

حکمرانی خوب؛ معرفی و نقدی اجمالی

محمد مهدی نادری*

چکیده

امروزه بحث «حکمرانی خوب»^۱ در محافل علمی مورد توجه جدی واقع شده است. این بحث، را نخستین بار در اواخر دهه ۱۹۸۰ بانک جهانی مطرح کرد. بانک جهانی پس از آنکه در اجرای سیاست‌های تعدیل یا همان اجماع واشنگتنی، در برخی کشورها ناموفق بود، به این نتیجه رسید که چون دولت‌ها در آن کشورها واجد شرایط لازم نیستند، نمی‌توانند در اجرای توصیه‌های این بانک و آزاد کردن قیمت‌ها موفق عمل کنند. به عبارت دیگر، پذیرش و اجرای سیاست‌های تعدیل و توصیه‌های بانک جهانی، به دولتی نیاز دارد که این دولت در آن کشورها وجود ندارد. این در واقع نخستین مرحله شکل‌گیری و پیدایی اندیشه «حکمرانی خوب» است. از این رو، گرچه عامل اقتصادی در پیدایی این اندیشه کاملاً موثر بوده است، به لحاظ نقش پررنگ دولت در آن، نمی‌توان پیوند نزدیک آن با مباحث مربوط به مدیریت دولتی را نادیده گرفت. در واقع، آنچه امروزه از آن با عنوان «حکمرانی خوب» یاد می‌شود، نوعی حکمرانی است که واجد چنین شاخص‌هایی است: پاسخ‌گویی و حق اظهار نظر، ثبات سیاسی و نبود خشونت، اثربخشی دولت، کیفیت تنظیم‌کنندگی، حاکمیت قانون، و مهار فساد. کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب، شاخص‌های حکمرانی خوب، رویکردها در مورد نقش دولت.

* دانش‌آموخته حوزه علمیه و عضو هیأت علمی مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.

مقدمه

همه دولت‌ها - یا به تعبیر درست‌تر، بسیاری از آنها - به دنبال طراحی و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌هایی هستند که از طریق آنها بتوانند کشور و مردم خود را به پیشرفت و توسعه هرچه بیشتر برسانند و سعادت و رفاه را برای آنان به ارمغان آورند. سراسر تاریخ تمدن بشری مملو از کوشش‌هایی است که در این زمینه صورت گرفته، و البته بسیاری از آنها نیز در رسیدن به نتیجه ناکام مانده است. قرن بیستم و اخیراً بیست و یکم نیز در این زمینه وضعیت خاص خود را دارد. یکی از تفاوت‌های بارز این عصر با زمان‌های پیش از آن، پیدایی نهادهای بین‌المللی است که داعیه تصمیم‌گیری برای کل دنیا را دارند. در زمینه مباحث مربوط به توسعه و پیشرفت نیز نهادهای مختلفی تأسیس شده و با به کارگیری دانشمندان و متخصصان مختلف و تحقیقات گسترده سعی دارد نسخه‌هایی عمومی در این زمینه به کشورها ارائه کند. از آخرین این برنامه‌ها و سیاست‌ها می‌توان از سیاست‌های موسوم به تعدیل (اجماع و اشنگتنی)^۲، اجماع پساواشنگتنی^۳ و کوچک‌سازی دولت^۴ نام برد. اما اجرای هر یک از این سیاست‌ها در عمل با موانع و مشکلاتی همراه بود و نتوانست انتظارات اندیشوران و سیاستمداران و مجریان را برآورد. از این‌رو، صاحب‌نظران پیوسته به دنبال طرح‌ها و راه‌حل‌های جدیدی بوده‌اند که نقایص و مشکلات طرح‌ها و راه‌حل‌های پیشین را برطرف کند. یکی از آخرین طرح‌ها و اندیشه‌ها «حکمرانی خوب» است که بانک جهانی^۵ بیش و پیش از دیگران بر اجرای آن تأکید دارد. در اینجا ابتدا به زمینه‌های پیدایش این اندیشه و در ادامه به شاخص‌های حکمرانی خوب و آنگاه به پیوند این بحث با مباحث مدیریت، به ویژه سیاست‌گذاری، می‌پردازیم و در پایان آن را نقد و بررسی خواهیم کرد.

اهمیت و جایگاه متغیر اقتصاد در حکمرانی خوب

یکی از زوایا و ابعاد مهم اندیشه «حکمرانی خوب» بُعد اقتصادی آن است. از این‌رو، برای درک بهتر و کامل‌تر مفهوم حکمرانی خوب، اشاره و توجه به برخی مفاهیم و مسائل اقتصادی لازم است. به همین سبب در اینجا مدخل بحث را اقتصاد قرار می‌دهیم. به اختصار می‌توان روابط اقتصادی را به سه نوع تقسیم کرد: نوع اول، رابطه‌ای است که می‌توان از آن به «بازار» یا «معاملات لحظه‌ای» تعبیر کرد. برای مثال، اگر به خدمات حمل و نقل نیاز داشته باشیم، می‌توان از وسایل نقلیه شهری استفاده کرد. شیوه دیگر شکل گرفتن

رابطه اقتصادی این است که به دلیل نیاز مستمرمان به خودرو، اتومبیلی خریداری کنیم و راننده‌ای استخدام نماییم. در این نوع رابطه، دایره اختیارات و اعمال صلاحیت ما بسیار گسترده است و می‌توان از آن به رابطه آمر و مأمور تعبیر کرد. شکل سوم رابطه این است که با یک مؤسسه ارائه‌کننده خدمات حمل و نقل و آژانس کرایه خودرو قرارداد ببندیم و از آن بخواهیم هر زمان که درخواست کردیم، برای ما خودرو بفرستد.

گفته می‌شود نوع مباحث علم اقتصاد مرسوم درباره رابطه اقتصادی شکل اول است. در واقع اقتصاد نئوکلاسیک کل بحثش این است که این قراردادهای لحظه‌ای چگونه منعقد شود که بتوانیم به بهترین نتیجه دست یابیم. پاسخی هم که داده می‌شود این است که بازار باید رقابتی باشد و دولت در قیمت‌ها مداخله نکند و اجازه دهد اصول حاکم بر بازار رقابت دنبال شود. اما رابطه اقتصادی شکل دوم و سوم که نوعی رابطه کارفرما و کارگزار در آن برقرار می‌شود کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در حالی که رابطه شکل اول در قالب عرضه و تقاضا گنجانده می‌شود و اصطلاحاً نظام بازار بر آن حاکم است، اما علم اقتصاد مرسوم چندان چیزی درباره رابطه نوع دوم و سوم نمی‌گوید. در اینجا الگوهایی طرح شده‌اند که علم اقتصاد تا پیش از این چندان به آن توجه نکرده بود. در این الگوها روابط، بیشتر در قالب کارفرما و کارگزار می‌گنجد، که در چارچوب اقتصاد رایج نمی‌توان چیز زیادی درباره آن گفت. اصولی که در مورد بازار لحظه‌ای حاکم است قابل تعمیم به رابطه کارگزار و کارفرما نیست. برای مثال، زمانی که شما به استخدام سازمانی درآمدید، از زمان انعقاد قرارداد تا موقعی که قرارداد فسخ شود از علایم قیمتی و رابطه عرضه و تقاضایی که بیرون از سازمان در بازار وجود دارد اثر نمی‌پذیرید.^۶

اکنون بحث حکمرانی خوب این است که بین کارفرما و کارگزار چه اصولی باید حاکم باشد تا بتوانیم به نتیجه مطلوب دست یابیم. روشن است که در این نوع رابطه، تغییر لحظه‌ای قیمت‌ها الگوی مناسبی نیست و اساساً نمی‌تواند اعمال شود. از این‌رو، سؤال این است که «پس چه الگو و روابطی باید حاکم باشد تا بتوانیم به نتیجه مطلوب دست پیدا کنیم؟» در همین زمینه یکی از روابط مهم، رابطه مالک و مدیر است. در دنیای جدید شاهد جدایی مالکیت از مدیریت هستیم و مالکان دیگر مدیر نیستند. سازمان‌ها و شرکت‌های بزرگ دارای این ویژگی هستند که مالک تفویض اختیار می‌کند. از این‌رو، پرسش‌هایی در

اینجا پیش می‌آید در این زمینه که مالک چگونه می‌تواند مدیر را هدایت کند و تحت چه شرایطی مدیر حافظ منافع مالک خواهد بود؟ همچنین در روابط سیاسی نیز شبیه همین مسئله وجود دارد. در صحنه سیاسی نیز مردم اختیارات خود را به رئیس جمهور یا نمایندگان مجلس تفویض می‌کنند. بنابراین، در رابطه‌ای که بین مردم به عنوان کارفرمایان حکومت و مدیران و مسئولان به عنوان کارگزاران حکومت وجود دارد این سؤال تکرار می‌شود که «این رابطه باید چه شرایطی داشته باشد تا نتیجه مطلوب حاصل شود؟» در هر صورت، این بحث در زمینه شرکت‌ها «حکمرانی شرکتی» و در زمینه دولت «حکمرانی خوب» نامیده می‌شود.^۷ به طور کلی، در حکمرانی خوب، شیوه اعمال اقتدار به گونه‌ای است که مدیران یا کارگزاران حافظ منافع مالکان یا کارفرمایان‌اند.

