

نهادهای غیر انتخابی دولتی در دموکراسی‌های معاصر: واکاوی علل فراحقوقی ظهور

آرین قاسمی^۱

چکیده

نهادهای غیر انتخابی، واحدهایی دولتی هستند که مردم، آن‌ها را مستقیم انتخاب نمی‌کنند. مقام‌های منتخب مردم، این نهادها را مدیریت نمی‌کنند، اما بخشی از قدرت عمومی تخصصی به آن‌ها اعطا می‌شود. این گونه نهادها، بخشی از تصدی امور عمومی در جهان کنونی دموکراسی‌ها را بر عهده دارند، ولی با توجه به نداشتن پشتوانه آرای عمومی که مغایر فرض اولیه دموکراسی است و عملکرد مبتنی بر تخصصشان، نهادهای غیر انتخابی یا نخبه‌گرا نامیده می‌شوند.

چرایی ظهور آن‌ها را باید افزون بر علل دانش بنیان، در دلایلی دیگر نیز جست‌وجو کرد. بخشی از این چرایی به تحول در کارکرد اقتصادی دولت به ویژه در پرتو عصر جهانی شدن و رشد اقتصاد بخش خدمات حوزه خصوصی بازمی‌گردد. افزون بر این سویه اقتصادی، بروز تحول در نگاه‌های مدیریت دولتی نیز دلیلی دیگر در چرایی ظهور غیر انتخابی‌هاست. این امر، خود را در دشواری‌های محیط خارجی دولت‌ها و تغییر در رویکردهای سنتی مدیریت دولتی و گذار به مدیریت دولت نوین نشان داده است.

کلیدواژه‌ها: نهادهای غیر انتخابی دولتی، دموکراسی، علل شکل‌گیری، علل فراحقوقی.

مقدمه

زمانی «برخی از نویسندگان از پایان تاریخ سخن گفته‌اند و دموکراسی، به ویژه در شکل لیبرال را نهایی‌ترین و بالاترین تکامل نهادهای سیاسی و اقتصادی انسان دانسته‌اند. فرانسیس فوکویاما^۱ بدون تردید به بخشی از حقیقت اشاره کرده است و آن هم پیروزی دموکراسی است، ولی هم‌چنان که منتقدان وی یادآور شده‌اند، دموکراسی لیبرال، پایان تاریخ نیست. دموکراسی دارای اشکال متنوع و متفاوتی است»^۲ و یکی از این اشکال در قالب دموکراسی غیرانتخابی رخ نموده است که بازیگران اصلی آن، نهادهای غیرانتخابی هستند. عناوین مختلفی برای توصیف این نهادهای جدید استفاده می‌شود. «بسیاری از آن‌ها، آژانس نامیده می‌شوند، اما عناوین دیگری نیز به کار می‌روند، از جمله: سازمان‌های غیر دولتی شبه‌مستقل، نیمه‌دولتی‌ها، نهادهای اداره عمومی غیر مستقیم، مقامات، دفاتر، کمیسیون‌ها، مراکز، مؤسسات و دیوان‌های داوری».^۳

آن گونه که دانشمندان علوم سیاسی از چنین نهادهای غیرمنتخبی یاد می‌کنند که از قدرت و اختیارات رسمی برخوردارند، اکثریت‌گریز^۴، غیرمنتخب، غیرانتخابی (غیرانتخابی‌ها یا نهادهای غیرانتخابی) و نخبه‌گرا، اسامی متعددی برای نهادهایی با وصف مشابه‌اند که به دلیل ساختاری، از دولت‌ها و در برخی موارد، حکومت‌ها منفک هستند و نخبگان^۵، سرآمدان یا به تعبیری^۶، مقامات غیرانتخابی، آن‌ها را اداره می‌کنند. «تعریف رسمی نهادهای اکثریت‌گریز عبارت است از واحدهای

1. Francis Fukuyama.

۲. انصاری، منصور، *دموکراسی گفت‌وگویی*، تهران: مرکز، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۲۰.

۳. ویبر، فرانک، *دموکراسی غیرانتخابی و تفکیک قوای جدید*، ترجمه: علی‌اکبر گرجی از ندریانی و دیگران، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۵، ص ۴۰.

۴. همان، ص ۲۰.

۵. واژه نخبه Elite از واژه الیگره Eligere به معنای برگزیده (نک: انصاری، محمد مهدی و ابراهیم برزگر، «الگوی پرورش و گزینش نخبگان سیاسی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه انقلاب اسلامی، شماره ۱۳، ۱۳۹۳، صص ۱۱۹-۱۴۹) انتخاب یا انتخاب کردن گرفته شده است. مفهوم اولی برای تبیین کیفیت اجناس و کالاهایی به کار می‌رود که دارای نوعی ویژگی و برتری نسبت به دیگر کالاهاست (نک: ازغندی، علی‌رضا، *نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب*، تهران: قومس، چاپ سوم، ۱۳۸۵، ص ۱۳).

6. Thatcher, Mark, "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, 2002, pp. 954-972.

دولتی^۱ که بخشی از قدرت عمومی تخصصی به آن‌ها اعطا شده و مستقیماً توسط مردم انتخاب نمی‌شوند و مستقیماً توسط مقامات منتخب مدیریت نمی‌گردند.^۲ این‌گونه نهادها، نهادهای غیر انتخابی نامیده می‌شوند؛ چون پشتوانه آرای عمومی را ندارند که این وضعیت، مغایر فرض اولیه دموکراسی است و نخبه‌گرا نامیده می‌شوند؛ چون عملکردی مبتنی بر تخصص دارند.

این دسته از نهادها به عنوان نهادهایی که رسماً مجزای از وزارت خانه، اداره مادر یا نهادهای عمومی اصلی هستند و سیاستمداران انتخابی، آن‌ها را به صورت مستقیم مدیریت نمی‌کنند،^۳ بخشی از تصدی امور عمومی در جهان کنونی دموکراسی‌ها را بر عهده دارند. به دیگر سخن، به خلاف آن‌که در دموکراسی‌ها، فرض بر این است که امور عمومی را باید نمایندگان منتخب اداره کنند یا با مدیریت آن‌ها تصدی شود، در نهادهای غیر انتخابی، مسئولیت تصدی امور عمومی بر عهده کسانی است که مستظهر به آرا عمومی نیستند و تحت نظارت مقامات منتخب اداره نمی‌شوند. از این رو، غیر انتخابی نامیده می‌شوند. هم‌چنین از آن‌جا که محور اصلی کارشان بر پایه تخصص متصدیانشان در حوزه تحت مسئولیت قرار دارد، نخبه‌گرا شمرده می‌شوند. بسیاری از این‌گونه نهادها، بخش‌هایی از امور عمومی را بر عهده گرفته‌اند که دیرزمانی در منظومه اندیشه‌های حقوق اداری در سیطره اداره قرار داشت. به دیگر سخن، خیزش عددی فزاینده‌ای از این‌گونه نهادها، بخش وسیعی از صلاحیت‌ها را به آن‌ها منتقل کرده است، به گونه‌ای که ظهور آن‌ها به تغییر گفتمانی در حقوق اداری انجامیده است.

«ظهور غیر منتخبین در سراسر جهان مردم‌سالار اتفاق افتاده است. نهادهای غیر منتخب، اشکال حقوقی گوناگون دارند و در فضاهاى مردم‌سالار مختلف با عناوین مختلفی نام‌گذاری شده‌اند.»^۴ در پهنه زیست دموکراسی، این‌گونه نهادها چنان فراگیر شده‌اند «که ما آن‌ها را امری بدیهی تصور می‌کنیم و به ندرت به این‌که چگونه همه آن‌ها در کنار هم می‌گنجند و در سطحی وسیع‌تر

۱. حکومتی.

۲. ویبر، پیشین، ص ۲۰.

3. Schrefler, Lorna S., *Economic Knowledge in regulation: The Use of expertise by Independent Agencies*, ECPR Press Publication, UK, 2013, p. 1.

۴. ویبر، پیشین، ص ۱۵.

با قراردادهای حکومت مردم‌سالار ارتباط پیدا می‌کنند، می‌اندیشیم.^۱ از نسل‌های نخستین این نهادها تا نسل‌های جدید، وجود نهادهایی مانند آژانس‌های ایالات متحده آمریکا (مثل سازمان اطلاعات مرکزی،^۲ سازمان غذا و دارو^۳ و هیئت ملی ایمنی و حمل و نقل^۴)، انگلستان (نظیر آژانس محیط زیست^۵ و آژانس استانداردهای غذایی^۶) و نهادهای گوناگون از این دست در کشورهای مختلف، سلسله مسائلی را در نظام‌های سیاسی حقوقی پدید آورده که چاره‌جویی برای آن‌ها مستلزم شناخت چرایی ظهور این گونه نهادهاست. اثر شگرفی که این نهادها در عرصه‌های گوناگون حقوق عمومی از حقوق اساسی تا حقوق اداری بر جای گذارده‌اند، پی‌جویی از چگونگی پیدایش آن‌ها را ضروری می‌سازد.

ظهور نهادهای غیرانتخابی افزون بر توان ذاتی در گردآوری و فرآوری اطلاعات،^۷ در عللی فراحقوقی ریشه دارد که بدون واکاوی آن‌ها، فهم چرایی ظهور این دست نهادها ناممکن است. بر مبنای این مسئله‌زا،^۸ پرسش اساسی تحقیق این است که «علل فراحقوقی ظهور نهادهای غیرانتخابی چیست؟» فرضیه پژوهش این است که «ظهور نهادهای غیرانتخابی در بعد فراحقوقی ناشی از تحول در کارکرد اقتصادی دولت و بروز رویکردهای جدید مدیریت دولتی است». سنجش فرضیه در محک آزمون با روش تحقیق تحلیلی و توصیفی و شیوه گردآوری منابع، کتاب‌خانه‌ای-اینترنتی است. در این تحقیق به بحث تحوّل شگرف در حوزه اقتصاد در بازتعریف نقش دولت و تحوّل دیگر منتج از بروز رویکردهای جدید مدیریت دولتی می‌پردازیم.

۱. همان، ص ۴۰.

2. Central Intelligence Agency.

3. Food and Drug Administration.

4. National Transportation Board.

5. Environment Agency.

6. Food Standards Agency.

۷. نک: قاسمی، آرین، دموکراسی غیرانتخابی: جایگاه و نقش نهادهای نخبه‌گرا در حقوق عمومی معاصر، تهران: حقوقی، چاپ اول، ۱۳۹۸.

8. Problematic.

گفتار اول. تحوّل در کارکرد اقتصادی دولت

در جهان به هم پیوسته کنونی، «رابطه بین سیاست و اقتصاد، دوطرفه است و همان طور که اقتصاد قادر است حوزه سیاسی را متأثر سازد، عکس آن نیز محتمل است.»^۱ یکی از دلایل ظهور نهادهای غیر انتخابی، تحوّل در کارکرد اقتصادی دولت است. چنین تحوّلی را باید ناشی از بروز پدیده فراگیری به نام جهانی شدن و گرایش اقتصاد به گسترش بخش خدمات دانست.

