



دولت گذشته، دولت آینده

مهر ۱۴۰۱

مریم خزاعی

معاونت بررسی های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

چکیده

قبل از وقوع بحران‌های اخیر، دولت‌ها در سراسر جهان سهم قابل توجهی در پیشرفت توسعه داشتند. دولت‌ها به کنترل تورم کمک کردند، فقر شدید را کاهش دادند، انقلاب فناوری را در حوزه تسهیل ارتباطات به وجود آوردند و دسترسی به خدمات اولیه را افزایش دادند.

با این حال، دولت‌ها در بسیاری از نقاط جهان همچنان با چالش‌هایی مواجه هستند تا نیازهای اساسی شهروندان خود را برآورده کنند و با مشکلات حکمرانی حل‌نشده‌ای روبرو هستند. برخی از آنها همچنان تلاش‌های خود را برای بهبود کیفیت خدمات، ایجاد شرایط برای بهبود امنیت شغلی و معیشت شهروندان خود ضمن ایجاد برابری و انسجام اجتماعی ادامه می‌دهند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بیشتر این چالش‌ها ریشه در مشکلات حکمرانی دولت‌ها دارد. به ارائه‌دهندگان خدمات و تنظیم‌گرها، روش‌ها، ابزار و منابع مورد نیاز برای ارائه خدمت داده نمی‌شود و شهروندان نیز ارائه‌دهندگان خدمات را پاسخگو و متعهد نمی‌دانند. این مسائل برای بسیاری از کشورها همچنان به عنوان مشکلاتی سخت و غیرقابل تحمل باقی مانده‌اند.

در طول تاریخ، دولت‌ها ویژگی‌های مثبت و همچنین برخی نارسایی‌ها را از خود نشان داده‌اند که در این رابطه لازم است دولت‌ها از شکست‌ها درس بگیرند و بر نقاط مثبت خود بیافزایند. در تغییر و حرکت به سمت شرایط بهتر، مهم است که آنها، شکست‌های گذشته و فرصت‌های تغییر مثبت را بشناسند و درک کنند.





بانک جهانی با استفاده از تیمی از متخصصان خبره، طی مطالعه جامعی، تصویری را از خصوصیات دولت‌های گذشته و چشم‌انداز دولت‌های آینده به همراه توصیه‌هایی برای بازتنظیم قرارداد اجتماعی بین جوامع و دولت‌ها، ارائه کرده که در این گزارش به آنها پرداخته شده است.

منبع:

The Future Of Government: Reimagining Government For Good, July 2022

سوالات کلیدی

چهار سوال کلیدی وجود دارد که دولت‌ها می‌توانند از خود بپرسند:

- نقش دولت چیست؟ دستاوردهای مهمی که شهروندان آرزوی تحقق آنها را دارند، چیست و آیا نقش دولت با انتظارات آنها مطابقت دارد؟ دولت‌ها خیلی کار می‌کنند یا خیلی کم؟ 
- دولت چگونه می‌تواند خدمات ارائه دهد؟ اگر دولت مسئول ارائه خدمات عمومی است، آیا می‌تواند با منابع موجود و با حمایت یا همراهی بازیگران غیردولتی (کسب و کارها یا نهادهای جامعه محور) به دستاوردهای اجتماعی برسد؟ 
- چگونه دولت می‌تواند کارآمدتر باشد؟ برای آن دسته از خدماتی که دولت عهده دار ارائه آنها است، چگونه می‌تواند از منابع کمیاب به طور موثر استفاده کند و آیا ظرفیت جلب رضایت شهروندان را خواهد داشت؟ 
- دولت چگونه می‌تواند اعتماد ایجاد کند؟ آیا تنظیم چانه‌زنی شهروند-دولت و وجود یک قرارداد اجتماعی پایدار برای ایجاد سطوح عمیق اعتماد نسبت به دولت کافی است؟ چه عواملی خارج از کنترل دولت بر اعتماد تأثیر می‌گذارد و دولت چگونه می‌تواند از همسویی مستمر انتظارات شهروندان و دستاوردها برای حفظ اعتماد، اطمینان حاصل کند؟ 

