

حکمرانی خوب

دکتر علی زارع

اقتصاددان و پژوهشگر

یک واحد ملی بسامان جامعه‌ای است که آحادش بر پایه یک قرارداد جمعی (در قالب قانون اساسی) برای تأمین حقوق پایه و بنیادین در کنار هم قرار گیرند. از آنجا که تأمین و تضمین این حقوق در سایه اجرای قرارداد جمعی (قانون اساسی) برای تولید کالاهای عمومی (از قبیل امنیت عمومی، بالا بردن رفاه و کیفیت زندگی شهروندان، دفاع از مرزهای ملی، اعمال سیاست خارجی و تعامل با دیگر کشورها، فصل دعاوی بین شهروندان و...) معنا یافته و ممکن می‌شود، و تحقق آن نیاز به قوه آمره «دولت» (به مفهوم عام یعنی کل قوا و نهادهای حاکم) به نمایندگی از سوی شهروندان دارد و با رأی آنان مستقر می‌شود، و در واقع حاکمیت به‌عنوان خادم ملت باید مجری قانون باشد و در صورت هر گونه تخطی از اجرای قانون و سوءاستفاده از قدرت این حق مسلم ملت است که رأی خود را از دولت و دولتمردان پس گیرد و آنها را تغییر دهد. روشن است که هر گونه مقاومت دولت و دولتمردان در مقابل رأی عدم اعتماد ملت و نپذیرفتن آن، خروج از متن قرارداد جمعی (قانون اساسی) و ورود به عرصه استبداد و دیکتاتوری است که در این صورت حق اعتراض و انقلاب را به روی شهروندان می‌گشاید و واحد ملی را وارد عصری از نابسامانی و بی‌ثباتی می‌کند. از آنجا که بالا بردن رفاه و کیفیت زندگی شهروندان از طریق افزایش ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه، کاهش فقر و ارتقای زندگی اقشار فقیر از وظایف اصلی دولت‌هاست، بانک جهانی (۱۹۸۹) در گزارشی به بررسی تأثیرات «حکمرانی نامطلوب» بر تأخیر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه پرداخت. در این گزارش که ناشی از نگرانی‌های مربوط به رابطه توسعه، دموکراسی و موضوعات متنوع اجتماعی است، مفهوم «حکمرانی خوب» مطرح شده است. نتایج گزارش بر این موضوع استوار است که ضعف در به‌کارگیری و عملی کردن اصول «حکمرانی خوب»، یکی از مهمترین موانع رشد و توسعه در کشورهای عقب‌مانده و در حال توسعه است.

در این گزارش مهمترین وظایف دولت در قبال جامعه بر سه دسته تقسیم شده است :

