



تقویت نهاده‌ها و ظرفیت‌های حکمرانی در قرن جدید





مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

دولت کارآمد در جهان پرتلاطم

تقویت نهادها و ظرفیت‌های حکمرانی در قرن جدید

مدیریت دیپلماسی اقتصادی و آینده‌پژوهی؛ گروه مطالعات فرهنگی و اجتماعی

تدوین: فرزاد کلاته

تاریخ انتشار: آذر ۱۴۰۴

واژگان کلیدی: تاب‌آوری دموکراتیک، اعتماد عمومی، حکمرانی عمومی، دولت دیجیتال، ظرفیت نهادی، شفافیت، پاسخگویی، خدمات عمومی، رضایت شهروندان، سیاست‌گذاری شواهدمحور، بودجه‌ریزی سبز و جنسیتی، مدیریت تعارض منافع

شناسه گزارش: RC-1404-MEF-E1-AP-1136

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

مرکز پژوهش‌ها در شبکه‌های اجتماعی:

Instagram: @rc.iccima.ir

Telegram: @rc_iccima

Twitter: @rc_iccima

فهرست مطالب

۵	خلاصه مدیریتی
۱۰	مقدمه: حکمرانی در عصر بحران‌های پی‌درپی
۱۴	معرفی گزارش
۱۵	۱_ ساختن، تقویت و حفاظت: تاب‌آوری دموکراتیک در دوران بحران‌های متعدد
۲۱	۲_ اعتماد و حکمرانی دموکراتیک
۲۷	۳_ رضایت از خدمات عمومی
۳۳	۴_ حکمرانی چرخه سیاست‌گذاری
۴۰	۵_ حکمرانی مقررات‌گذاری
۴۶	۶_ رویه‌های بودجه‌بندی
۵۱	۷_ مدیریت خریدهای دولتی
۵۵	۸_ برنامه‌ریزی و اجرای زیرساخت‌ها
۶۰	۹_ دولت دیجیتال و داده‌های باز
۶۵	۱۰_ درآمدهای عمومی و هزینه‌های تولید
۶۹	۱۱_ هزینه‌های عمومی دولت
۷۹	۱۲_ اشتغال عمومی و نمایندگی
۸۶	۱۳_ مدیریت منابع انسانی در بخش عمومی

خلاصه مدیریتی

گزارش، «دولت در یک نگاه» که توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تهیه شده، ارزیابی جامعی از عملکرد دولت‌ها و نهادهای عمومی در عصر بحران‌های پی‌درپی (از کووید-۱۹ تا جنگ اوکراین و بحران انرژی) ارائه می‌دهد. نتیجه‌گیری اصلی گزارش این است که بقا و کارآمدی دموکراسی‌ها در قرن ۲۱ به توانایی آن‌ها برای بازسازی اعتماد عمومی، تقویت ظرفیت‌های نهادی و ارتقای تاب‌آوری دموکراتیک در برابر تهدیدهای چندگانه وابسته است. اعتماد عمومی (با میانگین ۴۱.۴٪ در دولت‌های ملی) به‌عنوان «زیرساخت نامرئی حکمرانی» شناخته می‌شود و فقدان آن، مانع اجرای اصلاحات اساسی و افزایش بی‌ثباتی می‌شود.

در سال‌های اخیر، دولت‌های جهان به‌ویژه در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با بحران‌های پیاپی روبه‌رو بوده‌اند؛ بحران‌هایی از نوع اقتصادی، اجتماعی، انرژی، زیست‌محیطی و بهداشتی. اگرچه دولت‌ها به‌سرعت واکنش نشان داده‌اند، اما در عصر چندبحرانی^۱ صرف واکنش کافی نیست. دولت‌ها باید با رویکردی پیشرفته‌تر و مبتنی بر اعتماد و تاب‌آوری دموکراتیک عمل کنند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای تقویت تاب‌آوری دموکراتیک، یک چارچوب سه‌محوری پیشنهاد می‌کند: ساختن، تقویت، و حفاظت؛

۱. ساختن بر پایه نقاط قوت دموکراسی:

- **مشارکت و صدای شهروندان:** تنها حدود ۳۰٪ از شهروندان کشورهای عضو احساس می‌کنند که در نظام سیاسی خود صدای مؤثری دارند. دولت‌ها باید فرآیندهای مشورتی را از طریق ابزارهای دموکراسی دیجیتال (مانند شوراهای شهروندان دائمی) نهادینه کنند تا شکاف مشارکت از بین برود.
- **نسل آینده و جنسیت:** مشارکت فعال جوانان و زنان در قلب سیاست‌گذاری، شرط پایداری دموکراسی در بلندمدت است.

۲. تقویت ظرفیت‌ها و شایستگی‌های حکمرانی:

- مدیریت مالی مقاوم: پاسخ به بحران کرونا موجب افزایش بدهی عمومی شد. دولت‌ها باید برای مواجهه با بحران‌های آتی، انعطاف‌پذیری مالی و شفافیت بودجه‌ای را افزایش دهند.
- زیرساخت سبز و مدیریت بحران: حکمرانی سبز باید در سیاست‌گذاری نهادینه شود، به‌طوری که ارزیابی تأثیر اقلیمی پروژه‌ها در تصمیم‌گیری‌های زیرساختی لحاظ گردد.
- منابع انسانی چابک: انعطاف‌پذیری در استخدام و جابه‌جایی کارکنان دولتی و ترویج فرهنگ یادگیری مستمر و نوآوری نهادی، از الزامات واکنش سریع و مؤثر به بحران‌هاست.

۳. حفاظت از ارزش‌ها و نهادهای دموکراتیک:

- مقابله با فساد و نفوذ: تهدیدهایی مانند فساد، اطلاعات نادرست و نفوذ سیاسی در دوران بحران تشدید می‌شود. تقریباً نیمی از شهروندان (۴۸٪) تصور می‌کنند سیاستمداران عالی‌رتبه ممکن است در ازای منافع شخصی امتیاز بدهند. تقویت نظام‌های شفافیت در لابی‌گری و تأمین مالی سیاسی، و وضع مقررات سخت‌گیرانه برای تعارض منافع ضروری است.
- تنظیم‌گری هوش مصنوعی: تنظیم اخلاقی و شفاف استفاده از هوش مصنوعی و الگوریتم‌ها در بخش عمومی، یک سپر دفاعی در برابر دستکاری‌ها و تبعیض‌های سیستمی است.

کاهش تاب‌آوری دموکراسی در اثر بحران‌ها:

- میانگین اعتماد به دولت‌های ملی در میان ۲۲ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تنها ۴۱ درصد است؛ یعنی تقریباً نیمی از مردم یا اعتماد پایینی دارند یا اصلاً اعتمادی ندارند.
- با این حال، میزان اعتماد در بحران کووید-۱۹ نسبت به بحران مالی ۲۰۰۸ کاهش شدید نداشت، ولی هنوز به سطح بالایی نرسیده است.
- حدود دوسوم مردم از نظام سلامت (۶۸٪) آموزش (۶۷٪) و خدمات اداری (۶۳٪) کشور خود رضایت دارند.
- اما تنها ۳۰٪ از شهروندان احساس می‌کنند در تصمیمات دولت صدایی دارند و فقط ۴۰٪ باور

دارند دولت در برابر ایده‌های نو واکنش مثبت نشان می‌دهد.

- همچنین ۴۸٪ مردم تصور می‌کنند مقامات عالی‌رتبه در قبال منافع شخصی ممکن است دست به فساد یا تبعیض بزنند.

لزوم تقویت مشارکت و فراگیری اجتماعی

- تنها ۴۳٪ مردم باور دارند که دولت احتمالاً دیدگاه‌های عمومی در مشاوره‌های مردمی را به کار می‌گیرد. این یعنی هنوز فاصله زیادی تا مشارکت واقعی شهروندان وجود دارد.
- ۲۷ کشور از ۲۹ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای دفتر مرکزی برای حمایت از نهادهای دولتی در امر مشاوره عمومی هستند، اما اغلب این مشاوره‌ها مقطعی و نهادینه‌نشده‌اند.
- همه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در فرایند تدوین قوانین ذی‌نفعان را مشارکت می‌دهند، اما تنها ۶ کشور همه مشاوره‌های آتی را به‌طور عمومی اعلام می‌کنند.
- سیاست‌گذاری جنسیتی پیشرفت کرده است: در سال ۲۰۲۲، ۲۳ کشور از ۳۸ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از بودجه‌ریزی جنسیتی استفاده کرده‌اند، ولی ارزیابی اثر و پاسخگویی در این زمینه هنوز ضعیف است.
- زنان هنوز تنها ۳۶٪ از سمت‌های وزارتی را در اختیار دارند، و جوانان (۲۰ تا ۳۹ ساله) فقط ۲۳٪ از نمایندگان پارلمان‌ها را تشکیل می‌دهند.

تقویت ظرفیت دولت برای مدیریت بحران‌ها

- پس از همه‌گیری کووید، وضعیت مالی دولت‌ها بهبود یافته ولی شکننده است. میانگین کسری بودجه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از ۱۰.۲٪ تولید ناخالص داخلی در ۲۰۲۰ به ۷.۵٪ در ۲۰۲۱ و ۳.۵٪ در ۲۰۲۲ کاهش یافته است.
- ابزارهای جدید بودجه‌ریزی مانند بودجه‌ریزی سبز در حال گسترش است (از ۱۴ کشور در ۲۰۲۱ به ۲۴ کشور در ۲۰۲۲). با این حال، هنوز مشارکت جامعه مدنی و پارلمان‌ها در نظارت

بر این نوع بودجه‌ریزی‌ها محدود است.

- در حوزه تدارکات عمومی سبز، ۳۲ کشور سیاست‌های لازم را تدوین کرده‌اند اما فقط ۳۸٪ آن‌ها گزارش منظم از اثرات زیست‌محیطی خریدهای دولتی منتشر می‌کنند.
- جابه‌جایی کارکنان دولت می‌تواند ظرفیت و نوآوری را افزایش دهد، ولی در بیشتر کشورها الزامی نیست؛ تنها در ۳ کشور از ۳۵ کشور این جابه‌جایی اجباری است.

حفاظت از دولت‌ها در برابر فساد و اطلاعات نادرست

- تنها ۱۲ کشور از ۲۹ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای ثبت عمومی برای فعالیت‌های لابی‌گری هستند.
- در ۱۴ کشور، احزاب سیاسی از دریافت کمک‌های ناشناس یا خارجی منع شده‌اند، اما ۵ کشور هیچ‌گونه محدودیتی در این زمینه ندارند.
- افشای منافع شخصی مقامات در همه قوا تنها در ۱۷ کشور از ۲۹ کشور الزامی است.
- در حوزه هوش مصنوعی، ۱۶ کشور (۵۳٪) دارای قوانین الزام‌آور برای استفاده اخلاقی از AI هستند و ۱۲ کشور دیگر فقط دستورالعمل یا استاندارد اخلاقی غیرالزام‌آور دارند.

یافته‌های کلیدی در بخش‌های تخصصی

رضایت از خدمات عمومی:

میانگین رضایت کلی از خدمات عمومی در کشورهای عضو حدود ۶۵٪ است و رابطه مستقیمی با اعتماد به نهادها دارد. بیشترین سطح رضایت مربوط به خدمات سلامت و آموزش است، در حالی که رضایت از خدمات عدالت و اداری پایین‌تر است.

حکمرانی مالی:

- بودجه‌بندی مدرن: حرکت به سمت بودجه‌بندی سبز (تلفیق اهداف اقلیمی در بودجه) و بودجه‌بندی جنسیتی (بررسی تأثیر سیاست‌های مالی بر برابری جنسیتی) توصیه می‌شود.

- **ساختار هزینه:** هزینه‌های عمومی پس از کووید-۱۹ بالاتر از سطح قبل از همه‌گیری مانده است. بیش از ۶۰٪ از کل هزینه‌ها به بخش‌های سلامت و حمایت اجتماعی اختصاص دارد. نیاز به بازآرایی هوشمندانه هزینه‌ها از جاری به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های سبز و دیجیتال وجود دارد.

دولت دیجیتال و منابع انسانی:

- **دولت دیجیتال:** استفاده از هوش مصنوعی برای عرضه پیش‌دستانه خدمات و تصمیم‌سازی مبتنی بر شواهد، ظرفیت عظیمی برای تحول کارآمدی دولت دارد.
- **مدیریت منابع انسانی:** تحرک شغلی، یادگیری مستمر (به‌طور متوسط ۳۶ ساعت آموزش سالانه)، و پذیرش شیوه‌های کار **انعطاف‌پذیر ترکیبی (Hybrid)**، کلید حفظ و تقویت کارمندان دولت در آینده است.

نتیجه نهایی:

- سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که تاب‌آوری دموکراسی در برابر بحران‌های چندلایه نیازمند نهادهایی است که همزمان:
- پاسخگو، شفاف و نوآور باشند؛
 - منابع مالی و انسانی پایدار داشته باشند؛
 - و اعتماد عمومی را از طریق عدالت، شمول و صداقت بازسازی کنند.

مقدمه: حکمرانی در عصر بحران‌های پی‌درپی

جهان امروز، در پی یک دوره بی‌سابقه از همگرایی و ثبات پس از جنگ سرد، وارد فازی جدید و متلاطم شده است. از شوک‌های اقتصادی ناشی از همه‌گیری جهانی کووید-۱۹ گرفته تا تنش‌های ژئوپلیتیکی و بحران‌های اقلیمی، دولت‌ها و نظام‌های حکمرانی در سراسر گیتی با چالش‌هایی چندوجهی و پی‌درپی روبه‌رو هستند که ثبات نهادی و اعتماد عمومی را به شکلی بنیادین به آزمون گذاشته است. گزارش “دولت در یک نگاه ۲۰۲۳” که توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) تهیه شده است، نه یک مرور ساده از آمار دولتی، بلکه یک سند استراتژیک درباره تم اصلی این دوران است: بقای دموکراسی و تاب‌آوری حکمرانی در برابر تهدیدات روزافزون.

موضوع اصلی این گزارش، فراتر از ارزیابی‌های روتین، بر این پرسش حیاتی متمرکز است که چگونه دولت‌ها می‌توانند در این عصر آشوب، نه تنها زنده بمانند و کارکرد خود را حفظ کنند، بلکه قابلیت پاسخگویی، چابکی و مشروعیت خود را نیز بازسازی نمایند. موضوع گزارش، در هسته خود، عبارت است از بازآفرینی «زیرساخت نامرئی حکمرانی»، یعنی اعتماد عمومی. داده‌های جهانی نشان می‌دهد که فقدان اعتماد، یک بیماری مزمن در نظام‌های سیاسی است و میانگین اعتماد به دولت‌های ملی در بسیاری از کشورها پایین‌تر از ۵۰ درصد است. این گزارش ضرورت دارد زیرا به روشنی نشان می‌دهد که بدون این زیرساخت اعتماد، اجرای هرگونه اصلاحات اساسی، از بودجه‌ریزی سبز گرفته تا تحول دیجیتال خدمات عمومی، عملاً ناممکن است.

پرداختن به موضوعات مطرح شده در این گزارش، یک انتخاب نیست، بلکه یک ضرورت راهبردی برای هر دولتی است که خواهان پایداری بلندمدت است. اهمیت این مسائل در سه محور کلیدی زیر نهفته است:

۱. گذار از مدیریت روتین به مدیریت بحران‌های دائمی

در گذشته، دولت‌ها برای مدیریت امور روزمره و واکنش‌های مقطعی به بحران‌ها طراحی شده بودند. اکنون، چالش این است که کل نظام دولتی باید به گونه‌ای تغییر شکل دهد که ذاتاً منعطف و تاب‌آور

باشد. گزارش OECD نشان می‌دهد که این تاب‌آوری تنها با افزایش بودجه محقق نمی‌شود، بلکه نیازمند تقویت ظرفیت‌های نهادی از طریق استخدام نیروهای دولتی چابک، توسعه مهارت‌های دیجیتال، و امکان جابه‌جایی سریع منابع انسانی و مالی در زمان اضطرار است. حکمرانی در عصر حاضر، یعنی توانایی دولت در حفظ ارائه خدمات حیاتی (مانند بهداشت و آموزش) هم‌زمان با مدیریت شوک‌هایی مانند نرخ‌های تورم بالا یا تهدیدات سایبری.

۲. حفاظت از مشروعیت در برابر تهدیدهای نامتقارن

بحران اعتماد عمومی نه تنها کارآمدی دولت را کاهش می‌دهد، بلکه بستر را برای رشد تهدیدهای نامتقارن، به‌ویژه فساد، نفوذ سیاسی غیرشفاف (لابی‌گری) و اطلاعات نادرست فراهم می‌آورد. این گزارش بر ضرورت حفاظت از نهادهای دموکراتیک از طریق تقویت نظام‌های شفافیت، تدوین مقررات اخلاقی برای به‌کارگیری هوش مصنوعی در خدمات عمومی، و بالا بردن مشارکت شهروندان تأکید می‌کند. اگر شهروندان احساس کنند که صدای آن‌ها شنیده نمی‌شود یا سیاست‌گذاران تحت نفوذ منافع خاص هستند، هرگونه تلاش برای اصلاح ناکام خواهد ماند. بنابراین، پرداختن به این مسائل، یک اقدام امنیتی برای حفظ پایداری سیاسی و اجتماعی است.

۳. جهت‌دهی به تحولات ساختاری آینده (سبز، جنسیت، نسل آینده)

این گزارش با تأکید بر تقاطع موضوعاتی چون حکمرانی سبز، بودجه‌بندی جنسیتی و مشارکت نسل جوان، نشان می‌دهد که اصلاحات نباید صرفاً واکنشی به گذشته باشند. دولت‌های پیشرو می‌دانند که تصمیمات امروز آن‌ها درباره زیرساخت‌ها و بودجه‌ریزی، باید اهداف بلندمدت اقلیمی و اجتماعی را منعکس کنند. نهادینه کردن بودجه‌ریزی با ملاحظات اقلیمی یا در نظر گرفتن اثر سیاست‌ها بر برابری جنسیتی، تضمین می‌کند که نظام حکمرانی در مسیر توسعه پایدار و عادلانه حرکت می‌کند و از ایجاد بحران‌های اجتماعی و محیط زیستی جدید در آینده جلوگیری به عمل می‌آورد.

اگرچه گزارش «دولت در یک نگاه» به طور مستقیم بر کشورهای عضو OECD تمرکز دارد، اما موضوعات و چارچوب‌های آن به طور چشمگیری برای مدیران، سیاست‌گذاران و پژوهشگران در

جمهوری اسلامی ایران مرتبط و ضروری است و باید سرلوحه مقامات قرار گیرد.

ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای جهان با بحران‌های پیچیده مالی، محیط‌زیستی و اجتماعی روبه‌رو است که چابکی نهادی و بازایی اعتماد عمومی را به یک اولویت ملی تبدیل کرده است:

- **مدیریت بحران‌های اقتصادی و محیط زیستی:** چالش‌هایی چون مدیریت منابع آب، آلودگی هوا، نوسانات ارزی و تحریم‌های اقتصادی، بیش از هر زمان دیگری نیازمند ساختارهای دولتی با انعطاف‌پذیری مالی بالا و توانایی نوآوری سریع در خدمات عمومی و زیرساخت هستند. یافته‌های گزارش درباره مدیریت مالی مقاوم، بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد و حکمرانی سبز، می‌تواند یک نقشه راه عملی برای اصلاح ساختارهای بودجه‌ای و مدیریتی در ایران باشد.
- **بازایی اعتماد عمومی:** در شرایط کنونی، که میزان رضایت از برخی خدمات عمومی و اعتماد به نهادها می‌تواند پایین باشد، درس‌های گزارش درباره رابطه مستقیم شفافیت، پاسخگویی و اثربخشی خدمات با اعتماد عمومی، حیاتی است. سیاست‌گذاران ایرانی می‌توانند از شاخص‌ها و راهکارهای OECD در زمینه بهبود رضایت از خدمات، مقابله با فساد و افزایش اثربخشی سیاسی شهروندان استفاده کنند تا شکاف میان دولت و ملت کاهش یابد.
- **الزامات پژوهشی و مدیریتی:** برای پژوهشگران، این گزارش معیارهای بین‌المللی و داده‌های مقایسه‌ای را فراهم می‌کند که به آن‌ها امکان می‌دهد تا کارآمدی نهادهای ایرانی را در برابر استانداردهای جهانی بسنجند. برای مدیران و سیاست‌گذاران، مطالعه دقیق این گزارش نه تنها بینش عمیقی نسبت به روندهای جهانی در حکمرانی دیجیتال و مدیریت منابع انسانی چابک (مانند انعطاف‌پذیری کاری) می‌دهد، بلکه به آن‌ها کمک می‌کند تا اقدامات اصلاحی خود را بر پایه شواهد و تجربیات موفق جهانی تنظیم نمایند.

در نهایت، گزارش “دولت در یک نگاه ۲۰۲۳” یک هشدار جدی و یک راهنمای عملی است. این گزارش به سیاست‌گذاران ایرانی این پیام را می‌دهد که برای تضمین پایداری و حرکت به سمت توسعه، باید هم‌زمان بر تقویت ظرفیت‌های فنی (دیجیتال‌سازی، چابکی مالی) و اخلاقی (شفافیت، اعتماد)



حکمرانی متمرکز شوند. این سند، ابزاری است که می‌تواند به درک بهتر چالش‌های داخلی در بافتار تحولات جهانی و انتخاب مسیرهای اصلاحی کارآمدتر کمک کند.

معرفی گزارش

گزارش «دولت در یک نگاه» توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ تهیه شده و از معتبرترین منابع جهانی در زمینه حکمرانی عمومی و کارآمدی دولت‌ها است. ویرایش ۲۰۲۳، هشتمین نسخه این مجموعه است و توسط بخش مدیریت حکمرانی عمومی^۳ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تدوین شده است. این گزارش با هدف ارزیابی و مقایسه عملکرد دولت‌ها و نهادهای عمومی کشورهای عضو و شریک سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تدوین شده و مجموعه‌ای از شاخص‌ها و داده‌های مقایسه‌ای در زمینه‌های مختلف حکمرانی را ارائه می‌دهد؛ از جمله: اعتماد عمومی به نهادهای دولتی؛ رضایت از خدمات عمومی؛ چرخه سیاست‌گذاری و شفافیت؛ بودجه‌ریزی، تدارکات عمومی و مدیریت منابع انسانی؛ حکمرانی دیجیتال و داده‌های باز؛ تاب‌آوری دموکراسی و توان پاسخگویی دولت‌ها در بحران‌ها.

این گزارش حاصل جمع‌آوری داده‌های رسمی از دولت‌های عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، نظرسنجی‌های مقایسه‌ای بین‌المللی، و مطالعات تحلیلی است. داده‌ها از طریق پرسشنامه‌های رسمی به نهادهای دولتی ارسال شده و سپس در قالب شاخص‌ها و نمودارهای تطبیقی گردآوری و تحلیل شده‌اند.

نتیجه کلی گزارش این است که حکومت‌ها در عصر بحران‌های پی‌درپی (از کووید-۱۹ تا جنگ اوکراین و بحران انرژی) نیازمند بازسازی اعتماد عمومی، تقویت ظرفیت نهادی و ارتقای تاب‌آوری دموکراسی هستند. دولت‌های کارآمد در قرن ۲۱ باید بتوانند:

۱. بر نقاط قوت دموکراتیک (مشارکت، شفافیت، و نوآوری) تکیه کنند
۲. مهارت‌ها و ظرفیت‌های مدیریتی خود را برای مواجهه با بحران‌ها تقویت نمایند
۳. در برابر تهدیدهایی چون فساد، اطلاعات نادرست و قطبی‌سازی سیاسی از خود حفاظت کنند.