حکمرانی

- تصویرسازی جدید از دولت، مستلزم حکمرانی متفاوت دولت‌هاست. صرف‌نظر از نظام سیاسی و نحوه توزیع قدرت، تجارب مربوط به شکست‌های دولت‌ها در گذشته نشان می‌دهد که بسیاری از این ناکامی‌ها ریشه در مشکلات حکمرانی دارد. ضرورت دارد دولت‌ها رفتارهایی را که موجب شکست‌های مداوم گذشته آنها شده است را شناسایی کرده و تغییر رفتار را به گونه‌ای آغاز کنند که به آن ناکامی‌ها رسیدگی کند و آنها را قادر سازد تا با چالش‌های جدید و حیاتی روبرو شوند و به دولت آینده تبدیل شوند.
- تنظیم لحن گفتمانی که از سطوح بالا منعکس می‌شود، می‌تواند مهم باشد، هدایت و رهبری موضوع از طریق شناسایی و تبیین اهدافی معنادار در میان شهروندان طنین‌انداز می‌شود و اولویت‌دهی به آنچه به طور واقع‌بینانه قابل دستیابی است، متمرکز است. یکی از ویژگی‌های کلیدی در حصول اطمینان از اهداف واقع‌بینانه و قابل دستیابی، در نظر گرفتن حقایق و ظرفیت مالی، قابلیت‌های موجود و زمینه‌ای دولت است. ایجاد لحن متفاوت برای ایجاد اعتماد و افزایش منابع پایدار برای ایفای نقش دولت، کلیدی است. صرف نظر از سطح یا بخش مورد توجه، دولت‌ها باید مقصد را تعیین و مسیرهای خود را ترسیم کنند. برای پیگیری تغییر، طیف وسیعی از ائتلاف‌ها و تیم‌های گوناگون نیز باید تشکیل شود.



ابعاد تغییر

اولین گام مهم؛ جستجو، خلق و استفاده از فرصت‌ها برای تغییر است که سه بعد را از حیث اقداماتی که می‌باید توسط دولت‌ها انجام شود را در برمی‌گیرد:

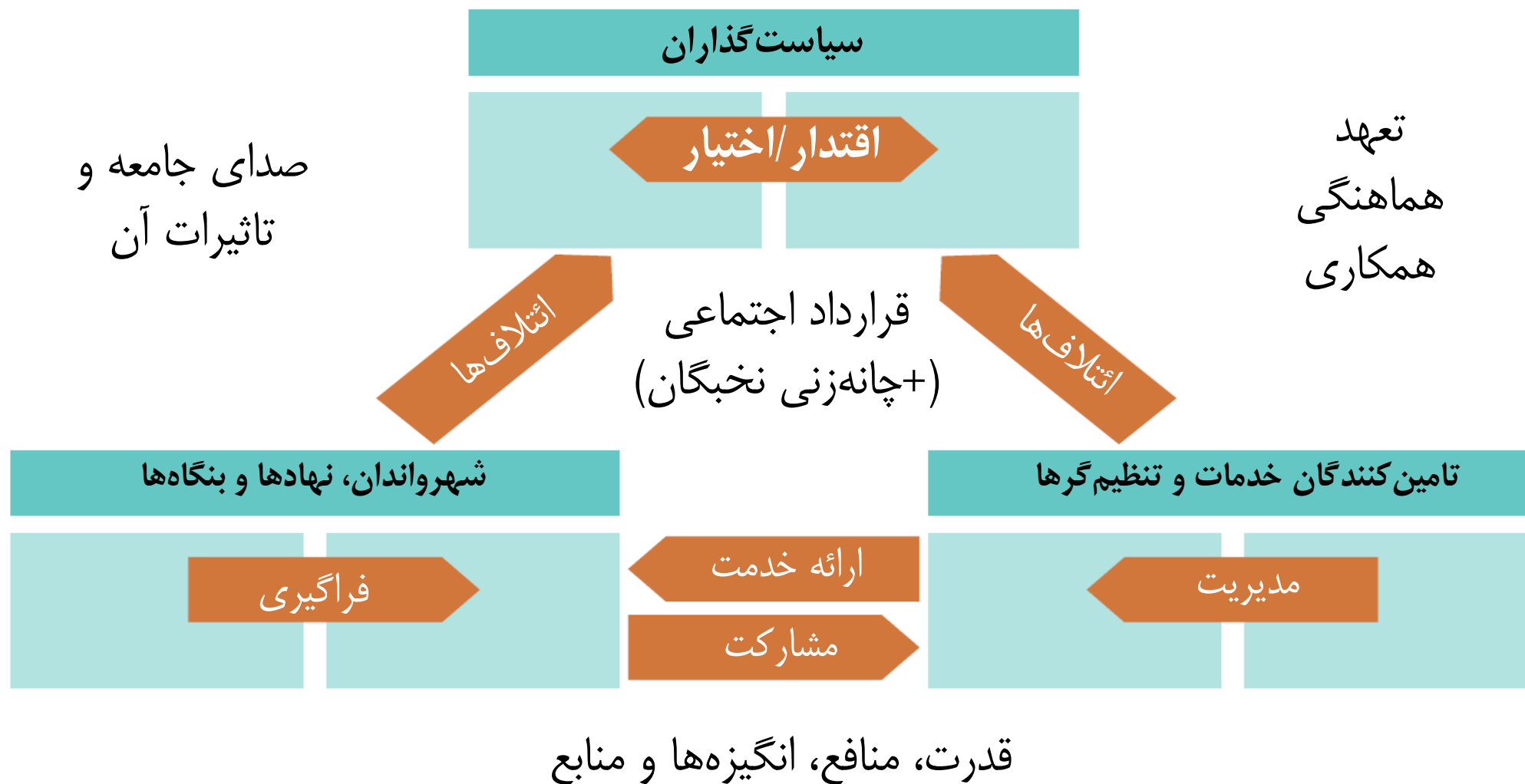
- تیم‌ها، ائتلاف‌ها و محیطی مجاز و آزاد برای هدایت و اعمال تغییرات و اصلاحات را خلق و ایجاد کنید.
- نوآوری را تقویت، و از فناوری برای رسیدگی به مشکلات و عبور از آنها، استفاده کنید.
- نوآوری به معنای انتخاب پیشرفته‌ترین راه حل نیست، بلکه به معنای استفاده از فناوری و قابلیت‌های موجود به روش‌هایی نوآورانه برای ایجاد تغییر است.
- فعالان در جستجوی فرصت‌هایی برای استفاده از شرایط و بحران‌های در حال تغییر به عنوان تکیه‌گاهی برای پیشبرد تغییرات باشید.

مشارکت جامعه

- سفر به سوی دولت آینده، با افراد، چه در داخل و چه در خارج از دولت آغاز می‌شود. لازم است همه افراد جامعه در مورد اینکه دولت آنها کجاست، نقش آنها در دولت گذشته و نقش بالقوه آنها در دولت آینده، و اینکه چگونه می‌توانند رفتار خود را برای حمایت از دولت در حال تغییر، تغییر دهند، فکر کنند.
- پرسش و پاسخ‌دهی به این سوالات توسط جامعه از جمله نهادها و بنگاه‌ها خوب خواهد بود؛
 - ✓ چه نقشی می‌توانیم در تحقق این سفر جمعی ایفا کنیم؟
 - ✓ با چه کسانی علایق مشترک داریم؟
 - ✓ چه کسی را می‌توانیم تحت تأثیر قرار دهیم؟
 - ✓ آیا می‌توانیم شروع به ایجاد یک ائتلاف برای تغییر کنیم؟
 - ✓ با چه کسی می‌توانیم گفتمان داشته باشیم؟