در واقع بحث حکمرانی خوب را از اواخر دهه ۱۹۸۰ بانک جهانی طرح کرد. این نهاد بین‌المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر نموده، برای اولین بار حکمرانی خوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف کرده است.^۸ بانک جهانی پس از آنکه در اجرای سیاست‌های تعدیل یا همان اجماع واشنگتنی، در کشورهای آفریقایی ناموفق بود، به این نتیجه رسید که چون دولت‌ها در آن کشورها واجد شرایط نیستند، نمی‌توانند در اجرای توصیه‌های بانک جهانی و آزاد کردن قیمت‌ها موفق عمل کنند. به عبارت دیگر، پذیرش و اجرای سیاست‌های تعدیل و توصیه‌های بانک جهانی به دولتی احتیاج دارد که این دولت فعلاً در آفریقا وجود ندارد. در سال ۱۹۹۶ در «گزارش توسعه جهانی» در فصلی با عنوان «از برنامه تا بازار» به این موضوع اشاره شد و سپس در گزارش سال ۱۹۹۷ با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول» این مسئله طرح شد که چگونه می‌توانیم به یک دولت خوب دست یابیم.^۹ بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ اعلام کرد که دولت کوچک لزوماً به دولت خوب منتهی نمی‌شود و برای ایجاد و استقرار یک دولت خوب، باید مقدمات دیگری نیز وجود داشته باشد. البته کوچک‌سازی دولت در بهتر شدن حکومت مؤثر است، ولی به هر حال نقطه کانونی و اصلی برای داشتن یک دولت خوب نیست.

در تحلیل‌ها گفته می‌شود که در این تجدیدنظر بانک جهانی در سیاست‌هایش و ارائه این اندیشه از سوی آن، سه عامل نقش اساسی داشته‌اند: ۱. تجربه اروپای شرقی؛ ۲. بحران

شرق آسیا؛ ۳. تجربه چین. در واقع تجربه کشورهای اروپای شرقی و بحران شرق آسیا نشان داد که وقتی بدون دولت خوب، اقتصاد را آزاد می‌کنیم به بحران می‌رسیم، و تجربه چین نشان داد که در یک نظام اگر دولت اختلال‌ها را درست مدیریت کند، می‌تواند به نتایج مطلوبی بینجامد.^{۱۰}

اکنون بیش از یک دهه است که از سال ۱۹۹۷ تا کنون پیوسته بحث حکمرانی خوب در گزارش بانک جهانی مطرح است و یکی از مهم‌ترین سیاست‌های بانک جهانی این است که چگونه می‌توان با حکمرانی خوب به توسعه دست یافت. برای نمونه، در سال ۲۰۰۲، ۲۵ درصد وام‌هایی که بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه داد، به ایجاد حکمرانی خوب در آن کشورها منوط بود.

حکمرانی خوب؛ تعریف و ابعاد

در مورد حکمرانی خوب، تعاریف مختلفی ارائه شده است. با دقت در آنها می‌توان دریافت که روح کلی حاکم بر همه آنها چندان تفاوتی نمی‌کند، گرچه به هر حال این تعاریف کم‌وبیش با یکدیگر اختلافاتی دارند. اساس یک تعریف حکمرانی خوب عبارت است از نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به وسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند.^{۱۱} در تعریفی دیگر، حکمرانی خوب، اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی است.^{۱۲} تعریفی دیگر نیز حکمرانی خوب، را این‌گونه معرفی می‌کند: راهکارها و فرایندها و نهادهایی که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را استیفا، تعهداتشان را برآورده و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند.^{۱۳} در واقع می‌توان گفت اگر پیش از این، تعریف حکمرانی فقط به دولت مربوط و آن را شامل می‌شد، در کاربرد جدید، این واژه فقط شامل بازیگران و نهادهای دولت نمی‌شود، بلکه علاوه بر دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را نیز در بر می‌گیرد. از این‌رو، شاید بتوان پیدایی مفهوم حکمرانی خوب را نتیجه و پیامد بحث‌های مربوط به «سیاست اجتماعی»^{۱۴} به اصطلاح عام آن دانست که آن نیز به تعیین و تحلیل رابطه دولت، جامعه و بازار می‌پردازد.

بنابراین، با توجه به مفاهیم و مباحث و ادبیات طرح شده درباره حکمرانی خوب، می‌توان آن را معطوف به یافتن الگو و ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش: دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی دانست. در این الگو سه منظر مد نظر است: نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی به منظور اثرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های عمومی مطرح‌اند؛ بخش خصوصی عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری در رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی دیده می‌شود؛ و سرانجام نقش دولت به عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه ارزیابی می‌شود.

همان‌گونه که برخی نویسندگان اشاره کرده‌اند و از سند برنامه توسعه ملی سازمان ملل متحد نیز بر می‌آید، موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار مطرح شده است که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط‌زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می‌شود. در واقع تصور بر این است همه این امور با حکمرانی خوب محقق می‌شود.^{۱۵}

همچنین براساس برنامه توسعه ملی ملل حکمرانی دارای سه بعد یا رکن اقتصادی، سیاسی و اداری است.^{۱۶} بعد اقتصادی شامل فرایندهایی است که فعالیت‌های یک کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و با اقتصاد کشورهای دیگر در ارتباط است. بعد سیاسی همان فرایندهای تصمیم‌گیری برای تنظیم سیاست‌هاست (که این موضوع در مباحث مدیریت دولتی و مشخصاً در خط‌مشی‌گذاری عمومی مورد بحث است). بعد اداری نیز در واقع همان نظام اجرای خط‌مشی‌هاست.

در پایان این قسمت از بحث مناسب است به این نکته نیز اشاره کنیم که شاید مباحث «هیرشمن» اقتصاددان نیز در پیدایی بحث و اندیشه حکمرانی خوب، نقش داشته باشد. هیرشمن کتابی دارد به نام وفاداری، خروج و اعتراض^{۱۷} که گرچه آن را در دهه ۶۰ میلادی نوشته اما در دهه ۹۰ میلادی توجه اقتصاددانان به آن جلب شد. او در این کتاب به تجربه‌اش در کشور نیجریه در مورد خدمات راه‌آهن اشاره می‌کند که در نخستین سفرش بسیار خوب بوده، ولی در مسافرتی که پس از چندی به آن کشور انجام می‌دهد می‌بیند

وضع خدمات راه آهن کاملاً متفاوت گردیده و بسیار بد شده است. با تحقیق در این باره متوجه می‌شود که چون قبلاً جاده و راه شوسه در نیجریه کم بوده است، بسیاری از مسئولان دولتی نیز به ناچار از راه آهن استفاده می‌کرده‌اند و از این رو دست‌اندرکاران راه آهن به ملاحظه حضور آنها در قطار مجبور بوده‌اند خدمات خوبی ارائه بدهند؛ اما چون پس از آن، جاده درست شده و مسئولان دولتی از خودرو استفاده می‌کنند، وضع ارائه خدمات در راه آهن آسفبار است و فریاد مردم بیچاره نیز به جایی نمی‌رسد. نکته‌ای که هیرشمن در کتابش به آن اشاره کرده و می‌توان آن را در پیدایی بحث حکمرانی خوب مؤثر دانست این است که در اقتصاد، رقابت به تنهایی نمی‌تواند ثمربخش باشد، بلکه در کنار آن پاسخ‌گویی نیز لازم است. در واقع ترکیب بهینه‌ای از رقابت و پاسخ‌گویی، مفید است.

شاخص‌های حکمرانی خوب

برای آن‌که مفهوم و ابعاد حکمرانی خوب بهتر روشن شود، مناسب است شاخص‌های آن را مرور کنیم. البته این شاخص‌ها در متون مختلف، هم به لحاظ تعداد و هم به لحاظ نام، متفاوت ذکر شده است. ما در اینجا می‌کوشیم به حاصل نتیجه آنها اشاره کنیم.

براساس سندی که در سال ۲۰۰۶ بانک جهانی توسط کافمن،^{۱۸} کری^{۱۹} و ماسترازی^{۲۰} انتشار داده، حکمرانی خوب شش شاخص دارد. نویسندگان در ابتدای این گزارش اشاره می‌کنند که شاخص‌ها نسبت به قبل تغییری نکرده و همان‌هایی است که در گزارش‌ها و اسناد قبلی نیز مطرح بوده است.^{۲۱} این شاخص‌ها و توضیح اجمالی آنها در پی می‌آید.