1- Government at a Glance (2023)

2- OECD

3- Directorate for Public Governance



۱- ساختن، تقویت و حفاظت: تاب‌آوری دموکراتیک در دوران بحران‌های متعدد

حکمرانی دموکراتیک، علی‌رغم تمام کاستی‌ها، مؤثرترین سازوکار برای حفاظت از حقوق فردی، ارتقای رفاه عمومی و تضمین توسعه پایدار بلندمدت است. دموکراسی نه صرفاً یک نظام سیاسی، بلکه یک سازوکار اجتماعی خودتصحیح‌گر است که از درون قادر به یادگیری، اصلاح و بازسازی خود در مواجهه با چالش‌هاست. در نشست وزیران سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در نوامبر ۲۰۲۲ با عنوان: ایجاد اعتماد و تقویت دموکراسی^۱، نمایندگان ۳۸ کشور عضو و چند کشور در حال الحاق تأکید کردند که دموکراسی همچنان بهترین نظام برای ایجاد جوامعی فراگیر، صلح‌آمیز و پایدار است. با این حال، دهه اخیر برای دموکراسی‌ها، دوران آزمونی سخت بوده است. جنگ روسیه علیه اوکراین، همه‌گیری کووید-۱۹، بحران‌های مالی مکرر و چالش‌های اقلیمی و انرژی، همه فشارهای گسترده‌ای بر ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی وارد کرده‌اند. در بسیاری از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، اعتماد عمومی به دولت در میانه این بحران‌ها کاهش یافته و تنها نیمی از شهروندان اعتماد بالایی به دولت‌های ملی خود دارند. کاهش مشارکت انتخاباتی، افزایش نارضایتی از نظام‌های نمایندگی، قطبی‌شدن سیاسی و گسترش اطلاعات نادرست و عملیات نفوذ خارجی، از جمله تهدیدهای اصلی تاب‌آوری دموکراسی‌اند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که بدون تقویت تاب‌آوری دموکراتیک، توان کشورها برای مقابله با بحران‌های آینده - از جمله بحران زیست‌محیطی و فناوری‌های تحول‌آفرین - به شدت تضعیف خواهد شد.

۱-۲. مفهوم «تاب‌آوری دموکراتیک»

در معنای محدود، تاب‌آوری دموکراسی یعنی جلوگیری از تبدیل دموکراسی‌ها به رژیم‌های غیردموکراتیک. اما در معنای گسترده‌تر، شامل حفظ کیفیت نهادها، مشارکت معنادار شهروندان، احترام به حقوق اساسی، استقلال قوه قضاییه و وجود سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت است.

اعتماد عمومی به دولت، مهم‌ترین شاخص این تاب‌آوری است. اعتماد، هم نتیجه صلاحیت دولت‌ها در ارائه خدمات و پاسخ به نیازهاست، و هم نتیجه ارزش‌ها یعنی انصاف، صداقت، شفافیت

و درستی نیت‌ها. وقتی این دو عامل تضعیف شوند، بنیان اعتماد عمومی فرو می‌ریزد و زمینه برای ظهور پوپولیسم و اقتدارگرایی فراهم می‌شود. جستجوی مداوم اعتماد عمومی، عامل پویایی و نوگرایی دموکراسی‌هاست. افت طولانی مدت اعتماد، به ناتوانی در اجرای اصلاحات ساختاری، افزایش نابرابری، رکود نوآوری و کاهش کارایی سیاست‌های اقتصادی منجر می‌شود.

۱-۳. دموکراسی در عصر بحران‌های چندگانه

بررسی تاریخی نشان می‌دهد که از بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ تاکنون، جهان وارد «عصر بحران‌های پی‌درپی» شده است. هر یک از این بحران‌ها - مالی، زیست‌محیطی، سلامت عمومی، امنیتی و ژئوپلیتیک - اثرات زنجیره‌ای و هم‌افزا بر نهادهای دموکراتیک داشته‌اند. بحران‌های هم‌زمان، ساختارهای چک‌وبالانس را تحت فشار قرار داده و دو چالش متضاد ایجاد کرده‌اند:

۱. **شتاب در تصمیم‌گیری:** در زمان بحران، نیاز به واکنش سریع ممکن است فرآیندهای مشورتی، شفافیت و حقوق مدنی را محدود کند و شهروندان احساس کنند از تصمیم‌گیری کنار گذاشته شده‌اند.

۲. **کندی و ناکارآمدی پاسخ:** از سوی دیگر، اگر پاسخ دولت‌ها کند یا غیرمؤثر باشد، مردم کارآمدی دولت را زیر سؤال می‌برند و به سمت مدل‌های اقتدارگرایانه گرایش می‌یابند که وعده تصمیم‌گیری سریع و ساده می‌دهند.

به این ترتیب، بحران‌ها می‌توانند هم از طریق فرسایش مشارکت سیاسی و هم از طریق تضعیف کارآمدی دولت‌ها، تاب‌آوری دموکراتیک را تضعیف کنند. در این فضای پر آشوب، نارضایتی، بی‌اعتمادی، اطلاعات نادرست و مداخله بازیگران بدخواه (داخلی یا خارجی) تشدید می‌شود.

۱-۴. چارچوب اقدام برای تقویت تاب‌آوری دموکراسی‌ها

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر پایه «اعلامیه لوکزامبورگ درباره تقویت اعتماد و دموکراسی» (۲۰۲۲) و ابتکار تقویت دموکراسی^۱، سه محور کلیدی برای اقدام پیشنهاد می‌کند:



- ساختن^۱: بهره‌گیری از نقاط قوت دموکراسی برای نتایج بهتر؛
- تقویت کردن^۲: تقویت شایستگی‌ها و ظرفیت‌های کلیدی حکومت در مواجهه با بحران‌ها؛
- محافظت کردن^۳: محافظت از ارزش‌ها و نهادهای دموکراتیک در برابر تهدیدها.

این سه محور مکمل یکدیگرند و به گفته سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تنها در تعامل با هم می‌توانند تضمین‌کننده دموکراسی پایدار برای نسل‌های آینده باشند.

۵-۱_ محور نخست: ساختن بر پایه نقاط قوت دموکراسی

۱-۵-۱_ مشارکت، نمایندگی و صدای شهروندان

در میان کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، احساس عمومی این است که فرصت‌های واقعی برای اثرگذاری در تصمیم‌گیری محدود است. تنها حدود ۳۰ درصد شهروندان احساس می‌کنند در نظام سیاسی خود صدایی دارند و ۴۳ درصد معتقدند حتی اگر در مشورت‌های عمومی شرکت کنند، دولت نظرشان را نخواهد پذیرفت. این شکاف در مشارکت، به تضعیف اعتماد و افزایش فاصله دولت و مردم منجر می‌شود. دولت‌ها باید فرآیندهای مشارکتی را نهادینه کنند؛ یعنی مشورت عمومی نباید مقطعی و صوری باشد، بلکه بخشی از چرخه دائمی سیاست‌گذاری شود. در حال حاضر، ۸۵ درصد از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای پورتال‌های ملی مشورت عمومی هستند، اما اغلب مشارکت‌ها در مراحل پایانی تصمیم‌گیری انجام می‌شود و دامنه محدودی از جامعه را دربرمی‌گیرد. نمونه‌هایی از اقدامات نوآورانه عبارت‌اند از:

- شورای شهروندان لیسبون که به‌طور دائمی ۵۰ شهروند را به‌صورت تصادفی انتخاب می‌کند تا در تصمیمات شهری مشارکت کنند؛
- پلتفرم E-Democracia در برزیل که مردم را قادر می‌سازد به‌طور آنلاین در تدوین

1- Build

2- Reinforce

3- Protect

قوانین با نمایندگان همکاری کنند؛

- فرآیندهای مشورتی دیجیتال در اسکاتلند و فنلاند طی دوران کرونا برای گفت‌وگو درباره قرنطینه و سیاست‌های سلامت عمومی.
- این تجربه‌ها نشان می‌دهد که **دموکراسی‌های دیجیتال** می‌توانند مشارکت را گسترده‌تر، سریع‌تر و شفاف‌تر کنند، مشروط بر آن‌که عدالت دیجیتال، حفاظت از داده‌ها و دسترسی برابر تضمین شود.

۱_۵_۲_ نوآوری، همکاری و گشودگی

ویژگی متمایز دموکراسی، امکان بحث آزاد، یادگیری جمعی و اصلاح مستمر است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کند که دولت‌های دموکراتیک باید این ظرفیت‌ها را در ساختار نهادی خود نهادینه کنند - از جمله با ایجاد نهادهای میان‌دستگاهی برای هماهنگی بحران‌ها، تقویت آموزش عمومی در زمینه سیاست و شفافیت، و ارتقای دیپلماسی چندجانبه برای حل مسائل جهانی مانند تغییر اقلیم.

۱_۵_۳_ جوانان، زنان و عدالت بین‌نسلی

داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که جوانان و زنان بیش از سایر گروه‌ها احساس می‌کنند دولت‌ها برای آن‌ها کار نمی‌کنند. این احساس، تهدیدی جدی برای پایداری دموکراسی در بلندمدت است. بنابراین، مشارکت این گروه‌ها باید در قلب فرآیند سیاست‌گذاری قرار گیرد - نه صرفاً به عنوان «ذی‌نفعان»، بلکه به عنوان شریکان سیاست‌گذاری.

۱_۶_ محور دوم: تقویت ظرفیت‌ها و شایستگی‌های حکمرانی

برای مدیریت مؤثر دنیایی پر از بحران‌های هم‌زمان، دولت‌ها باید شایستگی‌های کلیدی در سیاست‌گذاری، پیش‌بینی، مالیه عمومی، زیرساخت و منابع انسانی را ارتقا دهند.

۱_۶_۱_ پیش‌بینی و هم‌سویی سیاست‌ها

بحران‌های هم‌پوشان نیازمند توانایی دولت‌ها برای تعیین اولویت‌ها و هم‌زمان مدیریت افق‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت است. نبود انسجام سیاستی باعث اتلاف منابع و بی‌اعتمادی عمومی می‌شود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر ضرورت تقویت نهادهای آینده‌پژوهی و ارزیابی تأثیرات

سیاست‌ها تأکید دارد.

۱-۲-۲_ مدیریت مالی عمومی مقاوم

پاسخ به همه‌گیری کرونا موجب افزایش بدهی عمومی شد و اکنون ظرفیت دولت‌ها برای پاسخ به بحران‌های جدید محدودتر شده است. حفظ انعطاف مالی، شفافیت بودجه‌ای و مدیریت پایدار بدهی از الزامات تاب‌آوری دموکراتیک است.

۱-۳-۲_ زیرساخت و تدارکات عمومی سبز

بیش از دوسوم کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ارزیابی تأثیر اقلیمی پروژه‌های حمل‌ونقل را انجام می‌دهند، اما تنها ۱۲ کشور از نتایج آن در تصمیم‌گیری استفاده می‌کنند. بنابراین، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند حکمرانی سبز در سیاست‌گذاری نهادینه شود تا مقابله با تغییر اقلیم به بخشی از راهبرد تاب‌آوری دموکراتیک تبدیل گردد.

۱-۴-۲_ مدیریت بحران و یادگیری نهادی

همه‌گیری کرونا نشان داد که ساختارهای انعطاف‌پذیر در استخدام و جابه‌جایی کارکنان دولتی، نقش مهمی در واکنش سریع دارند. با این حال، در سال ۲۰۲۲ تنها در ۳ کشور از ۳۵ کشور، جابه‌جایی کارمندان دولتی اجباری یا متداول بوده است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند دولت‌ها فرهنگ یادگیری مستمر و نوآوری نهادی را ترویج کنند تا از تجربه بحران‌ها برای اصلاح ساختارها بهره ببرند.

۱-۷_ محور سوم: حفاظت از ارزش‌ها و نهادهای دموکراتیک

در دوره‌های بحران، تهدیدهایی مانند فساد، نفوذ سیاسی، اطلاعات نادرست و بی‌اعتمادی به اخلاق مسئولان تشدید می‌شود. تقریباً نیمی از شهروندان کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۴۸٪) معتقدند که سیاستمداران عالی‌رتبه ممکن است در ازای منافع شخصی امتیاز بدهند. چنین تصویری اعتماد عمومی را به شدت تضعیف می‌کند. بنابراین، کشورها باید:

- نظام‌های شفافیت در لابی‌گری و تأمین مالی سیاسی را تقویت کنند (در حال حاضر تنها ۱۲

کشور دارای ثبت عمومی لابی هستند؛

- قوانین سخت‌گیرانه‌تری برای تعارض منافع و افشای دارایی‌ها در میان مقامات وضع کنند؛
- راهبردهای ملی برای مقابله با اطلاعات نادرست و دستکاری رسانه‌ای به‌ویژه در فضای دیجیتال ایجاد نمایند؛
- استفاده اخلاقی از هوش مصنوعی و الگوریتم‌ها را با مقررات الزام‌آور تنظیم کنند (در ۲۰۲۲ تنها ۵۳٪ کشورها دارای چنین قوانین بودند).

این اقدامات نه فقط ابزارهای ضدفساد، بلکه سپرهای دفاعی دموکراسی در برابر تهدیدهای ساختاری‌اند.

۸-۱. تقاطع موضوعات: سبز، جنسیت و نسل آینده

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سه موضوع میان‌رشته‌ای را در سراسر سیاست‌گذاری دموکراتیک برجسته می‌کند:

۱. حکمرانی سبز: مقابله با بحران اقلیمی نه فقط وظیفه زیست‌محیطی، بلکه شرط حیاتی تاب‌آوری سیاسی است.
۲. عدالت جنسیتی: زنان باید نه تنها ذی‌نفع سیاست‌ها بلکه بازیگران اصلی تصمیم‌گیری باشند.
۳. نسل آینده: پاسخ به نیازهای جوانان، پایه پایداری اقتصادی و اجتماعی آینده است.

۹-۱. جمع‌بندی

تاب‌آوری دموکراسی‌ها در قرن ۲۱ نه با قدرت نظامی یا اقتصادی، بلکه با کیفیت حکمرانی، اعتماد عمومی و یادگیری نهادی سنجیده می‌شود. در دنیایی پر از بحران‌های به‌هم‌پیوسته، دموکراسی‌ها باید:

- بر نقاط قوت خود در مشارکت، نوآوری و شفافیت تکیه کنند؛
- ظرفیت‌های نهادی و منابع انسانی را برای واکنش سریع و مؤثر افزایش دهند؛
- و با نظام‌های اخلاقی و قانونی قوی از ارزش‌های بنیادین خود در برابر فساد و

دست‌کاری دفاع کنند.

در نهایت، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید دارد که **اعتماد عمومی، جوهر تاب‌آوری دموکراتیک** است. بدون بازسازی اعتماد، هیچ دموکراسی‌ای نمی‌تواند پایدار بماند یا به بحران‌های آینده پاسخ دهد.

۲_ اعتماد و حکمرانی دموکراتیک

۲_۱_ مقدمه: اعتماد، سنگ‌بنای حکمرانی دموکراتیک

اعتماد عمومی به نهادهای دولتی، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های عملکرد حکمرانی و سلامت دموکراسی‌هاست. اعتماد، حاصل ترکیب درک شهروندان از صلاحیت، انصاف و ارزش‌های اخلاقی نهادهای دولتی است و نقشی حیاتی در پایداری دموکراسی در دوران بحران دارد. در شرایطی که جهان با بحران‌های هم‌زمان - از پاندمی کرونا تا جنگ اوکراین، تغییرات اقلیمی و نابرابری‌های ساختاری - مواجه است، اعتماد عمومی تعیین‌کننده توانایی دولت‌ها برای بسیج مردم، اجرای اصلاحات و حفظ مشروعیت است.

اعتماد نهادی مفهومی چندبعدی است که برآیند کیفیت عملکرد، صداقت، پاسخگویی و ارتباط مؤثر نهادهای دولتی با مردم محسوب می‌شود. وقتی شهروندان احساس کنند دولت توانمند، منصف و خیرخواه است، همکاری اجتماعی افزایش یافته و سیاست‌های عمومی موفق‌تر می‌شوند. در مقابل، کاهش اعتماد، موجب افزایش نافرمانی مدنی، گسترش اطلاعات نادرست، پوپولیسم، کاهش مشارکت انتخاباتی و فرسایش دموکراسی می‌شود. به همین دلیل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند که «سرمایه‌گذاری در بازسازی اعتماد» یکی از اولویت‌های استراتژیک دولت‌های دموکراتیک باشد.

۲_۲_ سطوح اعتماد در نهادهای عمومی

۲_۲_۱_ وضعیت کلی اعتماد در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

طبق نخستین نظرسنجی اعتماد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (Trust Survey ۲۰۲۱)، میانگین

اعتماد بالا یا نسبتاً بالا به دولت ملی در کشورهای عضو حدود ۴۱/۴ درصد است. این رقم در برخی کشورها مانند فنلاند و نروژ بیش از ۶۰ درصد، اما در حدود یک‌چهارم کشورها کمتر از ۳۰ درصد است. در مقایسه میان نهادها:

- دولت‌های محلی اعتماد بیشتری نسبت به دولت‌های ملی دارند (میانگین ۴۶/۹٪).
- خدمات مدنی با اعتماد ۵۰/۲٪ در جایگاه بالاتری نسبت به سیاستمداران قرار دارند.
- قوه قضائیه و نظام حقوقی بیشترین میزان اعتماد عمومی را دارند (۵۶/۹٪).
- قوه مقننه (پارلمان) کمترین سطح اعتماد را دارد (تنها حدود ۴۰٪ از مردم به آن اعتماد بالا دارند).

این تفاوت نشان می‌دهد که شهروندان تمایل دارند به نهادهایی اعتماد کنند که کمتر سیاسی و بیشتر حرفه‌ای تلقی می‌شوند.

۲_۲_۲_ تفاوت میان گروه‌های اجتماعی

اعتماد در میان گروه‌های مختلف اجتماعی نابرابر است:

- زنان، افراد با درآمد یا تحصیلات پایین‌تر، و کسانی که احساس ناامنی اقتصادی دارند، سطح اعتماد کمتری به دولت دارند.
 - مهم‌تر از وضعیت واقعی، احساس آسیب‌پذیری و بی‌صدایی سیاسی است که بیشترین تأثیر منفی را بر اعتماد دارد.
 - در میان افرادی که احساس می‌کنند در تصمیمات سیاسی «صدا» دارند، سطح اعتماد به دولت ۴۳ واحد درصد بیشتر از کسانی است که چنین احساسی ندارند.
- به بیان دیگر، احساس مشارکت مؤثر و عدالت اجتماعی بیش از شاخص‌های اقتصادی صرف، تعیین‌کننده اعتماد است.

۳-۲-۲ روند زمانی اعتماد

تحلیل داده‌های (Gallup World Poll ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۲) نشان می‌دهد که میانگین اعتماد به دولت‌های ملی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی پس از بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ کاهش یافت، در دوران کرونا اندکی افزایش پیدا کرد، و پس از آن مجدداً کاهش یافت. در سال ۲۰۲۲، سطوح اعتماد تقریباً مشابه دوران پس از بحران مالی است؛ این یعنی دموکراسی‌ها در بازیابی اعتماد هنوز موفق نبوده‌اند.

۳-۲-۳ محرک‌ها و عوامل اعتماد به خدمات مدنی

۳-۲-۱ مفهوم و اهمیت خدمات مدنی در اعتماد عمومی

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بیان می‌کند که خدمات مدنی ستون فقرات دولت‌های دموکراتیک‌اند. کارآمدی، انصاف و صداقت کارمندان دولتی بیش از هر چیز دیگر تعیین‌کننده اعتماد عمومی است. شهروندان بیشتر به کارکنانی که مستقیماً با آنان سروکار دارند (ادارات مالیات، آموزش، بهداشت، شهرداری‌ها و...) اعتماد می‌کنند تا سیاستمداران یا نهادهای قانون‌گذار.

۳-۲-۲ پنج محرک اصلی اعتماد

بر اساس تحلیل داده‌های نظرسنجی ۲۰۲۱، پنج عامل اصلی در شکل‌گیری اعتماد به خدمات مدنی عبارت‌اند از:

۱. **قابلیت اتکا:** شامل رضایت از خدمات اداری، اطمینان از استفاده مشروع از داده‌های شخصی، و آمادگی دولت برای بحران‌های بهداشتی.

- ۶۳٪ از پاسخ‌دهندگان از خدمات اداری رضایت دارند.

- افزایش یک واحد انحراف معیار در این رضایت، اعتماد را ۶ واحد درصد افزایش می‌دهد.

- کشورهایی با بیشترین اعتماد در این زمینه: دانمارک، نروژ، ایسلند، هلند و ایرلند.

۲. **عدالت:** احساس اینکه افراد صرف‌نظر از درآمد یا موقعیت، در برخورد با دولت منصفانه رفتار

می‌شوند.

- ۵/۵۸٪ از مردم باور دارند که در دریافت مزایای دولتی، فقیر و غنی به یکسان رفتار می‌شود.

- این عامل تأثیر آماری مثبت و معناداری بر اعتماد دارد.

۳. پاسخگویی: درک شهروندان از توان دولت در گوش دادن و پاسخ دادن به نیازها.

کمبود پاسخگویی یکی از مهم‌ترین عوامل تضعیف اعتماد است، به‌ویژه در میان اقشار آسیب‌پذیر.

۴. نوآوری و انطباق‌پذیری: شهروندان در کشورهایی که احساس می‌کنند دولت توان نوآوری

دارد، اعتماد بیشتری نشان می‌دهند. آمادگی دولت برای اصلاح و مدرن‌سازی رویه‌ها، نشانه پویا بودن دموکراسی است.

۵. احساس مشارکت و صدای سیاسی: احساس اینکه نظر فرد در تصمیمات عمومی اثر دارد،

نه فقط از طریق انتخابات بلکه در فرآیندهای مشورتی و روزمره. این عامل در همه سطوح - ملی، محلی و خدمات مدنی - یکی از قوی‌ترین پیش‌بینی‌کننده‌های اعتماد است.

۲-۳-۳_ اعتماد و داده‌های شخصی

در دوران دیجیتال، اعتماد به استفاده درست از داده‌های شهروندان به شاخصی کلیدی تبدیل شده

است. تنها ۱/۵۱٪ از مردم انتظار دارند دولت از داده‌هایشان صرفاً برای مقاصد مشروع استفاده کند. این

رقم در کشورهای اسکاندیناوی به بیش از ۷۰٪ می‌رسد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید دارد

که شفاف‌سازی در مورد نحوه جمع‌آوری، پردازش و ذخیره داده‌ها می‌تواند نقش مهمی در بازسازی اعتماد داشته باشد.

۲-۳-۴_ نابرابری در ادراک اعتماد

بر اساس تحلیل‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، کشورهایی که در آن‌ها نابرابری اجتماعی

بالا است، شکاف اعتماد میان گروه‌های ثروتمند و فقیر نیز بیشتر است. این یافته، تأکید مجددی است

بر پیوند بین عدالت اجتماعی و مشروعیت سیاسی.

۲_۴_ اثر بخشی سیاسی

۲_۴_۱_ مفهوم و اهمیت

کارایی سیاسی مفهومی روان-اجتماعی است که به احساس شهروندان از توانایی خود در تأثیر گذاری بر سیاست‌ها و کنترل حکومت اشاره دارد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی آن را به دو بخش تقسیم می‌کند:

- کارایی سیاسی درونی: باور فرد به توانایی خود برای درک و مشارکت مؤثر در سیاست.
- کارایی سیاسی بیرونی: باور فرد به اینکه نهادهای سیاسی به خواسته‌ها و بازخورد او پاسخ می‌دهند.

هر دو بُعد، رابطه مستقیم با اعتماد، مشارکت و رضایت از دموکراسی دارند.

۲_۴_۲_ یافته‌های کلیدی نظرسنجی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

- به طور میانگین، فقط یک سوم شهروندان سازمان همکاری و توسعه اقتصادی احساس می‌کنند در نظام سیاسی کشورشان «صدا» دارند.
- تنها ۳۰٪ معتقدند که دولت‌ها به بازخورد عمومی در مشورت‌ها توجه می‌کنند.
- کمتر از یک سوم مردم باور دارند که دولت حاضر است در پاسخ به مطالبات عمومی، سیاستی را تغییر دهد یا نوآوری کند.

این ارقام نشان می‌دهد که احساس بی‌تأثیری سیاسی یکی از دلایل اصلی کاهش اعتماد است.

۲_۴_۳_ کارایی سیاسی و رضایت از دموکراسی

داده‌های تطبیقی نشان می‌دهد میان کارایی سیاسی بیرونی و رضایت از عملکرد دموکراسی همبستگی بالایی وجود دارد. کشورهایی که شهروندانشان احساس می‌کنند دولت به آن‌ها گوش می‌دهد، سطح رضایت و مشارکت دموکراتیک بالاتری دارند. در مقابل، در جوامعی که مردم خود را «بی‌صدا» می‌دانند، احتمال گرایش به پوپولیسم و بی‌اعتمادی نهادی افزایش می‌یابد.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که فقدان کارایی سیاسی، حتی در نظام‌های با ساختارهای انتخاباتی پیشرفته، می‌تواند به «دموکراسی بدون اعتماد» بینجامد؛ نظامی که در آن رأی‌دهی وجود دارد، اما احساس اثرگذاری از بین رفته است.