تعاملات میان سیاست‌گذاران، تامین‌کنندگان خدمات، تنظیم‌گرها، شهروندان و بنگاه‌ها



آینده دولت: تصویرسازی مجدد دولت خوب

دولت گذشته

بی‌اعتنا به متن جامعه، نااطمینان، توسعه‌دهنده فقر، غیرقابل اعتماد، اتلاف‌کننده منابع، غیرمنعطف، گسترش زیاد، اجتناب از تغییر، ناامن، فاسد، تقویت نابرابری، منفعل در برابر تغییرات اقلیمی، وعده‌های شکست خورده، شکست در ارائه خدمات



دولت آینده

دارای قابلیت انطباق، الهام‌دهنده، تسهیم‌کننده رفاه، قابل اعتماد، تمرکز بر هدف، اثربخش، بهره‌ور، مقابله با تغییرات اقلیمی، انتخاب‌های سنجیده، جهت‌گیری روشن، پاسخ‌دهی به تقاضاها، تامین امنیت، درک چالش‌ها، آماده برای رویارویی با بحران‌ها، در جستجوی فرصت‌ها، مهار بحران‌ها



نقش دولت

دولت گذشته

... استمرار محدودیت در دستاوردها به دلیل تمرکز صرف بر تدارکات دولتی، به حداکثر رسانی نقش دولت در اقتصاد و شکست در استفاده از مزیت توانمندی‌های بخش خصوصی در راستای نیل به اهداف



دولت آینده

... بازنگری نقش دولت در تدارکات، تنظیم‌گری و رهبری و ایجاد هماهنگی بر اساس توانمندی و ظرفیت این بخش با انتظار به حداکثر رسانی مشارکت همه بخش‌ها به ویژه بخش خصوصی در تحقق اهداف



نحوه ارائه خدمات

دولت گذشته

.. همچنان به ناکارآمدی، اتلاف و فساد اجازه بروز می‌دهد. موانع برای بروز کارایی بخش خصوصی را تثبیت می‌کند. در مجموع، این اقدامات، پتانسیل دولت را برای تحقق اهداف خود فلج کرده ضمن اینکه انگیزه‌های عدم تغییر یا عدم زیر سوال بردن نحوه انجام کارها توسط دولت را نیز تقویت می‌کند.



دولت آینده

.. ناکارآمدی و دلایل وجود آن را شناسایی و درک می‌کند، بهره‌وری بخش دولتی و خصوصی را چه در حوزه مقررات، چه در حوزه نیروی کار، در حوزه تدارکات یا تخصیص منابع مالی عمومی از طریق مقابله با عامل ایجاد ناکارآمدی ضمن ایجاد سازگاری و بهره‌برداری از فناوری جدید، ارتقا می‌دهد.



کارآمدی دولت

دولت گذشته

... همچنان نگاه به درون و گسترش دولت به جای تمرکز بر ارائه و بهبود خدمات به جامعه را دنبال می‌کند، به نیازهای مردم توجهی نمی‌کند و کیفیت ارائه خدمات تغییری نمی‌کند در حالی که نظام بروکراتیک با انگیزه کسب و تقویت قدرت و منافع، در حال گسترش است.



دولت آینده

با تمرکز بر هدف و خواسته‌های جامعه، در رابطه با نحوه و منبع ارائه خدمات تجدیدنظر کرده و ضمن انجام، تحویل درست خدمات را تضمین می‌کند. قابلیت‌های جدید را گشوده و ضمن مشارکت، اطمینان لازم در ارتقای کیفیت تحویل را تامین می‌کند.



ایجاد اعتماد

دولت گذشته

در نتیجه ابراز وعده‌های غیرواقعی، مورد بی‌اعتمادی جامعه قرار می‌گیرد. جامعه در تصمیم‌گیری‌های دولتمردان، مشارکت داده نمی‌شوند؛ در برقراری ارتباط مناسب در عصر رسانه‌های اجتماعی، شکست می‌خورد؛ و در نهایت در تنظیم‌گری و ارائه خدمات، غیرمنسجم است.