بند اول. جهانی شدن

حوادث قرن گذشته به ویژه وقوع جنگ سرد «بسان آهن ربای عظیمی بر روی بُراده‌های نهادهای سیاسی عمل کرده است. طی چند دهه، قطبی شدن شرق-غرب، نظمی به اجتماعات انسانی داده است. در کشورهای جهان سوم، دیکتاتورها به یمن حمایت‌های خارجی باقی مانده‌اند... در دنیای صنعتی شده، مسئله هویت سیاسی... موقتاً به تعلیق گذاشته شده بود؛ زیرا لازم بود اول با تهدید کمونیستی مقابله کرد. امروزه آهن ربا دور انداخته شده است و بُراده‌های آهن از کپه‌های کوچک پراکنده و بدون اهمیّت تشکیل می‌شود. این وضعیّت اساساً جدید، نه از دور و نه از نزدیک، قرابتی با وضعیّت ابتدای قرن بیستم یا نوزدهم ندارد؛ زیرا در این فاصله زمانی، قدرتهای بزرگ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، زمینه‌ای را که تشکیل دولت-ملت‌ها را امکان‌پذیر کرده بود، به کلی تغییر داده‌اند»^۲.

جهان پس از سقوط دیوار برلین، دنیای دیگری است که با عصر پیش از خود، تفاوت‌های جدّی دارد. «در تلاش برای تعریف ویژگی‌های دنیای نوین پس از جنگ سرد، مفاهیم رقیب فراوانی مطرح شدند: سلطه جهانی بازارها و دموکراسی، بازگشت به سیاست توازن قوا... برخورد تمدن‌ها، غرب در مقابل بقیه جهان، شمال در برابر جنوب، ظهور آسیا، مناطق نزاع و مناطق صلح، کشورهای پیشامدرن، مدرن و پسامدرن و سلطه ایالات متحده. اما هیچ کدام از این مفاهیم مورد اجماع عمومی قرار نگرفته‌اند... به مرور که دهه ۱۹۹۰ می‌گذشت، راه میانبری برای توصیف نظم نوینی که... در حال تکوین بود پیدا شد: جهانی شدن»^۳؛ پدیده‌ای که روندی از دگرگونی‌های پی‌پی را به

۱. کدیور، محمدعلی، گذار به دموکراسی (مجموعه مقالات)، تهران: گام نو، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۴۷.

۲. گنو، ژان ماری، پایان دموکراسی، ترجمه: عبدالحسین نیک‌گهر، تهران: آگه، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۱۴.

۳. پلانتر، مارک، جهانی شدن قدرت و دموکراسی، ترجمه: سیروس فیضی و احمد رشیدی، تهران: کویر، چاپ دوم، ۱۳۸۳، ص ۱۸.

نمایش می‌گذارد؛ دگرگونی‌هایی که از مرزهای سیاست و اقتصاد فراتر رفته است و دیگر حوزه‌های زندگی آدمیان را نیز در برمی‌گیرد.^۱

راجع به چرایی جهانی شدن، دیدگاه‌هایی مانند پیدایش شرکت‌های فراملی، افزایش تجارت جهانی، افزایش سطح مهاجرت و مسافرت^۲ به ویژه تفوق تأثیر تکنولوژی ابراز شده است. مطابق این نظریه‌ها، «فناوری ارتباطات در سالیان اخیر، جهان... را بیش از هر عامل دیگر دست خوش تغییر و دگرگونی کرده است... فرآیند جهانی شدن... در تحلیل نهایی چیزی جز ارتباطات و تعاملات پیچیده میان سطوح و عوامل گوناگون سیاسی و بین‌المللی نیست.»^۳ به علاوه پدیده جهانی شدن، پرسش‌های گوناگونی را هم پدید آورده است، نظیر این‌که آیا «پدیده‌ای طبیعی است که در اثر پیشرفت علم و تکنولوژی به وجود آمده یا پدیده‌ای طراحی شده به وسیله سرمایه‌داری و سرمایه‌داران است؟... ماهیتی ایدئولوژیک دارد یا عاری از آن است؟... همه کشورها ناگزیرند به این جریان بپیوندند یا راهی برای گریز وجود دارد؟... پرسش‌ها بیش از این‌هاست. جواب مثبت یا منفی به هر پرسش، پرسش‌های دیگری را می‌آفریند و پاسخ‌گویی به همه آن‌ها، دستگاه نظام‌مندی از بینش‌ها و ارزش‌ها و اطلاعات وسیعی از آن‌چه در جریان است، می‌طلبد.»^۴

جهانی شدن که به تعبیر جغرافیادان فرهنگی، دیوید هاروی،^۵ فشرده‌گی زمان و مکان را به وجود آورده و دنیا را کوچک ساخته،^۶ فرآیندی است که بر مؤلفه‌های گوناگون جهان مدرن تأثیر گذارده است. دوران مدرن، آغازگاه «پدیده‌هایی است که بندیکت اندرسون،^۷ آن‌ها را اجتماعات تخیلی ملت نامیده

۱. مارتین، هانس پیتر و هارالد شومن، دام جهانی شدن: تهاجم به دموکراسی و رفاه، ترجمه: حمیدرضا شهمیرزادی، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۱۴.

۲. انصاری، پیشین، ص ۹۴.

۳. سلطانی‌نژاد، احمد و سهیل گودرزی، «فناوری اطلاعات و تحوّل در مفهوم حکمرانی خوب»، فصل‌نامه سیاست، ۴۷، شماره ۱، ۱۳۹۶، ص ۸۰.

۴. مارتین و شومن، پیشین، ص ۱۱.

5. David Harvey.

۶. انصاری، پیشین، ص ۹۴.

7. Benedict Richard O'Gorman Anderson (1936 – 2015).

است. با شکل‌گیری هویت‌های جمعی و ملی، امکان ظهور دولت - ملت میسر شد. دولت - ملت‌هایی که... متعلق به همه مردم بودند و مردم یک واحد سرزمینی مشخص می‌توانستند سرنوشت خویش را تعیین کنند. آنتونی مک‌گرو^۱ در اثر برجسته خود؛ «دگردیسی دموکراسی»، بنیان نظم جهانی و ستفالی را اساس پیدایش حکومت‌های دموکراتیک می‌داند. این نظم جهانی بر چهار بنیاد استوار بود: اصل سرزمین، حاکمیت، استقلال و قانون. به نظر مک‌گرو بر مبنای این اصول چهارگانه نظام و ستفالی، دموکراسی سرزمینی یا لیبرال استوار شده است. مک‌گرو به نقل از ساموئل هانتینگتون^۲ به این رابطه اشاره می‌کند که دموکراسی لیبرال صرفاً دموکراسی روستا، قبیله یا شهر - دولت نیست، بلکه دموکراسی دولت - ملت است و ظهور آن با توسعه دولت - ملت همراه بوده است.^۳ از این رو، با خیز جهانی شدن، مهم‌ترین مؤلفه‌های برآمده از موج نضج‌یافته^۴ به ویژه پس از انقلاب فرانسه یعنی مدرن شدن سیاست در جهان پساوستفالیایی، نظیر حاکمیت دولت‌ها، دموکراسی و حقوق بشر نیز تحت تأثیر قرار گرفته است. از جمله این مؤلفه‌ها را باید تهدید و تحدید دولت‌ها دانست.^۵

از منظر فکری، گسترش این ایده از جنبه‌های مختلف بر دولت‌ها اثر گذاشته است. اندیشه جهانی شدن، رقیبی جدی در هم‌آوردی با ملی‌گرایی محسوب می‌شود^۶ و با تقویت آن به تضعیف بن‌مایه فکری دولت ملی خواهد انجامید. به عبارت دیگر، رابطه علی میان جهان‌وطن‌گرایی و ملی‌گرایی، رابطه معکوس است. از نظر عملی، «گسترش سازمان‌های فراملی و بین‌المللی که دولت - ملت‌ها بنا بر ضرورت، بخشی از حاکمیت خود را به آن‌ها واگذار می‌کنند، مانند... ناتو و اتحادیه اروپا...، همه عواملی هستند که به بازیگران سیاسی... تبدیل شده‌اند و بخشی از... مسئولیت‌هایی را که پیش‌تر

1. Anthony McGraw.

2. Samuel P. Huntington.

۳. انصاری، پیشین، ص ۹۲.

۴. همان.

5. See: Cohen, L., Jean, **Globalization and Sovereignty (Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism)**, Cambridge University Press, UK, 2012; Smith, Gordon & Naim, Moises, **Alerted States (Globalization, Sovereignty and Governance)**, International Development Research Center, Canada, 2000.

6. See: Halikiopoulou, Daphne & Halikiopoulou, Sofia, **Nationalism and Globalization (Conflicting or Complementary?)**, Destruction of the Soviet Economic System, Routledge, UK, 2011.

در تملک دولت. ملت سرزمینی بوده‌اند، به خود اختصاص داده‌اند.»^۱ به دیگر سخن، دومین متغیر متأثر از جهانی شدن را می‌توان در تقویت سازمان‌ها و رژیم‌های بین‌المللی دانست. سازمان‌های اخیر در ادامه تحولات نو به نوبی حاکمیت‌ها، با تحت‌الشعاع قرار دادن میدان عمل دولت‌ها، ویژگی حکمرانی علی‌الاطلاق را از آن‌ها سلب کرده‌اند.

دیوید هلد^۲ در کتاب دموکراسی و نظم جهانی^۳ به این امر اشاره کرده است. به گمان هلد، یکی از تأثیرات جهانی شدن بر حقوق بین‌الملل است که در قرن نوزدهم، حقوق بین دولت‌ها تلقی می‌شد و اینک با نضج‌یابی سازمان ملل متحد و چنین نهادهایی فزونی گسترده یافته و مالکیت بی‌رقیب دولت‌ها در میان ملت‌ها به تنگنا افتاده است.^۴ درباره نوع رابطه میان نهاد دولت ملی و سازمان‌ها و رژیم‌های بین‌المللی، اختلاف نظر فراوان هست.^۵ واقع‌گرایان و آرمان‌گرایان درباره تأثیر سازمان‌های و رژیم‌های بین‌المللی بر نهاد دولت ملی دیدگاه‌های متفاوتی دارند. واقع‌گرایان بر تداوم اهمیت دولت ملی حتی با حضور سازمان‌ها و رژیم‌های بین‌المللی تأکید دارند و معتقدند اگرچه جهانی شدن به پیش می‌رود و موجب افزایش وابستگی متقابل جهانی در بعضی از حوزه‌ها شده است، اما این رخداد تاریخی تنها با رضایت و تشویق کشورهای قدرتمند میسر است که خود، عامل اصلی ایجاد و جهت‌دهی آن هستند. این کشورها به دنبال دیکته کردن ملاحظات و مطلوبات خود در معادلات بین‌المللی‌اند. بدین گونه، واقع‌گرایان نتیجه می‌گیرند که ظهور و پیشرفت سازمان‌ها و رژیم‌های بین‌المللی بر تمایلات کشورها استوار است. نمونه بارز این رویکرد را می‌توان در آثار رابرت گیلپین^۶ مشاهده کرد. وی تأکید می‌دارد که حتی با حضور بازیگران فراملی، دولت‌های ملی، مهم‌ترین و اصلی‌ترین بازیگران در عرصه جهانی‌اند؛^۷ زیرا خود آنان به این امر تن داده‌اند.

۱. انصاری، پیشین، ص ۹۵.

2. David Held.

3. Held, David, **Democracy and the Global Order**, Polity Press (In Association with Blackwell Publishers), UK, 2007.

۴. انصاری، پیشین، صص ۹۵-۹۶.

