

نسبت‌سنجی بوم‌شناسانه الگوی حکمرانی خوب

تاریخ دریافت: ۹۳/۱۲/۲۷

تاریخ تأیید: ۹۴/۳/۱۰

علیرضا زهیری*

نهادهای بین‌المللی حکمرانی خوب را در پاسخ به اوضاع نامطلوب جوامع در حال توسعه ارائه کردند. این الگو بیشتر بر مهندسی اجتماعی تکیه دارد تا بر مهندسی فنی. الگوهای مهندسی اجتماعی بر رویکردهای شهروندمدار تأکید دارند و بخشی از حکمرانی را بر عهده شهروندان و به تعبیری جامعه مدنی می‌گذارند. در الگوهای جدید نحوه تعامل دولت و شهروندان از اهمیت برخوردار است و دولت‌ها بازیگر اصلی به‌شمار نمی‌آیند؛ بلکه بازیگران مختلفی از جمله دولت و نهادهای مدنی و شهروندان سهمی در حکمرانی دارند. از آنجاکه طراحان این الگو اجرای آن را متناسب با زمینه‌ها و شرایط زیست‌بوم هر یک از جوامع در حال‌گذار می‌دانند، این نوشتار با رویکردی بوم‌گرایانه به دنبال ارزیابی این الگو با زیست‌بوم ایرانی است. بنابراین به دو جنبه توجه کرده است: نخست، جنبه‌های فرهنگ دینی که اساسی‌ترین رکن هویت جامعه ایرانی است و دیگری، ظرفیت‌های محیطی برای انطباق یا عدم انطباق این الگو در ایران. بررسی‌ها نشان می‌دهد شاخص‌ها و ویژگی‌های حکمرانی خوب در سطح کلان توسط آموزه‌های دینی قابل استناد است، اما این شاخص‌ها به لحاظ معنایی و انطباق با آموزه‌های اسلامی تفاوت‌هایی دارند. به لحاظ محیطی نیز ظرفیت‌های قانونی این الگو را پشتیبانی می‌کنند؛ اما موانع ساختاری و کارکردی اجرای آن در جامعه ایران را با مشکل روبرو ساخته است.

کلید واژگان: حکمرانی خوب، دولت، هویت، زیست‌بوم.

مقدمه

مطالعات بی‌شماری از اواخر دهه هشتاد درباره عملکرد ضعیف کشورهای که نتوانستند به توسعه دست یابند، صورت گرفت و روشن ساخت حکمرانی یک مسئله اساسی در راهبرد توسعه این دسته از کشورهاست. بدون تردید جهانی‌شدن و نزدیکی کشورها به یکدیگر و مقایسه آنها از حیث عقب‌ماندگی و توسعه‌یافتگی از یک سو و دخالت و اعمال نفوذ برخی نهادهای بین‌المللی از سوی دیگر زمینه‌چینی مطالعاتی را فراهم ساخت.

این مطالعات به‌روشنی آشکار ساخت در سال‌های ۱۹۸۰ بسیاری از کشورهای درحال توسعه با تعارض‌های فزاینده‌ای ناشی از افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی و بی‌قاعدگی سیاسی، ازدیاد شکاف‌های درآمدی و فرهنگی، گسترش آلودگی‌های زیست‌محیطی، بحران‌های اقتصادی از جمله در آمریکای لاتین و در مجموع کاهش کیفیت زندگی روبرو شدند. اتخاذ الگوهای ناپایدار توسعه‌ای بر اثر ضعف یا عدم بهره‌گیری از انگاره‌های مشارکتی و سیستم‌های مطلوب حکمرانی این تعارض‌ها را دوچندان کرد.

از این پس توصیه‌های سیاستی نهادهای بین‌المللی به جای تأکید بر کوچک‌سازی ابعاد دولت، توانمندسازی دولت را محور بهبود حکمرانی قرار دادند. از نظر آنان همچنان کوچک‌سازی مفید است؛ اما باید در کنار مجموعه گسترده‌ای از سیاست‌ها مطرح شود و دولت وظایف متعدد خود را اولویت‌بندی کند. بانک جهانی راهبرد پیشنهادی خود را برای توانمندساختن دولت به عنوان مسئله کلیدی توسعه اقتصادی راهبرد دوحشی نامید. نخستین عنصر این راهبرد، سازگاری نقش‌های دولت با ظرفیت‌های آن می‌باشد. اگر قابلیت‌های دولت پایین است، چگونه می‌تواند در قضا یا دخالت کند و این نقش را در کجا می‌توان با دقت تعیین نمود. دومین عنصر این راهبرد، افزایش ظرفیت‌های دولت از طریق بازدمیدن نیروی تازه در نهادهای عمومی است یعنی افزایش کارکرد نهادهای دولتی، بهبود دستمزدها و انگیزه‌ها و سرانجام وادار کردن دولت به پاسخگویی بیشتر در برابر نیازهای مردم و نزدیک‌تر کردن دولت و مردم از طریق مشارکت‌های گسترده‌تر و تمرکززدایی. قاعده پیشنهادی این بود که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی‌های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است؛ بنابراین باید ظرفیت‌های خود را به وظایفی اختصاص دهد که اولویت بیشتری دارند (The World Bank, 1997, p2-3).

شواهد جهانی گویای آن است که یک حکومت توانمند با نهادهای دولتی شایسته و شفاف، پیوندی مستقیم با رشد درآمدها، افزایش ثروت ملی و دستاوردهای اجتماعی دارد.



در کشورهایی که نهادهای دولتی کارآمد، درست کار و مبتنی بر شایسته‌سالاری‌اند، قوانین و مقررات ساده و روشن‌اند، حاکمیت قانون به‌گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود، سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخگویی دولت‌ها را ارتقا می‌دهند؛ درآمدها و سرمایه‌گذاری‌ها و رشد افزایش می‌یابند و امید به زندگی طولانی‌تر پدیدار می‌شود (Thomas, 2000, p136).

تعارض‌های پیش‌گفته پیش روی جامعه ایرانی نیز قرار دارد. اما پرسش مهم این است که آیا الگوی حکمرانی خوب به عنوان توصیه نهادهای بین‌المللی برای خروج از تعارض، در جامعه ایران نیز کارایی دارد؟ با بهره‌گیری از رویکرد بوم‌شناسانه و با تکیه بر دو متغیر اساسی در بوم‌زیست ایران می‌کوشیم به پاسخ این پرسش دست یابیم؛ فرهنگ دینی که اساسی‌ترین رکن هویت جامعه ایرانی است و دیگری ظرفیت‌های ساختار سیاسی برای انطباق یا عدم انطباق این الگو در ایران. بررسی‌ها نشان می‌دهد رویکرد بوم‌شناسانه در پی آن است چارچوبی برای فهم نسبت پدیده‌ها و پویای‌های سیاسی جدید با محیط‌های سیاسی و اجتماعی محلی ارائه کند. انتظار می‌رود از این رهگذر، افق جدیدی پدید آید تا در پرتو آن آمیزه‌ای از شرایط جدید با محیط زیست بوم حاصل شود.

رهیافت بوم‌شناسی شاخه‌ای از محیط‌شناسی است که به تعاملات و مناسبات بین انسان و زیست‌محیط و شیوه‌های سازگاری با آن می‌پردازد. در این شاخه از دانش، زیست‌گاه‌های محیطی به مثابه متغیرهای مستقلی‌اند که بر شکل‌گیری نظام‌های اجتماعی مشترک و ایجاد خصیصه‌های فرهنگی یکسان و تعیین شیوه زندگی یک گروه و جامعه یا منطقه مؤثرند. البته این به مفهوم تبعیت مطلق نظام‌های اجتماعی از محیط نیست؛ بلکه میان آنها رابطه دیالکتیکی و علیت دو طرفه برقرار است.

تا پیش از این، بوم‌شناسی به معنای شناخت زیستگاه بیشتر با جنبه‌های طبیعی محیط پیرامون انسان سروکار داشت؛ اما کم‌کم به سویه‌های سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و مهم‌تر از همه سویه‌های فرهنگی توجه کرد. در حال حاضر این مفهوم تنها به رابطه محیط طبیعی با هر یک از سویه‌های پیش‌گفته و اندرکنش آنها نمی‌نگرد؛ بلکه اکثر محققان دانش بومی را مترادف تجارب زیسته مردم محلی در زمینه‌های مختلف زندگی می‌دانند و از آن به روشی برای درک جهان یاد کرده‌اند. درون‌مایه‌های زیستی به‌ویژه زمینه‌های فرهنگی در تداوم حیات اجتماعی نقش محوری دارند. بوم‌شناسان فرهنگی از

دیرباز بر نقش فرهنگ در سازگاری انسان با محیط پیرامونی خود تأکید داشته‌اند. از سوی دیگر درهم‌تنیدگی شرایط اجتماعی و اقتصادی جوامع با محیط‌های بیرونی به‌ویژه در فرایند جهانی‌شدن ما را وادار به ارزیابی نظام‌مند نهادهای سیاسی مرتبط با تغییرات فراملی می‌سازد. از این منظر ضرورت مطالعه درباره الگوی حکمرانی خوب در زیست‌بوم ایران آشکار می‌شود.

معیارهای نسبت‌سنجی الگوی حکمرانی خوب با زیست‌بوم ایران در درون خود این الگو وجود دارد. این نوشتار به برخی از آنها می‌پردازد. این معیارها عبارت‌اند از: ساختار مشارکتی، پاسخگویی، عدالت و فراگیری، کارایی و اثربخشی، اجماع‌محوری، مسئولیت‌پذیری، پیروی از حاکمیت قانون، شفافیت. برخی معیارهای دینی نیز که این الگو و سایر رویکردهای غیرفضیلت‌مدار به آن بی‌توجه بوده‌اند، مورد بحث قرار می‌گیرد.

تحول جایگاه دولت در اداره عمومی

درباره جایگاه دولت در اداره امور عمومی در نیمه دوم قرن اخیر بحث‌های زیادی در گرفت و الگوهای متفاوت و متعددی ارائه شد. در مرحله نخست الگوی سنتی اداره عمومی که بر اهمیت نقش دولت در عرصه اقتصاد و فرهنگ تأکید داشت، مورد استقبال قرار گرفت. این الگو حضور فعال و آگاهانه دولت‌ها و گسترش دامنه عملیات آنها را سبب شد. اما دخالت بیش از حد دولت با فساد و سوءاستفاده از موقعیت‌های دولتی همراه گردید. بوروکراسی‌های خشک و غیرمنعطف و در عین حال گسترده ساختار دولت را غیرکارآمد ساخت. سرانجام در دهه هشتاد مقیاس بخش دولتی با این عقیده که دولت‌ها خیلی بزرگ‌اند و منابع کمیاب را مصرف می‌کنند، مورد حمله قرار گرفت و به شیوه‌های مورد استفاده دولت به‌ویژه بوروکراسی که تبدیل به یک سازمان اجتماعی غیرمردمی شد و بیش از پیش عامل تثبیت‌کننده وضع موجود و عدم اثربخشی بود، انتقاد شد.

در مرحله دوم، الگوی مدیریت دولتی نوین جایگزین الگوی سنتی اداره امور عمومی شد. در دهه ۱۹۸۰ دگرگونی گسترده‌ای در قالب فکری (پارادایم) اداره امور عمومی رخ داد و دولت بزرگ به سمت دولت کوچک و سرانجام به دولت کارساز و توانمند تغییر مسیر داد. تا پیش از این دهه، دولت‌ها خود را مسئول همه چیز می‌دانستند و همه امور را بر عهده داشتند و دولت‌های بزرگ و نظام اداری فربه و بوروکراتیک شکل گرفت. اما ناکارآمدی چنین وضعیتی سبب شد دولت‌ها مسئولیت خود را محدود سازند و بخشی از اداره امور را به عهده جامعه و بخش‌های غیردولتی واگذارند. مدیریت دولتی نوین با



فرهنگ مدیریت منجر به شکل‌گیری دولت کوچک شد و بر اصولی از قبیل خدمات کیفی به شهروندان، رقابت‌گرایی، برون‌سپاری، مشتری‌مداری، تمرکززدایی، بازارگرایی، نتیجه‌مداری تأکید کرد. از سوی دیگر رویکرد مشارکت در دولت نه تنها بخش خصوصی را تقویت کرد، بلکه جایگاه نهادهای مدنی را برجسته ساخت.

در پاسخ به ضرورت‌های پیش‌گفته تغییرات عمیقی در بخش دولتی و مدیریت آن به عمل آمده است. به دلیل وجود تغییرات ایدئولوژیک، نظری و جهانی، دولت‌ها احتمالاً بزرگ‌ترین تحول قرن را در خدمات عمومی خودشان ایجاد کرده‌اند. واقعاً دو تغییر جدا از هم به وقوع پیوسته که ارتباطی هم بین آنها وجود دارد: اول برای انتقال فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی یک روند «بازاری‌شدن» بخش دولتی به وجود آمده است. این امر از طریق خصوصی‌کردن به شکل‌های مختلف، شامل به پیمان‌دادن فعالیت‌ها، تحقق می‌یابد. دوم فاصله‌گرفتن از بوروکراسی به عنوان یک اصل سازماندهی در درون بخش عمومی است. البته هر دو این روندها به هم وابسته‌اند؛ یکی از دلایل بازاری‌کردن مفروض بودن شکست بوروکراسی و دیگری تأمین نیازها توسط بازار به عنوان جایگزینی برای بوروکراسی است (هیوز، ۱۳۱۹، ص ۳۲).

دولت‌ها در دوره مدیریت نوین دولتی با کاهش اندازه و دامنه فعالیت‌هایشان به سمت مدیریت‌گرایی پیش رفتند و از طریق واگذاری بخش قابل توجهی از امور عمومی به بخش خصوصی، نه تنها خود را از آماج انتقادات دور ساختند بلکه قابلیتشان نیز افزایش یافت. بدین ترتیب در این مرحله دولت کوچک شد و بخش خصوصی رونق یافت، ارتباط سیاستمداران با مردم بیشتر شد و برخلاف مدل سنتی که رابطه با رهبری سیاسی محدود و بر پایه فرمانده و فرمانبردار بود، رابطه سیال‌تری با سیاستمداران برقرار گردید.

بی‌شک در این دوره تغییرات شگرفی در الگوی اداره عمومی حاصل شد؛ اما با مشکلاتی روبرو گشت. بخش خصوصی به منافع خود توجه می‌کرد و تا جایی به خدمات در بخش عمومی همت می‌گمارد که برایش منفعتی در برداشته باشد. از سوی دیگر دولت نمی‌توانست قدرت‌ش را از تعقیب اهداف دولتی و اقتصادی که شامل تعهد به کاهش فقر، ایجاد فرصت‌های برابر و فراهم‌آوردن خدمات شهری می‌باشد، حذف کند. سیاست دولتی را نمی‌توان به‌طور کلی خصوصی ساخت. کاهش اختلافات بعدِ اساسی جنبه حکمرانی است و موجب تلاشی‌هایی برای رفع تضادهای سیاسی و اجتماعی می‌شود. فقط دولت می‌تواند برابری فرصت، مبارزه با نابرابری‌های اجتماعی و حمایت از ضعیفان در زمینه سلامت و

تحصیلات و مسکن را تضمین نماید (عرفانیان خانزاده، ۱۳۹۲، ص ۵۸۶).

در چنین شرایطی، مرحله سوم یعنی الگوی حکمرانی خوب مطرح می‌گردد. از این پس توصیه‌های سیاستی نهادهای بین‌المللی به جای تأکید بر کوچک‌سازی ابعاد دولت، توانمندسازی دولت را محور بهبود حکمرانی قرار دادند. البته از نظر آنان همچنان کوچک‌سازی مفید است؛ اما باید در کنار مجموعه گسترده‌ای از سیاست‌ها مطرح شود و دولت وظایف متعدد خود را اولویت‌بندی کند.

مفهوم حکمرانی خوب

حکمرانی اصطلاحی است که بر اعمال قدرت در مجموعه‌ای از زمینه‌های نهادی دلالت دارد و در آن مفاهیم هدایت، کنترل و تنظیم فعالیت‌ها در جهت منافع مردم یا همه شهروندان و رأی‌دهندگان و کارکنان مستتر است. در نظر دانشمندان علوم سیاسی، حکمرانی بر فراگرد مدیریت سیاسی اشاره دارد که مبانی هنجاری اقتدار سیاسی و سبک هدایت امور عمومی و به‌کارگیری منابع عمومی را در برمی‌گیرد. جالب توجه است که مفهوم حکمرانی (Governance) وسیع‌تر از حکومت (Government) است. حکومت به‌طور مشخص با نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمین معین و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن سروکار دارد؛ در حالی که در تعریف حکمرانی سه اصطلاح مورد توجه صاحب‌نظران قرار می‌گیرد: پاسخگویی و حساب‌پس‌دهی، مشروعیت و شفافیت (پورعزت، ۱۳۸۷، ص ۱۸-۱۹). بدین ترتیب حکمرانی خوب علاوه بر دارا بودن حکومت خوب، نهادهای خارج از حکومت را نیز در حکمرانی مشارکت می‌دهد.

واژه حکمرانی خوب ابتدا در بعد اقتصادی در دستور کار مجامع بین‌المللی قرار گرفت و به عنوان پیش‌شرط کمک‌های توسعه از جانب مؤسسات بین‌المللی مالی به کشورهای در حال توسعه و فقیر مطرح گردید. بعدها در بعد سیاسی نیز به کار گرفته شد.