دولت آینده

.. با مشارکت دادن جامعه در تصمیم‌گیری‌ها و پاسخ‌گویی به آنها، برقراری ارتباط درست با آنها، بهره‌گیری از فرصت‌هایی که فناوری ارائه می‌کند؛ با تحقق تعهدات و ثابت قدم بودن در مقررات و ارائه خدمات، اعتماد از دست رفته را احیا و تقویت می‌کند.



در جستجو و خلق فرصت‌ها و کاتالیزوری تغییر

دولت گذشته

... می‌نشیند و منتظر تغییر می‌ماند. به جای مقابله با چالش‌ها، آنها را می‌پذیرد. مقاومت در برابر تغییر و سرکوب نوآوری؛ سازمان‌ها و افراد را به کار در جزایر انفرادی تشویق می‌کند و تغییر شرایط را نادیده می‌گیرد.



دولت آینده

... فعالانه در جستجو، خلق و بهره‌گیری از فرصت‌ها برای تغییر از طریق ایجاد ائتلاف‌هایی قوی برای هدایت تغییر است. با استفاده از تغییرات در شرایط و بحران‌ها برای ترویج تغییر، و از پتانسیل فناوری برای حل و گریز از چالش‌ها استفاده می‌کند.



ترسیم مسیرها

دولت گذشته

... به طور مداوم بیش از حد وعده می‌دهد و در مقابل خدمات کمی ارائه می‌کند، بدون در نظر گرفتن خواسته‌های جامعه، یا درک ماهیت، محدودیت‌ها و چالش‌های خود، با جامعه مشورت نمی‌کند. از مشارکت جامعه در انتخاب روش بهینه بهره نمی‌گیرد، راه‌حل‌های نامناسب را استفاده می‌کند و در نهایت در دستیابی به نتایجی که به خواسته‌های جامعه پاسخ می‌دهد، ناموفق است.



دولت آینده

... ضمن بلندهمتی، در عین حال به صورت گزینشی و واقع بینانه هدف موردنظر را تعیین می‌کند، زمینه و توانایی خود را درک می‌کند، به تقاضاهای رو به رشدی که با آن مواجه است به صورت منطقی پاسخگو است. انتخاب‌های دقیقی در مورد آنچه که می‌تواند و آنچه نمی‌تواند انجام دهد، می‌کند. راه‌حل‌های محلی برای مشکلات محلی که متناسب با همان شرایط است، ارائه می‌کند و توافق عمومی بر سر کسب منافع اساسی و حیاتی را تضمین می‌کند.



گام برداشتن، یادگیری و اصلاح مسیر

دولت گذشته

... بدون هر نوع جهت‌گیری روشنی، در برابر موقعیت‌ها واکنش نشان می‌دهد، ناهماهنگ و به صورت جزیره‌ای عمل می‌کند، از ریسک‌کردن اجتناب می‌کند، از اشتباهات درس نمی‌گیرد و اعمال و اقدامات خود را تعدیل و اصلاح نمی‌کند.



دولت آینده

... گام‌های هماهنگ و دقیقی به سمت مقصد خود به همراه ذینفعان کلیدی درگیر، برمی‌دارد، ریسک‌های حساب شده را می‌پذیرد، از پیشرفت‌ها و گام‌های اشتباه در مسیر، درس می‌گیرد و در صورت نیاز ضمن انعطاف‌پذیری لازم، مسیر را بازتعریف و تنظیم می‌کند.



قرارداد اجتماعی

- "قرارداد اجتماعی" ایده‌ای است که شکل‌گیری آن به یونان باستان بازمی‌گردد که به توافق ضمنی میان اعضای یک جامعه با نهادهای (از جمله دولت) اشاره دارد و روابط آنها را با یکدیگر و با نهادهای، مشخص می‌کند. تاریخ نشان می‌دهد که در زمان بروز تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، طرح مباحث مربوط به قراردادهای اجتماعی فعال‌تر می‌شوند.

