



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور

کنترل و پژوهش

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

حکمرانی خوب به مثابه آرمان نظارت و ارزیابی



معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

اردیبهشت ۱۳۸۸



سال دوم، شماره ششم

حکمرانی خوب به مثابه آرمان نظارت و ارزیابی

پژوهشگر: وحید آرایبی

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن صفرخانی

دبیر تحریریه: غلامحسین همایونی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

تاریخ تهیه: اردیبهشت ۱۳۸۸

معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر

دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.

کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار

مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
پیشگفتار	۱
مقدمه	۴
۱- تعریف حکمرانی و تفاوت آن با حکومت.....	۵
۲- فرآیند ظهور اصطلاح حکمرانی خوب و مفهوم آن	۱۱
۳- دلایل توجه به حکمرانی خوب	۱۶
۴- عوامل تأثیر گذار بر تحقق حکمرانی خوب.....	۱۹
۵- ویژگی‌های حکمرانی خوب؛ ابزارهایی برای نظارت.....	۳۱
۶- نتایج و الزامات حکمرانی خوب.....	۳۶
۷- حکمرانی خوب در سیره امام علی (ع)	۴۰
۸- متغیرها و اجزای شاخص‌های حکمرانی بر اساس تحقیقات بانک جهانی	۴۹
۹- ارزیابی موقعیت ایران از نظر شاخص‌های حکمرانی	۵۶
۱۰- توصیه‌های سیاستی برای ارتقای شاخص‌های حکمرانی	۵۹
نتیجه گیری.....	۶۸
فهرست منابع	۷۴

پیشگفتار

یکی از مباحث مهم و در عین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، موضوع حکمرانی خوب^۱ است. این موضوع به خصوص در کشورهای در حال توسعه و در راستای استقرار و نهادینه سازی جامعه مدنی از جایگاه ویژه ای برخوردار شده است. حکمرانی ایده جدیدی است که جایگزین مفهوم حکومت شده است. طبق مفهوم فوق، تصمیم گیری ها با اجماع کل صاحبان منافع صورت می گیرد. برنامه ریزی ها و سیاستگذاری های از بالا به پایین و آمرانه که توسط دولت مرکزی صورت می پذیرفت، توسط مدیریت مشارکتی که مبتنی بر حکمرانی خوب است، به چالش کشیده شده است.

بسیاری از شاخص ها و ویژگی های حکمرانی خوب با اصول و مبانی دین ما نه تنها در تضاد نیست بلکه هم راستایی نیز دارد و اگر آن را با اصول، فرهنگ و ارزش های دینی و ملی خود تطبیق دهیم الگوی مناسبی برای سنجش چگونگی حکمرانی است چون در دین اسلام نیز

^۱-Good Governance.

بر حکومت خوب و شایسته مبتنی بر عدالت و برابری تاکید شده است. در این راستا ظهور امام زمان (ع) نیز برای برقراری حکومت عدل و رفع ظلم می باشد. ولی باید توجه داشت که ایجاد و استقرار حکمرانی خوب در یک جامعه به شکل برونزا نمی تواند مفید باشد مخصوصاً در شرایطی که بسترهای ایدئولوژیکی، فرهنگی و زیرساخت های لازم فراهم نباشد. چرا که توجه به ارزش ها و هنجارهای جوامع از جمله شروط تحقق حکمرانی خوب است و شاخص عمل به ارزش ها، باب دیگری در حکمرانی خوب می گشاید و بر این اصل تأکید می کند که بسترهای فرهنگ و ارزش موجود در هر جامعه ضرورت های رفتاری خاص خود را به دنبال دارد. برای هموار سازی بستر تحقق گذار از حکومت گرایی به شهروندمداری نیازمند آموزش های جدید برای ایجاد و تثبیت حاکمیت قانون و حقوق شهروندی، وفاق گرایی، مشارکت، پاسخگویی و شفافیت، کارایی و اثربخشی هستیم که ضرورت اخذ آن هم برای شهروندان و هم مدیران و کارگزاران روشن

و واضح است. از اینرو، ویژگی های حکمرانی خوب می توانند به عنوان نظارت مردم بر مسئولین کارایی زیادی داشته باشند و ما را به سمت نظارت نوین سوق دهند.

" هرگاه حکمرانان شما نیکان شما باشند و توانگراتان سخاوتمندان شما و هرکارتان با شورای همه شما باشد روی زمین برایتان بهتر است از درونش؛ هرگاه حکمرانان شما بدان شما باشند و توانگراتان بخیل های شما و کارهایتان به دست نادانان افتد، برای شما هم بهتر است که زیر خاک باشید" (پیامبر اسلام).

حسن صفرخانی

رئیس مرکز پژوهش و برنامه ریزی

مقدمه

مفهوم حکمرانی بر همیاری حکومت و جامعه مدنی مبتنی است. این مفهوم بر این اصل بنیادی استوار است که حکومتها به جای آنکه به تنهایی مسئولیت کامل اداره جامعه را در تمام سطوح آن بر عهده گیرند، بهتر است در کنار شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای مردمی، به عنوان یکی از نهادها یا عوامل مسئول اداره جامعه محسوب شوند. با این تعبیر، حکومت نقش تسهیل کننده و زمینه ساز توسعه جامعه را در سطوح ملی، محلی و شهری ایفا می کند. با ورود شهروندان یا به مفهوم سازمان یافته تر آن، جامعه مدنی، به عرصه تصمیم گیری و سیاستگذاری، جریان اداره کشور از یک نظام اقتدارگرا و آمرانه به فرایندی مردم سالار و مشارکتی تبدیل خواهد شد.

۱- تعریف حکمرانی و تفاوت آن با حکومت

ریشه یابی واژه حکمرانی^۱ ما را به واژه یونانی kubernan (راهبری یا هدایت کردن) می رساند، واژه ای که افلاطون آنرا برای چگونگی هدایت یک نظام حکومتی به کار برده است. این واژه یونانی در قرون وسطی به واژه Gubernane تبدیل شده است که بر راندن، حکمروایی کردن یا راهبری دلالت دارد. در اینجا حکمرانی "عمل یا شیوه حکومت کردن یا کارکرد حکومت" است (کایر، ۱۳۸۶: ۳).

در فرهنگ لغت آکسفورد، حکمرانی «فعالیت یا روش حکم راندن، اعمال کنترل یا قدرت بر فعالیت های زیردستان و نظامی از قوانین و مقررات» تعریف شده است (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳ ۱۹۴-۱۹۳). بانک جهانی تعریف واحدی از حکمرانی را مدنظر ندارد. برای مثال در گزارش سال ۱۹۸۹، حکمرانی "به عنوان شیوه ای که از طریق آن، قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشور برای توسعه اعمال

می شود" تعریف شده است. در گزارش بعد آمده است که حکمرانی عبارتست از "ظرفیت نهادی سازمانهای دولتی برای ارائه کالاهای عمومی و سایر کالاهایی که شهروندان یک کشور یا نمایندگانشان تقاضا می کنند به شیوه ای اثربخش، شفاف، بی طرفانه و پاسخگو با توجه به محدودیت منابع". به رغم تعاریف متعدد، ویژگی اصلی عملیاتی مورد نظر بانک جهانی از حکمرانی، بر کاهش فساد و رفتار محدود به قواعد دلالت دارد (World Bank, 1989: 60).

سازمان ملل متحد حکمرانی را بدین صورت تعریف می کند:

"حکمرانی مجموعه ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه ریزی و اداره مشترک امور است و فرایند مستمری از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد است که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می کند و شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است" (UN-HABITAT, 2002: 5).

هنگامی که واژه حکمرانی را بکار می‌بریم باید به دو نکته توجه داشته باشیم. نخست اینکه، حکمرانی، حکومت نیست. حکمرانی بعنوان یک مفهوم، مشخص می‌سازد که قدرت در داخل و خارج از اقتدار رسمی و نهادهای حکومت وجود دارد. غالباً، حکمرانی سه گروه اصلی از بازیگران را شامل می‌شود: حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی. دوم اینکه، حکمرانی بر «فرایند» تأکید دارد و مشخص می‌سازد که تصمیمات با توجه به روابط پیچیده بین تعدادی از بازیگران با اولویتها و سلايق متفاوت گرفته می‌شوند. حکمرانی، توافقی را بین اولویتها و سلايق رقیب و متضاد برقرار می‌کند و این، اساس و شالوده مفهوم حکمرانی است (UN-HABITAT, 2002).

برای اداره امور عمومی دو الگو وجود دارد. در الگوی نخست، حکومت^۱ مسئولیت تمام امور را برعهده دارد. حکومت موظف است که تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی و یا شهروندان فراهم کند.

اما در الگوی دوم مسئولیت اداره امور عمومی میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است. هر سه بخش مذکور در تعامل با یکدیگر قرار دارند به گونه‌ای که ضعف و قدرت بیش از حد یکی از آنها تعادل اجتماعی را بر هم خواهد زد. لذا ایجاد ارتباط و تعادل لازم و تفکیک وظایف هر یک از این سه بخش امکان بهتر زیستن را در یک جامعه مطلوب فراهم خواهد کرد (ایمانی جاجرمی و دیگران، ۱۳۸۱: ۹).

حکومت برای انجام وظایف خود مانند انصاف، عدالت و توسعه، محیط مساعد قانونی و سیاسی را توسط مؤلفه‌های قانونگرایی، تدوین معیارهای لازم برای تنظیم امور اقتصادی - اجتماعی، ایجاد امنیت اجتماعی و حفاظت از مدنیت فراهم می نماید.

«مک کینلی»^۱، حکومت را ابزار نهادی انجام فعالیت‌های مشخص می - داند و حکمرانی را مجموعه فرایندهایی معرفی می کند که هر اجتماعی

از طریق آنها در مورد آینده مطلوب خود تصمیم گیری می کند و آن را پی می گیرد. حکمرانی با این موضوع ارتباط می یابد که تصمیمات چگونه گرفته می شوند و شهروندان چگونه در این فرایند هماهنگ می شوند. نیاز به حکمرانی از این واقعیت سرچشمه می گیرد که امروزه حکومت بعنوان یک سازمان و بازیگر با منافع ویژه خود قلمداد می شود، حال آنکه قبلاً فرایندی تلقی می شد که شهروندان از طریق آن برای چیره شدن بر مسایل عمومی دور هم جمع می شدند. ظهور حکومت بعنوان یک سازمان مستقل در جامعه با منافع و دستور کار ویژه خود، نیاز به واژه ای جدید یعنی حکمرانی را برای توصیف فرایندی متمایز از حکومت پدید آورده است.

«اتکینسن»^۱ می گوید این مفهوم، ماهیت پیچیده جوامع را بهتر

منعکس می کند و نشان دهنده چند رویداد است:

• رشد این تفکر که حکومت دیگر قادر به پاسخ دادن به مسایل پیچیده اداره امور عمومی نیست.

• ظرفیتهای حل مسأله از طریق حکومت برای چنین وظیفه ای کافی نیست و بازار باید نقش مهم تری را برعهده گیرد.