۱. پاسخ‌گویی و حق اظهار نظر^{۲۲}

مقصود از این شاخص میزان مشارکت شهروندان در انتخاب دولت و نظام سیاسی است. این شاخص همچنین بیانگر میزان آزادی بیان، آزادی احزاب و تشکلهای و اجتماعات، و آزادی رسانه‌های جمعی است. براساس این شاخص هرچه مردم در یک جامعه نقش بیشتری در تعیین زمامداران و هیئت حاکمه داشته باشند، حضور و نقش احزاب و تشکلهای و انجمن‌ها و نظایر آنها در جامعه بیشتر باشد، و رسانه‌های جمعی و افراد مختلف بتوانند آزادانه فعالیت و نظر خود را بیان کنند، نشان‌دهنده وضعیت بهتری از حکمرانی خوب است.

۲. ثبات سیاسی و نبود خشونت^{۲۳}

این شاخص بیانگر آن است که چه میزان احتمال دارد یک حکومت و نظام سیاسی از راه‌های غیرقانونی یا ابزارهای خشونت‌آمیز در معرض بی‌ثباتی و سرنگونی و براندازی باشد. در اینجا عواملی همچون تروریسم و خشونت‌های سیاسی مدنظر هستند. براساس این شاخص، هرچه احتمال نبودن ثبات سیاسی در یک کشور بیشتر باشد نشان‌دهنده حکمرانی ضعیف است و هرچه کشوری از ثبات سیاسی بیشتری برخوردار باشد، در زمینه حکمرانی خوب امتیاز بالاتری را کسب می‌کند.

۳. اثربخشی دولت^{۲۴}

در این شاخص، کیفیت خدمات عمومی، خدمات شهروندی و میزان استقلال آنها از فشارهای سیاسی مدنظر است. همچنین کیفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی و دولتی، و میزان تعهدی که دولت در برابر این سیاست‌ها دارد در این شاخص در کانون ارزیابی قرار می‌گیرد. در نتیجه هرچه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط‌مشی‌های عمومی به دور از جنجال‌ها و خط و ربط‌های سیاسی وضع و اجرا شوند و تعهد نظام سیاسی در قبال آنها بیشتر باشد، بیانگر وضعیت بهتری در حکمرانی خوب است.

۴. کیفیت تنظیم‌کنندگی^{۲۵}

منظور از این شاخص، توان‌مندی دولت در تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات و نظاماتی است که سبب گسترش نفوذ و دامنه فعالیت‌های بخش خصوصی می‌شود. هرچه دولت بتواند با تدوین و اجرای سیاست‌ها و نظامات مختلف، موجبات توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی و اثرگذاری بیشتر آن بر اداره جامعه را فراهم آورد، شاهد سطح بالاتری از حکمرانی خواهیم بود.

۵. حاکمیت قانون^{۲۶}

اینکه تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی‌اند و می‌توان به اجرای آنها اطمینان داشت با این شاخص ارزیابی می‌شود. در این شاخص به ویژه کیفیت اجرای قراردادها، عملکرد پلیس و محاکم قضایی، و همچنین میزان احتمال جرم و خشونت در یک جامعه مدنظر است. اگر پس از انعقاد یک قرارداد نتوان چندان به اجرای آن امید داشت و تخلف

به سبب عملکرد ضعیف پلیس و محاکم قضایی قابل پی‌گیری نباشد نشان‌دهنده وجود حکمرانی ضعیف در یک کشور است.

۶. مهار فساد^{۲۷}

آنچه در این شاخص مدنظر قرار می‌گیرد این است که قدرت عمومی و دولتی تا چه حد مورد سوء استفاده و در خدمت تحقق منافع شخصی و خصوصی قرار می‌گیرد. این شاخص، هم فسادهای جزئی و کوچک و هم فسادهای بزرگ و کلان را شامل می‌شود. براساس این شاخص هرچه نظام سیاسی و دولت در تسخیر نخبگان و در خدمت منافع خصوصی باشد، نشان حکمرانی ضعیف و عکس آن بیانگر رتبه بالاتری از حکمرانی خوب است.

همان‌گونه که اشاره کردیم این شش شاخص براساس گزارشی است که سه اقتصاددان برجسته بانک جهانی، یعنی کافمن، کری و ماستروزی در سال ۲۰۰۶ ارائه داده‌اند و اصولاً بانک جهانی از ابتدا تا کنون در گزارش‌های خود درباره حکمرانی خوب و مقایسه وضعیت آن در کشورهای مختلف همین شش شاخص را ذکر کرده و مدنظر داشته است. با این حال، همین شش شاخص در اسناد و گزارش‌های دیگری با برخی تغییرات در اسامی آنها ذکر شده است، گرچه توضیحاتی که در ذیل آنها آمده، کم و بیش با آنچه در گزارش بانک جهانی به چشم می‌خورد یکی است. برای مثال، کمیسیون حقوقی سازمان ملل، در قطعنامه شماره ۶/۲۰۰۰ و ویژگی‌های حکمرانی خوب را این‌گونه برشمرده است: شفافیت،^{۲۸} مسئولیت،^{۲۹} پاسخ‌گویی،^{۳۰} مشارکت،^{۳۱} حاکمیت قانون^{۳۲} و انعطاف‌پذیری.^{۳۳} در این سند در توضیح انعطاف‌پذیری این‌گونه آمده که حکمرانی خوب مستلزم آن است که نهادها و فرایندهای دولتی موجود در یک کشور به گونه‌ای طراحی شده باشند که در یک چارچوب زمانی معقول و منطقی، خدمات را به ذی‌نفعان مربوط ارائه دهند. پاسخ‌گویی نیز به این صورت تفسیر شده که یکی از لوازم کلیدی حکمرانی خوب است و براساس آن نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های مختلف جامعه مدنی نیز باید در برابر عامه مردم و ذی‌نفعانی که جزو آن نهاد به حساب می‌آیند پاسخ‌گو باشند. در اینجا اینکه هر کس به چه کسی پاسخ‌گو است (یا در واقع اینکه هر کس چه زمان پاسخ‌گو و چه زمان مطالبه‌گر است) تفاوت می‌کند و بسته به این است که تصمیمات یا فعالیت‌های موردنظر، نسبت به یک سازمان یا نهاد، داخلی محسوب می‌شوند یا خارجی.

در هر صورت، غیر از تفاوت مذکور، گاه تفاوت در بیان شاخص‌های حکمرانی خوب، هم در تعداد شاخص‌ها و هم در نام و اسامی آنهاست. برای مثال، کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه^{۳۴} هشت ویژگی را با این عناوین برای حکمرانی خوب بر شمرده است: پاسخ‌گویی،^{۳۵} شفافیت،^{۳۶} حاکمیت قانون،^{۳۷} مشارکت،^{۳۸} مسئولیت‌پذیری،^{۳۹} اجماع‌محوری،^{۴۰} کارآیی و اثربخشی،^{۴۱} و انصاف (اشتمال) و عدالت (برابری).^{۴۲} از آنجا که دو شاخص اجماع‌محوری و انصاف (اشتمال) و عدالت (برابری) تفاوت بیشتری با شاخص‌های بانک جهانی دارد، ذیلاً توضیحی را که کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه، خود برای این دو شاخص ذکر کرده است، می‌آوریم:

در توضیح شاخص اجماع‌محوری آمده است: در یک جامعه بازیگران و دیدگاه‌های بسیاری وجود دارند. حکمرانی خوب مستلزم آن است که بین این دیدگاه‌ها و منافع مختلف در سطح جامعه میانجی‌گری صورت گیرد تا بیشترین خیر و بهترین مصلحت برای جامعه و نیز چگونگی دستیابی به آن با حداکثر اجماع ممکن مورد توافق قرار گیرد. مقصود از شمول و برابری نیز این است که رفاه در یک جامعه بستگی دارد به اطمینان از اینکه همه اعضای آن احساس کنند که در جامعه سهمی دارند و احساس نکنند که از جریان اصلی جامعه طرد گردیده و کنار گذاشته شده‌اند. این امر مستلزم آن است که همه گروه‌ها، به ویژه محروم‌ترین و آسیب‌پذیرترین قشرها، فرصت داشته باشند تا رفاه خود را حفظ و رشد و توسعه دهند.

در هر صورت، مطالعات انجام شده و اطلاعات مربوط به حکمرانی خوب نشان می‌دهد که این امر می‌تواند تأثیر مهمی در متغیرهای اقتصادی داشته باشد. در کشورهایی که حکمرانی بد است میزان سهم سرمایه‌گذاری در تولید ناخالص ملی کمتر از ۱۵٪ است. در واقع هرچه وضعیت حکمرانی بهتر باشد میزان سرمایه‌گذاری هم بیشتر است. همچنین مطالعات نشان می‌دهد در کشورهایی که کیفیت حکمرانی پایین است، میزان رشد منفی است و برعکس. یا نمودارها نشان می‌دهد که هرچه حکومت‌ها پاسخ‌گوتر باشند و شهروندان حق اظهار نظر بیشتری داشته باشند میزان درآمد بیشتر است و برعکس. یا هر قدر کارآیی و اثربخشی دولت بیشتر شود درآمد سرانه بیشتر افزایش می‌یابد.^{۴۳}

البته در این میان برخی مطالعات و نتایج ناسازگار نیز وجود دارد. برای نمونه، در حکومت‌های متعددی نه امکان رقابت چندانی بر سر قدرت وجود دارد و نه امکان پاسخ‌گویی به آن شکل فراهم است؛ اما با این حال، حاکمان و دولت‌مردان و مدیران به منافع مردم و ملتشان وفادارند و کمتر دیده می‌شود که خیانت کنند. چین از جمله این کشورهاست. درباره‌ی چرایی این موضوع تبیین روشن و مستدلی وجود ندارد، اما شاید بتوان آن را به عامل فرهنگ مربوط دانست. در فرهنگ چینی حاکمان نسبت به مردم احساس پدری دارند، یا در هر صورت، اخلاقیاتی که در فرهنگ چین وجود دارد باعث این رفتار حاکمان می‌شود. در سازمان‌ها نیز بسیاری از اوقات دیده می‌شود کارمندان بی‌آنکه مدیر از آنها بخواهد یا بر آنها نظارت کند، صرفاً به دلیل علاقه‌ شخصی یا اخلاقیات و تعهد فردی خوب کار می‌کنند.

در هر صورت، با توجه به آنچه گفته شد، بانک جهانی برای ایجاد حکمرانی خوب، در زمینه‌ی اصلاحات اداری بحث تمرکززدایی را طرح کرده و استدلال آن هم روشن است: در نظام‌های متمرکز مردم نمی‌توانند به مسئولان فشار بیاورند. اگر یک شهردار را وزیر کشور انتخاب کند، در مقایسه با شهرداری که شورای شهر منتخب مردم او را برگزیند، طبیعی است که در حالت دوم نظارت مردم بیشتر خواهد بود. همچنین تقویت مجالس قانون‌گذاری برای تقویت نظام عمومی مهم است، و از همین رو بانک جهانی آن را دنبال می‌کند. به همین ترتیب، استقلال و قدرت دستگاه قضایی نیز برای محکم کردن و تقویت نظارت عمومی در یک نظام سیاسی بسیار مهم است و به استقرار حکمرانی خوب در یک کشور یاری می‌رساند. در پایان این قسمت تذکر این نکته مهم لازم است که کارشناسان معتقدند گرچه در حکمرانی خوب یک سلسله اصول و ویژگی‌های اساسی مربوط به حکمرانی خوب به صورت جهانی و بین‌المللی و برای تمام کشورها و دولت‌ها مطرح می‌شود، اما باید توجه داشت که عملیاتی و اجرایی کردن آنها در کشورهای مختلف، متفاوت است و اینکه در یک کشور خاص باید چه کارهای خاصی انجام شود و در اولویت قرار گیرد، امری است که به مطالعه نیاز دارد. از این رو، کشورها باید گونه‌های ملی و بومی خود را در زمینه حکمرانی خوب شناسایی و مشخص کنند، و برای این کار شناسایی تجربه تاریخی یک کشور و فرهنگ و ارزش‌های بومی آن امری مهم و ضروری است.^{۴۴}

حکمرانی خوب و تغییر رویکرد در مورد نقش دولت

پس از پایان جنگ جهانی دوم، رویکرد دولت بزرگ به منزلهٔ رویکرد مسلط، با هدف سیاست‌گذاری توسعه در اکثر کشورها تا دهه‌های پایانی ۱۹۷۰ یک‌تازی می‌کرد. این جریان از یک طرف همزمان با بازسازی جنگ در اروپا بود و از طرف دیگر تجربهٔ بحران بزرگ ۱۹۲۹ را پشت سر داشت. لذا اکثر اقتصاددانان و سیاست‌گذاران به دولت بزرگی اعتقاد داشتند که امور اقتصادی را همچون امور سیاسی در دست بگیرد و به منزلهٔ یک نهاد قدرتمند، شکست‌های بازار را جبران کند. این تمهید در سطحی وسیع با مقبولیت مواجه شد، اما بدون مخالف نیز نبود. از جملهٔ این مخالفان می‌توان به فردریک هایک^{۴۵} اشاره کرد که با انتقادی گزنده از سوسیالیسم در سال ۱۹۴۴ تأکید داشت هر گونه برنامه‌ریزی در نهایت فقط به توتالیتریسم ختم می‌شود. اما جان مینارد کینز^{۴۶} (از بنیان‌گذاران جریان غالب) در جواب هایک نوشت که در محکوم کردن توتالیتریسم و ستایش از آزادی با او هم‌داستان است، خواه از لحاظ اخلاقی و خواه از لحاظ فلسفی، اما نه در مورد موضوع سیاست اقتصادی؛ زیرا اجتناب از برنامه‌ریزی است که به توتالیتریسم می‌انجامد نه اقدام به آن.^{۴۷}

کشورهای در حال توسعه نیز با الگوبرداری از کشورهای توسعه‌یافته و با همان استدلال‌های موجود و ناتوانی و ضعف بخش خصوصی در بسیج سرمایه، رویکرد دولت بزرگ را براساس راهنمایی مشاوران و اقتصاددانان کینزی در غرب، به اجرا گذاشتند. این دوره را اگر نخستین دورهٔ سیاست‌گذاری توسعهٔ اقتصادی معرفی کنیم، تا اواخر دههٔ ۱۹۷۰ ادامه یافت. اما ناکارایی و انعطاف‌ناپذیری بنگاه‌های دولتی - بیشتر در کشورهای در حال توسعه - که در معرض انواع فشارهای سیاسی و غیرسیاسی بودند، از جمله تراکم نیروی کار در این بنگاه‌ها و ایجاد بازدهی نزولی، اکثر آنها را با زیان مواجه کرده بود. بدین‌سان از میانهٔ دههٔ ۱۹۷۰ رویکرد دولت بزرگ رفته‌رفته رو به افول گذاشت و آنچه بیش از پیش این جریان را به باد انتقاد گرفت، وجود هم‌زمان تورم و بیکاری^{۴۸} در اقتصادهای غربی، به ویژه آمریکا بود. بدین ترتیب مجالی فراهم شد برای جریانی که طرفدار اقتصاد بازار و رویکرد دولت کوچک بود. این جریان به عنوان جریانی غالب در ابتدای دههٔ ۱۹۸۰ خصوصی‌سازی را کمال مطلوب برای توسعه دانست و خواهان کاهش سهم بخش دولتی

در اقتصاد شد. اندیشه خصوصی سازی با کوچک کردن دولت به آرامی آغاز شد، اما در اوایل دهه ۱۹۹۰، با فروپاشی نظام کمونیستی، سرعت بیشتری گرفت و در کشورهای شوروی سابق و اروپای شرقی به شدت رواج یافت و بسیاری از کشورهای افریقایی، امریکای لاتین و آسیای جنوب شرقی را نیز در بر گرفت. دیدگاه طرفداران اقتصاد بازار - که با کمک بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، سیاست‌های توسعه‌ای را به اکثر کشورهای جهان تجویز می‌کردند - «سیاست‌های اجماع واشنگتنی» یا «سیاست‌های تعدیل ساختاری» نامیده شد. آنها ده اصل را مبنای تعدیل ساختاری برای اصلاحات اقتصادی معرفی می‌کردند. این اصول عبارت بودند از: مهار کسری بودجه، هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح نظام مالیاتی، آزادسازی نرخ بهره، نرخ ارز رقابتی، آزادسازی تجاری، خصوصی سازی، مقررات زدایی، آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، و احترام به حقوق مالکیت. آنها معتقد بودند این اصول بهترین نتایج را به بار می‌آورند و قیمت‌های بازار از طریق ساز و کارهای عرضه و تقاضا بهترین جانشین برای تخصیص دولتی منابع‌اند.^{۴۹}

اما حوادث پایانی دهه ۱۹۹۰، همچون بحران شرق آسیا، تجربه ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق و بحران‌های متعدد مالی در طول ۲۵ سال پیش از آن، بسیاری از کارشناسان بانک جهانی را به انتقاد از سیاست‌های تعدیل واداشت. از بین کارشناسان بانک جهانی، بیش از همه جوزف استیگلیتز،^{۵۰} اقتصاددان ارشد و معاون سابق بانک جهانی، بر ناکارایی سیاست تعدیل و انتخاب چارچوب تازه سیاست‌گذاری اصرار ورزید. استیگلیتز سیاست اجماع واشنگتنی را نقد کرد و ضرورت اتخاذ اجماع پساواشنگتنی را به عنوان یک راهبرد جدید سیاست‌گذاری مطرح ساخت.^{۵۱} نباید فراموش کرد که انتقاد از این سیاست‌ها به کارشناسان بانک جهانی محدود نشد، بلکه بسیاری از اقتصاددانان و از جمله اقتصاددانان نهادگرا مانند داگلاس تورشا^{۵۲} نیز از ابتدای دهه ۱۹۹۰ منتقد سیاست‌های تعدیل بودند.

مقبولیت نسبی این انتقادات و پذیرش دیدگاه‌های رقیب سیاست‌های تعدیل ساختاری، نهادهای بین‌المللی پولی و مالی مانند بانک جهانی را واداشت تا سیاست «حکمرانی خوب» را به عنوان راه‌گشای معمای توسعه مطرح کنند. در این سیاست جدید، موضوع ابعاد

دولت، یا همان کوچک‌سازی، جای خود را به توانمندسازی دولت داد و در واقع به جای آنکه بحث کوچک‌سازی دولت، نقش محوری داشته باشد، در این سیاست، توانمندسازی دولت بسیار مهم و محوری تلقی می‌شود. البته همچنان اقتصاد بازار هدف نهایی است، اما شیوه گذار به اقتصاد بازار با سیاست‌های تعدیل ساختاری متفاوت است.

به عبارت دیگر، می‌توان گفت دولت‌ها بسته به رویکردهای متفاوت، نقش‌های مختلفی را بر عهده می‌گیرند. در این میان می‌توان سه رویکرد مهم را شناسایی کرد:^{۵۳}

۱. **رویکرد امنیت:** این رویکرد سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده که توجه اولیه و اساسی آنها به ایفای نقش امنیتی و برقراری امنیت بوده است.

۲. **رویکرد توسعه اقتصادی:** این رویکرد سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده که توجه و تأکید آنها بر ایفای نقش اقتصادی و اجتماعی بوده است. دولت‌هایی مانند دولت رفاه در این دسته قرار می‌گیرند، که تلاش آنها برای ایجاد رفاه اجتماعی، امنیت اجتماعی و افزایش درآمد سرانه است.

۳. **رویکرد توسعه سیاسی و دموکراسی:** این رویکرد سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده که وظیفه و نقش اصلی آن در توسعه و تقویت نهادهای دموکراتیک در جامعه است. براساس این رویکرد، دولت باید دموکراسی را در جامعه نهادینه سازد تا افراد بتوانند در پرتو آن آزادانه به فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بپردازند.

رویکرد غالب در جامعه جهانی امروز همین رویکرد سوم است. این رویکرد بر بسترسازی به منظور تقویت نهادهای مدنی و آزادی‌های اجتماعی تأکید دارد. از این رو جامعه امروز را نیازمند دولتی دموکراتیک می‌دانند که در آن با بسترسازی مناسب، افراد بتوانند با فرآیند انتخاب آزاد، در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مشارکت فعال داشته باشند. در کشورهایی که فرآیند انتخابات وجود دارد، دولت متشکل از یک حکومت منتخب و یک شاخه اجرایی است. نقش چنین دولتی متعدد است؛ توجه به قراردادهای اجتماعی، اعمال قدرت و کنترل، مسئولیت ارائه خدمات عمومی و فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار انسانی از نقش‌های اصلی دولت خواهد بود. در نقش جدید، دولت در جامعه باید ثبات و پایداری ایجاد کند، چارچوب‌های قانونی مناسب و اثربخش برای فعالیت بخش عمومی و خصوصی وضع کند، و در بازار ثبات و عدالت ایجاد نماید، در مصالح عمومی نقش منجی و در ارائه خدمات عمومی، اثربخشی و پاسخ‌گویی داشته

باشد.^{۵۴} سرانجام آنکه، دولت باید فرصت‌های لازم را برای افراد جامعه به منظور بهبود وضعیت خویش فراهم آورد.

در چنین شرایطی، اداره دولت از روش «مدیریت عمومی»^{۵۵} به روش «حکمرانی عمومی»^{۵۶} تغییر خواهد یافت. حکمرانی عمومی بر ارزش‌های قانونی و ارزش‌های مشروعیت، به جای ارزش‌های اقتصادی و کارآیی صرف، تأکید بیشتری دارد و ایجاد دموکراسی در جامعه برای آن، بیش از سایر امور اهمیت و ارزش دارد.

تغییر رویکرد در مورد اداره عمومی و نقش دولت را به اختصار می‌توان به صورت نمودار ۱ نشان داد:^{۵۷}

سال‌های پایانی دهه ۱۹۹۰	دهه ۱۹۹۰	دهه ۱۹۸۰	دهه ۱۹۷۰
حکمرانی عمومی دولت نماینده	دولت مدیریتی دولت کارآفرین	مدیریت دولتی مدیریت دولتی نوین	اداره امور عمومی نظام اداری بوروکراتیک
فرهنگ سیاسی و دموکراتیک دولت دموکراتیک و مشارکتی	فرهنگ کسب و کار دولت کارساز	فرهنگ مدیریت دولت کوچک	فرهنگ اداری و بوروکراتیک دولت بزرگ

نمودار ۱: سیر تغییر رویکرد در مورد اداره عمومی و نقش دولت

در واقع، رویکرد جدید که بر منابع ارزش‌های دموکراتیک بنا شده، به دنبال تغییر نقشی است که برای دولت ترسیم شده بود. دولت در نقش جدید نیازمند الگویی است که در آن، ضمن تأکید بر جنبه‌های کارآیی و اثربخشی که در رویکرد توسعه مطرح بود، بر جنبه‌های دموکراتیک و ارزش‌های دموکراسی نیز توجه داشته باشد.

نقد و بررسی اجمالی

پس از مرور و معرفی اجمالی اندیشه حکمرانی خوب، در بخش پایانی این نوشتار، به برخی تأملات درباره آن اشاره می‌کنیم:

۱. از آنجا که در این بحث واژه «خوب» به کار رفته، لازم است در مورد آن توضیح داده شود. البته در برخی متون، گاه به جای حکمرانی خوب، حکمرانی «مطلوب» نیز گفته شده است که آن نیز ما را از این توضیح مستغنی نمی‌کند.

«خوب و بد» یا «مطلوب و نامطلوب» اصطلاحاً از مفاهیم «ارزشی» اند و هنگامی که آنها را درباره چیزی یا کسی به کار می‌بریم خواه ناخواه دست به قضاوت و ارزش‌گذاری می‌زنیم. به هر حال ارائه‌کنندگان و مدافعان این ایده، یا این است که از به کار بردن این

تعبیر انگیزه ارزشی ندارند، یا حقیقتاً در پی آن‌اند که حکمرانی با چنین ویژگی‌هایی را به صفت خوب و به همان معنایی که در ابتدا از این کلمه به ذهن متبادر می‌شود، متصف کنند. اگر انگیزه ارزشی و ارزش‌گذاری در کار نیست، بهتر است نام آن را تغییر دهند و برای مثال، از آن به «حکمرانی نو» یا «حکمرانی پویا» یا چیزی نظیر این عناوین تعبیر کنند تا شائبه بحث‌های ارزشی پیش نیاید. اما اگر «خوب» بودن در این نظریه به همان معنای مصطلح عرفی باشد به ناچار پای مباحث فلسفه اخلاق در میان می‌آید. اجمال بحث این است که در مورد خوب و بد اختلاف نظر وجود دارد که آیا آنها از سنخ مفاهیم ماهوی‌اند یا از سنخ مفاهیم فلسفی یا از مفاهیم احساسی و عاطفی که صرفاً بیانگر سلیقه و احساس و عاطفه افراد هستند.^{۵۸} اگر خوبی از سنخ مفاهیم احساسی و عاطفی باشد نتیجه آن خواهد بود که خوبی کاملاً نسبی می‌شود. یعنی ممکن است چیزی به نظر کسی زیبا آید و در نظر فرد دیگر زشت بنماید، یا در زمانی به نظر کسی یا گروهی زشت آید و در زمانی دیگر به نظر همان فرد یا گروه زیبا جلوه کند. در بحث ما حکمرانی نیز همین وضع را دارد و حقیقت و واقعیتی به نام حکمرانی خوب وجود ندارد که بخواهیم آن را توصیف یا از آن دفاع کنیم. دقیقاً مثل غذا یا رنگ لباس که خوب یا بد بودن آنها در نظر اشخاص چیزی جز این نیست که به ذوق یا سلیقه آنها خوش می‌آید یا آن را ناپسند و نامطلوب می‌دانند. در هر صورت، آنچه در تحقیق این بحث به اجمال می‌توان گفت این است که خوب و بد گاهی به معنای کمال و نقص، گاه به معنای ملایمت و منافرت با طبع، و گاه نیز به معنای تناسب و عدم تناسب با هدف به کار می‌رود. گاه وقتی گفته می‌شود «علم خوب است» و «جهل بد است» مقصود این است که علم کمال و جهل نقص است. گاه بحث ملایمت و منافرت با طبع مطرح است. برای مثال، سیگار کشیدن از نظر انسان‌های سیگاری خوب است، چون با طبیعت و ساختمان جسمانی آنان سازگار شده است. سرانجام گاه نیز خوب و بد از تناسب یا عدم تناسب با غرض فاعل حکایت دارد. اگر بین فعل و هدف مورد نظر فاعل رابطه مثبت و ایجابی وجود داشته باشد، آن فعل به خوبی، و اگر بین آن فعل و هدف فاعل رابطه منفی و سلبی وجود داشته باشد به بدی متصف می‌شود. بدیهی است با توجه به اختلاف اغراض و اهداف آدمیان، خوب و بد به این معنا نسبی خواهند بود. مثلاً کشتن

هیتلر از نظر اعضا و طرفداران حزب نازی آلمان کاری بد محسوب می‌شد و برخلاف اغراض و مصالح آنان بود، ولی از نظر مردم دیگر نیکو و پسندیده به حساب می‌آمد؛ چرا که با مصالح و اغراض آنان سازگاری و هماهنگی داشت.^{۵۹}

در هر صورت اگر وصف «خوب» در اندیشه حکمرانی خوب بار ارزشی داشته باشد، پای این مباحث به میان خواهد آمد و لازم است با دقت و تأمل، حساب فروض مختلف آن از یکدیگر جدا شود. البته در این مجال قصد ورود به این بحث را نداریم و به همین حد اکتفا می‌کنیم. اهمیت این امر آن‌گاه بیشتر می‌شود که توجه کنیم در محافل علمی و همچنین افکار عمومی، گزارش‌ها و آمارهای بانک جهانی در موضوع حکمرانی خوب مورد استناد قرار می‌گیرد و این‌گونه القا می‌شود که خوب و بد بودن وضعیت حکمرانی در یک کشور- با همان معنا و بار ارزشی- بر این اساس تعیین می‌گردد.

۲. همان‌گونه که ملاحظه گردید خاستگاه و منشأ اصلی اندیشه حکمرانی خوب، اقتصاد و توسعه اقتصادی است. اصل قضیه از آنجا شروع شد که سیاست‌های توسعه‌ای بانک جهانی در برخی کشورها جواب نداد و با مشکل روبه‌رو شد و نظریه‌پردازان بانک جهانی، برای حل مشکل، ایده حکمرانی خوب را طرح کردند. از این‌رو، فلسفه کاپیتالیسم، در پشت پرده این نظریه کاملاً هویداست و به روشنی می‌توان دید که دغدغه اصلی، حل مشکل چرخه اقتصاد جهانی و دنیای سرمایه‌داری است. به عبارت دیگر، اندیشه حکمرانی خوب بر مفروضات فلسفه کاپیتالیسم استوار است و از این‌رو، تمام اشکالاتی که بر فلسفه کاپیتالیسم وارد است به نوعی می‌توان بر این نظریه وارد دانست. اشکال مهم و اساسی کاپیتالیسم این است که اصل و اساس و محور سعادت فردی و اجتماعی را برخورداری هر چه بیشتر از سرمایه و ثروت می‌داند و رکن اساسی جامعه را اقتصاد و ثروت‌های مادی تلقی می‌کند. روح ایده حکمرانی خوب نیز این است که حکمرانی آن‌گاه خوب است که به استحکام و تثبیت بنیان‌های اقتصادی و رفاه مادی جامعه بینجامد. این تلقی، به ویژه بر مبنای نگرش اسلامی، دارای اشکالات جدی و اساسی است.

۳. حتی اگر مؤمن و دین‌دار و دارای نگرش‌های دینی نباشیم، ولی فلسفه‌ای اخلاق‌محور و فضیلت‌محور داشته باشیم، اشکال این اندیشه آن است که حتی اگر حکمرانی خوب در جامعه‌ای به طور صد در صد و با تمام شاخص‌های هم

محقق شود ضرورتاً شاهد جامعه‌ای اخلاقی و فضیلت‌گرا نخواهیم بود. به عبارت دیگر، اگر کشوری در همه شاخص‌های شش یا هشت‌گانه مذکور در حکمرانی خوب امتیاز کامل را کسب کند، بدین معنا نخواهد بود که فضایل اخلاقی رشد و توسعه یافته و افراد آن جامعه انسان‌هایی اخلاقی‌اند. در این نظریه حتی اگر شاخص‌هایی نظیر حاکمیت قانون و میزان فساد طرح شده، برای اطمینان از امنیت سرمایه‌داران است و نه به خاطر خود قانون یا فساد. به عبارت دیگر اگر بین این دو متغیر و متغیر اقتصاد رابطه‌ای وجود نداشت، طرفداران حکمرانی خوب به آن توجهی نمی‌کردند؛ همان‌گونه که، برای مثال، چون به نظر آنها بین مسائل و ارتباطات جنسی و اقتصاد رابطه‌ای نبوده، از آن ذکری به میان نیاورده‌اند.

۴. ما مسلمانان نگرشمان فراتر از اخلاق و نگرش دینی و به طور خاص، اسلامی است. از این‌رو، صرفاً به دنبال تحقق جامعه‌ای اخلاقی نیستیم، بلکه آرمان ما تحقق ارزش‌های اسلامی و جامعه‌ای مبتنی بر آن است. حکمرانی نیز از منظر ما آن‌گاه خوب است که به بسط و گسترش و تثبیت باورها و ارزش‌های اسلامی بینجامد و در آن مسیر حرکت کند. از این‌رو، توسعه‌ای که فقط به بهبود رفاه مادی و اقتصادی منجر شود مطلوب اسلام نیست. این در حالی است که چارچوب حکمرانی خوب، در ارزیابی وضعیت حکمرانی و رتبه‌بندی کشورها هیچ توجهی نسبت به دین و ارزش‌های دینی ندارد.

۵. با تأمل در این نظریه می‌توان دریافت که یکی از مبانی آن، پذیرش «اومانیسم» است. تفکر اومانیسم که بیش از دو دهه است که در غرب ترویج می‌شود، امروزه در تمام زوایا و تا عمق فرهنگ غرب رخنه کرده و تمدن و فرهنگ غرب جدید مبتنی بر آن شکل گرفته است. اومانیسم تفکری است که در یک جمله، محور همه تحلیل‌های خود را انسان قرار می‌دهد و همه چیز را در خدمت انسان می‌بیند و می‌خواهد. این در حالی است که بینش اسلامی خدامحور است و به دنبال انسان و جامعه‌ای است که دل در گرو خداوند داشته و گوش به فرمان او باشد و همه ابعاد زندگی‌اش را نه در راستای میل و خواست خود، بلکه در مسیر اراده و خواست خدای متعال سامان دهد.

۶. با مروری اجمالی در آیات و روایات اسلامی می‌توان برخی از مهم‌ترین شاخصه‌های حکمرانی و دولت مطلوب اسلامی را به دست آورد. برای نمونه، قرآن کریم

در وصف حکمرانی و دولت صالحان و کسانی که به یاری خداوند و دین او برخاسته‌اند می‌فرماید:

الَّذِينَ إِن مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ
(حج: ۴۱)؛ آنان که اگر در زمین قدرت یابند نماز را به پا می‌دارند و زکات می‌دهند و به خوبی فرمان می‌دهند و از زشتی باز می‌دارند.

دولت و حکومت جهانی حضرت مهدی عج مظهر تام و تمام حکمرانی و دولت مطلوب اسلامی است. از این رو، مرور روایات و دعا‌های مربوط به آن حضرت می‌تواند تصویر شفاف و روشن از سیمای حکمرانی مطلوب اسلام به دست دهد. مؤمنان و خداجویان مسلمان در دعای افتتاح که مستحب است در هر شب ماه رمضان خوانده شود، حکمرانی و دولت مطلوب را این‌گونه تمنا می‌کنند:

اللهم اجعله الداعي الى كتابك و القائم بدینک... ابدله من بعد خوفه اماناً يعبدك لا يشرك بك شيئاً... اللهم اظهر به دینک و سنة نبیک... تعز بها الاسلام و اهله و تذل بها النفاق و اهله و تجعلنا فیها من الدعاة الى طاعتک و القادة الى سبیلک...^{۶۰}

در بخشی از دعای عهد نیز دولت موعود منتظران این‌گونه توصیف شده است:

فاظهر اللهم لنا ولیک و ابن بنت نبیک المسمی باسم رسولک حتی لا یظفر بشئ من الباطل الا مزدقه و یحق الحق و یحققه و اجعله اللهم مفزعاً لمظلوم عبادک و ناصرأ لمن لا یجد له ناصرأ غیرک و مجدداً لما عطل من احکام کتابک و مشیداً لما ورد من اعلام دینک و سنن نبیک.^{۶۱}

پس خداوندا ولایت و فرزند دختر پیامبرت، آن کس که همنام فرستاده تو است برای ما ظاهر بفرما! تا دست نیابد به چیزی از باطل مگر آنکه آن را از هم بپاشد، و حق را احقاق نموده، آن را تحقق بخشد، و او را پناه‌گاهی برای ستم‌دیدگان از بندگان قرار ده و یاری‌کننده آن کس که برای او جز تو یآوری یافت نشود، و احیاکننده آنچه از احکامت تعطیل گردیده، و استحکام‌بخش آنچه از نشانه‌های دینت و سنت‌های پیامبرت وارد شده.

ظاهراً به توضیح نیازی ندارد که شاخص‌های حکمرانی و دولت مطلوب از دیدگاه اسلام با آنچه در نظریه «حکمرانی خوب» آمده فاصله بسیار دارد، و آنچه که ما به عنوان یک مسلمان معتقد باید خود را با آن تنظیم کنیم حکمرانی مطلوب اسلام است نه آن حکمرانی که بانک جهانی و نظریه‌پردازان آن برای ما تصویر می‌کنند.

۷. از مبانی دیگر نظریه حکمرانی خوب، «لیبرالیسم» است. فلسفه لیبرالیسم امروزه در فرهنگ غرب امری مسلم و برگشت‌ناپذیر تلقی می‌شود و جزو اصلی‌ترین مؤلفه‌ها و پایه‌های تمدن و فرهنگ غرب جدید به حساب می‌آید. شاخص‌های ارائه شده برای حکمرانی خوب نیز در واقع با مفروض گرفتن این فلسفه تدوین و ارائه شده است. این در حالی است که از منظر بینش و فرهنگ اسلامی اصول و مبانی لیبرالیسم پذیرفته نیست و فلسفه لیبرالیسم با نگرش و تفکر اسلامی تغایرها و تضادهای جدی و اساسی دارد. برای مثال، «اباحی‌گری» و «مدارا و تساهل» از جمله مؤلفه‌های فلسفه لیبرالیسم به شمار می‌آید که از دیدگاه اسلامی مردود و دارای اشکالات اساسی است.

۸. با توجه به نقدهایی که تا اینجا درباره نظریه حکمرانی خوب مطرح شد جای تعجب نیست که وقتی به گزارش‌های سالیانه بانک جهانی در مورد وضعیت حکمرانی در کشورها مراجعه می‌کنیم، همیشه کشوری مثل امریکا را در زمره کشورهای صدر این فهرست می‌بینیم. نظام سیاسی و دولتی که بی‌اعتنایی به اخلاق و دین و رواج اباحی‌گری و تحقق فلسفه لیبرالیسم را - هرچند به ظاهر - در بالاترین مراتب خود دنبال می‌کند، باید هم در چنین گزارش‌هایی در صدر بنشیند. در حالی که به واقع دولت و نظام سیاسی امریکا سراسر بر دروغ و فریب و زورگویی و چپاول استوار است. نتیجه حکمرانی این نظام سیاسی این است که در یک جنگ تحمیلی هشت ساله بیشترین خسارت‌های معنوی و مادی متوجه ملت و کشور ما شد و امریکا و سایر کشورهای غربی به دروغ ما را متجاوز و آغازگر این جنگ معرفی می‌کردند. حکمرانان امریکا در جریان سرنگونی هواپیمای ایرباس ۳۰۰ در خلیج فارس توسط ناو هواپیمابر امریکایی، به جای عذرخواهی از مردم و دولت ما، به فرمانده ناو خود نشان شجاعت و جایزه دادند. اکنون نیز سال‌هاست در قضیه هسته‌ای ایران و با تبلیغات دروغین، افکار عمومی ملت‌ها را بر ضد ملت و نظام ما تحریک می‌کنند و به همین بهانه فشارهای مختلف سیاسی و اقتصادی را متوجه مردم ما کرده‌اند. نتیجه حکمرانی بوش رئیس‌جمهور این بود که با یک دروغ - که خود رسانه‌های غربی بر این دروغ بودن صحه گذاشتند - و با زیر پا گذاشتن قوانین بین‌المللی و بدون آنکه مجوزی از سازمان ملل داشته باشد به کشور عراق حمله کرد و این حمله فقط تا به امروز بیش از یک میلیون کشته را به ملت عراق تحمیل کرده است. نتیجه سیاست‌های حکمرانی

خوب در امریکا این است که دولت منتخب و مردمی حماس و مردم غزه اکنون حدود سه سال است که در محاصره‌اند و این امر مورد تأیید و حمایت امریکاست و تمام جنایت‌های رژیم اشغالگر قدس، و از جمله جنگ ۲۲ روزه آن با مردم غزه، دفاع از خود و حق قانونی تلقی می‌شود! نتیجه عملی آمارگری‌ها و گزارش‌های سالیانه بانک جهانی در باب حکمرانی خوب آن است که اوپاما مظهر صلح و دوستی و دفاع از حقوق بشر معرفی و به دریافت جایزه نوبل مفتخر می‌گردد و حضرت امام خمینی علیه السلام و مقام معظم رهبری ما در صدر فهرست فاشیست‌ها و افراد ضد حقوق بشر معرفی و نظام سیاسی و دولت ما نیز در صدر حامیان تروریسم جهانی قلمداد می‌شود. حضرت امام و مقام معظم رهبری که جای خود دارد، با شاخص‌ها و عینک نهادهایی امثال بانک جهانی و نظریاتی نظیر حکمرانی خوب، شخص پیامبر عظیم الشان اسلام در صدر تروریست‌های عالم، و قرآن و تعالیم او از ضد بشری‌ترین تعالیم و پرورش‌دهنده و گسترش‌دهنده تروریسم و آدم‌کشی است! عجباً که نظام‌های سیاسی و دولتی‌هایی که در آشکار و نهان در بزرگ‌ترین جنایات ضد بشری دست دارند حکمرانانی خوب و در خور قدردانی و قوی تلقی می‌شوند و ملت‌ها و دولت‌هایی که به دنبال حق واقعی و احیای ارزش‌های دینی و اخلاقی و مبارزه با ظلم و زورگویی و دفاع از مظلومان حکمرانانی ضعیف و در انتهای فهرست حکمرانی خوب معرفی می‌شوند! به راستی اگر نتیجه نظریه و شاخص‌هایی این باشد که دولتی مثل امریکا را در صدر فهرست حکمرانی خوب بنشانند، آیا نباید به آن نظریه و شاخص‌ها به دیده تردید نگریست؟

نتیجه‌گیری

«حکمرانی خوب» امروزه به مثابه یک دستگاه سنجش وضعیت حکمرانی در کشورهای مختلف دنیا به کار می‌رود و کشورها بر اساس شاخص‌های تعیین شده در این دستگاه ارزیابی و رتبه‌بندی می‌شوند. این اندیشه که در اصل بانک جهانی و کارشناسان و متخصصان آن ترویج و حمایت می‌کنند در حال حاضر از مقبولیت نسبتاً بالایی برخوردار است. بانک جهانی اکنون بیش از یک دهه است که همه ساله بر مبنای شاخص‌های تعریف شده در این دستگاه، وضعیت حکمرانی در کشورهای مختلف را بررسی و گزارش آن را

به طور رسمی و علنی منتشر می‌کند. این گزارش در بسیاری از تصمیم‌گیری‌ها و قضاوت‌ها و مباحثات داخلی و خارجی مبنا قرار می‌گیرد و به همین لحاظ در سرنوشت کشورها مؤثر است. جمهوری اسلامی ایران نیز از این امر مستثنا نیست و بانک جهانی همه ساله بر اساس همین دستگاه، وضعیت حکمرانی در ایران را بررسی و رتبه ایران را در مقایسه با سایر کشورها اعلام می‌کند. از این رو، درباره حکمرانی خوب لازم است دو کار انجام دهیم: یکی شناخت این دستگاه؛ و دوم بررسی و نقد علمی آن به ویژه بر اساس دیدگاه‌های اسلامی. این امر هم به دانشگاهیان و جامعه علمی و هم به مسئولان اجرایی و سیاست‌گذاران ما کمک خواهد کرد تا با بصیرتی بیشتر و چشمانی بازتر مسائل کشور را تحلیل و در مورد آن قضاوت و تصمیم‌گیری کنند. این مقاله کوشید روزنه‌هایی را در این عرصه بگشاید.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. Good Governance
2. Washington consensus
3. Post Washington consensus
۴. این سیاست در واقع همان سیاست موسوم به «خصوصی سازی» است که از طریق آن سعی می‌شود با کاستن از حجم دولت و واگذاری بیشتر امور به بخش خصوصی، اقتصاد ملی چابک‌تر شود. در دهه ۸۰ میلادی مارگارت تاچر، نخست‌وزیر وقت انگلستان و رونالد ریگان، رئیس‌جمهور وقت آمریکا از حامیان و سردمداران اصلی این حرکت در عرصه اجرایی بودند.
5. World bank
۶. احمد میدری، «حکمرانی خوب: مروری بر پایان نامه دکترای اقتصاد»، بررسی‌های بازرگانی، ش ۴، ص ۱۴۴
7. Unescap, 2002, p. 1.
8. Kenneth Stowe, "Good piano won't play bad music: Administrative reform and Good Governance", *Public Administration*, V70, p. 391.
۹. این گزارش به فارسی ترجمه شده است: ر.ک. گروه مترجمان، نقش دولت در جهان در حال تحول.
۱۰. احمد میدری، «تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، نامه مفید، ش ۴۷، ص ۹۳-۱۱۸.
۱۱. رحمت‌الله قلی‌پور، «تحلیل رابطه حکمرانی خوب و فساد اداری»، فرهنگ مدیریت، ش دهم، ص ۱۱۲.
۱۲. احمد میدری، «تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، نامه مفید، ش ۴۷، ص ۹۳-۱۱۸.
۱۳. فتاح شریف‌زاده و رحمت‌الله قلی‌پور، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فرهنگ مدیریت، ش ۴، ص ۹۳.
14. Social Policy
۱۵. رحمت‌الله قلی‌پور، «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تاکید بر نقش دولت»، دانش مدیریت، ش ۶۷، ص ۸۵-۱۱۱.
16. UNDP, 1997.
۱۷. این کتاب با این مشخصات به فارسی ترجمه شده است: آلبرت هیرشمن، خروج، اعتراض و وفاداری، ترجمه محمد مالجو، تهران، نشر و پژوهش شیرازه، ۱۳۸۲.
18. Kaufmann
19. Kraay
20. Mastruzzi
21. www.worldbank.org/wbi/governance
22. voice and accountability
23. political stability and absence of violence
24. Government effectiveness
25. Regulatory quality
26. Rule of law
27. Control of corruption
28. Transparency
29. responsibility
30. accountability
31. participation
32. The Rule of Law
33. responsiveness
34. Unescap, "What is Good Governance", at: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.
35. accountability
36. Transparency

37. Rule of Law
 38. Participation
 39. Responsiveness
 40. Consensus
 41. Effectiveness and efficiency
 42. Inclusiveness and equity

۴۳. احمد میدری، «حکمرانی خوب، مروری بر پایان نامه دکترای اقتصاد»، بررسی‌های بازرگانی، ش ۴، ص ۱۴۶.
 ۴۴. ر.ک. مجید پسران قادر، «یک کتاب در یک مقاله»، تحول اداری، ش ۵۲، ص ۷۳.

45. F.A.Hayek
 46. John maynard keynes

۴۷. محمد مالجو، «کینز و علم اقتصاد مدرن در نمایشگاه تاریخ»، کتاب ماه علوم اجتماعی، ش ۳۲-۳۳، ص ۵۲.
 48. Stagflation
 ۴۹. ر.ک: احمد میدری و جعفر خیرخواهان (به کوشش)، حکمرانی خوب: بنیان توسعه، مقاله جان ویلیامسون (مقاله اول).

50. Joseph E. Stiglitz

۵۱. در کتابی با عنوان حکمرانی خوب: بنیان توسعه که به کوشش احمد میدری و جعفر خیرخواهان تهیه شده و در واقع مجموعه چند مقاله است، دو مقاله از استیگلیتز وجود دارد. وی اصول سیاست‌های اجماع پساواشنگتنی را این گونه برمی‌شمارد: ۱. حاکمیت قانون و هنجارهایی که به مقامات انگیزه اقدام بر اساس منافع جمعی را می‌دهد؛ ۲. قوه قضائیه مستقل؛ ۳. بازبینی و ترازسازی‌های نهادی از طریق تفکیک قوا؛ ۴. استخدام و ترفیع بر اساس شایسته‌سالاری با حقوق‌های رقابتی؛ ۵. واگذاری فعالیت‌ها از طریق پیمان کاری؛ ۶. استفاده از مزایده و مناقصه برای ارائه خدمات خرید کالا؛ ۷. قرارداد بر اساس عملکرد؛ ۸. ایجاد اجماع برای سیاست‌گذاری؛ ۹. اجرای طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها به صورت غیرمتمرکز و مشارکتی؛ ۱۰. مبارزه با فساد و فعالیت‌های خودسرانه.

52. Douglas Torsha.

۵۳. فتاح شریف زاده و رحمت الله قلی پور، همان، ص ۱۰۳.

54. UNDP, 1997.
 55. Public management
 56. Public governance

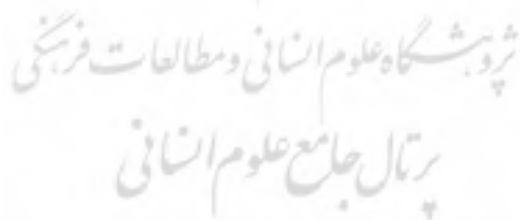
۵۷. فتاح شریف زاده و رحمت الله قلی پور، همان، ص ۱۰۴.

۵۸. جمعی از نویسندگان زیر نظر محمود فتحعلی، درآمدی بر نظام ارزشی و سیاسی اسلام، درس اول، ص ۲۳-۲۷.

۵۹. برای توضیح تفصیلی در این باره ر. ک: مجتبی مصباح، بنیاد اخلاق، فصل اول تا ششم، ص ۱۵-۱۳۰.

۶۰. مفاتیح الجنان، دعای افتتاح.

۶۱. همان، دعای عهد.



منابع

- پسران قادر، مجید، «یک کتاب در یک مقاله»، *تحول اداری*، دوره دهم، ش ۵۲، ص ۶۹-۸۰
جمعی از نویسندگان زیر نظر محمود فتحعلی، *درآمدی بر نظام ارزشی و سیاسی اسلام*، چ دوم، قم، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، بهار ۱۳۸۵.
- شریف زاده، فتاح و قلی پور، رحمت الله، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، *فرهنگ مدیریت*، سال اول، ش ۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، ص ۹۳-۱۰۹.
- قلی پور، رحمت الله، «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری»، *فرهنگ مدیریت*، سال سوم، ش ۱۰، پاییز ۱۳۸۴، ص ۱۰۳-۱۲۷.
- قلی پور، رحمت الله، «تحلیل و امکان سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تاکید بر نقش دولت»، *دانش مدیریت*، ش ۶۷، زمستان ۸۳، ص ۸۵-۱۱۱.
- قمی، عباس، *مفاتیح الجنان*.
- مالجو، محمد، «کینز و علم اقتصاد مدرن در نمایشگاه تاریخ»، *کتاب ماه علوم اجتماعی*، ش ۳۲-۳۳، ص ۵۲، ص ۵۰-۵۴.
- مصباح، مجتبی، *بنیاد اخلاق*، چ پنجم، قم، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، ۱۳۸۷.
- میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر (به کوشش)، *حکمرانی خوب: بنیان توسعه*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
- میدری، احمد، «تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، *نامه مفید*، ش ۴۲، خرداد و تیر ۸۳.
- میدری، احمد، «حکمرانی خوب: مروری بر پایان نامه دکترای اقتصاد»، *بررسی‌های بازرگانی*، ش ۴، بهمن و اسفند ۸۲، ۱۴۴-۱۴۹.
- هیرشمن، آلبرت، *خروج، اعتراض و وفاداری*، ترجمه محمد مالجو، تهران، نشر و پژوهش شیرازه، ۱۳۸۲.
- www.worldbank.org/wbi/governance: Governance Indicators Webpage.
- www.worldbank.org/wbi/governance: Governance Matters VI.
- Stowe Kenneth, "Good piano won't play bad music: Administrative reform and Good Governance", *Public Administration*, vol 70, 1992, p 391.
- www.Imf.org/externalpubs/FT/exrpgovern/goveindexy.htm.
- UNDP, "Governance for Sustainable Human Development", 1997, at: www.undp-pogar.org/publications/governance/goodgov.pdf



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی