

حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر

مهدی هداوند^۱

چکیده:

«حکمرانی خوب» اصطلاحی است که در سالهای اخیر به صورتی فزاینده در ادبیات توسعه، حقوق بشر، دموکراسی، حقوق عمومی، حقوق شرکتها و مدیریت دولتی و همچنین اسناد بین‌المللی به کار برده می‌شود. مقاله حاضر سعی دارد به اجمال مفهوم این اصطلاح و زمینه‌های پدیدآمدن و گسترش آن را روشن کند. در این مقاله ابتدا مفهوم حکمرانی و سپس مسئله پدیداری دولت مدرن، ویژگیهای آن و نقش دولت در اقتصاد از منظر مکاتب و گرایشهای مختلف بررسی خواهد شد تا تلاش صاحب‌نظران برای باز تعریف جایگاه دولت در جامعه ترسیم گردد. آن گاه مفهوم حکمرانی خوب در ادبیات توسعه ردیابی می‌شود و عناصر تشکیل دهنده آن بیان می‌گردد.

در انتها رابطه این مفهوم با حقوق بشر به عنوان معیار ماهوی حکمرانی خوب به اختصار بیان می‌گردد. با توجه به فقدان اتفاق نظر در تعاریف، مختصات، اهداف و آثار حکمرانی خوب میان صاحب‌نظران و نهادهای بین‌المللی، علی‌رغم وجود برخی مشترکات اساسی، هدف این نوشتار صرفاً برداشتن گامی کوچک برای شروع تحقیقات بعدی خواهد بود و مدعی جامعیت یا تبیین دقیق همه ابعاد و مفاهیم حکمرانی خوب نمی‌باشد.

فهرست مطالب:

- ۱- مفهوم حکمرانی
- ۲- دولت مدرن، اقتصاد و توسعه
- ۳- حکمرانی خوب در اسناد و مجامع بین‌المللی
- ۴- تعریف و ویژگیهای حکمرانی خوب
- ۵- حکمرانی خوب و حقوق بشر تقسیم ناپذیر

^۱ - دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

مفهوم حکمرانی

۱- در نیمه قرن چهاردهم یک هنرمند ایتالیایی به نام لورانزتی، نقاشی روی دیواری معروف خود را کشید که تعارض ناخوشایند و زننده میان حکمرانی خوب و بد را نشان می‌دهد. در یک قسمت از این نقاشی دیواری، شهری زیبا قرار دارد که در آن عدالت حکم می‌راند. دختران شادی می‌کنند، کودکان بازی می‌کنند و مردها کار می‌کنند. عده‌ای دیگر شخم می‌زنند و دیگران باغبانی می‌کنند. برعکس، قسمت دیگر این نقاشی که نمایشگر حکمرانی بد است، فرمانروایی مستبد و شیطان صفت را بر تخت نشان می‌دهد که عدالت با دست و پای بسته در مقابل او بر زمین افتاده است. هیچ مزرعه باروری وجود ندارد، هیچ کس کار نمی‌کند و تنها کاری که انجام می‌شود کشتن مردان و تجاوز به زنان است.^۲

همانند لورانزتی، اندیشمندان سیاسی نیز مدتهاست که حکمرانی را عامل مهمی در سعادت شهروندان یک کشور می‌دانند. این مفهوم، یعنی حکمرانی، در سالهای پیش از جنگ جهانی دوم کمتر استفاده شده ولی در طول دهه ۱۹۸۰ با مفهومی جدید ظهور کرده است که به چیزی فراتر از حکومت اشاره دارد. با اینکه حکمرانی به فرآیندها و بازیگرانی خارج از ساحت محدود حکومت ارجاع می‌دهد اما هنوز به نظر می‌رسد مفهوم مشترکی از آن بیان نشده است. اصطلاح حکمرانی در حوزه‌های مختلفی هم چون اقتصاد، فرهنگ، جغرافیا و علوم سیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۳ اما حکمرانی چیست؟

۲- از نظر واژه شناسی، حکمرانی به واژه یونانی *Kubernân* به معنی هدایت کردن یا اداره کردن بر می‌گردد و توسط افلاطون در رابطه با چگونگی طراحی نظام حکومت (system of rule) استفاده شده است. این اصطلاح یونانی ریشه لغت *gubemare* در لاتین قرون وسطی بود که بر همان مفاهیم هدایت کردن، قانونگذاری یا راندن دلالت می‌کند. این اصطلاح در فرهنگ فشرده آکسفورد مترادف با واژه حکومت (government) استفاده شده است. در اینجا، حکمرانی «عمل (act) یا روش (manner) حکم راندن (governing)» و همچنین اداره (office) یا وظیفه (function) حکم راندن است. حکم راندن به معنی «حکمرمایی یا کنترل کردن با استفاده از اختیار و همچنین بودن در حکومت» است. اما در طول دهه ۱۹۸۰ میلادی، اندیشمندان سیاسی از این اصطلاح برای متمایز کردن

^۲ - Anne Mette Kjar, "Governance", key concepts, 2004, Page.1

^۳ - Ibid, Page 2

آن از واژه حکومت استفاده کرده‌اند که شامل بازیگران جامعه مدنی نیز می‌شود. تعاریف زیر می‌تواند برای درک این اصطلاح مفید باشند:

«حکمرانی، اشاره دارد به خویش فرمایی، شبکه سازماندهی داخلی با ویژگی استقلال، مبادله منابع، قواعد بازی، خود مختاری قابل توجه در مقابل دولت.»

«حکمرانی جهانی به نظر می‌رسد که شامل نظامهای حکومت کردن در همه سطوح فعالیت انسان از سطح خانواده تا سازمانهای بین‌المللی است که در آنها تعقیب هدفها از طریق اعمال کردن کنترل، بازتاب فراملیتی دارند.»

«حکمرانی یعنی اداره کردن قواعد سیاسی رسمی یا غیر رسمی یک بازی. حکمرانی اشاره دارد به آن معیارهایی که شامل وضع قواعد برای اعمال قدرت و حل و فصل تعارضات در چهارچوب آن قواعد است.»^۱

این تعاریف نمونه کوچکی از تعاریف زیادی هستند که در بررسی آثار و نوشته‌ها به آنها بر می‌خوریم. همان گونه که قبلاً یادآور شدیم، همه این تعاریف، بیانگر مفهومی وسیع‌تر از حکومت هستند. کاربرد جدید واژه حکمرانی فقط شامل بازیگران و نهادهای «دولت» نمی‌شود. همه این تعاریف، به نقش شبکه‌ها در تعقیب اهداف مشترک متمرکز شده‌اند که ممکن است درون حکومتی یا درون سازمانی یا فراملی باشند و یا می‌توانند شبکه‌هایی برای اعتمادسازی و ایجاد روابط متقابل و متقاطع میان دولت و جامعه باشند.^۲

۳ - بنا به تعریف ارایه شده در گزارش کمیسیون حکمرانی جهانی ۱۹۹۵ میلادی: «حکمرانی مجموعه‌ای از روشهای فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. حکمرانی فرآیندی پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد یا متنوع را همساز می‌نماید و اقدام همکاری جویانه اتخاذ می‌گردد. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و نظامهایی است که برای تضمین رعایت قانون قدرت پیدا کرده‌اند همچنین قرارهای غیر رسمی که مردم و نهادها بر سر آن توافق نموده‌اند یا درک می‌کنند که به نفع آنهاست.»^۱

4 - Ibid, Page 2

۵- حکمرانی خوب، بنیان توسعه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره انتشار ۱۷، سال ۱۳۸۳، ص ۱۹۴

۶- "What is good Governance" Unescap, Internet site, 2004.

بنا به تعریف «کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (UNESCAP) حکمرانی در مفهوم ساده آن عبارت است از فرآیند تصمیم‌گیری و فرآیندی که به وسیله آن تصمیمات اجرا می‌شوند (یا اجرا نمی‌شوند). حکمرانی را می‌توان در بسترهای متنوعی از قبیل حکمرانی جمعی (شرکتی)، حکمرانی بین‌المللی، حکمرانی ملی و حکمرانی محلی به کار برد.»^۷

به این ترتیب با توجه به اینکه حکمرانی فرآیند تصمیم‌گیری و فرآیندی است که به وسیله آن تصمیمات اجرا می‌گردند، شامل بازیگران رسمی و غیر رسمی که در امر تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات درگیر هستند و تشکیلات رسمی و غیر رسمی می‌شود که برای اجرای این تصمیمات استقرار یافته‌اند.

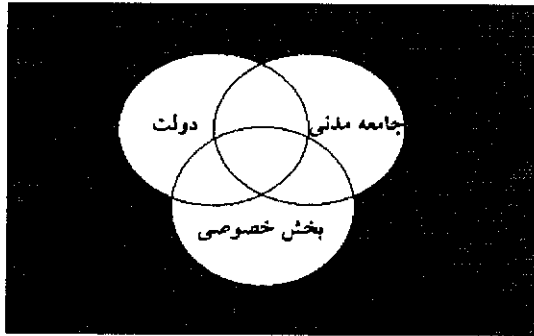
«دولت نیز یکی از این بازیگران است. دیگر بازیگران درگیر در حکمرانی، بسته به سطح حکومتی که مورد بررسی است متفاوت هستند. به عنوان مثال در مناطق روستایی، بازیگران ممکن است شامل مالکان یا نفوذ اراضی، انجمنهای کشاورزان روستایی، شرکتهای تعاونی، سازمانهای غیر دولتی، مؤسسات مالی، احزاب سیاسی، نیروهای نظامی و غیره باشند. وضعیت در مناطق شهری کمی پیچیده‌تر است. شکل شماره ۲ نمایانگر ارتباطات درونی میان بازیگران درگیر در حکمرانی شهری است. در سطح ملی، علاوه بر بازیگران فوق، رسانه‌های عمومی، لایبها، وام دهندگان بین‌المللی، شرکتهای چند ملیتی و غیره نیز حضور دارند که ممکن است در فرآیند تصمیم‌سازی نقش داشته باشند یا بر روند تصمیم‌گیری تاثیر بگذارند.

تمامی این بازیگران به جز حکومت و نیروهای نظامی، به عنوان عضو «جامعه مدنی» دسته‌بندی می‌شوند. در برخی از کشورها، علاوه بر جامعه مدنی، اتحادیه‌های تبهکاری سازمان یافته نیز به ویژه در مناطق شهری و در سطح ملی بر روند تصمیم‌گیری تاثیر می‌گذارند.»^۸

به عبارت دیگر حکمرانی محصول مشارکت هر سه نهاد: حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است.

^۷ -ibid

^۸ -ibid



شکل ۱

بنابراین حکمرانی، دولت را در برمی‌گیرد اما با درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی، از آن فراتر می‌رود. هر سه آنها برای توسعه انسانی پایدار ضروری هستند. دولت محیط سیاسی و حقوقی بارور، به وجود می‌آورد. بخش خصوصی اشتغال و درآمد را پدید می‌آورد و جامعه مدنی تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌کند.^۹ وظیفه حکمرانی خوب همکاری و هماهنگی هر چه بیشتر این سه بخش با یکدیگر است.