تا کنون تعریف‌های متعددی از این مفهوم شده است. در تعریف اتحادیه اروپا، حکمروایی خوب به مدیریت شفاف و پاسخگو با هدف نیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار تعریف شده است. کمیسیون جوامع اروپا تصریح می‌کند حکمروایی خوب متضمن این موضوع است که سیاستمداران و سازمان‌ها به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون احترام بگذارند. چارلیک معتقد است حکمروایی خوب عبارت است از «مدیریت مؤثر اقدامات عمومی از طریق ایجاد یک رژیم (مجموعه‌ای از قوانین و مقررات) که به عنوان نقطه آغاز جهت ارتقا و پیاده‌سازی ارزش‌های اجتماعی ایجاد شده از

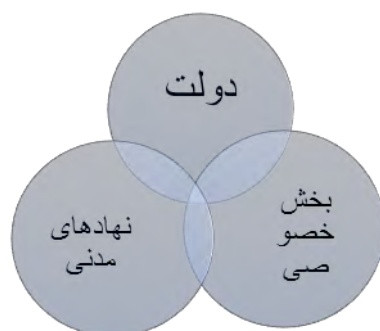


طرف تک تک افراد و گروه‌های اجتماعی پذیرفته شده است» (اسماعیل‌زاده و همتی، ۱۳۹۱، ص ۱۰۵). این تعریف دربردارنده جنبه هنجاری مفهوم حکمروایی و ماهیت روابط صاحبان قدرت و اقشار مختلف مردم می‌باشد. حکمرانی خوب دارای دو جنبه است: ساختاری و کارکردی.

نخست: جنبه ساختاری که از نوعی حکمرانی سه وجهی سخن می‌گوید. این سه وجه عبارت‌اند از: دولت، بخش خصوصی (بازار) و نهادهای مدنی. در گزارش سازمان ملل در مورد توسعه اقتصادی تاجیکستان، حکمرانی خوب عبارت است از نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که با آن جامعه و سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق تعامل سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند. در تعریف دیگری حکمرانی خوب شامل سازو کارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال و حقوق قانونی خود را اجرا می‌کنند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند (قلی‌پور، ۱۳۸۳، ص ۱۶).

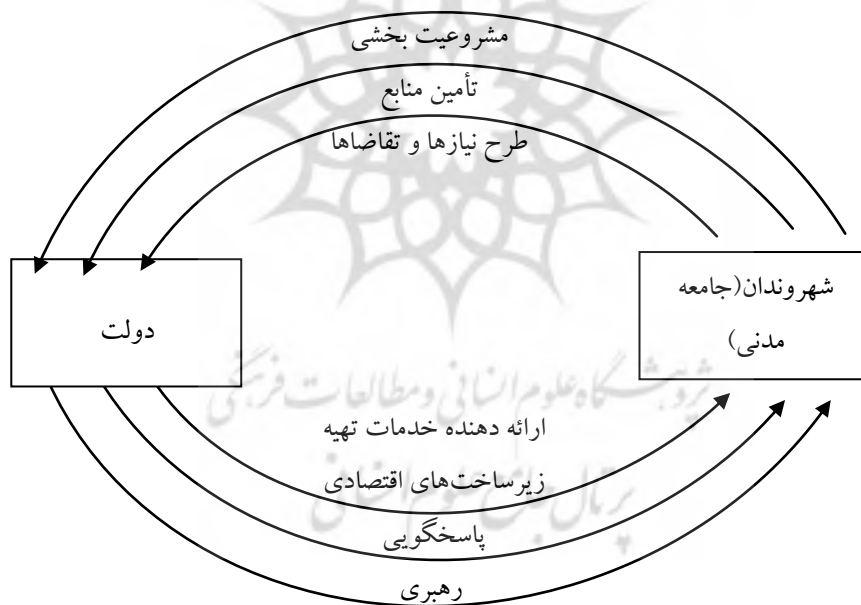
نکته کلیدی این نظریه تعامل و همکاری سه بخش دولتی، خصوصی و نهادهای مدنی است که بر نظام شراکتی تأکید دارد و از طریق دخالت دادن مردم در حکمرانی ابعاد حکمرانی را توسعه می‌دهد و امکان توزیع قدرت را فراهم می‌آورد و مشتمل بر یک استراتژی اصلاحی وسیع برای تقویت نهادهای جامعه مدنی است. این نوع حکمرانی به کیفیت دخالت حکومت توجه دارد. بازار بدون مداخله حکومت نهادی بی‌رحم و به‌شدت سودانگار است و تنها حکومت کارآمد است که می‌تواند آن را مهار کند. از طرفی حکومت نیز عاری از اشتباه نیست و دچار فساد می‌شود و حتی در صدد به‌حد اکثر رساندن سود سیاستمداران دولتی می‌شود و تنها از طریق جامعه مدنی قابل کنترل و مهار است.

حکمرانی خوب





پس با توجه به مفاهیم و مباحث و ادبیات مطرح درباره حکمرانی خوب می‌توان آن را معطوف به یافتن الگو و ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش دولت و جامعه مدنی و بخش خصوصی دانست. در این الگو نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی به منظور اثرگذاری بر سیاستگذاری‌های عمومی مطرح‌اند و بخش خصوصی عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری در رشد تولید ناخالص ملی برای افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی است و دولت تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه. در نمودار زیر نقش‌های هر یک از این سه بخش توضیح داده شده است:



نقش بخش‌های سه‌گانه در حکمرانی خوب (همان، ص ۸۷)

درواقع می‌توان گفت اگر پیش از این، تعریف حکمرانی فقط به دولت مربوط بود و آن را شامل می‌شد، در کاربرد جدید علاوه بر دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را نیز در

بر می‌گیرد. حکمرانی خوب مفهوم جدیدی است که از پیوند سیاست و اداره کردن جامعه به وجود آمده است. هدف در حکمرانی، افزایش کارآمدی نظام سیاسی در اداره جامعه است. موضوع اصلی در علم سیاست قدرت حکومت است؛ ولی در حکمرانی موضوع اصلی بهتر اداره کردن جامعه است با پشتوانه قدرت دولت. در حکمرانی خوب توانایی دولت‌ها برای اجرای سیاست‌ها و نظارت بر آن اهمیت دارد. در عین حال نقش و سهم هر یک از بازیگران در حکمرانی خوب به شرح زیر است (منوریان، ۱۳۷۹، ص ۲۲):

- الف) دولت در تأمین بودجه عمومی و زیرساخت‌های اقتصادی، تدوین مقررات، ضوابط، ارزش‌ها، دستورالعمل‌ها و خط‌مشی‌ها و همچنین مشخص ساختن ارزش‌های ملی و تدوین و تشخیص ایده‌های عزم و حمایت سیاسی و تأمین امنیت نقش دارد.
- ب) جامعه مدنی نیز بسیج و تجهیز منابع محلی، تأمین شبکه غیررسمی، ساختار ویژه و منعطف، درک صحیح مسائل و موضوعات محلی، تعهد احساسی و درونی مردم و دیدگاه خودیاری اجتماعی را برعهده دارد.
- ج) بخش خصوصی به موضوع پول و درآمد، تسهیلات، امکانات و مواد، مهارت-های کارآفرینی، مدیریت نتیجه‌مدار، بازاریابی و تبلیغ در مورد تولیدات و فرآورده‌ها، اقدامات و اعتقادات مشتری‌مدارانه توجه دارد.
- حکمرانی خوب که رویکرد غالب جامعه جهانی امروز است، بر بسترسازی برای تقویت نهادهای مدنی و آزادی‌های اجتماعی تأکید دارد. در عین حال یک عامل بازدارنده در همکاری سه بخش دولت، خصوصی و مدنی وجود دارد و آن ناشی از نگاه سنتی دولت می‌باشد که باید آن را تغییر دهد. این نگاه حاکی از نوعی انحصار سلطه و بی‌اعتمادی به سایر بخش‌های جامعه می‌باشد و دست‌کم شامل موارد زیر است:
- حفظ عادت ایفای نقش راهبری و هدایت در همه فعالیت‌های جامعه؛
 - اعتقاد به اینکه جامعه مدنی و بخش خصوصی فاقد دیدگاه کلان هستند؛
 - بی‌اعتمادی به نهادهای مدنی و بخش خصوصی.
- نکته دیگری که دارای اهمیت است، ابهام در سهم هر یک از این سه بخش و ایجاد تعادل میان آنهاست. به نظر می‌رسد مراد از تعادل، اعطای سهم مساوی برای آنها در حکمرانی نیست، بلکه این امر بستگی به ظرفیت نظام سیاسی و نظام اجتماعی در هر کشوری دارد.



دوم: جنبه کارکردی که به حداقل هشت کارویژه برای حکمرانی خوب اشاره دارد. در گزارش کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه،^۱ حکمرانی خوب دارای هشت ویژگی عمده است که عبارت‌اند از: مشارکت، اجماع‌محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی و کارایی، عدالت و فراگیری و پیروی از حاکمیت قانون. این ویژگی‌ها تضمین می‌کند که فساد به حداقل برسد، نظر اقلیت‌ها به حساب بیاید و صدای اقشار آسیب‌پذیر جامعه در تصمیم‌گیری‌ها شنیده شود، همچنین به نیازهای حال و آینده جامعه پاسخ داده شود.



این گزارش درباره ویژگی‌های حکمرانی خوب چنین می‌گوید:

۱. مشارکت: مشارکت مردان و زنان پایه و اساس حکمرانی خوب است. مشارکت می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم و از طریق نهادهای واسطه مشروع یا نمایندگی‌ها باشد. نکته مهمی که هست مراد از دموکراسی نمایندگی الزاماً به معنای دخالت در تصمیم‌گیری مربوط به آسیب‌های اجتماعی نمی‌باشد، بلکه به معنای وجود آزادی بیان و اجتماعات از یک سو و وجود جامعه مدنی سازمان‌یافته از سوی دیگر می‌باشد.
۲. حاکمیت قانون: حکمرانی خوب مستلزم یک چارچوب قانونی عادلانه و اجرای بی‌طرفانه آن است؛ همچنین این قانون باید به‌طور کامل حمایت‌کننده حقوق همه افراد

۱. این گزارش در سه صفحه در پایگاه کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل متحد درج شده است.

<http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>

به‌ویژه اقلیت‌های موجود باشد. اجرای بی‌طرفانه قانون نیازمند یک قوه قضائیه بی‌طرف و به دور از فساد است.

۳. شفافیت: شفافیت بدان معناست که تصمیمات و اجرای آن با استفاده از قوانین و مقررات انجام گیرد؛ همچنین امکان دسترسی به اطلاعات به‌صورت آزادانه برای همه کسانی که در معرض این تصمیمات‌اند، مقدور می‌باشد. معنای دیگر شفافیت، بیان اطلاعات لازم و قابل فهم در قالب فرم‌های مشخص و از طریق رسانه‌های عمومی است.

۴. مسئولیت‌پذیری: حکمرانی خوب نیازمند آن است که نهادها و فرایندها برای دادن خدمات لازم به همه ذی‌نفعان در یک بازه زمانی مناسب تلاش کنند.

۵. اجماع‌محوری: بازیگران متعدد با نظرهای مختلف در یک جامعه وجود دارند. حکمرانی خوب مستلزم میانجی‌گری میان دیدگاه‌های مختلف جامعه برای رسیدن به اجماع گسترده به نفع کل جامعه و نحوه دستیابی به آن می‌باشد؛ همچنین نیازمند یک چشم‌انداز بلندمدت برای توسعه انسانی پایدار و چگونگی رسیدن به آن است و این تنها از طریق درک صحیح زمینه‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه به دست می‌آید.

۶. عدالت و فراگیری: وجود یک جامعه بستگی به آن دارد که اعضایش اطمینان حاصل کنند در آن سهمی دارند و از جریان اصلی جامعه حذف نشده‌اند. این امر مستلزم برخوردارشدن همه گروه‌ها به‌ویژه قشر آسیب‌پذیر از فرصت‌های رشد و بهبود است.

۷. کارایی و اثربخشی: حکمرانی خوب بدین معناست که فرایندها و مؤسساتی که تأمین‌کننده نیازهای مردم‌اند، بهترین استفاده را از منابع در اختیار خود ببرند. مفهوم اثربخشی در حکمرانی خوب، استفاده پایدار از منابع طبیعی است و حفظ محیط زیست را در بر می‌گیرد.

۸. پاسخگویی: پاسخگویی یک نیاز اصلی در حکمرانی خوب است. نه‌تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و جامعه مدنی در قبال منافع مردم و ذی‌نفعان خود مسئول‌اند. اما چه کسی پاسخگوی تصمیمات و اقدامات درونی و بیرونی سازمان یا مؤسسه می‌باشد، متفاوت است. به‌طور کلی یک سازمان یا یک نهاد به کسانی پاسخگوست که تصمیمات یا اقداماتش بر آنها تأثیرگذار است. پاسخگویی بدون شفافیت و حاکمیت قانون قابل اجرا نمی‌باشد.

دولت در الگوی حکمرانی خوب از مؤلفه‌های دموکراسی، مشارکت، پاسخگویی،



عدالت‌محوری و اثربخشی برخوردار است که هر یک با تأکید بر ارزش‌های بنیادین کارویژه‌های ارزشمندی خواهند داشت؛ ضمن آنکه شرط دستیابی به کارویژه‌های هر یک از مؤلفه‌ها ایجاد ساختارهای مناسب در درون دولت می‌باشد.

نسبت‌سنجی بوم‌شناسانه الگوی حکمرانی خوب

ساختار دولت در ایران پساانقلابی از الگوی دو وجهی دین و جمهوریت پیروی می‌کند. این الگو نه تنها توسط رهبران سیاسی بلکه با صراحت در قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. در اصل چهارم قانون اساسی، حاکمیت در ساختار سیاسی ایران از آن خداوند است که از طریق وضع قوانین الهی و اسلامی اعمال می‌شود. بدین ترتیب شرایط خاص فرهنگی و اجتماعی ایران اسلامی، اولین مفروض بومی‌سازی الگوی دولت در ایران بوده است. قرار گرفتن در چنین زمینه فرهنگی، نوع ویژه‌ای از دولت را ترسیم می‌کند که با دیگر الگوهای دولت تفاوت دارد.

از قضا مطرح‌کنندگان الگوی حکمرانی خوب تصریح کرده‌اند کاربست آن در جوامع مختلف باید با توجه به ویژگی‌های فرهنگی و خصوصیات اجتماعی جامعه مورد نظر صورت پذیرد؛ برای مثال در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا اجرای دستورالعمل‌های این نظریه نمی‌تواند بدون توجه به آموزه‌ها و سنت‌ها و نهادهای اسلامی که نقش عمده‌ای در شکل‌دهی به پیش‌عمومی و رفتارهای اجتماعی و اقتصادی مردم و دولت‌های این منطقه دارد، صورت گیرد (حسین‌زاده بحرینی، ۱۳۸۳، ص ۴۸۱).

بدین ترتیب الگوی حکمرانی خوب ادعای متفاوتی با سایر نظریه‌های رقیب خود دارد. شعار طراحان این نظریه این است که «قاعده واحد برای همه» وجود ندارد و شیوه بهبود حکمرانی از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت است. تنها قاعده عام نظریه حکمرانی خوب به کارگیری دو مکانیسم پاسخگویی و رقابت برای بهبود حکمرانی است؛ اما میزان استفاده از این دو قاعده و چگونگی اجرای آن تابع شرایط هر جامعه‌ای است؛ مثلاً تمرکززدایی سازوکاری برای بهبود حکمرانی است که می‌تواند از طریق رقابت بیشتر میان مناطق و پاسخگویی مسئولان محلی به بهبود حکمرانی بینجامد. نظریه حکمرانی خوب ضمن توصیه تمرکززدایی، هیچ شکل خاصی از تمرکززدایی را پیشنهاد نمی‌کند. تمرکززدایی اشکال و درجات متفاوتی دارد (میدری، ۱۳۸۵، ص ۲۸۴). بنابراین در این نظریه توصیه‌های سیاستی بسیار منعطف و میزان و شکل سیاست‌ها نیز به شرایط داخلی و طراحان بومی واگذار شده است.

همچنین درباره جایگاه آزادی و مردم‌سالاری نیز یک الگوی واحد به همه جوامع پیشنهاد نمی‌شود. در مورد ارتباط میان آزادی و رشد اقتصادی، دیدگاه‌های متعددی وجود دارد. این دیدگاه بسیار رایج است که در مراحل اولیه گذار به سمت توسعه میان آن دو، ناسازگاری وجود دارد تا جایی که اقدامات سخت و جدی همچون انضباط شدید و مقاومت در برابر گروه‌های مخالف و به عبارتی وجود دولت اقتدارگرا که گاهی از آن به «دیکتاتوری مصلح» یاد می‌شود، ضروری است. این مسئله واقعیت دارد که موفقیت برخی از کشورها از جمله ژاپن و چین توسط دولت‌های آزادی‌خواه و مردم‌سالار به دست نیامد. هیچ‌کس فراموش نمی‌کند که توسعه اقتصادی چین در پرتو کشتار بسیاری در «میدان تیان من» حاصل شد. در مقابل کشورهایی مانند بوتسوانا، کاستاریکا، مالزی و ونزوئلا در شرایط نظام‌های مردم‌سالار به رشد و رفاه اقتصادی دست یافته‌اند. بنابراین هیچ رابطه قطعی الزامی میان وجود دولت مردم‌سالار و رشد اقتصادی وجود ندارد؛ اگرچه شرایط دوران جدید به گونه‌ای است که رشد اقتصادی و اجتماعی مستلزم کاهش نقش دولت در امور عمومی و دخالت‌دادن بخش خصوصی در این عرصه می‌باشد. در عین حال نقش رهبری دولت قابل انکار نیست.