5. Czechowska, Lucvna & Others, **States International Organizations and Strategic Partnerships**, Nicolaus Copernicus University, UK, 2019.

6. Robert Gilpin.

۷. نک: سلیمی، حسین، نظریه‌های گوناگون درباره جهانی شدن، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۲، صص ۱۳۸-۱۳۹.

آدام راتفلد^۱ در مقاله «تقویت دموکراسی: نقش جامعه جهانی»^۲ که برای کنفرانس روابط بین‌الملل و دموکراسی نوشته،^۳ معتقد است «تکامل سریع و رو به رشد افزایش حقوق و هنجارهای بین‌المللی و مخصوصاً تنش بین تقویت دموکراسی و حقوق بشر و اصل سنتی عدم مداخله در امور دولت‌های حاکم است. وی با وجود تصدیق این... که برابری حاکمیت و تمامیت ارضی دولت‌ها به منزله محورهای حقوق بین‌الملل باقی می‌ماند، اصرار دارد که حاکمیت مطلق نیست. دولت‌ها، خودشان با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر و دیگر معاهدات و میثاق‌های بین‌المللی، محدودیت‌هایی نسبت به حاکمیتشان می‌پذیرند.»^۴ به همین سبب، هم‌چنان نقشی بی‌بدیل دارند. بر این دو عامل می‌توان گسترش بازار آزاد و تکوین هویت‌های نورسته را افزود.^۵

دموکراسی، دیگر امر مؤثر و در معرض تحوّل در محضر جهانی شدن است.^۶ در رویکردی کلان، نسبت میان این دو، مُشخّص دو رهیافت کلی است. رهیافت نخست معتقد است جهانی شدن از خلال اضمحلال و حذف تدریجی دولت‌های ملی، سر آخر، پایان دموکراسی را موجب می‌شود.^۷ به عبارت دیگر، اگرچه دموکراسی در طول تاریخ با نبرد با افکار و افراد زیادی مواجه بوده، در روزگار کنونی، این مفهوم به عنوان یک نظریه سیاسی مبتنی بر جامعه خاص با کارکردهای سیاسی، فرهنگی و اقتصادی است که در حال دگرگونی یا فروپاشی هستند. به این ترتیب، در حالی که دولت، ملت تا کنون اساس حاکمیت و دموکراسی بوده است، از پایان قرن بیستم به این سو، نیروهای رقیبی مانند سازمان‌های کنش‌گرای «فراملّی، بین‌المللی و حتی فروملّی وارد عرصه شده‌اند که اساس دولت، ملت را به عنوان تنها بازیگر سیاسی به چالش کشیده‌اند.»^۸ از چارچوب این رهیافت، «جوهر

1. Adam Daniel Rotfeld.

۲. نک: پلانتر، پیشین، صص ۱۷۳-۲۰۲.

۳. ۲۵ تا ۲۸ ژوئن ۱۹۹۸ ورشو.

۴. پلانتر، پیشین، ص ۲۸.

۵. نک: صادقی‌زاده، سلمان، «چالش‌های دولت ملی در عصر جهانی شدن»، فصل‌نامه دولت‌پژوهی، شماره ۲، ۱۳۹۴، صص ۱۱۱-۱۳۴.

6. See: Colomer, Josep. M. & Beale, Ashley. L., **Democracy and Globalization: Anger, Fear and Hope**, Routledge, USA, 2020.

۷. شهروند جهانی در بستر دموکراسی سایبرنتیک جهانی؟

۸. انصاری، پیشین، ص ۷۹.

دموکراسی‌های امروزی مبتنی بر موجودیت دولت‌های ملی و تداوم کارویژه‌های اجتماعی آن‌ها می‌باشد و بحران ناکارآمدی این دولت‌ها به مثابه بحران دموکراسی تلقی می‌شود.^۱

«در جست‌وجوی راهی برای برون‌رفت از این بحران، عده‌ای از نظریه‌پردازان، از جمله یورگن هابرماس و دیوید هلد، امیدوارانه به دنبال پردازش ابعاد نظری یک جامعه دموکراتیک جهانی یا یک حکومت جهانی بدون دولت هستند.»^۲ برای مثال، هلد معتقد است «امروز اصول و کردارهای بنیادین دموکراسی لیبرال - ماهیت مردم، تعریف شهروندی دموکراتیک، ایده حکومت خودمختار، رضایت، اصل نمایندگی، حاکمیت عمومی - همگی با نهادهای دولت ملت سرزمینی پیوند خورده‌اند. فقط در چارچوب دولت ملی است که... می‌توانیم دموکراسی را درک کنیم. برای مثال، اصطلاح مردم‌مدرن فقط بر حسب مردم و ملتی فهمیده می‌شود که درون سرزمین مشخص زندگی می‌کنند یا اصل خودمختاری بر حسب حاکمیت و دولت ملت تعریف می‌شود.»^۳

رهیافت دوم «ضمن پذیرش تأثیرپذیری... دولت‌های ملی از فرآیند جهانی شدن بر آن است که دولت‌ها حذف نمی‌شوند، بلکه کارویژه‌های تازه‌ای بر عهده می‌گیرند و تعریف جدیدی از خود ارایه می‌دهند.»^۴ البته در مقابل دیدگاه‌هایی که به تأثیر جهانی شدن بر دموکراسی معتقدند، کسانی مانند شانتال موف^۵ با نسخه‌پیچی واحد در این رابطه مخالفند. «موف در نقد دیدگاه‌های خوش‌بینانه‌ای که تحولات برآمده از مدرنیته و جهانی شدن را موجد ظهور نوعی الگوی همگون‌ساز و جهان‌شمول می‌دانند، معتقد است... جهان‌شمولی لیبرال دموکراسی، تصویری ساده‌لوحانه است. او با نقد و واسازی مفاهیمی مانند دموکراسی مطلق، دموکراسی جهان‌وطن‌گرا، سیاست جهان‌وطن‌گرا، دموکراسی گفت‌وگویی و حکمرانی خوب... این ایده را مطرح می‌کند که نمی‌توان از یک جوهره مشترک دموکراتیک و مجموعه‌ای هماهنگ و غیر متعارض سخن گفت. موف با به چالش کشیدن دیدگاه‌های آنتونی گیدنز، اولریش بک، یورگن هابرماس و ژاک رانسیر، زمینه اجماع و آشتی و جهان‌شمولی لیبرال

۱. پلانتر، پیشین، صص ۱۰-۱۱.

۲. همان.

۳. انصاری، پیشین، ص ۹۲.

۴. پلانتر، پیشین، صص ۱۰-۱۱.

5. Chantal Mouffe.

دموکراسی به واسطه عدم امکان دست‌یابی به اجماع عقلانی و ماهیت برون‌گذارانه یا دفع‌کننده آن از ضرورت شکل‌گیری عصر پسادموکراتیک سخن می‌گوید که باید کاملاً دربرگیرنده و فراگیر باشد.^۱ فارغ از دیدگاه‌های حداکثرگرا، «ناظران برآنند که عناصر جهانی شدن در بهترین حالت، تنها بخشی از یک تصویر بسیار پیچیده است. این ناظران یادآوری می‌کنند که هم‌گرایی تکنولوژیکی و اقتصادی غالباً با افزایش واگرایی سیاسی یا تجزیه‌فروپاشی دولت‌های قدیمی (یا در معرض خطر به ابتلا به آن) در امتداد خطوط قومی و ظهور دولت‌های جدید همراه بوده است».^۲

به هر روی، واقعیت آن است که «در عصر جهانی شدن، اولویت‌بندی حوزه‌های مختلف حیات بشری باعث تغییرات عمده در صف‌بندی و تقدّم و تأخرها شده»^۳ و رویکردهای حاکم بر دموکراسی نیز دست‌خوش تغییر و تحوّل گردیده است. «بحث بر سر ماهیت نظام نوین بین‌الملل به شدت حول مسئله وضعیّت کنونی و نقش آتی دموکراسی در جهان می‌چرخد»؛^۴ زیرا «به موازات تحولات در ساختار دولت، تحولات گسترده‌ای در ساختار کشورهای توسعه‌یافته اتفاق افتاده است».^۵ کیت نش^۶ معتقد است که جهانی شدن، فرآیندی چندوجهی است و نشان از آن دارد که در نتیجه فرآیند جهانی شدن، توانایی دولت‌های ملی در دست زدن به اقدامات مستقل در اجرای سیاست‌های خود محدود شده، کنترل آن‌ها بر کالاها، تکنولوژی و اطلاعات کاهش یافته و حتی اختیاراتشان در تبیین قواعد و قانون‌گذاری در محدوده سرزمین ملی کاستن گرفته است.^۷ به هر روی، با تمسک به دیدگاه نش درباره چندوجهی‌انگاری جهانی شدن باید نتیجه گرفت این امر چندوجهی به صورتی پیچیده، مقوله هویت‌های اجتماعی را دست‌خوش دگرگونی می‌کند که به تولد و نضج هویت‌های جدید و نورسته می‌انجامد.

۱. نظری، علی‌اشرف، «چرخش مفهوم سیاست و بازآفرینی امر سیاسی: درک زمینه‌های هستی‌شناختی»، فصل‌نامه سیاست، شماره ۱، ۱۳۹۶، ص ۲۶۰.

۲. پلانتر، پیشین، ص ۱۸.

۳. نوریان، عبدالحسین، *نخبگان دموکراسی و توسعه*، تهران: نوآور، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۷۲.

۴. پلانتر، پیشین، ص ۱۸.

۵. ویبر، پیشین، ص ۶۲.

6. Kate Nash.

۷. نش، کیت، *جامعه‌شناسی سیاسی معاصر*، ترجمه: محمدتقی دل‌فروز، تهران: کویر، چاپ دهم، ۱۳۹۱، ص ۱۰.

با تأکید بر محدودیت قدرت و کاهش نقش آفرینی دولت‌ها در کنار اعتراف به این واقعیت که این عصر را می‌توان دوره امپریال نامید؛ یعنی ایده‌ای که به اروپا اختصاص ندارد و دنیایی را وصف می‌کند که به واسطه تناسب نداشتن با دنیای پیچیده جدید، مرکزیتی ندارد و از یک پارچگی متمرکز بی‌بهره است،^۱ هم‌آوا با ژان ماری گنوآ باید بر آن بود که که تحول بنیادینی در سیاست در جهان در حال شکل‌گیری بوده و هست. وی اظهار می‌دارد که در این تحول، «عصر دولت-ملت‌ها که با موافقت‌نامه وستفالیایا که بر برتری نهادهای سیاسی بر مذهبی تأکید دارد، آغاز می‌شود، رو به پایان است.»^۲ هم‌چنان که رابرت کوپر^۳ هم معتقد است، ماهیت خود دولت تطوّر یافته،^۴ دولت در معنای عام کلمه در معرض دگردیسی تمام‌عیار قرار گرفته و بار دیگر در اوان هزاره سوم، دموکراسی، حکمرانی مستقیم و بی‌واسطه این بار در فضایی به گستره جهان در حال شکل‌گیری است.^۵ البته این وضعیت به معنای اضمحلال دموکراسی‌ها نیست، بلکه جهان‌شمولی عملی و مقبولیت بی‌نظیر منبعث از دموکراسی که به شکل روزافزونی در معاهدات و دیگر اسناد رسمی و فعالیت سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است و متجلی می‌شود، «رژیم‌های اقتدارگرا را در موقعیتی دفاعی قرار داده است. اگرچه عملکرد بسیاری از دموکراسی‌ها ناامیدکننده بوده، اما کنار رفتن رژیم‌های اقتدارگرا ادامه یافته است.»^۶

اصل دموکراسی به عنوان واقعیتی اگرچه کم‌کارآمد و متأثر، ولی مطلوب در فرآیند جهانی شدن هم‌چنان پذیرفتنی است. اکنون جهان شاهد این واقعیت است که در فرآیند جهانی شدن با پیش‌برد چهار نیروی عمده وطن‌گرایی، رژیم‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، بازار آزاد و هویت‌های

۱. گنو، پیشین، ص ۱۶.