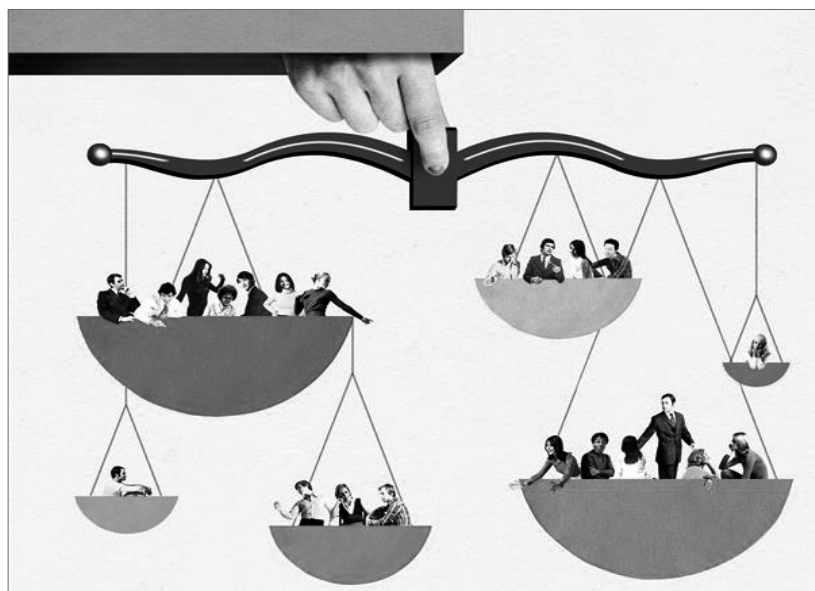
الف - روابط توسعه‌ای؛ به این معنی که دولت‌ها با مدیریت اقتصاد به منظور نیل به حداکثر رشد اقتصادی، قادر به ایجاد تغییرات بنیادین در زمینه‌های مختلف هستند؛ ب - روابط دموکراتیک و حقوق شهروندی؛ ج - حقوق اجتماعی و فراهم کردن زمینه مشارکت در امور مربوط به اداره کشور. پس از انتشار این گزارش در طول سال‌های اخیر متون بسیار گسترده‌ای تحت عنوان «حکمرانی خوب» از سوی نهادهای بین‌المللی نظیر برنامه عمران سازمان ملل، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول انتشار یافته است که موضوع اصلی آنها «حکمرانی خوب» و چگونگی دست یافتن به حکومتی است که زمینه‌ساز توسعه‌ای مردم‌سالار و پایدار و برابری خواهانه باشد. بر طبق جدیدترین تعریف از سوی این نهادها، «حکمرانی خوب»، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده، آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده شفافیت فعالیت‌های دولت است)؛ بوروکراسی شفاف؛ پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در قبال فعالیت‌های خود؛ مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می‌یابد. به‌طور کلی می‌توان گفت که «حکمرانی خوب»، تمرین مدیریت (سیاسی، اقتصادی، اجرایی و...) منابع یک کشور، برای رسیدن به اهداف تعیین شده است. این تمرین دربرگیرنده راهکارها و نهادهایی است که افراد و گروه‌های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را با توجه به محدودیت‌ها داشته باشند.

اصول حکمرانی خوب

اگر چه در برخی از متون، «حکمرانی خوب» (good governance) به معنی دولت خوب (good government) نیز تعریف شده است، اما نمی‌توان این دو مفهوم را مترادف دانست، زیرا همه نهادهای جامعه در قوه مجریه خلاصه نشده است و سایر نهادها نیز در روند اداره یک کشور به اندازه خود سهیم‌اند. اما در میان بسیاری از اندیشمندان این اتفاق نظر هست که وجود «دولت خوب»، شرط لازم برای «حکمرانی خوب» است. کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام (اسکپ) اصول مهم «حکمرانی خوب» و عوامل مؤثر در تقویت این اصول را تبیین کرده است؛ حکومت‌ها با احترام نهادن به این اصول و اجرایی کردن آنها، می‌توانند گام‌های مؤثری در روند توسعه پایدار بردارند. اصول حکمرانی خوب به شکل زیر تعریف شده است :

۱- مشارکت

میزان مشارکت مردم در امور جامعه یکی از اساسی‌ترین پایه‌های «حکمرانی خوب» به‌شمار می‌رود. مشارکت به‌صورت مستقیم و یا غیر مستقیم (از طریق نهادهای قانونی و مدنی) صورت می‌گیرد. البته نمی‌توان انتظار داشت که در نظام تصمیم‌گیری یک کشور، تمامی نظرهای موجود مد نظر قرار گیرد، بلکه مفهوم مشارکت در اینجا، اشاره به آزادی بیان و به رسمیت شناختن تنوع دیدگاهها و سازماندهی یک جامعه مدنی دارد.



