

مطالعه و تشریح چارچوب و مدل‌های پر استناد در حکمرانی

عرفان مصلح^۱، محمد باقر عالی^۲

۱ دانشجوی دکتری حکمرانی؛ مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و

تحقیقات راهبردی، تهران، ایران

۲ دانشجوی دکتری حکمرانی؛ مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و

تحقیقات راهبردی، تهران، ایران

چکیده:

امروزه حکمرانی به یکی از گسترده‌ترین مفاهیم بین رشته‌ای در ادبیات اداره و سیاستگذاری در دنیا تبدیل شده است و حوزه‌های مختلف در دولت و حاکمیت از بخش اقتصادی و صنعتی گرفته تا حوزه‌های اجتماعی سعی در بکارگیری این دانش دارند. اندیشمندان این حوزه با به‌کارگیری دانش‌های بین رشته‌ای، چارچوب‌ها و مدل‌ها متنوعی را بسته به نوع حوزه، سیطره و گستردگی و نوع بازیگران آن ارائه دادند. در مقاله پیش روی سعی شده با بررسی برخی از پر ارجاع‌ترین چارچوب‌ها و مدل‌های حکمرانی عناصر این مدل‌ها شناسایی و تا حد خوبی توضیح و تشریح گردد. برای این منظور از مطالعه مروری نظام‌مند استفاده شده و جمع‌آوری داده‌ها از طریق پایگاه‌های اطلاعاتی و منابع کتابخانه‌ای بوده است. این مقاله ضمن اشاره به تاریخچه و تعاریف مختلف از حکمرانی در بخش ابتدایی خود در ادامه چهار مدل و چارچوب از حکمرانی را در حوزه‌های سیاستی و اداره، محیط زیست، فناوری و... مورد بحث و بررسی قرار داده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد در تمامی مدل‌ها میزان نقش‌آفرینی دولت و سایر بازیگران نقطه شروع ارائه و افراز گونه‌ها حکمرانی بوده است و هر مدل ابعادی را برای خود ارائه داده است که به گونه‌ای با ابعاد «هدیریتی»، «سیاسی» و «سیاستی» مرتبط‌اند.

کلمات کلیدی: حکمرانی، چارچوب‌های حکمرانی، مدل‌های حکمرانی، دانش اداره

۱- مقدمه

زبان حکمرانی^۱ به سرعت در طول چهار دهه گذشته رشد پیدا کرده است و در حوزه‌های مختلف علمی از جمله علوم سیاسی^۲، اقتصاد^۳، جامعه‌شناسی^۴ و اداره امور عمومی^۵ بسط پیدا کرده است. حکمرانی را می‌توان تنها یک ترم جدید از دولت^۶ دانست. باین وجود تفاوت‌هایی بین آن‌ها وجود دارد. حکمرانی به لحاظ مفهومی و به نسب دولت کمتر به حکومت‌ها متصل است. البته علاوه بر تفاوت‌هایی که بین این دو مفهوم است آنها با هم در مواردی همپوشانی^۷ دارند. باین حال مفهوم کلی حکمرانی به عنوان یک الگوی راهبری یا به عنوان یک فعالیت راهبری، پیشینه طولانی در ادبیات نوشته شده به زبان انگلیسی دارد. در واقع حکمرانی نشان‌دهنده این باور است که دولت به صورت روزافزون برای نیل به مقاصد و تحقق سیاست‌هایش به کنشگران دیگر وابسته است.

به طور کلی دو عامل در تسریع روند گسترش مفهوم حکمرانی تأثیر بسزایی داشته است. این عوامل عبارت‌اند از: تغییر نظریه‌های اجتماعی و در پی آن تغییر نگرش مردم نسبت به جهان و همچنین تغییرات گسترده‌ای که در جهان به وجود آمده است. نظریات و تجارب جدید، توجهات را از نهادهای مرکزی حکومت^۸ به سوی فعالیت‌های حکمرانی^۹ معطوف نموده است [1].

در واقع می‌توان گفت حکومت‌ها به این سطح از آگاهی و بینش رسیدند که دولت‌ها نمی‌توانند به تنهایی مدیریت امور جامعه را بر عهده گیرند و در این مسئولیت بایستی از بازار و جامعه مدنی^{۱۰} نیز استفاده شود. بر این اساس چارچوب‌هایی از انواع مدل‌های حکمرانی ارائه شده که نشان‌دهنده میزان مشارکت بازیگران مختلف است و در این مقاله به آن اشاره خواهیم کرد.

¹ Language of governance

² Political science

³ Economics

⁴ Sociology

⁵ Public administration

⁶ Government

⁷ Overlap

⁸ The central institutions of the state

⁹ Activity of Governing

¹⁰ Civil society

۲- تاریخچه حکمرانی

با بررسی علم ریشه شناسی، ریشه کلمه حکمرانی به لغت یونانی «کیبرنان»^۱ به معنای «راندن یا هدایت کشتی»^۲ بر می‌گردد. استفاده از این واژه برای قرن‌ها در غرب (زبان انگلیسی میانه و فرانسه باستانی) رایج بوده است [۲] و [۳] بویژه معتقد است مفهوم کلی حکمرانی به عنوان الگوی حکومت کردن، سابقه طولانی در زبان انگلیسی دارد. با این وجود بیشتر توجهی که هم‌اکنون به حکمرانی معطوف است، از کاربردهای خاص آن در رابطه با تغییراتی سرچشمه می‌گیرد که از اواخر قرن بیستم در دولت‌ها به وقوع پیوسته است [۴]. در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی تغییراتی در حوزه اداره دولت به وجود آمد، دولت رفاه کینزی بعد از جنگ دچار بحران شده بود و آنقدر بزرگ شده بود که دیگر قابل مدیریت کردن نبود و از طرفی زیر بار مالیات بیش از حد، در حال سقوط بود. در این شرایط دیدگاه‌های نئولیبرال به شدت ماهیت اداره جامعه را تحت تاثیر قرار داد. آن‌ها معتقد بودند دولت بعد از جنگ دیگر ماندنی نیست، به ویژه در جهانی که سرمایه به شدت متحرک و رقابت اقتصادی شدید بین کشورها از ویژگی‌های آن است. لذا پیشنهاد دادند که دولت باید کوچک شود و به جای ارائه خدمات بر روی سیاست‌گذاری‌ها تمرکز کند [۵]. این رویکردها منجر به تغییر جهت از یک بروکراسی سلسله‌مراتبی به سمت استفاده بیشتر از بازارها، شبه بازارها و شبکه‌ها در اداره امور عمومی به ویژه ارائه خدمات عمومی شد. که اغلب با مفهوم «حکمرانی جدید»^۳ شناخته می‌شود [۶].