2. Jean-Marie Guyau.

۳. پلانتر، پیشین، ص ۲۲.

4. Robert kuper.

۵. پلانتر، پیشین، ص ۲۳.

۶. نک: حافظ‌نیا، محمدرضا و دیگران، «قابلیت‌های فناوری اطلاعات در اجرای دموکراسی مستقیم»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، شماره ۴، ۱۳۹۱، صص ۱۲۳-۱۵۴.

۷. پلانتر، پیشین، ص ۱۹.

نورسته دولت‌های ملی با چالش‌های جدی مواجه شده‌اند،^۱ اما التفات به دموکراسی زایل‌شدنی نیست. زاده‌گریزناپذیر این موقعیت، به سروری خواندن نهادهایی نوظهور بود که از خلال توان تخصصی با دانش و توان مشترک، راه همسازی و همکاری با نهادهای نظیر خود در دیگر اقطاب عالم یا در سطح بین‌المللی را هموار می‌دیدند. از این رو، خیز نهادهای غیر انتخابی که از یک سو، ناشی از جوششی از درون خود آن‌هاست و از سوی دیگر، برآمده از میل حکومت‌ها به فزونی دهی آن‌ها،^۲ در پرتو فرسایش و تقلیل دولت ملی و کارکردهای آن،^۳ در شاهراه جهانی شدن و اقتضانات بین‌المللی آن سرعتی مضاعف یافت.

از همین رو، «شایع‌ترین توضیح رشد نهادهای غیرمنتخب را می‌توان در نیروی جهانی شدن یافت. جهانی شدن، فعالیت‌هایی از جمله ساختارهای حکومتی و سیاست‌گذاری حکومتی را که پیش از آن محفوظ بودند، در برابر مجموعه گسترده‌تری از تأثیرات بیرونی قرار داد.»^۴ به ویژه آن‌که به زعم هلد، توسعه و گسترش رژیم‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، به بین‌المللی شدن تصمیم‌های سیاسی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی انجامیده است. هم‌چنین فروپاشی بلوک شرق و ساخت امنیتی جهان معاصر، برتری قدرت هژمون را بر نمی‌تابد و تأمین صلح و امنیت جهانی، همکاری همگانی می‌طلبد. ضمن آن‌که نوساختاری اقتصاد جهانی، مصونیت دولت‌ها از نیروهای اقتصاد جهانی را ناممکن ساخته است.^۵ به علاوه، اهمیت روزافزون این نهادها به ویژه در حوزه سیاست‌گذاری، با عنایت به خصوصی‌سازی و اروپایی‌سازی^۶ سیاست‌گذاری،^۷ تبلوری خاص پیدا کرد.

۱. صادقی‌زاده، پیشین، صص ۱۱۱-۱۳۴.

2. Majone, Giandomenico, the Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union, EIPASCOPE, 1997, p. 1.

۳. انصاری، پیشین، ص ۹۵.

۴. ویبر، پیشین، ص ۶۱.

۵. انصاری، پیشین، صص ۹۵-۹۶.

6. Europeanisation.

7. Majone, op.cit., pp. 1-6.

بند دوم. رشد اقتصاد بخش خدمات حوزه خصوصی

مسئله نسبت سیاست و اقتصاد، چالشی به درازای تاریخ پیدایش دولت‌ها دارد.^۱ به ویژه آن‌که تأثیر و تأثر آن‌ها نه فقط برای افراد و خانواده‌ها دارای اهمیت است، بلکه می‌توانند اوضاع سیاسی و اقتصادی جوامع گوناگون را نیز شکل دهند.^۲ یا با تغییرات و بحران‌های جدی مواجه کنند. قسمت عمده این چالش به ضرورت‌سنجی اصل دخالت دولت در اقتصاد بازمی‌گردد. هر اندیشه‌ای نسبت به امر اخیر ضرورتاً مسائل دیگری را نیز به همراه دارد. نقطه کانونی برآمده از مسائل این چالش قدیمی حول این امر می‌چرخد که چه اندازه از دخالت و حضور دولت در عرصه اقتصاد ضروری است؟ مهم‌ترین که چنین دخالتی تا کجا می‌تواند به کارآیی و ارتقای عملکرد اقتصادی منجر گردد؟

پاسخ‌ها به این سؤالات در یک طیف اندیشه‌ای قابل طبقه‌بندی هستند. یک سر این طیف را باید لیبرال‌های لیبرترین^۳ قرار داد که هر میزان از حضور و دخالت دولت در اقتصاد را نفی می‌کنند و با دیدگاه «نظریه اقتصادی مبتنی بر نفی بی‌چون و چرای دخالت دولت در امور اقتصادی و اعتقاد راسخ به تصمیم‌گیری خصوصی بی‌قید و شرط به عنوان ابزار تأمین و ارتقای رفاه عمومی»^۴ بر بازار آزاد^۵ تأکید می‌ورزند. پدیده‌ای که به ویژه تحت تأثیر آموزه‌های آدام اسمیت^۶ به ویژه اندیشه دست نامرئی بازار^۷ و بر اساس نظمی خودانگیخته^۸، به گمان آنان می‌تواند با بیشینه کارآیی، کالاها و خدمات را تولید کنند.^۹ در طیف دیگر، اندیشه‌های کمونیست^{۱۰} قرار دارد که مداخله حداکثری

1. See: Przeworski, Adam, *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Cambridge University Press, UK, 2003.

۲. پلانتر، پیشین، ص ۲۷۷.

۳. شاپیرو، ژان سالوین، *لیبرالیسم معنا و تاریخ آن*، ترجمه: محمدسعید حنایی کاشانی، تهران: مرکز، چاپ دوم، ۱۳۸۵.

۴. لیپست، سیمور مرتین (زیرنظر)، *دایرةالمعارف دموکراسی* (جلد ۱)، ترجمه: کامران فانی و دیگران، تهران: مرکز و انتشارات کتاب‌خانه وزارت امور خارجه، چاپ دوم، ۱۳۸۴، ص ۳۵۲.

5. Open Market.

6. Adam Smith (1723-1790).

7. Invisible hand.

۸. نک: بری، نورمن، *نظریه نظم خود انگیخته*، ترجمه: خشایار دیهیمی، تهران: نی، چاپ اول، ۱۳۸۷.

۹. گابینگ، جان پاتریک، *دموکراسی مقدمه‌ای بر انتخاب عمومی*، ترجمه: حسین ربیعی، تهران: دنیای اقتصاد، ۱۳۹۳، ص ۴۷.

10. See: Holmes, Leslie, *Communism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, UK, 2009;

دولت را ضرورتی انکارناپذیر می‌انگارند و با نفی بازار،^۱ الغای تمامی اشکال مالکیت^۲ و شکل دادن به یک برنامه‌ریزی اقتصادی مرکزی را پیش شرط ضروری تأمین حداکثر کارایی اقتصادی می‌دانند. در میانه این دو طیف، رویکردهای مختلفی قرار دارند که مشخصه هر یک از آن‌ها، باورمندی به اشکالی متنوع و میزانی متفاوت از حدود مداخله دولتی و خودسامانی بازار است.^۳

این چالش تاریخی از دیرباز تا امروز به طول انجامیده است. چالش تاریخی نقش و گستره مداخله دولت در اقتصاد و رابطه این مصنوع دست آدمیان با آزادی اراده مردمان یا به تعبیری، بازار آزاد از بنیادین‌ترین چالش‌های دوران مدرن است^۴ که بیش از هر مسئله‌زای دیگری، مناقشات مربوط به خود را به ویژه در میان اندیشه‌ها و داران اقتصاد آزاد برانگیخته و منجر به تحولات^۵ و چرخش‌های آن^۶ گردیده است. البته جبهه مقابل نیز کم‌تحوّل و بی‌تلاطم نبوده است، اما جزم‌اندیشی و تمامیت‌خواهی نظام سیاسی برآمده از این تفکر و سبوعیت آن در مصاف با نواندیشان و اندیشه‌ورزان، رونق اندیشه‌پردازی آن را در نطفه خفه کرده بود. هسته مرکزی ایده ضرورت دخالت در بازار از دیدگاه آنان که برگسترش نقش دولت تأکید دارند، بر مدار شکست بازار^۷ می‌گردد. این وضعیت به نابرابری‌ها دامن می‌زند و بنیاد عدالت در اقتصاد را مخدوش می‌کند. ضمن آن‌که برخی کالاها به سختی از سوی بازار آزاد قابل تأمین است یا هیچ‌گونه توجیه اقتصادی ندارد. برای مثال، امنیت از

Brown, Archie, *The Rise and Fall of Communism*, Random House, USA, 2010.

1. Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Oxford University Press, UK, 1992.

2. Kovacs, Janos. M., *Populating No Man's Land: Economic Concepts of Ownership under Communism*, Lexington Books, USA, 2018.

۳. کاظمی، حجت، «از شکست بازار تا شکست دولت مناقضه بازارگرایان و دولت‌گرایان در دوران مدرن»، پژوهش سیاست نظری، شماره ۱۸، ۱۳۹۴، ص ۱۲۸.

۴. کروچ، کالین، «دولت و بازار»، در: کیت نش و آلن اسکات، راهنمای جامعه‌شناسی سیاسی (جلد ۲)، ترجمه: محمد خضری و دیگران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۵۴.

5. نک: حیدری‌نیا، قاسم، *سیر تحولات لیبرالیسم*، تهران: ستوده، چاپ اول، 1388.

6. نک: توحیدفام، محمد، *چرخش‌های لیبرالیسم*، تهران: روزبه، چاپ اول، 1383.

7. See: Munday, Stephen, *Markets and Market Failure*, Heninemann Educational Publishers, 1th Editation, 2000, pp. 29-51; Cowen, Tyler, *public Good and Market failure*, George Medison University Press, 2th Editation, 1999.

جمله کالاهایی است که تصوّر تأمین آن از سوی بازار آزاد با تردید جدی مواجه است.^۱ این اندیشه با برخی برتری‌های دولت تقویت نیز می‌شود. برای مثال، «برتری اصلی دولت در اصلاح شکست بازار این است که می‌تواند به افراد فشار آورد تا استراتژی‌های چانه‌زنی فردی خود را کنار بگذارند و راه حل تحمیلی دولت را بپذیرند.»^۲ در مقابل، آنان که بر آزادی بازار صحّه می‌گذارند، معتقدند «اقتصاد بازار ممکن است فضایل ریشه‌دار را تهدید کند، امّا تأکید افراطی بر این فضایل ممکن است به فقیر شدن ملّت بیانجامد.»^۳ آنان به ویژه از بحران‌های پیاپی^۴ و ریاضت‌زدگی اقتصادی^۵ در اتحاد جماهیر شوروی،^۶ شاهد مثال می‌آورند و ناکارآمدی دولت‌ها در این عرصه را بزرگ‌ترین ایراد و نقش‌آفرینی دولت را نقض اراده آزاد می‌دانند.