- تحولات اقتصادی و سیاسی در کشورهای جهان طی مقاطع زمانی گوناگون، تغییراتی به همراه داشته ولی اغلب دستاوردها و منافع آن برای همه افراد و گروه‌های اجتماعی، متوازن نبوده و در حالی که برخی از تحولات قرارداد اجتماعی منتفع شده‌اند، برای تعداد قابل توجهی از افراد، این تغییرات باعث تشدید نابرابری، عدم اطمینان، بدبینی و از دست‌دادن اعتماد عمومی نسبت به دولت و نهادهای شده است. از این منظر نیاز برای بازتنظیم قراردادهای اجتماعی از حیث توجه به ترتیبات و انتظارات میان افراد جامعه و دولت را الزامی کرده است.

- دولت‌ها با تقاضاها و انتظارات در حال تغییر و فزاینده شهروندان خود روبرو هستند ضمن اینکه در برخی کشورها، ترکیب جمعیت از حیث سهم بالای جوانان، وجود شکاف بالای جنسیتی و عدم توجه کافی به نقش زنان هم در تغییر گرایش‌ها و انتظارات اثرگذار بوده و می‌باید از سوی دولت‌ها در بازتنظیم قراردادهای اجتماعی به آن توجه دقیق و کافی شود.



تجدید قرارداد اجتماعی

پاسخ‌های چهار سوال کلیدی

• **نقش دولت:** دولت‌ها می‌باید از تلاش برای به حداکثررسانی آنچه که می‌توانند به تنهایی ارائه دهند، اجتناب کنند و در عوض می‌باید نقش خود را با در نظر گرفتن توانایی و ماهیت خود، بازتعریف کنند. آنها صرفاً بر تدارک تمرکز نمی‌کنند، بلکه به نقش خود در تنظیم، رهبری و هماهنگی توجه می‌کنند. آنها در نظر دارند که چگونه دولت محلی و مرکزی، بخش خصوصی، جوامع و همه جنسیت‌ها می‌توانند با هم برای دستیابی به اهداف مشترکی که به نیازهای شهروندان پاسخ می‌دهد، کمک کنند.



• **ارائه خدمات:** دولت‌ها از ایجاد تمایز بین منافع خود با منافع شهروندان اجتناب می‌کنند و با تمرکز صریح بر نیازهای شهروندان، در رابطه با نحوه ارائه و هدایت آن چه از طریق تدارکات و یا تنظیم‌گری، می‌اندیشند. آنها قابلیت‌های جدید را آشکار و گشوده و از طریق همکاری با بخش خصوصی، کیفیت و برابری را در خدمتی که ارائه می‌شود، تضمین می‌کنند.



• **کارآمدی دولت:** دولت‌ها با منابع کمتر، کار بیشتری انجام می‌دهند و از ناکارآمدی و اتلاف اجتناب می‌کنند. دولت‌ها علل بروز ناکارآمدی را شناسایی، درک و با آن مقابله می‌کنند. راه‌حل‌ها را شناسایی، با فناوری جدید، سازگار و منطبق و از آن بهره‌برداری کرده و ازین طریق بهره‌وری بخش عمومی و خصوصی را هم در حوزه مقررات، بازار کار، تدارکات، تخصیص و استفاده از منابع مالی عمومی هدایت می‌کنند.



• **اعتماد به دولت:** دولت‌ها در سطوح گوناگون و در بسیاری از فضاها، اعتماد شهروندان خود را از دست داده‌اند. دولت‌ها می‌باید به فوریت از طریق مشارکت‌دهی شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها و ارائه خدمات، برقراری ارتباط مطلوب با آنها، بهره‌گیری از فرصت‌هایی که فناوری ارائه می‌کند، با دستیابی به آنچه متعهد آن هستند و ایجاد انطباق و سازگاری در ارائه خدمات و تنظیم‌گیری، نسبت به بازیابی اعتماد از دست‌رفته و حفظ آن بکوشند.