۳- مفهوم و تعاریف حکمرانی

در ادبیات این حوزه تعاریف مختلفی از حکمرانی ارائه شده است. برخی حکمرانی را راهبری سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و به‌عنوان فرآیند هماهنگی میان شبکه‌ی از بازیگران مستقل مبتنی بر نظام‌های نهادینه شده‌ای از قوانین می‌داند [۷]. دیگری حکمرانی را سبکی از سبک‌های حکومت تعریف می‌کند که در آن ترکیبی از بازیگران عمومی و خصوصی از سطوح مختلف، جامعه را از طریق شبکه‌ها و ابزارهای سیاستی مدیریت می‌کنند [۸]. فیلیپ لانژ^۴ نیز حکمرانی را فرآیند تعامل میان حکومت و بخش خصوصی باهدف تحقق

¹ Kybernan

² To steer or pilot a ship

³ New governance

⁴ Philipp Lange

اهداف جمعی می‌دانند [۹]. در واقع مفهوم حکمرانی الگوهایی از اداره^۱ را پیشنهاد می‌کند که در آن نهادهای رسمی^۲ بر پایه قوانین و نرم‌های ثابت عمل نمی‌کنند و در عوض از فرآیندهای تعاملی استفاده می‌کند [۱]. بنز^۳ نیز معتقد است حکمرانی، فرماندهی و هماهنگی بازیگران وابسته بر پایه نظام‌های نهادی است [۱۰]. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۴ در گزارش خود حکمرانی را مجموعه‌ای از سیستم‌ها و تجارب که حکومت‌ها مورد استفاده قرار می‌دهند تا در تعامل با ذینفعان مختلف، برنامه و اولویت‌های خود را تعیین کرده، سیاست‌ها را پیاده‌سازی کنند و اثرات و اثربخشی آن‌ها را مورد ارزیابی قرار دهند [۱۱]. به عبارت دیگر حکمرانی عبارت است از قوانین و فرآیندهایی که بر سبک سیاست‌گذاری و نحوه تأثیرگذاری ذینفعان در فرآیند سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارد و معمولاً با مشخصه‌هایی از جمله، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی و یکپارچگی نشان داده می‌شود [۱۲].

در حال حاضر مباحثات مربوط به حکمرانی عمدتاً حول حوزه حکمرانی جدید و همچنین نقش حکومت در آن می‌چرخد که بر اساس این دیدگاه فرآیندهای حکمرانی، امروزه شامل نقش‌آفرینان بیشتر و اشکال سازمانی متنوع‌تر و همچنین جابه‌جایی از سلسله‌مراتب به بازارها و شبکه‌ها است [۱]. مطابق این نظریات و تجارب جدید حکمرانی، نقش‌آفرینان سیاسی محدود به عوامل بسیج شده و سازمان‌دهی شده در جامعه نمی‌شوند و حکومت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به صورت روزافزون فعالیت حکمرانی را با نقش‌آفرینان^۵ اجتماعی شامل بنگاه‌های خصوصی، سازمان‌های غیر حکومتی و ارائه‌دهندگان خدمات غیرانتفاعی، به اشتراک می‌گذارند [۱۳]. در این معنی حکمرانی به شبکه‌ای خودسازمان‌دهی شده و بین سازمانی است که دربرگیرنده بازیگران غیردولتی نیز می‌باشد [۱۴].

در سال‌های اخیر حکمرانی تبدیل به یک مفهوم فرابخشی شده است و اصطلاحاً مضاف‌های متعددی پیدا کرده است که این مسئله تبیین مفهوم حکمرانی را با مشکل مواجه می‌کند و گاهی شفاف‌سازی بیشتر به سردرگمی می‌انجامد. هیل و لین^۶ معتقدند از دهه ۱۹۹۰ به بعد حکمرانی در اشکال مختلف به کار رفته است.

¹ patterns of rule

² Norma institutions

³ Benz

⁴ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

⁵ Political actors

⁶ Hill & Lynn

برای مثال به عنوان شکلی از ارائه منافع عمومی فراتر از دولت نه به معنی سیستمی از قوانین دستوری بلکه به معنای تمهیداتی که به موجب آن، نهادهای جامعه معدنی مانند سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی یا سایر بازیگران خارج از دولت مشروعیت یافته بودند که مسئولیت منافع جمعی را تقبل کنند [۱۵]. تریب و، باهر و فاکنر^۱ در این زمینه بیان می‌کنند که حکمرانی یک مفهوم چندوجهی با معانی متعدد است و همیشه واضح و روشن نیست که نظریه‌پردازان مختلف از چه زاویه‌ای به آن می‌پردازند [۶]. با توجه به این تفاسیر مفاهیمی نظیر حکمرانی شرکتی یا حکمرانی همکارانه و... به وجود آمده‌اند. لارنس^۲ در پژوهشی با اشاره به انواع معانی و کاربردهای در حال گسترش اصطلاح حکمرانی، مروری کلی بر انواع و طبقه‌بندی‌های معنایی و کاربردهای حکمرانی کرده و اینگونه طبقه بندی می‌کند [۲]:

- حکمرانی به عنوان یک اصطلاح عمومی برای اوامر صادره (دارای قاعده)^۳ هر گونه نهادی که هدف آن دستیابی به هدف مشترک افراد و یا سازمان‌های تحت تاثیر باشد.
- حکمرانی به عنوان مترادف با «حکومت»^۴ و نقش آن در هدایت و جهت‌دهی اجتماعی که با بخش عمومی یا همان کلمه «دولت»^۵ مترادف است.
- حکمرانی به عنوان مترادف «دولت خوب»^۶ یا «حاکمیت موثر»^۷ که توسط نهادهای بخش دولتی، بطور مناسبی شکل گرفته‌اند.
- حکمرانی «فراتر از دولت»^۸ به معنای چیزی اضافه بر دولت، یعنی حکمرانی به عنوان یک مدل نوظهور از جهت‌گیری اجتماعی که در آن تخصیص منابع و ارائه خدمات توسط نهادهای جامعه مدنی با یا بدون مجوز و تاثیرات دولت انجام می‌شود.
- حکمرانی «دولت نیست»^۹ به معنی زمینه‌هایی که دولت در آن‌ها توسط شبکه‌ها، شرکت‌ها و بازارهای غیرمتمرکز که تابع اقتدار تحمیلی دولت‌ها نیستند، جایگزین شده و یا در حال جایگزین شدن است.

¹ Treib, Bähr & Falkner

² Laurence

³ Ordered rule

⁴ State

⁵ Government

⁶ Good government

⁷ Effective governing

⁸ Beyond government

⁹ Not Government

باتوجه به مطالب ذکر شده، حکمرانی از دیرباز مورد استفاده بوده، حتی در زبان فارسی و در معادل‌هایی نظیر حکمراندن مورد توجه بوده و اشاره به اداره جامعه توسط حاکم داشته است (رجوع شود به کتاب کیمیای سعادت، اصل دهم، در رعیت داشتن ولایت راندن). با این وجود بعد از دهه ۱۹۸۰ و باتوجه به چالش‌های اداره دولت ناشی از نظریات کینزی در دولت رفاه مفهوم جدیدی از حکمرانی شکل گرفت که با عنوان حکمرانی جدید شناخته می‌شود؛ با این وجود به دلیل استعمال فراوان آن به مرور واژه جدید از آن حذف شد و تقریباً در حال حاضر در ادبیات علمی غربی حکمرانی به عنوان یک عبارت علمی اشاره به ورود بازیگران غیردولتی به عرصه اداره جامعه، خصوصاً در حوزه ارائه خدمات دارد. در این زیست بوم پژوهشگران حکمرانی را اینگونه تعریف می‌کنند: «حکمرانی عبارت است از قوانین و فرآیندهایی که بر سبک سیاست‌گذاری و نحوه تاثیرگذاری کنشگران و ذینفعان در فرآیند اداره جامعه با هدف کارآمد کردن اداره امور عمومی تاثیر می‌گذارد و معمولاً با مشخصه‌هایی‌هایی از جمله، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی و یکپارچگی نشان داده می‌شود». در این بخش به بررسی مفهوم حکمرانی و خوانش‌های متفاوت درباره آن پرداختیم و در نهایت تعریفی از آن ارائه دادیم. در ادامه به بررسی چهار چارچوب و مدل حکمرانی خواهیم پرداخت که در آن نویسندگان تلاش کردند گونه‌هایی آرمانی از حکمرانی را به منظور تبیین بهتر آن ارائه دهند

۴- مدل‌های حکمرانی

۴-۱- مدل هایسینگ^۱

هایسینگ در پژوهش خود شدت مداخله دولت را به عنوان عامل تعیین کننده برای جانمایی سبک‌های متفاوت حکمرانی مد نظر قرار می‌دهد و آن را بین دو قطب «دخالت مستقیم حکومت^۲» و «خودمختاری اجتماعی^۳» و در سه بعد «سبک و ابزارهای حکمرانی^۴»، «رابطه بین کنشگران بخش عمومی و خصوصی^۵»، «سطوح سیاست^۵» تعریف می‌کند [۸]. بعد اول مربوط به شیوه‌ها و ابزارهای حکمرانی است. اعمال قدرت به شکل دستوری و در قالب قوانین و استفاده از ابزارهای فرماندهی و کنترل بر روی آن که مکانیسم اصلی اداره