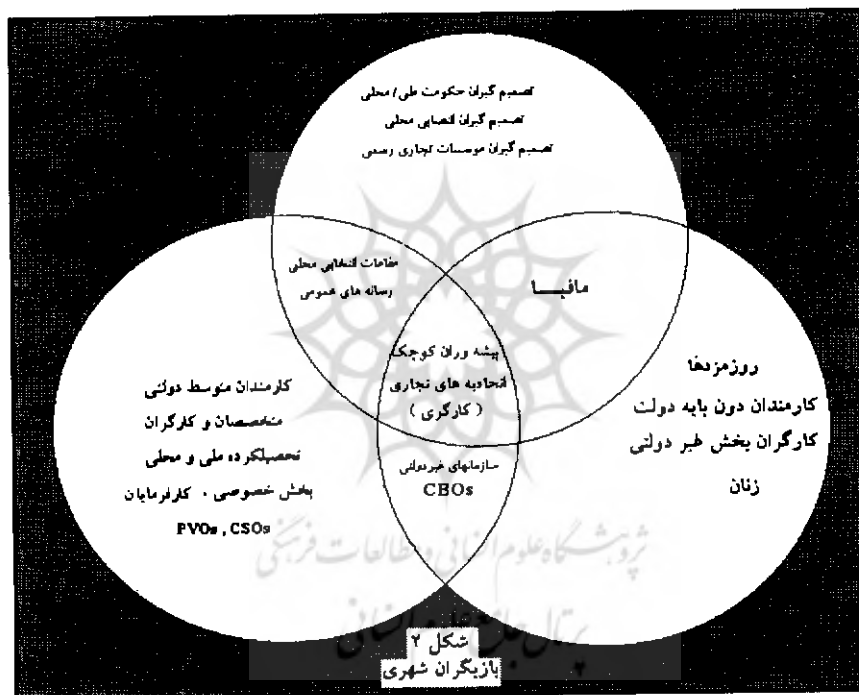
(شکل شماره ۱)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۹ - UNDP, "Governance for sustainable growth and equity" report of international conference, united nations, New York, 28-30 July 1999

نخبگان شهری:

- در شکل گیری شهر موثر هستند، رسمی یا غیر رسمی
- به خوبی سازمان دهی شده‌اند.



شکل ۲
بازیگران شهری

تنگدستان شهری :

- اغلب آسیب پذیرند
- مورد بهره کشی و سوء استفاده قرار گرفته اند
- اما در آغاز سازمان بانگهی هستند
- طبقه متوسط شهری :
- بی شکل
- غیر وابسته
- سازمان نیافته
- اما دارای بالاترین ظرفیت برای ایجاد تغییر

باید تقویت و تشویق شوند و فرصت یابند تا اینکه توانمند شوند

دولت مدرن، اقتصاد و توسعه :

۱- بی تردید بخشی از آنچه که به عنوان ویژگیهای «حکمرانی خوب» بیان می شود متأثر از مشخصات و ابعادی است که اصولاً دولتهای مدرن را از نمونه های قدیمی تر حکمرانی سیاسی و دیگر مدل‌های رقیب متمایز می کند. با اینکه این ویژگیها در تمامی دولتهای مدرن مشترک و مورد اتفاق نظر نیست و حتی در باب تعریف دولت مدرن اختلاف نظر وجود دارد با این همه می توان شاخصهایی را ارایه داد که تا حد زیادی روشنگر باشد. مشخصات دولتهای مدرن به ویژه با توجه به تاریخ تطور آنها در اروپا و به منظور بیان آنچه که هست (توصیف) که طبعاً متضمن آنچه که باید (تجویز) نیز خواهد بود، از بیان یکی از نویسندگان معاصر به شرح ذیل است:

۱ - کنترل انحصاری ابزارهای خشونت و اجبار فیزیکی **Violence**

۲ - داشتن قلمرو **territoriality**

۳ - حاکمیت **sovereignty**

۴ - مشروطیت و محدودیت به قانون اساسی **constitutionality**

۵ - قدرت غیر شخصی و حاکمیت قانون **impersonal power & rule of law**

۶ - دیوانسالاری عمومی **the public bureaucracy**

۷ - اقتدار و حقانیت **authority & legitimacy**

۸ - شهروندی **citizenship**

۹ - دریافت مالیات **taxation**

مروری کوتاه بر عناوین فوق و مقایسه آنها با صفاتی که برای حکمرانی خوب بر شمرده اند، می تواند قرابت این دو مفهوم و مشترکات مفهومی آنها را به خوبی بیان نماید. در صورتی که امکان تشریح هر یک از مفاهیم فوق در این مقاله ممکن بود، قطعاً مشخص می شد که «حکمرانی خوب» محصول تحول و پیشرفت همان مفاهیمی است که در طول چند سده اخیر به مرور شکل گرفته است و آبشخور مشترکی با پدیده «دولت مدرن» دارد.^{۱۰}

۲- جایگاه دولت و نقش مورد انتظار آن در اقتصاد، از مناقشه برانگیزترین موضوعات در سنت اندیشه اقتصادی در طول چند صد سال اخیر و در واقع از زمان پیدایش علم اقتصاد مدرن بوده است.

¹⁰ - Christopher Pierson, the modern state, routledge, 1996, p.98.

این موضوع نه تنها از باب کارایی اقتصادی با هدف تخصیص بهینه منابع، بلکه از منظر فلسفه سیاسی، مسئله پدیداری دولت مدرن در بستر مدرنیته و حتی از جهت ارتباط با بسیاری از مفاهیم ارزشی و آرمانهای بشری هم چون استقرار عدالت اجتماعی، گسترش رفاه، تضمین حقوق بنیادین بشر و به صورت مشخص‌تر رابطه آن با بحث عدالت توزیعی و موجه سازی مداخلات دولت در مناسبات اجتماعی و محدود سازی حقوق و آزادیهای فردی اهمیت اساسی پیدا کرده است. تئوریهای عدالت هر کدام به نوعی به این مسأله می‌پردازند. این کند و کاو به ویژه در چند دهه اخیر دست مایه بسیاری از تألیفات با ارزش در حوزه اندیشه سیاسی بوده است که به عنوان نمونه می‌توان به آثار راولز، نوزیک، دورکین، هایک، فرید من و دیگران اشاره نمود.^{۱۱}

از منظر اقتصادی، تا مدتها همواره دو الگوی اولیه در باب نقش دولت در اقتصاد مطرح بوده است. از یک طرف، الگوی سرمایه داری لیبرال که برای دولت نقش و تأثیری بسیار محدود و حداقلی در نظر می‌گیرد و از سوی دیگر الگوی برنامه‌ریزی متمرکز که مستلزم وجود دولتی حداکثری و در مقابل، نقشی بسیار محدود برای بازار می‌باشد. اما تحولات چند دهه اخیر مدل‌های متنوع اقتصادی را به ارمغان آورده است که مجموعاً می‌توان از آنها به عنوان «اقتصاد سرمایه‌داری هدایت شده» نام برد.^{۱۲}

درک صحیح از تحولات پیش آمده بدون بازگشتی روشمند به آغاز عصر مدرنیته و بررسی "طرح تجدید" به عنوان آرمانی بلند که با برخورد با واقعیتها و گذار از بحرانهای متعدد، تعدیل شده و قوام یافته است و از آن می‌توان به "تجربه تجدید" نام برد، امکانپذیر نخواهد بود.^{۱۳} هدف تفکر علمی این است که وجوه هر چه بیشتر واقعیت را تحت فرمولهای خود در آورد و بدین جهت اوگوست کنت به زیبایی بیان می‌دارد که: "فلسفه علوم را نمی‌توان جدا از تاریخ آن به درستی بررسی کرد". این گفته در

^{۱۱} - فلسفه سیاسی، هم جین هم - تن، خشایار دیهیمی، بخش دوم، حدود فرمانروایی سیاسی عادلانه، طرح نو، ۱۳۸۰

■ فیلسوفان سیاسی قرن بیستم، مایکل ایچ لستاف، خشایار دیهیمی، فصل های ۷ و ۱۰ و ۱۱، نشر کوچک

■ در سنگر آزادی، فریدریش فون هایک، عوت اله فولادوند، لوح فکر، ۱۳۸۲

■ آزادی انتخاب، میلتن ورز فریدمن، حسین حکیم زاده جهرمی، نشر فرزاد، ۱۳۷۸

■ قانون، قانونگذاری و آزادی، فریدریش فون هایک، مهشید معیری و موسی غنی نژاد، طرح نو، ۱۳۸۰

■ توسعه به مثابه آزادی، آمارتاسن، حسین راغفر، انتشارات کور، ۱۳۸۱

^{۱۱} - اجیت کارنیک، «نظریه های دخالت دولت» محمد زمان رستمی، نشریه حوزه و دانشگاه، شماره ۲۳

^{۱۲} - دکتر حسین بشیریه، درآمدی بر جامعه شناسی تجدید نقد و نظر، ۱۳۷۹

اینجا نیز مصداق دارد و لذا بررسی تحولات چند صد ساله اخیر در این زمینه دشواریهای خاص خود را دارد. به تعبیر پیرو و مینی: "مجموعه داورها و آرا در مورد اقتصاد نشان می‌دهد که اقتصاد، پس از دین مسبب پیدایش بیشترین مباحثات و مشاجرات بوده است".^{۱۴}

۳- وقتی که حرف از اقتصاد پیش می‌آید و میزان مداخله دولت در تخصیص و توزیع منابع مطرح می‌شود، حواسها جمع‌تر و قیافه‌ها جدی‌تر می‌شود و هیچ کس کوتاه نمی‌آید. حتی مسئله عدالت چیزی جز "ارایه طرحی برای توزیع موجه منابع" نمی‌باشد که خود شکلی از تخصیص بهینه منابع است. تمرکز فلسفه سیاسی معاصر بر مسئله "عدالت توزیعی" بی‌دلیل نیست. بی‌تردید معضل اصلی حقوق بشر در دنیای معاصر نیز بیش از هر چیز چگونگی تضمین و تحقق حقوق مدنی و سیاسی در جهت توسعه و حمایت از حقوق اقتصادی و اجتماعی در دنیای نابرابر و با شکافهای عظیم اقتصادی و تفاوت‌های آشکار در برخورداری انسانها از منابع زیست است. زندگی شرافتمندانه در دنیای اقتصادزده امروز بیش از آن که وابسته به آزادی منفی باشد، تشنه آزادی مثبت است. مدت‌هاست که دنیای مدرن به زبان "جان لاک" سخن می‌گوید، هم چون "جرمی بنتام" می‌اندیشد، و آن گاه که منافع خود را در خطر می‌بیند، هم چون شه‌ریار آرمانی "ماکیاول" عمل می‌کند.

۴- از سوی دیگر مساله مداخله و نقش دولت در اقتصاد، در سپهر مباحث فلسفه حقوق نیز دایماً طرح و باز تولید می‌شود. با فرض این که تنظیم روابط اجتماعی را بر عهده سه ابزار: حقوق (اراده قاهرانه دولت در جهت تمشیت مناسبات اجتماعی و اقتصادی)، بازارها (تجسم حق انتخاب فردی و مبادلات آزاد در عرصه اقتصاد) و هنجارهای غیر رسمی (سنت، اخلاق...) بدانیم، همواره این سوال بنیادین مطرح است که این سه چه رابطه‌ای با یکدیگر دارند، مکمل یا جایگزین هم هستند و چگونه جای خود را با یکدیگر عوض می‌کنند.^{۱۵} در سنت لیبرال، اینها جانشین یکدیگرند، لذا تأکید می‌شود تا جایی که بازارها و هنجارهای اجتماعی می‌توانند روابط اجتماعی را تمشیت و ساماندهی کنند، بهتر است از حقوق استفاده نشود که در واقع مهم‌ترین ابزار مداخله دولت در حیات اقتصادی و اجتماعی است. از دید نهادگرایان، آنها مکمل یکدیگرند و دولت به عنوان نهاد فراگیر و با ابزار حقوق و از طریق وضع قوانین می‌تواند نهادهای جدیدی تعریف، تاسیس و مستقر کند. هم چنین دولت با تصویب

^{۱۴} - پیرو و مینی، «فلسفه و اقتصاد» مرتضی نصرت و حسین راغفر، نشر جامعه و اقتصاد، تهران ۱۳۷۵

قوانین نقش بنیادین در بستر سازی لازم برای کارکرد مناسب سایر نهادها و نیز کارکرد بازار در اقتصاد دارد.^{۱۶} جامعه توسعه یافته، جامعه‌ای است که قانون در آن در حد بهینه تولید شده باشد، نه چندان کم که رفتارهای بی‌قاعده و پرهزینه امور جامعه را مختل کند و نه چندان فراوان که راه بر انتخابهای بهینه افراد بسته شود.^{۱۷} اما مسئله به اینجا ختم نمی‌شود و یافتن معیارهای عینی در عمل بسیار مشکل است.

۵- اساساً نقدهای وارد شده به قانون، یعنی ابزار اصلی مداخله دولت در اقتصاد، در مقایسه با دیگر رقبا (بازارها و نرم‌های اجتماعی) را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم نمود. انتقاد اختیارگرایان (The Libertarians Critique)، که اساساً دخالت دولت به جز در شرایط محدود را اخلاقاً نادرست می‌دانند و برای دولت نقش توزیعی قایل نیستند و بر تفوق آزادی شخصی و ارزش سازوکار بازار تاکید دارند. از این منظر حقوق در بهترین وضعیت تهدیدی برای آزادی و در بدترین وضعیت همچون سرطانی سمی در اندام سیاسی به نظر می‌رسد. از نظر اختیارگرایان افراطی، مخالفان حقوق واقعاً می‌توانند در مقابل آن مقاومت کنند. انتقاد کارکردگرایان (the functionalists critique) بر این اساس بنا شده است که اساساً قانون پرهزینه و نا کارآمد است. اینان عمده‌ترین مشکل حقوق را در نوع زبان خاص آن که گنگ، نامفهوم و دو وجهی است، می‌دانند. قانون معمولاً از طریق یک گزاره دوسویه (باینری) یعنی با عبارت "بله یا خیر" (بجوز اولایجوز) صحبت می‌کند و به ندرت از مقوله‌های پیوسته مثل "بیشتر و کمتر" استفاده می‌کند. در حالی که جهان واقعی سیاه و سفید نیست بلکه دارای درجات متفاوت است. از سوی دیگر با این که ادعا می‌شود ذی نفع‌های اصلی قانون، طبقات آسیب‌پذیر هستند، اما این گروه‌ها معمولاً بسیار کمتر از طبقات مرفه از قانون بهره می‌برند. به عنوان آخرین انتقاد، اینان اظهار می‌دارند که تحول اجتماعی با سرعت هندسی به پیش می‌رود در حالی که ظرفیت حقوق برای تنظیم تغییرات به صورت حسابی گسترش می‌یابد. حقوق هم چون برادر کوچکی است که به دنبال برادر بزرگتر خود در حرکت است و همیشه عقب می‌ماند. کیفر خواست بلندی علیه قانون تنظیم

^{۱۶}- دکتر محسن رنانی، "نقش در دولت اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری"، نشریه مرکزی پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ویژه نامه قانون مناقصات عمومی، شماره سی و نهم، پاییز ۱۳۸۳.

^{۱۷}- دکتر محسن رنانی "ماهیت و ساختار دولت در ایران"، نقش دولت در اقتصاد (مجموعه مقالات) به کوشش سعید فراهانی فرد، پژوهشگاه فرهنگ و هنر اسلامی، ۱۳۸۱

شده است که شامل هزینه زیاد تصمیم‌گیری، فرآیند پیچیده، ظاهر شیشه‌ای، عدم صلاحیت تکنیکی، زبان تخصصی، مشارکت‌پذیری ضعیف، مسئولیت ناپذیری، سخت‌گیری، توجه به منابع خاص، فقدان خلاقیت، داوری غیر منصفانه و مانند اینهاست.

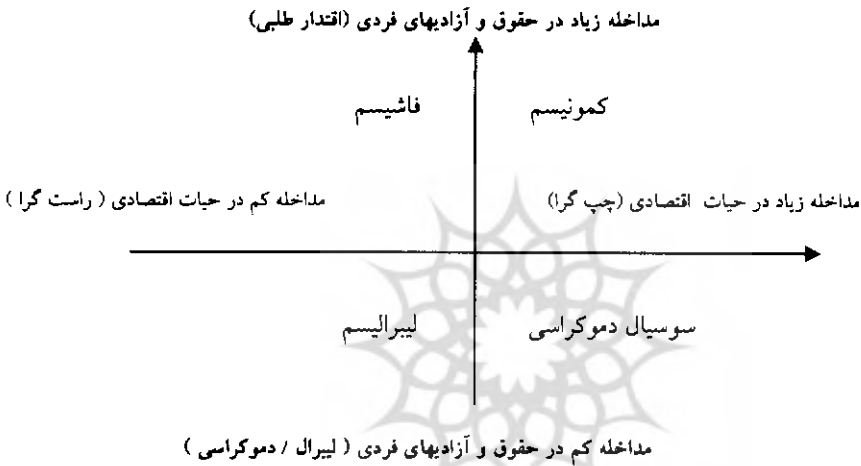
انتقاد عدم حقانیت (The Illegitimacy Critique) انتقادی اساسی‌تر است. مردم قانونی را موجه و حقانی می‌دانند که احساس کنند اخلاقاً باید از آن اطاعت کنند و قانونی از نظر آنان غیرموجه و فاقد حقانیت است که تصور نمایند آن قانون از پاسخگویی به اخلاق عاجز است و یا حتی بدتر، قانونی است که انحراف اخلاقی یا مفهومی از بحران را تداعی می‌کند. حقانیت یک قانون می‌تواند ناشی از "فرآیند قانونی وضع و تصویب قانون"، پذیرش کارآمدی و اثربخشی آن، عاقلانه و عادلانه پنداشتن قانون و مسائلی از این دست باشد. اما زمانی که رشته‌های بافت اجتماع که قانون آنها را تضمین می‌کند، شروع به از هم باز شدن می‌کنند، فقط رویه‌های غیر حقوقی می‌تواند همگرایی و استحکام این بافت را به حالت اول برگرداند. قانون فی نفسه از اجرای این وظیفه حیاتی ناتوان خواهد بود.^{۱۸}

۶- پذیرش هر یک از این نقدها طبعاً پیامدهای خاصی را در این زمینه در پی خواهد داشت. بدین ترتیب دولتها در حرکت مستمر رفت و برگشتی میان مفاهیم نظری و اقتضائات اجتماعی هر کدام به سوی گرایش پیدا کرده‌اند. از یک جهت می‌توان طیف دولتها را از نظر میزان مداخله در بازار و نظم اقتصادی شامل: دولت حداقلی کلاسیک، دولت کنیزی، دولت رفاه، دولت سوسیال - دموکرات، دولت برنامه‌ریز بخشی و دولت با برنامه ریزی متمرکز دانست که از حداقل مداخله تا حداکثر مداخله، قابل شناسایی هستند.^{۱۹} از منظری دیگر میزان و حد مداخله دولت اولاً در حیات اقتصادی و ثانیاً در حقوق و آزادیهای فردی، منجر به پدید آمدن رژیمهای مختلف سیاسی می‌شود که می‌توان آنها را در نمودار زیر به تصویر کشید.

^{۱۸} - the limits of law, Ibid.

^{۱۹} - در نقش دولت در اقتصاد، همان مرجع.

مدل ابتدایی زیر برای دسته بندی رژیمهای سیاسی از نظر میزان مداخلات و حضور دولت در مناسبات اجتماعی از دو منظر میزان مداخله در "حقوق و آزادیهای فردی" و میزان مداخله در "حیات اقتصادی" طراحی شده است.^{۲۰}

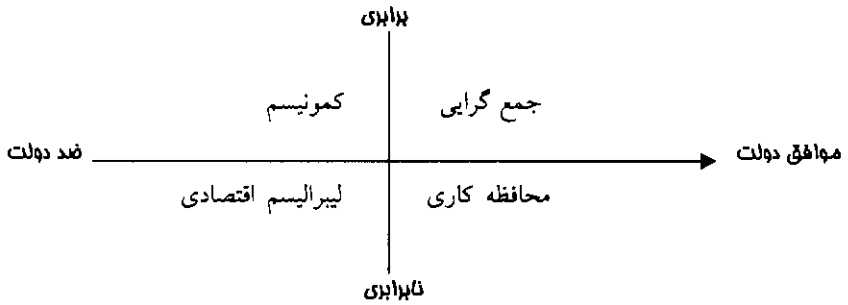


شکل شماره ۳

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^{۲۰} - طرح ارائه شده در کلاس درس "نظریه های دولت"، دکتر حسین بشیریه، دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید

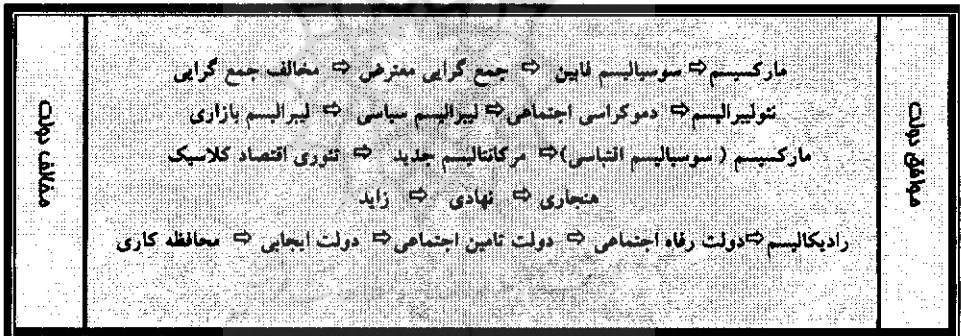
از سوی دیگر ایدئولوژیهای موافق یا مخالف دولت را از نظر گرایش به "اصل برابری" در مدل زیر ترسیم نموده‌اند.^{۲۱}



شکل ۴

همچنین برای نمایش طیفهای مختلف موافقین و مخالفین نقش و حضور دولت در جامعه، تصویر زیر گویاتر

شواهد بود.^{۲۲}



شکل ۵

²¹ -Mari Iomy, David Boswell & John Clarke, "SOCIAL POLICY & WELFARE" open university press, 1983.

²² -ibid

۷- فلسفه سیاسی معاصر نیز عمده تلاش خود را در جهت موجه سازی حضور دولت، به عنوان پرورش کلاسیک در فلسفه سیاسی، در چند دهه اخیر بر مسائلی متمرکز نموده است که مآلاً منجر به پذیرش نوع و میزانی از مداخلات دولت در اقتصاد و در رقابت با بازارها خواهد شد. از این دیدگاه حداقل سه مکتب: اختیارگرا (Lebertarian)، لیبرال (Liberal) و جمع گرا (collectivist) قابل شناسایی است.

مکتب اختیارگرا که طرفدار حقوق طبیعی است، دخالت دولت به جز در شرایط محدود را اخلاقاً نادرست می داند. به عقیده نوزیک (۱۹۷۴) صرفاً یک دولت حداقلی و محدود قابل توجیه است. دولت هم چون یک "شبگرد" باید فقط وظیفه حفاظت از نظم، مقابله با تجاوز و حمایت در مقابل زور و حیلگری را بپذیرد. دولت فاقد هر گونه نقش توزیعی است. هایک (۱۹۶۰)، به تفوق آزادی فردی و ارزش سازوکار بازار معتقد می باشد و با هر گونه تلاش برای تامین عدالت اجتماعی به شدت مخالف است. او اساساً دولت را فاقد دانش لازم برای برنامه ریزی اقتصادی می داند. فریدمن (۱۹۶۲) نیز برای دولت وظایف محدودی هم چون تامین کالاهای عمومی معین را در نظر گرفته است.

از دیدگاه لیبرالهای جدید، به ویژه مطلوبیت گرایان، هدف اصلی، "توزیع کالاها به گونه ای است که رفاه کل را حداکثر نماید." کالاها شامل انواع محصولات، خدمات، حقا، آزادی و قدرت سیاسی است. حداکثر سازی نیز به این مفهوم است که کالاها باید به گونه ای کارا تولید شوند و تخصیص یابند و براساس اصول برابر توزیع گردند. از نظر راولز (۱۹۷۲)، اصول دوگانه عدالت یعنی اصل آزادی و اصل برابری در نهایت با توزیع کالاهای اقتصادی و نیز موقعیت، فرصت، مهارت، آزادی و احترام فردی سرو کار دارند. راولز و پیروان او، به دنبال ایجاد دولتی هستند که ضمن حداکثر سازی آزادی شهروندان، منجر به تعدیل نابرابریهای اقتصادی به نفع آسیب پذیران شود. بدین ترتیب حدی از مداخله توسط دولت، اجتناب ناپذیر خواهد بود. راولز تلاش خود را معطوف به آشتی میان دو مفهوم آزادی و برابری با استفاده از تئوری عدالت نموده و به نظر می رسد که در این راه موفق بوده است. شاید هیچ کس هم چون جان راولز به تکوین مبانی فلسفی و توجیهی نظریه حکمرانی خوب کمک نکرده باشد.