تفاوت دیدگاه در نوع نگرش اقتصادی، در نوع نگرش به دموکراسی با رویکرد اقتصادی نگر نیز انجامیده است. به طوری که از منظر اقتصادی می‌توان گفت «مخالفت با دموکراسی از سه منشأ سرچشمه می‌گیرد: نظریه‌های طرفدار کارآمدی استبداد، نظریه‌های پدرسالاری نسبت به مردم به ویژه تهی‌دستان و نظریه‌های ناسازگاری دموکراسی با توسعه اقتصادی مانند نمونه‌های چین، سنگاپور و کره جنوبی.»^۷ در مقابل، بررسی تطوّر تاریخی و تحولات سه‌گانه لیبرالیسم اقتصادی نشان می‌دهد در تمامی این ادوار، آزادی‌گرایی و دموکراسی خواهی که به عقیده کسانی مانند لیپست،^۸ «درجه خاصی از ثروت یا پیشرفت سرمایه‌دارانه پیش‌نیاز استقرار آن است و هرچه ملّتی ثروتمندتر باشد، امکان پایداری دموکراسی نیز در آن بیش‌تر است»،^۹ از این رو ملازم یکدیگرند. در هسته مرکزی این اندیشه قرار دارد.

۱. نک: گانینگ، پیشین، ص ۴۸.

۲. همان، ص ۵۷.

۳. همان، ص ۲۲.

4. Hanson, Philip, *The Rise and Fall of the Soviet Economy (an Economic History of the USSR from 1945)*, Routledge, USA, 2003.

5. Ellman, Michael & Kontrovich, Vladimir, *the Destruction of the Soviet Economic System*, Routledge, USA, 1998.

6. Selm, Bert V., *The Economics of Soviet Break-Up*, Routledge, UK, 1997.

۷. دال، رابرت، *درباره دموکراسی*، ترجمه: فیروز سالاریان، تهران: چشمه، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۵.

8. Seymour Martin Lipset.

۹. کدیور، پیشین، ص ۳۹.

اگرچه در دوره لیبرالیسم میانه یا لیبرالیسم اجتماعی یا به تعبیر میلتون فریدمن^۱، لیبرالیسم قرن بیستمی^۲، بنیان‌های لیبرالیسم رنگ و بوی سوسیالیستی به خود می‌گیرند، اما با ظهور نئولیبرالیسم در پس دولت‌های رفاهی^۳، تعادل و رشد همگون جامعه مستلزم تحقق حدّی از عدالت و برابری دانسته می‌شود. به هر روی، همگی این اندیشه‌ها بر پایه دموکراسی استوارند.

غایت القصوای سخن درباره پدیده ضروری کارآمدی است. اقتصاددانان از دیرباز معتقد بوده‌اند بازار، راه حلی جامع برای توافق بر شکست بازار ندارد؛^۴ پدیده‌ای که ناقض جدّی کارآمدی است. از این رو، بسیاری از آنان معتقد بودند با نقصان بازار، دولت‌ها باید وارد عرصه شوند و مشکل را حل کنند. در عین حال، هیچ کس واقعاً بر آن باور نبود که دولت بتواند به راه حلی جامع دست یابد که این، خود، موجد احتمال شکست دولت می‌شد.^۵ به ویژه آن‌که خطاهایی مانند نادیده گرفتن مسئله پیروی از جمع، امکان بالقوه سوء استفاده از قدرت قهری، تحولات مربوط به فناوری و تغییرات دیگر از این دست، نبود هدف اقتصادی نهادهای دولتی و بزرگ‌انگاری راه حل‌های دولتی، همه آسیب‌هایی هستند که به این حوزه مربوط می‌شوند.^۶ از این رو، اگر چه بسیاری، دموکراسی سیاسی و اجتماعی را منفک از دموکراسی اقتصادی می‌انگارند،^۷ اما همان ایرادهای عمده‌ای که دموکراسی‌های کنونی را به ورطه خطر انداخته، در حوزه اقتصادی نیز سر برآورده است. برای مثال، انحراف در کارکردهای اقتصادی دموکراسی از خلال نفوذ گروه‌های فشار نیز به عنوان تابعی از شکاف کلی یاد شده است.

یکی از این انحرافات، خود را در قالب برون‌دادهای ناشی از مکتب صنف‌گرایی به عنوان بخشی از جامعه‌شناسی نخبه‌گرا نشان داد. در این دیدگاه، صنف‌گرایی به عنوان روشی در نظر گرفته شده بود که عهده‌دار نقش میانجی‌گری میان دولت و گروه‌ها، برای حفظ منافع هر دوی آن‌ها بود. به همین

1. Milton Fridman.

۲. نک: مهرنامه، شماره ۱۴ (۱۳۹۰)، صص ۱۹۶-۱۹۷.

3. Welfare state.

۴. نک: کاظمی، پیشین، صص ۱۲۷-۱۶۸.

۵. گانینگ، پیشین، ص ۵۴.

۶. همان، صص ۵۳-۵۹.

۷. صحافیان، عباس علی، آشنایی با دموکراسی، تهران: محقق، چاپ اول، ۱۳۷۹، ص ۵.

دلیل، گروه‌ها با دولت به مذاکره و مصالحه می‌پرداختند تا حمایت مالی دولت را در سیاست‌گذاری‌های کلان به سوی خود جلب کنند. در زمان حاکمیت دولت‌های کارکردی در سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۷۹ در بریتانیا از این اندیشه حمایت شد که هدف از آن، تقویت نظام سرمایه‌داری و مالکیت بخش خصوصی توسط دولت بود. صنفی‌گرایان اعتقاد داشتند باید از اهمیت نقش کثرت‌گرایان و مدل دولت لیبرال دموکراتیک کاسته شود و تعادل میان دولت و گروه برقرار گردد. به همین دلیل، به دیده نقادانه به نظام سوسیالیستی و کثرت‌گرا می‌نگریستند^۱ و امکان اثرگذاری بر سیاست‌های اقتصادی مالی را یافتند. به این ترتیب، «مادامی که سیاست از طریق کانال‌های معمولی نمایندگی هدایت می‌شود، ممکن است مطمئن باشیم که طبقه درآمدی بالا در مقابله با هر نوع فشار از جانب گروه‌های درآمدی پایین موفق می‌شود. به بیان دیگر، کثرت‌گرایی سیاسی، گرایش به تشویق گروه‌هایی دارد که بهتر سازمان یافته باشند و به لحاظ مالی نیز بهتر تقویت شده باشند»^۲.

علم به وجود این مصایب سبب شده است بسیاری از اقتصاددانان گمان برند که «احتمالاً می‌توانند بهترین راه حل‌ها را تعیین و پیشنهاد کنند، اما این کار برای دولت‌های مردم‌سالار چندان ساده نیست. سیاستمداران واقعی معمولاً راه‌حلی را انتخاب می‌کنند که باعث انتخاب مجدد آن‌ها شود یا به حزب سیاسی آن‌ها کمک کند، نه راه‌حلی که از نظر اقتصادی، کارآمدترین باشد. سیاستی که آن‌ها انتخاب می‌کنند، ممکن است اکثریت را خشنود کند یا به خواست یک گروه فشار ذی‌نفوذ باشد، اما لزومی ندارد کارآمدترین سیاست باشد. به علاوه وقتی سیاستی تصویب شد، دلیلی وجود ندارد که تصوّر کنیم کارمندان دولتی، سیاست را با کارآمدی و به خوبی اجرا می‌کنند»^۳.

به این ترتیب، فترت ناشی از ناآگاهی یا ناتوانی و انحراف مقامات انتخابی و اداری دموکراسی‌ها در حوزه اقتصاد نیز سر برمی‌آورد که می‌تواند اصل دموکراسی را با تهدید مواجه کند؛ زیرا «بدون بازارهای سرمایه در دسترس و کارآمد، ناامیدی و یأس فقرا تداوم خواهد یافت. در حقیقت، ممکن

۱. مارش، دیوید و جری استوکر، روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه: امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم، ۱۳۸۴، ص ۳۵۹؛ سیف‌زاده، حسین، مدرنیته و نظریه‌های جدید علم سیاست، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۹، صص ۳۷۸-۳۷۹.

۲. پلانتر، پیشین، ص ۲۷۷.

۳. گانینگ، پیشین، ص ۵۶.

است به سختی بتوان آینده روشنی برای حفظ دموکراسی ترسیم کرد. کسانی که تصوّر می‌کنند که گرفتار شده‌اند و مایوس می‌شوند، ممکن است به استراتژی‌های بی‌ثبات‌کننده و حتی خشونت‌های گسترده روی آورند.^۱ چنین امری ناشی از این واقعیت است که نظریه اقتصادی دولت در حقیقت، نظریه تقاضا و عرضه کارگزاران آن و نه لزوماً اقتضائات واقعی جامعه است.^۲

به دیگر سخن، «مشکل این است که فرآیندهای بازار از سوی شرایط و نهادهای سیاسی موجود تعدیل می‌شوند و به همین خاطر، همیشه به روش دلخواه عمل نمی‌کنند.»^۳ برای مثال، «بسیاری از خدمات احتمالاً نباید توسط دولت مرکزی عرضه شود. دولت‌های مرکزی نباید به طور معمول، درگیر عرضه کالاهای عمومی محلی یا باشگاهی شوند... در موارد دیگری هم ممکن است برای عرضه خدمات، راه‌های ارزان‌تر از دیوان‌سالاری وجود داشته باشد. فراهم کردن امکان مشارکت بنگاه‌های خصوصی شاید کارآمدتر از اداره کردن دیوانی دولتی باشد... در بیش‌تر موارد، ناکارآمدی دیوان‌سالارانه همه جا به چشم می‌خورد و مردم هم از آن اطلاع دارند، اما فقط دیوان‌سالاران نالایق و فاسد را سرزنش می‌کنند و می‌گویند دموکراسی در حال گذار است... بسیاری از شهروندان دموکراسی‌های بالغ نیز دیدگاه مشابهی دارند. آن‌ها یا اعتقادی به ناکارآمدی دیوان‌های خود ندارند یا تصوّر می‌کنند مشکل ناکارآمدی دیوان‌سالاری با استخدام دیوان‌سالاران و رؤسای دیوان لایق‌تر و درست‌کارتر حل خواهد شد.»^۴

این ناکارآمدی افزون بر چرایی‌های نظریه پیش‌گفته، در عمل نیز دلایل گوناگونی داشته است. اقتصاد دولتی، استعداد شگرفی در تولید محصول اشتباه، کُندی در تأمین محصولات مورد نیاز، بی‌ثمرگذاری شکایت از محصولات تولیدی و مسئولیت‌ناپذیری سیاست‌مداران در قبال برون‌دادهای تصمیمات اقتصادی خود دارد. افزون بر آن، دولت‌ها در تولید بسیاری از کالاهای عمومی، خواه مقدار کارآمد آن، چگونگی تأمین رضایت عامه و ایجاد تعامل بین تقاضاکنندگان ضعیفند.^۵ از این

۱. پلانتر، پیشین، ص ۲۷۴.