¹ Hysing

² State intervention

³ Governing instruments and styles

⁴ Public-private relationships

⁵ Policy levels

در اکثر دولت‌ها است. با این حال در حکمرانی تونلنایی دولت‌های مرکزی برای اداره جامعه با استفاده از ابزارهای سنتی زیر سوال می‌رود و در عوض ابزارهای نرم برجسته می‌شوند. در این رویکرد دولت از استراتژی‌هایی نظیر تمرکز زدایی، خصوصی سازی و برون سپاری نیز استفاده می‌کند [۱۶]. بعد دوم مربوط به رابطه بین کنشگران دولتی و خصوصی است. استوکر در پژوهش خود بیان می‌کند با آزمایش و به چالش کشیده شدن الگوها و مرزهای قبلی، مرزهای بین حوزه‌های عمومی و خصوصی جامعه مبهم شده‌اند [۱۷]. در مدل هایسینگ در یک سر این بعد روابط سلسله مراتبی است که معمولاً نهادهای سیاسی تک محوری سکانداران اصلی جامعه‌اند و در طرف دیگر خودحکمرانی بخش خصوصی است. در طول این طیف کنشگران خصوصی از طریق لابی‌گری، ترتیب‌بندی حکمرانی خصوصی-دولتی، همکاری، مشورت و تعامل با بخش دولتی نقش‌آفرینی می‌کنند. در واقع این طیف از ساختار تعامل نهادینه و سنتی سلسله مراتبی بین کنشگران دولتی و خصوصی تا شبکه‌هایی مبتنی بر وابستگی متقابل منابع و اعتماد گسترده شده است به نحوی که در انتهای طیف، ظرفیت دولت بر هدایت معطوف است. در بعد سوم نیز به سطوح سیاست اشاره می‌شود که از حاکمیت در سطح ملی توسط دولت‌ها تا زمانی که در حالاتی مثل اتحادیه اروپا، تصمیم‌گیری سیاستی خصوصاً در عرصه مسائل دشوار در سطح حاکمیت جهانی دنبال می‌شود؛ مورد اشاره است. دروازبانی^۱ در این طیف اشاره به حالتی دارد که دولت در مرحله اجرا به عنوان حافظ منافع خود عمل می‌کند [۱۸]. در حکمرانی چندسطحی نیز، کنشگران به طور مستقل از دولت عمل کرده و اصطلاحاً از ظرفیت دور زدن سطح ملی در سیاستگذاری برخوردارند [۱۹].

جدول شماره ۱ مدل هایسینگ (۲۰۰۹)، را نشان می‌دهد.

جدول ۱: مقایسه انواع سبک‌های حکمرانی بر اساس مدل هایسینگ [7]

ایجاد	دخالت مستقیم دولت	← → خودمختاری اجتماعی	
ابزارها و شیوه‌های حکمرانی	ابزارهای دستوری و نظارتی (الزامات حقوقی)	ابزارهای تشویقی (مالیات) و پاداش (وام‌ها)	ابزارهای اطلاعاتی (توافقتنامه‌ها و نامگذاری‌ها)
نحوه ارتباط بخش عمومی و خصوصی	رابطه سلسله‌مراتبی	رابطه دولتی و خصوصی غیر رسمی (سلطه دولت)	تسهیل و توانمندسازی
سطح سیاستگذاری	حاکمیت دولت در سطح ملی	تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به سطوح دیگر حکومت	دروازه‌بان (حکمرانی در فاز پیاده‌سازی)
			حکومتداری چندسطحی (مستقل از سطح ملی)
			حکمرانی

^۱ Gatekeeper

۴-۲- مدل درایسن^۱

درایسن (۲۰۱۲)، چارچوبی را با توجه به پژوهشی که بر روی سبک حکمرانی محیط‌زیست انجام داده بود، ارائه داد [۹]. درایسن سه حوزه کلی را به رسمیت می‌شناسد. نخست نوعی از آرایش‌های حکمرانی است که در آن بخش دولتی تنها کنشگر اصلی است. در این نوع، دوگونه حکمرانی متمرکز^۲ و غیر متمرکز^۳ تعریف می‌شود که در هر دو، دولت مرکزی یا منطقه‌ای پیشرو هستند و بازار و جامعه مدنی در نقش دریافت کننده مشوق‌های دولتی‌اند. در نوع دوم، آرایش‌های حکمرانی را می‌توان با تلاش مشترک شرکا در حوزه عمومی و خصوصی مشخص کرد. حکمرانی دولتی-خصوصی^۴ و حکمرانی تعاملی^۵ در این نوع دسته بندی می‌شوند. حکمرانی دولتی - خصوصی در شرایطی است که دولت‌ها و کنشگران بازار و جامعه مدنی در شرایط مساوی با یکدیگر همکاری می‌کنند. در حکمرانی تعاملی، کنشگران بازار و جامعه مدنی، مستقل و در محدوده از پیش تعیین شده توسط دولت ایفای نقش می‌کنند. در نوع سوم آرایش‌های حکمرانی عمده کنشگران در بخش بازار و جامعه مدنی قرار دارند و از خود مختاری وسیعی برخوردارند و قادرند رویکردهای جدیدی را آغاز کنند. وی این پنج شیوه را در قالب کهن الگوهای توصیف می‌کنند که ممکن است در خالص‌ترین شکل وجود نداشته باشند. از طرفی هر شیوه را بر اساس سه بعد ویژگی بازیگران^۶، ویژگی‌های کلیدی نهادها^۷ و ویژگی‌های مرتبط به محتوای سیاست^۸ تجزیه و تحلیل می‌کند.