جمع‌گراها که خود به دو دسته سوسیالیسم فابین (اصلاح اجتماعی تدریجی) و مارکسیسم قابل تقسیم هستند، اصولاً بر اصل برابری تأکید بیشتری دارند و برای دولت نقش بسیار فعال‌تری را توصیه می‌کنند.^{۳۳}

۸- نظریه‌های جدید در زمینه دخالت دولت در اقتصاد حداقل در چهار دسته اصلی قابل بررسی هستند که شامل دیدگاه نئوکلاسیک، دیدگاه انتخاب عمومی، دیدگاه هزینه مبادلاتی و دیدگاه نظری اطلاعات می‌باشند. مطالعه هر یک از این دیدگاه‌ها از حوصله این مقاله خارج است، اما به طور کلی باید متذکر شد که اساساً هر یک از مکاتب اختیارگرا و جمعگرا به شرحی که توضیح داده شدند، اصولاً با رویکرد جزء به جزء در زمینه دخالت دولت مخالف هستند و صرفاً دیدگاه لیبرال نو می‌تواند چنین رویکردی را بپذیرد. از این منظر نه دولت و نه بازار هیچ کدام مقدس و غیر قابل تعرض نیستند. بازار و دولت هر دو ممکن است نارسایی داشته باشند. بازار و دولت هر دو ابزاری برای رسیدن به یک هدف هستند و آن هدف حداکثر سازی رفاه و آزادی در جامعه است.^{۳۴}

۹- شاید بتوان به اختصار نقش دولت را در اقتصاد در سه عرصه "تخصیص"، "توزیع"، و "تثبیت" نیز مورد ارزیابی قرار داد. این زمینه‌ها، چارچوب و میزان حضور دولت را در اقتصاد تعیین می‌کنند. بحث اساسی این است که میزان بهینه‌ای از دولت در اقتصاد حفظ شود تا جامعه نه به افراط حداکثری دولت و نه به تفریط حداقلی آن دچار شود. در این محورهای سه‌گانه، بازار بدون دخالت دولت با دشواریهایی همراه خواهد بود. در زمینه "تخصیص" اصل بر این است که مکانیزمهای بازار آزاد در شرایط رقابت به تخصیص بهینه منابع منجر خواهد شد. اما همواره خطر سیطره موسسات انحصارگر در بازار وجود دارد. هم چنین رقبا ممکن است نسبت به یکدیگر و نسبت به مصرف کنندگان، به شیوه‌های رقابتی ناروا و غیر منصفانه (unfair competition) دست بزنند. به علاوه بخش خصوصی به دلایل گوناگون به تولید برخی از کالاها یا عرضه برخی از خدمات رغبت نشان نمی‌دهد. بروز پیامدهای خارجی و جانبی (Externality)، نبودن اطلاعات کافی در میان مردم، ضرورت نظارت بر استاندارد کالاها، بازارهای بیمه، پولی و مالی و مسائلی از این دست است که ضرورت حضور فعال و نقش آفرینی دولت در عرصه تخصیص را به روشنی توجیه می‌کنند. در محور

^{۳۳} - "نظریه‌های دخالت دولت" همان مرجع.

^{۳۴} - همان

"توزیع" با اینکه سیستم مبادله براساس بازار آزاد می‌تواند به کارآمدی بالا منجر شود، اما مساله کارآیی به تنهایی نمی‌تواند معیار نهایی در یک جامعه سعادت‌مند باشد. توزیع عادلانه درآمدها و ثروتها هدف مستقلی است که دولت در نقش توزیع کننده، آن را دنبال می‌کند. در محور "ثبیت" نیز تجربه نشان داده است که نظامهای سرمایه‌داری دچار دوره های رکود و تورم می‌گردند که می‌تواند پیامدهای مخربی بر سلامت و رشد اقتصادی داشته باشد. سیاستهای تثبیتی و برنامه‌ریزیهای رشد اقتصادی می‌توانند این کاستی را پوشش دهند.^{۲۵}

۱۰- براساس روایتی دقیق‌تر از یکی از نویسندگانی که سعی در شناساندن پدیده "دولت مدرن" و سپس رابطه آن با اقتصاد داشته است،^{۲۶} این رابطه را می‌توان در عناوین زیر که بیانگر نقشهای متنوع اقتصادی دولت هستند، خلاصه نمود:

اول- دولت به عنوان مالک (owner)

دوم- دولت به مثابه تولید کننده (producer)

سوم- دولت به منزله کارفرما (employyer)

چهارم- دولت در نقش "مقررات گذار اقتصادی و تنظیم کننده بازار" (regulator)

پنجم- دولت به عنوان توزیع کننده (distributor)

ششم- دولت به عنوان سیاستگذار (policy maker)

به مرور از نقش دولت به عنوان مالک، تولید کننده و کارفرما کاسته شده است و بر نقش او به عنوان مقررات گذار، توزیع کننده و سیاستگذار تاکید بیشتری می‌شود.

هر یک از عناوین فوق برای درک صحیح، مستلزم ارایه توضیحات مبسوط است؛ لیکن آنچه که در این جا مدنظر می‌باشد، نقش دولت در زمینه "مقررات‌گذاری اقتصادی و تنظیم بازار" است. این عبارت ترجمه بلندی از اصطلاح «economic regulation» است که البته می‌توان برای آن در فارسی از معادلهای دیگری نیز هم چون "ساماندهی اقتصادی"، "تمشیت اقتصادی"، "تنظیم اقتصادی" یا "تعدیل اقتصادی" استفاده کرد. ولی به باور نگارنده هیچ یک از این معادلهها به تنهایی نمی‌توانند تمامی مفهوم این اصطلاح را بیان کنند. مع الوصف نگارنده کلمه "مقررات گذاری" را ترجیح می‌دهد که از

^{۲۵}- "مالیه عمومی و اقتصاد دولت" جزوه درسی، تألیف دکتر یدالله دادگر، ۱۳۸۳.

^{۲۶}- christopher piersom, THE MODERN STATE, ROUT/EDGE 1996 P.94

یک سو بار حقوقی بیشتری دارد و از سوی دیگر در مقابل آن اصطلاح "مقررات زدایی" (deregulation) نسبتاً رایج شده است.

۱۱- "مقررات گذاری اقتصادی" ابزار یا فرآیندی است که تا حد زیادی می‌تواند بیانگر مکانیزمهای حضور و مداخله دولت در "بازار" باشد. یکی از مهم‌ترین موارد عقب نشینی دولت از نقش خود به عنوان تولید کننده مستقیم محصولات و خدمات و مالک ابزارها و نهادهای تولید، رشد قارچ‌گونه ابزارهای "مقررات گذاری" است که از طریق آن دولت در صدد اعمال نظارت مستمر خود بر وظایف و کارکردهای است که از آن محروم شده است. به طور کلی، مقررات گذاری می‌تواند به عنوان تمامی روشهایی تعریف شود که به وسیله آنها دولت از طریق ابزارهای اداری یا قانونگذاری و حتی قضایی در اقتصاد مداخله می‌کند تا رفتار بازیگران بازار را کنترل و تنظیم کند. در این مفهوم، دولتها همواره بازارها را تمثیت و تنظیم (regulate) کرده‌اند.

دولتها بر بسیاری از محصولات و خدماتی که در بازارها عرضه می‌شوند نظارت و کنترل دارند. همچنین در مواردی بر نرخ گذاری این محصولات و خدمات نیز اعمال نظر می‌کنند. دولتها چارچوب کلی مالکیت، قرارداد، مبادله و مسئولیت مدنی (شبه جرم) را تعریف می‌کنند که بدون آنها بازار نمی‌تواند فعالیت کند. دولتها نرخ بهره، ساعات باز بودن مغازه‌ها، حداقل سن کارگران و میزان ساعات کار را در کارگاه‌ها تضمین می‌کنند. اقسام خاصی از مشاغل را تثبیت و با صدور پروانه کنترل می‌کنند. از کار آنهایی که بدون پروانه کار می‌کنند جلوگیری می‌کنند و تعهداتی را بر صاحبان اصناف، حرفه‌ها و مشاغل تحمیل می‌کنند. دولتها برای حمایت از مصرف کنندگان قانونگذاری می‌کنند، جریان اطلاعات و شیوه‌های تبلیغات را سامان می‌دهند، از کیفیت محصولات خوراکی و دارویی حمایت می‌کنند و برای کنترل آلودگی محیط زیست نظام کنترلی تاسیس می‌کنند. دولتها بر بازارهای مالی، بانکها و بیمه‌ها نظارت دارند و قواعد فعالیت آنها را تعیین می‌کنند. دولت حتی مقرراتی را برای چگونگی استفاده از املاک خصوصی وضع می‌کند و حتی در نحوه اجاره دادن منازل و اماکن تجاری نیز مداخله می‌کند.^{۲۷} همه این اقدامات در گستره مفهومی "مقررات گذاری اقتصادی و تنظیم بازار" به معنای موسع آن می‌گنجد. با اینکه برخی از این مداخلات ممکن است درابتدا با هدف اجتماعی صورت گیرد اما عمدتاً

²⁷ -Ibid, p. 120

با انگیزه‌های اقتصادی و برای جبران کاستی سازوکار بازار اعمال می‌شوند و یا حداقل بی‌تردید دارای آثار اقتصادی غیر قابل انکاری هستند. البته ممکن است در برخی از رهیافتها، اصطلاح Economic Regulation کم و بیش حوزه محدودتری را پوشش دهد.

۱۲- البته از سوی دیگر در صورتی که قبلاً فرآیندهای دموکراتیک و نظامات مشارکت حداکثری شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری، استقرار نیافته باشد و جلوه‌های دیکتاتوری و استبداد بر حیات سیاسی جامعه سایه افکننده باشد، مداخلات دولت نیز در اقتصاد در نهایت می‌تواند پیامدهای خطرناکی برای مردم داشته باشد. بدین ترتیب دولت‌ها بایستی با رعایت حقوق بنیادین شهروندان و در چارچوب موازین حکمرانی خوب، نسبت به مداخله در بازار اقدام نمایند. در این مسیر باید عدالت طبیعی (natural justice) به طور کامل رعایت گردد که خود شامل اصل بی‌طرفی مقامات سیاسی، اداری و قضایی در مقام تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات می‌باشد و با این عبارت بیان شده است که "هیچ کس نمی‌تواند در موردی که خود در آن ذی‌نفع می‌باشد قضاوت کند" و اصل استماع یعنی "حق افراد به ارائه دلایل خود و شنیده شدن استدلالات هر شخصی که تصمیم خاصی بر او تاثیر می‌گذارد"^{۲۸} در غیر این صورت شاهد مقررات‌گذاری و دخالت‌هایی خواهیم بود که صاحبان نفوذ و اختیارات نامشروع در جهت تامین منافع خود و خودیها، آنها را وضع کرده اند و اعمال خواهند نمود. دموکراسی حتی در مفهوم حداقلی آن و استقرار دولت مدرن حتی با حداقل شرایط لازم که از جمله مشروعیت مردمی مناصب سیاسی و اصل حاکمیت قانون و اصل پاسخگویی می‌باشد، از مقدمات بنیادین و بی‌چون و چرا برای هر گونه اقدام مداخله جویانه دولت در زندگی اقتصادی شهروندان است. در همین راستا دولت موظف است در فرآیند تصمیم‌سازی و اجرای تصمیمات، اصل انصاف و عدالت رویه‌ای (procedural fairness) و تشریفات شایسته و قانونی (due process) را به خوبی رعایت کند. پاسخگو بودن دولت و نهادهای عمومی، به ویژه امکان اعمال کنترل قضایی (Judicial Review) از طریق نهادهای مستقل و بی‌طرف بر ماموران و دستگاه‌های اداری لازمه هر گونه تصمیم‌گیری در زمینه مسائل اقتصادی از سوی دولت است و این نکته مهم نباید مورد غفلت قرار گیرد. قطعاً مقررات‌گذاری اقتصادی و مداخله دولت در بازار در بستر غیر دموکراتیک و استبدادزده از آن چنان پیامدهای