۲. گانینگ، پیشین، ص ۹۰.

۳. پلانتر، پیشین، ص ۲۶۸.

۴. گانینگ، پیشین، صص ۳۷۴-۳۷۵.

۵. نک: همان، ص ۲۰۱.

رو، ائتلافی بین‌المللی در مواجهه با اقتصاد دولتی سر برآورد. «این ائتلاف بین‌المللی را یک آموزه به ظاهر نجات بخش اقتصاد سیاسی همراهی می‌کند، آموزه‌ای که رهنمود پیوسته ارتشی از مشاوران اقتصادی به سیاست است: نئولیبرالیسم... نماینده اصل این نظریه اقتصادی، اقتصاددان امریکایی و برنده جایزه صلح نوبل، میلتون فریدمن است که در دهه ۸۰ میلادی، بیش‌تر دولت‌های غربی هوادار اقتصاد لیبرال را در پی نظریه خویش کشاند»^۱.

به این ترتیب، با وضوح، ناکارآمد تلقی شدن اقتصاد بخش دولتی. که ممکن بود ناشی از وسوسه قضاوت بیش از حد مصرف‌کنندگان و سخت‌گیری زیاد آنان در قیاس بخش عمومی با معیارهای سخت‌گیرانه بازار^۲ نیز باشد. مبنای حرکت اقتصادی به سوی اقتصاد حوزه خصوصی به ویژه در بخش خدمات شد. حرکت چشم‌گیر جهانی از اقتصاد با بازده فعالیت تولیدی و صنعتی به سوی بازده اقتصادی خدماتی در دهه‌های اخیر و اصلاحات بخش عمومی در سراسر جهان را می‌توان جزئی از جنبش وسیع حرکت به سوی خدمات دانست.^۳ «بروز بحران در مفهوم سراسری ملی که خصوصاً ناشی از بین‌المللی شدن امور اقتصادی است، دو راه حل یا گذرگاه جلوی چشم آدمی می‌گذارد. یک راه فوقانی است که لازمه آن، دادن انسجام و کارایی و بازدهی به تصمیماتی است که در سطح فوق ملی و به صورت جزئی، هدایت جریان جهانی کردن اقتصاد را به عهده دارد. راه دوم که تحتانی است، بذل توجه خاص به پویایی (دینامیسم) واحدهای کوچک و قدرت‌های سیاسی محلی است»^۴.

با جهانی شدن اقتصاد که بی‌شک، بارزترین وجه تفاوت اقتصاد دیرروز و امروز جهان است و گسترش روزافزون سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی و اتحادیه‌های اقتصادی منطقه‌ای، همه از مظاهر آن است.^۵ بروز نهادهای غیرانتخابی درون‌مرزی با قرارگیری در مسیر تندآب اقتصاد جهانی بر سرعت خیزش آنان افزود تا در فرآیند گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بخش خصوصی به ویژه در حوزه خدمات، برجستگی بیش‌تری در سپهر سیاسی اقتصادی جوامع یابند؛ زیرا نخست، آنان، سربرآورده

۱. مارتین و شومن، پیشین، ص ۶۳.

۲. ویبر، پیشین، ص ۶۲.

۳. همان.

۴. آلن، دوبنوا، پیشین، ص ۱۴۴.

۵. مارتین و شومن، پیشین، ص ۱۵.

از میان متخصصان بخش خصوصی بودند که افزایش آن‌ها هم‌مسیر با گرایش به واسپاری اقتصاد به بخش خصوصی تلقی می‌شد. دیگر این‌که فراهم‌آوری و فرآوری اطلاعات و دانش نیز خود، نوعی خدمت اجتماعی است. سودمندی این خدمات برای عموم از طریق نهادهای غیر منتخب نیز در راستای حرکت کلی به سمت اقتصاد خدمات محور تلقی می‌شود.^۱ به دیگر سخن، ضعف دولت در تأمین اقتصاد، هم‌راستا با دیگر تحولات، منجر به دو اقدام اساسی شد: نخست، تغییر رویکردهای دولتی به منظور سنجش و ارتقای عرصه خدمات دولتی و دیگری، احتراز از خدمات دولتی که می‌شد به دیگر بخش‌های اقتصادی واسپرد.^۲ در این میان، نهادهای غیر انتخابی، فاتح این میدان شدند.

روزگاری، «متخصصان اقتصاد کلان نوعاً مدعی بودند همان‌طور که یک ناخدا، کشتی خود را هدایت می‌کند، دولت هم باید راهنمای اقتصاد باشد.»^۳ ناکارآمدی دولت‌های دموکراتیک در هدایت کشتی جوامع به دریا‌های آرام یا سواحل امن که به ویژه خود را در تلاطم‌های توفانی رکودهای درازمدت نشان داد، میل به واسپاری اقتصاد به بخش خصوصی را بیش از پیش عیان کرد. تا دهه‌ها، مقررات‌گذاری صنعتی در خارج از مرزهای ایالات متحده آمریکا در سطح گسترده به کار می‌رفت. البته تعریف‌های گوناگونی از آن وجود دارد، اما هسته مرکزی این دیدگاه آن است که دولت‌ها به دنبال اثرگذاری بر صنعت از خارج از مرزهای آن هستند،^۴ در حالی که برای انجام بهینه آن، ناتوان بودند. این امر در کنار فرآیند جهانی شدن در حوزه اقتصادی که موجی از خیز غیر انتخابی را به همراه داشت، بر بلندای این موج افزود.

زمانی ژان ماری گنو در سال ۱۹۹۳ بیان داشته بود که «تحول قوانین قدرت ابتدا عارض بنگاه‌های اقتصادی شده است. اکنون با پایان جنگ سرد به آن اجازه می‌دهد که به سپهر سیاست نیز کشیده شود. کل دنیای صنعتی... کشف می‌کند که قواعد قدرت در حال تغییر است»^۵ و بخشی از این تغییر قواعد، دامان خود دولت‌ها را نیز گرفته بود. به این ترتیب، تغییر الگوی اقتصادی دولت

۱. ویبر، پیشین، ص ۷۳.

۲. همان، ص ۶۲.

۳. گانینگ، پیشین، ص ۲۷.

4. Thatcher, Mark, "From old to new industrial policy via economic regulatory", Rivista della regolazione dei mercati, Vol. 2, 2014, pp. 9-10.

۵. گنو، پیشین، ص ۱۷.

به همراه طلوع اقتصاد جهانی سازمان یافته و گسترش اقتصاد بخش خدمات در کثرت‌گیری کمیّت و شدت‌گیری صلاحیت نهادهای غیرانتخابی متجلّی شد که می‌توانستند از طریق رشد اقتصادی سبب تقویت دموکراسی‌ها نیز شوند؛ زیرا به گمان برخی، رشد اقتصادی به تقویت دموکراسی می‌انجامد. این امری است که «مورد اشاره ارسطو بود. نافذترین بیان نوینش را می‌توان در نگرش سیمور مارتین لیپست به رابطه هم‌بستگی بین ثروت و دموکراسی یافت.»^۱ یافته لیپست در مطالعات تجربی بعدی تأیید شد. «این توضیح که ظهور نهادهای غیرمنتخب با تلقّی دولت به عنوان بخشی از اقتصاد خدماتی انطباق دارد، علّت جایگاه برجسته فعالیت‌های خدمات محور خدمت‌دهندگان و ناظرین مرزها را در میان نهادهای مستقل توجیه می‌کند. دغدغه در خصوص عملکرد نیز به توضیح رشد بازرسان و گسترش حوزه فعالیت حسابرسی و ارزیابی کمک می‌کند.»^۲

گفتار دوم. پیدایش دیدگاه‌های مدیریت دولتی جدید

دیگر دلیل ظهور نهادهای غیرانتخابی، دشواری‌های محیط خارجی دولت‌ها در رویکردهای سنتّی مدیریت دولتی و نتیجه رخ نمودن دیدگاه‌های مدیریت دولتی نوین بوده است.

بند اول. دشواری‌های محیط خارجی دولت به مثابه ضرورت تغییر رویکرد دولت

در یک اقتصاد خصوصی، نقش اقتصادی مستقیم دولت معمولاً در حداقل نگه داشته می‌شود. چنین دیدگاهی با این فرض هم‌راستا است که کارآفرینان خصوصی، انگیزه‌های کافی دارند تا از منابع خود به شکلی کارآمد استفاده کنند و برای رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری‌هایی صورت دهند. بر اساس این دیدگاه، «کسانی که با رقابت مواجهند، بر اثر سود و زیان مالی که چون نامرئی در جهت منضبط کردن افراد عمل می‌کنند، به ناچار، اموال... خود را به شکلی به کار می‌گیرند که ضامن منافع خود آن‌ها و جامعه باشد.»^۳ با این وجود، دست کم، سنگین‌سایگی سه نقیصه مهم بازار یا نارسایی آن یعنی انحصارهای طبیعی، اطلاعات ناقص و عوامل خارجی، دخالت مستقیم دولت‌ها را به منظور جبران نارسایی‌های بازار ضروری ساخته و ضرورت دخالت دولت‌ها در اقتصاد

۱. پلانتر، پیشین، صص ۲۶۶-۲۶۷.

۲. ویبر، پیشین، ص ۶۲.

۳. لیپست، پیشین، ص ۱۲۶۰.

را تقویت کرده است. از این رو، بسیاری از دولت‌ها در مواردی به سوی تصمیم‌گیری مستقیم در اقتصاد، ساخت تأسیسات تولیدی یا ملی کردن تأسیسات تولیدی خصوصی و در دست گرفتن اداره امور آن‌ها روی آوردند.^۱

نقش‌آفرینی دولت در حوزه‌های گوناگون به ویژه اقتصاد بر اثر واقعیت‌های درونی و بیرونی دولت‌ها به نقطه ضعفی اساسی در مسئله مدیریت امور عمومی تبدیل شد. در حوزه کنش‌های اقتصادی دولت در جوامع دموکراتیک، سؤال‌های فراوانی فراروی دولت‌ها قرار می‌گیرد. در این شرایط، «دلایلی برای بی‌توجهی به فرآیندهای سیاستی و معرفی خط‌مشی در قالب مدیریت چیزی که از خارج از سیستم از جانب سیاستمداران دریافت می‌شد، وجود داشت. فرآیندهای سیاستی اغلب مبهم‌تر و غیر قابل پیش‌بینی‌تر از آن هستند که بتوانند به طور نظام‌مند تحلیل شوند. دولت‌ها و خط‌مشی‌هایی که آن‌ها را تعیین می‌کنند، به شدت تحت تأثیر فشارهای ناشی از حوادث بیرونی هستند و نه دستور کار درونی.»^۲ افزون بر این، مؤلفه‌هایی از درون نیز دولت‌ها را با آسیب‌های جدی مواجه می‌ساخت.