۲-۵. دلالت‌ها و پیامدهای سیاستی

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از دل داده‌ها و تحلیل‌های این فصل، مجموعه‌ای از توصیه‌های سیاستی برای بازسازی اعتماد و ارتقای کارایی سیاسی استخراج می‌کند:

۱. **تقویت شفافیت در عملکرد دولت:** دولت‌ها باید داده‌ها، تصمیمات و نتایج را به زبان ساده و قابل فهم منتشر کنند تا شهروندان احساس کنند اطلاعات در دسترس و قابل اعتماد است.
۲. **نهادینه‌سازی مشارکت شهروندی:** مشورت‌های عمومی باید مستمر، ساختاریافته و الزام‌آور باشد، نه صرفاً نمادین. مشارکت دیجیتال، شوراهای شهروندی و بودجه‌ریزی مشارکتی از ابزارهای مؤثرند.
۳. **اصلاح نظام خدمات مدنی:** آموزش اخلاق حرفه‌ای، مدیریت مبتنی بر شایستگی و پاسخ‌گویی شغلی باید در محور سیاست‌های منابع انسانی قرار گیرد.
۴. **مدیریت داده و حفاظت از حریم خصوصی:** طراحی چارچوب‌های قانونی و شفاف برای استفاده از داده‌های شخصی، از ملزومات اعتماد در دولت دیجیتال است.
۵. **توجه به گروه‌های کم‌اعتماد (زنان، جوانان، افشار کم‌درآمد):** برنامه‌های خاص برای مشارکت این گروه‌ها در سیاست‌گذاری، کلید بازسازی اعتماد میان‌نسلی است.
۶. **ارزیابی مستمر رضایت از خدمات و اعتماد نهادی:** اعتماد باید به‌طور نظام‌مند سنجیده و مبنای سیاست‌گذاری قرار گیرد، نه فقط به عنوان یک شاخص اجتماعی.

۲-۶. جمع‌بندی

بحران اعتماد نه تنها تهدیدی برای دموکراسی‌هاست، بلکه مستقیماً بر کارایی سیاست‌های اقتصادی، عدالت اجتماعی و ثبات سیاسی تأثیر می‌گذارد. به بیان سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، اعتماد همان

«زیرساخت نامرئی حکمرانی» است که بدون آن هیچ اصلاح، سرمایه‌گذاری یا اجماع اجتماعی ممکن نیست. تحلیل نهایی سازمان این است که بازسازی اعتماد به سه ستون نیاز دارد:

۱. کارآمدی در عمل: دولت باید نتایج ملموس و منصفانه ارائه دهد.
 ۲. ارزش‌ها: سیاستمداران باید شفاف، صادق و اخلاق‌مدار باشند.
 ۳. مشارکت: مردم باید احساس کنند بخشی از تصمیم‌سازی‌اند، نه فقط تماشاگر آن.
- بدون این سه عامل، حتی بهترین ساختارهای قانونی نیز نمی‌توانند تاب‌آوری دموکراسی را تضمین کنند.

۳_ رضایت از خدمات عمومی

۳_۱_ مقدمه: رضایت از خدمات عمومی، سنگ‌پایه اعتماد و مشروعیت دولت‌ها

رضایت شهروندان از خدمات عمومی، نه فقط بازتابی از عملکرد نهادهای دولتی، بلکه شاخصی کلیدی از کیفیت حکمرانی دموکراتیک و میزان اعتماد عمومی است. خدمات عمومی - از آموزش و سلامت گرفته تا عدالت و خدمات اداری - نقطه تماس مستقیم مردم با دولت‌اند. بنابراین، ادراک مردم از کیفیت، سرعت و انصاف این خدمات، به‌طور مستقیم بر مشروعیت حکومت اثر می‌گذارد. در جهان پساکرونا، انتظارات شهروندان از دولت‌ها افزایش یافته است. مردم نه تنها خواهان خدمات مؤثرتر و دیجیتالی‌ترند، بلکه می‌خواهند این خدمات منصفانه، در دسترس و پاسخ‌گو باشند. بنابراین دولت‌ها باید عملکرد خود را نه فقط با شاخص‌های کارایی، بلکه بر اساس رضایت ادراک‌شده مردم بسنجند.

۳_۲_ چارچوب سنجش رضایت

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای ارزیابی کیفیت خدمات عمومی در کشورهای عضو، از شاخص «Serving Citizens» استفاده می‌کند که شامل مجموعه‌ای از معیارهای ادراک‌شده و عینی از عملکرد دولت در چهار حوزه اصلی است:

۱. خدمات اداری
۲. بهداشت و درمان

۳. آموزش

۴. عدالت

این شاخص‌ها بر پایه ترکیب داده‌های نظرسنجی‌های ملی، پیمایش‌های جهانی (مانند Gallup World Poll) و داده‌های رسمی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی شکل گرفته‌اند و هدف آن‌ها فراهم کردن تصویر مقایسه‌ای از نحوه تجربه شهروندان از خدمات عمومی است. در این چارچوب، سه بعد کلیدی ارزیابی می‌شود:

- دسترسی: سهولت دسترسی و عدالت در توزیع خدمات؛
- پاسخگویی: سرعت و توجه به نیازهای شهروندان؛
- کیفیت: ادراک عمومی از مهارت، انصاف و اثربخشی خدمات.

۳-۳. رضایت کلی از خدمات عمومی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

بر اساس داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۲۱ و Gallup World Poll ۲۰۲۲، میانگین رضایت کلی از خدمات عمومی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۶۵٪ است؛ در صدر جدول، کشورهای فنلاند، نروژ، دانمارک، هلند و نیوزیلند قرار دارند که در آن‌ها بیش از ۸۰٪ شهروندان از خدمات عمومی رضایت دارند. در انتهای طیف، کشورهایی چون یونان، شیلی، اسلواکی و ایتالیا با رضایت کمتر از ۵۰٪ قرار دارند. داده‌ها نشان می‌دهد که رضایت از خدمات عمومی، همبستگی بالایی با اعتماد نهادی، سرمایه اجتماعی، و کیفیت حکمرانی دیجیتال دارد. در اغلب کشورها، رضایت از خدمات سلامت و آموزش بالاتر از رضایت از خدمات عدالت و اداری است، چرا که تماس مردم با نظام آموزشی و بهداشتی ملموس‌تر و انسانی‌تر است.

۳-۴. رضایت از خدمات عمومی در میان گروه‌های جمعیتی مختلف

۳-۴-۱. نابرابری ادراکی در رضایت

در میان گروه‌های اجتماعی، تفاوت‌های چشمگیری مشاهده می‌شود:

- زنان و افراد با درآمد یا تحصیلات پایین‌تر معمولاً رضایت کمتری از خدمات عمومی دارند.

- جوانان (۱۸-۲۹ سال) نیز نسبت به سالمندان، ادراک منفی تری دارند؛ زیرا اغلب تجربه بیشتری از تعامل با خدمات دیجیتال دارند و انتظار بالاتری از سرعت و کارآمدی دارند.
- اقلیت‌های قومی و مهاجران در بسیاری از کشورها رضایت پایین‌تری گزارش کرده‌اند، به‌ویژه از عدالت و خدمات اداری.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که اگر دولت‌ها نتوانند این شکاف‌های رضایت را کاهش دهند، احساس نابرابری و بی‌عدالتی می‌تواند اعتماد عمومی را به‌شدت تضعیف کند.

۳_۲_۴_ رضایت در جوامع با نابرابری بالا

تحلیل‌های اقتصادسنجی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که ضریب جینی بالا (نابرابری درآمدی) به‌طور مستقیم با سطح پایین‌تر رضایت از خدمات عمومی هم‌بستگی دارد. در کشورهایی که نابرابری کمتر است، مردم نسبت به توزیع خدمات دولت احساس انصاف بیشتری دارند.

۳_۵_ خدمات اداری: دسترسی، پاسخگویی و کیفیت

۳_۵_۱_ اهمیت و ادراک عمومی

خدمات اداری (از صدور مجوز تا پرداخت مالیات و ثبت شرکت) نخستین تماس بیشتر مردم با دولت است. در میان کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۶۴٪ از شهروندان از خدمات اداری رضایت دارند، اما تنها ۴۸٪ این خدمات را «سریع و پاسخ‌گو» می‌دانند.

۳_۵_۲_ دیجیتالی شدن خدمات

تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که دیجیتالی‌سازی دولت‌ها، رضایت از خدمات را به‌طور معناداری افزایش داده است. در کشورهایی مانند استونی، دانمارک، فنلاند و کره جنوبی، جایی که اکثر خدمات به‌صورت دیجیتال در دسترس است، رضایت شهروندان حدود ۱۵ واحد درصد بالاتر از میانگین سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است. اما سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که دیجیتالی‌سازی اگر بدون در نظر گرفتن عدالت دیجیتال انجام شود، می‌تواند منجر به شکاف در دسترسی شود. سالمندان، ساکنان مناطق روستایی و افراد کم‌درآمد بیش از دیگران از این شکاف آسیب می‌بینند.



۳_۵_۳ رفتار کارکنان و اعتماد نهادی

ادراک مردم از رفتار محترمانه، شفافیت، و انصاف کارکنان ادارات بیش از هر عامل دیگری بر رضایت اثر دارد. در کشورهایی که نظام خدمات مدنی بر پایه شایستگی و اخلاق حرفه‌ای است، رضایت و اعتماد هر دو در سطح بالاتری قرار دارند (نمونه: کانادا، نیوزیلند، هلند).

۳_۶_۳ خدمات سلامت: کیفیت، دسترسی و پاسخگویی

۳_۶_۳_۱ وضعیت کلی

در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۷۲٪ از مردم از خدمات سلامت عمومی رضایت دارند؛ این رقم در دوره پسا کرونا اندکی کاهش یافته است. در میان کشورهای نمونه، رضایت از سلامت در:

- فنلاند، ایرلند، هلند و سوئد: بیش از ۸۰٪
- یونان، شیلی، ایتالیا و مجارستان: کمتر از ۵۵٪ است.

۳_۶_۳_۲ چالش‌های ساختاری

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سه چالش عمده در نظام سلامت را شناسایی می‌کند:

۱. نابرابری در دسترسی میان شهر و روستا؛
۲. فرسودگی کادر درمان پس از بحران کرونا؛
۳. افزایش هزینه‌ها و فشار بودجه‌ای.

۳_۶_۳_۳ رابطه با اعتماد و مشروعیت

در بحران کرونا، کشورهایی که نظام سلامت قوی‌تر و شفاف‌تری داشتند، شاهد افزایش اعتماد عمومی به دولت بودند. داده‌ها نشان می‌دهد که رضایت از نظام سلامت قوی‌ترین پیش‌بینی‌کننده اعتماد به دولت در سطح ملی است.

۳_۲_آموزش: کیفیت، عدالت و آینده‌نگری

۳_۲_۱_ادراک شهروندان

میانگین رضایت از نظام آموزشی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۶۶٪ است. در کشورهای اسکاندیناوی، هلند، ژاپن و کره جنوبی، این رقم بالاتر از ۷۵٪ است، در حالی که در کشورهایی چون مکزیک و اسلواکی کمتر از ۵۰٪ گزارش شده است.

۳_۲_۲_نابرابری آموزشی

در اغلب کشورها، شکاف کیفیت میان مدارس مناطق غنی و فقیر به یکی از چالش‌های اصلی تبدیل شده است. نابرابری آموزشی، رضایت عمومی را کاهش می‌دهد و چرخه بی‌اعتمادی را در بلندمدت تقویت می‌کند.

۳_۲_۳_آینده آموزش و مهارت‌ها

رضایت از آموزش صرفاً به کیفیت کلاس‌ها محدود نیست، بلکه به احساس آمادگی برای آینده نیز وابسته است. در جوامعی که نظام آموزشی با نیازهای بازار کار هم‌خوانی دارد، مردم رضایت بیشتری دارند.

۳_۲_۸_عدالت: دسترسی، کارایی و انصاف

۳_۲_۸_۱_تصویر کلی

میانگین رضایت از نظام قضایی در میان کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۵۵٪ است - پایین‌تر از سایر خدمات عمومی. در کشورهایی چون فنلاند، دانمارک و هلند بیش از ۷۵٪ مردم نظام عدالت را منصفانه می‌دانند، در حالی که در یونان، مجارستان و شیلی این رقم کمتر از ۴۰٪ است.

۳_۲_۸_۲_دلایل ناراضیاتی

مهم‌ترین عوامل ناراضیاتی عبارت‌اند از:

- کندی فرایندهای قضایی (در برخی کشورها زمان رسیدگی بیش از ۲ سال است)؛

- هزینه‌های بالا و دسترسی نابرابر به وکیل؛
- احساس نفوذ سیاسی یا فساد در نظام قضایی.

۳-۸-۳_اصلاحات پیشنهادی

دولت‌ها با:

- توسعه عدالت دیجیتال،
- ایجاد مراکز مشاوره رایگان،
- تقویت آموزش حقوقی عمومی، و افزایش شفافیت در گزینش قضات و گزارش عملکرد دادگاه‌ها، رضایت و اعتماد به نظام عدالت را افزایش دهند.

۳-۹_پیوند بین رضایت از خدمات و اعتماد عمومی

رضایت از خدمات عمومی، قوی‌ترین پیش‌بینی‌کننده اعتماد به دولت است. به بیان دیگر، اگر مردم احساس کنند دولت در حوزه‌های ملموس مانند بهداشت، آموزش و خدمات اداری منصفانه عمل می‌کند، حتی در شرایط بحران نیز اعتماد خود را حفظ می‌کنند. تحلیل‌های اقتصادسنجی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که:

- افزایش ۱۰ واحدی رضایت از خدمات اداری، به‌طور میانگین ۵ واحد درصد افزایش اعتماد به دولت ملی را به همراه دارد.
- در کشورهایی با رضایت پایین از عدالت، اعتماد به دولت نیز به‌شدت کاهش یافته است.

۳-۱۰_مسیرهای بهبود رضایت از خدمات

۱. طراحی خدمات بر محور تجربه کاربر: دولت‌ها باید فرآیند طراحی خدمات را از دیدگاه تجربه شهروندان بازسازی کنند.
۲. سنجش مداوم رضایت: رضایت باید به‌صورت دوره‌ای و با ابزارهای علمی (نظرسنجی، داده‌های دیجیتال، بازخورد مستقیم) اندازه‌گیری شود.



۳. استفاده از داده برای بهبود مستمر: داده‌های رضایت مردمی باید وارد چرخه تصمیم‌سازی و بودجه‌ریزی شود.
۴. عدالت در دسترسی: توجه ویژه به گروه‌های آسیب‌پذیر و مناطق محروم برای کاهش نابرابری در کیفیت خدمات.
۵. توسعه دولت دیجیتال فراگیر: دیجیتالی‌سازی باید همراه با آموزش دیجیتال، حمایت از سالمندان و ایجاد دسترسی ارزان اینترنت باشد.
۶. ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی: انتشار عمومی شاخص‌های عملکرد هر بخش (سلامت، آموزش، عدالت) می‌تواند انگیزه بهبود را تقویت کند.
۷. سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی کارکنان دولت: رضایت مردم ارتباط مستقیمی با رضایت و انگیزه کارکنان خدمات عمومی دارد.

۳-۱۱. جمع‌بندی: رضایت، بازتاب سلامت دموکراسی

رضایت از خدمات عمومی، تصویر آینه‌ای از کیفیت دموکراسی است. وقتی شهروندان احساس کنند دولت منصفانه، پاسخ‌گو و کارآمد است، مشروعیت سیاسی تقویت می‌شود. اما کاهش رضایت، نخستین نشانه فرسایش اعتماد و بحران دموکراتیک است. دولت‌های موفق، خدمات عمومی را نه فقط یک «وظیفه اداری»، بلکه یک فرآیند ارتباطی و اجتماعی می‌دانند که باید در آن مردم احساس احترام، عدالت و اثرگذاری داشته باشند.

۴. حکمرانی چرخه سیاست‌گذاری

۴-۱. مقدمه: چرخه سیاست‌گذاری به مثابه ستون فقرات حکمرانی دموکراتیک

حکمرانی چرخه سیاست‌گذاری شامل تمام فرایندهایی است که از شکل‌گیری مسئله تا اجرای سیاست و ارزیابی نتایج را در بر می‌گیرد. یک چرخه سیاست سالم و پاسخ‌گو، نیازمند شفافیت، مشارکت شهروندی، مدیریت منافع متعارض و رعایت اصول حاکمیت قانون است. دموکراسی‌های مدرن در جهانی با «پیچیدگی شبکه‌ای» عمل می‌کنند: تصمیمات سیاستی دیگر محدود به مرزهای ملی

نیستند و اغلب پیامدهای فرامرزی دارند (از تغییرات اقلیمی تا تحولات دیجیتال). بنابراین، کارآمدی چرخه سیاست نه فقط در سطح داخلی بلکه در همکاری بین‌المللی نیز سنجیده می‌شود.

۲-۴_ گشودگی و جامعیت

۲-۴_۱_ مفهوم و اهمیت

در دموکراسی‌های معاصر، گشودگی به معنای امکان مشارکت مؤثر شهروندان و ذی‌نفعان در تمامی مراحل چرخه سیاست‌گذاری است - از تعریف مسئله تا تدوین، اجرا و ارزیابی. جامعیت به معنای تضمین مشارکت گروه‌های مختلف - از جمله زنان، اقلیت‌ها، جوانان، و بخش خصوصی - در فرایند تصمیم‌سازی است. گشودگی، به مشروعیت سیاست‌ها و رضایت شهروندان می‌افزاید، زیرا مردم احساس می‌کنند در تصمیمات اثرگذارند.

۲-۴_۲_ وضعیت در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

- ۸۵٪ کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای پورتال رسمی برای مشورت عمومی در سیاست‌گذاری‌ها هستند.
- اما تنها ۵۰٪ از این کشورها، نتایج این مشورت‌ها را به صورت عمومی منتشر می‌کنند.
- کمتر از ۴۰٪ کشورها گزارش می‌دهند که بازخورد شهروندان در نهایت به تغییر سیاست منجر شده است.

این داده‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، مشارکت هنوز صوری و نه واقعی است.

۲-۴_۳_ ابزارهای تقویت جامعیت

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی چند ابزار برای افزایش گشودگی سیاست‌گذاری معرفی می‌کند:

- پلتفرم‌های دیجیتال مشورتی (مانند "Your Voice in Europe" در اتحادیه اروپا)؛
- شوراهای شهروندی تصادفی (Citizens' Assemblies) در ایرلند، فرانسه و اسکاتلند؛
- بودجه‌ریزی مشارکتی (Participatory Budgeting) در شهرهای آمریکای لاتین و اروپا؛



- و مشورت‌های بین‌نسلی برای گنجاندن منافع نسل آینده در تصمیمات امروز.
- گشودگی مؤثر نیازمند دسترسی آزاد به داده‌ها و قانون حق دسترسی به اطلاعات (FOI) است. در سال ۲۰۲۳، همه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به جز دو کشور، چنین قوانین ملی دارند، اما تنها در نیمی از آن‌ها اجرای مؤثر تضمین شده است.

۴_۳_ مدیریت تعارض منافع

۴_۳_۱_ تعریف و اهمیت

تعارض منافع هنگامی رخ می‌دهد که منافع خصوصی یک مقام دولتی با وظایف عمومی او تداخل یابد. مدیریت ضعیف تعارض منافع، اعتماد عمومی را به شدت تخریب می‌کند و زمینه فساد، تبعیض و تصمیم‌گیری غیرمنصفانه را فراهم می‌سازد.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از سال ۲۰۰۳ «اصول راهنمای مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی» را تدوین کرده و این فصل به بررسی میزان اجرای آن‌ها در کشورهای عضو می‌پردازد.

۴_۳_۲_ وضعیت کشورها

- بیش از ۹۰٪ کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای چارچوب قانونی رسمی برای تعارض منافع هستند.
- با این حال، تنها ۴۵٪ دارای نهاد مستقل برای نظارت و اجرای آن می‌باشند.
- در کمتر از نیمی از کشورها، گزارش تعارض منافع به‌صورت عمومی منتشر می‌شود.

۴_۳_۳_ حوزه‌های پرریسک

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سه حوزه آسیب‌پذیر را شناسایی می‌کند:

۱. درهای گردان^۱: جابه‌جایی سریع میان بخش عمومی و خصوصی بدون محدودیت زمانی.
۲. تصمیمات تدارکاتی و مناقصات دولتی: جایی که تصمیم‌گیران ممکن است منافع پنهانی

داشته باشند.

۳. **پست‌های تنظیم‌گر**^۱: که گاهی از سوی صنایع تحت نظارت، تأمین مالی یا تحت نفوذ قرار می‌گیرند.

کشورها علاوه بر قوانین، باید فرهنگ اخلاق عمومی و آموزش منظم کارمندان را توسعه دهند تا آگاهی نسبت به تعارض منافع نهادی شود.

۴-۴_۴_۴ لابی‌گری و نفوذ

۴-۴_۱_۴ اهمیت و چالش‌ها

لابی‌گری بخشی مشروع از فرآیند دموکراتیک است؛ زیرا به دولت‌ها کمک می‌کند دیدگاه‌ها و تخصص بخش خصوصی و جامعه مدنی را در سیاست‌گذاری لحاظ کنند. اما زمانی که لابی‌گری در تاریکی و بدون شفافیت صورت گیرد، به ابزاری برای نفوذ نامشروع، تبعیض و فساد تبدیل می‌شود.

۴-۴_۲_۴ چارچوب سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در «اصول شفافیت لابی‌گری» تأکید می‌کند که کشورها باید سه محور را رعایت کنند:

۱. ثبت عمومی لابی‌گران و فعالیت‌های آنان؛
۲. انتشار ملاقات‌ها و ارتباطات میان مقام‌های عمومی و لابی‌گران؛
۳. نظارت مستقل و ضمانت اجرا برای تخلفات.

۴-۴_۳_۴ وضعیت کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

- تنها ۱۲ کشور عضو دارای ثبت عمومی الزامی برای لابی‌گران هستند (از جمله کانادا، ایرلند، شیلی و اسلونی).
- در ۷ کشور، چنین ثبت‌هایی داوطلبانه است و در بقیه کشورها اساساً وجود ندارد.

- در بیشتر کشورها، داده‌های مربوط به دیدار مقامات با لابی‌گران منتشر نمی‌شود. نبود شفافیت در لابی‌گری، به‌ویژه در حوزه‌های داروسازی، انرژی و فناوری، خطر نفوذ منافع خاص را بالا می‌برد.

۴_۵_ تأمین مالی احزاب و کارزارهای انتخاباتی

۴_۵_۱_ ضرورت شفافیت مالی در سیاست

شفافیت در تأمین مالی سیاسی یکی از مهم‌ترین ابزارهای حفظ سلامت دموکراسی است. در غیاب شفافیت، منافع اقتصادی قدرتمند می‌توانند بر سیاست‌گذاری اثر بگذارند و نابرابری در نمایندگی ایجاد کنند.

۴_۵_۲_ یافته‌های کلیدی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

- همه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی قوانین مشخصی درباره گزارش مالی احزاب و کارزارها دارند.
 - اما تنها در ۶۵٪ از کشورها، نهاد مستقل نظارتی برای کنترل و اجرای این قوانین وجود دارد.
 - در ۵۰٪ کشورها، گزارش‌های مالی احزاب به‌صورت عمومی و آنلاین منتشر می‌شود.
 - حدود نیمی از کشورها سقف کمک مالی افراد و شرکت‌ها را تعیین کرده‌اند.
- اجرای ضعیف قوانین می‌تواند همان‌قدر خطرناک باشد که نبود قانون. شفافیت واقعی زمانی محقق می‌شود که اطلاعات مالی به‌صورت قابل فهم و قابل مقایسه در دسترس عموم باشد.

۴_۵_۳_ بهترین تجارب

نمونه‌های موفق شامل:

- کانادا: ثبت عمومی تمام کمک‌های مالی بالای ۲۰۰ دلار؛
- کره جنوبی: سقف سخت‌گیرانه برای کمک‌های شرکت‌ها؛
- فنلاند و سوئد: بودجه عمومی شفاف برای احزاب سیاسی و گزارش فصلی آنلاین.

۴_۶_ حاکمیت قانون

۴_۶_۱_ معنای عملی

حاکمیت قانون «اصل بنیادینی است که تضمین می‌کند تمامی اشخاص و نهادها، از جمله دولت، تابع قانون‌اند و در برابر آن پاسخ‌گو می‌باشند». این اصل شامل استقلال قوه قضائیه، اجرای مؤثر قوانین، و برابری در برابر قانون است.

۴_۶_۲_ شاخص‌های کلیدی

بر اساس داده‌های پروژه عدالت جهانی^۱ که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز از آن بهره می‌گیرد:

- کشورهای اسکاندیناوی، نیوزیلند و هلند در صدر شاخص حاکمیت قانون‌اند.
- کشورهایی چون مجارستان، ترکیه و مکزیک در سال‌های اخیر شاهد افت چشمگیر در این شاخص بوده‌اند.