۲- حاکمیت قانون

«حکمرانی خوب» نیازمند چارچوب عادلانه‌ای از قوانین است که در برگیرنده حمایت کامل از حقوق افراد (به‌ویژه اقلیت‌ها) در جامعه باشد و به‌صورت شایسته‌ای اجرا شود. لازم به گفتن است که اجرای عادلانه قوانین، مستلزم وجود نظام قضایی مستقل و یک بازوی اجرایی (پلیس) فسادناپذیر برای این نظام است.

۳- شفافیت

شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه شهروندان است. همچنین شفافیت را می‌توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نهادها و مقامات دولتی نیز دانست. در چنین شرایطی، رسانه‌های گروهی و احزاب و گروه‌های سیاسی و اجتماعی به راحتی قادر به تجزیه و تحلیل و نقد تصمیمات و سیاست‌های اتخاذ شده در نظام تصمیم‌گیری و اجرایی کشور خواهند بود.

۴- پاسخگویی

پاسخگویی نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات در چارچوب قانونی و زمانی مشخص در برابر اعضای خود و ارباب رجوع، از جمله عواملی است که به استوار شدن پایه‌های «حکمرانی خوب» در یک جامعه منجر می‌شود.

۵- شکل‌گیری وفاق عمومی

فراهم کردن زمینه ظهور نظر و آرای متفاوت در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، از جمله اصول «حکمرانی خوب» است. حکمران خوب، باید نظرهای مختلف را در قالب وفاق

ملی عمومی به سمتی رهنمون سازد که بیشترین همگرایی را با اهداف کل جامعه داشته باشد. ایفای این نقش حیاتی نیازمند شناخت دقیق نیازهای بلندمدت جامعه در مسیر حرکت به سمت توسعه پایدار است.

۶- حقوق مساوی (عدالت)

رفاه و آرامش پایدار در جامعه، با به رسمیت شناختن حقوق مساوی برای تمامی افراد ممکن خواهد بود. در جامعه باید این اطمینان وجود داشته باشد که افراد، به تناسب فعالیت خود در منافع جامعه سهیم خواهند بود. به عبارت دیگر در «حکمرانی خوب»، همه افراد باید از فرصت‌های برابر برخوردار باشند.

۷- اثربخشی و کارایی

از «حکمرانی خوب» به عنوان ابزاری برای تنظیم فعالیت نهادها در جهت استفاده کارا از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست نیز یاد می‌شود. کارایی و اثربخشی در مقوله حکمرانی از جمله مباحثی است که با گذشت زمان، اهمیت بیشتری پیدا کرده است.

۸- مسؤلیت‌پذیری

مسؤلیت‌پذیری را می‌توان یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌های «حکمرانی خوب» به شمار آورد. در کنار مؤسسات و نهادهای حکومتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی فعال در جامعه نیز باید در قبال سیاست‌ها و اقدامات خود پاسخگو باشند. باید یادآوری کرد که اصول «حکمرانی خوب» به صورت زنجیره‌ای متصل به هم بوده و اجرایی شدن هر کدام از آنها، مستلزم اجرای سایر اصول است. برای مثال نمی‌توان انتظار داشت که مسؤلیت‌پذیری و پاسخگویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون جنبه اجرایی چندانی در جامعه داشته باشد.

۹- حدود و ثغور نقش دولت

نقش دولت یکی از اصلی‌ترین خطوط راهبردی در شرایط جدید جهانی و «حکمرانی خوب» است. نقشی که ضمن کوچک کردن هر چه بیشتر وظایف تصدی‌گری، سیاست‌های تنظیم‌گری و گسترش هر چه بیشتر فضای کسب و کار و گسترش بازار را تعقیب می‌کند. در چنین حالتی وجود یک دولت کارآمد - و نه صرفاً کوچک - برای ایفای نقش اساسی و راهبردی خود، یعنی اتخاذ سیاست‌های جبرانی و سیاست‌های تنظیم‌گری خردمندانه به منظور دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی، حل تعارض‌ها و کاهش نابرابری‌ها و ناهنجاری‌ها ضروری است.