در ضمن بحث از عدالت در همه جوامع، خوب تلقی می‌شود؛ اما عدالت چیست و بر چه ارکانی استوار است، مجموعه‌ای از فهم‌ها و دیدگاه‌های متفاوت را شامل می‌شود. عدالت نزد عده‌ای برابری و نزد دیگران رضایتمندی یا اعطای حق و نزد برخی عمل به تکلیف یا معانی دیگر تعریف شده است. این مسئله درباره همه ویژگی‌های حکمرانی خوب صادق است.

در یک ارزیابی می‌توان گفت تفاوت میان سیاق‌ها و موقعیت‌ها سبب شده تا مجموعه‌ای از ویژگی‌های متنوع در باب حکمرانی خوب مطرح گردد. در واقع جدال‌هایی که درباره شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، از نوع ایدئولوژی بومی است. آنچه برای ارزیابی و سنجش حکمرانی انتخاب می‌شود، بر اساس نوع اداره عمومی و چارچوب‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشورهاست. این اختلاف هم در تعداد و هم در نوع و هم در تفسیر و تعریف ویژگی‌ها قابل مشاهده است. خصوصیات هنجاری این چارچوب‌ها سبب موقعیتی می‌شود که حتی ویژگی‌های مشابه، تفاسیر متفاوت و متنوعی داشته باشد (جاسبی و نفری، ۱۳۸۱، ص ۸۱-۱۹). همین ظرفیت سازواره‌شدن الگوی حکمرانی خوب با شرایط بومی، امکان بهره‌گیری از آن را در بهبود کیفیت دولت‌ها بیشتر می‌سازد.

بدین ترتیب باید اذعان داشت که حکمرانی خوب یک الگوی ارزشی نیست؛ بلکه بمثابة شیوه و روشی برای ایجاد دولت مطلوب است و ویژگی‌ها و سیاست‌هایی را توصیه می‌کند که مردمان جوامع مختلف بر پایه ارزش‌ها و زمینه‌های محیطی متفاوتی که دارند آنها را تفسیر و معنا می‌کنند. نخستین اصل مورد تأکید در حکمرانی خوب، آن است که « فقط عامه مردم می‌توانند برای توسعه کشور خود ارائه طریق نمایند»؛ یعنی هیچ برنامه از پیش نوشته شده‌ای برای توسعه مفید نخواهد بود (پورعزت، ۱۳۸۷، ص ۲۸۲).

البته این انتقاد به طراحان و پیشنهادکنندگان الگوی حکمرانی خوب همچنان باقی است که آنها در یک تناقض آشکار گزارش‌های ارزیابانه خود از کشورها و جوامع مختلف را بدون توجه به شرایط بومی آنها و تنها در قالب روش‌های کمی ارائه می‌کنند.

نسبت‌سنجی آموزه‌های دینی و حکمرانی خوب

از جمله انتقاداتی که به این نظریه می‌توان وارد نمود؛ مربوط به خاستگاه و منشأ اصلی اندیشه حکمرانی خوب است؛ چراکه مفهوم خوبی در این نظریه بر پایه اخلاق سرمایه‌داری قرار دارد و برخلاف نگرش‌های فضیلت‌مدار، کسب ثروت‌های مادی را اساس سعادت‌ورزی اجتماعی تلقی می‌کند. درمقابل حکمرانی در الگوی فضیلت‌مدار دینی، اگرچه به آبادانی این دنیایی شهروندانش اهتمام دارد، عمران دنیوی را اسباب سعادت آن دنیایی قرار داده است. بدین ترتیب می‌توان میان الگوی حکمرانی خوب و الگوی دینی حکمرانی نسبت‌عموم و خصوص من وجه قایل شد.

ممکن است گفته شود که در آموزه‌های دینی به ویژگی‌های دولت مطلوب اشاره شده است پس چه نیازی به الگوهایی همانند حکمرانی خوب می‌باشد؟ در پاسخ باید گفت حکمرانی خوب تنها به دنبال تأسیس منظومه‌ای است تا از طریق آن حکومت را بتوانند سازد و مقایسه آن با دولت در نظام سیاسی اسلام چندان صحیح به نظر نمی‌رسد؛ چراکه اساساً حکمرانی خوب از یک نظام جامع حکمرانی سخن نمی‌گوید و الگوی اخلاقی و ایدئولوژیک ارائه نمی‌کند.

این الگو با توجه به شرایط موجود در کشورها و ناکارآمدی دولت‌ها در بهبود شرایط زندگی و اولویت‌بخشیدن به برخی کارویژه‌ها، به عنوان راهکار خروج از ناکارآمدی و سامان بخشی به اداره عمومی، ویژگی‌هایی را پیشنهاد می‌کند که باید در زمینه‌های بوم‌گرایانه مورد توجه قرار گیرد. اهمیت این نظریه، تأکید بر مشکلات کنونی جوامع در حال توسعه می‌باشد؛ مثلاً فساد مسئله دامن‌گیر بسیاری از کشورهاست و مهم‌ترین



راهکار حل آن از طریق ایجاد شفافیت و پاسخگویی است. اما درباره اینکه به چه چیزی فساد گفته می‌شود اختلاف نظر وجود دارد. بی‌تردید، آن‌گونه که اشاره شد، کاستی‌های این نظریات به‌ویژه در جنبه‌های اخلاقی و فضیلت‌مداری را باید از طریق الگوهای دینی جبران کرد.

در رویکرد ظرفیت‌شناسانه دین به نهادها و پدیده‌ها و مصنوعات انسانی یا مسائل مستحدثه، ممکن است که این امور عیناً یا با کمی تفاوت در متن آموزه‌های دینی یافت شود که همان حکم اولیه بر آن صادق است. اما گاهی آن امور سابقه‌ای در دین ندارد و اکنون بر دین عرضه شده است. اینجاست که معرکه آرا پدید می‌آید و در باب نسبت‌سنجی دین و حکمرانی خوب نیز چنین است. بنابراین قرائت ما از دین و پدیده‌های مستحدثه، می‌تواند نتایج متفاوتی در پی داشته باشد؛ به‌گونه‌ای که برخی قرائت‌ها این پدیده‌ها را برمی‌تابد و احکامی برای آنها صادر می‌کند و در دیگر قرائت‌ها چنین نمی‌شود و آنها را امر دینی تلقی نمی‌کند و ظرفیتی در دین برایشان قایل نمی‌شود.

حکمرانی خوب به عنوان یک موضوع مستحدثه از حیث ساختاری دو جنبه دارد: یکی اینکه بر نقش مشارکتی مردم در حکمرانی تأکید دارد و دیگر اینکه الگوی مشارکت را بر مبنای یک الگوی سه وجهی از حکومت و بخش خصوصی و نهادهای مدنی گذاشته که هر کدام نقش و وظایفی بر عهده دارند. درباره جنبه نخست در متون دینی نشانه‌های فراوانی وجود دارد که به آنها اشاره خواهد شد. اما جنبه دوم به‌نظر می‌رسد در نصوص کمتر مورد توجه بوده است. این امور به‌طور معمول در یک دوره تاریخی به عنوان یک تجربه بشری بروز و ظهور یافته است. بهره‌گیری امام خمینی علیه السلام از الگوی جمهوریت این‌گونه است.

امام خمینی علیه السلام به عنوان یک عالم دینی با خوانشی که از دین داشت، به تأسیس حکومت اسلامی مبادرت ورزید و برای مردم در تعیین سرنوشت کشور و تعیین برخی کارگزاران حکومت و نظارت بر مسئولان و نهادهای حکومت و سرانجام دخالت در امور عمومی کشور جایگاه ویژه‌ای قایل بود. وی معتقد است که «مملکت باید با دست خود مردم، با دست خود اشخاص اداره شود. شهرها باید به توسط خودتان اداره بشود، توسط خودتان آباد بشود» (خمینی، ۱۳۱۵، ج ۱۰، ص ۳۳۷) و «امروز مسئولیت به عهده ملت است» (همان، ج ۱۲، ص ۱۸۱)؛ از این رو الگوی جمهوریت را به عنوان یک تجربه قابل قبول بشری به کار گرفت.



آنچه در خصوص حکمرانی مشارکتی ظهور یافت، تلاش برای تفکیک نقش‌ها و تقسیم وظایف و واگذاری برخی امور توسط حاکم به مردم است تا علاوه بر جلوگیری از تمرکز قدرت اداره عمومی بهبود بیشتری یابد. این موضوع مورد اهتمام آموزه‌های دینی نیز بوده است. در آیه «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» (حدید: ۲۵) آشکارا اقامه قسط بر عهده مردم گذاشته شده است. در تفسیر نمونه آمده که این آیه از خودجوشی مردم می‌گوید؛ در این آیه نمی‌فرماید هدف این بوده که انبیا انسان‌ها را وادار به اقامه قسط کنند، بلکه می‌گوید هدف این بوده که مردم مجری قسط و عدل باشند (مکارم شیرازی، ۱۳۷۷، ص ۳۷۲). البته حاکم و مردم توأمان اقامه قسط را برعهده دارند؛ اما آیه به روشنی از دولت هدایت‌گر سخن می‌گوید که مسیر هدایت را بر پایه بینات و کتاب و میزان معین می‌کند و از مردم می‌خواهد خود امور را برعهده گیرند و از جمله عدالت را که اساس حکومت اسلامی است، بر پا دارند. اطلاق کلمه «بالقسط» گویای آن است که عدالت در همه امور سیاسی و اجتماعی و اقتصادی را در بر می‌گیرد.

مناسبات میان حکومت و مردم و کیفیت آن در اندیشه حکومتی امام علی علیه السلام مورد توجه بوده است. شهید مطهری در کتاب سیری در نهج البلاغه می‌گوید: «یکی از چیزهایی که رضایت عموم مردم بدان بستگی دارد، این است که حکومت با چه دیده‌ای به توده مردم و به خودش نگاه می‌کند؛ با این چشم که آنها برده و مملوک و خود مالک و صاحب اختیار است؟ یا با این چشم که آنها صاحب حق‌اند و او خود، تنها وکیل و امین و نماینده است؟ در صورت اول، هر خدمتی انجام دهد از نوع تیماری است که مالک یک حیوان برای حیوان خویش انجام دهد و در صورت دوم از نوع خدمتی است که یک امین صالح انجام می‌دهد. اعتراف حکومت به حقوق واقعی مردم و احتراز از هر نوع عملی که مشعر به نفی حق حاکمیت آنها باشد، از شرایط اولیه جلب رضا و اطمینان آنان است» (مطهری، ۱۳۹۲، ص ۴۴۱). از این دو - حکمران و مردم - اگر بناست یکی برای دیگری باشد، این حکمران است که برای توده محکوم است، نه توده محکوم برای حکمران (همان، ص ۴۴۹).

امیرالمؤمنین علیه السلام بارها از حقوق متقابلی که مردم و حاکمان نسبت به یکدیگر دارند، یاد کرده است. در یکی از خطبه‌های نهج البلاغه علاوه بر بیان رابطه مردم و

حکومت به برخی کارویژه‌های آنان اشاره دارد: «ایها الناس انی لی علیکم حقاً و لکم علیّ حقٌّ فَأَمَّا حَقُّکُمْ عَلَیّ فَالنَّصِیْحَةُ لَکُمْ وَ تَوْفِیْرُ فِیئُکُمْ عَلَیْکُمْ وَ تَعْلِیْمُکُمْ کِیلا تَجْهَلُوا وَ تَأْدِیْبُکُمْ کِیما تَعْلَمُوا»: ای مردم به درستی که مرا بر شما حقی است و شما را بر من حقی. حقی که شما بر من دارید این است که خیرخواه شما باشم، در راه افزون ساختن اموال (اسباب رفاه و آسایش) شما همت گمارم، در امر آموزش شما بکوشم تا از ورطه جهل رهایی یابید و به شما آداب (زندگی فردی و سلوک اجتماعی) بیاموزم تا دانا و فرهیخته گردید (نهج البلاغه، ۱۳۱۲، خطبه ۳۴، ص ۶۰).

علامه طباطبایی در تفسیر المیزان از قول سیوطی شافعی در روایتی از امام علیه السلام از دو نوع حق سخن می‌گوید: «حق علی‌الامام ان یحکم بما انزل الله و ان یؤدی الامانه، فاذا فعل ذلک فحق علی الناس ان یسمعوا له و ان یطیعوا و ان یجیبوا اذا دعوا»: حاکم باید بر اساس قوانین الهی حکمرانی و امانتی را که از جانب مردم بر عهده گرفته پاس دارد؛ یعنی مطابق عهدی که با مردم بسته است عمل کند و چون چنین کند مردم وظیفه خواهند داشت که به سخنان او گوش فرا دهند، اطاعتش کنند و وقتی آنها را بخواند دعوتش را اجابت کنند (طباطبایی، ۱۳۹۴ق، ص ۳۱۵).

امام علیه السلام در نامه به مالک اشتر نیز از واگذاری امور به مردم چنین سخن می‌گوید: «چه بسا کارها پیش آید که اگر رفع مشکل را بر عهده آنها [مردم] گذاری، به‌خوشدلی به انجامش رسانند؛ زیرا چون بلاد آباد گردد، هرچه بر عهده مردمش نهی انجام دهند که ویرانی زمین را تنگدستی مردم آن سبب شود. و مردم زمانی تنگدست گردند که همت والیان، همه گردآوردن مال بود و به ماندن خود بر سر کار اطمینان نداشته باشند و از آنچه مایه عبرت است، سود برنگیرند» (نهج البلاغه، نامه ۵۳، ص ۱۶۷).

در این نسبت‌سنجی، مستندسازی جنبه‌های کارکردی الگوی حکمرانی خوب با آموزه‌های دینی به خوبی امکان‌پذیر است. ویژگی‌های کارکردی حکمرانی خوب به‌طور درخور توجهی از سوی آموزه‌های دینی پشتیبانی می‌شود. طراحان این الگو از ویژگی‌های کلانی برای بهبود حکمرانی سخن می‌گویند که تبدیل آنها به خطامشی‌های عمومی بر عهده جوامع در حال تغییر قرار گرفته است. تفسیر و معنابخشی هر یک از این کارویژه‌ها تابعی از ارزش‌های بومی و زمینه‌های سیاسی-اجتماعی این جوامع می‌باشد. بدین ترتیب در جامعه ایرانی که بر پایه ارزش‌های دینی استوار است، ظرفیت‌های دینی امکان انطباق



بیشتری با این ویژگی‌ها و ارزش‌های متعلق به آن می‌یابند. در توصیه‌های امیرالمؤمنین علیه السلام به مالک اشتر، به اغلب این کارویژه‌ها اشاره شده است؛ مثلاً دربارهٔ پاسخگویی و شفافیت می‌توان به روایات زیر اشاره کرد: «و ان ظنت الرعیه بک حیفاً فاصحر لهم بعذرک و اعدل عنک ظنونهم باصحرارک»؛ اگر مردم گمان کردند که تو از مسیر حق خارج شده و ظلمی به آنان روا داشته‌ای، آشکارا با آنان سخن بگو؛ دلایل درست‌کاری خود را به ایشان عرضه کن و با آشکارشدن در میان مردم آنان را از بدگمانی برهان *(نهج البلاغه، ۱۳۸۲، نامه ۵۳، ص ۱۶۷)*.

افرادی که با زبان عربی آشنا هستند، می‌دانند که در این جمله تنها به این دستور که «دولتمردان باید مسائل خود را با مردم در میان بگذارند»، اکتفا نشده است. استفاده مکرر از واژه «اصحرار» که با واژه صحرا در زبان فارسی هم ریشه است، بدین معناست که حضور و پاسخگویی دولتمردان در مقابل مردم و افکار عمومی باید کاملاً آشکار و شفاف و همگانی باشد، بی هیچ مانعی؛ همچنان که در صحرا میدان دید باز است و هر چیزی را می‌توان آشکارا و بی مانع نظاره کرد *(حسین‌زاده بحرینی، ۱۳۸۳، ص ۴۹۹)*.

در روایت دیگری امام علی علیه السلام در نامه‌ای به نظامیان چنین می‌نگارد: آگاه باشید حق شما بر من این است که جز اسرار جنگی هیچ سری را از شما پنهان نسازم و در اموری که پیش می‌آید، جز حکم الهی، کاری بدون مشورت شما انجام ندهم *(نهج البلاغه، ۱۳۸۲، نامه ۵۰، ص ۴۰۰)*.

شفافیت برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و جلوگیری از فساد اهمیت دارد؛ به همین دلیل امیرالمؤمنین علیه السلام همواره به مأموران دولت هشدار می‌داد: «ایاک و الاستثثار بما الناس فیه اسوه»: نباید در آنچه متعلق به عموم مردم است برای خود حق ویژه‌ای قایل باشی *(همان، نامه ۵۳، ص ۲۰)*. ایشان در جای دیگری می‌فرماید: «به خدا قسم که اگر بفهمم در اموال مسلمانان خیانت کرده‌ای، چه کم و چه زیاد، آن چنان بر تو سخت خواهم گرفت که اندک مال و تنگدست شوی و خوار و پریشان حال گردی» *(همان، نامه ۲۰، ص ۳۵۶)*.

عدالت از جمله کارویژه‌های حکمرانی خوب است. شاید هیچ مفهومی مانند عدالت در دین اسلام مورد اهتمام نبوده است. «العدل قوام الرعیه»: عدل نگهدارنده ملت است. حضرت در جای دیگری می‌فرماید: «خیرالملوک من امارت الجور و احیی العدل»: بهترین

فرمانروا کسی است که ظلم را از بین ببرد و عدل را زنده کند» (آمدی، ۱۴۰۷ هـ ج ۱، ص ۳۵۱). همچنین می‌فرماید: «ما عمرت البلدان بمثل العدل» (همان، ج ۲، ص ۲۶۴).

به رغم قابل دفاع بودن ویژگی‌های الگوی حکمرانی خوب از سوی نصوص دینی، تفاوت برجسته‌ای که وجود دارد مربوط به اهداف این دو می‌باشد. حکمرانی خوب بر سعادت این دنیایی تأکید دارد و حکمرانان در پی آن‌اند تا رضایت شهروندان خود را فراهم سازند. این امر گاهی به بهای نابودی حقوق شهروندان سایر جوامع انجامیده است. حال آنکه منظر دینی، فضیلت مدار است و اهداف دنیوی و اخروی را توأمان دنبال می‌کند. برای رسیدن به کمال و سعادت انسانی، مؤمنان گاهی از اوقات، رفاه و آسایش خود را ترک می‌کنند و به جای سود مادی به کسب منافع معنوی همت می‌گمارند و این دو فرق پیامدهای بیشماری دارد که سبک زندگی و رفتار آدمیان را در دو مسیر مختلف قرار می‌دهد.

از طرفی در رویکرد دینی علاوه بر کارویژه‌های دولت توجه فراوانی به ویژگی‌های رهبری و کارگزاران شده است. نخست باید گفت در منظر دینی، اصالت حکمرانی به آرمان‌ها و اهداف عالی‌ای است که دین برای آن بیان کرده است. احیای دین و اقامه حدود الهی، ترویج شریعت و احکام و قوانین الهی و حمایت از بندگان مستضعف و مظلوم و فراهم‌ساختن زمینه‌های سعادت بشری از جمله اهداف دولت اسلامی است. از نظر فارابی و بسیاری از اندیشمندان مسلمان، مهم‌ترین پیش‌شرط حکمرانی مطلوب، وجود کارگزاران شایسته، امانتدار و مسئولیت‌شناس و سلامت رفتار است؛ چراکه بیشترین مسئولیت جامعه بر عهده کارگزاران است (فارابی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۵).

امام علی علیه السلام می‌فرماید: «فضیله الرئاسة حسن السیاسة»: فضل و برتری ریاست به سیاست‌رانی نیکو است. در جای دیگری نیز اشاره دارد که «من حسنت سیاسة دامت رئاسته»: کسی که نیکو سیاست ورزد، ریاستش پایدار است. بنابراین بر اساس مدیریت دینی، نظام رهبری در مرتبه نخست بر اساس شایستگی رهبر و کارگزاران استوار است و سپس دولت هدایت‌گر است نه مداخله‌جو. در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ولی فقیه و رهبر به جای دخالت در اداره امور عمومی به تنظیم سیاست‌های کلان نظام و حل معضلات نظام می‌پردازد و در امور جزئی تا زمانی که به مسئله تبدیل نشده است، ورود نمی‌یابد.

نسبت‌سنجی الگوی حکمرانی خوب با زیست‌بوم ایران

یکی از محققان در تحقیق مبسوطی به امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب با تکیه بر ۱۰۵



نقش دولت در ایران پرداخته است. قلی پور در این تحقیق به شکاف میان ساختارهای قانونی و وضعیت موجود اشاره می‌کند. وی با استناد به قانون اساسی، معتقد است بسیاری از متغیرهای اساسی حکمرانی خوب در متن قانون گنجانده شده است؛ اما به دلیل مشکلات ساختاری دولت در ایران امکان دستیابی به الگوی حکمرانی خوب که از آن به دولت تسهیل‌گر یاد می‌کند، هنوز فراهم نشده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رغم تأکید بر ساختار بسیط و نیمه‌متمرکز دولت در ایران بر تأمین آزادی‌های مدنی، سیاسی و اقتصادی و نیز اعمال مردم‌سالاری تأکید دارد؛ همچنین سازوکارهایی برای تحقق مردم‌سالاری، مشارکت مدنی، پاسخگویی مدیران و دولت به مردم و عدالت اجتماعی پیش‌بینی کرده است (قلی پور، ۱۳۸۳، ص ۹۲).

بنابراین از حیث ساختاری با مراجعه به قانون اساسی، سازوکارهای مشارکت مردم در ساختار حکمرانی به‌خوبی قابل دریافت است. در مقدمه این قانون ذکر شده است «قانون اساسی زمینه‌چین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی، خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود». از سوی دیگر انتخاب اعضای شوراهای شهر و روستا، نمایندگان مجلس، رئیس قوه مجریه به‌صورت مستقیم و انتخاب رهبری، هیئت وزیران به‌صورت غیرمستقیم و توسط نمایندگان مردم در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در فعالیت‌های اقتصادی، اصل ۴۴ قانون اساسی بر مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی صحنه گذاشته و اقتصاد ایران را به سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی واگذار کرده است. در جنبه کارکردی نیز سازوکارهای قانونی پیش‌بینی شده است؛ برای مثال به کارویژه عدالت اشاره خواهد شد. در بندهای ۹ و ۱۲ اصل سوم قانون اساسی دولت موظف به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه است. اصل بیستم قانون اساسی، همه افراد ملت اعم از زن و مرد را یکسان در حمایت قانون قرار می‌دهد. اصل بیست و نهم برخورداری از تأمین اجتماعی و اصل سی‌ام آموزش رایگان را حق همه شهروندان ایرانی می‌داند و اصل بیست و هشتم دولت را موظف می‌کند که برای افراد امکان اشتغال و شرایط مساوی برای احراز مشاغل فراهم نماید.

در جدول زیر به پاسخگویی، یکی دیگر از جنبه‌های حکمرانی خوب در قانون اساسی اشاره می‌شود.

مقام رهبری	رئیس جمهور	قوه مقننه	قوه مجریه	قوه قضائیه	پاسخگویی سایر نهادهای عمومی
پاسخگو در برابر خبرنگان (اصل ۱۱۱).	پاسخگو در برابر رهبری (اصل ۱۲۲).	پاسخگو در برابر مردم (اصل ۹۰).	- پاسخگو در برابر مجلس از طریق: ۱. اجرای قانون؛ ۲. پاسخگویی به تحقیق و تفحص؛ ۳. پاسخگویی به تذکر، سؤال نمایندگان و استیضاح (اصل ۸۹)؛ ۴. اجرای دقیق قانون بودجه؛ ۵. انجام بعضی امور زیر نظر مجلس.	- پاسخگو در برابر رهبری (اصل ۱۲۲) و ۸۹ و سیاست‌های کلی نظام. پاسخگو در برابر ملت (۱۲۲).	پاسخگویی نیروهای نظامی و لشکری به مقام رهبری. پاسخگویی شورای نگهبان به مقام رهبری. پاسخگویی صدا و سیما به مقام رهبری و مجلس (البته در قانون اساسی تصریح نشده است). پاسخگویی شهرداری‌ها به شورای شهر.
			- پاسخگو در برابر قوه قضائیه از طریق: ۱. احقاق حقوق شهروندان (دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی)؛ ۲. اجرای صحیح و دقیق قوانین (سازمان بازرسی کل کشور)؛ ۳. تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی (دیوان‌های کشور)؛ ۴. بررسی دارایی رئیس جمهور، وزرا و معاونین رئیس جمهور (پاسخگو به رئیس قوه قضائیه). - پاسخگو در برابر مقام رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام.		

شکل‌های پاسخگویی قوای سه گانه در ایران (همان، ص ۹۶)

۱. البته تفسیر رایج از این اصل آن است که خبرنگان ناظر بر بقای صفات رهبری از جمله عدالت و مدیر بودن هستند، نه آن که نسبت به تک تک عملکرد رهبری پرسشگری داشته باشند.
۲. این نوع پاسخگویی اگرچه در قانون تصریح نشده اما چنانچه رییس جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی، به قوه قضائیه تذکر دهد برخی معتقدند که قوه قضائیه نیز باید پاسخ مناسب بدهد، حال آنکه شورای نگهبان چنین تفسیری از قانون اساسی را نمی‌پذیرد.



اما به رغم پیش‌بینی سازوکارهای فوق در قانون اساسی، یافته‌های قلی‌پور که با روش پیمایش و نیز بررسی سایر تحقیقات حاصل شده است، حاکی از ضعف نسبی دولت در سطح کارآمدی می‌باشد؛ بنابراین ادعا می‌کند که سطح مردم‌سالاری، مشارکت، پاسخگویی، عدالت و اثربخشی در ساختار دولت ضعیف ارزیابی می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۸۳، ص ۹۹). برخی دلایل این وضعیت چنین است:

۱. قانون اساسی به رغم توجه کافی به ویژگی‌های الگوی حکمرانی خوب و دارا بودن متنی چندوجهی که حکایت از کوشش برای ترکیب مبانی و منابع مختلف مشروعیت و اقتدار سیاسی دارد، در اجرا با مشکلاتی روبروست. دوگانگی ساختاری ناشی از وجود دو نظام ریاستی و پارلمانی، ناسازگاری اختیارات رئیس قوه مجریه با جایگاه حقوقی و سیاسی آن و وجود نهادها و مسیرهای موازی با عملکرد بعضاً فراقانونی از جمله این مشکلات است.

۲. رشد غیرطبیعی دولت که منجر به تصدی‌گری حداکثری آن شده است. دولت در ایران بین دو نقش تصدی‌گری و هدایت‌گری قرار دارد؛ یعنی در برخی امور آمرانه و در برخی دیگر مشارکتی عمل می‌کند. اما دولت تا رسیدن به نقش تفویضی فاصله دارد. ساختار متمرکز و متمرکز دولت امکان اختیارات گسترده و مسئولیت بالا را به نهادهای محلی نمی‌دهد.

۳. وضع قوانین ناسازگار، گستردگی نظام بوروکراتیک غیرمشارکت‌جو و ناتوان در تحقق دولت کارآمد، پراکندگی و تعدد دستگاه‌ها و مراجع متولی امور عمومی کشور، ضعف ساختار و ظرفیت‌های مدیریتی کشور و وجود نظام‌های متعدد تصمیم‌گیر، سلطه وسیع دولت بر نظام تولید و توزیع ثروت از جمله مشکلات ساختاری دولت به‌شمار می‌آید.

۴. جامعه ایران و ساخت دولت در آن بسیار سیاست‌زده است و هر حرکتی را با مقاصد سیاسی بررسی می‌کند. فرهنگ موجود در بردارنده پدیده‌های رفتاری همچون نابدباری سیاسی، عدم اطلاع شهروندان از حقوق خود، وجود زمینه‌های سیاسی و اجتماعی و تاریخی بازسازی مناسبات اقتداری، فقدان زمینه‌های فرهنگی و سنت‌های دموکراسی‌خواهی به‌ویژه در میان نخبگان غیرمعتقد به دموکراسی است. این وضعیت باعث اختلالات در مناسبات مردم و دولت شده است.

نتیجه

نسبت‌سنجی فوق‌نشان از آن دارد که ظرفیت‌های ایدئولوژیک و قانونی در ایران به ویژگی‌های الگوی حکمرانی خوب توجه کافی داشته‌اند؛ اما از یک سو مشکلات مفهومی و از سوی دیگر ضعف ساختاری و کارکردی دولت در ایران زمینه‌های بروز و ظهور این الگو را ناهموار ساخته است.

در بررسی بوم‌شناسانه الگوی حکمرانی خوب، ابتدا زمینه‌های فرهنگی دینی جامعه ایرانی به توجه درآمد و این الگو با مراجعه به متون دینی ارزیابی شد. در این نسبت‌سنجی، میان الگوی حکمرانی خوب و آموزه‌های دینی، نسبت عموم و خصوص من وجه برقرار است. نخست، استلزام انطباق شاخص‌ها و ویژگی‌های حکمرانی خوب با آموزه‌های دینی که اساسی‌ترین رکن هویت جامعه ایرانی است، قابل انکار نیست. بررسی‌ها نشان می‌دهد این ویژگی‌ها در سطح کلان توسط آموزه‌های دینی قابل استناد است؛ در عین حال به لحاظ معنایی و انطباق با آموزه‌های اسلامی تفاوت‌هایی دارند.

وجه مشارکتی حکمرانی خوب سازگاری زیادی با الگوهای حکمرانی در اسلام دارد؛ اما آموزه‌های دینی جنبه‌های شکلی مشارکت را به عرف عقلا و اگذار نموده است و به‌طور عمده به وجوه اخلاقی و فاضله در مناسبات مردم و حکمرانی پرداخته است. کارویژه‌های حکمرانی خوب نیز توسط آموزه‌های دینی پشتیبانی می‌شود؛ اما رهنمودهای دینی ملاحظاتی بدان می‌افزاید. به‌طور کلی می‌توان گفت این الگو به مثابه روش و شکل مطلوبی برای حکمرانی است که از طریق آموزه‌های دینی، جنبه‌های تعالی‌بخش آن بیان می‌شود.

در مرحله دوم نسبت‌سنجی، ظرفیت‌های محیطی برای انطباق الگوی حکمرانی در ایران بررسی شد. به لحاظ محیطی نیز ظرفیت‌های قانونی، این الگو را پشتیبانی می‌کنند؛ اما موانع ساختاری اعم از ساختار سیاسی، حقوقی و اجتماعی عملیاتی کردن آن را با مشکل روبرو ساخته است.

کتابنامه

- قرآن کریم
- نهج البلاغه، ترجمه جعفر شهیدی، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۹.
- نهج البلاغه، ترجمه محمد دشتی، چ ۱۲، قم: مؤسسه فرهنگی تحقیقی امیرالمؤمنین، ۱۳۸۲.
- آمدی، عبدالواحد، غررالحکم و دررالکلم، بیروت، مؤسسه الاعلمی للمطبوعات، ۱۴۰۷هـ.
- اسماعیل‌زاده، حسن و مجتبی همتی «حکمرایی خوب، راه چاره تحقق شهر خوب»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۲۸۸، ۱۳۹۱.
- پورعزت، علی اصغر، مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
- جاسبی، جواد و ندا نفری، «طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم‌های باز»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، ش ۱۶، ۱۳۸۸.
- حسین‌زاده بحرینی، محمد، «بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی خوب با آموزه‌ها و سیره حکومت امام علی (علیه السلام)» در احمد میدری و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب بنیان توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
- خمینی، روح‌الله، وصیت‌نامه سیاسی - الهی امام خمینی (علیه السلام)، چ ۳، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (علیه السلام)، ۱۳۸۳.
- شریف‌زاده، فتاح و رحمت‌اله قلی‌پور، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فرهنگ مدیریت، س ۱، ش ۴، ۱۳۸۲.
- صحیفه امام خمینی (علیه السلام)، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۴، ۱۳۸۵.
- طباطبایی، محمدحسین، المیزان فی تفسیر القرآن، ج ۳، قم: انتشارات اسماعیلیان، ۱۳۹۴ق.
- عرفانیان خان‌زاده، حمید و مسعود طاهری لاری، تئوری‌های اداره امور دولتی، مشهد: نشر سخن گستر و معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ۱۳۹۲.
- فارابی، ابونصر محمدبن محمد، سیاست‌المدینه، قم: بوستان کتاب، ۱۳۶۹.
- قلی‌پور، رحمت‌الله، «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت در ایران»، نشریه دانش مدیریت، ش ۶۷، ۱۳۸۳.



- مطهری، مرتضی، مجموعه آثار، (کتاب سیری در نهج البلاغه)، ج ۱۶، چ ۱۲، تهران: صدرا، ۱۳۹۲.
- مکارم شیرازی، ناصر و همکاران، تفسیر نمونه، ج ۲۳، چ ۱۵، تهران: دارالکتب الاسلامیه.
- منوریان، عباس، «از دولت خوب تا حکومت داری خوب»، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه (مدیریت دولتی)، ش ۴۸ و ۴۹، ۱۳۷۹.
- میدری، احمد، «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه علمی- پژوهشی رفاه اجتماعی، س ۶، ش ۲۲، ۱۳۸۵.
- هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، ترجمه مهدی الوانی و دیگران، چ ۱۲، تهران: مروارید، ۱۳۸۹.

- The World Bank, *THE STATE IN A CHANGING WORLD*, Oxford University Press, 1997.
- Thomas, Vinod et al, *Quality of Growth*, Chapter 6, Published for World Bank by Oxford University Press, 2000.
- <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>