• در پرتو ناتوانی آشکار نظریه ها و راه حل‌های تحت هدایت بازار، برای پاسخ مناسب به مسایل نابرابری، فقر و محرومیت اجتماعی و تحت فشار برای کاهش بیشتر هزینه‌های اجتماعی حکومت، دادن نقش مهم تر به اجتماع و بخشهای داوطلب برای حل مسایل اجتماعی و تأمین خدمات (McKinlay, 1999).

تحقق حکمرانی مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی یا دولتی و نهادهای جامعه مدنی است که بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می کند و به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره امور عمومی، می تواند به سازگاری منافع و رفع تعارضها منجر شود.

به این ترتیب، از منظر نظریه حکمرانی، حکومت بعنوان یک نهاد و یا مجموعه ای از نهادها نگریسته می‌شود و تنها یکی از چندین بازیگر اصلی در اجتماع است و زمانی که حکومت قادر به انجام کاری نباشد، سایر عاملان و بازیگران، می‌توانند وارد عمل شده و آن کار را انجام دهند.

۲- فرایند ظهور مفهوم حکمرانی خوب

شاید برای اولین بار حکمرانی خوب در سال ۱۹۷۹ توسط ویلیام سون در ادبیات اقتصادی بکار رفته و از سال ۱۹۸۰ به بعد کاربرد این واژه بیشتر گردیده است. بطوریکه بعدها در یک سند بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ که "سند" کشورهای پایین صحرای افریقا؛ از بحران تا توسعه پایدار^۱ نامیده شده، آمده است. در متن این سند مهم، اصطلاح حکمرانی خوب، با انواع سیاست‌های تطبیقی ساختاری که سال‌های متمادی از سوی بانک جهانی دنبال می‌شد، هماهنگ بود. این سیاستها

^۱ - Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth

عبارتند از: مداخله کمتر دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، بخش‌های دولتی کوچکتر و کارآمدتر، اداره شفاف بخش دولتی، بازار آزاد و حذف هزینه‌های دولتی غیرضروری و همگرایی بیشتر با اقتصاد جهانی (World Bank, 1989).

قطعنامه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد بصورت آشکار، حکمرانی خوب را در پیوند با بستر محیطی می‌داند که رو به سوی بهره‌مندی از حقوق بشر و رشد و توسعه انسانی پایدار دارد. برای ایجاد امنیت در حکمرانی خوب بین کشورها، دستاوردهای مشارکتی در توسعه به رسمیت شناخته شده و دستاوردهای تجویزی نامناسب تلقی شده است. با پیوند حکمرانی خوب و توسعه انسانی پایدار بر اصولی چون مشارکت جویی، پاسخ‌گویی و ارتقای حقوق بشر تاکید می‌گردد و دستورالعمل‌های تجویزی و اجباری برای ایجاد توسعه موردنظر نخواهد بود.

طرح توسعه ملل متحد می گوید که حکمرانی خوب مشتمل بر سنت‌ها، نهادها و فرایندهایی است که تعیین می کند چگونه تصمیمات دولتی به صورت روزانه اتخاذ می شوند و به پرسش های زیر پاسخ می دهند:

- چگونه و تا چه حدی شهروندان می توانند در سیاستگذاری های جاری کشور حق اظهار نظر داشته باشند؟

- اداره منابع و خدمات عمومی چه میزان کارآیی دارد؟
- چگونه جلوی سوء استفاده از قدرت و اختیارات دولتی گرفته می - شود؟

- کارگزاران دولتی چقدر پاسخ گوی اقداماتشان هستند؟
- شکایات و تظلمات چگونه چاره اندیشی و رفع می شوند؟

(UN-ESCAP, 2002).

بنابراین با توجه به مطالب فوق، می توان حکمرانی خوب را «روند یا هدفی دانست که باید بتواند فقر، ناامنی و تبعیض را از میان بردارد و همچنین محیطی را ایجاد کند که سازمان های مدنی، بخش بازرگانی،

شهروندان خصوصی و دیگر نهادهای موجود خود را «مالک» روند توسعه و مدیریت بخش ها بدانند یا به عبارتی در این روند احساس مالکیت کنند». حکمرانی خوب، همچنین به رفتار یا اخلاق مدیریتی مقامات یا مجموعه حکومت اشاره دارد.

حکمرانی خوب نیازمند ساز و کارهایی است که از طریق آن شهروندان بطور عادی بتوانند در فرایند سیاستگذاری، مشارکت نمایند. دولت ها واهمه دارند که با این کار، فرایند سیاستگذاری کند شود در حالیکه هر اندازه فرایند سیاستگذاری فراگیرتر باشد، سیاست ها، قوانین و رویه های اداری حاصله از چنین فرایندی، قابل اجراتر و مسئولانه تر خواهد بود.

چهار رکن اصلی حکمرانی خوب عبارتند از:

- بخش عمومی و دولت که وظیفه هدایت و راهبری و برقراری

حاکمیت قانون را به عهده دارد.

- بخش‌های خصوصی که عهده‌دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید، تجارت و وظیفه کسب و کار را بر عهده دارند.

- جامعه مدنی که فراهم‌کننده فرصت ابراز وجود مردم و شهروندان است.

- سازمان‌های محلی که وظیفه بسیج، سازماندهی و اعمال فرهنگ‌های بومی را به عهده دارند.

تعامل خوب و روان بین ارکان فوق‌زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف فراهم می‌آورد. حکمرانی خوب صرفاً انجام وظایف نیست بلکه چگونگی و شیوه انجام وظایف را نیز شامل می‌شود. هر کشوری می‌تواند شرایط حکمرانی خوب را با فرهنگ‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای خود بیامیزد و آن را بومی نماید. حکمرانی خوب نباید همراه خود، فرهنگ و ارزش‌های خاص را تحمیل نموده یا ارزش‌های نادرست را دامن بزند.

۳- دلایل توجه به حکمرانی خوب

دلایل توجه به حکمرانی خوب این است که دولتها در آغاز قرن ۲۱، با چالشهای جدیدی مواجه شده اند. از جمله:

۱-۳- در عصر جهانی شدن، دولتها باید واکنش فعالانه ای به فرصتهای مثبت اقتصادی و واکنشهای تدافعی نسبت به فشارهای منفی اقتصادی از خود نشان دهند.

۲-۳- بروز تغییرات جمعیتی در اکثر کشورها، بر دولتها به عنوان کارفرما و فراهم کننده خدمات تأثیر گذاشته است. جمعیت اکثر کشورها، مسن تر شده است و این جمعیت مسن، خواهان خدمات اجتماعی بیشتری است. همچنین، سازمانهای دولتی باید برای استخدام افراد ماهر و با انگیزه با سازمانهای غیر انتفاعی و کارفرمایان خصوصی رقابت کند. خصوصاً اینکه سطح دستمزدها در بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی پایین تر است. پس، سازمانهای دولتی باید مشوقهای غیر پولی

دیگری برای استخدام و حفظ کارکنان با عملکرد بالا شناسایی کنند و این چالشی بزرگ برای آنها خواهد بود.

۳-۳- بخش دولتی با انتظارات جدید شهروندان تحصیل کرده روبرو خواهد بود. بدین معنی که شهروندان، انتظار دریافت خدمات با کیفیت بالاتری را خواهند داشت. بنابراین دولت‌ها باید قابلیت‌هایی برای شهروندان و ذی‌نفعان فراهم آورند تا آنها بتوانند در موضوعات عمومی مشارکت فعالتری داشته باشند.

۳-۴- انتظارات پرسنل سازمانها تغییر کرده است و پاسخگویی به این انتظارات، شرایط جدیدی را می‌طلبد. پاسخگویی به این چالشها نیازمند برخورداری از حکمرانی صحیح در سطح کلان جامعه است (صانعی، ۱۳۸۵).

۳-۵- ظهور مسایل جهانی؛ حل مسایل کلان که در عصر حاضر پدید آمده اند از عهده یک کشور خارج بوده و نیازمند مشارکت فعالانه جهانی برای یافتن راه‌حلهای مناسب است. امروزه یک مشکل، دیگر

یک مسئله صرفاً ملی نیست. برای مثال تمامی جوامع به شکلی منفی تحت تاثیر آلودگی هوا، آب و زمین، بارانهای اسیدی و انقراض گونه‌های مختلف هستند. این بحرانها، هزینه های مستقیم و غیر مستقیم زیادی برای مردم به همراه دارد (منوریان، ۱۳۷۹: ۱۸).

۳-۶- تغییرات تکنولوژیکی و امکاناتی نظیر کامپیوتر، اینترنت و پدید آمدن عصر اطلاعات نیز نقش مهمی در پیدایش روندهای نوین اداره و مدیریت دولتها به وجود آورده است. این تغییرات، در سطوح جهانی باعث پدید آمدن فرصتهایی برای شهروندان شده تا بتوانند نظریات و دیدگاههای خود را بیان دارند و نقش خود را در فرایندهای اداره کشور گسترش دهند (farazmand, 1999).

۳-۷- محدودیت منابع و ضرورت استفاده بهینه از منابع با توجه به نسل های آینده.

۳-۸- استفاده مناسب از ظرفیتهای جهان طبیعی، تعالی بشر و توسعه همه جانبه.

۴- عوامل تاثیر گذار بر تحقق حکمرانی خوب

حکمرانی خوب معیاری برای ارزیابی اقدامات حکومت‌هاست. بنابراین، ادبیاتی مشخص و مختصر دارد و تمام مباحث بعدی پیرامون آن درباره مصداق‌ها می‌باشد. بیشترین مطالعات درباره چگونگی تحقق یا عدم تحقق معیارهای حکمرانی خوب درباره کشورهای توسعه نیافته است، زیرا تقریباً مدل و شرایط اکثر آنها صرف نظر از برخی ویژگی‌های خاص، یکسان است.

بی‌نظمی، عدم توجه به قانون، تبعیض و شکلهای مختلف فساد سیاسی و اقتصادی، ناامنی، رابطه مداری در اداره کشور، خودمحموری و بی‌توجهی به بخش عمومی همگی موارد مبتلا به اکثر کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه است. لذا در این بحث عوامل تاثیر گذار بر تحقق حکمرانی خوب بعنوان مدلی عام و فراگیر انتخاب شده است که نمونه جالبی برای پیگیری این بحث محسوب می‌گردد و توجه به فرمول آن،

مراقبت و کنترل در راستای نیل به آن و لحاظ کردن شرایط و مقتضیات داخلی می‌تواند برای برخی کشورها مناسب باشد.

۱-۴- کنترل و تحقق قانون‌گرایی

قانون‌گرایی وضعیتی است که در آن تمام افراد از جمله مقامات سیاسی همگام با افراد عادی به قانون و حقوق دیگران احترام گذارند. بعنوان مثال یکی از حقوق ابتدایی مربوط به دستگیری یا زندانی کردن افراد می‌باشد. هر فردی، زن یا مرد، در صورت دستگیری باید فرصت دفاع از خود داشته باشد و این حق تحت هیچ عنوان نباید سلب گردد.

قانون‌گرایی مهمترین و بنیادی‌ترین عنصر در یک جامعه مدنی با ثبات است. شکست بسیاری از حکومت‌ها در ۲۰ سال گذشته احتمالاً به دلیل فروپاشی قانون‌گرایی بوده است. زمانی که یک مقام سیاسی در موقعیتی قرار گیرد که رفتار متأثر از قانون را نپذیرد و قانون را به شیوه مطابق میل خود تفسیر کند، هرج و مرج روی خواهد داد. برای آینده حکومت هیچ سرمایه‌ای مهمتر از قانون‌گرایی نیست. ثبات آینده

کشورها بستگی به ایجاد محیطی دارد که در آن سرمایه و مشاغل در امنیت کامل بسر ببرند، زیرا هرگونه ناامنی برای دارندگان سرمایه و نیروهای متخصص ریسک محسوب می‌گردد. بنابراین نتیجه فقدان قانونگرایی به طور مشخص ناامنی و فرار سرمایه و منابع انسانی خواهد بود.

۲-۴- تمرکز زدایی اداری

هدف از تمرکز زدایی تلاش برای ایجاد مشارکت مطلوب در سطح قوای مختلف کشور است. باید از تمرکز قدرت در دست نهادهای حکومت مرکزی جلوگیری کرد و بخشی از اختیارات این مقامات که ماهیت محلی دارند، به سطوح محلی منتقل گردند. هدف دیگر تمرکز-زدایی انتقال پدیده پاسخگویی به سراسر ارکان قدرت می‌باشد. باید این تمرکززدایی در هر سطحی اعمال گردد و مردم در موقعیتی قرار گیرند که نسبت به تصمیم‌گیری خود احساس مالکیت داشته باشند.

در برخی از موارد که قانونی درباره تمرکز زدایی وجود ندارد، قوه مقننه باید قوانین مناسبی تدوین و تصویب نماید. بعلاوه، حضور نمایندگان از مناطق مختلف کشور که بدنه سیاسی مناسبی را تشکیل می‌دهند، از تمرکز قدرت جلوگیری می‌کند و از لحاظ برنامه‌ریزی در یافتن اولویت‌ها برای توسعه کشور بسیار مناسب است و در نهایت آموزشی برای قانون‌گذاران در سطح محلی نیز خواهد بود. البته تمرکز-زدایی اداری و اجرایی نیازمند اعطای منابع مالی نیز خواهد بود و مقامات سیاسی محلی باید اجازه اخذ مالیات و هزینه آن را نیز داشته باشند. بخش بزرگی از مسایل در مناطق، ماهیت عمرانی دارند و لذا مردم با داشتن احساس مالکیت فعالیت بیشتری در جهت عمران مناطق در جهت ارتقاء زندگی خود خواهند داشت (stewart, 2006).

۳-۴- لزوم افزایش پاسخگویی مالی

مسایل مالی و اقتصادی یکی از مهمترین عرصه‌ها در راه رسیدن به حکمرانی خوب محسوب می‌گردد. از این لحاظ که فساد مالی مهمترین

نوع فساد در بخش عمومی می‌باشد. بسیاری از کسانی که به نحوی برای کسب قدرت تلاش می‌نمایند، استفاده از مواهب مادی قدرت برایشان جذاب می‌باشد. لذا اولین گام برای حکومت‌ها این است که هزینه لازم را برای پاسخگویی و افشاگری در بخش عمومی پردازند. دومین گام در این بخش وجود نظارت قوی بر مسأله بودجه می‌باشد که از سوی منتخبان در قوه مقننه بعنوان قوه‌ای برابر با مجریه در اولویت‌بندی‌ها صورت می‌گیرد، به گونه‌ای که قوه مجریه در اجرا و نحوه انجام اولویت‌ها، پاسخگو باشد.

قوانین باید به گونه‌ای شفاف، مسأله پاسخگویی مالی را مشخص کرده باشد. به عبارتی سازوکار لازم و روشنی در پاسخگویی مالی برای همه بخش‌های عمومی یا خصوصی کشور پیش بینی شده باشد. چنین قوانینی با درجه شمولیت همگانی، باید از پایین‌ترین ارکان اجرایی تا بالاترین رکن قدرت را در بر گیرد.

خزانه ملی کشور نباید مورد سوء استفاده قرار گیرد. تمام هزینه‌ها باید روشن، واضح و شفاف به اطلاع عموم رسانده شود. به فراموشی سپردن پاسخگویی مالی مقدمه فساد خواهد بود. فساد تخریب و تباهی در نهادها را به وجود می‌آورد و اعتماد ملت از ارکان قدرت سلب خواهد شد، در صورت فقدان پاسخگویی، حتی درگیر شدن یک فرد با فساد، مانند مرضی مسری سایر ارکان را در بر خواهد گرفت.

در قوانین کشور باید راهنمای روشنی درخصوص بخش عمومی و خصوصی وجود داشته باشد. دو بخش باید تفکیک شده و آگاهی لازم از خدمات دو بخش به روشنی بیان گردد، سپس مردم با آگاهی کامل مخیر به انتخاب خدمات خواهند بود. تنها راه خاتمه دادن به فساد در این بخش ایجاد قوانینی منسجم، پایدار و بدون تبعیض برای همگان است.

۴-۴- تقویت آزادی بیان و مطبوعات

واقعیت این است که قدرت معمولاً تمایل به فساد دارد و این گرایش بخشی از زندگی بشر است. بخصوص زمانی که طبع متمایل به قدرت با

تمرکز قدرت ترکیب شود، سلاحی دهشتناک ایجاد می‌شود. اما در عین حال گرایش طبیعی انسان این است که به شکلی معقولانه از اشتباهات خودداری کند و شکست‌ها را جبران نماید. در این حال، رقابت یکی از راه‌های نظارت بر قدرت می‌باشد. به همین علت رقابت‌های سیاسی احزاب متعدد تا حد زیادی برای سلامت جامعه مهم است. البته مسئله ای که در اینجا باید توجه کرد این است که احزاب و شکل‌های سیاسی کشور باید با توجه به پشتوانه و منافع ملی و بومی شکل گیرند تا منافع نظام جمهوری اسلامی در جهت پیشرفت کشور تامین شود.

اعمال دموکراسی نیز بدون وجود گفتگو و مناظره عمومی نیرومند درباره منافع عمومی نمی‌تواند شکل گیرد. مطبوعات بعنوان یکی از ارکان دموکراسی نقش مهمی در روند دموکراسی ایفا می‌کند. مطبوعات آزاد نشانگر آگاهی جامعه است. لذا لازم است موضوعات مهم بخش عمومی برای مردم آشکار و واضح بیان شود.

مطبوعات نباید در دستان افرادی خاص قرار داشته باشند، بلکه باید بعنوان تریبونی عمومی تلقی شوند که همگان بدون تبعیض و ترس از حکومت به آن‌ها دسترسی داشته باشند و بتوانند مطالبات خود را بیان دارند. امروزه تأثیر مطبوعات آزاد در جلوگیری از سوء استفاده از قدرت بر همگان روشن است و لذا تقویت مطبوعات آزاد بعنوان یکی از گام‌های مهم در راه رسیدن به حکمرانی خوب بشمار می‌آید.

البته باید به این نکته مهم توجه کرد که مطبوعات و رسانه‌ها به عنوان ابزاری برای سوء استفاده بیگانگان بکار گرفته نشوند و در این راستا باید راهکارهای نظارتی و کنترل بر رسانه‌ها را در نظر گرفت.

۴-۵- تضمین سلامت سرمایه‌گذاری

طبق یک اصل اساسی، حکومت‌ها متعهد به فراهم کردن خدمات بهداشتی، آموزش و پرورش و ایجاد محیطی امن هستند تا شهروندان در رفاه، آسایش و کامیابی زندگی کنند. اصل مذکور هنوز برای بسیاری از کشورهای توسعه نیافته تبیین نشده است و دولت‌ها آن را درک نکرده یا

نپذیرفته‌اند. در قلمرو سیاسی یا اقتصادی حکومت‌ها در کشورهای توسعه نیافته بیشتر درگیر مسایل ایدئولوژیک یا تئوری‌های بد فرجام هستند. بسیاری از حکومت‌ها با انتخاب دو گزینه سوسیالیسم یا کاپیتالیسم، راه طی شده یا نافرجام‌الگوهای این دو نظام را می‌پیمایند. به همین علت اکنون بسیاری از کشورها از خاورمیانه تا آمریکای لاتین در صدد یافتن راه سوم برای توسعه هستند. به احتمال قوی مشارکت مردم به نام سرمایه‌گذاری داخلی - همزمان با استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی - چرخه فقر را در این کشورها کاهش می‌دهد.

ایجاد «نظام مشارکت یا تعاونی عمومی» گام مهمی است که حکومت‌ها باید در جهت تحقق آن تلاش نمایند. حکومت‌ها نباید خود را مالک امور بازرگانی بدانند و در نقش تاجر، بازرگان و معامله‌گر ظاهر شوند. زیرا هر دولتی در منابع دچار محدودیت است. در این وضعیت باید با اولویت‌بندی دقیق همزمان با سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و با مشارکت کامل مردمی منابع جدیدی ایجاد شود. بازسازی

در کشورها نیازمند مقادیر زیادی سرمایه مالی و انسانی می‌باشد. حتی تمرکز بر دو مسأله به تنهایی کارساز نیست. بلکه بهترین رهیافت این است که حکومت‌ها با استفاده از سرمایه‌ها، به تقویت زیر ساخت‌های پایه نظیر ساخت جاده‌ها، بنادر، برق و آب، ارتباطات مخابراتی، بخش کشاورزی و امور بهزیستی پردازند. دولت‌ها در برخی موارد نظیر ارایه خدمات بهداشتی و آموزش و پرورش به تنهایی نقش مهمی ایفا می‌کنند. در سایر موارد استفاده از سرمایه‌گذاری بویژه سرمایه بخش خصوصی، اهمیت فراوان دارد. لذا دولت باید مشارکت جدی، واقعی و قانونمند با بخش خصوصی داشته باشد. بخش خصوصی موتور اولیه رشد و ایجاد ثروت و رفاه به شمار می‌رود. نقش دولت‌ها باید تقویت و تنظیم‌کنندگی و ایجاد رقابت در بازار بین خریداران و فروشندگان در ایجاد منابع جدید و قیمت‌گذاری باشد.

در قانون اساسی ج.ا. ایران نیز بر همکاری سه بخش دولتی، خصوصی و تعاون تاکید شده است و تصویب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نظام نیز

مقدمه جدی برای استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در نظام حکومتی کشور می باشد یا خصوصياتی که برای ولایت فقیه، نقش و مشارکت مردم، حاکمیت قانون و پاسخگویی مسئولین به مردم در قانون اساسی ذکر شده است، همگی در راستای حکمرانی خوب می باشد.

۴-۶- افزایش مشارکت عمومی در سیاستگذاری

اگرچه افزایش شفافیت از طریق اطلاعات قابل دسترس، مرتبط و دقیق شرط لازم است اما شرط کافی برای تثبیت حکمرانی خوب نیست. دسترسی به اطلاعات، کمک بزرگی به درک و تشخیص شهروندان است که چه چیزهایی باید تغییر یا بهبود داده شوند. شهروندان همچنین نیازمند وجود ساز و کارهایی هستند که از طریق آن بتوانند بطور سودمند و اثربخشی دولت و مأمورین دولتی را بر پایه موازینی منطقی پاسخگو نمایند. از طرف دیگر، قانون گذاران و سیاستگذاران نیز، نیازمند وجود ساز و کارهایی هستند تا ترجیحات و منافع گوناگون شهروندان را به دست آورده و با یکدیگر جمع کنند.

برای افزایش مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها، باید پیش‌نویس کلیه قوانین و مقررات (به استثنای امور مربوط به امنیت ملی و امور خارجه) قبل از اینکه بصورت قانون تصویب شوند، طی اطلاعیه‌هایی که مبین اهداف آن سیاست‌ها یا قانون موردنظر باشند، به اطلاع عموم رسانیده شود. علاوه بر این، باید به شهروندان فرصت تفکر، مباحثه و اظهارنظر داد. همچنین باید به شهروندان اجازه داده شود که در زمان طراحی و تدوین این لوایح و سیاست‌ها در جلسات کمیته‌ای و مشورتی مشارکت داشته باشند (UNDP, 1997: 2-3).

۴-۷- حمایت از تاسیس سازمان‌های مردم‌نهاد

سازمان‌های مردم‌نهاد نقش پل ارتباطی میان شهروندان و دولت را ایفا می‌نمایند. این تشکل‌ها به تبیین و تجمیع منافع شهروندان، نظارت بر عملیات اجرایی دولت و پاسخ‌گو کردن دولت از طریق تجهیز عموم مردم و نمایندگان پارلمان به اطلاعات لازم و نیز انجام کار کارشناسی در مورد آثار سیاست‌های ویژه دولت و شقوق مختلف سیاست‌ها می‌-

پردازند. برای افزایش مشارکت و حضور مردم در سازمان های مردم نهاد و تاسیس آن، دولت باید موانع حقوقی بازدارنده تاسیس آنها را تا حد امکان کاهش دهد. مالیات های تعلق گرفته به آنان را ببخشد و در واقع به سوی آسان سازی تشکیل آنان گام بردارد.

۸-۴- ارتباط نزدیک میان NGO ها و موسسات دولتی

برای رسیدن به جامعه مردم سالار، ضرورت دارد دولت، بسترهای لازم و ساز و کارهای مناسب جهت حضور مردم در عرصه و گام برداشتن به سوی حکمرانی خوب را فراهم آورد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۷۸-۳۵۱). این امر، بیشتر از طریق به بازی گرفتن NGO ها در سیاست ها و اجرای امور محقق می گردد.

۵- شاخص های حکمرانی خوب؛ ابزارهایی برای نظارت

حکمرانی خوب دارای ۸ مؤلفه اصلی است. این مؤلفه ها عبارتند از مشارکتی بودن، اجماع محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسوولیت پذیری، کارایی و اثر بخشی، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان و

نهایتاً حاکمیت قانون . حکمرانی خوب تضمین کننده کاهش فساد، احترام به نظر اقلیتها و اقشار آسیب پذیر در انجام تصمیم گیری است. همچنین حکمرانی خوب در قبال نیازهای کنونی و آینده جامعه مسوول است. اکنون به بررسی تک تک اجزای آن می پردازیم.

۱-۵- مشارکت (participation)

مشارکت سنگ بنای اصلی حکمرانی خوب به شمار می رود. مشارکت مردم می تواند به صورت مستقیم و یا از طریق نهادهای مشروع واسط میان دولت و آنها یا نمایندگان منتخبشان باشد. البته باید دقت کرد که ایجاد دموکراسی الزاماً به معنای دخیل ساختن توقعات و انتظارات اقشار آسیب پذیر در اتخاذ سیاستها نیست بلکه مشارکت باید سازماندهی شده باشد و از طریق ابزارهای تعریف شده محقق گردد.

۲-۵- حاکمیت قانون (Rule of Law)

حکمرانی خوب نیازمند چارچوبهای قانونی بی طرفانه ایست که غیرمغرضانه اجرا شوند. توجه به حقوق شهروندی و در رأس آن حقوق

اقتدار ضعیف و اقلیتها حفظ گردد. اجرای بی طرفانه قانون تنها با وجود سیستم قضایی مستقل و نیروی پلیس سالم انجام پذیر است.

۳-۵- شفافیت (Transparency)

شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها مطابق قوانین و مقررات است. همچنین به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می تواند بر زندگی آنها تأثیر گذار باشد. در این راستا باید اطلاعات کافی تهیه گردد و به صورت قابل فهم در اختیار عموم قرار داده شود.

۴-۵- مسئولیت پذیری (Responsiveness)

در حکمرانی خوب سازمانها و نهادها باید در خدمت ذینفعان باشند و در قبال وظایف محوله مسئول باشند. هر مشکل یا بحران در سطح جامعه می بایست توسط سازمان و بخش مربوطه مدیریت شود و هیچ معضلی وجود نداشته باشد که کسی خود را در قبال آن مسئول نداند. بی توجهی به مسئولیتها و عدم پاسخگویی نسبت به وظایف محوله در

دین اسلام نیز با توجه به حدیث " کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیتة " پذیرفته شده نیست.

۵-۵- اجماع محوری (Consensus oriented)

در سطح جامعه کنشگران زیادی با نقطه نظرات مختلف حضور دارند. حکمرانی خوب می بایست منافع متفاوت گروههای گوناگون را با دستیابی به یک اجماع گسترده فراهم نماید. تصمیم گیری مبتنی بر اجماع فرایندی است که در آن قدرت شخصی و کنترل اطلاعات تابع بحث باز و صادقانه پیرامون موضوعات است. اجماع محوری نیازمند درک درستی از دورنمای بلند مدت توسعه انسانی پایدار و شیوه رسیدن به اهداف در این نوع از توسعه است.

۵-۶- تساوی حقوق و جامعیت (Inclusiveness)

رفاه و سلامت در یک جامعه زمانی بوجود می آید که تمام اعضای آن احساس کنند در جریان تحولات آن قرار دارند و به نوعی خود را

عضو تأثیر گذار پندارند. این موضوع جز با ایجاد فرصت برای اقشار آسیب پذیر جهت بهبود وضعیت رفاه و آسایش خود میسر نمی شود.

۷-۵- پاسخگویی (Accountability)

پاسخگویی یک نیاز کلیدی برای حکمرانی خوب به شمار می رود. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمانهای غیر انتفاعی و غیر دولتی نیز باید به عموم مردم، خاصه ذینفعان خود، پاسخگو باشند. اینکه پاسخگویی از طرف چه کسی و به چه فردی است بر حسب نوع تصمیمات و فعالیتهای سازمانها و افراد متغیر است. در حالت کلی هر سازمانی در قبال کسانی که به وسیله کارهای انجام شده توسط سازمان تأثیر می پذیرند، پاسخگوست. نکته مهم اینجا است که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می شود.

۸-۵- کارآیی و اثر بخشی (Efficiency and Effectiveness)

حکمرانی خوب به معنای آنست که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و از منابع به بهترین نحو استفاده نمایند. مفهوم

کارآیی در زمینه حکمرانی خوب در بر گیرنده استفاده صحیح از منابع طبیعی در جهت توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست نیز هست و فقط به معنای فنی کارآیی نیست (UN-HABITAT, 2006).

۶- نتایج و الزامات حکمرانی خوب

حکمرانی خوب دارای نتایجی به شرح زیر است:

- سازماندهی منظم و منضبط امور با استفاده از جنبه‌های برتر تفکر سیاسی، اجرایی و ظاهری.
- نگرشی واقع‌گرایانه در اداره امور و جریان‌ات، حفظ وضعیت اخلاقی و عدالت در توزیع مزایای ناشی از نگرش واقع‌گرایانه به منظور رضایت همگان.
- فراتر از این موارد، سازمان ملل متحد نتایج زیر را نیز به حکمرانی خوب افزوده است:
- اولویت دهی به مسایل فقر
- افزایش آگاهی برای تأمین حقوق زنان

- حفظ محیط زیست

- ایجاد فرصت‌های لازم برای اشتغال و دیگر مسایل زیستی و رفاهی.

در مجموع برای اینکه یک حکمرانی، حکمرانی خوب تلقی گردد

باید کارکردهای زیر را داشته باشد:

- مشارکت جویی

- نگرش استراتژیک

- قانون‌گرایی

- شفافیت

- اجماع آراء

- عدالت جویی

- سودمندی و کارآیی

- پاسخگویی

عموماً اینگونه تلقی می‌شود که رشد اقتصادی به صورت خودکار،

توسعه انسانی را دنبال دارد، اما معمولاً با رشد اقتصادی تنها در برخی

جنبه‌ها توسعه انسانی حاصل می‌گردد و برخی امور ناقص می‌ماند. بدون حکمرانی خوب، رشد اقتصادی در جامعه، ناهمگون و ناهماهنگ خواهد بود و منجر به ایجاد شکاف در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی می‌گردد. حکومت‌های دارای نظام پاسخگویی و قانونگرا به طور گسترده از چنین قطب‌بندی در بخش منابع، نیروی انسانی جلوگیری می‌نمایند.

حکمرانی خوب مانند بسیاری امور دیگر به صورت تصادفی حاصل نمی‌شود. بلکه نیازمند قواعد نظام‌مند و برنامه‌ریزی دقیق می‌باشد. حکمرانی خوب نتیجه برنامه‌ریزی خوب، سرمایه‌گذاری سودمند در بخش مدیریت منابع، مشارکت کارآمد و تصمیم‌سازی منطقی و معقول است (UNDP, 2000).

در یک جمع‌بندی کلی، می‌توانیم مهم‌ترین مفاهیم مورد توجه در ایده «حکمرانی خوب» را به صورت زیر فهرست کنیم:

- دولتی که اداره امور کشور را در دست دارد، باید از پشتوانه انتخاب و اعتماد مردمی برخوردار باشد و بعبارت دیگر، قدرت خود را بر اساس نوعی قرارداد اجتماعی کسب کرده باشد.
- دولت حق نظارت عمومی را به رسمیت بشناسد.
- فرایند قانون گذاری و نیز عملکرد دولت از شفافیت قابل قبولی برخوردار باشد.
- اصل شایسته سالاری در انتخاب کارگزاران رعایت گردد.
- خدمات عمومی مورد نیاز جامعه به صورت مطلوب توسط دولت تأمین گردد.
- نظام اداری که اراده دولت از طریق آن اعمال می شود، کارآمد و قابل اعتماد باشد.
- دستگاه قضایی از کارآمدی مطلوبی برخوردار بوده و بتواند زمینه‌های برقراری انصاف و عدالت را در جامعه فراهم و نهادینه کند.
- رژیم سیاسی حاکم از ثبات کافی برخوردار باشد.

- دخالت های دولت در عرصه کسب و کار به حد «بهینه» محدود گردد.

- مردم و دولت به قوانین موجود در جامعه احترام بگذارند.

- دولت به تعهدات خود پایبند باشد.

- بی طرفی، کارآمدی و شفافیت در دستگاه قضایی و فرایندهای داوری حکمفرما باشد.

- فساد، به معنای استفاده از قدرت و امکانات عمومی در جهت منافع شخصی - در جامعه کنترل شده باشد.

۷- حکمرانی خوب در سیره امام علی (ع)

اندک مطالعه ای در سیره عملی امام علی (ع) نشانگر این است که آن بزرگوار هم در مقام نظر، معتقد به حکمرانی خوب بود و هم در مقام عمل می کوشید که آن را در جامعه حاکم کند. شاخصه های حکمرانی خوب از منظر سیره عملی امام علی (ع) عبارتند از:

۷-۱- حق انتخاب و اظهار نظر برای مردم و ضرورت پاسخگویی

امام علی(ع) معتقد بود حکومتی می تواند مصداق حکمرانی خوب باشد که از اساس، مبتنی بر رعایت ضوابط عقلی و شرعی و مقبول مردم باشد. با اینکه بر اساس مبانی کلامی شیعه، امام علی(ع) خلیفه بلافضل و منصوص رسول خدا(ص) و امام مفترض الطاعه بود، ولی هرگز درصدد برنیامد که حکومت خود را بر مردم تحمیل کند. امام علی(ع) وقتی که با هجوم مردم برای قبول خلافت مواجه شد، رفتاری از خود نشان داد که در طول تاریخ بی نظیر است، آن حضرت با اصرار از مردم خواست که در صورت امکان او را از قبول خلافت معاف دارند و فرمود: "مرا واگذار کنید و دیگری را طلب کنید، ... اگر من وزیر و مشاورتان باشم بهتر از آن است که امیر و رهبرتان گردم" امام علی(ع) وقتی در مقابل اصرار بیش از حد مردم مجبور به قبول خلافت می شود، دلیل آن را اینگونه بیان می دارد: "هان، آگاه باشید به خدایی که دانه را شکافت و انسان را آفرید، سوگند که اگر نه این بود که جمعیت بسیاری

گرداگردم را گرفته، و به یاریم قیام کرده اند و از این جهت حجت تمام شده است و اگر نبود عهد و مسوولیتی که خداوند از علما و دانشمندان هر جامعه گرفته که در برابر شکم خواری ستمگران و گرسنگی ستمدیدگان سکوت نکنند، من مهار شتر خلافت را رها می ساختم و از آن صرف نظر می نمودم و آخر آن را با جام آغازش سیراب می کردم و (آن وقت) خوب می فهمیدید که دنیای شما (با همه زینت هایش) در نظر من بی ارزش تر از آبی است که از بینی بزی بیرون آید".

امام علی(ع) در عهدنامه خویش به مالک اشتر، استاندار خود در مصر از اینکه امارت و قدرت خویش را به عنوان وسیله ای برای تحمیل دیدگاه‌های خود بر جامعه قرار دهد، نهی می کند و می فرماید: "هرگز مگو که مرا بر شما امیر ساخته اند و باید فرمان من اطاعت شود، زیرا چنین روشی موجب فساد دل و سستی دین و نزدیک شدن زوال قدرت است."

امام علی(ع) اجرای عدالت را نیز در گرو پاسخگو بودن حکومت می‌دانست و معتقد بود که حکومت غیرپاسخگو نمی‌تواند مجری عدالت باشد؛ زیرا حق آزادی بیان و سوال و انتقاد از حکومت، از بدیهی‌ترین حقوق مردم است که تضییع آن با عدالت سازگار نیست. از اینرو از مردم می‌خواست که نه تنها همه ارکان حکومت وی، بلکه حتی شخص او را نیز مورد سوال قرار دهند و در نقد ارکان حاکمیت، اهل مدهانه و سازشکاری نباشند و مبادا گمان کنند که اگر او را در خصوص کارهایش مورد سوال قرار دهند و یا حرف حقی را به او متذکر شوند و یا اینکه اجرای عدالت را از او بخواهند، ناراحت خواهد شد.

۲-۷- ثبات سیاسی و عدم خشونت

امام علی(ع) چه در دوران برکناری از قدرت در زمان خلفا و چه در دوران حکومت پنج ساله خویش، هرگز دست به خشونت نزد و همواره

می کوشید که اختلافات را از طریق گفت و گو و روش های مسالمت آمیز حل کند.

آن حضرت، هنگامی که از یاران خود شنید که به مردم شام (معاویه)، دشنام می دهند که چرا راه مکر و خیانت را در پیش گرفته اند، به آنها فرمود: "من دوست ندارم که شما ناسزاگو باشید... به جای ناسزاگویی و فحاشی بگویید: خداوندا، خون ما و خون آنان را حفظ کن، میان ما و آنان را اصلاح کن، آنان را از گمراهی و ضلالت برهان تا کسی که حق را نشناخته، بشناسد و آن کس که به ظلم و تجاوز پناه برده و آلوده شده است، بازگردد". همچنین وقتی که در مقابل سپاهیان معاویه قرار گرفتند، معاویه و یارانش آب های منطقه را در محاصره خویش گرفته بودند و نگذاشتند که امام علی(ع) و یارانش از آب استفاده کنند، مذاکرات مسالمت آمیز نیز فایده ای نبخشید تا اینکه امام علی(ع) دستور حمله داد و با یک حمله آب را از آنان گرفتند، ولی با اینکه سپاهیانش خواستار مقابله به مثل بودند، حاضر نشد که همانند سپاهیان شام رفتار

کند و اجازه داد که آنان از آب استفاده کنند، در صورتی که اگر آب را به روی آنها می بست، پیروزی او قطعی بود و آنان از ترس مرگ از تشنگی مجبور به تسلیم می شدند. همچنین در ماجرای جنگ جمل، امام علی(ع) مذاکرات فراوانی را با طلحه و زبیر انجام داد تا مانع جنگ اسفبار جمل شود و توانست نیروهای بسیاری از جمله زبیر را از دست یازیدن به خشونت و ورود در جنگ بازدارد. امام علی(ع) بعد از پیروزی در جنگ جمل بر جنازه های دشمنان خود نماز گذارد و برای آنان طلب مغفرت کرد! امام علی(ع) با خوارج نیز هرگز به خشونت رفتار نکرد، با اینکه آنان بدترین برخوردها را با آن حضرت داشتند و در مسجدی که امام علی(ع) به عنوان خلیفه مسلمین نماز می گذارد، حاضر می شدند و به هنگام سخنرانی آن حضرت شعار می دادند، مسخره و فحاشی می کردند و می کوشیدند که سخنرانی و نماز جماعت او را به هم بریزند و حتی نسبت کفر و خروج از دین به او می دادند و... ولی امام علی(ع) به هیچیک از آنان آزار نمی رساند و در حق آنان اهانتی

روا نمی داشت و آزادی آنان را محدود نمی کرد و صراحتاً می گفت که ما آنان را مسلمان می دانیم. حتی حقوق آنان را هم از بیت المال قطع نکرد و هنگامی که به دست یکی از آنان ضربت خورد و مجروح شد، در بستر احتضار فرمود: "ای پسران عبدالمطلب، نبینم که در خون مسلمان فرو روید و بگویید که امیر مومنان را کشته اند" و درباره خوارج فرمودند: "پس از من خوارج را نکشید، زیرا کسی که حق را جوید و دچار اشتباه شود، مانند آن کس نیست که باطل را خواهد و بدان هم دست یابد."

۳-۷- اثربخشی دولت

امام علی(ع) معتقد به ضرورت اثربخشی دولت و حکومت بود و در ایام خلافت و ریاست خود، در گفت و گویی با ابن عباس، بر این مطلب تاکید ورزیده است. در روایتی از ابن عباس آمده است: امام(ع) در منزل ذی قار (در مسیر حرکت به جنگ صفین) کفش پاره خود را تعمیر می کرد و وقتی با اعتراض ابن عباس مواجه می شود، آن را به ابن عباس

نشان می دهد و می فرماید: " قیمت این کفش پاره چقدر است؟ عرض کردم قیمتی ندارد. فرمود: قسم به خدا، این کفش بی ارزش در نظر من محبوب تر از ریاست بر شماست، مگر آنکه بتوانم حقی را برپا کنم یا باطلی را دفع نمایم."

۴-۷- حاکمیت قانون

امام علی(ع) در اجرای قانون بین خود و توده مردم فرقی نمی-گذاشت و هیچگونه حق ویژه ای برای خود قائل نبود. ایشان زمانی که با یک مرد یهودی بر سر یک زره اختلاف پیدا می کند، با اینکه خلیفه جهان اسلام بود، می کوشد که از طریق قانون به حق خویش برسد. او را به نزد شریح قاضی می برد و قاضی علیه او و به نفع آن مرد حکم می کند، مرد یهودی زره را می گیرد و به راه می افتد، ولی چند قدمی بیشتر نرفته، برمی گردد و می گوید: "من شهادت می دهم که اینگونه داوری ها از داوری های پیامبران است، امیر مسلمانان مرا به نزد قاضی می آورد و قاضی بر ضد او حکم می کند! سپس می گوید: به خدا این زره از آن

تو است و من در ادعای خویش دروغگو بودم... " و پس از مدت ها مردم می بینند که این مرد، مسلمان شده و از باوفا‌ترین سربازان و بهترین یاران امام علی(ع) گردیده و در ماجرای نهروان در کنار ایشان با خوارج می جنگد.

۵-۷- مبارزه با فساد

در خصوص مبارزه با فساد نیز امام علی(ع) در میان حاکمان تاریخ بی نظیر است. ایشان درباره آنچه خلیفه سوم تیول بعضی کرده بود و امام آن را به مسلمانان بازگرداند، فرمود: "به خدا اگر بینم که به مهر زنان یابهای کنیزکان رفته باشد، آن را بازمی گردانم که در عدالت گشایش است و آنکه عدالت را بر نتابد، ستم را سخت تر یابد." ابواسحاق ابراهیم بن محمد ثقفی، مولف کتاب "الغارات" (متوفی ۲۸۳ هـ) می نویسد: "اشراف اهل کوفه از امام علی(ع) ناراضی بودند و به معاویه گرایش داشتند، زیرا ایشان هیچکس را از غنایم بیت المال بیشتر از حقش نمی داد، ولی معاویه به اشراف و بزرگان ۲ هزار درهم بیشتر می-

داد." و ده ها جریان دیگر از جمله ماجرای برادرش عقیل که در کتب تواریخ مسطور است، همه نمایانگر جدیت آن حضرت در مساله بیت- المال و مبارزه با فساد است. خلاصه کلام، تمامی عوامل موثر در حکمرانی خوب، در حکومت امام علی(ع) به بهترین وجه ممکن موجود بود(نهج البلاغه).

۸- متغیرها و شاخص های حکمرانی از منظر بانک جهانی

۸-۱- شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی: عوامل اثرگذار بر موقعیت شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی را می توان به شرح زیر ذکر کرد:

میزان پاسخگویی دولت و یا به عبارت دیگر تمام گروه های دخیل در سیاستگذاری نسبت به عملکرد خویش در برابر مردم، احترام به رعایت حقوق انسانی، آزادی انجمن ها و سخنرانی، آزادی مذهبی و انتخابات عادلانه، آزادی مشارکت سیاسی، آزادی احزاب و رسانه ها، میزان اثرگذاری نظامیان در تصمیمات دولتی، فراهم کردن شرایط لازم

را برای انتقال نظرات مردم به نمایندگان و کارگزاران دولتی از طریق نظام سیاسی، میزان آگاهی افراد و بنگاه های اقتصادی از تصمیمات دولتی که آنها را تحت تأثیر قرار می دهد، و ارائه دیدگاههای آزاد و در چارچوب قانون توسط مطبوعات و رسانه ها.