۱۰- نظام حقوقی - قضایی

استقرار امنیت قضایی، عدالت قضایی و ایجاد نظم حقوقی و سرانجام حاکمیت قانون در روابط اقتصادی، اجتماعی و مدنی، یکی از ارکان و شالوده‌های «حکمرانی خوب» به شمار می‌رود. عملکرد نظام قضایی در هر کشوری به‌عنوان نماینده، مظهر و تبلور سنجش درجه مطلوبیت حکمرانی در آن کشور محسوب می‌شود. بی‌تردید بازتاب عملکردهای نامناسب نظام دادرسی، عملکرد شایسته «حکمرانی خوب» را مخدوش می‌کند و آن را ناکام می‌سازد.

۱۱ - فضای مناسب کسب و کار

وجود فضای کارآمد و انگیزشی کسب و کار که موجبات رشد و پویایی واحدهای اقتصادی و همچنین رقابت پذیری آنان را از بعد بین‌المللی فراهم می‌سازد، یکی از الزامات «حکمرانی خوب» است. تحقیقات عملی در مورد کشورهای مختلف جهان به خوبی این نظریه را ثابت کرده است که هر اندازه فضای عمومی کسب و کار در یک کشور بهتر باشد، نرخ رشد اقتصادی آن نیز بالاتر است. نتایج این تحقیقات به خوبی همبستگی بین فضای عمومی کسب و کار و رشد اقتصادی را نشان داده است. عناصر مؤثر در فضای کسب و کار عبارت‌اند از: میزان درجهٔ باز بودن اقتصاد، کارآمدی دولت از بعد سیاست‌ها و ساختار بوروکراسی، درجهٔ گسترش و عملکرد بازارهای پول، سرمایه و بیمه‌ها، درجهٔ شیوع بازار سیاه (اقتصاد زیرزمینی).

۱۲ - مبارزه برای کاهش فقر و شکاف‌های طبقاتی

مبارزه برای کاهش هر چه بیشتر فقر، یکی از پررنگ‌ترین نقش‌های دولت‌های کارآمد و «حکمرانی خوب» شمرده می‌شود. فقر تهدیدی برای سیاست داخلی کشورهاست. زیرا فقر، متضمن بروز آسیب‌های اجتماعی نظیر شیوع فساد، گسترش بازار مواد مخدر، افزایش میزان طلاق و از هم پاشیدگی خانواده، مهاجرت و برهم خوردن توازن منطقه‌ای، گسترش خشونت و اعمال مجرمانه، گسترش فاصلهٔ طبقاتی و نظایر آن است. به همین دلیل مبارزه با فقر و ارتقای سطح زندگی اقشار فقیر، افزایش ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی آنان و خروج طبقات مستمند از چرخهٔ فقر و تبدیل آنها به سرمایه‌های انسانی، یکی از دغدغه‌های اصلی دولت‌هاست.

۱۳ - تأمین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی

یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌های سنجش و اندازه‌گیری «حکمرانی خوب» تأمین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی است. این مؤلفه به قدری حساسیت دارد که اولویت خاصی را در نظام جهانی (و حتی از بعد سیاست خارجی کشورها) به‌عنوان «منافع ملی» احراز کرده است. به عبارت دیگر مؤلفهٔ تأمین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی، یکی از ابزارهای سنجش و ارزیابی حکمرانی در تحقق مطالبات و نیازمندی‌ها و حقوق عمومی شهروندان تلقی می‌شود. «حکمرانی خوب» به این نکته کاملاً حساس است که بی‌توجهی به مقوله‌های رفاه عمومی، سبب بروز بحران اقتصادی، کاهش اعتماد عمومی، ناکارآمدی و بحران انگیزش می‌شود.

۱۴ - تشکیل سرمایهٔ انسانی

بی‌تردید سرمایهٔ انسانی یکی از زیربنایی‌ترین شاخص‌های «حکمرانی خوب» محسوب می‌شود. طبیعی است که «حکمرانی مطلوب» با استقرار شرایط مناسب موجبات فزاینده‌گی هر چه بیشتر تشکیل سرمایهٔ انسانی را فراهم می‌آورد و مهمتر از آن، در انباشت سرمایه‌های انسانی به‌عنوان یکی از اصول مسلم زیرساختی یک «حکمرانی خوب»، نقش کاملاً پذیرفته‌شده‌ای دارد. در عین حال باید توجه داشت که تشکیل سرمایهٔ انسانی و انباشت آن زمانی محقق خواهد شد که دولت شرایط مساعد و بسترسازی مناسب سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را برای ظهور و بروز سرمایه‌های انسانی فراهم آورده باشد.

۱۵- تشکیل سرمایه اجتماعی

در «حکمرانی خوب»، جامعه به‌طور مداوم به‌سوی «تشکیل سرمایه‌های اجتماعی» و «انباشت سرمایه‌های اجتماعی» حرکت داده می‌شود. هر اندازه میزان اعتماد عمومی نسبت به نهادهای مدنی و نهادهای مدنی به هم و سرانجام نسبت به حکومت بیشتر باشد، درجه انباشت «سرمایه اجتماعی» نیز افزایش می‌یابد، بنابراین در کنار اندازه‌گیری‌های مربوط به «سرمایه‌های طبیعی، فیزیکی و انسانی»، اندازه‌گیری «سرمایه‌های اجتماعی» برای اندازه‌گیری کیفیت زندگی و از همه مهمتر ارزیابی «حکمرانی خوب» ضروری است.

۱۶- شایسته‌سالاری و استقرار نظام لیاقت

اصل و قاعده حاکم بر یک «حکمرانی خوب» بر این امر استوار است که در فرایند انتخاب عامل انسانی، نظام لیاقت و شایسته‌سالاری استوار باشد. منظور نظامی است که دائماً در جست‌وجوی استعدادها به‌منظور تربیت توانمندترین و شایسته‌ترین نیروها در جهت جذب و نگهداری سرمایه‌های انسانی کارآمد برای تصدی مشاغل به‌ویژه مشاغل حساس، مدیریت و راهبری است. اصلی‌ترین هدف نظام لیاقت و شایسته‌سالاری «تربیت مستمر» عامل انسانی است. مدیریت، حرفه پیچیده‌ای است که نمی‌توان همانند تخصص‌های دیگر، صرف علم‌آموزی را برای آن کافی دانست. ساختار نظام لیاقت و شایسته‌سالاری به لحاظ آنکه به استقرار «درخشندگی»، «نخبه‌پروری»، «عدالت» و «احتراز از اعمال تبعیض‌های ناروا» در به کار گماری‌ها طراحی می‌شود، یکی از مؤلفه‌های تردیدناپذیر در «حکمرانی خوب» تلقی می‌شود.

۱۷- تمرکززدایی

در عرصه حکمرانی، چگونگی ساختار قدرت در تصمیم‌گیری و اجرا، یکی از عناصر اندازه‌گیری «حکمرانی خوب» تلقی می‌شود. تمرکززدایی یکی از رهیافت‌های مربوط به اندیشه‌های دموکراتیزه کردن دولت‌ها تلقی می‌شود که تحقق آن یکی از ارکان الگوهای بازسازی، نوسازی و اصلاحات در عرصه حکمرانی است. مبانی فلسفی تمرکززدایی بر اصل توانمندسازی دولت‌ها قرار دارد که در عین حال یکی از ابزارهای مشارکت مدنی نیز محسوب می‌شود.

با توجه به آنچه آمد، بانک جهانی با تعریف شش شاخص پایه: ۱- حق اظهار نظر و پاسخگویی؛ ۲- ثبات سیاسی و نبود خشونت؛ ۳- اثربخشی دولت و کارآمدی در انجام وظایف محوله؛ ۴- کیفیت مقررات تنظیمی؛ ۵- حاکمیت قانون، ۶- کنترل فساد، با جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های آماری برای هر کشور به محاسبه رتبه‌بندی کشورهای جهان بر اساس «حکمرانی خوب» پرداخته و گزارش سالانه منتشر می‌کند. بر پایه گزارش‌های سالانه‌ای که از سال ۲۰۰۰ به این طرف منتشر شده است، وضعیت ایران به لحاظ این شاخص‌ها کاهش و جایگاهش در رتبه‌بندی کشورها نزولی بوده، و در واقع کشورمان در گذر زمان از «حکمرانی خوب» دور شده است.

خلاصه مطلب اینکه اگر ما مقوله حکومتداری و شیوه حکمرانی را یک امر بشری و ناشی از تجربه‌های گذشته و حال بدانیم، این متون مربوط به «حکمرانی خوب» فشرده تجربیات بشری برای شیوه حکومتداری بهتر و بهینه است که با متون و آموزه‌های اسلامی و سیره نبوی و علوی هم کاملاً همخوانی دارد و باید این را بدانیم که در این روزگار نه تنها در ایران بلکه در همه کشورهای شهروندان در پی دستیابی به «حکمرانی خوب» هستند و برایشان نام و عنوان و حتی نوع حکومت دینی یا سکولار و... مهم نیست، بلکه شهروندان هر کشوری از جمله کشورمان، امنیت و رفاه و مشارکت در اداره کشور و... را می‌خواهند. بدیهی است که اگر حاکمیت نخواهد یا نتواند به این خواسته ملت پاسخ دهد و راههای مشارکت فعال شهروندان در اداره کشور و از جمله انتخابات آزاد را به روی آنها باز ننماید و بخواهد با زور و ارباب‌بگیر و ببند و زندان و... ادامه کار دهد و جان مردم را به لبشان برساند، آن وقت کار به جاهای باریک می‌رسد و مردم با گذر از راهبرد اصلاحات به سراغ راهبردهای دیگر خواهند رفت!

در آستانه چهل‌سالگی پیروزی انقلاب اسلامی و در مسیر عبرت‌آموزی از تجربیات حکومتداری و جنبش‌های اعتراضی و انقلابی تاریخ معاصر، حاکمان جمهوری اسلامی ایران باید دریابند که راه عبور از بحران‌ها و مشکلات موجود جز با تمهید «حکمرانی خوب» ممکن نیست و از این‌رو انجام اصلاحات ساختاری در همه عرصه‌های اداره کشور الزامی است. آنچه اصلاح‌طلبان و تحول‌خواهان در پی آن هستند، اصلاح و تغییر شیوه حکمرانی و سازوکارهای اداره جامعه با روشی کاملاً مسالمت‌آمیز و مدنی است و از این‌رو خواسته «اجرای بدون تنازل قانون اساسی» و پناه بردن به صندوق‌های رأی برای حل قانونمند منازعات سیاسی و حق حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش در سایه یک انتخابات آزاد و سالم و منصفانه است. راهبرد اصلاحات در پی جمع همه افراد جامعه زیر چتر «حاکمیت قانون» است، به‌گونه‌ای که هیچ فرد و نهادی خود را فراقانون نداند و جامعه بسامان و «حکمرانی خوب» فقط در این صورت تحقق می‌یابد. در غیر این صورت جز نابسامانی و بحران و غیر قابل پیش‌بینی بودن تحولات آتی در انتظار نظام و جامعه نخواهد بود. سؤال مهم و اصلی این است که نظام تصمیم‌گیری حاکم در جشن چهل‌سالگی نظام برآمده از انقلاب چقدر می‌خواهد و حاضر است برای بقای نظام و گشودن راه به‌روی «حکمرانی خوب» هزینه و سرمایه‌گذاری نماید؟