یک کلیت در نظر گرفته شود این کشور در پرتو امر حکمرانی و اداره امور عمومی در مفهومی کلان هدایت و اداره می‌شود اما ذکر این نکته حائز اهمیت است که فرآیند حکمرانی، اداره و عملیات بر کلیه قلمروهای خط‌مشی‌های هر کشور

سازی و جاری است. بر این اساس فرآیند کشورداری هم در سطوح کلیت جامعه و هم در سطح قلمروهای خطمشی‌ای برای مثال در حوزه بهداشت، ورزش، محیط زیست، گردشگری، آموزش پرورش، تجارت بین‌الملل، امنیت داخلی، کسب و کار، علم، فناوری و پژوهش، صنعت و معدن، شهرسازی و راه و ترابری، میراث فرهنگی، انرژی هسته‌ای و نظامی و امنیتی نیز صادق است. در نتیجه کیفیت کشورداری را می‌توان در پرتو کیفیت کشورداری بخشی، یا قلمرو خطمشی‌ای ارزشیابی کرد؛ بر این اساس ممکن است حکومتی در یک یا چند قلمرو دارای کیفیت خوبی از حیث کشورداری باشد ولی در یک یا چند حوزه دیگر چنین نباشد. همانطور که گفته شد حلقه ارتباطی بین حکمرانی ملی و مدیریت دولتی (نظام اداری) خطمشی‌های عمومی هستند. برای تدوین این خطمشی‌ها، خطمشی‌گذاران با توسل به "دانش مسئله‌شناسی"، مسئله‌های ملی (قلمرویی-وزارتخانه‌ای) نیازمند به خطمشی‌های ملی را تعیین می‌کنند، سپس به اتکاء "دانش پیش‌بینی" مشخص می‌کنند که دستاوردهای مورد انتظار از حل مسائل تعریف شده چیست و سپس به اتکاء "دانش تجویز"، گزینه‌های خطمشی‌ای مناسب را تعیین و بهترین گزینه‌های را انتخاب می‌کنند و آنگاه با توسل به "دانش پایش" دستاوردهای مشهود گزینه‌های خطمشی‌ای منتخب را مشخص کرده و در نهایت با استفاده از "دانش ارزشیابی" عملکرد خطمشی‌های منتخب را سنجش می‌کنند. این فرآیند اشاره به فرآیند استحصال یا تحلیل خطمشی‌های عمومی دارد. خطمشی‌های عمومی عبارتند از "منظومه‌ای از قوانین، مقررات و مجموعه از اقدامات عملی برای حل مسدول از پیش تعریف شده جهت تحقق اهداف مورد نظر". بی‌تردید هر خطمشی بر نوعی سیاست (politics) است. به عبارت دیگر قبل از اتخاذ هر خطمشی بایستی مشخص کرد که از قبل این خطمشی چه کسانی، چه چیزی و چه زمانی و چگونه عایدشان می‌شود (politics of public policy). در پرتو این تعریف می‌توان گفت که خطمشی‌های عمومی در دو دسته کلی قرار می‌گیرند. خطمشی‌های تنظیمی یا رویه‌ای که در هر کدام از قلمروهای خطمشی‌ای وجود دارند و مشخص می‌کنند که "چه کاری، چگونه و به وسیله چه کسانی می‌تواند انجام شود". خطمشی‌های رویه‌ای تأسیس یک کسب و کار، اخذ یک مدرک تحصیلی، تأسیس، اصلاح یا انحلال یک وزارتخانه، ساخت و ساز مسکن، تأسیس یک دانشگاه غیر انتفاعی و .... را در نظر