وجود این پرسش‌ها در کنار ناتوانی دولت‌ها در مدیریت امور عمومی قرار گرفته است. اقتصاد بخش دولتی هم در سیاست‌گذاری و هم در عمل با چالش‌های جدی مواجه شد. چنین امری به ویژه در عرضه خدمات اقتصادی دولتی از خلال دیوان‌سالاری‌ها، خود را نشان می‌داد. از یک سو، «انگیزه سیاستمداران برای ایجاد دیوان‌های کارآمد بسیار کم‌تر [از حکومت‌های استبدادی] است... [؛ زیرا] هدف اصلی آن‌ها، انتخاب شدن یا کمک به حزب سیاسی خودشان است.»^۳ از سوی دیگر، دیوان‌سالاران نیز ورزیدگی، چالاکی، پاسخ‌گویی و بی‌طرفی یا به دیگر سخن، کارایی لازم برای بهینگی را ندارند. بنابراین، دیدگاه اقتصاددانان امروزی دایره این باور درست است «که حتی اگر توصیه‌های آن‌ها با صداقت به قانون تبدیل شود، دیوان‌سالارانی که مسئول اجرای آن هستند، معمولاً کارایی لازم برای تأمین خواسته‌های مقامات بالایی خود را ندارند. همه آن‌ها معمولاً به فکر منافع شخصی خود هستند تا اجرای سیاست‌های بهینه.»^۴

۱. همان، ص ۱۲۶.

۲. ویبر، پیشین، ص ۶۵.

۳. گانینگ، پیشین، صص ۳۱۲-۳۱۳.

۴. همان، ص ۱۹.

به ویژه این ناکارآمدی زمانی تشدید می‌شود که به وسعت کمی و گسترده عملکردی دیوان‌سالاری‌های دموکراسی‌ها توجه شود. دموکراسی‌های بالغ با تعداد زیادی از دیوان‌ها که برخی از آن‌ها به عرضه کالاها یا خدمات می‌پردازند، زیستی دوگانه یافته‌اند. این امر به ویژه آن‌جا تشدید می‌شود که برخی از دیگر «دیوان‌ها، کارکردی جز خرج کردن یا به دست آوردن نیافته‌اند. این گونه دیوان‌ها در مورد به کارگیری مقاطعه‌کاران خصوصی عرضه خدمات تصمیم‌گیری می‌کنند، بر خدمات نظارت می‌کنند و پرداخت‌ها را انجام می‌دهند. برخی از دیوان‌ها در عمل به طور کامل بر تأمین مالی دولتی تکیه دارند. همان‌طور که دفاع ملی معمولاً این‌گونه است. دیگر دیوان‌ها برای خدمات خود هزینه دریافت می‌کنند، مانند خدمات پستی، حمل و نقل عمومی، خطوط هوایی و بوستان‌ها و دیوان‌هایی مانند خدمات پستی و حمل و نقل عمومی نوعاً در برابر رقابت حمایت می‌شوند. آن‌ها دارای انحصار قانونی هستند، مشمول دریافت یارانه یا وقفه مالیاتی می‌شوند یا از طریق محدودیت رقابت یا اعطای امتیازات ویژه مورد حمایت قرار می‌گیرند.»^۱ در عین گستردگی حوزه این خدمات، «عرضه آن‌ها اغلب به معنی عرضه خدمات توسط دیوان‌سالاری است. نه مدیریت و نه کارمندان عادی دیوان‌سالاری، هیچ یک برای خشنود کردن مصرف‌کنندگان، انگیزه سودی را که در بین صاحبان و کارمندان بنگاه خصوصی وجود دارد، ندارند.»^۲ چنین وضعیتی، خدمات ارائه شده و دیوان‌سالاری‌ها را با موقعیت ناکارآمدی بالا و دشواری‌های دولت‌ها با آن‌ها مواجه کرد.^۳ وجود چنین مشکلاتی به پیدایش تئوری مدیریت عمومی جدید^۴ انجامید.

بند دوم. رشد اندیشه به منظور تأمین نیاز: پیدایش دیدگاه‌های مدیریت عمومی جدید

در طول تاریخ دموکراسی‌ها، نظریه‌پردازان رشته‌های گوناگون بر شکل‌گیری و توسعه تئوری دموکراسی و زیست آن‌ها در عمل تأثیر گذاشته‌اند.^۵ از جمله آن‌ها در بستر بحث حاضر، رشته مدیریت و مشخصاً مدیریت دولتی یا مدیریت عمومی است. بر این اساس، یکی از دلایل توجیهی برای رشد نهادهای غیر

۱. همان، ص ۴۱۸.

۲. همان، ص ۴۱.

3. Lane, Jan Erik, *New Public Management*, Routledge, USA, 2000, pp. 59-75.

4. *New Public Management (NPM)*.

۵. ویلیام، نلسون، پشین، ص ۱۱.

انتخابی بر نفوذ مدیریت دولتی جدید جهانی سازی تکیه می‌کند.^۱ ظهور تئوری‌های مدیریت دولتی و عمومی جدید که در دهه ۱۹۹۰ میلادی رشد یافت و به مرور به گفتمان^۲ جهانی تبدیل شد،^۳ یکی از دلایل بروز نهادهای غیرانتخابی است. این تئوری‌ها، رویکردی به ارائه خدمات عمومی‌اند که در دولت‌ها و نهادهای خدمات عمومی و غیرانتخابی‌ها به کار بسته می‌شود.

نخستین کاربرد این دانش‌واژه در مقام توضیح رویکردی به مدیریت دولتی که در دهه ۱۹۸۰ میلادی رشد یافت، از تحقیقات علمی دانشگاهی در انگلستان و استرالیا توسط دیوید ازبورن^۴ و تد گیلبر^۵ در کتابشان، بازسازی حکومت^۶ برخاست. سپس کاربست آن در انگلستان تحت نخست‌وزیری مارگرت تاچر^۷ روی داد. تاچر، نقش سیاست‌گذار کارآفرینی و هم‌زمان جایگاه رسمی نخست‌وزیری در این عرصه را بر عهده گرفت. وی، تغییرات در مدیریت عمومی را در حوزه‌هایی نظیر الگوهای سازمانی، خدمات مدنی، روابط کار، مدیریت هزینه‌ها، مدیریت مالی، حسابرسی و ارزیابی وارد کرد. در این برهه زمانی، نظریه مدیریت عمومی جدید، حوزه‌ای فعال در سیاست‌گذاری در تعدادی از کشورها گردید. هم‌زمان سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۸، کمیته مدیریت جدید^۹ و مسئول آن را ایجاد و تعیین کرد. این رویکرد به ارائه دیدگاه درباره تلاش برای کسب‌وکارگونه شدن^{۱۰} و ارتقای کارآمدی مدیریت خدمات عمومی از خلال بهره‌مندی از الگوهای مدیریتی بخش خصوصی می‌پردازد که

1. Farazmand, Ali & Pinkowski, Jack, **HandBook on Globalization Governance and Public Administration**, CRC Press, USA, 2003, pp. 93-152.

2. Paradigme.

3. Chamon, Merijn, **EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of EU Administration**, Oxford University Press, UK, 2016, p. 4.

4. David Osborne.

5. Ted Gaebler.

6. Reinventing Government.

7. Margaret Thatcher.

8. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

9. Public Management Committee.

10. business like.

تمرکز را بر مراجع مداری. به مثابه خریدار. قرار می‌داد و خود را در عبارت معروف «حکومت را مانند تجارت اداره کنید» نشان می‌دهد.^۱ بر مبنای توصیه‌های این اندیشه، «عباراتی هم چون رقابت میان عرضه‌کنندگان، شیوه تفکری را معرفی کرد که بازار را در مرکز اداره عمومی قرار داد. گفت‌وگو از منشور سازمانی جای‌گزین آیین‌نامه‌های لازم‌الاتباع شد و مجموعه اصطلاحات صنفی مأمورین اداری نیز جای خود را به اصطلاحات صنفی مشاوران مدیریت داد».^۲

اجرای این مدل، با ایده محوری انتقال مرکزیت تصمیم‌گیری از دولت‌ها به نهادهای غیرانتخابی محلی و فراهم آوردن آزادی بیش‌تر برای آنان به منظور ارائه برنامه‌ها یا خدمات بود. به دیگر سخن، ایده اصلی این بود که کارکردهای خدمات‌رسان و سیاست‌گذار دولت تفکیک شوند و به این ترتیب، وظیفه خدمات‌رسان به بخش‌های خصوصی و تخصصی اعطا شود و سیاست‌گذاری‌ها در صلاحیت دولت باقی بماند.^۳ البته در مواردی، رویکردهای مدیریت دولتی جدید بر ایده دولت الکترونیک نیز استوار شد. برخی از دولت‌ها، استراتژی‌های شبه‌بازاری^۴ در پیش گرفتند که متضمن امکان رقابت بخش دولتی و بخش خصوصی بود. نمونه این امر، در حوزه خدمات سلامت در انگلستان ارزیابی پذیر است. واژگان کلیدی این اندیشه عبارت از نظارت مالی، افزایش کارآمدی شناسایی و هدف‌گذاری، استمرار نظارت بر کارایی و واگذاری قدرت به مدیران رده‌های پایین‌تر بودند.

امتیازات فراوانی برای این رویکرد نسبت به الگوی قدیمی مدیریت عمومی برشمرده می‌شود، از جمله «این‌که میان مهارت‌های لازم برای رایزنی سیاسی و مهارت‌های متفاوت یک مدیر، افراد یا منابع برای خدمات‌رسانی، قائل به تفکیک بود. این‌که معتقد بود اگر اشخاص، مسئول سیاست‌گذاری هستند، هم‌زمان مدیریت برنامه‌هایی را که از تغییر خط‌مشی متأثر می‌شوند، بر عهده نداشته باشند، انگیزه‌ها برای بازبینی و روزآوری خط‌مشی قوی‌تر می‌شود. این‌که امکان اتخاذ سیاست‌های استخدام متفاوت و انعطاف‌پذیرتری را ایجاد کرد و هم‌چنین امکان استفاده بیش‌تر از مهارت‌های

1. BOX, RICHARD C., "RUNNING GOVERNMENT LIKE A BUSINESS Implications for Public Administration Theory and Practice", AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION, Vol. 29, 1999, pp. 19-43.

۲. ویبر، پیشین، ص ۶۳.

3. همان.

4. Quasi-market.

مدیریتی بخش خصوصی را در فعالیت‌های بخش دولتی فراهم نمود. این‌که فضای حرفه‌ای و کاری متفاوتی را برای دانشمندان و دیگر متخصصین و هم‌چنین مدیران حرفه‌ای ایجاد کرد. این‌که به سازمان‌های مستقل جدید، امکان توسعه آیین‌ها و هنجارهای خاص خود را داد.^۱

از همین رو، این نظریه در دهه ۱۹۹۰ که بر سه جنبه مهم در مدیریت یعنی مدیریت برون‌دادها به جای مدیریت ورودی‌ها، کاربرد روش‌های مدیریتی بخش خصوصی، مدیریت کارآمد و موثر استوار بود،^۲ به عنوان «استاندارد طلایی اصلاحات اداری» پذیرفته شد.^۳ ایده مرکزی این بود که اگر حکومت از منظر مبانی، بخش خصوصی را راهنمایی کند، مرجح بر کارکرد بوروکراسی است. به این ترتیب، بخش‌های حکومت مرکزی و وزیران باید وظیفه هدایت را بر عهده داشته باشند و نهادهای مستقل غیر انتخابی مبسوط‌الید در اداره امور باشند. به ویژه در مورد کشور انگلستان، الگوی مقررات‌گذاری اقتصادی ویلتون لیتچیلد^۴ که برآمده از گزارش او بود،^۵ ایده مقررات‌گذاری اقتصادی مستقل از دولت مرکزی را به پیش راند.^۶ از این رو، با اتکا بر اصول راهنمای آن، تعداد زیادی نهادها از سازمان‌های دولتی که پیش‌تر متمرکز بودند، جدا شدند.^۷

برآمد

نهادهای غیر انتخابی، واحدهایی دولتی هستند که مردم، آن‌ها را مستقیم انتخاب نمی‌کنند. مقام‌های منتخب مردم، این نهادها را مدیریت نمی‌کنند، اما بخشی از قدرت عمومی تخصصی به آن‌ها اعطا می‌شود. این‌گونه نهادها، بخشی از تصدی امور عمومی در جهان کنونی دموکراسی‌ها را بر عهده دارند. چرایی ظهور این دست نهادها هم در بعد حقوقی و هم در بعد فراحقوقی یافتنی است.

۱. ویبر، پیشین، ص ۶۴.

۲. همان، ص ۶۳.

3. Farazmand & Pinkowski, op.cit., p. 895.

4. J. Wilton "Willie" Littlechild.

5. Regulation of British Telecommunications, 1986.

6. Stern, Jon, WHAT THE LITTLECHILD REPORT ACTUALLY SAID, London Business School & NERA working Paper, 2003, available at: http://facultyresearch.london.edu/docs/1_LittlechildJFINMay03.pdf.

۷. ویبر، پیشین، ص ۶۳.

در بعد فراحقوقی، چرایی شکل‌یابی این گونه نهادها به بازتعریف نقش اقتصادی دولت ارتباط دارد. خوانش نقش دولت در عصر جهانی شدن تغییری اساسی یافته است، به ویژه در جهانی شدن اقتصادی، این تغییر ملموس‌تر و عینی‌تر است. افزون بر این، رشد اقتصاد بخش خصوصی نیز در ظهور نهادهای غیرانتخابی نقشی بی‌بدیل داشته است. دلیل دیگر، پیدایش دیدگاه‌های نوین مدیریت دولتی است. دشواری‌های عینی محیط خارجی، دولت‌ها را بر آن داشت تا رویکرد خود در مدیریت مسائل عمومی را تغییر دهند و شکل‌گیری دیدگاه‌های نظری سبب گردید تا این گونه دیدگاه‌ها از جنبه نظری، گسترش و رویکرد حاکم بر مدیریت دولتی تغییر یابد. بسآمد چنین امری، زمینه‌یابی پیدایش نهادهای نوظهور غیرانتخابی بوده است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ازغندی، علی‌رضا، **نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب**، تهران: قومس، چاپ سوم، ۱۳۸۵.
۲. انصاری، منصور، **دموکراسی گفت‌وگویی**، تهران: مرکز، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۳. بری، نورمن، **نظریه نظم خود انگیخته**، ترجمه: خشایار دیهیمی، تهران: نی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۴. پلانتر، مارک، **جهانی شدن قدرت و دموکراسی**، ترجمه: سیروس فیضی و احمد رشیدی، تهران: کویر، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
۵. توحیدفام، محمد، **چرخش‌های لیبرالیسم**، تهران: روزبه، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۶. حیدری‌نیا، قاسم، **سیر تحولات لیبرالیسم**، تهران: ستوده، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۷. دال، رابرت، **درباره دموکراسی**، ترجمه: فیروز سالاریان، تهران: چشمه، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۸. سلیمی، حسین، **نظریه‌های گوناگون درباره جهانی شدن**، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۹. سیف‌زاده، حسین، **مدرنیته و نظریه‌های جدید علم سیاست**، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۱۰. شاپیرو، ژان سالوین، **لیبرالیسم معنا و تاریخ آن**، ترجمه: محمدسعید حنایی کاشانی، تهران: مرکز، چاپ دوم، ۱۳۸۵.
۱۱. صحافیان، عباس‌علی، **آشنایی با دموکراسی**، تهران: محقق، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۱۲. قاسمی، آریین، **دموکراسی غیر انتخابی: جایگاه و نقش نهادهای نخبه‌گرا در حقوق عمومی معاصر**، تهران: حقوقی، چاپ اول، ۱۳۹۸.
۱۳. کدیور، محمدعلی، **گذار به دموکراسی (مجموعه مقالات)**، تهران: گام نو، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۱۴. گانینگ، جان پاتریک، **دموکراسی مقدمه‌ای بر انتخاب عمومی**، ترجمه: حسین ربیعی، تهران: دنیای اقتصاد، ۱۳۹۳.
۱۵. گنو، ژان ماری، **پایان دموکراسی**، ترجمه: عبدالحسین نیک‌گهر، تهران: آگه، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۱۶. لیپست، سیمور مارتین (زیرنظر)، **دایره‌المعارف دموکراسی (جلد ۱)**، ترجمه: کامران فانی و دیگران، تهران: مرکز و انتشارات کتاب‌خانه وزارت امور خارجه، چاپ دوم، ۱۳۸۴.

۱۷. مارتین، هانس بیتر و هارالد شومن، دام جهانی شدن: تهاجم به دموکراسی و رفاه، ترجمه: حمیدرضا شه میرزادی، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۱۸. مارش، دیوید و جری استوکر، روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه: امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم، ۱۳۸۴.
۱۹. نش، کیت، جامعه‌شناسی سیاسی معاصر، ترجمه: محمدتقی دل‌فروز، تهران: کویر، چاپ دهم، ۱۳۹۱.
۲۰. نوریان، عبدالحسین، نخبگان دموکراسی و توسعه، تهران: نوآور، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۲۱. ویبر، فرانک، دموکراسی غیر انتخابی و تفکیک قوای جدید، ترجمه: علی اکبر گرجی ازدریانی و دیگران، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۵.

مقاله

۱. انصاری، محمد مهدی و ابراهیم برزگر، «الگوی پرورش و گزینش نخبگان سیاسی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه انقلاب اسلامی، شماره ۱۳، ۱۳۹۳.
۲. حافظ‌نیا، محمد رضا و دیگران، «قابلیت‌های فناوری اطلاعات در اجرای دموکراسی مستقیم»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، شماره ۴، ۱۳۹۱.
۳. سلطانی‌نژاد، احمد و سهیل گودرزی، «فناوری اطلاعات و تحوّل در مفهوم حکمرانی خوب»، فصل‌نامه سیاست، سال چهل و هفتم، شماره ۱، ۱۳۹۶.
۴. صادقی‌زاده، سلمان، «چالش‌های دولت ملی در عصر جهانی شدن»، فصل‌نامه دولت‌پژوهی، شماره ۲، ۱۳۹۴.
۵. کاظمی، حجت، «از شکست بازار تا شکست دولت مناقضه بازارگرایان و دولت‌گرایان در دوران مدرن»، پژوهش سیاست نظری، شماره ۱۸، ۱۳۹۴.
۶. کروچ، کالین، «دولت و بازار»، در: کیت نش و آلن اسکات، راهنمای جامعه‌شناسی سیاسی (جلد ۲)، ترجمه: محمد خضری و دیگران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۷. نظری، علی اشرف، «چرخش مفهوم سیاست و بازآفرینی امر سیاسی: درک زمینه‌های هستی‌شناختی»، فصل‌نامه سیاست، شماره ۱، ۱۳۹۶.

2. Latin Source

A) Book

1. Brown, Archie, the Rise and Fall of Communism, Random House, USA, 2010.
2. Chamon, Merijn, EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of EU Administration, Oxford University Press, UK, 2016, pp. 102-298.
3. Cohen, L., Jean, Globalization and Sovereignty (Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism), Cambridge University Press, UK, 2012.
4. Colomer, Josep. M. & Beale, Ashley. L., Democracy and Globalization: Anger, Fear and Hope, Routledge, USA, 2020.
5. Cowen, Tyler, public Good and Market failure, George Medison University Press, 2th Editation, 1999.
6. Czechowska, Lucvna & Others, States International Organizations and Strategic Partnerships, Nicolaus Copernicus University, UK, 2019.
7. Ellman, Michael & Kontrovoch, Vladimir, the Destruction of the Soviet Economic System, Routledge, USA, 1998.
8. Farazmand, Ali & Pinkowski, Jack, HandBook on Globalization Governance and Public Administration, CRC Press, USA, 2003.
9. Halikiopoulou, Daphne & Halikiopoulou, Sofia, Nationalism and Globalization (Conflicting or Complementary?), Destruction of the Soviet Economic System, Routledge, UK, 2011.
10. Hanson, Philip, The Rise and Fall of the Soviet Economy (an Economic History of the USSR from 1945), Routledge, USA, 2003.
11. Held, David, Democracy and the Global Order, Polity Press (In Association with Blackwell Publishers), UK, 2007.
12. Holmes, Leslie, Communism: A Very Short Introduction, Oxford University Press, UK, 2009.
13. Kornai, Janos, The Socialist System: The Political Economy of Communism, Oxford University Press, UK, 1992.
14. Kovacs, Janos. M., Populating No Man's Land: Economic Concepts of Ownership under Communism, Lexington Books, USA, 2018.

15. Lane, Jan Erik, *New Public Management*, Routledge, USA, 2000.
16. Majone, Giandomenico, *the Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union*, EIPASCOPE, 1997, pp. 1-6.
17. Munday, Stephen, *Markets and Market Failure*, Heninemann Educational Publishers, 1th Editation, 2000, pp. 29-51.
18. Przeworski, Adam, *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Cambridge University Press, UK, 2003.
19. Schrefler, Lorna S., *Economic Knowledge in regulation: The Use of expertise be Independent Agencies*, ECPR Press Publication, UK, 2013.
20. Selm, Bert V., *The Economics of Soviet Break-Up*, Routledge, UK, 1997.
21. Smith, Gordon & Naim, Moises, *Alerted States (Globalization, Sovereignty and Governance)*, International Development Research Center, Canada, 2000.
22. Stern, Jon, *WHAT THE LITTLECHILD REPORT ACTUALLY SAID*, London Business School & NERA working Paper, 2003, available at: http://facultyresearch.london.edu/docs/1_LittlechildJSFINMay03.pdf.

B) Article

1. BOX, RICHARD C., "RUNNING GOVERNMENT LIKE A BUSINESS Implications for Public Administration Theory and Practice", *AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION*, Vol. 29, 1999, pp. 19-43.
2. Thatcher, Mark, "From old to new industrial policy via economic regulatory", *Rivista della regolazione dei mercati*, Vol. 2, 2014, pp. 6-22.
3. Thatcher, Mark, "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, 2002, pp. 954-972.

Un-elected institutions in the context of contemporary democracy: a study on the extra-judicial reasons of their appearance

Ariyan Ghassemi¹

Abstract

Unelected institutions refer to the governmental institutions which are neither directly elected by the public votes nor directly managed by the elected authorities however do possess a part of the specialized public powers. Such institutions which run a portion of the public administration in today's democracy, are referred to as unelected institutions as they lack the element of public votes which is expected in a democracy. To find out the reasons for formation of such institutions, one should refer to reasons other than science-based reasons. The formation of these institutions is partly due to the developments occurred in the economic function of the government, in particular in the globalization era, and the rise of the private sector's share in the economy. Developments in the administration and public management constitutes another reason. Such developments have been reflected in the extra-territorial challenges faced with by the governments and the governments' transition from traditional public administration to modern public administration.

KeyWords: Unelected institutions, democracy, reasons of formation, extra-judicial reasons, Public Law

1. ph.d on public law, a_ghassemi@hotmail.com