۲-۸- شاخص ثبات سیاسی : عوامل اثرگذار بر موقعیت شاخص ثبات سیاسی عبارتند از : پرسش هایی از قبیل اینکه کاهش قدرت مرکزی، تضادهای فرهنگی / قومی، دخالت های نظامی خارجی، اعتراضات سیاسی و ناآرامی های اجتماعی تا چه حد ثبات سیاسی کشور را به خطر می اندازد، مشکل ترورهای سیاسی تا چه حد ثبات سیاسی را دچار نوسان کرده است، برخوردهای اجتماعی از قبیل اعتراض، اعتصاب و آشوب های خیابانی به چه میزان همه گیر شده است و این که آیا تغییر در ترکیب قدرت سیاسی از طریق اقدامات مسالمت آمیز و منطبق بر قانون اساسی امکان پذیر است یا خیر از جمله عوامل تأثیرگذار بر موقعیت شاخص ثبات سیاسی هستند. از آن جا که دست یابی به رشد

پایدار اقتصادی در بلندمدت نیازمند یک محیط پایدار و امن برای شکل‌گیری فعالیت‌های اقتصادی است، می‌توان گفت که ثبات سیاسی از جمله ملزومات رشد باثبات است. شواهد تجربی زیادی نشان داده‌اند که مردم سالاری‌های با قدمت طولانی اغلب از نظر سیاسی با ثبات‌ترند در حالی که دیکتاتوری‌ها اگر در یک برهه زمانی خاص هم به رشد اقتصادی دست یابند در بلندمدت همواره با خطر بی‌ثباتی و کاهش رشد اقتصادی مواجه هستند.

۳-۸- شاخص اثربخشی دولت: فاکتورهایی که می‌تواند بر میزان اثربخشی دولت تأثیر گذار باشد عبارتند از:

میزان استفاده از مهارت‌های فنی و کاری مدیران رده‌های میانی و بالایی، میزان کارایی دیوان‌سالاری دولت، میزان اثربخشی دولت در جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولتی، توانایی دولت در اجرای سیاست نوآوری ملی، تدوین به موقع بودجه‌های سالانه، میزان توانایی دولت در کنترل روندها و فعالیت‌های اقتصادی /

اجتماعی، توانایی دولت در ایجاد زیرساخت‌های ملی، توانایی دولت در حل مشکلات اقتصاد داخلی، چگونگی سیستم‌های نهادی حاکم، کیفیت خدمات مدنی و میزان توانایی دیوان‌سالاری در ادامه ارائه خدمات مدنی بدون تأثیر پذیرفتن از تغییرات سیاسی و جابجایی‌های صورت گرفته در ساخت قدرت سیاسی، توانایی دولت در رویارویی با بلایای طبیعی، مدیریت بدهی‌های خارجی، تمرکززدایی از فعالیت‌های دولتی، رقابت در بین کارکنان دولتی، کیفیت مدارس عمومی، کارایی نیروی پلیس و این‌که آیا تغییر دولت باعث تغییرات وسیع در سیاست‌ها می‌شود و میزان اعتمادپذیری و تداوم سیاست‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا خیر؟

۴-۸- شاخص کیفیت قوانین و مقررات: از جمله عوامل اثرگذار بر

موقعیت شاخص کیفیت قوانین و مقررات عبارتند از:

فعالیت‌های ضد رقابتی، کنترل قیمت‌ها، تعرفه‌های تبعیض آمیز،

سیاست‌های حمایت‌گرایانه بیش از حد، دخالت دولت در سیستم

قیمت‌ها و تعیین دستمزد در تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی و بانکداری، تصویب و فراهم کردن قوانین تجاری مورد نیاز، سازگاری قوانین جاری با سیستم‌های قانونی دیگر کشورها، دست‌یابی آسان به قوانین و مقررات، تفسیر شفاف، قابل‌پیش‌بینی و یکسان از قوانین و مقررات کار با رشد فعالیت‌های اقتصادی، سازگاری قوانین و مقررات مالیات با رشد اقتصادی، سازگاری قوانین و مقررات تجاری و بازرگانی با رشد فعالیت اقتصادی، ایجاد یک محیط رقابتی و آزادسازی قیمت‌ها، موانع موجود بر سر راه شروع فعالیت‌های اقتصادی، وجود قوانین ضد انحصار، میزان تعرفه‌هایی که بر واردات تحمیل می‌شود، یارانه‌های پرداختی دولت به صنایعی که به طور مصنوعی فعال نگه داشته شده‌اند، سیاست‌های حمایت‌گرایانه‌ای که فعالیت بخش خصوصی را محدود کرده است، وجود قوانین و مقررات مناسب برای دست‌یابی به ثبات مالی، دسترسی نهادهای مالی بین‌المللی به بازارهای داخلی، دست‌یابی سرمایه‌گذاران داخلی به بازارهای سرمایه خارجی، شفافیت نهادهای

مالی، نقش گمرک در تسهیل جریان کالا، مساعدت سیستم بانکداری در گسترش رقابت و در نهایت شفافیت قوانین بخش عمومی برای سرمایه گذاران خارجی.

۵-۸- شاخص حاکمیت قانون: سؤال هایی که در بحث حاکمیت

قانون مطرح می شود عمدتاً حول محورهای زیر قرار دارد:

آیا دولتمردان نیز همانند شهروندان در برابر قانون یکسان هستند؟ هزینه های مترتب بر اقدام به جرم در جامعه چه مقدار است؟ پیمان ها و تعهدات دولتی تا چه حد قابلیت اجرا دارند؟ قراردادهای بخش خصوصی تا چه حد قابلیت اجرا دارند؟ وضعیت جرایم تواف با خشونت و جرایم سازمان دهی شده چگونه است؟ آیا اصل عدالت و انصاف در سیستم قضایی و اصل سرعت در اجرای مراحل قضایی رعایت می شود؟ آیا امکان توقیف و یا مصادره اموال وجود دارد؟ وضعیت اقتصاد زیرزمینی، تضمین حقوق مالکیت، پول شویی و جرایم مالی به چه صورت است؟ آیا سیستم قضایی از استقلال کافی برخوردار است؟ آیا

دولت و یا سایر افراد می‌توانند بر فرآیند قضاوت و نحوه تصمیم‌گیری تأثیر گذار باشند؟ بی‌طرفی سیستم قضایی تا چه حد مورد توجه قرار می‌گیرد؟ آیا سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی در برابر جرایمی از قبیل آدم‌ربایی، تجاوز، تعدی و خشونت امنیت دارند؟ قابلیت اعتمادپذیری سیستم قضایی، تضمین اجرای تصمیمات قضایی، هزینه‌ها و محدودیت‌هایی که جرایم عمومی و سازماندهی شده بر فرآیند اجرای فعالیت‌های اقتصادی تحمیل می‌کنند، کیفیت پلیس، فرار مالیاتی و امنیت شخصی از جمله حوزه‌های دیگری هستند که موقعیت شاخص حاکمیت قانون را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

۶-۸- شاخص کنترل فساد: از جمله عوامل اثرگذار بر موقعیت شاخص کنترل فساد عبارتند از: میزان شیوع فساد در کشور، گسترش روابط فامیلی و استفاده از قدرت به نفع دوستان در بین اعضای کابینه و سایر شخصیت‌های تراز اول و همچنین در بین مدیران رده بالا و رده میانی، اثرات زیان‌باری که فساد سیستم سیاسی بر انحرافات محیط

اقتصادی و مالی و در نتیجه کارایی دولت خواهد داشت، گسترش کاغذبازی در دیوان سالاری ها که زمینه بروز فساد را فراهم می کند، میزان شیوع پرداخت های غیرقانونی در بین افراد و شرکت های دولتی برای پیش برد کارها، پرداخت هایی که برای تأثیر بر فرآیند قانون گذاری انجام می شود، عدم اعتماد عمومی به درستکاری مالی سیاستمداران، پرداخت هایی که برای دست یابی به مجوزهای صادراتی و وارداتی و همچنین فرار مالیاتی صورت می گیرد، استفاده سیاستمداران از بودجه عمومی و در نهایت پرداخت های غیرقانونی که توسط افراد با نفوذ و همچنین انحصارات در جهت زیان سایر بنگاه ها صورت می گیرد.

۹- ارزیابی موقعیت ایران از نظر شاخص های حکمرانی

با توجه به منابع آماری و اطلاعاتی مختلف که توسط ۳۰ سازمان متفاوت گردآوری شده اند، موقعیت نسبی شاخص های حکمرانی ایران در بین سایر کشورها را به تفکیک هر شاخص و برای سه سال ۲۰۰۰، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۶ نشان داده اند. به عنوان مثال در سال ۲۰۰۶ رتبه درصدی

ایران برای شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی، ۱۰/۱ درصد بوده است، به این معنی که در این سال از نظر شاخص مذکور تنها ۱۰/۱ درصد از کشورهای مورد مطالعه (۲۱۲ کشور) در سطحی پایین تر از ایران قرار گرفته‌اند و یا به عبارت دیگر از مجموع ۲۱۲ کشوری که شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی برای آنها محاسبه شده است تنها ۲۱ کشور یافت شده‌اند که در موقعیتی بدتر از ایران قرار گرفته‌اند. در بین شش شاخص مذکور، شاخص کنترل فساد و شاخص کیفیت قوانین و مقررات به ترتیب بیشترین و کمترین رتبه درصدی را به خود اختصاص داده‌اند. به عبارت دیگر از نظر شاخص های حکمرانی، ایران در مورد شاخص کنترل فساد از وضعیت نسبی بهتری برخوردار بوده است. در یک مقایسه تطبیقی بین کشورهای مختلف که از مطالعه گامین استخراج شده است، نتایج نشان می‌دهد که ایران از لحاظ حکمرانی در وضعیت مطلوبی قرار ندارد. به طوری که ایران در سال ۲۰۰۶ از لحاظ شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی، در بین ۲۱۲ کشور رتبه ۱۹۱، از

نظر شاخص ثبات سیاسی رتبه ۱۸۸، از نظر شاخص اثربخشی دولت رتبه ۱۶۱، از نظر شاخص کیفیت قوانین و مقررات رتبه ۱۹۹، از نظر شاخص حاکمیت قانون رتبه ۱۵۹ و از نظر شاخص کنترل فساد رتبه ۱۴۱ را به خود اختصاص داده است. اگرچه نتایج مطالعات بانک جهانی به واسطه اینکه عموماً بر پایه اظهارنظرهای کارشناسی و فضای بین‌المللی تهیه شده‌اند، از غرض ورزی‌های سیاسی به دور نیست اما با وجود این امر و با توجه به تأثیرگذاری این ارزیابی‌های بین‌المللی بر امنیت اقتصادی و دیدگاه سرمایه‌گذاران خارجی در مورد ایران نمی‌توان به مسأله حکمرانی در ایران بی‌توجه بود.

باتوجه به ادبیات موجود در زمینه حکمرانی، بررسی مؤلفه‌های حکمرانی در اقتصاد ایران و همین‌طور مقایسه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که ظرفیت‌های لازم برای توسعه در سطح پایینی قرار دارد. فقدان سیاست‌گذاری مناسب، تعارض قوانین با مردم‌سالاری اقتصادی، گسترش رانت‌جویی، فساد اقتصادی، بوروکراسی ناکارآمد، نادیده

گرفتن قوانین ، عدم پاسخگویی تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در برابر عملکردشان و همگی نشان از حکمرانی (مدیریت) ضعیف خبر می‌دهد (مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۷: ۵۲-۴۶).

۱۰- توصیه‌های سیاستی برای ارتقای شاخص‌های حکمرانی خوب

تحلیل‌های مبتنی بر نظرگاه حکمرانی را شاید بتوان بهترین چارچوب موجود برای حل معمای توسعه در ایران دانست که بسیاری از پدیده‌های منفی اقتصادی را می‌توان با این چارچوب تحلیل کرد و به نتیجه مطلوبی هم دست یافت که در ادامه به چند نمونه اصلی اشاره خواهد شد.

۱۰-۱- حذف فساد و کاهش فرصت‌های رانتی

در حوزه اقتصاد، برقراری و استقرار سیستم شفافیت می‌تواند تا حد زیادی از فعالیت‌های رانت‌جویانه و رفتارهای افزون خواهانه جلوگیری کند. در واقع تأکید اقتصاددانان بر اهمیت شفافیت و پاسخگویی برای این است که آنها دریافته‌اند که منافع یک گروه خاصی ممکن است

گروه های حاشیه‌ای را به شدت متضرر کند و هر زمان که شفافیت به اندازه کافی وجود نداشته است، دولت‌های افزون خواه به دنبال تأمین اهداف خصوصی خود بوده‌اند. شفافیت بیشتر از آن که وابسته به کسانی باشد که خارج از قدرت هستند، به میزان تمایل سیاست مداران و تصمیم گیرندگان دولتی و دیوان سالاران وابسته است. هدف از شفافیت اجازه دادن به شهروندان، بازارها یا دولت است تا سایرین را در قبال سیاست ها و عملکردشان پاسخگو نگه دارند. اما آیا شفافیت به خودی خود موثر و کارساز خواهد بود؟ اگر مردم از قدرت کافی برای استفاده از شفافیت جهت تأثیرگذاری بر کارگزاران دولتی برخوردار نباشند، آنگاه تلاش‌هایی هم که توسط مردم برای شفاف سازی صورت می‌گیرد، بی اثر خواهد بود و در این جا است که مسأله حق اظهار نظر از اهمیت خاصی برخوردار می‌گردد. اینکه چرا شفافیت از اهمیت رو به افزایشی برخوردار شده است دلایل مختلفی دارد. فساد و پول شویی از

جمله حوزه هایی هستند که افزایش شفافیت می تواند تا حد زیادی آنها را محدود کند.

۲-۱۰- افزایش رشد اقتصادی

اگر براساس چارچوب های تحلیلی صورت گرفته عوامل دخیل در رشد و رفاه اقتصادی را تنها در سرمایه فیزیکی، نیروی کار، سرمایه انسانی و تکنولوژی خلاصه نکنیم، بلکه عوامل دیگری چون کیفیت حکمرانی را نیز در مطالعات رشد اقتصادی وارد کنیم می توان نتایج شگفت انگیزی را به دست آورد. در واقع آزمون تجربی مدل های رشد اقتصادی جدید به تحلیل نقش عوامل سیاسی و قانونی در رشد اقتصادی تمایل زیادی نشان داده اند. تحت چه شرایطی در اقتصادی مشابه اقتصاد ایران که از منابع طبیعی، انسانی و ثروت مالی خوبی برخوردار است فرآیند رشد اقتصادی مسیر مناسبی را طی نمی کند؟ بررسی هرگونه اختلال در ارتقاء تکنولوژی و سرمایه انسانی و برقراری نهادهای ضروری برای رشد، رفاه و امنیت باید در یک تحلیل جامع و چند جانبه

حکمرانی صورت گیرد به عبارت دیگر باید گفت که کارکرد موجود در خلاء شکل نگرفته است. تحلیل های اقتصادی در سطح فرد، جامعه و در سطح سیاست گذاری کلان که ارتباط عوامل فرهنگی، سیاسی و اجتماعی با رشد اقتصادی را موشکافانه مورد بررسی قرار می دهد بیانگر این است که با توجه به تأثیرپذیری فرد و جامعه از کارکردها و مشخصه های دولت باید مدیریت دولتی به سمت تحولی بزرگ حرکت کند. در واقع اگر در سطح فرد روحیه خلاقیت، مشارکت و پیروی از قوانین و مقررات رو به کاهش نهاده است و اگر در سطح جامعه ضعف در پیگیری اهداف جمعی، بی اعتمادی و استفاده از روش تخریب دیگران و عدم پیروی از قواعد رقابت مشاهده می شود و اگر بپذیریم که دولت تأثیر به سزایی در تغییر این روند دارد و اینکه کارایی دیوان سالاری از ضروریات رشد اقتصادی است آن گاه می توان گفت که دولت باید با حداکثر کارایی و اثربخشی در دو حوزه اجرایی (خدمات کشوری) و سیاست گذاری کلان یعنی پیروی از چارچوب حکمرانی

خوب، اقدام به ایجاد فضای رقابتی، افزایش سرمایه انسانی، تقویت سرمایه اجتماعی، کاهش فعالیت های تصدی گرایانه و استفاده بهینه از منابع ایفا کرده و در نتیجه به رشد اقتصادی کمک کند.

۳-۱۰- افزایش فضای رقابت و حاکمیت اقتصادی مردم

رویکرد و طرز تلقی دولت از توسعه باید به گونه ای تغییر یابد که ضمن تلاش برای برقراری عدالت اجتماعی همواره در حال ارتقاء و ایجاد بسترهای لازم از جمله ملزومات قانونی فعالیت های بخش خصوصی باشد. یعنی دولت باید به گونه ای عمل کند تا ضمن حصول اهداف قانون اساسی مبنی بر تأمین عدالت و رفاه همگانی فعالیت های تصدی گری خود را به بخش خصوصی واگذار کرده و به عنوان یک ناظر و یاری دهنده بخش خصوصی، فضای رقابتی را در اقتصاد ملی گسترش دهد. همانگونه که ذکر شد یکی از مؤلفه های حکمرانی بر عدالت و برابری در فرصت ها (عدالت و انصاف) تأکید می کند و این برابری باید در تمام جوانب سیاسی، اجتماعی و اقتصادی رعایت گردد

تا همگی از توانمندی لازم برخوردار گردند. از جمله حوزه هایی که در این زمینه باید مورد توجه قرار گیرد همانا حوزه اقتصاد است که به واسطه وجه غالب دولت عملاً بسیاری از فعالان اقتصادی با یک رقابت نابرابر روبرو هستند. در واقع وجود فضای انحصار باعث شده است تا ضمن به حاشیه رفتن رقابت و در نتیجه انگیزه پایین برای نوآوری تمام تلاش فعالان اقتصادی به این سمت متمایل گردد که خود را به دولت نزدیک کرده تا بتوانند از فرصت های رانتی برای ادامه حیات خود استفاده کنند. در واقع این یک حقیقت تلخ است که کارآفرینان برای ادامه حیات خود بیشتر در ابداع روش های رانت جویی نوآوری هایی داشته اند تا افزایش کارآیی و همه این ها تابع شرایط حاکم بر فضای فعالیت های اقتصادی بوده است که از نابرابری فرصت ها رنج می برد. بنابراین دولت باید از یک طرف با کاهش قدرت انحصاری اقتصادی خود به دنبال ایجاد برابری فرصت ها برای همه فعالان اقتصادی بوده و

از طرف دیگر با خلق نهادهای همساز با توسعه (افزایش کیفیت قوانین و مقررات) بسترسازی لازم برای تحقق این امر را فراهم کند.

۴-۱۰- کاهش بی‌ثباتی سیاستی و تقویت انسجام اجتماعی

حکمرانی خوب می‌تواند با استفاده از راهبردهایی چون کارآیی، مسئولیت‌پذیری و اجماع‌سازی (در نظر گرفتن منافع همه مردم) تا حد زیادی خود را در اتخاذ سیاست‌های مناسب مقید کرده و بنابراین از بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری دوری گزیند. بی‌ثباتی در سیاست‌ها نه تنها باعث به مخاطره انداختن محیط سرمایه‌گذاری می‌شود بلکه اعتماد به سیاست‌ها و در نهایت اعتماد به دولت را کاهش می‌دهد. غیرقابل‌پیش‌بینی بودن سیاست‌ها، نه تنها که سطح انتظار نسبت به ثبات نسبی بعضی از سیاست‌ها را کاهش می‌دهد، بلکه باعث گسترش دامنه تغییرات بالقوه‌ای خواهد شد که ممکن است در آینده رخ دهند. اعتماد مردم به دولت از جمله پیش‌نیازهای حیاتی برای تأمین انسجام و اتحاد اجتماعی است که این امر به نوبه خود شرایط لازم برای تحقق و پیش

برد سیاست‌های اصلاحی و در نتیجه توسعه را فراهم می‌آورد. شواهد نشان داده است که فقدان اعتماد عمومی نسبت به دولتمردان، اجرای آن دسته از سیاست‌هایی که نیازمند مشارکت عمومی بوده است را با مشکل مواجه می‌کند. فرار مالیاتی، گریز از پرداخت‌های عمومی برای تأمین مالی دولت، عدم توجه به قوانین و مقررات، نابودی اموال عمومی و سوء استفاده از قدرت، از جمله پیامدهای فقدان اعتماد به دستگاه دولتی هستند. وقتی که پابندی دولت‌ها به اجرا و ادامه سیاست‌های وعده داده شده مورد تردید قرار گیرد، در واقع اولین نقش اساسی دولت به عنوان حمایت‌کننده و نظم‌دهنده قوانین و مقرراتی که سعادت جامعه را تضمین می‌کند مورد شبهه قرار خواهد گرفت و بنابراین مردم به جای اینکه از دولت و سیاست‌های او حمایت کنند، اغلب سعی خواهند کرد تا قوانین را نقض کنند چرا که دیگر اعتمادی به خیرخواهی دولت وجود ندارد و دولت به عنوان یک ساختار بیگانه با مردم تصور می‌شود.

۵-۱۰- کمک به ایجاد فضای امن اقتصادی (امنیت اقتصادی)

اگر امنیت اقتصادی را چارچوبی بدانیم که در آن فعالان اقتصادی، هم در سطح خرد و هم در سطح کلان از هرگونه تهدیدی که حیات آنها را به گونه‌ای به خطر می‌اندازد، در امان هستند، آن گاه می‌توان گفت که حکمرانی با مفهوم امنیت اقتصادی ارتباط ناگسستنی دارد. به بیان کلی امنیت اقتصادی را می‌توان شرایط و وضعیت عینی و ذهنی دانست که در آن امکان بسط و توسعه ارزش‌ها و منافع اقتصادی در تقابل و تعامل با عوامل و شرایط محیطی (تهدیدات، آسیب‌ها و فرصت‌ها) وجود داشته باشد. این تعریف قابل تعمیم به مجموعه فعالان و بخش‌های اقتصادی در شرایط و موقعیت‌های متفاوت زمانی و مکانی نیز خواهد بود. در واقع حکمرانی خوب زمینه و بستر مناسبی برای ایجاد

امنیت اقتصادی خواهد بود و می‌توان آن را فرصتی برای ارتقای امنیت اقتصادی دانست.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

محبوبیت حکمرانی به واسطه دو مشخصه ویژه‌ای که در زیر می‌آید، هم در حوزه سیاسی و هم در حوزه آکادمیک رو به افزایش است. اول اینکه حکمرانی، در پی تشخیص رابطه علیتی بین توسعه اقتصادی و خصوصیات عملکردی خاص هر کدام از کشورهای در حال توسعه می‌باشد که در ادبیات پیشین توسعه کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت. این خصوصیات عملکردی، شامل پدیده‌هایی از قبیل تضمین حقوق مالکیت، چگونگی عملکرد دیوان‌سالاری، کیفیت قوانین و مقررات و همچنین شامل ثبات در سیاست‌گذاری‌ها و قابلیت پیش‌بینی تصمیم‌گیری‌های دولت می‌باشد. دوم اینکه حکمرانی در پی تشخیص رابطه علیتی بین ویژگی‌های زیرساختی و انگیزشی دولت‌ها به

خصوص مسئولیت‌پذیری، شفافیت، مردم‌سالاری یا حق اظهارنظر و پاسخگویی با چگونگی عملکرد دولت‌ها یا توسعه اقتصادی و یا هر دو می‌باشد.

بحث اول ناظر بر این امر است که آیا دولت از توانایی لازم برای تأمین رفاه عمومی برخوردار است و بحث دوم به این موضوع می‌پردازد که تحت چه شرایطی دولت انگیزه کافی برای پیگیری رفاه عمومی را دارد؟ بنابراین تمرکز حکمرانی بر این امر قرار گرفته است که فضا و ساختار مدیریتی و تصمیم‌گیری دولت باید به گونه‌ای اصلاح شود که توسعه اقتصادی از فضایی مناسب و امن برخوردار گردد.

برای داشتن یک دولت بهتر وجود یک ساز و کار قوی برای جلوگیری از فعالیت‌های دولتی ناسالم و همچنین وجود یک فرض قوی برای حمایت از آن دسته از فعالیت‌هایی که سلامت اداری را بهبود می‌بخشد، لازم است. اگرچه امروزه بیشتر سیاست‌گذاران بر این اعتقادند که فعالیت‌های اصلی دولت باید در خدمت افزایش رقابت

باشد و به عنوان یک داور در اقتصاد بازار عمل کند اما گاهی دولت در مقابل فشارهایی که برای کاهش رقابت وجود دارد ناچار به تسلیم شدن است.

باید با توجه به ظرفیت های قانونی و موازین مورد قبول جامعه، اقدامات عملی و سیاست گذاری های مناسب جهت تحقق اهداف الگوی حکمرانی خوب فراهم شود. البته باید به خاطر داشت که در صورت فقدان قوانین و یا نهادهای لازم، باید تلاش برای نهادسازی همساز با این مفهوم در کنار این سیاست گذاری ها مورد توجه قرار گیرد. دولت می تواند قواعدی را که عواملان اقتصادی بخش خصوصی بر پایه آن رفتار می کند به گونه ای تغییر دهد که در نهایت باعث افزایش رفاه گردد. مباحث حکمرانی در مورد کیفیت قوانین و مقررات در این مرحله از اهمیت به سزایی برخوردار است. این قوانین باید به گونه ای طراحی گردند که ضمن فراهم کردن رشد اقتصادی به کاهش فقر و نابرابری نیز منجر می شود. حذف فعالیت های ضد رقابتی، کاهش کنترل

های قیمتی، رفع تعرفه های تبعیض آمیز، حذف سیاست های حمایت گرایانه بیش از حد، عدم دخالت دولت در سیستم قیمت ها و تعیین دستمزد، در تجارت، در سرمایه گذاری خارجی و در بانکداری، تصویب و فراهم کردن قوانین تجاری مورد نیاز، سازگاری قوانین جاری با سیستم های قانونی دیگر کشورها، دست یابی آسان به قوانین و مقررات، تفسیر شفاف، قابل پیش بینی و یکسان از قوانین، سازگاری قوانین و مقررات کار با رشد فعالیت های اقتصادی، سازگاری قوانین و مقررات مالیات با رشد اقتصادی، سازگاری قوانین و مقررات تجاری و بازرگانی با رشد فعالیت های اقتصادی و ... از جمله این موارد هستند. بنابراین تهیه قوانین مناسب و ارائه چارچوب مطمئن برای حفظ کارایی و اثربخشی دولت چه در حوزه سیاست گذاری و چه در حوزه بوروکراسی در این مرحله از اهمیت به سزایی برخوردار است.

لازم به ذکر است که استقرار این دستورالعمل ها در صورتی تحقق پیدا خواهد کرد که سیستم نظارت و پاسخگویی به طور همزمان طراحی و

اجرا گردد. هدف این است که ذی‌نفعان در تصمیمات دولت و در واقع همه کسانی که به واسطه تصمیم‌گیری‌های دولت تحت تأثیر قرار می‌گیرند بتوانند از پی‌آمدهای مترتب بر سیاست‌گذاری‌های دولت مطلع شده و در مورد آنها اظهار نظر کنند. در این میان تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان هم باید به اندازه کافی در قبال عملکردشان پاسخگو و مسئولیت‌پذیر باشند. این امر در واقع می‌تواند کاربردهای حکمرانی در جهت دستیابی به هدف افزایش رفاه طبقه متوسط جامعه را نشان دهد. هدفی که رسیدن به آن در شرایطی که نهادهای سیاسی حاکم باعث افزایش فرصت‌های رانتی و جهت‌گیری کالاهای عمومی به سمت کالاهای هدف‌گذاری شده برای یک گروه محدود از جامعه می‌شوند، بسیار سخت می‌باشد.

حکمرانی خوب الگویی است که می‌تواند این آرمانها را تحقق ببخشد. در چنین فضایی دولت به سمت کارایی و اثربخشی حرکت کرده و به ایجاد نهادهای مناسب و تسهیل‌کننده رقابت اقدام می‌نماید و از طرف

دیگر ساز و کارهای نظارت و پاسخگویی برای پیگیری عملکرد دولت و سیاست گذاران به وجود آمده و بر کارآیی سیستم قضایی تأکید زیادی می شود. چرا که در چنین شرایطی پیگیری منافع ذی نفعان به راحتی امکان پذیر است و به این ترتیب اعتماد به دولت و سیاست های آن تا حد زیادی افزایش می یابد. اعتماد مردم به دولت از جمله پیش نیازهای حیاتی برای تأمین انسجام و اتحاد اجتماعی است که این امر به نوبه خود شرایط لازم برای تحقق و پیشبرد سیاست های اصلاحی و در نتیجه توسعه را فراهم می آورد. فرار مالیاتی، گریز از پرداخت های عمومی برای تأمین مالی دولت، عدم توجه به قوانین و مقررات، نابودی اموال عمومی و سوء استفاده از قدرت، از جمله پیامدهای فقدان اعتماد به دستگاه دولتی هستند.

فهرست منابع:

- ۱- ایمانی جاجرمی، حسین، صدیق سروسناتی، رحمت اله، فیروزآبادی، احمد، تحلیل مدل‌های حکمرانی شهری در انتخابات سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۴، ۱۳۸۶.
- ۲- برک پور، ناصر، گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری، پایان نامه دکتری شهرسازی دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران، ۱۳۸۱
- ۳- برک پور، ناصر، حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران، کنفرانس مدیریت و برنامه ریزی شهری در مشهد، ۲ و ۳ اسفند ۱۳۸۵.
- ۴- سعیدی، محمدرضا، درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی، تهران، سمت، ۱۳۸۲
- ۵- صانعی، مهدی، حکمرانی خوب؛ مفهومی نو در مدیریت شهری، ماهنامه تدبیر، سال ۱۷، شماره ۱۷۸، اسفند ۱۳۸۵

- ۶- کایر، آنه مته، حاکمیت (مفاهیم کلیدی)، ترجمه ابراهیم گلشن و علی آدوسی، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۶.
- ۷- کیوی، ریمون و کامپنهود، لوک وان، روش تحقیق در علوم اجتماعی، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، تهران، نشر توتیا، ۱۳۷۶
- ۸- منوریان، عباس، از دولت خوب تا حکومتمداری خوب، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۸ و ۴۹، ۱۳۷۹.
- ۹- میدری، احمد، خیرخواهان، جعفر، حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه، مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۳
- ۱۰- میدری، احمد، مقدمه ای بر نظریه حکمرانی خوب، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۲، ۱۳۸۵
- ۱۱- موسسه تدبیر اقتصاد، حکمرانی خوب فرصتی برای امنیت اقتصادی، شماره ۱۱، خرداد ۱۳۸۷.

- 12-Canadian international development agency, "Governance", paper presented in world conference on Governance, Manila, Philippines, 31 May- 4 June 1999.
- 13-Farazmand, Ali, from Government to Governance, 1999.
- 14-McKinlay, Peter, "Globalization, Subsidiarity and Enabling the Governance of our Communities", 1999, www.mdi.co.nz.
- 15-UN, 2000, Governance, Participation and Partnerships.
- 16-The Regulation of Private Monopoly in Developing Countries, Price Waterhouse, London, April 1994.
- 17-UNDP, what is it governance, at PAPP list of projects contact us, online at <http://www.papp,undp.org/governance>.
- 18-UNDP, Governance & sustainable development, New York, 1997.
- 19-UN-HABITAT, Global campaign on urban Governance: concept paper, 2nd Edition, Nairobi.
- 20-UNHABITAT, the urban governance index: a tool of the quality of urban governance, Beirut, 2006.
- 21-World Bank, sub- sabaran Africa: from crisis to sustainable growth, Washington DC, 1989.

22-World Bank, Attacking poverty, world development report, Washington DC, 2000.

23-"What is Good Governance?" www.unescap.org.

حکمرانی ایده جدیدی است که جایگزین مفهوم حکومت شده است. طبق مفهوم فوق، تصمیم‌گیری‌ها با اجماع کل صاحبان منافع صورت می‌گیرد. برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های از بالا به پایین و آمرانه که توسط دولت مرکزی صورت می‌پذیرفت، توسط مدیریت مشارکتی که مبتنی بر حکمرانی خوب است، به چالش کشیده شده است. برای هموار سازی بستر تحقق گذار از حکومت‌گرایی به شهروندمداری نیازمند آموزشهای جدید برای ایجاد و تثبیت حاکمیت قانون و حقوق شهروندی، وفاق‌گرایی، مشارکت، پاسخگویی و شفافیت هستیم که ضرورت اخذ آن هم برای شهروندان و هم مدیران و کارگزاران روشن و واضح است. از اینرو، ویژگی‌های حکمرانی خوب می‌توانند به عنوان نظارت مردم بر مسئولین کارایی زیادی داشته باشند و ما را به سمت نظارت نوین سوق دهند.

آدرس: تهران - خیابان طالقانی - تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی - سازمان بازرسی کل

کشور - طبقه دوم - مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

تلفن: ۸۱۳۵۲۱۳۰ - ۸۱۳۵۲۰۳۲ - ۸۸۳۲۹۴۹۸ E- Mail: Researchcenter@ 136.ir

www.gio.ir