بگیرید. این خطمشی‌ها زیر ساخت قانونی شکل‌گیری خطمشی‌های اصلی و واقعی نظیر اقدامات عملی که دولت‌ها عملاً در حال انجام آن هستند (دانشگاه تأسیس می‌کنند، پل، سد، راه‌آهن و ... می‌سازند، دوره‌های تحصیلات تکمیلی را گسترش می‌دهند و ...). بر این اساس کیفیت خطمشی‌های اصلی در گرو کیفیت خطمشی‌های تنظیمی یا رویه‌ای است. اگر خطمشی‌های تنظیمی ساخت و ساز در کشور درست تنظیم شده باشد در اثر زلزله‌ای چند ریشتری ساختمان‌ها آسیب نمی‌بینند. اگر خطمشی‌های رویه‌ای در حوزه آموزش و پرورش دقیق تنظیم شده باشد، کم‌فروشی آموزشی رخ نمی‌دهد و ... بر این اساس هدف غایی خطمشی‌های تنظیمی عبارتست از تنظیم بخشی به کلیت جامعه (ساحت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی و ...) طوری که همه رفتارهای مردمان یک کشور سنجیده و مبنی بر مصالح کشور انجام شود. (ایزنر و همکاران 2008)

3- عملیات روزمره در کلیه سطوح جامعه: سطح سوم کشورداری به اطمینان از انجام رفتارها، گفتارها و اندیشه‌های اشاره دارد که باید در تار و پود همه جنبه‌های رسمی کشورداری (هم خود حکمرانی و اداره امور عمومی و کلیه امور عملیاتی در این دو سطح) و همین‌طور کلیت بخش‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی، علمی و فناورانه انجام شود. در واقع هدف از برپایی حکومت‌ها برپایی و قوام بخشی به همین عملیات‌های روزمره مادی و معنوی در سراسر جامعه است.

به علاوه به طور کلی فرآیند کشورداری دارای سه ساحت سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و مهارت‌افزاری است. ساحت سخت‌افزاری آن اشاره به چیدمان نهادی حکمرانی کشور (رهبری، قوای سه‌گانه، استانداردها، فرمانداری‌ها، بخش‌داری‌ها)، نظام اداری (همه سازمان‌های تحت نظارت رهبری، تحت نظارت وزارتخانه‌ها تا سطح استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و روستاها) و تک‌تک مشاغل و وظایفی دارد که افراد در سرتاسر این نظام اداری و در کلیه جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و ... انجام می‌دهند. ذکر این نکته نیز ضروری است که این ساحت سخت‌افزاری رسمی حکومتی است در حالی که جامعه مدنی به طور کلی، بخش‌های خصوصی و غیرانتفاعی و حتی سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای می‌توانند جزیی از این ساحت سخت‌افزاری حکمرانی هر کشوری باشند. ساحت نرم‌افزاری

حکمرانی ملی اشاره به دامنه گسترده‌ای از خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌ها دارد که مانند توری بر رفتار، گفتار و اندیشه افراد در کلیه ساختارهای حکمرانی، مدیریتی و عملیاتی در همه بخش‌های دولتی، غیردولتی، جامعه مدنی و ... سایه افکنده است. کیفیت این ساحت نرم‌افزار نقش بسیار مهمی در تحقق اهداف حکمرانی ملی دارد. ساحت مهارت‌افزایی اشاره به توانمندی‌ها، استعدادها و قابلیت‌های نیروی انسانی کشور دارد که در کلیت جامعه ساری و جاری است و نقش مهمی در کیفیت نرم‌افزایی و سخت‌افزایی فرآیند حکمرانی دارد.

### ارزش‌های اثر گذار بر فرایند کشورداری

این که شکل، ماهیت و محتوای سه ساحت اصلی فرآیند حکمرانی و همین‌طور عنصر حکمرانی، مدیریت دولتی و عملیات روزمره در سراسر کشور چه حالتی به خودش خواهد گرفت بستگی به "ارزش‌هایی دارد که نظام سیاسی کشور" بر اساس قانون اساسی یا منویات بنیان‌گذار یا رهبر کشور آنها را در تاروپود فرآیند کشورداری تزریق می‌کند. ساختارها، سیستم‌ها و فرآیند کشورداری هر کشوری متأثر از این ارزش‌ها است. به عبارت دیگر فرآیند کشورداری در کلیه قلمروهای خط‌مشی‌ای (حمل و نقل، گردشگری، امنیت داخلی، آموزش و پرورش و...) متأثر از ارزش‌هایی اصلی مورد توافق آن قلمرو است. برای مثال اگر ارزش مهم مورد نظر "کارآمدی و اقتصاد" (کسب اهداف با حداقل هزینه) باشد نظام حکمرانی ممکن است متمرکز و غیر مشارکتی باشد و چارچوب نظام اداری ممکن است عنوانی نظیر "مدیریت اداری، اداره امور عمومی سنتی یا مدیریت دولتی جدید" به خود بگیرد. (دانگ 2015) بنابراین در پرتو ارزش کارایی هم کلیت نظام حکمرانی و هم نظام اداری و حتی انجام امور عملیاتی در کلیت جامعه بایستی طوری چیدمان شود که اهداف غایی مورد نظر خود را با حداقل هزینه‌ها محقق سازد. بر این اساس، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها، محدودیت استخدام در دولت، کم کردن تعداد پست‌های سازمانی و واحدهای اداری نشانه‌هایی از پابندی یک کشور یا یک وزارتخانه به ارزش مهم کارایی است. همچنین چیدمان فرآیندها، ساختارهای سازمانی، نوع فناوری، فرهنگ سازمانی و نوع تعامل سیاست- اداره متأثر از نوع ارزش حاکم بر نظام اداری خواهد بود. اما اگر ارزش مورد احترام عدالت اجتماعی، عملکرد، حقوق مدنی، ارزش عمومی



باشد شکل و محتوای کلیت فرایند کشورداری به طور اعم و نظام اداری و حتی عملیات جاری در کلیه ساحت‌های جامعه متفاوت خواهد بود. نویسنده مدعی است "دانش سازمان‌داری نیز اشاره به علم، هنر و صنعت پیوند حکمرانی، مدیریت و عملیات سازمانی بر اساس ارزش کارایی برای تحقق اهداف اقتصادی سازمان دارد"<sup>2</sup>. به اعتقاد نویسنده نظریه‌پردازان سازمان و مدیریت نیز در طول چندین دهه انواعی از دانش را در مورد اجزاء سه گانه فرآیند سازمان‌داری (حکمرانی، مدیریت و عملیات) و نحوه پیوند آنها تولید کرده‌اند. تفاوت دانش سازمان‌داری در بخش خصوصی و بخش دولتی در تفاوت نوع ارزش مهم حاکم بر فرآیند سازمان‌داری است. در حالی که کارایی ارزش غالب حاکم بر بخش خصوصی است، در بخش دولتی کارایی صرفاً یک ارزش در کنار ارزش‌های دیگری مانند عدالت اجتماعی، شهروندمداری، حقوق مدنی، ارزش عمومی است. بر این اساس دانش سازمان‌داری در قلمرو بخش عمومی می‌تواند متفاوت از چنین دانشی در حوزه بخش خصوصی باشد.

### محیط کشورداری

همانطور که گفته شد فرآیند کشورداری رسمی متأثر از محیط داخلی و همین‌طور بین‌المللی است. محیط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، مدنی ملی و بین‌المللی کشور ممکن است با نفوذ در فرایند کشورداری به میزان قدرت خود به صورت تدریجی و بعضاً انقلابی ساحت‌های مختلف آن را دستخوش تغییر قرار دهد و در صورت ناتوانی در چنین تغییری به صورت ضمن فرایند کشورداری را به سمت سوی اهدافی متفاوت از حاکمان جهت دهد. بر این اساس ممکن است حاکمان در برخورد با نفوذهای محیطی دو رویکرد مهم را در پیش بگیرند: 1- رویکردهای پیشگامانه (proactive): یعنی رصد مستمر و آینده‌نگارانه تحولات محیطی و مدیریت پیشگامانه فرایند دیالکتیک کشورداری برای حفظ منویات فلسفه سیاسی کشور و حرکت به

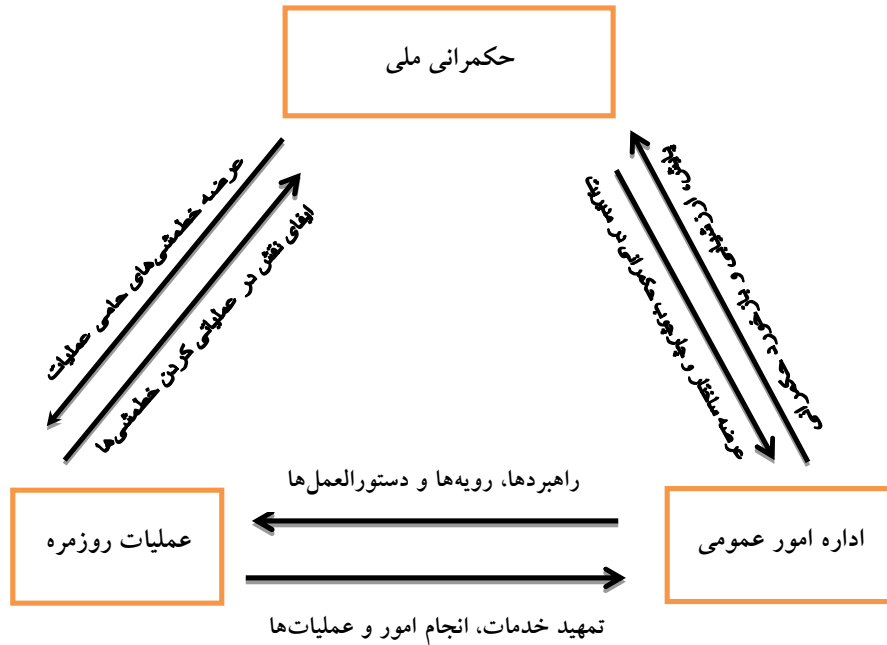
2. نویسنده این مفهوم را برای اشاره به ظرفی حک کرده است که سه رکن اصلی سازمان یعنی حکمرانی سازمانی، مدیریت و عملیات را به صورت یک جا نشان دهد و فعل و انفعالات درون و برون سازمان را توضیح دهد. بر این اساس نویسنده در حال تدوین کتابی به همین نام برای یکی از اشارات است.

سمت و سوی اهداف اصلی جامعه. 2- رویکردهای منفعلانه یا واکنشی (reactive): یعنی واکنش نشان دادن منفعلانه به چالش‌ها و مسائل فرا روی فرایند کشورداری. بر این اساس بعضاً حکومت به امید رسیدن به اهداف مصرح در قانون اساسی فرآیند کشورداری خود را بر اساس ارزش‌هایی خاص چیدمان می‌کند ولی قدرت حکمرانی غیررسمی (ناشی از بازنگران غیررسمی ملی و بین‌المللی) ممکن است با غالب کردن ارزش‌های دیگر در تاروپود جامعه مردم را به دنبال کردن اهداف دیگری راهنمون کند. این که حکومتی اراده کند که در پرتو فرآیند حکمرانی خود "گفتار، اندیشه و رفتار مردم خود را طوری سامان دهد که اهداف مورد نظر خود را محقق سازد" ممکن است به موفقیت کاملی دست پیدا کند؛ به طور خاص در عصر حاکمیت شبکه و رسانه‌های اجتماعی که لحظه به لحظه گفتار، اندیشه و رفتار مردم را تحت تأثیر شدیدترین دانش‌ها قرار می‌دهند حکمرانی حکومت‌ها بر "اذهان، زبان‌ها و اندیشه" بسیار سخت خواهد بود. از این رو گفته شده است در عصر جهانی شدن رسانه‌ها، حکمرانی بدون دولت می‌تواند محقق شود. هنرمندی حکومت برای حکمرانی گفتارها، اندیشه‌ها و رفتارها در گروه عملکرد آنهاست. حکومت‌هایی که دچار آفت خطمشی‌ها و قوانین و مقررات رفع تکلیفی می‌شوند در اداره فرایند کشورداری با چالش‌های جدی مواجه می‌شوند. خطمشی‌های رفع تکلیفی خطمشی‌هایی هستند که فاقد رژیم خطمشی‌ای هستند، بر یک نظریه برنامه ابتناء ندارند، موازی یا سایر خطمشی‌های اصیل ظهور و بروز می‌کنند، طرح خطمشی‌ای تنسيق شده‌ای ندارند، برای تزریق نوعی مسکن به واکنش‌های جامعه تدوین می‌شوند، هدفشان صرفاً انتقال بار هزینه‌ای یا سیاسی بر دوش دیگران است (دانایی فرد 1395).

### چگونگی کاربست چهارچوب برای تحلیل کشورداری

به طور کلی می‌توان فرآیند کشورداری را بر اساس پیوندهای بین فلسفه سیاسی، فرایند کشورداری، اهداف ملی و نوع ارزش‌های غالب مورد نظر حکومت‌ها آسیب‌شناسی کرد. ممکن است کشوری در برخی از قلمروهای خطمشی‌ای خود و بر اساس ارزش مورد توافق دارای کشورداری با کیفیت باشد و در برخی دیگر قلمروها از چنین کیفیتی برخوردار نباشد. از

طرف دیگر نظام حکمرانی کشور و نظام اداری کشور همزیستی متعامل دارند ولی اگرچه وابستگی متقابل دارند اما کارویژه‌های بسیار متفاوتی انجام می‌دهند. کشوری که بخوبی راهبری می‌شود می‌تواند نوعی نظام اداری و انواع عملیات روزمره‌ای برپا دارد که در پرتو آن بتواند همه جامعه را در رسیدن به اهداف خود یاری دهد. با نگاهی به شکل 2 می‌توان انواعی از روابط بین نوع حکمرانی ملی (سیاسی)، نوع نظام اداری و شکل و محتوای فعالیت‌های روزمره در ساحت‌های مختلف کشور مشاهده کرد. بی تردید هر نظام سیاسی بر اساس نوع فلسفه سیاسی، دکترین سیاسی، خط‌مشی‌های نظام حکمرانی خود را شکل می‌دهد و بسته به نوع ارزش‌های مورد توافق "مناسبات سیاست و خط‌مشی و اداره امور عمومی" شکل می‌گیرد. برای مثال "حکومت کارآفرین" با اتکاء به فلسفه سیاسی سرمایه‌داری ممکن است خط‌مشی‌های کارآفرینی مبنای راهنمای نظام اداری خود قرار دهد. در این صورت نظام اداری در پرتو ارزش مهم کارایی، اقتصاد و عملکرد ممکن است شکل‌هایی نظیر مدیریت اداری، مدیریت امور عمومی جدید و ... بخود بگیرد و فعالیت‌های روزمره شهروندان معطوف به کسب درآمد و ثروت می‌شود. ناهمخوانی بین این سه عنصر می‌تواند منجر به شکست یا آسیب‌پذیری کشورداری شود.



شکل 2. تعامل حکمرانی، مدیریت و عملیات

#### مآخذ:

- 1- دانایی‌فرد، حسن. (1397). نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده. تهران: انتشارات سمت.
- 2- دانگ، لشینگ. (1398). نظریه‌های اداره امور عمومی. ترجمه حسن دانایی‌فرد. تهران: انتشارات مهربان.
- 3- دانایی‌فرد، حسن. (1395). خط‌مشی‌های رفع تکلیفی: پردازش مفهومی، پیش‌آیندها و پس‌آینده. سیاست علم و فناوری، دوره 8، شماره 2، صص 79-96.
4. Lasswell, H. (1958) Politics: Who Gets What, When, How. New York: Meridian.
5. Eisner, Marc Allen, Jeff Worsham, and Evan J. Ringquist. (2006). Contemporary Regulatory Policy. New York: Lynne Rienner.