¹ Driessen

² Centralized governance

³ Decentralized governance

⁴ Public-private governance

⁵ Interactive governance

⁶ Actors

⁷ Institutions

⁸ Content

خود حکمرانی	حکمرانی تعاملی	حکمرانی دولتی - خصوصی	حکمرانی غیر متمرکز	حکمرانی متمرکز	ویژگی های کلیدی بازیگران
					بازیگران آغاز کننده حکمرانی
بخش خصوصی و / یا جامعه مدنی	ترکیبی از بازیگران: حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی	سازمان های حکومتی محوری، بخش خصوصی نیز نقش پیش شرطی را به عهده دارد.	حکومت در سطوح مختلف تجمی (زیرواستی)	سازمان های حکومتی محوری (و یا سازمان های بین المللی)	موقعیت دیگر بازیگران
خودحکمرانی مشخص، دخالت بازیگران دیگر را تعیین می کنند.	نقش برابری برای همه شرکت کنندگان شبکه.	خودمختاری بازیگران بازار در مرزهای اثر پیش تعیین شده	احتمال بالای دخالت مستقیم بازیگران	خودمختاری بازیگران توسط سازمان اصلی تعیین شده است.	سطح سیاستگذاری
از سطح محلی تا سطح بین المللی	ترکیبی از سطوح	از سطح محلی تا سطح بین المللی	سطوح پایین تر حکومت	سطح فراملی دولتی	مشاء قدرت
بر اساس استقلال، راهبری، اندازه گروه سرمایه اجتماعی و مشروعیت (اتفاق بر روی رولیت و رویه ها)	مشروعیت (توافق بر روی نقش ها، جایگاه بازیگران، رویه ها و فرآیندها، اعتماد و دانش	بر اساس رقابت (قیمت)، قراردادهای و منابع حقوقی، مشروعیت (اتفاق بر رویه ها)	اجبار و به حکم قانون (نمود دموکراسی در سطح پایین تر از ملی)	اجبار و به حکم قانون (نمود دموکراسی در سطح ملی)	روش انتخاب بازیگران
مشارکت (چیدمان مشارکتی - حکمرانی خصوصی - خصوصی)	مشارکت (چیدمان مشارکتی - خصوصی)	انتخابات صفتی (چیدمان رسمی حکمرانی عمومی - خصوصی)	اکثریت گرایی (اتلاف حزبی، انتخابات محلی و لابی)	اکثریت گرایی (اتلاف حزبی، انتخابات (فرا) ملی و لابی)	قواعد تعاملات
قواعد غیر رسمی (اهداری و فرهنگی) و خودساخته	بناها در حالت گسترده تر و وسیع تر خود (اهم از قواعد رسمی و غیر رسمی)	ترکیبی از قواعد رسمی و غیر رسمی	قواعد رسمی (رویه های قانونی، ثابت و مشخص)	قواعد رسمی (رویه های قانونی، ثابت و مشخص)	مکانیزم تعاملات اجتماعی
از پایین به بالا و بر اساس مشاوره و گفتگو	بازیگران به صورت تعاملی و بر اساس و بر اساس بحث و مذاکره و در یک موضع برابر با یکدیگر به تفاهم می رسند.	بخش خصوصی در مورد نحوه مشارکت در یک چارچوب بالا به پایین اثر پیش تعیین شده مستقلاً تصمیم می گیرند.	زیربخش های دولتی در مورد نحوه مشارکت در یک چارچوب بالا به پایین اثر پیش تعیین شده مستقلاً تصمیم می گیرند.	بالا به پایین و دستوری	نوع اهداف
اهداف متناسب با شرایط بازیگران خصوصی	هر دو هدف کوتاه مدت و بلند مدت متناسب با شرایط هر یک از بازیگران عمومی و خصوصی	اهداف بلند مدت ثابت و یکسانند و اهداف کوتاه مدت توسط دیگر بازیگران بازار تعیین می شوند.	هر دو به صورت یکسان و توسط زیربخش های دولت	اهداف بلندمدت و کوتاه مدت هر دو توسط دولت و به صورت یکسان در سطح ملی	ابزارهای سیاستی
ابزارهای دولتی، قوانین و مقررات	توافقنامه، مکانیزم های تجاری و قراردادهای خصوصی	ابزارهای خصوصی مالیات ها و کمک های مالی	تفاهم نامه ها و معاهدات دولتی عمومی و قراردادهای خصوصی	استانداردها، مجوزها، بندهای قانونی، قوانین و مقررات	میزان یکپارچگی سیاست ها
سخت به نوع مشکل، و مطابق گروهی که در ادوین سیاست ها دخالت دارند، می تواند به صورت یکپارچه و یا بخشی انجام شود.	بخش های سیاسی و سطوح سیاستگذاری با یکدیگر یکپارچه می باشند.	سیاست ها توسط صنعت و به صورت بخشی انجام شده و شبکه های فناوری و صنایع از یکدیگر منفصل می باشند.	تدوین سیاست ها توسط دولت و به صورت بخشی انجام شده و سطوح سیاستگذاری از یکدیگر منفصل می باشند.	تدوین سیاست ها توسط دولت و به صورت بخشی انجام شده و بخش های سیاسی و سطوح سیاستگذاری از یکدیگر منفصل می باشند.	نوع دانش مورد نیاز
اهمیت موضوع و زمان و مکان دانش خاص، متخصص و غیرمتخصص (شهر و بلد)	میان رشته ای: دانش تخصصی در شبکه؛ تاکید بر دانش یکپارچه و زمان و مکان خاص	اهمیت موضوع و دانش خاص زمان و مکان؛ کارشناسی و غیرکارشناسی (تولید کننده و مصرف کننده)	ترجیحات دانش تخصصی کلی؛ جایی برای مسئله و زمان و مکان خاص دانش.	ترجیحات کلی و دانش تخصصی	

شکل ۱: حالت‌ها حکمرانی و ویژگی‌های کلیدی آن‌ها در مدل درایسن [۲۷]

۴-۳- مدل آرنوتز^۱

آرنوتز در پژوهش خود و بر اساس پژوهش کویمن^۲ در سال ۲۰۰۳ مبتنی بر تمایز سلسله مراتب، مشارکت و خودگردانی [۲۰]، چهار سبک حکمرانی سلسله‌مراتبی، حکمرانی مشارکتی بسته، حکمرانی مشارکتی باز و حکمرانی خودمختار را بر اساس شیوه همکاری کنشگران، شناسایی کرده است و با استفاده از رویکرد تنظیم سیاست، برای هر سبک حکمرانی سه بعد بازیگران، قدرت^۳ و قواعد بازی^۴ را معرفی کرده است [۲۱]. در سبک سلسله‌مراتبی، حکمرانان عمدتاً دارای موقعیت دولتی هستند و نسبت به کسانی که تحت کنترل هستند، یعنی کنشگران غیردولتی، برتری دارند [۲۰]. در این حالت مشارکت کنشگران غیردولتی عمدتاً در حالتی است که دریافت‌کننده خط‌مشی و سیاست‌ها هستند. در سبک مشارکتی بسته، کنشگران دولتی و غیردولتی تنها در صورت همکاری می‌توانند به یک هدف مشخص برسند و تعداد منتخبی از کنشگران دولتی و غیردولتی درگیر هستند که در یک ائتلاف کوچک و محکم سازماندهی می‌شوند. در این حالت قدرت بین اعضای ائتلاف تجمع می‌شود و کنشگران درون ائتلاف با تجمع منابع برای دستیابی به نتیجه مطلوب تلاش می‌کنند. همچنین در این سبک کنشگران دولتی و غیردولتی قادرند تا میزان مشخصی از نفوذ را اعمال کرده و در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت کنند. در سبک مشارکتی باز، اشکال منعطف‌تری از حکمرانی تشکیل می‌شود و شامل گروه‌های بزرگتری از کنشگران دولتی و غیردولتی می‌شود. در این سبک وابستگی کنشگران به یکدیگر ضعیف‌تر است. بدلیل تکثر کنشگران در این حالت، قدرت به طور گسترده‌تری توزیع می‌شود و هر بازیگر مسئول فعالیت‌های خود است و تنها با دیگران همکاری می‌کند. در سبک خودمختار، کنشگران دولتی حضور کمی دارند و فاصله خود را حفظ می‌کنند و کنشگران غیردولتی نقش کلیدی دارند و درجه بالایی از خودمختاری را شاهد هستیم. با این وجود کنشگران دولتی، پتانسیل مداخله خود را حفظ می‌کنند؛ اما در زمانی ورود می‌کنند که فعالیتی‌ها مرزهای خاصی را نقض کنند.

¹ Arnauts

² Kooiman

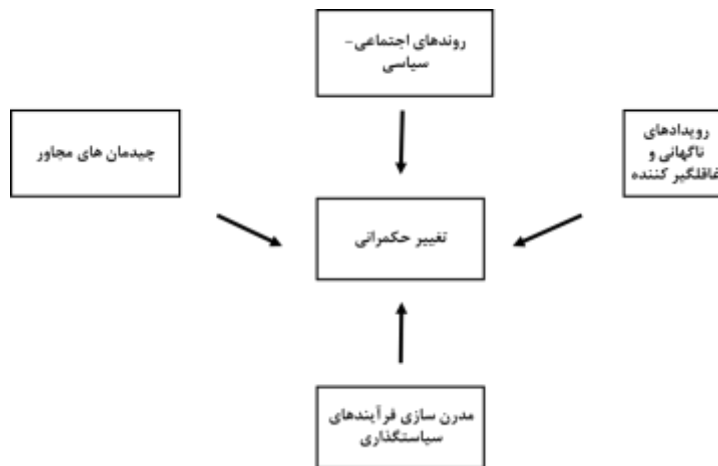
³ Power

⁴ Rules of the game

جدول ۲: مقایسه سبک‌های حکمرانی مدل آرنوتز [۲۱]

چیدمان‌های حکمرانی ایده آل - مرسوم				
سلسله مراتبی	مشارکتی بسته	مشارکتی باز	خودمختار	
بازیزگران	ائتلاف عمدتاً	ائتلاف میان گروه	ائتلاف میان	
بازیزگران دولتی	کوچک و انتخاب شده از هر دو نوع بازیزگران	کثیری از هر دو نوع بازیزگران	بازیزگران عمدتاً غیردولتی	
قدرت	قدرت و منابع کاملاً	قدرت و منابع میان	قدرت و منابع کاملاً	
در دست دولتمردان است.	بازیزگران محدود	بازیزگران بسیاری	در اختیار بازیزگران غیردولتی	
قوانین تعامل	اجبار دولتی	مشارکت محدود	مشارکت منعطف	پیشرو بودن بخش غیردولتی

وی همچنین معتقد است عواملی را که می‌توانند در سبک حکمرانی تغییر ایجاد کنند به دو دسته عوامل درونی شامل ترندهای اجتماعی - سیاسی^۱ و عوامل بیرونی شامل رویدادهای غافلگیرکننده^۲، چیدمان سیاست‌گذاری سیستم‌های مجاور^۳ و مدون‌سازی فرآیندهای سیاست‌گذاری^۴ قابل تقسیم‌اند [۲۱].



شکل ۲: عوامل مؤثر بر تغییر سبک حکمرانی در مدل آرنوتز [۲۱]

¹ Socio-political trend
² Shock events
³ Adjacent arrangement
⁴ Policy entrepreneurs

می‌دانند [۲۴]. بر این اساس تریب در مدل خود سه بعد سیاسی، نهادی و بازیگران را آورده است و ذیل هر یک خصایلی را تعریف کرده است.

- **بعد سیاسی:** این بعد شامل یک خصیصه می‌باشد.

* درگیر بودن صرف بازیگران بخش عمومی در مقابل درگیر بودن صرف بازیگران بخش خصوصی^۱: حکمرانی ممکن است به عنوان یک سیستم تصمیم‌گیری در نظر گرفته شود که مشارکت انواع مختلف کنشگران را فراهم می‌کند. در ساختار حکمرانی ممکن است صرفاً از بازیگران بخش دولتی استفاده شود و یا صرفاً بازیگران بخش خصوصی، بین این دو قطب افراطی حالات متعددی وجود دارد. به لحاظ تجربی، هیچ حالتی برای حکمرانی وجود ندارد که صرفاً شامل بازیگران عمومی و یا صرفاً بازیگران خصوصی باشد و تنها می‌توان اظهار داشت که نوع خاصی از بازیگران غالب هستند.

- **بعد نحوه اداره:** شامل سه مشخصه زیر است

* حکمرانی سلسله‌مراتبی در مقابل بازاری^۲: تریب معتقد است صرف نظر از اینکه بازیگران بخش خصوصی یا دولتی درگیر فرآیند تصمیم‌گیری باشند، ساختار نهادی تعاملات میان آن می‌تواند به صورت سلسله‌مراتبی باشد که به یک یا چند کنش‌گر این امکان را می‌دهد که بدون رضایت سایرین به تصمیمات لازم‌الاجرا برسند، یا به صورت بازاری^۳ که در آن کنشگران در انتخاب شیوه‌های مورد نظر خود آزاد هستند و یا در طیفی بین این دو قطب که برجسته‌ترین حالت آن ساختار شبکه‌ای است که بیانگر مجموعه‌ای غیر سلسله‌مراتبی از کنشگران وابسته به هم با منابع مختلف قدرت است [۲۴].

* تمرکز در قدرت در مقابل تمرکززدایی در قدرت^۴: منظور این است که آیا قدرت به صورت متمرکز میان بازیگران کمتری بخش شده است یا به صورت پراکنده در اختیار بازیگران بیشتری قرار دارد. در

¹ Only public actors involved versus only private actors involved

² Hierarchy versus market

^۳ منظور از ساختار تصمیم‌گیری بازاری، ساختاری است که در آن بازیگران در انتخاب‌های خود آزادند و اقدامات مدنظر خود را براحتی انجام می‌دهند. و این در مقابل حالتی است که تعداد محدودی از بازیگران از امکان انجام یک تصمیم بدون اجازه گرفتن از دیگران برخوردارند.

⁴ Central locus of authority versus dispersed of authority

واقع قدرت بیشتر به صورت عمودی و در اختیار تعداد کمی از بازیگران یا به صورت افقی قرار توزیع شده است.

* تعاملات رسمی در مقابل تعاملات غیررسمی^۱: اشاره به میزان رسمیت ساختارهای تصمیم‌گیری و فرآیندهای پیاده‌سازی دارد. هرچقدر ساختارها و فرآیندها رسمی‌تر باشد تصمیم‌گیری و اجرا قانون‌مندتر و شفاف‌تر و صریح‌تر خواهد بود و در نتیجه امکان انعطاف‌پذیری کمتری را فراهم می‌سازد.

- **بعد سیاستی**: تریب بر روی این بعد تمرکز بیشتری کرده است و برای آن مشخصه‌های بیشتری را بیان کرده است که شامل موارد زیر است.

* الزامات حقوقی در مقابل قوانین نرم^۲: خروجی سیاست‌گذاری ممکن است یا بازیگران را مجبور به پیروی از یک رویه مشخص کند یا شامل پیشنهادهایی شود که می‌توان داوطلبانه اجرا کرد. خروجی‌های سیاست‌گذاری در فرم‌های قوانین تنظیمی، دستورالعمل‌ها و تصمیمات از لحاظ حقوقی برای بازیگران لازم و اجرا است درحالی‌که توصیه‌های سیاستی الزام‌آور نمی‌باشد. برخی موارد هم مانند قوانین کار اتحادیه اروپا ترکیبی از مفاد الزام‌آور و غیر الزام‌آور در یک ابزار سیاستی واحد است

* رویکرد غیر منعطف در مقابل رویکرد منعطف در اجرا^۳: اجرای سیاست‌ها ممکن است در حین پیاده‌سازی به صورت یک رویه غیر منعطف و در قالب استانداردهای دقیق و جزئی پیاده شود و یا ممکن است به برخی نرم‌ها و قواعد بسنده کند تا مجریان در اجرا آزادی عمل بیشتری داشته باشند. برای مثال محدودیت‌های ترددی وسایل نقلیه در زمان کرونا مثال خوبی از رویکرد غیر منعطف و سخت می‌باشند. اما قوانین مربوط به مناطق آزاد در حوزه تجارت منعطف‌تر است و دست بازیگران خصوصی و دولتی را با ارائه طیفی از گزینه‌ها باز می‌گذارد.

* وجود یا عدم وجود ضمانت اجرا^۴: سیاست‌ها از نظر قابلیت‌های اجرا متفاوت‌اند [۲۶]. برخی از سیاست‌ها از ضمانت اجرا برخوردارند و معمولاً توسط نهادهای قضایی پشتیبانی می‌شوند و تخلف در

¹ Institutionalized versus non-institutionalized interactions

² Legal bindingness versus soft law

³ Rigid versus flexible approach implementation

⁴ Presence versus absence of sanctions

آن‌ها می‌توانند به مجازات‌های کیفری ختم شود. در حالی که برخی سیاست‌ها از چنین پشتوانه‌ای برخوردار نیستند.

* تنظیم‌گری مواد و کالاها در مقابل رویه‌ها و فرآیندها^۱: سیاست‌ها گاهی ممکن است روی مواد و کالاها قوانین بگذارند مثل قوانین محیط زیستی بر روی آب‌های معدنی و گاهی ممکن است بر روی فرآیندها و رویه‌ها تمرکز کنند و جنبه‌های آگاهی بخشی داشته و نقش فعالین غیرانتفاعی را تقویت می‌کنند. مثل استانداردهای سیب سلامت وزارت بهداشت

* وجود هنجارهای ثابت در مقابل هنجارهای منعطف^۲: این بعد به شرایط زمینه‌ای اشاره دارد. برخی اوقات ابزارهای سیاستی به زمینه و شرایط توجه ندارند و همه جا به صورت یکسان اجرا می‌شوند. در برخی دیگر از سیاست‌ها و در هنگام اجرا تعدیل‌هایی صورت می‌پذیرد.

۵- نتیجه گیری

در این مقاله ابتدا به تاریخچه حکمرانی و مفاهیم آن پرداخته و اشاره کردیم که بعد از دهه ۱۹۸۰، این مفهوم با توجه به نگاه‌های نئولیبرال‌ها در انتقاد از نظریات دولت رفاه، مورد توجه و استفاده جدی قرار گرفت. در ادامه به تعاریف مختلف اشاره کردیم و به تعریفی از حکمرانی اشاره کردیم که بتوانیم در بخش‌های بعدی مقاله که در خصوص چارچوب‌ها و مدل‌ها بود درک بهتری ایجاد نمایم. در بخش پایانی نیز چهار چارچوب پر استناد را مورد تحلیل و بررسی قرار دادیم. نتایج این بررسی‌ها نشان می‌دهد که نقطه شروع تمامی چارچوب‌های بررسی شده، میزان و چگونگی مشارکت کنشگران دولتی و غیر دولتی در حکمرانی است. پس از آن هر مدل با توجه به ابعادی که اشاره شده؛ گونه‌هایی آرمانی از حکمرانی را متمایز ساخته‌اند. بررسی پژوهشگران نشان می‌دهد تقریباً در هیچ یک از مدل‌ها دلایل انتخاب ابعاد به صراحت نشان داده نشده است. همچنین اگر ابعاد مدیریتی، سیاسی و سیاستی (خط مشی) را مد نظر داشته باشیم، می‌توان عناصری از آن‌ها را در تمام ابعاد مدل‌ها نشان داد. از طرفی باید تاکید کرد بین گونه‌های ایده‌آل ارائه شده و حلت‌های پیچیده دنیای واقعی تمایز وجود دارد و

¹ Material versus procedural regulation

² Fixed versus malleable norms

بعید است که حالت‌های تجربی به طور کلی با این انواع ایده‌آل مطابقت داشته باشند و بنابراین نباید آنها را ثابت و انعطاف‌ناپذیر دانست.

منابع:

- [1] M. Bevir, *Key concepts in governance*. Sage, 2008.
- [2] J. Laurence E. Lynn, "Governance," *Found. Public Adm.*, pp. 1–40, 2010
- [3] Pierre, Jon ; Guy, B. Peters(2021). *An Advanced Introduction to Governance*. Edward Elgar Publishing.
- [4] مصلح.ع.و. کریم‌میان.ز.، "حکمرانی: مقدمه ای بسیار کوتاه." انتشارات کرگردن، ۱۳۹۷.
- [5] M. Bevir, *Encyclopedia of governance*. Sage Publications, 2006.
- [6] مصلح.ع.و. تبیین الگوی حکمرانی فناوری های نوظهور در ایران (مطالعه موردی فناوری نانو). "دانشگاه تهران، ۱۳۹۶.
- [7] O. Treib, H. Bähr, and G. Falkner, "Modes of governance: towards a conceptual clarification," *J. Eur. public policy*, vol. 14, no. 1, pp. 1–20, 2007.
- [8] E. Hysing, "From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport," *Governance*, vol. 22, no. 4, pp. 647–672, 2009.
- [9] P. Lange, P. P. J. Driessen, A. Sauer, B. Bornemann, and P. Burger, "Governing towards sustainability—Conceptualizing modes of governance," *J. Environ. policy Plan.*, vol. 15, no. 3, pp. 403–425, 2013.
- [10] K. Auel and A. Benz, *National Parliaments in EU Multilevel Governance: Dilemmas and Strategies of Adaptation*. Fernuniv., FB Kultur-und Sozialwiss., 2004.
- [11] OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. 2015.
- [12] R. Kemp, S. Parto, and R. B. Gibson, "Governance for sustainable development: moving from theory to practice," *Int. J. Sustain. Dev.*, vol. 8, no. 1–2, pp. 12–30, 2005.
- [13] M. Bevir, *Governance: A very short introduction*. OUP Oxford, 2012.
- [14] B. Kohler-Koch, "European governance and system integration," 2005.
- [15] C. J. Hill and L. E. Lynn Jr, "Governance and public management, an introduction," *J. policy Anal. Manag.*, pp. 3–11, 2004.
- [16] A. Jordan, R. K. W. Wurzel, and A. Zito, "The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?," *Polit. Stud.*, vol. 53, no. 3, pp. 477–496, 2005.
- [17] R. A. W. Rhodes, *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University, 1997.
- [18] I. Bache, "The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK," *J. Eur. Public Policy*, vol. 6, no. 1, pp. 28–45, 1999.

- [19] I. Bache and M. Flinders, “Multi-level Governance: Oxford University Press.” Oxford, 2004.
- [20] J. Kooiman, “Governing as Governance’, Sage Publications,” 2003.
- [21] R. Arnouts, M. van der Zouwen, and B. Arts, “Analysing governance modes and shifts—Governance arrangements in Dutch nature policy,” *For. policy Econ.*, vol. 16, pp. 43–50, 2012.
- [22] B. Kohler-Koch and R. Eising, *The transformation of governance in the European Union*, vol. 12. Psychology Press, 1999.
- [23] R. Mayntz, “Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?,” 2004.
- [24] A. Héritier, “New modes of governance in Europe: Increasing political capacity and policy effectiveness,” *state Eur. Union*, vol. 6, pp. 105–126, 2003.
- [25] F. W. Scharpf, *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Routledge, 2018.
- [26] N. Walker, “The Legal Dimension of New Modes of Governance,” 2005.
- [27] P. P. J. Driessen, C. Dieperink, F. Laerhoven, H. A. C. Runhaar, and W. J. V Vermeulen, “Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance—experiences from the Netherlands,” *Environ. policy Gov.*, vol. 22, no. 3, pp. 143–160, 2012.