۴_۶_۳_ دسترسی به عدالت

حاکمیت قانون زمانی واقعی است که شهروندان بتوانند به عدالت به‌موقع، مقرون‌به‌صرفه و بی‌طرفانه دسترسی یابند. تحقیقات نشان می‌دهد که ۵۳٪ مردم در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر این باورند که نظام قضایی در خدمت مردم عادی است، نه نخبگان.

۴_۷_ ویژگی ویژه: پیامدهای فرامرزی سیاست‌ها

۴_۷_۱_ سیاست‌گذاری در دنیای متصل

در قرن بیست‌ویکم، بسیاری از تصمیمات سیاستی - از تغییر اقلیم تا مالیات دیجیتال - دارای پیامدهای فرامرزی هستند. بنابراین، دولت‌ها باید چرخه سیاست‌گذاری خود را با در نظر گرفتن اثرات بر کشورهای دیگر طراحی کنند.

۴_۷_۲_ چالش‌ها

- نبود سازوکار هماهنگی بین‌المللی در بسیاری از حوزه‌ها؛
- رقابت سیاستی میان کشورها (مانند نرخ‌های مالیاتی پایین برای جذب سرمایه)؛
- فقدان داده‌های مقایسه‌پذیر در سطح جهانی.

۴_۷_۳_ توصیه‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

۱. ارزیابی اثرات فرامرزی: در طراحی سیاست‌ها، اثرات احتمالی بر کشورهای همسایه و زنجیره‌های جهانی باید تحلیل شود.
۲. تقویت همکاری چندجانبه: دولت‌ها باید از طریق سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، G۲۰ و نهادهای مشابه، هماهنگی بیشتری در سیاست‌گذاری‌های کلان ایجاد کنند.
۳. حکمرانی جهانی داده و فناوری: با توجه به ابعاد جهانی فضای دیجیتال، همکاری بین‌المللی برای تنظیم مقررات هوش مصنوعی، حفاظت از داده و امنیت سایبری ضروری است.

۴_۸_ جمع‌بندی

چرخه سیاست‌گذاری سالم، محور اصلی تاب‌آوری دموکراسی‌هاست. این چرخه زمانی کارآمد است که:

۱. مشارکت عمومی واقعی تضمین شود؛
 ۲. تعارض منافع به‌درستی مدیریت گردد؛
 ۳. لابی‌گری و تأمین مالی سیاسی شفاف باشد؛
 ۴. قانون بر همه حاکم باشد؛
 ۵. و اثرات سیاست‌ها در سطح بین‌المللی نیز مدنظر قرار گیرد.
- کیفیت سیاست‌گذاری، معیار واقعی کارآمدی حکومت است. دولت‌هایی که سیاست‌ها را با مشارکت، شفافیت و صداقت پیش می‌برند، نه‌تنها در داخل مشروعیت بیشتری دارند، بلکه در نظام

جهانی نیز نقش رهبری می‌یابند.

۵_ حکمرانی مقررات‌گذاری

۵_۱_ مقدمه

کیفیت نظام مقررات‌گذاری، یکی از مؤلفه‌های کلیدی حکمرانی مؤثر در دولت‌های مدرن است. مقررات به‌عنوان ابزارهای عمومی، می‌توانند رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی، سلامت محیط زیست و اعتماد عمومی را تقویت کنند؛ اما در صورت طراحی و اجرای ضعیف، باعث «کاغذبازی»، هزینه‌های غیرضروری و کاهش اعتماد به دولت می‌شوند. در دوران بحران‌های پی‌درپی جهانی —از پاندمی کووید-۱۹ گرفته تا چالش‌های انرژی و تغییر اقلیم— دولت‌ها ناگزیر شده‌اند سریع‌تر و بهتر مقررات‌گذاری کنند. از این رو، ساختارهای مشارکتی، شفاف و مبتنی بر شواهد برای تصمیم‌سازی اهمیت مضاعف یافته‌اند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از سال ۲۰۱۲ از طریق شاخص‌های سیاست نظارتی و حکومتداری^۱ کیفیت نظام‌های مقرراتی در کشورهای عضو را ارزیابی می‌کند. در این فصل، داده‌های جدید سال ۲۰۲۱ به‌عنوان مبنای تحلیل ارائه شده است.

۵_۲_ مشارکت ذی‌نفعان

۵_۲_۱_ اهمیت مشارکت ذی‌نفعان

در جهان پیچیده امروز، طراحی مقررات بدون مشارکت شهروندان، کسب‌وکارها و جامعه مدنی، کارآمد نیست. مشارکت ذی‌نفعان سبب می‌شود تصمیمات دولت مشروع‌تر و بهتر اجرا شوند. بر اساس یافته‌های گزارش، بین سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۱، ۱۶ کشور از ۳۸ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۴۲٪) در مشارکت ذی‌نفعان برای قوانین اصلی و ۱۷ کشور (۴۵٪) برای مقررات فرعی پیشرفت داشته‌اند.

۵_۲_۲_ روندهای جدید

- کشورهایی مانند شیلی، کلمبیا، یونان، ایسلند، لتونی، هلند، نروژ و اسپانیا دسترسی عمومی را گسترش داده‌اند.
- مشورت‌های عمومی آنلاین و جلسات مجازی (به‌ویژه پس از کووید-۱۹) گسترش یافته است.
- شفافیت فرایندها بهبود یافته اما هنوز نظارت و کنترل کیفیت مشورت‌ها ضعیف است.

۵_۲_۳_ چالش‌ها

- تنها ۶ کشور (۱۶٪) تمام مشورت‌های آتی خود را پیشاپیش اعلام می‌کنند.
- فقط ۷ کشور (۱۸٪) در مرحله اولیه تدوین سیاست با ذی‌نفعان مشورت می‌کنند.
- در مقابل، ۲۹ کشور (۷۶٪) در مرحله نهایی پیش‌نویس قانون مشورت می‌کنند.
- نظام‌های نظارتی و گزارش‌دهی درباره چگونگی اثرگذاری نظرات ذی‌نفعان هنوز ناقص است.

۵_۲_۴_ تحلیل

مشارکت مؤثر نیازمند سه مؤلفه است: اطلاع‌رسانی شفاف، مشارکت دو مرحله‌ای (ابتدایی و نهایی) و نظارت بر کیفیت مشارکت‌ها. کشورهایی که از این الگو پیروی می‌کنند، مقرراتی اثربخش‌تر و مشروع‌تر دارند.

۵_۳_ ارزیابی تأثیر مقررات

۵_۳_۱_ مفهوم و هدف

ارزیابی تأثیر مقررات ابزاری است برای سنجش منافع و هزینه‌های احتمالی تصمیمات مقرراتی پیش از اجرا. هدف آن، کمک به تصمیم‌سازی آگاهانه و مبتنی بر شواهد است.

۵_۳_۲_ روند پیشرفت

میان سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۱، ۲۳ کشور (۶۱٪) در ارزیابی قوانین اصلی و ۲۰ کشور (۵۳٪) در مقررات فرعی پیشرفت داشته‌اند. کشورهایی مانند لتونی، اسرائیل، پرتغال و اسپانیا سیستم‌های نظارتی



خود را تقویت کرده‌اند.

۵_۳_۳_ چالش‌ها

- هنوز بیشترین ضعف، در نظارت و کنترل کیفیت ارزیابی تأثیر مقررات و سپس در شفافیت است.
- برخی کشورها ارزیابی تأثیر مقررات را به صورت صوری انجام می‌دهند و از تحلیل‌های اقتصادی و اجتماعی جامع بهره نمی‌برند.

۵_۳_۴_ ابعاد مورد سنجش در ارزیابی تأثیر مقررات

اکثر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی اکنون بررسی‌های زیر را در فرآیند ارزیابی تأثیر مقررات لحاظ می‌کنند:

- رقابت و تأثیر بر بودجه دولت؛
 - اثرات زیست‌محیطی (بیش از ۹۰٪ کشورها)؛
 - اثر بر بنگاه‌های کوچک، برابری جنسیتی، و گروه‌های اجتماعی مختلف؛
 - اثرات جغرافیایی و بین‌المللی (که هنوز در اقلیت‌اند).
- کشورهایی مانند اتریش، فرانسه و آلمان ارزیابی‌های ویژه‌ای موسوم به «بررسی‌های جوانان»^۱ را برای سنجش آثار بر نسل جوان اجرا می‌کنند.

۵_۳_۵_ تحلیل

ارزیابی تأثیر مقررات اکنون به عنوان ابزاری مرکزی در سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد شناخته می‌شود. با این حال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که در بسیاری از کشورها، این ارزیابی‌ها تنها جنبه تشریفاتی دارند و لازم است به یک ابزار تحلیلی واقعی تبدیل شوند تا تصمیمات بهینه تضمین شود.

۵_۴_ ارزیابی پسینی

۵_۴_۱_ ضرورت ارزیابی پس از اجرا

مقررات در عمل ممکن است آثار غیرمنتظره‌ای داشته باشند یا از اهداف خود منحرف شوند. بنابراین، ارزیابی پسینی برای سنجش اثربخشی واقعی مقررات پس از اجرا حیاتی است.

۵_۴_۲_ وضعیت کشورها

- ۲۱ کشور (۵۵٪) اصلاً ارزیابی نمی‌کنند که آیا مقررات به اهداف خود رسیده‌اند یا خیر.
- ۲۲ کشور (۵۸٪) کیفیت نظام ارزیابی پسینی قوانین اصلی را بهبود داده‌اند.
- ۲۳ کشور (۶۱٪) در ارزیابی مقررات فرعی پیشرفت داشته‌اند.

۵_۴_۳_ ابزارهای مورد استفاده

- شروط غروب آفتاب: پایان خودکار مقررات مگر آنکه بازبینی شوند.
- یک در برابر یک: هر مقرره جدید باید با حذف یا کاهش هزینه‌های قبلی جبران شود.

۵_۴_۴_ پیشرفت‌ها

افزایش شفافیت از طریق پلتفرم‌های عمومی برای بازخورد، و مشارکت ذی‌نفعان در ارزیابی‌های پسینی در کشورهای کانادا، یونان، ایتالیا، ژاپن، کره، لتونی و مکزیک مشاهده می‌شود.

۵_۴_۵_ چالش‌ها

بزرگ‌ترین ضعف، نبود سازوکار نظارتی و تضمین کیفیت است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند ارزیابی پسینی به‌عنوان بخشی از چرخه کامل سیاست‌گذاری تلقی شود، نه فعالیتی جداگانه یا نمادین.

۵_۵_ همکاری‌های بین‌المللی در تنظیم‌گری

۵_۵_۱_ اهمیت

چالش‌های امروز مانند تغییر اقلیم، سلامت جهانی، و امنیت سایبری مرز نمی‌شناسند. مقررات ملی

بدون هماهنگی بین‌المللی، ناکافی‌اند. از این رو، همکاری‌های تنظیم‌گری بین کشورها اهمیت فزاینده یافته است.

۵_۲_۵_ وضعیت در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی:

- فقط ۵ کشور (۱۴٪) سیاست جامع سراسری برای ارزیابی تأثیر مقررات دارند.
- ۲۳ کشور (۶۱٪) سیاست‌های بخشی یا منطقه‌ای دارند (به‌ویژه اعضای اتحادیه اروپا).
- ۹ کشور (۲۴٪) هیچ سیاستی در این زمینه ندارند.

۵_۳_۵_ ساختار نظارتی

- فقط ۴ کشور (۱۱٪) نهاد نظارتی ویژه ارزیابی تأثیر مقررات دارند.
- ۱۸ کشور (۴۷٪) مسئولیت را میان وزارتخانه‌ها تقسیم کرده‌اند.
- ۳ کشور (۸٪) بین دولت مرکزی و محلی تقسیم وظیفه دارند.
- ۱۴ کشور (۳۷٪) ساختار مشخصی ندارند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند دولت‌ها رویکردی «کل‌دولتی» اتخاذ کنند و سازوکارهایی برای هماهنگی افقی و عمودی میان نهادها ایجاد نمایند تا تصمیمات ملی با استانداردهای بین‌المللی همسو شوند.

۵_۶_ منابع و ظرفیت نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی

۵_۶_۱_ نقش نهادهای تنظیم‌گر

تنظیم‌گران اقتصادی در بخش‌های انرژی، ارتباطات، آب و حمل‌ونقل مسئول تضمین ارائه مؤثر خدمات حیاتی‌اند. استقلال، منابع مالی و نیروی انسانی آن‌ها تعیین‌کننده کارایی‌شان است.

۵_۶_۲_ وضعیت موجود

- ۲۳٪ از نهادهای انرژی، ۳۱٪ از تنظیم‌گران ارتباطات و ۲۴٪ از حمل‌ونقل برای استخدام نیروی انسانی نیاز به تأیید وزارتخانه‌های دیگر دارند.

- در زمینه بودجه، بیش از ۷۵٪ نهادها دلایل تخصیص بودجه را در اسناد عمومی منتشر می‌کنند، که به شفافیت کمک می‌کند.

۵_۶_۳_ تحلیل

استقلال مالی و انسانی نهادهای تنظیم‌گر باید تضمین شود تا از مداخلات سیاسی جلوگیری شود. بااین‌حال، نظارت عمومی و پاسخ‌گویی مالی نیز ضروری است تا از سوءاستفاده یا ناکارآمدی جلوگیری شود.

۵_۷_ جمع‌بندی

یافته‌های کلیدی عبارت‌اند از:

۱. **پیشرفت تدریجی، اما نابرابر:** بسیاری از کشورها چارچوب‌های قانونی و نهادی مناسبی ایجاد کرده‌اند اما هنوز در نظارت و کیفیت اجرا عقب‌اند.
 ۲. **مقررات‌گذاری شتاب‌زده دوران بحران‌ها** (همچون کووید-۱۹) ضعف در ارزیابی و مشورت را آشکار کرد.
 ۳. **جهانی شدن مقررات:** نیاز به هماهنگی بین‌المللی و در نظر گرفتن اثرات فرامرزی بیش از هر زمان دیگری حس می‌شود.
 ۴. **تقویت استقلال نهادهای تنظیم‌گر:** شرط لازم برای حفظ اعتماد عمومی و تحقق اهداف توسعه پایدار است.
- «حکمرانی مقررات‌گذاری» نه صرفاً فنی، بلکه سیاسی و اجتماعی است. مقررات خوب می‌توانند همزمان رشد اقتصادی، عدالت و پایداری را پیش ببرند، اما تنها در صورتی که بر سه اصل بنا شوند:
- مشارکت و شفافیت،
 - تحلیل مبتنی بر شواهد،
 - پایش و یادگیری مستمر.

در مجموع، تجربه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که نهادسازی مؤثر، آموزش مستمر کارکنان دولتی، و بهره‌گیری از فناوری‌های دیجیتال می‌تواند چرخه سیاست‌گذاری مقررات را به نظامی یادگیرنده و تطبیق‌پذیر تبدیل کند — الگویی که برای کشورهایی مانند ایران نیز درس‌های مهمی دارد.

۶_ رویه‌های بودجه‌بندی

۶_۱_ مقدمه: تحول در روش‌های بودجه‌بندی دولتی

در دهه‌های گذشته، روش‌های بودجه‌بندی دولتی با هدف افزایش شفافیت، پاسخگویی، و پایداری مالی دستخوش تغییرات بنیادین شده‌اند. بحران‌های پیاپی از جمله رکود جهانی ۲۰۰۸، تغییرات اقلیمی و کووید-۱۹ سبب شد تا دولت‌ها به نوآوری در ابزارها و فرایندهای بودجه‌ریزی روی بیاورند. فصل ششم به بررسی آخرین گرایش‌های کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در به‌کارگیری رویکردهای تخصصی در بودجه‌بندی می‌پردازد که شامل محورهای سبز (زیست‌محیطی)، جنسیتی، تقویت دموکراسی مالی توسط نهادهای مستقل و تجربه‌نگاری مدیریت مالی در بحران سلامت است.

۶_۲_ بودجه‌بندی سبز

بودجه‌بندی سبز فرآیندی است که در آن دولت‌ها اثرات بودجه‌ریزی خود بر محیط زیست و اقلیم را در همه مراحل از طراحی تا اجرا و گزارش‌دهی برآورد و لحاظ می‌کنند. هدف عمده، همسویی بودجه با اهداف اقلیمی و توسعه پایدار است.

براساس شاخص ترکیبی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، اجرای موفق بودجه‌بندی سبز نیازمند چهار مؤلفه کلیدی است:

- ساختار نهادی و استراتژی ملی: وجود قوانین و راهبردهای مشخص و الزام‌آور.
- ابزارها و روش‌ها: استفاده از طبقه‌بندی مخارج، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد کاهش انتشار کربن.
- پاسخگویی و شفافیت: افشای اطلاعات مالی و اثرات زیست‌محیطی به پارلمان و جامعه.



- **محیط حمایتی:** مشارکت نهادهای غیردولتی، آموزش کارکنان و توسعه منابع انسانی.

در سال ۲۰۲۲ تعداد ۲۴ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سیاست و ابزارهای سبز را حداقل در بخشی از بودجه خود پیاده کردند؛ یعنی رشدی روشن نسبت به ۱۴ کشور در سال ۲۰۲۱. موفق‌ترین کشورها علاوه بر چارچوب قانونی قوی، گزارش‌های تفصیلی و تحلیل‌های سیستمی را به طور منظم منتشر می‌کنند. با این حال، ضعف در پاسخگویی و تحلیل اثرات سیاستی همچنان وجود دارد

چالش‌ها

- کمبود داده و گزارش‌های کافی و قابل سنجش،
- نقش محدود پارلمان‌ها در نظارت،
- خلاء در ارزیابی هزینه-فایده،
- عدم ادغام کامل اهداف زیست‌محیطی در سیاست‌های کلان مالی

۶-۳. بودجه‌بندی جنسیتی

بودجه‌بندی جنسیتی به معنی لحاظ کردن اثرات بودجه و سیاست‌های مالی بر مردان و زنان در تمامی مراحل است تا برابری جنسیتی افزایش یابد. این فرایند باید تضمین کند که منابع عمومی به گونه‌ای تخصیص یابد که تفاوت‌های جنسیتی را کاهش دهد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی محورهای زیر را برای سنجش موفقیت یک کشور تعیین کرده:

- ترتیبات نهادی و استراتژی ملی،
- ابزارهای تحلیلی و گزارش‌دهی،
- پاسخگویی و شفافیت،
- محیط حمایتی،
- ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها و اصلاحیه‌ها.

در سال ۲۰۲۲، ۲۳ کشور این سیاست را اجرایی کرده‌اند؛ که رشد قابل توجهی نسبت به ۱۲ کشور در سال ۲۰۱۶ است. کشورهای موفق‌تر، اطلاعات جنسیتی را در اسناد بودجه منتشر نموده و کمیته‌های پارلمانی ویژه برای پایش تشکیل داده‌اند.

چالش‌ها و راه‌حل‌ها

- نبود سیستم‌های نظارتی کارآمد،
- ارزیابی ناکافی آثار سیاستی بر مبنای جنسیت،
- کمبود داده و ابزار تحلیلی تخصصی،

راهکار پیشنهادی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تقویت بسترهای گزارش دهی، ایجاد کمیته‌های مستقل و دانشگاهی، و افزایش شفافیت عمومی است.

۴-۶_ نهادهای مالی مستقل

نهادهای مالی مستقل، سازمان‌هایی هستند که وظیفه اصلی‌شان پایش و تحلیل بی‌طرفانه سیاست‌های کلان مالی دولت و ارائه گزارش‌هایی به پارلمان و نهادهای اجرایی است. هدف، افزایش شفافیت، پاسخگویی و ثبات مالی دولت‌هاست. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی شاخصی برای سنجش توان ارتباطی این نهادها تدوین کرده که شامل مؤلفه‌های زیر است:

- ارائه گزارش عمومی به جامعه و رسانه‌ها،
- حضور فعال در جلسات پارلمانی،
- ارزیابی تأثیرگذاری از طریق رصد رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی.

در سال ۲۰۲۳، ۲۹ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای نهادهای مالی مستقل فعال هستند. عمده وظایف‌شان تأیید پیش‌بینی‌های اقتصادی دولت، ارزیابی پایداری و شفافیت مالی، توصیه‌های سیاستی و انتشار عمومی داده‌ها و تحلیل‌هاست.

چالش‌ها

- استقلال نهادی ناکافی، به‌ویژه در برابر نفوذ سیاسی،
- کمبود منابع و فناوری ارتباطی،
- ضعف تعامل گسترده با پارلمان و جامعه مدنی،
- نبود نظام‌های قوی برای ارزیابی مستقل سیاست مالی دولت‌ها

۵-۶. مدیریت هزینه‌های سلامت در بحران کووید-۱۹

بحران کووید-۱۹ فشار بی‌سابقه‌ای به بودجه‌های سلامت وارد کرد و اهمیت برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و میان‌مدت، شفافیت و انعطاف‌پذیری بودجه را روشن ساخت. بنابر توصیه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، برنامه‌ریزی میان‌مدت مالی نظام سلامت (MTBF) برای تثبیت و پایداری مالی حیاتی است.

ابزار و فرآیندها:

- تدوین برنامه میان‌مدت (۲ تا ۵ ساله) با مشارکت وزارتخانه‌های مربوط و نهادهای مستقل،
- اعلام سیاست‌های و سقف/کف تضمینی برای هزینه سلامت (در کشورهایی مانند بریتانیا، شیلی، هلند، یونان)،
- تدوین اسناد برآورد میان‌مدت و ارائه آن به پارلمان،
- استفاده از داده‌های واقعی و مدل‌سازی برای رهگیری هزینه‌ها و سیاست‌های سلامت

بهترین تجارب و چالش‌ها:

کشورهایی که دارای مکانیسم برنامه‌ریزی میان‌مدت اجباری بودند (بریتانیا، هلند)، موفق شدند سیاست‌های سلامت را پایدارتر کنند. در مقابل، بسیاری کشورها صرفاً برنامه‌های اطلاع‌رسانی و بدون الزام اجرایی را به کار گرفته‌اند. چالش‌های رایج عبارتند از نبود داده‌های کافی، ضعف در پیوند سیاست‌های سلامت با حکمرانی مالی، و محدودیت منابع مالی در شرایط بحران

نمونه کشورها و آمارها:

- **بودجه‌بندی سبز:** در سال ۲۰۲۲، ۱۰ کشور دارای استراتژی ملی کامل، ۱۲ کشور طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس اثرات زیست‌محیطی داشتند، ۸ کشور ارزیابی‌های منظم اثرات اقلیمی را اجرا و افشا می‌کنند.
- **بودجه‌بندی جنسیتی:** کشورهایی مثل کانادا، کره جنوبی، سوئد، ایسلند در انتشار گزارش‌های تحلیلی و ایجاد کمیته‌های پارلمانی عملکرد قابل توجهی داشتند
- **نهادهای مالی مستقل:** بریتانیا، هلند، سوئد، کره جنوبی نهادهای مالی مستقل با استقلال بالا و سازوکارهای نظارتی قوی دارند.

۶-۶ جمع‌بندی

- تجربیات جهانی بر لزوم حرکت به سمت بودجه‌بندی مدرن و چندوجهی تأکید می‌ورزد:
- تقویت شفافیت و پاسخگویی (افزایش کیفیت گزارش و تحلیل عمومی)،
 - ادغام ملاحظات سبز و جنسیتی در تمام مراحل بودجه‌ریزی،
 - استقلال بیشتر نهادهای ارزیابی سیاست مالی و مشارکت بیشتر آن‌ها در فرایندهای تصمیم‌گیری کلان،
 - طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های میان‌مدت مالی حوزه سلامت و سایر حوزه‌های حساس،
 - توسعه دانش فنی، ارائه آموزش تخصصی به کارکنان دولتی، و مشارکت گسترده‌تر پارلمان و جامعه مدنی،
 - استفاده فراگیرتر از ابزارهای سنجش، داده‌های واقعی و فناوری‌های نوین در تحلیل سیاست‌های مالی.

در مجموع، شواهد جهانی، تصویری روشن از تأثیرگذاری و چالش‌های شیوه‌های بودجه‌ریزی نوین ارائه می‌دهد و بر لزوم حرکت به سمت حکمرانی مالی مبتنی بر شواهد و ملاحظات اجتماعی، محیط‌زیستی و جنسیتی تأکید می‌ورزد. این گزارش توصیه می‌کند دولت‌ها در پاسخ به بحران‌های آینده،

فرایندهای بودجه‌ریزی را چندوجهی، منعطف و پاسخگو به نیازهای جامعه طراحی کنند تا بتوانند اعتماد عمومی، پایداری مالی و توسعه فراگیر را تضمین نمایند.

۷_ مدیریت خریدهای دولتی

۷_۱_ مقدمه: اهمیت استراتژیک خریدهای دولتی

خریدهای عمومی، بخشی بسیار حیاتی از اقتصاد را در اغلب کشورهای جهان تشکیل می‌دهد. اهمیت این حوزه نه تنها از منظر کارایی و مدیریت مالی دولتی بلکه به نفع تحقق اهداف توسعه پایدار، تقویت مسئولیت اجتماعی دولت و نقش‌آفرینی در گذار سبز و دیجیتال دوچندان گشته است. فصل ۷ به بررسی ساختار، حجم، راهبردها و پیامدهای مدیریت خرید دولتی می‌پردازد و نشان می‌دهد که مدرنیزاسیون در این حوزه چگونه می‌تواند تحولات کلان اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی را تسریع کند.

۷_۲_ اندازه و ابعاد خریدهای عمومی

دولت‌ها در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سالانه میلیاردها یورو/دلار بابت خرید کالا، خدمات و پیمانکاری هزینه می‌کنند. طبق داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، متوسط سهم خریدهای دولتی از تولید ناخالص داخلی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۱۲٪ و حدود ۲۹٪ از کل هزینه‌های دولت است؛ یعنی دولت‌ها یکی از مهم‌ترین خریداران بازار محسوب می‌شوند و قدرت چانه‌زنی بالایی دارند. بیشترین سهم خریدهای دولتی معمولاً مربوط به: خدمات سلامت، آموزش، ساخت و نگهداری زیرساخت‌ها، نرم‌افزار و فناوری اطلاعات و انرژی و تغییرات اقلیمی است. در بسیاری از کشورها، مدیریت خریدهای عمومی در سطح مرکزی عمدتاً توسط وزارت دارایی یا نهاد ویژه‌ای موسوم به «مرکز خرید مرکزی» انجام می‌شود که به کمک قوانین شفاف، فرآیندهای برگزاری مناقصه، و سامانه‌های الکترونیک خرید، موجب افزایش بهره‌وری و پیشگیری از فساد و سوءاستفاده می‌شوند.

۷-۳. راهبردهای خرید سبز دولتی

خرید سبز دولتی^۱، به فرآیند خرید کالا و خدمات با کمترین آثار منفی زیست‌محیطی در چرخه عمر محصول گفته می‌شود. هدف خرید سبز دولتی، سوق دادن بازار به تولید و مصرف پاک‌تر، مدیریت بهتر منابع طبیعی و کاهش گازهای گلخانه‌ای و ردپای کربنی دولت‌هاست. بر اساس یافته‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۲۲:

- ۳۲ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای راهبرد یا سیاست ملی خرید سبز هستند،
- بیش از دو سوم این کشورها، اقدامات خود را بر کالاهایی با اثر زیست‌محیطی بالا (مانند انرژی، ساختمان، حمل و نقل و فناوری دیجیتال) متمرکز نموده‌اند،
- بسیاری از کشورها چارچوب‌های خود را اخیراً به‌روزرسانی کرده‌اند و ضمانت اجرا پیش‌بینی نموده‌اند

سیاست‌های سبز در اغلب کشورها یا توسط وزارت محیط زیست هدایت می‌شوند، یا گروه‌های کاری بین‌وزارتی مسئولیت هماهنگی سیاست‌ها را دارند. نقش وزارت اقتصاد و نهادهای خرید مرکزی در اجرا و پایش بسیار برجسته است

برخی کشورها مقررات اجباری برای درج «الزامات سبز» در مناقصات دولتی وضع کرده‌اند. برای مثال، ایتالیا الزام استفاده از معیارهای زیست‌محیطی حداقلی (CAM) را در ۱۸ گروه کالایی و پیمانکاری وضع نموده که تمامی نهادهای دولتی موظف به رعایت آن هستند. در سایر کشورها اهداف کمی، مانند سهم معین قراردادهای سبز از کل مناقصات یا ارزش معاملات، وضع می‌شود.

۷-۴. ارزیابی راهبردهای خرید سبز

ارزیابی اثربخشی و اجرای سیاست‌های خرید سبز در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از طریق ابزارهای زیر صورت می‌گیرد:

- ایجاد الزام گزارش دهی: ۱۴ از ۳۴ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ملزم اند داده‌های مربوط به قراردادهای سبز و ارزش آن را به صورت منظم ارائه دهند،
- ثبت اطلاعات در پلتفرم‌های دیجیتال ویژه و یا در سامانه‌های الکترونیک خرید،
- پایش و انتشار عمومی داده‌ها روی وبسایت ملی،
- کره جنوبی با اتصال پلتفرم نظارت بر خرید سبز به سامانه سراسری خرید عمومی، عملکرد برتر را در رهگیری و گزارش دهی نشان داده است

در میان ۲۷ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با سیستم گزارش دهی خرید سبز:

- ۱۶ کشور داده‌های مربوط به ارزش معاملات سبز را جمع‌آوری و ۹ کشور فقط تعداد مناقصات سبز را جمع‌آوری می‌کنند،
- دامنه جامعیت داده‌ها متفاوت است (برخی تنها سطح ملی و معاملات بالای سقف ارزش را پوشش می‌دهند)،
- ۲۴ کشور داده‌ها را به صورت عمومی منتشر می‌کنند که شفافیت در این حوزه را بالا برده و اعتماد عمومی را تقویت می‌کند

چالش‌های ارزیابی و اندازه‌گیری:

- بیشتر کشورها فقط خروجی مستقیم (تعداد و ارزش قراردادها) را می‌سنجند و کمتر به پیامدهای واقعی زیست‌محیطی (مثل کاهش دی‌اکسید کربن) توجه می‌کنند.
- فقط ۱۲ کشور گزارش تأثیر واقعی خرید سبز بر اهداف توسعه پایدار و اقلیمی را تهیه و منتشر می‌کنند؛ به عنوان مثال، ژاپن روند صرفه‌جویی CO₂ حاصل از خرید سبز را تخمین می‌زند

تعامل با بخش خصوصی و جامعه مدنی:

در بیش از نیمی از کشورها، نهادهای دولتی نقش دینفعان و جامعه مدنی را در پایش، مشاوره، و ارزیابی اقدامات سبز رسمی کرده‌اند؛ با این حال این مشارکت در بسیاری کشورها ساختارمند و الزام‌آور نیست

تکنولوژی و دیجیتالیزاسیون در خریدهای دولتی:

- پیاده‌سازی سیستم‌های خرید الکترونیک و اتصال آن با سامانه‌های پایش مصرف کالاها و خدمات سبز،
- توسعه سیستم‌های داده‌باز برای نمایش شفاف اطلاعات به مردم و ذینفعان،
- استانداردسازی داده‌ها برای مقایسه بین کشوری و مدیریت بهتر اهداف سبز

توصیه‌های سیاستی و گام‌های آینده:

برای بهبود عملکرد و اثربخشی حوزه خرید دولتی:

- تقویت شفافیت در کل مراحل خرید: استفاده گسترده از سامانه‌های ثبت دیجیتال، انتشار داده‌ها و گزارش‌های منظم برای جامعه،
- افزایش سطح اجبار قانونی و اهداف کمی: تبدیل سیاست‌های داوطلبانه به مقررات الزام‌آور،
- افزایش ارزیابی پیامدهای واقعی زیست‌محیطی: تدوین شاخص‌های پیامد محور با مشارکت وزارت محیط زیست و مراکز علمی،
- ارتقا آموزش تخصصی کارکنان حوزه خرید: ایجاد مراکز دانش تخصصی و الزام گذراندن آموزش‌های مربوطه برای کارکنان، همانند آکادمی خرید عمومی اتریش،
- افزایش مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی: نظام‌مند کردن مشاوره و ارزیابی سیاست‌ها توسط نهادهای مستقل و ذینفعان.

برای توسعه راهبردهای خرید سبز و تحقق انتقال زیست‌محیطی:

- تدوین و بروزرسانی راهبردهای ملی هماهنگ: با محوریت وزارت محیط زیست و همکاری وزارت اقتصاد، نهادهای خرید و دانشگاهیان،
- هدفگذاری دقیق بر بخش‌هایی با اثرگذاری بالا: تمرکز ویژه بر انرژی، حمل‌ونقل، ساختمان، فناوری اطلاعات و خدمات سلامت،

- توسعه شاخص‌های پیامد محور: برای سنجش میزان کاهش گازهای گلخانه‌ای، بهبود مصرف منابع و ارتقا سلامت عمومی،
- هم‌افزایی سیاست‌های سبز با سیاست‌های محرک نوآوری: حمایت از استارت‌آپ‌ها و کسب‌وکارهای نوآور در اکوسیستم مناقصات دولتی،
- افزایش هماهنگی بین‌المللی و منطقه‌ای: توسعه الگوهای همکاری چند کشوری نظیر ابتکار بالتیک برای خرید مشترک داروها و واکسن‌ها.

۷-۵. جمع‌بندی: چشم‌انداز خرید دولتی مدرن و سبز

خریدهای عمومی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با چالش‌های متعددی مواجه‌اند؛ از جمله نیاز به افزایش شفافیت، ارتقای کارایی، مقابله با فساد و سوءاستفاده، و تحقق اهداف زیست‌محیطی و اجتماعی. تجربه کشورهای پیشرو نشان می‌دهد که پیشبرد تحول سبز و دیجیتال در حوزه خرید دولتی نیازمند تلفیق سیاست‌گذاری قوی، توسعه زیرساخت‌های داده و دیجیتال، ارتقای تخصیص منابع، و ظرفیت‌سازی نهادی است

پیاده‌سازی موفق خرید سبز نه تنها موجب بهبود عملکرد مالی و کاهش هزینه‌های دولت می‌شود، بلکه ارزش‌های کلان اجتماعی و زیست‌محیطی را در سطح ملی و جهانی ارتقا می‌بخشد. روی آوردن به رویکردهای چندجانبه، شفاف و مبتنی بر داده‌های باز، شرط لازم برای آینده پایدار، رقابت‌پذیر و پاسخگو در حوزه مدیریت خرید عمومی است.

۸. برنامه‌ریزی و اجرای زیرساخت‌ها

۸-۱. مقدمه: چشم‌انداز کلان برنامه‌ریزی و اجرای زیرساخت‌ها

زیرساخت‌های عمومی (راه‌آهن، فرودگاه‌ها، شبکه برق، آب‌رسانی، بخش سلامت و آموزش) قلب توسعه پایدار و رفاه اجتماعی هستند. تنوع بحران‌ها شامل بحران سلامت (کووید-۱۹)، اقلیمی، سیاسی و اقتصادی سبب شده کشورهای رویکردهای نوینی برای مدیریت و تحویل زیرساخت‌ها به کار گیرند؛ از جمله مشارکت فراگیر ذینفعان، حکمرانی مبتنی بر شفافیت، رعایت ملاحظات زیست‌محیطی، و مقابله

فعال با فساد و سوءاستفاده.

۸_۲. مشارکت ذینفعان در تصمیم‌گیری‌های زیرساختی

مشارکت ذینفعان یعنی جذب و ادغام نظرات، نیازها و تجارب گروه‌های تأثیرگذار: جامعه مدنی، بخش خصوصی، ساکنان، شهرداری‌ها، سازمان‌های محیط‌زیست و علمی و حتی کاربران آینده زیرساخت. اهداف کلیدی آن:

- افزایش کیفیت، کارایی و پذیرش پروژه‌ها،
- ارتقای شفافیت تصمیم‌گیری،
- کاهش ریسک‌های اجتماعی و ایجاد هماهنگی منطقه‌ای.

مدل‌های مشارکت و تجارب کشورها

- فرایندهای مشورتی: مشاوره‌های رسمی، جلسات عمومی، نظرسنجی و مطالعات اجتماعی (مثلاً پروژه‌های متروی فرانسه و راه‌آهن آلمان)،
- گروه‌های کاری مشترک: تشکیل کمیته‌های مشورتی با اعضای جامعه محلی، بخش خصوصی، دانشگاه‌ها (مانند شورای شهر لیسبون)،
- پلتفرم‌های دیجیتال: بهره‌گیری از سامانه‌های دولتی و مشارکتی آنلاین جهت گسترش دامنه مشارکت (مثل پرتغال، کره جنوبی)،
- فرایندهای داوطلبانه و اجبار قانونی: برخی کشورها مقررات الزام‌آور برای مشارکت ذینفعان دارند، برخی اختیاری (ژاپن، فنلاند، نیوزیلند، آلمان، اتریش، فرانسه عمدتاً الزام‌آور).

چالش‌ها و فرصت‌ها

در بسیاری از کشورها، مشارکت اغلب در مراحل پایانی تصمیم‌گیری انجام می‌شود و عمق و کیفیت کافی ندارد. چالش‌های دیگر شامل زمان‌بری، فقدان بازخورد مؤثر، تضاد منافع و ورود دیر هنگام ذینفعان است. بهترین مثال‌ها متعلق به کشورهایی است که فرایندهای مشورتی موازی برای همه مراحل (از برنامه‌ریزی تا تحویل و ارزیابی) دارند



۸-۳. چارچوب‌های قانونی، تنظیم‌گری و فرایندهای صدور مجوز

برنامه‌ریزی، تأمین مالی، اجرا و بهره‌برداری زیرساخت‌ها نیازمند چارچوب‌های مستحکم قانونی و تنظیم‌گری است که شامل:

- قوانینی برای اطمینان از کیفیت، ایمنی و پایداری،
- ضوابط صدور مجوزهای اجرایی و محیط‌زیستی،
- مقررات مبارزه با فساد و الزامات شفافیت مالی (مانند الزام افشای قراردادها)،
- الزام انجام ارزیابی اثرات اجتماعی و محیط‌زیستی پیش از صدور مجوز

وضعیت و مدل‌های صدور مجوز در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

بیش از ۹۰٪ کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای مقررات فراگیر برای صدور مجوز اجرای زیرساخت‌ها و الزام تهیه مستندات، بررسی‌های سلامت عمومی و مطالعات محیط‌زیستی هستند. ترکیب مدل‌ها:

- **مدل متمرکز:** مقررات نسبتاً یکپارچه، فرآیند صدور مجوز سریع و قابل ردگیری (مانند بریتانیا، فرانسه، کره جنوبی)،
- **مدل غیرمتمرکز:** تعدد نهادها، فرآیند طولانی‌تر و پیچیده‌تر (مانند کانادا، آمریکا، آلمان)

راهکارهای بهینه‌سازی

- اجرای سامانه‌های یکپارچه صدور مجوز دیجیتال،
- کاهش بوروکراسی و حذف فرآیندهای زائد،
- افزایش مشارکت الکترونیک و تسهیل اطلاع‌رسانی عمومی،
- بسترهای شفافیت و استانداردسازی داده‌ها

۸-۴. مدیریت تهدیدات و سلامت پروژه‌های زیرساختی

تهدیدات سلامت عمومی پروژه‌ها عبارتند از ریسک‌های مرتبط با فساد، سوءمدیریت مالی، تضاد

منافع، رفتارهای غیراخلاقی مانند فریب یا رشوه، و چالش‌های اخلاق‌مداری که زیان مالی یا اجتماعی ایجاد می‌کنند.

مکانیزم‌های حکمرانی عدالت و ضدفساد

- داده‌باز و شفافیت مالی: الزام افشای قراردادهای، مناقصات، و تراکنش‌های مالی (ایسلند، بریتانیا)،
- الزامات اعلام منافع خصوصی: ثبت شفاف منافع و مالکیت ذینفعان،
- بررسی پیشین سوابق کاری و مالی مدیران پروژه،
- نظام کنترل و حسابرسی خارجی و داخلی،
- اجرای سازوکار گزارش‌دهی تخلفات پروژه با امکان پیگیری حقوقی و حفاظتی

نرخ فساد و ریسک‌های اصلی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

طبق آخرین ارزیابی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، میانگین نرخ فساد کشف‌شده در پروژه‌های زیرساختی کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بالغ بر ۸٪ کل حجم پروژه‌هاست. بیشترین تخلف مربوط به تضاد منافع، فریب قیمت‌گذاری و قراردادهای انحصاری است. کشورهای موفق مثل کره جنوبی، بریتانیا و دانمارک سیستم‌های حسابرسی و اعلان تخلف فعال دارند

آموزه‌های کلیدی و توصیه‌ها

- الزام چندمرحله‌ای بازبینی، حسابرسی و گزارش‌دهی،
- اجرای نظارت شهروندی و نمایندگان جامعه مدنی بر پروژه‌ها،
- تقویت ظرفیت‌سازی نیروی انسانی، آموزش اخلاق حرفه‌ای و فناوری‌های ضدفساد

۸_۵_ هدایت و تحویل زیرساخت‌های زیست‌محیطی پایدار و مقاوم اقلیمی

پروژه‌های زیرساختی پایدار و مقاوم اقلیمی باید اثرات منفی زیست‌محیطی را تا حد امکان کاهش داده و توان مقابله با شوک‌های اقلیمی را داشته باشند؛ به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند حمل‌ونقل، آب، انرژی، سلامت و ساختمان

مدل‌های برنامه‌ریزی و اجرا

- ارزیابی جامع پیامدها: انجام مطالعات اثرگذاری زیست‌محیطی و اقلیمی قبل، حین و بعد از برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌ها،
- افزایش الزامات قانونی: حدود ۶۳٪ کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیاز به ارزیابی اثرات کربنی و تغییرات اقلیمی پروژه‌های حمل‌ونقل دارند اما فقط ۴۴٪ نتایج را وارد فرآیند انتخاب پروژه می‌کنند؛ در حوزه انرژی و آب نیز وضعیت مشابه است
- نظام پایش و گزارش‌دهی: طراحی شاخص‌های حکمرانی برای رهگیری مستمر عملکرد زیست‌محیطی زیرساخت‌ها،
- تسهیل تأمین مالی سبز: وفاداری به بودجه‌بندی سبز و استفاده از منابع مالی بین‌المللی و بخش خصوصی با اولویت‌های اقلیمی و زیست‌محیطی

چالش‌های اصلی و فرصت‌ها

- عدم کافی استفاده از داده‌های واقعی و پایش مستمر: در کمتر از نیمی از کشورها معیارهای مقاومت اقلیمی در طراحی و انتخاب پروژه‌ها کاربرد مستمر دارد،
- کمبود نیروی انسانی متخصص و فناوری‌های ارزیابی و پایش،
- فساد و کمبود شفافیت در تخصیص منابع مالی سبز،
- ضعف در به‌روزرسانی مقررات و استانداردهای ملی،
- فرصت‌های همکاری فراملی: بهره‌گیری از تجارب پروژه‌های مشترک (مانند ابتکار بالتیک در دارو و واکسن)، و ارتقا همگرایی منطقه‌ای

سیاست‌های بهبود و توصیه‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

- طراحی و اجرای چهارچوب‌های یکپارچه حکمرانی زیرساخت،
- الزام داده‌باز، شفافیت و مشارکت فراگیر در همه مراحل،

- توسعه سامانه‌های پایش عملکرد همزمان با مراحل اجرا،
- تقویت ظرفیت‌سازی نیروی انسانی و ارتقا آموزش‌های تخصصی،
- استفاده حداکثری از منابع مالی و فناوری‌های نوین انرژی و اقلیم

۸-۶. جمع‌بندی و راهبرد آینده

حکمرانی هوشمند زیرساخت نه تنها شرط لازم توسعه پایدار، بلکه مبنای ارتقای مقاومت اقتصادی و اجتماعی کشورها در برابر بحران‌های آتی است. حرکت کشورها به سمت چهارچوب‌های جامع مشارکت ذینفعان، توسعه ابزارهای تنظیم‌گری شفاف، برنامه‌ریزی مقاوم اقلیمی و اجرای برنامه‌های جامع ضدفساد و سلامت عمومی، شرط لازم برای موفقیت در عصر بحران‌ها و گذار سبز و دیجیتال است. تجربه کشورهای پیشرو ثابت کرده است که آینده زیرساخت‌های عمومی وابسته به تلفیق هوشمند حکمرانی شفاف، فناوری، داده‌باز، مشارکت مدنی و پاسخگویی پایدار است

۹. دولت دیجیتال و داده‌های باز

۹-۱. مقدمه: الزامات تحول دیجیتال و باز بودن داده‌های دولتی

تحول دیجیتال در حکمرانی عمومی، پاسخی استراتژیک به رشد فناوری‌های نوین، نیازمندی‌های شهروندان در عصر اطلاعات، پیچیدگی‌های سیاست‌گذاری و چالش بحران‌های چندلایه از جمله همه‌گیری، تنش‌های سیاسی و بحران اقلیمی. استفاده هوشمندانه از فناوری‌های دیجیتال و داده‌های باز، دولت‌ها را قادر می‌سازد چابک‌تر، شفاف‌تر، کارآمدتر و پاسخگوتر باشند و همزمان اعتماد عمومی و مشارکت شهروندی را ارتقا دهند

۹-۲. دولت دیجیتال در مسیر تحول فراگیر

دولت دیجیتال یعنی تحول ساختاری و فرهنگی دولت‌ها به سمتی که فناوری و داده، هسته طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها و خدمات عمومی شوند. این تحول باید فراگیر، مردم‌محور، و مبتنی بر شواهد باشد و نه صرفاً دیجیتالی کردن فرایندهای موجود.

دولت‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در تحول دیجیتال، بر محورهای زیر تاکید دارند:

- طراحی سیاستی بر اساس داده‌ها و فناوری: تدوین استراتژی ملی، نقشه راه، چارچوب‌های اخلاقی و استانداردهای فنی برای دیجیتالیزاسیون،
 - یکپارچه‌سازی سامانه‌ها و درگاه‌ها: ایجاد پلتفرم‌های مرکزی، دولت الکترونیک، و قابلیت تعامل آسان بین نهادها،
 - مدیریت داده، امنیت و محرمانگی: اجرای سیاست‌های حفاظت داده‌ها، محرمانگی اطلاعات و امنیت سایبری حتی در بخش‌های زیربنایی و حساس
- شاخص‌های تحول دیجیتال و تجارب کشورها**
- مطابق داده‌های ۲۰۲۲ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی:

- ۹۰٪ کشورهای عضو دارای استراتژی ملی دیجیتال برای بخش عمومی هستند،
- در ۸۰٪ کشورها، دفتر ملی یا واحد هماهنگ‌کننده معماری دولت دیجیتال وجود دارد،
- کشورهایی مانند استونی، دانمارک، کره جنوبی، انگلستان و پرتغال، در طراحی فراگیر و خدمات‌دهی یکپارچه دیجیتال پیشرو هستند

چالش‌ها و نقاط ضعف

- توزیع نامتوازن ظرفیت فناورانه، دانش یا منابع دیجیتال بین نهادها؛
- کندی در تحول سازمانی و فرهنگی دولت‌ها؛
- شکاف دیجیتال بین گروه‌های اجتماعی و جغرافیایی؛
- ضعف در ارزیابی پیامدهای برابری اجتماعی، شفافیت و امنیت اطلاعات

فرصت‌های ارتقا

- توسعه آموزش‌های تخصصی و مهارت‌های دیجیتال کارکنان دولت،
- توسعه بسترهای خلاقیت و نوآوری دیجیتال،
- تلفیق اهداف اقلیمی و زیست‌محیطی با دولت دیجیتال،

- تقویت مشارکت ذینفعان و کسب‌وکارها در طراحی خدمات

۹_۳_ هوش مصنوعی و عرضه پیش‌دستانه سیاست‌ها و خدمات عمومی

استفاده از هوش مصنوعی در دولت‌ها ظرفیت عظیمی برای تحول در سیاست‌گذاری، خدمات‌رسانی و تحلیل داده‌های کلان دارد:

- تحویل خدمات پیش‌دستانه و مبتنی بر نیاز واقعی: مثل سامانه‌های هوشمند پیشنهاد خدمات مالیاتی، سلامت یا رفاه به شهروندان قبل از درخواست،
- تحلیل داده و تصمیم‌سازی مبتنی بر شواهد: مدل‌سازی داده‌های کلان برای پیش‌بینی روندها و پیامد سیاست‌ها،
- افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و کاهش بوروکراسی

سیاست‌ها و چارچوب‌های اخلاقی

طبق یافته‌ها:

- در ۵۲٪ کشورها مقررات، استاندارد یا راهنمای اخلاقی آشکار برای استفاده از AI در بخش عمومی تدوین شده،
- رایج‌ترین رویکرد تمرکز بر حفاظت داده، شفافیت الگوریتم‌ها و کاهش ریسک‌های تبعیض یا خطای سیستمی است،
- کشورهایی مانند کانادا، کره جنوبی، فرانسه و فنلاند سیاست ملی و آموزش تخصصی AI دارند

پیامدها و چالش‌ها:

- برابری در دسترسی و کیفیت خدمات: الگوریتم‌های AI باید به‌دقت طراحی و پایش شوند تا گروه‌های آسیب‌پذیر حذف یا تبعیض نشوند،
- امنیت اطلاعات و شفافیت عملکرد: ضرورت ارزیابی مستمر و آموزش مدیران،
- شکاف داده‌ای بین سازمان‌ها و مناطق مختلف؛

- مقاومت‌های فرهنگی در پذیرش تصمیمات مبتنی بر AI،

نمونه‌های نوآوری و موفقیت

- پرتغال: پلتفرم “BizGov AI” برای کسب‌وکارها، خدمات حمایتی مالیاتی را بصورت پیش‌دستانه ارائه می‌دهد.
- دانمارک: پلتفرم “Borger.dk” پیشنهاد خدمات سلامت و رفاه بر اساس داده‌های شخصی به شهروندان ارائه می‌دهد.
- استونی: پلتفرم API های باز برای توسعه خدمات هوشمند توسط کسب‌وکارها و دولت است.

۹_۴_ داده‌های باز دولت برای اقدام اقلیمی

داده باز دولت^۱ یعنی انتشار و اشتراک داده‌های دولتی در قالب قابل جستجو و قابل استفاده توسط همه افراد و نهادها با هدف شفافیت، پاسخگویی، خلاقیت، نوآوری و مشارکت عمومی، به ویژه در حوزه اقدام اقلیمی، سیاست‌گذاری زیست‌محیطی و کاهش اثرات بحران‌های اقلیمی.

سیاست‌ها، مقررات و نمونه‌ها:

- ۸۵٪ کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سیاست‌های داده باز دارند،
- قوانین الزام به انتشار داده‌های اقلیمی، زیست‌محیطی و انرژی
- پلتفرم‌های داده باز برای اقدام اقلیمی، تحلیل روندها و مشارکت اجتماعی (مثل “data.gov.uk” انگلستان، “data.gouv.fr” فرانسه، “data.gov” آمریکا).
- همکاری بین‌المللی مثل برنامه اتحادیه اروپا برای داده‌های آب و انرژی

کاربردهای داده باز برای تحول اقلیمی و زیست‌محیطی:

- تحلیل مصرف و رد پای انرژی در صنایع و شهرها،
- مدل‌سازی تنوع زیستی و پیش‌بینی تغییرات اقلیمی،

- تسهیل توسعه کسب‌وکارهای سبز و استارت‌آپ‌ها،
- نظارت همزمان شهری بر آلودگی هوا و آب،
- امکان گفتگوی چندجانبه علمی، اقتصادی و مدنی در سیاست‌گذاری زیست‌محیطی

نمونه‌های موفق کشورها:

- کره جنوبی: داده‌های باز کیفیت هوا، مدیریت پسماند و انرژی‌های نو،
- آلمان: انتشار اطلاعات زیست‌محیطی برای سیاست‌گذاری شهری و ملی،
- هلند و کانادا: پلتفرم داده‌های باز برای کاهش گازهای گلخانه‌ای و توسعه حمل‌ونقل سبز

چالش‌ها و فرصت‌ها در داده‌های دولتی باز اقلیمی:

- ضعف یکپارچگی داده‌های اقلیمی در سطح ملی و محلی،
- نبود استانداردهای جهانی جهت تبادل داده‌های اقلیمی،
- محدودیت منابع و دانش فنی در برخی کشورها،
- ضرورت تقویت مشارکت کارشناسان، کسب‌وکارها و مردم در توسعه پلتفرم‌های داده باز

۹_۵. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی برای دولت دیجیتال و داده باز

تحول دیجیتال واقعی فقط با رویکرد چندبخشی و فراگیر موفق می‌شود:

- تلفیق هوشمند فناوری، داده و اهداف عدالت اجتماعی،
- توسعه چارچوب‌های اخلاقی و مقرراتی برای حکمرانی داده و هوش مصنوعی،
- آموزش‌های مستمر و ظرفیت‌سازی برای کارکنان و مدیران دولت،
- تقویت زیرساخت‌های داده باز و هم‌افزایی با اکوسیستم کسب‌وکارهای نوآور،
- همکاری بین‌المللی برای توسعه استانداردها و مدل‌های تبادل داده‌های دیجیتال و زیست‌محیطی،
- تاکید بر شفافیت، امنیت و اعتمادسازی مستمر در همه مراحل تحول دیجیتال و داده باز،
- دولت‌های موفق آینده آن‌هایی هستند که تحول دیجیتال و داده باز را نه به عنوان پروژه، بلکه به



عنوان بنیاد حکمرانی شفاف، هوشمند، سبز و فراگیر بپذیرند و اجرا کنند.

۱۰. درآمدهای عمومی و هزینه‌های تولید

۱۰-۱. درآمدهای عمومی دولت

درآمدهای عمومی دولت پایه تأمین مالی فعالیت‌های دولت را تشکیل می‌دهد و شامل مالیات‌ها، درآمدهای غیرمالیاتی، حق بیمه‌های اجتماعی، عوارض، و درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری است. این درآمدها اساس پایداری مالی، توسعه خدمات عمومی و مقابله با بحران‌های اقتصادی را فراهم می‌سازد.

روندها و آمارهای جهانی:

در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، متوسط سهم درآمدهای دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی (GDP) در سال‌های اخیر حول ۴۰٪ بوده است. در بحران همه‌گیری، درآمدها کاهش مختصری داشت اما بیشتر کشورها با اصلاحات مالی و افزایش شفافیت نسبت به بازگشت تدریجی درآمدها اقدام کردند.

۱۰-۲. ساختار درآمدهای دولت

ساختار درآمدهای عمومی به ۵ محور اصلی تقسیم می‌شود:

۱. مالیات‌های مستقیم (بر درآمد و سود)
۲. مالیات‌های غیرمستقیم (بر مصرف و کالاها)
۳. حق بیمه‌های اجتماعی
۴. درآمدهای سرمایه‌ای و غیرمالیاتی
۵. درآمدهای ناشی از خدمات دولتی و دارایی‌ها

متوسط سهم مالیات‌های مستقیم در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بیش از ۲۳٪ و مالیات‌های غیرمستقیم حدود ۱۴٪ درآمد دولت است. سهم درآمدهای بیمه اجتماعی در کشورهایی مانند آلمان، فرانسه، بلژیک، بسیار بالا است (۲۰ تا ۲۵٪ کل درآمد).



تطبیق ساختار با اهداف سیاستی

ساختار درآمدی باید با اهداف اجتماعی، اقتصادی و عدالت مالی تطبیق یابد؛ برای مثال نرخ مالیات بر درآمد شخصی در کشورهای اسکاندیناوی بالاتر، اما سهم مالیات بر مصرف در کشورهای اروپای جنوبی بزرگ‌تر است

۱۰-۳_درآمدها به تفکیک سطح دولت

در اغلب کشورها، درآمدها در سه سطح جمع‌آوری می‌شود:

- دولت مرکزی
- دولت‌های محلی و شهرداری‌ها
- صندوق‌های بیمه اجتماعی و نهادهای مستقل

سهم درآمدها توسط دولت مرکزی در بیشتر کشورها بین ۶۰٪ تا ۸۰٪ است، درحالی‌که سهم دولت محلی و شهرداری در کشورهایی با دموکراسی محلی مانند سوئیس، دانمارک، ایالات متحده و کانادا بالاتر است (۳۰ تا ۴۵٪).

چالش‌ها و فرصت‌ها

تمرکز درآمد در دولت مرکزی ممکن است چابکی و انعطاف تصمیمات محلی را محدود کند؛ در مقابل در نظام‌های غیرمتمرکز با مالکیت و تصمیم‌گیری محلی، تخصیص بهینه منابع و ارتقای مشارکت اجتماعی مطلوب‌تر است

۱۰-۴_بدهی ناخالص دولت

بدهی ناخالص دولت بیانگر کل بدهی انباشته‌شده، اعم از بدهی داخلی و خارجی، است که در قالب اوراق قرضه، وام‌ها و سایر ابزارهای بدهی شناسایی می‌شود. رشد بدهی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به شدت تابع بحران‌های مالی، شوک‌های اقتصادی و سیاست‌های مقابله‌ای دولت‌هاست

آمار و روندهای بدهی عمومی

در سال ۲۰۲۲ متوسط بدهی ناخالص دولت در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۹۰٪ تولید ناخالص داخلی بود که نسبت به بحران مالی ۲۰۰۸ و همچنین بحران کووید-۱۹ افزایش قابل توجهی داشته است. ژاپن با بیش از ۲۳۵٪ و ایالات متحده با ۱۳۰٪ در صدر جدول قرار دارند؛ در مقابل استونی، نیوزیلند و استرالیا مقادیر پایین تری دارند (زیر ۴۰٪).

تأثیرات و پیامدهای بدهی

بدهی بالا دولت آثار متعددی دارد:

- کاهش امکان تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای
- افزایش ریسک تورم و فشار بر نرخ بهره
- آسیب‌پذیری در بحران‌های بین‌المللی
- کاهش اعتماد سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی

دولت‌های با بدهی بالا معمولاً با اصلاحات مالیاتی، کنترل هزینه‌ها، رشد اقتصادی و بازسازی ساختار بدهی اقدام به مدیریت ریسک‌ها می‌کنند.

۱۰-۵. هزینه‌های تولید دولتی و برون‌سپاری

هزینه‌های تولید دولتی شامل مخارج مستقیم دولت برای تحویل کالاها و خدمات، حقوق و دستمزد، هزینه‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های عملیاتی است. نسبت هزینه‌های تولید به کل هزینه‌های عمومی بسته به سیاست‌های دولت، حجم پروژه‌ها و میزان خودکفایی یا برون‌سپاری متفاوت است.

نقش برون‌سپاری و خصوصی‌سازی

بسیاری از دولت‌ها بخشی از خدمات و پروژه‌های خود را به بخش خصوصی یا نهادهای شبه‌دولتی واگذار یا برون‌سپاری می‌کنند؛ اهداف اصلی شامل افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه، ارتقای کیفیت، و انتقال ریسک است.

- در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۴۰ تا ۶۰٪ خدمات شهری، حمل و نقل، سلامت و IT به بخش خصوصی برون‌سپاری می‌شود.
- برون‌سپاری موفق نیازمند نظارت قوی، شفافیت، رقابت سالم و مکانیزم پاسخگویی مؤثر است

مشکلات و چالش‌های برون‌سپاری

- نبود رقابت سالم (انحصار خدمات توسط شرکت‌های معدود)
- ضعف در نظارت، کنترل کیفیت و پاسخگویی
- افزایش هزینه‌ها در صورت نبود قراردادهای مدون و شفاف
- ریسک فساد و تضاد منافع در پروژه‌های بزرگ

نوآوری و تجارب کشورها

- دانمارک، هلند و سوئیس تجربیات موفق برون‌سپاری با قراردادهای منعطف و نظارت قوی دارند،
- در کشورهایی با ساختار دولتی متمرکز، تمایل به کنترل مستقیم و کاهش برون‌سپاری بیشتر است،
- کشورهایی مانند کره جنوبی، کانادا و پرتغال بر توسعه ابزارهای دیجیتال و هوشمند برای برون‌سپاری تاکید دارند

۱۰-۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

- دولت‌ها باید ساختار درآمدی خود را تطبیق داده، تنوع‌بخشی کنند و وابستگی به منابع پرریسک (مانند مالیات بر مصرف در دوران رکود، درآمدهای نفتی و غیرپایدار) را کاهش دهند.
- اصلاحات در روند برون‌سپاری با هدف ارتقای بهره‌وری و پاسخگویی باید همراه با ظرفیت‌سازی نهادی، توسعه نظام‌های نظارتی و هم‌افزایی با بخش خصوصی باشد.
- مدیریت بدهی دولت نیازمند سیاست‌گذاری ترکیبی کنترل هزینه، رشد درآمدی، اصلاح ساختار

بدهی و افزایش شفافیت است.

- تمرکززدایی مالی و ارتقای درآمدهای محلی شرط کلیدی برای افزایش مشارکت و کارایی تخصیص منابع است.
- توسعه ابزارهای نوین مالی و بهره‌گیری از فناوری دیجیتال برای کاهش هزینه تولید و ارتقای شفافیت پیشنهاد می‌شود.

۱۱_ هزینه‌های عمومی دولت

۱۱_۱_ مقدمه: هزینه‌های دولت

در نظام‌های دموکراتیک مدرن، هزینه‌های عمومی دولت‌ها مهم‌ترین ابزار برای تحقق اهداف توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی، و تأمین کالاهای عمومی محسوب می‌شود. در گزارش ۲۰۲۳، داده‌های مربوط به هزینه‌های عمومی در کشورهای عضو و شرکای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بازتابی از پیامدهای چند بحران بزرگ دهه گذشته، از جمله همه‌گیری کووید-۱۹، شوک انرژی و تورم پس از جنگ اوکراین است.

در سال ۲۰۲۱، میانگین کل هزینه‌های دولت عمومی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی معادل ۴۰.۸ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) بود؛ رقمی که نسبت به سال ۲۰۱۹ حدود ۲.۵ واحد درصد افزایش نشان می‌دهد. این افزایش عمدتاً ناشی از هزینه‌های حمایتی و بهداشتی در دوران کرونا بود. با فروکش کردن بحران، روند نزولی تدریجی آغاز شد و پیش‌بینی می‌شود در ۲۰۲۳ این نسبت به حدود ۴۱٪ تثبیت شود.

در میان کشورها، فرانسه، فنلاند و دانمارک بالاترین سطوح هزینه عمومی را داشتند (به ترتیب ۵۸٪، ۵۵٪ و ۵۳٪ از GDP)، در حالی که ایرلند، شیلی و مکزیک پایین‌ترین نسبت‌ها را ثبت کردند (بین ۲۶٪ تا ۳۰٪ از GDP). این اختلاف بیانگر تفاوت در مدل‌های دولت رفاه و ساختارهای مالیاتی است.

بر اساس داده‌های تاریخی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ نسبت هزینه‌های عمومی در اکثر کشورها نسبتاً ثابت بود (میانگین ۴۰٪ از GDP). اما شوک کووید-۱۹ در سال

۲۰۲۰ موجب جهش بی‌سابقه‌ای شد؛ برای مثال، در ایالات متحده از ۳۵٪ در ۲۰۱۹ به ۴۷٪ در ۲۰۲۰ افزایش یافت. این افزایش ناشی از بسته‌های محرک اقتصادی، یارانه‌های کسب‌وکارها و هزینه‌های بهداشت عمومی بود. با وجود کاهش تدریجی پس از ۲۰۲۱، هنوز در بیشتر کشورها نسبت هزینه‌ها بالاتر از سطح پیش از همه‌گیری است، که بیانگر فشار ماندگار بر بودجه‌ها به دلیل هزینه‌های اجتماعی و بهره‌وری پایین‌تر در برخی بخش‌هاست.

از نظر ترکیب هزینه‌ها، مخارج جاری بخش اعظم هزینه‌های دولت‌ها را تشکیل می‌دهد—به‌طور متوسط ۸۷٪ از کل هزینه‌ها در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مربوط به پرداخت‌های جاری (حقوق کارکنان، بازتوزیع درآمد، خرید کالا و خدمات) است و تنها ۱۳٪ به سرمایه‌گذاری عمومی اختصاص دارد. این نسبت طی دو دهه اخیر نسبتاً پایدار بوده اما نگرانی‌هایی درباره کمبود سرمایه‌گذاری زیرساختی در برخی کشورها به وجود آورده است.

۱۱-۲. هزینه‌های دولت بر اساس کارکرد

برای تحلیل دقیق‌تر، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از طبقه‌بندی «کارکردهای دولت» استفاده می‌کند که مخارج را بر اساس اهداف سیاستی (مانند آموزش، بهداشت، دفاع و رفاه اجتماعی) دسته‌بندی می‌کند. در سال ۲۰۲۱، سه کارکرد اصلی—حمایت اجتماعی، سلامت، و آموزش—بیش از دو سوم کل هزینه‌های عمومی را دربرگرفتند.

- **حمایت اجتماعی:** با میانگین ۴۰.۵٪ از کل هزینه‌ها، بزرگ‌ترین بخش هزینه‌ای دولت‌هاست. در کشورهایی نظیر فرانسه (۴۶٪)، آلمان (۴۳٪) و فنلاند (۴۴٪) این سهم بسیار بالاست، در حالی که در کره جنوبی (۲۵٪) و شیلی (۲۲٪) کمتر است. افزایش این سهم در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۲۱ ناشی از برنامه‌های بیمه بیکاری، کمک هزینه‌های خانوار و حمایت از سالمندان در دوران همه‌گیری بود.

- **بهداشت:** دومین بخش بزرگ هزینه‌ای است، با میانگین ۱۸٪ از کل مخارج عمومی، معادل حدود ۸٪ از GDP این نسبت در کشورهای با نظام‌های رفاهی پیشرفته مانند آلمان و فرانسه از

۲۰٪ فراتر می‌رود. هزینه‌های سلامت از ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱ حدود ۱.۵ واحد درصد افزایش یافت و انتظار می‌رود با کاهش هزینه‌های اضطراری کرونا، به سطح عادی بازگردد، اما نیازهای ناشی از سالمندی جمعیت همچنان فشار صعودی بر بودجه‌های سلامت وارد می‌کند.

- آموزش: سهم آموزش از کل هزینه‌های عمومی حدود ۱۲٪ است (میانگین ۵٪ از GDP) کشورهای نوردیک و نیوزیلند بالاتر از میانگین‌اند، درحالی‌که ایتالیا، ژاپن و مجارستان پایین‌تر هستند.

سایر بخش‌ها مانند دفاع (۴٪)، نظم و ایمنی عمومی (۳٪) و امور اقتصادی (۹٪) سهم کمتری دارند. در سال ۲۰۲۲، به‌ویژه پس از حمله روسیه به اوکراین، مخارج دفاعی در بیشتر کشورهای اروپایی افزایش یافت، اما هنوز در حد متوسط تاریخی باقی مانده است.

۱۱-۳. هزینه‌های بخش سلامت و حمایت اجتماعی

در این بخش، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی جزئیات عملکردی دو حوزه بزرگ هزینه‌ای — سلامت و حمایت اجتماعی — را بررسی می‌کند.

۱. حمایت اجتماعی

حمایت اجتماعی شامل بازنشستگی، بیمه بیکاری، حمایت از خانواده، کمک به ناتوانان و مسکن است. در ۲۰۲۱:

- پرداخت‌های بازنشستگی به‌تنهایی ۵۷٪ از کل هزینه‌های اجتماعی را تشکیل داد. در ایتالیا و یونان این نسبت بیش از ۶۵٪ است.
- حمایت از بیکاران از میانگین ۵٪ در ۲۰۱۹ به ۹٪ در ۲۰۲۰ رسید و در ۲۰۲۲ دوباره به حدود ۶٪ کاهش یافت.
- هزینه‌های خانوادگی (یارانه فرزند و مسکن) حدود ۱۰٪ از مخارج اجتماعی را شامل می‌شود و در کشورهای شمال اروپا بیشترین سهم را دارد.

در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مخارج اجتماعی میانگین ۱۶٪ از GDP را

تشکیل می‌دهد. در اروپا این رقم به ۲۰٪ می‌رسد، اما در اقتصادهای نوظهور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (مانند مکزیک و ترکیه) زیر ۱۰٪ است.

۲. بهداشت

در حوزه سلامت، هزینه‌های درمانی عمومی به میانگین ۸.۹٪ از GDP رسید، در حالی که پیش از همه‌گیری حدود ۷.۸٪ بود. در ایالات متحده، سهم هزینه‌های عمومی از کل هزینه سلامت (دولتی + خصوصی) حدود ۵۰٪ است، ولی در کشورهای اروپایی این رقم بین ۷۵ تا ۸۵٪ است. در سال ۲۰۲۰، هزینه‌های مرتبط با واکسیناسیون، تجهیزات پزشکی و افزایش ظرفیت بیمارستانی باعث رشد بی‌سابقه مخارج شد. در ۲۰۲۲، با کاهش موارد اضطراری، روند تثبیت آغاز شد، اما دستمزد کارکنان سلامت و هزینه‌های مراقبت از سالمندان همچنان روند افزایشی دارند.

۱۱-۴_ کارایی هزینه‌ها

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید دارد که افزایش هزینه به‌تنهایی معادل بهبود عملکرد نیست. شاخص‌های کارایی نشان می‌دهند برخی کشورها با مخارج کمتر، نتایج بهتری در آموزش یا سلامت کسب کرده‌اند.

در بخش آموزش، میانگین هزینه عمومی ۱۰٬۶۰۰ دلار به ازای هر دانش‌آموز (به قیمت برابری قدرت خرید) است، ولی کشورهایی چون کره جنوبی و استونی با هزینه‌ای کمتر از میانگین، در آزمون‌های PISA عملکردی بسیار بالاتر از متوسط دارند—نشان‌دهنده بهره‌وری بالا در تخصیص منابع.

در بهداشت نیز شاخص امید به زندگی و رضایت از خدمات در کشورهایی چون اسپانیا و ژاپن بالاست، در حالی که هزینه‌های سرانه آن‌ها پایین‌تر از کشورهای پرهزینه‌ای مانند ایالات متحده است. به‌طور کلی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند دولت‌ها در کنار کنترل هزینه‌ها، نظام‌های ارزیابی عملکرد و بودجه‌بندی بر مبنای نتایج را تقویت کنند تا هزینه‌ها به اهداف سیاستی متصل شود.

۱۱-۵_ ساختار هزینه‌ها بر اساس نوع معامله اقتصادی

از دیدگاه حساب‌های ملی، هزینه‌های دولت شامل چند دسته اصلی است:

۱. **جبران خدمات کارکنان:** میانگین ۲۴٪ از کل هزینه‌های دولت را در ۲۰۲۱ تشکیل داده است. در کشورهای اسکاندیناوی این نسبت بالاتر از ۳۰٪ است، در حالی که در ژاپن و کره کمتر از ۱۵٪ می‌باشد.

۲. **کالا و خدمات مصرفی نهایی:** حدود ۱۳٪ از کل هزینه‌ها.

۳. **انتقال‌ها:** بیشترین سهم با میانگین ۵۰٪ از کل هزینه‌ها مربوط به پرداخت‌های انتقالی به خانوارها و نهادهای اجتماعی است.

۴. **سرمایه‌گذاری خالص:** میانگین ۱۲٪.

این ترکیب نشان می‌دهد بیشتر هزینه‌های دولت‌ها ماهیت بازتوزیعی دارد و کمتر به سرمایه‌گذاری مستقیم اختصاص می‌یابد.

۱۱-۶. ساختار هزینه‌ها بر اساس سطح حکومت

یکی از ویژگی‌های متمایز نظام‌های مالی عمومی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، توزیع هزینه‌ها بین سطوح مختلف حکومت است:

- دولت مرکزی
 - دولت‌های منطقه‌ای یا ایالتی
 - حکومت‌های محلی
 - و نهادهای تأمین اجتماعی
- در میانگین کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در سال ۲۰۲۱:
- ۴۸٪ از کل هزینه‌های عمومی توسط دولت مرکزی انجام می‌شود،
 - ۲۶٪ توسط حکومت‌های محلی،
 - ۲۵٪ از طریق صندوق‌های تأمین اجتماعی.

این ساختار به شدت وابسته به نظام سیاسی کشور است. برای نمونه: در کشورهای فدرال مانند آلمان

و کانادا، دولت‌های ایالتی و محلی بیش از نیمی از مخارج عمومی را مدیریت می‌کنند (به ترتیب ۵۲٪ و ۵۵٪). در مقابل، در کشورهای متمرکز نظیر فرانسه و نیوزیلند، بیش از ۷۰٪ از هزینه‌ها در سطح دولت مرکزی انجام می‌شود.

در کشورهای اسکاندیناوی، نظام تأمین اجتماعی گسترده و تفویض اختیار مالی بالا باعث شده است که سهم شهرداری‌ها از هزینه‌های آموزش، سلامت و خدمات اجتماعی بسیار زیاد باشد. در سوئد، حکومت‌های محلی حدود ۶۴٪ از هزینه‌های عمومی در آموزش و سلامت را بر عهده دارند.

از نظر روند زمانی، طی دو دهه گذشته در بیشتر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی گرایش به تمرکززدایی مالی وجود داشته است. هدف از این روند افزایش پاسخگویی محلی و کارایی در ارائه خدمات عمومی بوده است. اما سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که اگر سازوکارهای هماهنگی مالی و نظارت مرکزی کافی نباشد، خطر نابرابری منطقه‌ای و دوگانگی در کیفیت خدمات افزایش می‌یابد.

از نظر درآمد و هزینه، سطوح پایین‌تر حکومت اغلب به انتقالات بین‌دولتی وابسته‌اند. به‌طور متوسط ۴۲٪ از درآمد حکومت‌های محلی از انتقالات دولت مرکزی تأمین می‌شود. بنابراین، طراحی نظام مالی بین‌دولتی نقش مهمی در پایداری بودجه‌های محلی دارد.

۱۱-۷. سرمایه‌گذاری عمومی دولت

سرمایه‌گذاری عمومی یکی از شاخص‌های کلیدی توسعه پایدار و رشد بلندمدت است. طبق داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در سال ۲۰۲۱، میانگین سرمایه‌گذاری عمومی در کشورهای عضو برابر با ۳.۴٪ از GDP بود. این نسبت پس از رکود جهانی ۲۰۰۸ کاهش یافت اما از ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۲ دوباره روند صعودی یافت، عمدتاً به‌دلیل برنامه‌های بازسازی پس از کووید و طرح‌های سبز اتحادیه اروپا.

از کل سرمایه‌گذاری دولت‌ها:

- حدود ۵۵٪ مربوط به زیرساخت‌های حمل‌ونقل، انرژی و محیط زیست است،

- ۲۵٪ به آموزش، بهداشت و مسکن اختصاص دارد،
- و مابقی شامل فناوری دیجیتال و مدیریت عمومی است.

در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با نظام‌های فدرال، مانند کانادا و آلمان، بیش از دو سوم سرمایه‌گذاری عمومی توسط دولت‌های زیرملی انجام می‌شود. در فرانسه و ژاپن این نسبت نزدیک به ۵۰٪ است. تفاوت قابل توجهی میان کشورها وجود دارد: نروژ، مجارستان و کره جنوبی بالاترین نرخ سرمایه‌گذاری (۴.۵ تا ۵٪ از GDP) را دارند، در حالی که بریتانیا، ژاپن و ایتالیا حدود ۲٪ از GDP سرمایه‌گذاری می‌کنند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی یادآور می‌شود که صرفاً افزایش حجم سرمایه‌گذاری کافی نیست؛ کیفیت سرمایه‌گذاری و پایش اثربخشی پروژه‌ها اهمیت بیشتری دارد. در دهه اخیر، کشورهای که چارچوب‌های «بودجه‌ریزی سرمایه‌ای میان‌دوره‌ای»^۱ را اجرا کرده‌اند، توانسته‌اند بهره‌وری سرمایه را بهبود دهند و از هدررفت منابع جلوگیری کنند. همچنین، افزایش سرمایه‌گذاری سبز و دیجیتال یکی از محورهای جدید سیاست‌گذاری است. تا سال ۲۰۲۲، بیش از ۲۵ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی استراتژی مشخص برای سرمایه‌گذاری سبز داشتند و در بسیاری از آنها حداقل ۳۰٪ از بودجه‌های احیای پساکرونا به پروژه‌های سبز تخصیص یافت.

۱۱_۸_ تراز مالی دولت عمومی

تراز مالی بیانگر تفاوت بین کل درآمدها و هزینه‌های دولت است و یکی از مهم‌ترین شاخص‌های پایداری مالی محسوب می‌شود. در سال ۲۰۱۹، پیش از همه‌گیری، میانگین تراز مالی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲.۸-٪ از GDP بود. با آغاز بحران کرونا در ۲۰۲۰، این رقم به ۱۰.۲-٪ از GDP سقوط کرد—بزرگ‌ترین کسری از دهه ۱۹۴۰ تاکنون. در ۲۰۲۱ با کاهش هزینه‌های اضطراری و بازگشت تدریجی درآمدهای مالیاتی، کسری بودجه به ۷.۵-٪ از GDP کاهش یافت و در ۲۰۲۲ به حدود ۳.۵-٪ در میانگین کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی EU-رسید. با

این‌حال، اختلاف قابل توجهی میان کشورها وجود دارد:

- ایالات متحده: -۹٪ در ۲۰۲۱
- ژاپن: -۷.۸٪
- فرانسه: -۶.۵٪
- آلمان: -۳.۷٪
- کره جنوبی: -۲٪
- ایرلند: مازاد +۱.۵٪

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کند که بخشی از این بهبود ناشی از بازگشت تورم بالا بوده است، زیرا تورم موجب افزایش اسمی درآمدهای مالیاتی می‌شود، در حالی که برخی هزینه‌ها (مانند حقوق ثابت) با تأخیر تعدیل می‌شوند. در عین حال، تراز اولیه که بدهی و بهره را نادیده می‌گیرد، در بسیاری از کشورها هنوز منفی است و نشان می‌دهد دولت‌ها برای تثبیت بدهی نیاز به سیاست‌های مالی محتاطانه‌تر دارند.

در سطح تاریخی، کشورهایی مانند نروژ و سوئیس به‌طور مزمین دارای مازاد مالی اند (به ترتیب +۵٪ و +۲٪ از GDP در ۲۰۲۲)، درحالی‌که کشورهای جنوب اروپا همچنان با کسری مزمین مواجه‌اند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند کشورها از طریق اصلاح نظام مالیاتی، حذف یارانه‌های ناکارآمد و کنترل هزینه‌های جاری، به تدریج به سمت تراز مالی ساختاری متعادل حرکت کنند.

۹-۱۱_تراز ساختاری دولت

تراز ساختاری کسری یا مازاد مالی را پس از حذف اثرات چرخه‌های اقتصادی (مانند رکود یا رونق) اندازه‌گیری می‌کند و معیار پایداری میان‌مدت است. در سال ۲۰۲۲، میانگین تراز ساختاری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی -۳.۲٪ از GDP بود—بهبودی نسبت به سال ۲۰۲۰ که به -۷.۱٪ رسیده بود، اما هنوز کمتر از سطح پیش از همه‌گیری است. کشورهایی مانند استرالیا، آلمان، فنلاند و هلند سیاست‌های مالی محتاطانه‌تری اتخاذ کردند و کسری ساختاری آن‌ها کمتر از -۲٪ بود. در مقابل،

کشورهای با بدهی بالا نظیر ایتالیا، اسپانیا و فرانسه هنوز تراز ساختاری منفی بالای ۵-٪ دارند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که با وجود بهبود ظاهری، فشارهای ساختاری بلندمدت در حال افزایش است:

- پیری جمعیت: افزایش هزینه‌های بازنشستگی و سلامت
- گذار انرژی و اقلیم: نیاز به سرمایه‌گذاری‌های عظیم سبز
- افزایش نرخ بهره جهانی: رشد سریع هزینه‌های بهره بدهی

برآورد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که برای حفظ پایداری بدهی تا ۲۰۳۵، کشورهای با کسری ساختاری بالا باید سالانه حداقل ۱.۵٪ از GDP تعدیل مالی انجام دهند. در همین راستا، اصلاحات نهادی مهمی در حال انجام است. حدود دو سوم کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارای «نهادهای مالی مستقل» هستند که بر اجرای قوانین مالی و سقف بدهی نظارت دارند. این نهادها نقش مهمی در بازگرداندن اعتماد به سیاست مالی ایفا می‌کنند.

۱۱-۱۰. کاهش نابرابری و فقر

مخارج عمومی علاوه بر اهداف کارکردی، کارکرد بازتوزیعی نیز دارد—یعنی از طریق مالیات‌ها و انتقالات، نابرابری درآمدی را کاهش می‌دهد. پیش از مالیات و انتقالات، میانگین ضریب جینی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۰.۴۷ است، اما پس از اجرای سیاست‌های مالی و اجتماعی، به ۰.۳۲ کاهش می‌یابد. این به معنی کاهش ۳۲٪ در نابرابری درآمدی از طریق مداخله دولت‌هاست.

در کشورهای شمال اروپا (نروژ، فنلاند، دانمارک)، نظام‌های مالی و اجتماعی بسیار مؤثرند و نابرابری را تا بیش از ۴۰٪ کاهش می‌دهند. در مقابل، در ایالات متحده و شیلی اثر بازتوزیعی پایین‌تر است (کاهش حدود ۲۰٪).

از نظر فقر، نرخ فقر نسبی (درآمد کمتر از ۵۰٪ میانه ملی) در میانگین سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۱۱٪ است. اما پس از انتقالات اجتماعی، این نرخ به ۸٪ کاهش می‌یابد. در کشورهای اسکاندیناوی و

جمهوری چک به زیر ۰.۵٪ می‌رسد، در حالی که در ایالات متحده و کره جنوبی بالای ۱۵٪ باقی مانده است. مطالعه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که انتقال‌های نقدی هدفمند بیشترین تأثیر را در کاهش فقر دارند، درحالی‌که سیاست‌های مالیاتی پیشرونده بیشتر بر نابرابری بالا اثرگذارند.

در سال‌های پس از کووید، به‌رغم افزایش بدهی‌ها، بسیاری از دولت‌ها برای جلوگیری از بازگشت فقر گسترده، برنامه‌های حمایتی جدیدی مانند یارانه انرژی، افزایش حداقل حقوق و بیمه بیکاری موقت اجرا کردند. این سیاست‌ها باعث شد فقر مطلق در بسیاری از کشورها افزایش قابل توجهی نیابد. با این حال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که با حذف تدریجی حمایت‌های کرونایی و افزایش تورم، خطر بازگشت فقر در سال‌های ۲۰۲۳-۲۰۲۵ وجود دارد.

در تحلیل نهایی، کشورهایی که ترکیبی از نظام مالیاتی پیشرونده، هزینه‌های اجتماعی هدفمند و سرمایه‌گذاری عمومی در آموزش و سلامت را دنبال می‌کنند، بیشترین موفقیت را در کاهش فقر و نابرابری داشته‌اند.

۱۱-۱ جمع‌بندی

فصل یازدهم گزارش ۲۰۲۳ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تصویری جامع از وضعیت مالی و هزینه‌ای دولت‌ها پس از یک دهه بحران‌های پی‌درپی ارائه می‌کند. یافته‌های اصلی چنین‌اند:

۱. **افزایش پایدار هزینه‌های عمومی:** به‌ویژه در بخش‌های سلامت و حمایت اجتماعی، که سهمی بیش از ۶۰٪ از کل هزینه‌ها دارند.
۲. **کسری بودجه ماندگار اما در حال بهبود:** از -۱۰٪ GDP در ۲۰۲۰ به حدود -۳٪ در ۲۰۲۲.
۳. **افزایش وابستگی دولت‌ها به انتقالات اجتماعی و پرداخت‌های بازتوزیعی.**
۴. **نیاز به سرمایه‌گذاری بیشتر در زیرساخت‌های سبز و دیجیتال، همراه با اصلاح ساختار هزینه‌ها از جاری به سرمایه‌ای.**
۵. **تأثیر محسوس سیاست‌های مالی بر کاهش نابرابری:** حدود یک‌سوم کاهش در ضریب جینی از طریق مالیات و انتقالات.

۶. چالش‌های بلندمدت: پیری جمعیت، هزینه‌های اقلیمی، و بدهی‌های بالا که می‌تواند فضای مالی آینده را محدود کند.

به‌طور کلی، گزارش نتیجه می‌گیرد که دولت‌ها باید میان پایداری مالی و عدالت اجتماعی تعادل برقرار کنند. یعنی نه صرفاً کاهش هزینه‌ها، بلکه بازآرایی هوشمندانه هزینه‌ها به سمت کارایی و برابری.

۱۲_ اشتغال عمومی و نمایندگی

۱۲_۱_ اشتغال در دولت عمومی

دولت‌های مدرن، بزرگ‌ترین کارفرمایان در اقتصاد محسوب می‌شوند. بر اساس داده‌های ۲۰۲۱، میانگین اشتغال در دولت عمومی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برابر با ۱۸٪ از کل اشتغال ملی بوده است. این یعنی تقریباً از هر پنج نفر شاغل، یک نفر در بخش عمومی فعالیت دارد. در کشورهای شمال اروپا این نسبت به مراتب بالاتر است: در نروژ و دانمارک بیش از ۲۹٪ از کل نیروی کار در بخش دولتی مشغول‌اند، در حالی که در کشورهای چون ژاپن، کره جنوبی و آلمان این رقم کمتر از ۱۲٪ است.

تفاوت‌های ساختاری میان کشورها ناشی از عوامل گوناگون است: نظام دولت رفاه، میزان برون‌سپاری خدمات عمومی، اندازه بخش بهداشت و آموزش، و نقش دولت در ارائه مستقیم خدمات. کشورهای که بخش خدمات عمومی گسترده‌تری دارند، به‌ویژه در سلامت، آموزش و رفاه اجتماعی، معمولاً نرخ اشتغال دولتی بالاتری دارند.

در طول دهه ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱، روند کلی اشتغال عمومی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نسبتاً پایدار بوده، اما با همه‌گیری کووید-۱۹، رشد چشمگیری در برخی بخش‌ها مانند سلامت، مراقبت اجتماعی و امنیت عمومی مشاهده شد. برآوردها نشان می‌دهد که بین سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱، میانگین اشتغال عمومی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۱.۲ واحد درصد افزایش یافته است، به‌ویژه به دلیل جذب نیروهای موقت در بخش بهداشت و خدمات اضطراری.

از منظر ساختار شغلی، حدود ۶۵٪ از کارکنان عمومی در بخش‌های آموزش، سلامت و خدمات

اجتماعی مشغول‌اند. ۲۵٪ دیگر در مدیریت عمومی، امنیت و امور مالی فعالیت دارند و حدود ۱۰٪ در حوزه‌های زیرساخت، انرژی یا محیط زیست شاغل‌اند.

تحلیل‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که بهره‌وری نیروی کار دولتی در کشورهایی که نظام جذب بر مبنای شایستگی دارند، به‌مراتب بالاتر است. کشورهایی نظیر کانادا، استونی و فنلاند در شاخص حرفه‌ای‌سازی نیروی انسانی دولت نمرات بالایی دارند و توانسته‌اند تعادل مناسبی میان استخدام پایدار و انعطاف‌پذیری نیروی کار برقرار کنند.

از نظر سنی، میانگین سن کارکنان بخش عمومی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۴۴ سال است. در کشورهایی مانند ایتالیا و فرانسه این میانگین به ۴۷ سال می‌رسد، در حالی که در کره جنوبی و استونی حدود ۴۰ سال است. پدیده «پیرشدن نیروی کار دولتی» یکی از چالش‌های مهم آینده است که ممکن است در دهه ۲۰۳۰ به کمبود شدید مهارت در بخش‌های تخصصی منجر شود.

۱۲-۲. برابری جنسیتی در اشتغال بخش عمومی

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در این بخش بررسی می‌کند که تا چه اندازه دولت‌ها توانسته‌اند در استخدام، ارتقا و رهبری زنان موفق عمل کنند. به‌طور میانگین، ۶۰٪ از کارکنان دولت‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی زن هستند، رقمی که از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱ حدود ۳ واحد درصد رشد داشته است. با این حال، حضور زنان در سطوح مدیریتی و تصمیم‌گیر هنوز کمتر از سهم آن‌ها در کل نیروی کار است.

در سال ۲۰۲۱، میانگین سهم زنان در مناصب ارشد دولتی حدود ۳۵٪ بود. در کشورهای اسکاندیناوی و کانادا این سهم بالای ۴۵٪ است، اما در ژاپن، ترکیه و کره جنوبی هنوز زیر ۲۰٪ قرار دارد. تحلیل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که تفاوت جنسیتی در رهبری بخش عمومی معمولاً نه ناشی از تبعیض آشکار، بلکه ناشی از موانع ساختاری است—از جمله تفاوت در مسیرهای شغلی، تعهدات خانوادگی، و کمبود سیاست‌های توازن کار و زندگی.

در اکثر کشورها، زنان در بخش‌های آموزشی، سلامت و خدمات اجتماعی اکثریت مطلق را دارند

(بیش از ۷۰٪)، اما در حوزه‌های فنی، امنیتی و سیاست‌گذاری مالی کمتر از ۳۰٪ هستند. این الگوی تفکیک شغلی عمودی و افقی هنوز پایدار است و چالش‌های مهمی برای تنوع و کارایی ایجاد می‌کند. بسیاری از دولت‌ها اقداماتی برای بهبود توازن جنسیتی اتخاذ کرده‌اند:

- سیاست‌های برابری دستمزد در بیش از ۲۵ کشور اجرا می‌شود.
- برنامه‌های ارتقای زنان به سطوح مدیریتی در کانادا، نیوزیلند، فرانسه و کره جنوبی در حال اجراست.
- انعطاف زمانی و کار از راه دور برای افزایش ماندگاری زنان در مشاغل مدیریتی به‌ویژه پس از همه‌گیری گسترش یافت.

در مجموع، فاصله جنسیتی در اشتغال دولتی بسیار کمتر از بخش خصوصی است. در حالی که در بخش خصوصی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی زنان تنها ۴۵٪ از نیروی کار را تشکیل می‌دهند، در دولت‌ها سهم آن‌ها ۶۰٪ است. با این حال، شکاف در مناصب ارشد و تفاوت دستمزدها (میانگین ۶ تا ۸٪) هنوز وجود دارد.

۱۲-۳. برابری جنسیتی در سیاست

نماینده‌ی زنان در سیاست یکی از شاخص‌های کلیدی دموکراسی فراگیر است. در سال ۲۰۲۳، میانگین سهم زنان در پارلمان‌های ملی کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۳۴٪ بوده است — افزایشی نسبت به ۲۷٪ در سال ۲۰۱۰، اما هنوز فاصله قابل توجهی تا برابری کامل دارد.

تفاوت میان کشورهای چشمگیر است: کشورهایی مانند ایسلند، سوئد، فنلاند، مکزیک و نیوزیلند به سطحی نزدیک به ۵۰٪ رسیده‌اند، در حالی که ژاپن، کره جنوبی، ترکیه و مجارستان هنوز کمتر از ۲۰٪ زنان در پارلمان دارند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی خاطر نشان می‌کند که وجود سهمیه‌های جنسیتی و احزاب سیاسی متعهد به برابری مهم‌ترین عوامل پیشرفت بوده‌اند. از میان ۳۸ کشور سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۲ کشور قوانین رسمی یا داوطلبانه برای سهمیه‌بندی جنسیتی در فهرست‌های انتخاباتی دارند.

در کابینه‌های دولت (وزارتخانه‌ها)، میانگین حضور زنان ۳۲٪ است، اما سهم وزارتخانه‌های

کلیدی (مانند دارایی، دفاع یا خارجه) هنوز غالباً در اختیار مردان است. برای نمونه، در سال ۲۰۲۲ تنها ۲۱٪ از وزرای دارایی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی زن بودند.

از منظر روند تاریخی، افزایش حضور زنان در سیاست ارتباط مستقیمی با اصلاحات انتخاباتی، تقویت نهادهای دموکراتیک و تغییر نگرش عمومی دارد. برای مثال، در فرانسه و مکزیک، اجرای قوانین سهمیه‌ای از اوایل دهه ۲۰۰۰ موجب جهش نمایندگی زنان شد، در حالی که در ایالات متحده، افزایش تدریجی و تدافعی‌تری مشاهده شده است.

تحلیل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که حضور بیشتر زنان در سیاست به بهبود اعتماد عمومی، تمرکز بر سیاست‌های اجتماعی، و کاهش فساد اداری کمک می‌کند. داده‌های مقایسه‌ای نشان می‌دهد کشورهایی که مشارکت زنان در پارلمان بالاتر است، میانگین هزینه‌های اجتماعی و سلامت بیشتری دارند و در شاخص شفافیت نیز نمرات بهتری کسب کرده‌اند.

۴-۱۲_ برابری جنسیتی در قوه قضاییه

برابری جنسیتی در قوه قضاییه نه تنها به عدالت اجتماعی و حقوق برابر کمک می‌کند، بلکه از منظر کارآمدی و اعتماد عمومی به نظام قضایی اهمیت بالایی دارد. بر اساس داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۲۲، میانگین سهم زنان در میان قضات کشورهای عضو حدود ۵۲٪ بوده است. این بدان معناست که برای نخستین بار در تاریخ نهادهای قضایی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، زنان در مجموع از نظر عددی به اکثریت رسیده‌اند.

اما توزیع این سهم در میان سطوح مختلف قضاوت نامتوازن است. در سطوح بدوی و محلی، زنان اکثریت محسوسی دارند—در برخی کشورها مانند اسلوونی، پرتغال و فرانسه بیش از ۶۵٪ از قضات محلی زن هستند. در مقابل، در سطوح عالی، یعنی دیوان عالی یا دادگاه‌های قانون اساسی، سهم زنان به‌طور میانگین تنها ۳۵٪ است و در کشورهای چون ژاپن و کره جنوبی به زیر ۲۰٪ می‌رسد.

این شکاف عمودی نشان‌دهنده چالشی مشابه با سایر بخش‌های حاکمیتی است: موانع ساختاری برای صعود زنان به مناصب ارشد. طبق یافته‌های گزارش، عواملی چون نظام ارتقای مبتنی بر سابقه

طولانی، شبکه‌های مردانه قدرت در دستگاه قضایی، و تفاوت در فرصت‌های آموزشی باعث می‌شود زنان کمتر به رأس هرم قضاوت برسند.

با این حال، کشورهایی نظیر کانادا، اسپانیا و نروژ در دهه گذشته توانسته‌اند توازن جنسیتی را در عالی‌ترین سطوح قضا برقرار کنند. برای نمونه، در سال ۲۰۲۲، ۵۹ قاضی دیوان عالی کانادا زن بودند، و در اسپانیا سهم زنان در دادگاه قانون اساسی به ۴۷٪ رسید.

تحلیل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که سیاست‌های مثبت و اصلاح ساختار انتصاب‌ها تأثیر مستقیم در این روند دارد. در کشورهایی که از نظام‌های تخصیص شفاف مناصب و هیئت‌های انتخاب مستقل استفاده می‌شود، تنوع جنسیتی در سطوح بالا به مراتب بیشتر است. از سوی دیگر، تجربه کشورهایی مانند فرانسه و بلژیک نشان می‌دهد که آموزش حرفه‌ای در مدارس قضایی می‌تواند به کاهش فاصله جنسیتی کمک کند، زیرا مسیر ورود به حرفه قضاوت را شفاف‌تر و رقابتی‌تر می‌سازد. در مجموع، قوه قضاییه در بیشتر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از نظر برابری جنسیتی پیشروتر از بخش سیاست است، اما هنوز نیاز به اصلاحات نهادی در سطح انتصاب‌های عالی و فرصت‌های آموزشی وجود دارد.

۱۲-۵. نمایندگی جوانان در سیاست

نمایندگی جوانان در نهادهای تصمیم‌گیری سیاسی، موضوعی است که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال‌های اخیر به آن توجه ویژه‌ای نشان داده است. افزایش میانگین سنی پارلمان‌ها و کابینه‌ها، یکی از نشانه‌های شکاف نسلی در سیاست معاصر محسوب می‌شود. در سال ۲۰۲۳، میانگین سن نمایندگان پارلمان در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۵۱ سال بود. در مقابل، میانگین سنی جمعیت فعال ۴۱ سال است. تنها ۲.۶٪ از نمایندگان پارلمان‌های ملی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی زیر ۳۰ سال دارند، و کمتر از ۱.۸٪ زیر ۴۰ سال. این آمارها نشان می‌دهد که در بیشتر کشورها جوانان سهمی بسیار اندک در فرایند قانون‌گذاری دارند. کشورهای نوردیک استثنا هستند: در سوئد و فنلاند، حدود ۱۰٪ از اعضای پارلمان زیر ۳۵ سال هستند، در حالی که در ژاپن، فرانسه و ایالات متحده این رقم کمتر از ۲٪ است. علت این شکاف نسلی چندوجهی است. از یک سو،

هزینه‌های بالای ورود به سیاست، عدم دسترسی به شبکه‌های حزبی سنتی، و عدم توازن زمانی بین تحصیل، شغل و فعالیت سیاسی از موانع عمده هستند. از سوی دیگر، ساختار احزاب سیاسی در بسیاری از کشورها همچنان مبتنی بر تجربه و سلسله‌مراتب است، که ورود چهره‌های جوان را دشوار می‌سازد. در پاسخ به این چالش، شماری از کشورها اصلاحاتی انجام داده‌اند. برای مثال:

- فنلاند، استونی و نیوزیلند سن قانونی نامزدی برای پارلمان را به ۱۸ سال کاهش داده‌اند.
 - کانادا و فرانسه برنامه‌های «پارلمان جوانان» را برای آموزش و شبیه‌سازی فرآیند قانون‌گذاری راه‌اندازی کرده‌اند.
 - کره جنوبی با حمایت مالی دولت، کمپین‌های انتخاباتی جوانان را در احزاب تشویق می‌کند.
- از دید سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مشارکت جوانان نه تنها از منظر عدالت نسلی، بلکه از حیث کارآمدی سیاست‌گذاری اهمیت دارد. جوانان در موضوعاتی مانند تغییر اقلیم، فناوری دیجیتال و آینده اشتغال دارای دیدگاه‌های نوآورانه‌اند، که در تصمیم‌گیری‌های فعلی کمتر منعکس می‌شود. مطالعه تطبیقی نشان می‌دهد که کشورهایی که نمایندگی جوانان در پارلمان بالاتر است، سیاست‌های آینده‌نگرانه‌تری در حوزه محیط زیست و آموزش اتخاذ کرده‌اند. برای مثال، نیوزیلند و ایسلند، که هر دو دارای نسبت بالایی از سیاستمداران زیر ۴۰ سال هستند، جزو پیشروترین کشورها در سیاست اقلیمی و دیجیتالی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به‌شمار می‌روند. با این حال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که «جوان‌سازی سیاست» صرفاً با کاهش سن کافی نیست. بلکه باید سازوکارهای واقعی مشارکت نسلی مانند مشورت‌گیری نهادی، نمایندگی جوانان در شوراهای ملی، و آموزش شهروندی تقویت شود.

۱۲-۶. جمع‌بندی

تحلیل داده‌های بیش از ۴۰ کشور نشان می‌دهد که اگرچه بخش عمومی در مقایسه با بخش خصوصی از نظر تنوع و برابری پیشروتر است، اما هنوز از دستیابی به توازن واقعی و پایداری میان جنسیت‌ها، نسل‌ها و گروه‌های اجتماعی فاصله دارد.

چند نکته کلیدی از یافته‌های این فصل به دست می‌آید:

۱. اشتغال عمومی ستون فقرات حکمرانی مدرن است. با میانگین ۱۸٪ از کل اشتغال، دولت‌ها همچنان یکی از بزرگ‌ترین کارفرمایان هستند. اما فشارهای مالی، فناوری و انتظارات اجتماعی، نیازمند بازنگری در مدل‌های استخدامی و مهارت‌آموزی نیروی انسانی است.
 ۲. پایداری نیروی انسانی دولت در خطر است. در بسیاری از کشورها، جمعیت کارکنان دولت در حال پیر شدن است. پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۳۵، بیش از ۳۰٪ از کارکنان فعلی در بخش عمومی بازنشسته شوند. این امر ضرورت برنامه‌ریزی برای جذب و آموزش نسل جدید کارمندان را برجسته می‌سازد.
 ۳. پیشرفت چشمگیر در برابری جنسیتی، اما نابرابری در سطوح بالا ادامه دارد. زنان اکثریت نیروی کار دولتی را تشکیل می‌دهند، اما تنها حدود یک‌سوم مناصب عالی را در اختیار دارند. در عین حال، تفاوت‌های منطقه‌ای قابل توجه است؛ کشورهای شمال اروپا و کانادا در برابری جنسیتی پیشروتر از کشورهای شرق آسیا یا اروپای شرقی‌اند.
 ۴. پیشرفت در قوه قضاییه، کندی در سیاست. حضور زنان در دستگاه قضایی از لحاظ عددی به برابری رسیده، اما ساختارهای سیاسی هنوز مردسالارتر باقی مانده‌اند. سهم زنان در پارلمان‌ها از ۲۷٪ در ۲۰۱۰ به ۳۴٪ در ۲۰۲۳ رسیده، ولی برابری کامل هنوز دور است.
 ۵. جوانان، غایبان سیاست. شکاف نسلی در پارلمان‌ها و کابینه‌ها عمیق است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که نبود صدای نسل جوان در تصمیم‌گیری، خطر بی‌اعتمادی سیاسی و گسست اجتماعی را افزایش می‌دهد.
 ۶. سیاست‌گذاری آینده‌نگر برای تنوع انسانی دولت ضروری است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کند که دولت‌ها باید با ترکیب سیاست‌های برابری جنسیتی، استخدام شفاف، آموزش مداوم، و نهادسازی مشارکتی، ساختار انسانی خود را بازتعریف کنند.
- کارآمدی دولت در قرن بیست‌ویکم دیگر صرفاً به ابزارهای مالی و فنی وابسته نیست، بلکه به

ترکیب انسانی و نمایندگی اجتماعی نهادهای حاکمیتی بستگی دارد. دولت‌هایی که نیروی کار متنوع‌تر، جوان‌تر و متوازن‌تری دارند، معمولاً در اجرای سیاست‌های عمومی موفق‌ترند، اعتماد اجتماعی بیشتری کسب می‌کنند و نوآورترند. به بیان دیگر، عدالت جنسیتی و نسلی در بخش عمومی، نه فقط یک هدف اخلاقی یا اجتماعی، بلکه یک پیش‌شرط برای حکمرانی کارآمد و پاسخگو است.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در پایان توصیه می‌کند کشورها سه جهت‌گیری را در سیاست‌های خود دنبال کنند:

۱. نوسازی ساختار استخدام و ارتقا بر پایه شایستگی و شفافیت؛
۲. گسترش آموزش و توانمندسازی زنان و جوانان در مسیر رهبری؛
۳. نهادینه‌سازی شاخص‌های تنوع و برابری در ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها.

۱۳_ مدیریت منابع انسانی در بخش عمومی

۱۳_۱_ تحرک شغلی

تحرک شغلی در بخش عمومی به معنای امکان جابه‌جایی کارکنان بین نهادها، وظایف، یا سطوح مختلف اداری است—اعم از انتقال درون‌سازمانی، بین‌سازمانی، یا بین سطوح ملی و محلی دولت. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی این مؤلفه را یکی از عوامل کلیدی در بهبود بهره‌وری، نوآوری و انگیزش کارکنان می‌داند.

در سال ۲۰۲۲، بر اساس داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، میانگین نرخ تحرک شغلی در بخش عمومی کشورهای عضو حدود ۸٪ بوده است، یعنی تقریباً از هر ۱۲ کارمند دولت، یک نفر در طول سال محل خدمت یا حوزه وظیفه خود را تغییر داده است. این نرخ در کشورهای اسکاندیناوی بالاتر (بین ۱۰ تا ۱۲٪) و در کشورهای اروپای جنوبی پایین‌تر (۵ تا ۶٪) است.

تحلیل روندی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۲ نشان می‌دهد که تحرک شغلی به تدریج به یک ابزار سیاستی برای توسعه مهارت‌ها و انتقال دانش در دولت‌ها تبدیل شده است. در دهه‌های گذشته، جابه‌جایی کارکنان معمولاً به دلایل اداری یا ترفیع صورت می‌گرفت، اما امروزه



هدف از آن بیشتر یادگیری متقابل، ارتقای تجربه چندبخشی، و افزایش چابکی سازمانی است.

کشورهایی مانند کانادا، کره جنوبی و هلند نظام‌های رسمی گردش شغلی را توسعه داده‌اند. در کانادا، کارکنان فدرال می‌توانند در بازه‌های ۶ تا ۱۲ ماهه بین وزارتخانه‌ها جابه‌جا شوند تا تجربه سیاست‌گذاری و اجرا را در حوزه‌های مختلف کسب کنند. ارزیابی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که این نوع تحرک‌ها به بهبود نوآوری و رضایت شغلی منجر شده‌اند. در مقابل، در کشورهایی که ساختارهای استخدامی صلب دارند—مانند فرانسه، ایتالیا یا ژاپن—تحرک شغلی کمتر است و اغلب نیازمند مجوزهای رسمی طولانی است. در نتیجه، پویایی نهادی کمتر و احتمال شکل‌گیری «سیلوهای سازمانی» بیشتر می‌شود.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کند که تحرک شغلی نه تنها ابزاری برای مدیریت نیروی انسانی، بلکه راهبردی برای افزایش ظرفیت یادگیری دولت‌هاست. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که کارمندان دارای تجربه در چند سازمان یا حوزه، در مواجهه با بحران‌ها (مانند کووید-۱۹) عملکرد انعطاف‌پذیرتری دارند. باین‌حال، تحرک شغلی مؤثر نیازمند دو شرط اساسی است:

۱. **قابلیت انتقال مهارت‌ها و شایستگی‌ها:** یعنی نظام ارزیابی باید مهارت‌ها را به صورت میان‌بخشی تعریف کند، نه صرفاً مبتنی بر وظایف محدود.

۲. **زیرساخت‌های داده‌ای و مدیریتی مشترک:** مانند سامانه‌های منابع انسانی دیجیتال که در آن پروفایل کارکنان، مهارت‌ها و سوابق قابل ردیابی و جست‌وجو باشند.

در مجموع، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند که دولت‌ها از تحرک شغلی به عنوان ابزاری برای بهبود «سرمایه انسانی دولت» استفاده کنند، نه صرفاً به عنوان ابزار جابه‌جایی اداری.

۱۳-۲. یادگیری و توسعه

یکی از اصلی‌ترین یافته‌های گزارش ۲۰۲۳ آن است که یادگیری مستمر کارکنان دولتی، عامل کلیدی در حفظ کارآمدی دولت‌ها در برابر تحولات فناوری و اجتماعی است. بر اساس داده‌های نظرسنجی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، میانگین ساعت آموزش سالانه برای هر کارمند بخش عمومی در



کشورهای عضو حدود ۳۶ ساعت است، که نسبت به سال ۲۰۱۵ حدود ۲۰٪ افزایش یافته است. در کشورهایی مانند فنلاند، استونی و نیوزیلند، آموزش و توسعه به‌عنوان یک حق حرفه‌ای تعریف شده و کارکنان باید سالانه حداقل ۵ روز کاری را به آموزش اختصاص دهند. در مقابل، در کشورهایی مانند یونان، مجارستان و ژاپن، میانگین آموزش سالانه هنوز کمتر از ۲۰ ساعت است.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کند که یادگیری مؤثر در دولت باید از مدل‌های سنتی آموزش جدا شود و به‌سمت یادگیری مبتنی بر تجربه و آموزش دیجیتال حرکت کند. پس از همه‌گیری کووید-۱۹، بسیاری از دولت‌ها آموزش‌های حضوری را با پلتفرم‌های آنلاین جایگزین کردند. تا سال ۲۰۲۲، بیش از ۷۵٪ از دولت‌های عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی گزارش دادند که برنامه‌های آموزش دیجیتال کارکنان را گسترش داده‌اند.

همچنین، مفهوم جدیدی به نام «سازمان‌های یادگیرنده»^۱ در سیاست‌گذاری منابع انسانی دولت‌ها مطرح شده است. در این رویکرد، دولت‌ها نه‌تنها آموزش را یک فعالیت فردی، بلکه فرایندی سازمانی برای جذب دانش از بیرون و انتقال آن به درون نهادها می‌دانند. نمونه‌های موفق در این زمینه شامل:

- «آکادمی دولت دیجیتال» در استونی که مهارت‌های فناوری و تحلیل داده را به کارکنان همه وزارتخانه‌ها آموزش می‌دهد؛
- «مدرسه حکمرانی کانادا»^۲ که سالانه بیش از ۲۵۰ دوره آموزشی بین‌وزارتی برگزار می‌کند؛
- و «مرکز یادگیری خدمات عمومی» در کره جنوبی که بر توسعه رهبری و تفکر سیستمی تمرکز دارد.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هشدار می‌دهد که بدون سرمایه‌گذاری در آموزش، خطر عقب‌ماندگی دولت‌ها از تحولات بازار کار خصوصی و فناوری‌های نو افزایش می‌یابد. در سال ۲۰۲۲، تنها ۵۲٪ از کشورها بودجه اختصاصی و پایدار برای آموزش کارکنان دولتی داشتند—در حالی که در

1- Learning organizations

2- Canada School of Public Service

شرکت‌های خصوصی این رقم بیش از ۸۰٪ است.

یکی از روندهای جدید، حرکت از آموزش‌های عمومی به آموزش‌های شخصی‌سازی شده^۱ است. داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد دولت‌هایی که از سامانه‌های دیجیتال برای تحلیل نیازهای آموزشی استفاده می‌کنند، بازده یادگیری و رضایت کارکنان بالاتری دارند.

۱۳-۳. شیوه‌های کاری انعطاف‌پذیر

در پی بحران کووید-۱۹، شیوه‌های کاری در سراسر جهان دگرگون شد و بخش عمومی نیز ناگزیر به بازتعریف مدل‌های کاری خود شد. انعطاف‌پذیری کاری دیگر یک مزیت نیست، بلکه به‌عنوان هنجار جدید مدیریت نیروی انسانی در دولت‌ها شناخته می‌شود. در سال ۲۰۲۲، بیش از ۹۰٪ از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی امکان دورکاری را برای بخشی از کارکنان بخش عمومی مجاز اعلام کردند. در سال ۲۰۱۹ این رقم تنها ۴۴٪ بود. این تغییر چشمگیر، یکی از تحولات نهادی بزرگ تاریخ خدمات عمومی محسوب می‌شود. میانگین روزهای دورکاری در هفته در میان کارکنان دولتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حدود ۲ روز در هفته است، اما تفاوت زیادی میان کشورها وجود دارد. در هلند، کانادا و فنلاند، بیش از ۶۰٪ کارکنان به‌صورت ترکیبی کار می‌کنند در حالی که در ژاپن و کره جنوبی هنوز کمتر از ۲۰٪ از کارکنان مجاز به کار از راه دور هستند.

مزایای شیوه‌های کاری انعطاف‌پذیر از دید سازمان همکاری و توسعه اقتصادی عبارتند از:

- بهبود توازن کار و زندگی؛
- افزایش بهره‌وری به‌ویژه در کارهای دانشی؛
- کاهش هزینه‌های عملیاتی و مصرف انرژی در ساختمان‌های دولتی؛
- جذب و حفظ استعدادها، به‌ویژه در میان نسل‌های جوان و زنان.

اما این تحولات چالش‌هایی نیز دارد. مطالعه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۲۲ نشان داد که حدود ۴۰٪ از مدیران دولتی نگران کاهش انسجام تیمی و کاهش نوآوری در محیط‌های

کاری کاملاً دیجیتال هستند. همچنین، بسیاری از دولت‌ها با مشکل امنیت داده و کمبود زیرساخت‌های دیجیتال مواجه‌اند.

برای غلبه بر این چالش‌ها، برخی کشورها چارچوب‌های رسمی برای مدیریت کار انعطاف‌پذیر تدوین کرده‌اند. در بریتانیا، «چارچوب دولت دیجیتال و دورکاری» شامل معیارهای امنیتی، الزامات ارتباطی، و شاخص‌های بهره‌وری است. در کانادا، هر وزارتخانه موظف است برنامه کاری انعطاف‌پذیر تدوین و به شورای خزانه‌داری گزارش کند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کند که آینده کار در دولت نه بازگشت کامل به دفاتر، نه کار تمام‌وقت از خانه، بلکه ترکیبی هوشمند از هر دو است. در این مدل، روزهای حضوری برای همکاری، یادگیری جمعی و خلاقیت اختصاص می‌یابد و روزهای دورکاری برای تمرکز و انجام کارهای تحلیلی‌تر. به علاوه، انعطاف‌پذیری فراتر از مکان و زمان است؛ شامل انعطاف در مسیر شغلی، ساعت کار، و قراردادهای پاره‌وقت یا پروژه‌ای نیز می‌شود. تا سال ۲۰۲۳، بیش از ۷۰٪ کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی گزارش دادند که استفاده از الگوهای کاری انعطاف‌پذیر را در برنامه‌های جذب استعداد و حفظ کارکنان گنجانده‌اند.

۱۳-۴. اندازه‌گیری مشارکت کارکنان

مشارکت کارکنان به معنای میزان تعهد، انگیزه و تعلق کارکنان نسبت به سازمان و مأموریت آن است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی این شاخص را یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده عملکرد دولت‌ها می‌داند؛ زیرا در بخش عمومی، کیفیت خدمات بیش از هر چیز به انگیزش و احساس هدفمندی کارکنان بستگی دارد. در نظرسنجی گسترده سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۲۲، میانگین سطح مشارکت کارکنان دولت در میان کشورهای عضو حدود ۶۹٪ گزارش شد. یعنی ۶۹٪ از کارکنان اظهار داشتند که به کار خود و اهداف سازمانی دولت احساس تعلق و انگیزه دارند. این عدد از سال ۲۰۱۹ حدود ۴ واحد درصد افزایش یافته است. اما تفاوت‌های بین کشورها چشمگیر است: در کشورهای شمال اروپا (نروژ، فنلاند، دانمارک)، شاخص مشارکت بالاتر از ۸۰٪ است، در حالی که در ایتالیا، مجارستان و یونان کمتر از ۵۵٪ است. تحلیل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که دو

عامل اصلی در افزایش مشارکت نقش تعیین کننده دارند:

۱. احساس معنا و هدف در کار

۲. اعتماد به مدیران و عدالت در محیط کار

به بیان دیگر، کارکنان وقتی بیشترین انگیزه را دارند که احساس کنند کاری با معنا انجام می دهند و سازمانشان برای آنها ارزش قائل است.

روش های اندازه گیری

در اغلب کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، دولت ها از ابزارهای سنجش منظم برای پایش مشارکت کارکنان استفاده می کنند. در سال ۲۰۲۲، بیش از ۷۵٪ دولت ها دارای نظرسنجی ملی کارکنان بودند.

نمونه های برجسته شامل:

- **کانادا:** هر دو سال یکبار در میان بیش از ۲۵۰٬۰۰۰ کارمند اجرا می شود و شاخص هایی مانند رضایت از مدیریت، سلامت روان و فرصت رشد را می سنجد.
- **بریتانیا:** از سال ۲۰۰۹ تاکنون، یکی از جامع ترین پیمایش های کارکنان دولت است که نتایج آن به صورت عمومی منتشر می شود. میانگین امتیاز مشارکت در دولت بریتانیا در سال ۲۰۲۲ حدود ۶۶٪ بود.
- **ایالات متحده:** داده های سال ۲۰۲۲ نشان می دهد که ۶۸٪ از کارکنان احساس می کنند کارشان «دارای معنا و اثر اجتماعی مثبت» است.

کشورهای فاقد چنین سازوکارهایی معمولاً در سیاست گذاری منابع انسانی با عدم شفافیت مواجه اند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می کند که سنجش انگیزش و رضایت کارکنان باید به بخشی از نظام ارزیابی عملکرد سازمانی تبدیل شود.

عوامل مؤثر بر مشارکت

پژوهش های تطبیقی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی چهار عامل اصلی را در ایجاد و حفظ

مشارکت کارکنان برجسته می‌کند:

۱. **رهبری الهام‌بخش:** کشورهایی که برنامه‌های آموزشی برای رهبران میانی و مدیران دارند، معمولاً سطح مشارکت بالاتری نشان می‌دهند. برای نمونه، در نیوزیلند و فنلاند، دوره‌های «رهبری خدمت‌گزار»^۱ در نظام آموزش مدیریتی دولت گنجانده شده است.
۲. **فرهنگ سازمانی مبتنی بر اعتماد و بازخورد:** کارکنانی که بازخورد سازنده و شفاف دریافت می‌کنند، ۲.۵ برابر بیش از دیگران احساس انگیزش دارند. در دانمارک، نظام ارزیابی ۳۶۰ درجه برای مدیران دولتی موجب افزایش چشمگیر اعتماد کارکنان شده است.
۳. **توازن کار و زندگی:** داده‌های سال ۲۰۲۲ نشان می‌دهد در کشورهایی که امکان دورکاری و انعطاف در ساعات کار فراهم است، میانگین مشارکت کارکنان حدود ۷٪ بالاتر است. برای مثال، در کانادا و هلند که بیش از نیمی از کارکنان از الگوهای ترکیبی استفاده می‌کنند، سطح مشارکت از میانگین سازمان همکاری و توسعه اقتصادی فراتر رفته است.
۴. **فرصت رشد و توسعه حرفه‌ای:** کارکنانی که تصور می‌کنند دولت برای پیشرفت شغلی آنان سرمایه‌گذاری می‌کند، بیش از دو برابر نسبت به دیگران به سازمان خود وفادارند.

تغییر پارادایم در سنجش انگیزش

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در گزارش ۲۰۲۳ تأکید می‌کند که سنجش مشارکت نباید فقط به صورت پرسشنامه‌ای باشد. دولت‌ها باید از داده‌های رفتاری و بازخوردهای دیجیتال برای پایش پویای وضعیت انگیزش استفاده کنند. در کشورهایی مانند استونی و فنلاند، سامانه‌های دیجیتال منابع انسانی داده‌های ناشناس از میزان استفاده از آموزش‌ها، نرخ گردش شغلی و غیبت کارکنان را تحلیل کرده و شاخص‌های زنده‌ای از مشارکت ارائه می‌دهند. همچنین، مفهوم جدیدی با عنوان «تجربه کارمند»^۲ در حال جایگزینی با رویکرد سنتی مشارکت است. در این مدل، تمرکز بر کل تجربه کاری از جذب تا بازنشستگی است، نه فقط رضایت لحظه‌ای از محیط کار. دولت‌هایی مانند استرالیا و بریتانیا از سال

1- Servant Leadership

2- Employee Experience

۲۰۲۱ این رویکرد را در طراحی سیاست‌های منابع انسانی به کار گرفته‌اند.

نتایج سیاستی

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نتیجه می‌گیرد که سطح بالای مشارکت کارکنان دولتی، نه تنها بهره‌وری را افزایش می‌دهد، بلکه اعتماد عمومی به دولت را نیز تقویت می‌کند. داده‌های تطبیقی نشان می‌دهد کشورهایی با مشارکت کارکنان بالاتر (بیش از ۷۵٪)، در شاخص‌های رضایت شهروندان از خدمات عمومی، به‌طور میانگین ۱۵ واحد درصد نمرات بالاتری دارند.

۱۳-۵. جمع‌بندی

یافته‌ها نشان می‌دهد که اداره نیروی انسانی در دولت‌ها دیگر محدود به فرایندهای اداری نیست، بلکه به حوزه‌ای استراتژیک تبدیل شده است که بر توانمندی نهادی و اعتماد اجتماعی تأثیر مستقیم دارد.

نکات کلیدی:

۱. منابع انسانی، سرمایه استراتژیک دولت‌هاست. در بسیاری از کشورها، منابع انسانی از جایگاه «هزینه اداری» به «سرمایه تحول حکمرانی» ارتقا یافته است. به همین دلیل، مدیران منابع انسانی باید در سطح راهبردی تصمیم‌گیری حضور داشته باشند.
۲. تحرک شغلی و یادگیری مداوم، ابزارهای کلیدی چابکی نهادی‌اند. داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد دولت‌هایی که برنامه‌های گردش شغلی و آموزش مستمر دارند، در مواجهه با بحران‌ها عملکرد بهتری نشان داده‌اند. این دولت‌ها می‌توانند نیروها را میان نهادها جابه‌جا کنند و از مهارت‌های میان‌بخشی بهره ببرند.
۳. انعطاف‌پذیری کاری، پایه مدل جدید دولت‌های دیجیتال است. پس از همه‌گیری کرونا، دولت‌ها دریافته‌اند که بهره‌وری در کارهای دانشی با مدل‌های ترکیبی و دیجیتال افزایش می‌یابد. اکنون هدف دولت‌ها ایجاد تعادل میان حضور فیزیکی برای همکاری و کار از راه دور برای تمرکز است.

۴. مشارکت کارکنان، شاخص سلامت نهادی دولت‌هاست. انگیزش، احساس هدف، و اعتماد درونی در سازمان‌های دولتی بیش از هر چیز تعیین‌کننده کیفیت خدمات و پایداری اصلاحات اداری است.

۵. مدیریت منابع انسانی باید داده‌محور و انسان‌محور باشد. دولت‌های پیشرو از سامانه‌های دیجیتال برای پایش داده‌های کارکنان استفاده می‌کنند، اما تصمیم‌ها را بر مبنای رویکرد انسانی و اخلاقی می‌گیرند.

دولت‌ها در قرن بیست‌ویکم باید از سازمان‌های بوروکراتیک وظیفه‌محور به سازمان‌های انسانی یادگیرنده و منعطف تبدیل شوند. این گذار، مستلزم تغییر در سه سطح است:

- **در سطح فردی:** توانمندسازی کارکنان، تشویق یادگیری مادام‌العمر، و توجه به رفاه شغلی؛
- **در سطح سازمانی:** طراحی ساختارهای مسطح، ارتقای تحرک و همکاری بین‌سازمانی، و شفافیت در رهبری؛
- **در سطح نهادی:** تعریف مجدد رابطه دولت و کارمند بر پایه اعتماد، ارزش‌گذاری و مشارکت. به تعبیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، «مدیریت منابع انسانی، دیگر فقط درباره مدیریت انسان‌ها نیست، بلکه درباره ساختن دولتهایی است که می‌آموزند، اعتماد می‌کنند و الهام می‌بخشند».



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

تهران، خیابان طالقانی،

نمبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

تلفن: ۰۰۰۰ ۸۵۷۳ (۰۲۱)

ICCIMA.IR