^{۲۸} - دکتر سید محمد قاری سید فاطمی "حقوق بشر در جهان معاصر" دفتر اول، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، چاپ

خطرناکی برای شهروندان برخوردار است که رها کردن بازار به حال خود نمی‌تواند چنین تبعاتی داشته باشد.^{۱۳}

۱۳- برای شناخت بهتر این مفهوم و تاثیر مکانیزمهای دموکراتیک در مقررات‌گذاری اقتصادی، خواندن مطالب زیر به نقل از کتاب "دموکراسی و مقررات گذاری بازار" جالب توجه است. نویسندگان این کتاب اظهار می‌دارند: مردم ساکن در بریتانیا برای استفاده از برق ۴۴ درصد بیش از مصرف‌کنندگان آمریکایی می‌پردازند. همچنین ۵۸ درصد بیشتر برای استفاده از خدمات تلفن و ۲۶ درصد بیشتر برای استفاده از گاز طبیعی پرداخت می‌کنند در حالی که در مقایسه با استانداردهای اروپایی قیمت‌ها و هزینه‌ها در بریتانیا پایین است. در جهان در حال توسعه با اینکه دستمزد کارگر و دیگر قیمت‌های تولید پایین‌تر از آمریکاست، اغلب قیمت و هزینه‌های خدمات عمومی بسیار بالاتر است. مصرف‌کنندگان در سانوپائولو، برزیل، برای یک کیلو وات برق ۰/۱۳ دلار می‌پردازند که این رقم ۵۸ درصد بیشتر از نرخ میانگین ۰/۰۸ دلار در آمریکاست.

به استثنای برخی از مناطق (از قبیل کالیفرنیا، که تنظیم قیمت‌ها به بازارها واگذار شده است) آمریکاییها به طرز شگفت‌آوری بابت خدماتی که کیفیت بالایی نیز دارند، مبالغ کمی را پرداخت می‌کنند در حالی که این هزینه‌های ناچیز موجب کاهش دستمزد کارگران نیز نشده است. کارگران آمریکایی شاغل در بخش خدمات عمومی، طبقه نخبه صنعتی کشور محسوب می‌شوند، همراه با عضویت بالا در اتحادیه که از صنایع خصوصی دیگر بیشتر است.

در سفری که به اروپا، آمریکای لاتین و آسیا داشتیم در مورد راز پایین بودن قیمت خدمات عمومی در آمریکا از ما سوال می‌شد. متخصصان انتظار داشتند که بحثهای فنی را در مورد فرمول قیمت‌گذاری یا تشریح ویژگی موثر بازارهای تجاری ارایه دهیم. ولی اغلب آنها از پاسخ ما شگفت‌زده شدند: قیمت پایین و کیفیت بالای خدمات ناشی از یک فرمول دو قسمتی ساده است که ما نام آن را "مقررات‌گذاری دموکراتیک" گذاشته‌ایم:

۱- دسترسی کامل و آزاد عموم به اطلاعات

۲- مشارکت کامل مردم در قیمت‌گذاری و تعیین استانداردهای خدمات عمومی.

همه جوانب مقررات‌گذاری اقتصادی و تنظیم بازار در آمریکا برای عموم مردم آشکار و روشن است. هیچ نشست مخفی و هیچ سند محرمانه‌ای وجود ندارد. هر یک یا همه شهروندان و گروه‌ها اعم از افراد، مشتریان صنایع، سازمانهای دولتی، گروه‌های مصرف‌کننده، اتحادیه‌های کارگری و تجاری و حتی رقبا برای مشارکت و مداخله در تصمیم‌گیری دعوت می‌شوند. همه کسانی که پیامد تصمیم‌گیری بر آنها تاثیر می‌گذارد، حق دارند که موضع خود را بیان کنند، از دولت یا ارایه دهندگان خدمات عمومی سوال کنند و همه اسناد و مدارک مفصل مالی و اجرایی را بخوانند. در اجتماعات عمومی که در آنها همه اطلاعات برای تمامی شهروندان علنی و آشکار است، اصل گفتمان اجتماعی و شفافیت احیا می‌شود. این تجربه فوق‌العاده‌ای از دموکراسی و کارکردهای آن است.^{۳۰}

در بخش دیگری از این کتاب آمده است:

"در سال ۱۹۹۰ مدیر کارخانه تولید نیرو ولف کریک (wolf creek) واقع در ایالت کانزاس آمریکا علیه حقوقدانی به نام رابرت ای (Robert Eye) به خاطر نگهداری اسنادی که از فایلهای محرمانه شرکت برداشته بود، شکایت کرد. آقای Eye این واقعیتها را انکار نکرد. مدیر کارخانه که هم چنین مدیریت دیگر موسسات خدمات رسانی عمومی را در استرالیا و آمریکای لاتین بر عهده داشت، حقوقدان مزبور را به سرقت اطلاعات خود متهم کرد. دادگاه حکم داد که آقای Eye می‌تواند اسنادی را که برداشته نزد خود نگه دارد و حتی می‌تواند آنها را در جهت تامین حق عموم مردم نسبت به اطلاعات منتشر کند. دادگاه مقرر داشت:

"ما معتقدیم که مردم، منفعت بی چون و چرایی در انتشار اطلاعات مربوط به قیمت، احداث بنا و اقدامات ایمنی کارخانجات دارند... پخش کردن اطلاعات موجود در پرونده‌ها یکی از روشهایی است که به وسیله آن مدیر کارخانه‌ای که دارای خطرات احتمالی است، می‌تواند در مقابل مردم پاسخگو باشد."^{۳۱}

در ایالات متحده حق دسترسی به اطلاعات موجود در موسسات ارایه دهنده خدمات عمومی تقریباً هیچ مرزی ندارد. تمامی کارخانه‌های تولید نیرو بایستی یک "اتاق اسناد عمومی" ترتیب دهند که حاوی اطلاعاتی درباره کارخانه، از نقشه‌های سیستم لوله کشی گرفته تا جزئیات نشتها باشد. نکته مهم

^{۳۰}- DEMOCRACY AND REGULATION, how the public can Given Essential services Pluto 2003, Greg palast, jerrold oppenheim and teo maccgregor.

^{۳۱} -Ibid, p. 184

این است که نه شرکتهای خصوصی و نه دولت نمی‌توانند اسنادی را که برای بازرسی عمومی مردم منتشر می‌شوند، انتخاب کنند. همه چیز باید آشکار باشد. تنها استثنای برجسته، پرونده‌های پرسنلی و گزارشهای پزشکی کارمندان است. دفاتر، گزارشهای بازرسی، نامه‌ها، درخواستها و دیگر اطلاعات مربوط به شرکتهای خصوصی با ارایه درخواست از طریق "قانون آزادی اطلاعات" در دسترس همگان است. دیوان عالی ایالات متحده اعلام کرده است که جامعه حق مستحکمی به آگاهی از جریان آزاد اطلاعات دارد. دیوان مقرر داشته است که اطلاعات، حق است و صرفاً یک سیاست نیست.^{۳۲}

۱۴- تا حد زیادی از منظر اقتصادی گسترش اقتصاد نهادگرایی به نظریه حکمرانی خوب منجر شده است. پس از جنگ جهانی دوم برنامه‌های توسعه به سه دوره متمایز تفکیک می‌شوند. در دوره نخست که (از پایان جنگ جهانی دوم آغاز شده است و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه داشت) اعتقاد به دولت بزرگ فراگیری داشتند که براساس نظریات اقتصاد کینزی موجب عامل تصحیح نارسایی بازار (mark failure) شود. دوره دوم که از اواخر دهه ۱۹۷۰ آغاز شد، طرفداران اقتصاد بازار (مکتب شیکاگو و نئولیبرالها) خواهان کاهش نقش دولت در اقتصاد بودند و خصوصی‌سازی را توصیه می‌کردند. به اعتقاد آنها بازارها بهترین نتایج را به بار می‌آورند و قیمتها بهترین تخصیص دهنده منابع هستند. شعار این دوره که در اواخر دهه ۹۰ پایان یافت، "دولت کوچک" بود. اما شعار دوره سوم "حکمرانی خوب" است. منظور از حکمرانی خوب "اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخگویی و اثر بخشی است. در این دوره، دولت و بازار هر دو نهادی اجتماعی هستند که از نارساییها و کاستیهای مختلف رنج می‌برند و توسعه در گرو رفع نقایص و عيوب نهاد بازار و نهاد دولت است. در این دوره مسئله کمیت دولت جای خود را به کیفیت مداخله دولت داده است. دولت ذاتاً نه مانع توسعه و نه عامل آن است، مساله اصلی برای دستیابی به توسعه و پیشرفت اقتصادی، تحقق حکمرانی خوب است. در این دوره مجموعه‌ای از سیاستها برای توانمندسازی دولت پیشنهاد می‌شود. سیاست صحیح در صورتی انتخاب خواهد شد و به اجرا در خواهد آمد که "هم سودها" (stack holders) در هر مورد، یعنی دولت، بنگاه‌های خصوصی و نهادهای مدنی به گفتگو بپردازند و به اجماع برسند. هدف تنها دستیابی به رشد اقتصادی نیست. توسعه در صورتی تحقق می‌یابد که اهداف مردم سالاری، برابری و حفظ محیط زیست توأمان دنبال شوند. برای این منظور باید اهداف و ابزارهایی

هم چون حاکمیت قانون، استقلال قضایی، تفکیک قوا، شایسته سالاری، رسیدن به اجماع در سیاستگذاری، تمرکز زدایی و مبارزه با فساد با قدرت دنبال شوند.^{۳۳}

۱۵- در ادبیات توسعه، نقش آمار تیا سن اقتصاد دان برجسته هندی و برنده جایزه نوبل اقتصاد ۱۹۹۸، در تکوین نظریه حکمرانی خوب انکار ناپذیر است. وی نگرش جدیدی را برای مطالعه عدالت اجتماعی، فقر و نابرابری ارایه کرد که از آن به بعد محور کار محققین اقتصادی در این حوزه‌های مهم از مسائل اقتصادی اجتماعی شد. او نابرابریهای موجود در جوامع انسانی را محصول نابسامانیهای نظامهای حاکم (حکمرانی بد) می‌داند.

آمار تیا سن در کتاب "توسعه به مثابه آزادی" مجموعه دیدگاه‌های خود را بیان کرده است. او می‌گوید ما در جهانی با وفور بی سابقه زندگی می‌کنیم وفوری که حتی تصور آن یک یا دو قرن پیش مشکل بود. مع هذا ما هنوز با محرومیت، مسکنت و ظلمی قابل توجه درگیر هستیم. علاوه بر مشکلات قدیمی مشکلات متعدد جدیدی نیز سر برآورده‌اند، از جمله آنها می‌توان تداوم فقر و نیازهای اولیه تامین نشده، وقوع قحطیها و گرسنگی گسترده و فراگیر، نقض آزادیهای سیاسی ابتدایی و نیز آزادیهای بنیادین، بی‌توجهی گسترده نسبت به منابع و عاملیت زنان و وخیم تر شدن تهدیدات نسبت به محیط زیست و نسبت به دوام‌پذیری حیات اقتصادی و اجتماعی را نام برد. بسیاری از این محرومیتها را می‌توان به نوعی هم در کشورهای ثروتمند و هم کشورهای فقیر مشاهده کرد. غلبه بر این مشکلات هدف اصلی اجرای توسعه است.

از نظر او توسعه فرآیند بسط آزادیهای واقعی است که مردم از آن برخوردار هستند. توسعه مستلزم حذف موانع اصلی فقدان آزادیهاست: فقر و ظلم، فرصتهای ناچیز اقتصادی و محرومیت نظام‌مند اجتماعی، غفلت از تسهیلات عمومی و عدم مدارا و افراط حکومتهای سرکوبگر. به بیان او، آزادی به دو دلیل متمایز از اهمیت اساسی برای توسعه برخوردار است. اولاً ارزیابی پیشرفت اساساً باید برحسب اینکه آیا آزادیهای مردم توسعه یافته‌اند یا خیر صورت پذیرد و ثانیاً دستور توسعه کلاً منوط به عاملیت آزاد مردم است. عاملیت آزاد و پایدار به مثابه موتور توسعه ظهور می‌کند. نه تنها عاملیت آزاد خود عنصر "قوام بخش" توسعه است بلکه به تقویت انواع دیگر عاملیتهای آزاد کمک می‌کند. آزادیهای اساسی یعنی آزادی مشارکت سیاسی یا فرصت کسب آموزش و پرورش ابتدایی یا مراقبتهای

^{۳۳} - "حکمرانی خوب"، بنیان توسعه، همان مرجع، صفحات ۲۴ تا ۳۰

بهداشتی از یک سو از جمله عناصر سازنده توسعه هستند و از سوی دیگر این آزادیها و حقوق در کمک به پیشرفت اقتصادی نیز بسیار موثر هستند. آمار تیا سن پنج نوع آزادی را مورد تفحص قرار می‌دهد.

این آزادیها عبارتند از: (۱) آزادیهای سیاسی (۲) تسهیلات اقتصادی (۳) فرصتهای اجتماعی (۴) ضمانتهای شفافیت و (۵) امنیت حفاظتی. بدین ترتیب آزادیها نه تنها هدفهای اولیه توسعه هستند، جزء ابزارهای اصلی توسعه نیز هستند.

علاوه بر تأیید بنیادین اهمیت ارزیابی آزادی، باید ارتباط تجربی فوق‌العاده‌ای را بشناسیم که انواع مختلف آزادی را به یکدیگر مرتبط می‌سازد. آزادیهای سیاسی (در شکل آزادی بیان و انتخابات) به ترویج امنیت اقتصادی کمک می‌کنند. فرصتهای اجتماعی (در شکل تسهیلات آموزشی و بهداشتی) مشارکت اقتصادی را تسهیل می‌کنند. تسهیلات اقتصادی (در شکل فرصتهای مشارکت در تجارت و تولید) می‌توانند به ایجاد و فور امکانات شخصی و نیز تولید منابع عمومی برای تسهیلات اجتماعی یاری رسانند. انواع مختلف آزادیها می‌توانند به تقویت یکدیگر بیانجامند.

یکی از فزاینده‌ترین مطالب کتاب "توسعه به مثابه آزادی" بیانگر این نظریه است که "کارکرد نظام مردم‌سالار و حقوق سیاسی می‌تواند حتی به پیشگیری از قحطیها و سایر مصائب اقتصادی کمک کند." آمار تیا سن در تأیید این گزاره یادآور می‌شود، تعجب‌آور نیست که هرگز در تاریخ آن بخش از جهان که حکومت مردم‌سالاری در آن کار می‌کند - چه به لحاظ اقتصادی ثروتمند باشد و چه نسبتاً فقیر باشد - قحطی رخ نداده است. قحطیها در قلمروهای مستعمراتی که توسط حاکمان خارجی اداره می‌شوند یا در حکومتهای تک حزبی یا در استبدادهای نظامی رخ داده‌اند. دو کشوری که به نظر می‌رسد پیشگامان "لیگ قحطی" در جهان هستند یعنی کره شمالی و سودان، هر دو نمونه‌های برجسته حکومت استبدادی هستند.^{۳۴}

^{۳۴} - آمار تیا سن "توسعه به مثابه آزادی" دکتر حسین راغفر، انتشارات کویر، چاپ اول، تهران ۱۳۸۱

حکمرانی خوب در اسناد و مجامع بین المللی

۱- مفهوم «حکمرانی خوب» اصولاً در منشور سازمان ملل و حقوق بین الملل ایجاد شده در سایه حمایت سازمان ملل، ریشه دارد. با این همه رویکرد حقوق بشری و حق بنیاد به توسعه مفهومی است که به ویژه در چند دهه اخیر به مرور در اعلامیه ها و اسناد بین المللی مختلف گسترش یافته است و بدین ترتیب اصول و ضوابط حقوق بشری در طرحها، سیاستها و اهداف توسعه مورد تاکید قرار می گیرد. اعلامیه اجلاس جهانی برای توسعه اجتماعی ۱۹۹۵ اعلام می دارد: «دموکراسی، حکمرانی و مدیریت شفاف و پاسخگو در همه بخشهای جامعه، بنیان حیاتی و ناگزیر برای واقعیت بخشیدن به توسعه پایدار اجتماعی و مردمی است.»

حکمرانی خوب هم چنین شرط اساسی دستیابی به «اهداف توسعه هزاره» است. این اهداف هشت گانه برای دستیابی به توسعه و کاهش فقر که امید می رود تا سال ۲۰۱۵ تحقق یابند عبارتند از: ریشه کنی فقر شدید و گرسنگی، تحقق آموزش ابتدایی همگانی، ترویج برابری جنسیتی و توانمندی زنان، کاهش مرگ و میر کودکان، بهبود بهداشت مادران، مبارزه با ایدز و ویروس HIV، مالاریا و دیگر امراض، تضمین حفاظت محیط زیست، توسعه مشارکت جهانی برای توسعه. اعلامیه هزاره ملل متحد در اجلاس هزاره به تصویب رسید که از ۶ تا ۸ سپتامبر ۲۰۰۰ در نیویورک تشکیل شد. این اعلامیه ابتدا بر ارزشهای بنیادین در روابط بین المللی تاکید نموده است که شامل آزادی، برابری، همبستگی، بردباری، احترام به طبیعت و مسئولیت مشترک است، سپس در بیان مفهوم آزادی و برابری به عنوان دو ارزش بنیادین می افزاید:

- آزادی: مردان و زنان حق دارند به دلخواه خود زندگی کنند و کودکان خود را با شرف و منزلت انسانی، رها از گرسنگی و بیم از خشونت، سرکوبی یا بی عدالتی پرورش دهند. حکومتهای مردم سالار و مشارکتی بر مبنای اراده مردم، این حقوق را به بهترین وجه تامین می کنند.
- برابری: امکان بهره مندی از توسعه از هیچ فرد و ملتی نباید دریغ شود و حقوق و امکانات برابر مردان و زنان باید تضمین گردد.^{۳۵}

^{۳۵} - اعلامیه هزاره ملل متحد، اجلاس هزاره، نیویورک ۶-۸ سپتامبر ۲۰۰۰

سپس هدفهای اصلی کشورها در این علامیه بیان شده است که یکی از این اهداف «حقوق بشر، دموکراسی و حکمرانی خوب» می باشد. مطالب زیر تحت این عنوان مشاهده می شود:

«ما از هیچ تلاشی برای ترویج دموکراسی و تقویت حاکمیت قانون و هم چنین احترام به کلیه آزادیهای بنیادین و حقوق بشر که در جامعه بین المللی به رسمیت شناخته شده اند، از جمله حق توسعه فروگذار نخواهیم کرد.

بنابراین تصمیم داریم:

- به تمامی اعلامیه جهانی حقوق بشر احترام بگذاریم و از آن حمایت کنیم.
 - برای حمایت کامل و ترویج حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای همه، در کشورها تلاش کنیم.
 - توانایی همه کشورها را برای اجرای اصول و شیوه های دموکراسی و احترام به حقوق بشر از جمله حقوق اقلیتها تقویت کنیم.
 - با کلیه شکلهای خشونت علیه زنان مبارزه کنیم و کنوانسیون حذف تمامی انواع تبعیض علیه زنان را به مورد اجرا گذاریم.
 - برای تضمین احترام و حمایت از حقوق مهاجران، کارگران مهاجر و خانواده های آنان، و حذف اقدامات روزافزون نژاد پرستی و بیگانه هراسی در بسیاری از جوامع اقداماتی به عمل آوریم و هماهنگی و بردباری و شکیبایی بیشتر را در همه جوامع ترویج کنیم.
 - به صورت دسته جمعی برای فرآیندهای سیاسی فراگیرتر فعالیت کنیم و امکان مشارکت واقعی همه شهروندان را در کشورها فراهم سازیم.
 - آزادی رسانه ها را برای اجرای نقش اساسی آنها و حق مردم را برای دسترسی داشتن به اطلاعات تضمین کنیم.^{۳۳}
- هم چنین کمیسیون حقوق سازمان ملل طی قطعنامه ای (Resolution 2000/6) به بیان ویژگیهای اساسی حکمرانی خوب پرداخته است که عبارتند از: شفافیت (Transparency) مسئولیت (Responsibility) پاسخگویی (Accountability)، مشارکت (Participation)،

حاکمیت قانون (The rule of law) و انعطاف پذیری (Resposiveness)

قطعنامه (Resolution 2000/72) نیز ضمن تاکید بر قطعنامه قبلی خود، حکمرانی مطلوب را به معنی مشارکت بیشتر توأم با پاسخگویی افزونتر معرفی کرده است.

حکمرانی خوب در برخی دیگر از اسناد بین المللی به صورت ضمنی یا صریح نیز مورد تاکید قرار گرفته است که در حال حاضر بررسی آنها در این مقاله ممکن نیست.

۲- دبیر کل سازمان ملل در کنفرانس بین المللی «حکمرانی برای رشد پایدار و عدالت» در سال ۱۹۹۷ این گونه اظهار نظر کرده است:

«معضل فعلی علم سیاست، باز تعریف نقش دولت است. این باور به طور فزاینده تقویت می شود که کارکرد اصلی دولت فراهم آوردن محیطی توانمند ساز است که در آن سرمایه گذاری محقق شود، ثروت پدید آید و افراد بتوانند شکوفا شوند و رشد کنند. بدین ترتیب جامعه مدنی می تواند تشکیل نمایان شود و افراد را در تصمیم گیری موثر برای زندگی شان درگیر کند.»^{۳۷}

او ادامه می دهد:

«حکمرانی خوب و توسعه پایدار تفکیک ناپذیر هستند. این درسی است که ما از همه تلاشها و تجربیات خود در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین گرفته ایم. بدون حکمرانی خوب - یعنی بدون حاکمیت قانون، مدیریت قابل پیش بینی، قدرت مشروع و مقررات گذاری منعطف - تخصیص بودجه و هزینه و دریافت کمکهای مالی با هر مبلغی نمی تواند ما در مسیر رفاه و بهروزی قرار دهد.»^{۳۸}

۳- مدیر UNDP نیز در همین زمینه در کنفرانس بین المللی «حکمرانی برای رشد پایدار و عدالت» سال ۱۹۹۷ می گوید:

«... توسعه انسانی پایدار بیش از هر چیزی «مردم محور» است. چنین توسعه ای مردم را در اولویت قرار می دهد. این توسعه باید نیازهای اولیه آنها را تامین کند و از جمله نیاز به خود اتکالی و خودباوری و افزایش فرصتها، از قبیل فرصت داشتن زندگی طولانی و سالم، فرصت تحصیل و داشتن منابع لازم برای دستیابی به استانداردهای تحصیل و داشتن منابع لازم برای دستیابی به استانداردهای یک زندگی شایسته. چنین توسعه ای موقعیت زنان را ارتقا می دهد، به جای اینکه موجب تبعیض

³⁷ -- UNDP, GOVernance for sustainable growth and equity , new york , 28-30 july 1997, p.1224

³⁸ -ibid

نسبت به آنها گردد. چنین توسعه ای در خلا سیاسی رخ نمی دهد. این توسعه وابسته به حکمرانی خوب و توانمندسازی بسیاری از اجتماعات در جامعه مدنی به منظور مشارکت در تصمیم گیریهای است که در زندگی آنها تاثیر می گذارد.

اصول بنیادین حکمرانی، جهانی هستند. این اصول شامل احترام به حقوق بشر و حقوق زنان، رعایت اصل حاکمیت قانون، فضای باز سیاسی، مشارکت، مدارا و بردباری، پاسخگویی و شفافیت، قابلیت و کارآمدی اداری و دیوان سالارانه است.

حکمرانی خوب مستلزم ترویج و تقویت سیاست فراگیری، همسازی و بردباری است: مردم سالاری به این مفهوم یکی از ستونهای حکمرانی خوب است. ما چگونه می توانیم به توسعه مردم به وسیله مردم و برای مردم نایل شویم بدون حکومت مردم به وسیله مردم و برای مردم...؟

• انتخابات گامی بلند در فرآیند مردم سالاری است... مردم می خواهند بر توسعه نظارت داشته باشند، قدرت باید در اختیار آنها باشد.

اما انتخابات به خودی خود برای ایجاد دموکراسی و حکمرانی خوب کافی نیست. دموکراسی باید فراتر از انتخابات تعمیق شود. عملکرد پارلمانها، مقامات قضایی و مؤسسات حقوق بشری برای ایجاد و حفاظت از محیطهای توانمند ساز در جهت توسعه متوازن ضروری است. قانونگذاران میان منافع متفاوت میانجیگری می کنند، سیاستها و قوانین را بنا می گذارند و اولویت تخصیص منابع را تعیین می کنند. قوه قضاییه و مقامات قضایی از حاکمیت قانون حفاظت می کنند، امنیت و پیش بینی پذیری را در روابط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی فراهم می کنند.

حکمرانی خوب محلی و منطقه ای است. حکمرانی غیر متمرکز مردم را قادر می سازد تا از قبل در فرآیند تصمیم سازی حذف نشوند. با اجازه به اجتماعات ملی و مؤسسات برای اداره کردن امور خودشان و از طریق تسهیل رابطه نزدیکتر میان مرکز و مقامات محلی، تمرکززدایی تامین بیشتر نیازها و اولویتهای مردم را امکانپذیر می کنند و توسعه را از طریق احساس مالکیت واقعی، پایدارتر خواهد کرد. حکمرانی خوب مستلزم کارآمدی و اثربخشی مدیریت عمومی است. حکمرانی خوب منوط به استانداردهای بالا در هماهنگی است. ظرفیتهای ملی برای توصیف روشن اهداف، سیاستها و استراتژیها باید با تاکید بر دستیابی گسترده به حمایت ملی و اجماع توسعه یابد. در بسیاری از کشورها پدیده فساد فراگیر شده و تلاش جمعی مردم را متزلزل ساخته است و تخریب بسیاری از بافتهای جامعه را تهدید می کند. آنهایی که در موقعیت و مقام تصمیم گیری هستند باید در مقابل اقدامات خود پاسخگو باشند.

حکمرانی خوب نه فقط مؤسسات بخش سیاسی و عمومی را شامل می شود بلکه مستلزم مشارکت و تعامل بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است. بخش خصوصی ظرفیت منحصر به فردی برای ایجاد شغل و تولید ثروت دارد. وجود یک محیط توانمندساز برای اثر بخش کردن عملکرد آن ضروری است. رونق جامعه مدنی برای ایجاد یک حکمرانی پر تحرک، خلاق و مسئول اجتناب ناپذیر است.

سازمانهای جامعه مدنی می توانند مشارکت مردم را به فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی هدایت و تحریک کنند و آنها را به گونه ای سازمان دهی کنند که بتوانند بر خط مشی های عمومی و دستیابی به منابع عمومی به ویژه به نفع فقرا تاثیر بگذارند. جامعه مدنی همراه با مطبوعات مستقل و حرفه ای، گروه های شهروندان، دانشگاه ها و دیگران می توانند در قدرت حکومت، توازن و کنترل را برقرار کنند و رفتارهای غلط اجتماعی را زیر نظر بگیرند. آنها می توانند در شکل گیری خط مشیها سهیم شوند، توسعه ارایه خدمات را پشتیبانی کنند، از حقها حفاظت کنند، برای زنها، افراد و گروه های منزوی شده حق اظهار نظر را فراهم آورند و صلح را ترویج کنند.

حکمرانی خوب نمی تواند یک نسخه استاندارد باشد. در اینجا الگوی «یک سایز، اندازه همه» (one – size fits for all) مطلوب نیست. در حالیکه اصول بنیادین حکمرانی خوب، جهانی و همگانی هستند، اجرای آنها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. همه کشورها باید حق داشته باشند، گونه های ملی متعلق به خود را در زمینه حکمرانی خوب مشخص و تعیین کنند. گونه ای که تجربه تاریخی آنها را مدنظر قرار دهد و بر مبنای نظامها، فرهنگها و ارزشهای بومی ساخته شود و منعکس کننده واقعیتهای روزمره باشد.^{۳۹}

تعریف و ویژگیهای حکمرانی خوب

حکمرانی خوب ارایه شده است تا بخشی از برنامه ایجاد "دولتهای توانمندساز" (enabling states) باشد. یعنی دولت هایی که فضای مناسب را برای مانور مؤسسات و شهروندانی فراهم می نمایند که موجب رشد و توسعه بهره برداری مؤثر از منابع می شوند. دولت توانمند ساز بخشی از تفکر اصلاح شده لیبرالیسم است که لزوماً همراه با «دولت کوچک» نمی باشد بلکه بر «دولت بهتر» تاکید می کند. بنابراین برنامه حکمرانی خوب، فرزند لیبرالیسم اصلاح شده ای است که بر این واقعیت

³⁹ Ibid , pp.125-127

اتفاق نظر دارد که بهره برداری بهینه از منابع وابسته به شیوه های حکمرانی و مشارکت همگانی است.^{۴۰}

تعاریف متعددی از حکمرانی خوب ارائه شده است. بر اساس تعریف اتحادیه اروپا: «حکمرانی خوب مدیریت شفاف و پاسخگویی منابع در یک کشور با هدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است.

در تعریفی دیگر: «حکمرانی خوب متضمن احترام سیاستمداران و سازمانها به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است. به علاوه حکمرانی خوب به طور خاص به موضوع مدیریت عمومی منابع به منظور ایجاد اقتصادی توانمندساز و شیوه های توزیع مربوط می شود.»

براساس تعریفی دیگر «حکمرانی خوب به فرآیندهایی مربوط می شود که به وسیله آنها حاکمیت و کارکردهای بخش عمومی در جامعه اعمال می گردد به ویژه اختیار بخش عمومی برای برنامه ریزی و اجرای خط مشیها و راهبردهایی که مربوط به توسعه و کاهش فقر یا موثر در آن هستند.»

هم چنین حکمرانی خوب با این عبارات نیز تعریف شده است: «رژیم سیاسی که الزامات کیفی خاصی را تضمین می کند، به عنوان مثال نبود فساد، احترام به حقوق بشر، شفافیت در دستگاه های دولتی و اراده سیاسی که باید در مقابل رای دهندگان پاسخگو باشد.»^{۴۱}

در اینجا ویژگیهای حکمرانی خوب، براساس روایت «کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه» (UN ESCAP) ارائه می گردد. بر این اساس حکمرانی خوب هشت ویژگی دارد. حکمرانی خوب: مشارکت جویانه، وفاق محور، پاسخگو، شفاف، انعطاف پذیر، کارآمد و اثر بخش، منصفانه و فراگیر و تابع حاکمیت قانون است. حکمرانی خوب تضمین می کند که فساد به حداقل برسد، دیدگاه های اقلیت به حساب آید و این که صدای آسیب پذیران در روند تصمیم گیری شنیده شود. حکمرانی خوب به نیازها و احتیاجات فعلی و آتی جامعه حساس و پذیرای آنهاست.^{۴۲}

⁴⁰ hams-otto, "human Rights and Good Governance" Mrtimus Nijhoff, publishers, haque, Kluwer law , 2002, p.123.

⁴¹ -ibid

⁴² -"WHAT Is GOOD GOVERNACE", UN ESCAP, Internet site ,2004

اول- مشارکت:

مشارکت مردان و زنان، سنگ بنای حکمرانی خوب است. مشارکت می تواند مستقیم یا از طریق نهادها و نمایندگان واسط قانونی باشد. لازم به ذکر است که دموکراسی نمایندگی لزوماً به این مفهوم نیست که منافع و علایق اغلب آسیب پذیران در جامعه در تصمیم گیری لحاظ گردیده است. مشارکت مستلزم آن است که متشکل و سازمان دهی شود. این امر به مفهوم آزادی ایجاد تشکل و آزادی بیان از یک سو و جامعه مدنی سازمان یافته از سوی دیگر است.

دوم- حاکمیت قانون:

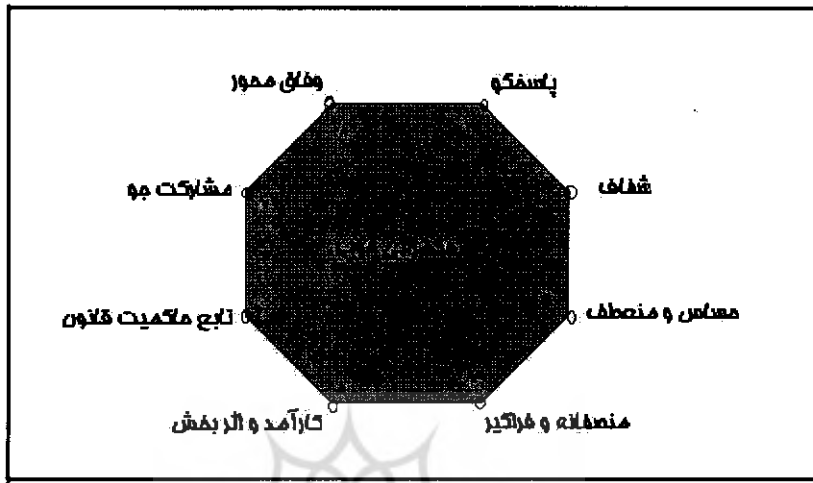
حکمرانی خوب مستلزم ساختارهای حقوقی عادلانه ای است که بی طرفانه اعمال شوند. حکمرانی خوب هم چنین منوط به حمایت کامل از حقوق بشر به ویژه حمایت از حقوق آنهاست که در اقلیت هستند. اعمال بی طرفانه قوانین مستلزم وجود قوه قضاییه مستقل و نیروی پلیس بی طرف و فساد ناپذیر است.

سوم- شفافیت:

شفافیت به این معناست که تصمیم گیری و اجرای آن به شیوه ای انجام شود که تابع قواعد و مقررات باشد. شفافیت هم چنین به این مفهوم است که اطلاعات برای کسانی که این تصمیمات و اجرای آنها بر آنان تاثیر می گذارد، آزادانه در دسترس و مستقیماً قابل دستیابی باشد. شفافیت هم چنین به این معناست که اطلاعات به میزان کافی ارائه و تامین گردد و این که این اطلاعات به شکلهای قابل فهم و از طریق رسانه های همگانی عرضه شوند.

چهارم- انعطاف پذیری (حساسیت و داشتن واکنش)

حکمرانی خوب مستلزم آن است که نهادها و فرآیندها سعی کنند تا در یک محدوده زمانی معقول در خدمت همه «گروه های هم سود» باشند.



شکل ۶ - ویژگیهای حکمرانی خوب

پنجم_وفاق محور:

در هر جامعه ای، بازیگران متعدد و دیدگاه های متنوعی وجود دارند. حکمرانی خوب، مستلزم میانجی گری میان علایق و منافع مختلف و نامشابه در جامعه برای رسیدن به وفاقی عام و چگونگی دستیابی به آن در موردی است که بهترین منفعت را برای کل اجتماع در بردارد. حکمرانی خوب هم چنین مستلزم سعه نظر و روشن بینی گسترده و طولانی مدت در مورد آن چیزی است که برای توسعه انسانی پایدار و چگونگی نیل به اهداف چنین توسعه ای مورد نیاز است. این امر صرفاً نتیجه درک بسترهای تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه یا گروه معین است.

ششم_ انصاف و فراگیری:

سعادت و بهروزی یک جامعه وابسته به اطمینان از این موضوع است که همه اعضای آن احساس کنند که سهمی در آن دارند و این که احساس نکنند که از جریان و روند کلی جامعه کنار گذاشته شده اند. این امر باعث می شود که همه گروه ها و به ویژه اغلب آسیب پذیران فرصت بهبود و تأمین سعادت خود را داشته باشند.

هفتم- کارآمدی و اثر بخشی:

حکمرانی خوب به این مفهوم است که فرآیندها و نهادها منجر به نتایجی می شوند که نیازهای جامعه را تامین می کنند و در عین حال بهترین بهره برداری از منابع در اختیار را امکان پذیر می نمایند. هم چنین مفهوم اثربخشی (بهره وری) در بستر حکمرانی خوب، استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست را شامل می شود.

هشتم- پاسخگویی:

پاسخگویی شرط اصلی حکمرانی خوب است. نه تنها نهادهای حکومتی بلکه حتی بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی نیز بایستی به عموم مردم و ذی نفعهای خود پاسخگو باشند. بسته به این که تصمیمات متخذه یا اقدامات انجام شده در یک سازمان یا موسسه، درونی یا بیرونی هستند، مشخص می شود که این نهادها در مقابل چه کسانی پاسخگو هستند. به طور کلی یک سازمان یا موسسه به کسانی پاسخگو خواهد بود که تصمیمات یا اقدامات وی بر آنها تاثیر می گذارد. پاسخگویی نمی تواند بدون شفافیت و حاکمیت قانون تحقق یابد.^{۴۳}

۵- حکمرانی خوب و حقوق بشر تقسیم ناپذیر

همان گونه که قبلاً بیان شد، حقوق بشر معیار ماهوی حکمرانی خوب است. اما یکی از مباحثی که معمولاً در باب حقوق بشر بیان می شود این است که حقوق اقتصادی و اجتماعی، هم چون خود فقرا جایگاهی درجه دوم دارد. وقتی که از حقوق بشر صحبت می شود، معمولاً حقوق مدنی و سیاسی مدنظر است. حکومت‌های غربی که بشر و حقوق بشر را در اهداف سیاست خارجی خود قرار می دهند، منظورشان حق آزادی بیان و شکل حق دادخواهی و دیگر حق ادعاهای علیه دولت است، نه حق دستیابی به منابع زیست شرافتمندانه یا مراقبتهای بهداشتی و فقرزدایی. پارادایم ذهنی ما نیز عموماً در مورد نقش حقوق بشر، شکنجه یا سر به نیست شدن توسط دولت است نه مرگ کودکان به خاطر سوء تغذیه یا امراض قابل پیشگیری^{۴۴}. به تعبیر بیانیه صادر شده در "کنفرانس جهانی وین" در سال ۱۹۹۳ درعمل، به رغم همه شعارها، هم چنان نقش حقوق مدنی و سیاسی بسیار جدی تر و تحمل ناپذیرتر

^{۴۳} bid

^{۴۴} - دیوید بیتام "دموکراسی و حقوق بشر"، محمد تقی دلفروز، طرح نو، ۱۳۸۳، صفحات ۱۸۵ و ۱۸۶

از سلب مستقیم و گسترده حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تلقی می شود. در این خصوص بررسی روند تحولات و روابط میان این دو دسته از حقوق ضروری نیست.

در سال ۱۹۴۸، جامعه بین الملل، وابستگی متقابل و تقسیم ناپذیری همه حقوق بشر را با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر مورد تاکید قرار داد. اعلامیه در قالب یک سند واحد، حقوق مدنی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و حتی حق توسعه (ماده ۲۸) را در بر می گیرد. پس از ۱۹۴۸ جامعه بین الملل کمتر بر مبنای وابستگی متقابل و تقسیم ناپذیری حقوق بشر تصمیم گرفت، زیرا تعداد زیادی از معاهدات بین المللی حقوق بشر تدوین شدند که با حقوق مدنی و سیاسی را در بر می گیرند و یا حقوق اقتصادی و اجتماعی را و این معاهدات هم چنین ساز و کارهای مجزا و متفاوتی را برای مراقبتهای بین المللی برقرار می کنند. این پروژه که با هدف تدوین یک سند بین المللی حقوق بشر با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر آغاز شده بود، در سال ۱۹۶۶ منجر به دو میثاق حقوق بشر مجزا با ساز و کارهای مراقبتی متمایز گردید.

در دهه ۱۹۹۰ مجدداً شاهد نوازش رویکرد مبتنی بر وابستگی متقابل و تقسیم ناپذیری بودیم. گامهایی برای تقویت سازوکارهای بین المللی به منظور حمایت از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برداشته شد. کنفرانس جهانی وین برای حقوق بشر، در سال ۱۹۹۳، یکپارچگی چارچوب هنجاری حقوق بشر را مورد تاکید قرار داد:

«همه حقوق بشر، جهانی، تقسیم ناپذیر، دارای وابستگی متقابل و به هم پیوسته هستند. جامعه ملل باید با حقوق بشر در تمامی جهان به شیوه ای عادلانه و برابر، با منزلت یکسان و با تاکید همانند رفتار کند. در عین حال که باید اهمیت ویژگیهای ملی و منطقه ای و سوابق مختلف تاریخی و فرهنگی مدنظر قرار گیرد، وظیفه دولتها این است که صرفنظر از داشتن نظامات سیاسی اقتصادی و فرهنگی متفاوت، همه حقوق بشر و آزادیهای بنیادین را ترویج و از آنها حمایت کنند.

دموکراسی، توسعه و احترام به حقوق بشر و آزادیهای بنیادین دارای وابستگی متقابل هستند و با همدیگر مستحکم می گردند. دموکراسی، مبتنی برخواست مردم است که به صورت آزادانه برای تعیین نظامهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شان و مشارکت کامل آنها در تمامی جنبه های زندگی شان اظهار می شود. در چنین بستری، ترویج و حمایت از حقوق بشر و آزادیهای بنیادین در سطح ملی

و بین المللی باید کلی باشد و اجرای آن به هیچ قید و شرطی وابسته نباشد. جامعه بین المللی باید از تقویت و ترویج دموکراسی، توسعه و احترام به حقوق بشر و آزادیهای بنیادین در همه دنیا پشتیبانی کند.^{۴۵} در حالی که جهت گیری محدود سنتی نسبت به حقوق مدنی و سیاسی، غالباً ممکن است خود را به تعهد منفی دولت به عدم مداخله در برخورداری افراد از آزادیها محدود کند، مفهوم وسیع تر حقوق بشر اغلب به صورت خود به خود موجب شناسایی تعهدات مثبت دولت به عنوان مثال در زمینه قانونگذاری یا تخصیص منابع بودجه ای می گردد. تعهدات ناشی از حقوق بشر نه تنها شامل تعهدات منفی (سلبی) برای تضمین برخورداری مؤثر از حقوق مزبور در عرصه عمل می باشند بلکه دارنده تکالیف مثبت (ایجابی) برای تضمین برخورداری مؤثر از حقوق مزبور در عرصه عمل می باشند. در حوزه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تعهدات مثبت محتاج به دلیل نمی باشند و بدیهی هستند. به عنوان مثال، حق تحصیل یا حق تامین اجتماعی مستلزم اقدام مثبت مقامات عمومی است. اما این نباید مانع از توجه ما به این مطلب شود که بسیاری از حقوق مدنی و سیاسی دارای عناصر وابسته به منابع می باشند که به اقدام مثبت دولت بستگی دارند. به عنوان نمونه، حق دادرسی منصفانه مستلزم توجه مثبت و قابل توجه، هم در زمینه قانونگذاری و هم تخصیص منابع می باشد.

رویکرد وابستگی متقابل و تقسیم ناپذیری نسبت به حقوق بشر، می تواند به تعیین درون مایه ماهوی حکمرانی خوب کمک کند. در این جا فقط دو نمونه به اختصار توضیح داده می شوند.^{۴۶}

الف - عدم تبعیض (برابری)

ممانعت از تبعیض یا حمایت در مقابل آن، عامل بنیادین در مجموعه مقررات هنجاری حقوق بشر است. عدم تبعیض تاکنون آشکارا به عنوان نقطه شروع حقوق بشر محسوب شده است: منزلت برابر همه انسانها، صرف نظر از جنسیت، منشا نژادی یا موقعیت اجتماعی. در نتیجه، غالباً همه معاهدات حقوق بشر شامل مقرراتی یا حداقل ارجاعاتی به حق عدم تبعیض هستند. در برخی موارد، حق برابری و عدم تبعیض، حق بشری مستقلی را به وجود می آورد. به عنوان یک ماده مستقل، حمایت فراهم شده به وسیله ماده ۲۶ میثاق مدنی و سیاسی، محدود به قلمرو حقوق مدنی و سیاسی نیست بلکه همه اقداماتی را در بر می گیرد که قابل اتساع به دولت ذی ربط باشد.

^{۴۵}. "Human Rights and good governance", ibid

^{۴۶}. ibid

شرط عدم تبعیض در ماده ۲۶ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی یکی از مهم ترین عناصر رویکرد وابستگی متقابل و تقسیم ناپذیری حقوق بشر است. از آنجایی که مقابله با تبعیض، یکی از عناصر سازنده ایده محض حقوق بشر است و در تمامی عرصه های زندگی قابل اعمال است، باید به عنوان یکی از عناصر الزامی حکمرانی خوب در نظر گرفته شود. به عنوان مثال تبعیض نسبت به زنان یا تبعیض نژادی به معنی دقیق کلمه فقدان حکمرانی خوب را ثابت می کند.^{۴۷}

ب- دادرسی منصفانه

ضرورت وجود ضمانت اجراهای مؤثر یا حمایت‌های مبتنی بر آیین دادرسی، برای هر گونه مباحثه در باب حقها ضروری است. این مطلب در زمینه حمایت بین المللی از حقوق بشر نیز مصداق دارد. تاکید کردن بر این شرط ضروری که همه حقها بایستی دارای ضمانت اجرای مؤثر باشد، مبنایی را برای جابجایی الگوی ذهنی از حکمرانی مبتنی بر حق صلاحدید آزادانه مقامات عمومی به سوی نظام حقهای شناسایی شده و مورد حمایت قضایی قرار گرفته در سازمان حکومت، ایجاد می کند.

معاهدات حقوق بشری علاوه بر عرضه این جابجایی الگوی ذهنی از طریق ساز و کارهای نظارتی بین المللی، وجود موازین قانونگذاری و دیگر معیارهای داخلی را با هدف تضمین اجرای حقوق مورد بحث ضروری می دانند. معاهدات حقوق بشر در بسیاری از موارد نه تنها حمایت مؤثر مبتنی بر آیین دادرسی را لازم می دانند بلکه ضمانت اجراهای قضایی را نیز مقرر داشته اند که مطابق با استاندارد دادرسی منصفانه باشد. بسیاری از عناصر سازنده حق برخورداری از دادرسی منصفانه به ویژگیهای ساختاری و وابسته به منابع اقتصادی در یک جامعه مربوط می شوند: باید قوانین کافی در جریان دادرسی وجود داشته باشد، باید تفکیک شایسته قوه قضاییه از دیگر قوای حکومت به منظور تضمین استقلال و بی طرفی در دادرسی به عمل آمده باشد، باید یک کانون وکلای مستقل برای ارایه معاضدت قضایی ایجاد شده باشد و غیره. وقتی که این پیش شرطهای لازم برای دادرسی منصفانه تضمین نشده اند، استاندارد حکمرانی خوب، محقق نخواهد شد و در سطح یک دادگاه واقعی، ارتباطات بیشتری میان دادرسی منصفانه و حکمرانی خوب وجود دارد: دسترسی به اطلاعات، حق

استماع، و حق برخورداری از یک رای مستدل که باید برای طرفین دعوی تضمین گردند یا حق دادرسی منصفانه ای که نقض شده است.^{۱۸}

جمع بندی :

همان گونه که مشاهده می شود "حکمرانی خوب" روایتی نو از مفاهیمی هم چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون است و در عین حال چار چوبی به دست می دهد که همه این اهداف و ارزشها در یکجا جمع شوند و با ایجاد حداکثر همگرایی و همسویی، اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم، دنبال شود. حکمرانی خوب روایتگر توسعه حق بنیاد و انسان محور است .



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی