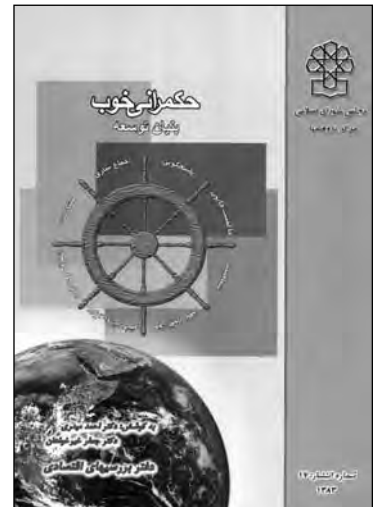


نظریه حکمرانی خوب به منزله سیاست توسعه

مسعود صوفی مجیدپور

عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد فیروزکوه

masoud_Sofi@hotmail.com



- حکمرانی خوب: بنیان توسعه
- احمد میدری و جعفر خیرخواهان (به کوشش)
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۱۳۸۳، ۱۵۰۰ نسخه، ۷۲۷ صفحه

تراکم نیروی کار در این بنگاهها و ایجاد بازدهی نزولی، اکثر آنها را با زیان مواجه کرده بود. بدین سان بود که از میانه دهه ۱۹۷۰ رویکرد دولت بزرگ رفته رفته رو به افول گذاشت و آنچه بیش از پیش این جریان را به باد انتقاد گرفت، وجود همزمان تورم و بیکاری (Stagflation) در اقتصادهای غربی خاصه آمریکا بود و مجالی فراهم شد برای جریانی که طرفدار اقتصاد بازار و رویکرد دولت کوچک بود. این جریان به عنوان جریانی غالب در ابتدای دهه ۱۹۸۰ خصوصی سازی را کمال مطلوب برای توسعه دانست و خواهان کاهش سهم بخش دولتی در اقتصاد شد. ایده خصوصی سازی با کوچک کردن دولت در ابتدا به آرامی آغاز شد، اما در اوایل دهه ۱۹۹۰، با فروپاشی نظام کمونیستی در کشورهای شوروی و اروپای شرقی به شدت رواج یافت و بسیاری از کشورهای آفریقایی، آمریکای لاتین و آسیای جنوب شرقی را دربرگرفت. دیدگاه طرفداران اقتصاد بازار - که با کمک بانک جهانی و صندوق بین المللی پول، سیاستهای توسعه‌ای را به اکثر کشورهای جهان تجویز می کردند - تحت عنوان سیاستهای اجماع واشنگتنی (Washington Consensus) و یا سیاستهای تعدیل ساختاری نامیده شد. آنها ده اصل را به عنوان اصول تعدیل ساختاری برای اصلاحات اقتصادی معرفی کردند این اصول عبارت بودند از: کنترل کسری بودجه، هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح نظام مالیاتی، آزادسازی نرخ بهره، نرخ ارز رقابتی، آزاد سازی تجاری، خصوصی سازی، مقررات زدایی، آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و احترام به حقوق مالکیت. آنها معتقد بودند که این اصول بهترین نتایج را به بار می آورند و قیمت‌های بازار از طریق مکانیسمهای عرضه و تقاضا بهترین جایگزین برای تخصیص دولتی منابع‌اند.

پس از پایان جنگ جهانی دوم، رویکرد دولت بزرگ به منزله رویکرد مسلط، با هدف سیاستگذاری توسعه در اکثر کشورها، تا دهه‌های پایانی ۱۹۷۰، یکه تازی می کرد. این جریان از یک طرف همزمان با بازسازی خرابیهای جنگ در اروپا بود و از طرف دیگر تجربه بحران بزرگ ۱۹۲۹ را پشت سرداشت. لذا اکثر اقتصاددانان و سیاستگذاران اعتقاد به دولت بزرگی داشتند که امور اقتصادی را همچون امور سیاسی در دست بگیرد و به منزله یک نهاد قدرتمند، شکستهای بازار را جبران کند. هر چند این تمهید در سطحی وسیع با مقبولیت مواجه شد، اما بدون مخالف نیز نبود. از عداد این مخالفان می توان به فردریک هایک اشاره کرد که با انتقادی گزنده از سوسیالیسم در سال ۱۹۴۴ نشان داد هرگونه برنامه‌ریزی در نهایت فقط به توتالیتاریسم ختم می شود. اما جان مینارد کینز (از بنیانگذاران جریان غالب) در جواب به هایک نوشت که در محکوم کردن توتالیتاریسم و ستایش از آزادی با او همداستان است، خواه از لحاظ اخلاقی خواه از لحاظ فلسفی، اما نه در مورد مسئله سیاست اقتصادی؛ زیرا اجتناب از برنامه‌ریزی است که به توتالیتاریسم می انجامد نه اقدام به آن. (مالجو، ۱۳۷۹: ۵۲)

کشورهای در حال توسعه نیز با الگو برداری از کشورهای توسعه یافته و با همان استدلالهای موجود و ناتوانی و ضعف بخش خصوصی در بسیج سرمایه، رویکرد دولت بزرگ را براساس راهنمایی مشاوران و اقتصاددانان کینزی در غرب به اجرا گذاشتند. این دوره را اگر به عنوان اولین دوره سیاستگذاری توسعه اقتصادی معرفی کنیم تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه یافت. اما عدم کارایی و انعطاف ناپذیری بنگاههای دولتی (بیشتر در کشورهای در حال توسعه) که در معرض انواع فشارهای سیاسی و غیرسیاسی بودند، از جمله

اما حوادث پایانی دهه ۱۹۹۰، همچون بحران شرق آسیا، تجربه ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق و بحرانهای متعدد مالی در طول ۲۵ سال پیش از آن طیف گسترده‌ای از کارشناسان بانک جهانی را به انتقاد از سیاستهای تعدیل واداشت. از بین کارشناسان بانک جهانی بیش از همه، جوزف استیگلیتز، اقتصاددانان ارشد و معاون سابق بانک جهانی برعدم کارایی سیاست تعدیل و انتخاب چارچوب تازه سیاستگذاری اصرار ورزید. استیگلیتز سیاست اجماع واشنگتنی را نقد کرد و ضرورت اتخاذ اجماع پسا واشنگتنی (Post Washington Consensus) را به عنوان یک راهبرد جدید سیاستگذاری مطرح ساخت (میدری، ۱۳۸۱: ۲). نباید فراموش کرد که انتقاد از این سیاستها به کارشناسان بانک جهانی محدود نشد، بلکه بسیاری از اقتصاددانان و از جمله اقتصاددانان نهادگرا مانند داگلاس نورث نیز از ابتدای دهه ۱۹۹۰ منتقد سیاستهای تعدیل بودند.

مقبولیت نسبی این انتقادات و پذیرش دیدگاههای رقیب سیاستهای تعدیل ساختاری، نهادهای بین المللی پولی و مالی مانند بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تاحدودی صندوق بین المللی پول را واداشت تا سیاست «حکمرانی خوب» (Good Governance) را به عنوان راهگشای معمای توسعه مطرح کنند، در این سیاست جدید مسئله ابعاد دولت (کوچک سازی)، نقش محوری خود را به توانمند سازی دولت داده است. گرچه اقتصاد بازار کماکان هدف نهایی است، اما شیوه گذار به اقتصاد بازار با سیاستهای تعدیل ساختاری متفاوت است.

حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به رابطه میان شهروندان و حکومت کنندگان اطلاق می شود. براساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل، «حکمرانی خوب»، مدیریت امور عمومی است براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومتداری (میدری، ۱۳۸۳: ۹۴) بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی یا شاخص تعریف می کند:

۱- حق اعتراض و پاسخگویی (Voice and Accountability)؛ مفهوم این شاخص، تغییر منظم دولتها، نظام حقوقی شفاف و عادلانه، توزیع برابر فرصتها، میزان آگاهی صاحبان کسب و کار و تغییر و باز مهندسی در قوانین و رویه‌ها است.

۲- ثبات سیاسی و عدم خشونت (Political and Violence Instability)؛ این شاخص عبارت است از میزان آشوبهای شهری، کودتا، ترورها و اعدامهای سیاسی، ناآرامیهای اجتماعی، تنشهای قومی، تدابیر قهری برای حفظ قدرت، قطبی شدن طیفهای سیاسی، نزاعهای اجتماعی و اعتصابها.

۳- بار مقررات (Regulatory Burden)؛ این شاخص درباره مواردی چون میزان مداخله دولت در اقتصاد، نحوه کنترل قیمتها و دستمزدها، میزان و کیفیت موانع تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای، گستره مداخله دولت در نظام مالی، حجم مقررات دست و پاگیر صادرات و واردات، میزان اثربخشی سیاستهای ضدانحصار و سایر مقررات اضافی قابل ذکر است.

۴- حاکمیت قانون (Rule of Law)؛ شاخص فوق با گزینه‌هایی چون هزینه‌های تحمیل شده به دولتها به واسطه جرم و جنایت در جامعه، کیفیت اجرای قراردادهای خصوصی و دولتی، میزان اعتماد مردم به مسئولان در حفظ داراییها و میزان ثروت آنها، ظرفیت بخش خصوصی در اقامه دعوی علیه حکومت، میزان اعتماد بخش خصوصی به نظام قضایی و سرانجام کارایی نیروهای امنیتی در ایجاد امنیت برای شهروندان قابل اندازه گیری است.

۵- مبارزه با فساد (Corruption)؛ این شاخص نیز میزان فساد در میان مقامات رسمی، شیوع فساد در نظام سیاسی به منزله تهدید علیه سرمایه گذاری خارجی تأثیر فساد بر جذابیت کشور برای فعالیت اقتصادی،

به گفته کینز، اجتناب از برنامه ریزی است که به توتالیتاریسم می انجامد نه اقدام به آن

حوادث پایانی دهه ۱۹۹۰ طیف گسترده‌ای از کارشناسان بانک جهانی را

به انتقاد از سیاستهای تعدیل واداشت

استیگلیتز سیاست اجماع واشنگتنی را

نقد کرد و ضرورت اتخاذ اجماع پسا واشنگتنی را

به عنوان یک راهبرد جدید سیاستگذاری

مطرح ساخت



فراوانی فساد در میان مقامات عمومی و شیوع پرداخت رشوه برای اخذ مجوزهای اقتصادی را اندازه می گیرد.

۶- اثربخشی دولت (Government Effectiveness)؛ آخرین شاخص نیز مفاهیمی چون سیاستگذاری به نفع کسب و کار، کارایی نهادهای دولتی، کیفیت کارکنان دولت، توانایی دولت در اجرای برنامه‌های خود، استقلال استخدام و خدمات کشوری از فشارهای سیاسی و غیره را دربرمی گیرد. (هفته نامه برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳: ۱۲)

در این تعریف هر قدر ویژگیهای مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر و فساد، مقررات اضافی، بی ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه اقتصادی مناسبتر خواهد بود.

ادبیات مربوط به این موضوع در چند سال گذشته به طور گسترده‌ای در سطح جهان انتشار یافته است. اما در ایران احتمالاً چیزی بیش از یک پایان نامه و یک کتاب به زبان فارسی وجود ندارد. کتاب مورد بررسی تحت عنوان حکمرانی خوب: بنیان توسعه کتابی است مشتمل بر پانزده مقاله که یک لوح فشرده نیز ضمیمه آن است. با نگاهی به فهرست کتاب متوجه می شویم که مقالات در سه بخش تنظیم شده است و هر بخش پنج مقاله را

مقاله سوم با نام «اصلاحات به کجا می‌رود: ده سال تجربه گذار» باز هم نوشته استیگلیتز است او در این مقاله سیاستهای تعدیل ساختاری و اجماع واشنگتنی را از دریچه دیگری نقد می‌کند. ابتدا تجربه روسیه و چین را با یکدیگر مقایسه می‌کند و علت موفقیت چین و شکست روسیه را بررسی می‌کند، سپس ضمن نقد سیاستهای اجماع واشنگتنی، بخشهایی از الگوهای پیشنهادی خود را معرفی می‌کند و می‌گوید: اصلاحات باید به تقویت سرمایه اجتماعی و سازمانی و حکمرانی بهتر شرکتی بینجامد.

چهارمین مقاله تحت عنوان «حکمرانی خوب: پیشینه و تکوین مفهوم» تألیف پل استریتن است که در نگاه اول به طرح مجدد انتقادات سنتی علیه سیاستهای تعدیل پرداخته است، اما با نگاهی عمیقتر مشخص می‌شود که او به نوعی به اسطوره‌زدائی و ایدئولوژی‌زدائی از دولت، بازار و جامعه مدنی پرداخته است. تلقی او از دولت، نه مانند طرفداران عدم مداخله دولت بدبینانه است و نه مانند دولت‌گرایان آرمانی. از نظر او، دولت‌ها می‌توانند خوب یا بد باشند. در برخی مواقع دولت‌ها خود تولید رانت می‌کنند و رانت جویی را تشویق می‌کنند و در برخی مواقع با اقدامات خود رانت‌جویی را از بین می‌برند.

آخرین مقاله از بخش اول با عنوان «تغییر در سیاستهای بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب» نوشته احمد میدری است. او به ارائه آمار و شواهدی می‌پردازد که در مقالات استیگلیتز و استریتن به آنها اشاره شده است. تجربه ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق و تحولات اقتصاد جهانی در دو دهه گذشته را بررسی می‌کند و نتیجه گذر از دولت حداقل به حکمرانی خوب را نتیجه این تحولات می‌داند و معتقد است که بدون فهم و شناخت تحولات اقتصادی کشورهای در حال گذار، به ویژه بحران شرق آسیا و سایر تحولات اقتصادی جهان از سال ۱۹۸۰ تاکنون، نمی‌توان درک کرد که چرا نظریه حکمرانی خوب مطرح شده است.

بخش دوم کتاب همانند بخش اول شامل پنج مقاله است که به معرفی مفهوم، کاربرد و سیاستهای حکمرانی خوب و تأثیر آن بر عملکرد اقتصادی اختصاص یافته است. نخستین مقاله در این بخش «حکمرانی خوب و مبارزه با فساد»، فصل ششم کتاب کیفیت رشد است، که مقاله به مبارزه با فساد و تأثیر آن بر متغیرهای توسعه اقتصادی و انسانی می‌پردازد و نشان می‌دهد حکمرانی خوب با نبود فساد مترادف است. نویسنده این مقاله، پس از تعریف شاخص‌های حکمرانی خوب، وضعیت و رتبه کیفیت حکمرانی کشورهای مختلف را نشان می‌دهد و با استناد به تحلیل‌های آماری، تأثیر این شاخصها را بر نرخ رشد اقتصادی، میزان سرمایه‌گذاری، نرخ مرگ و میر کودکان نرخ سوادآموزی و امید به زندگی تحلیل می‌کند.

مقاله دوم این بخش، «حکمرانی مردم‌سالار: عنصر اصلی اصلاحات سیاسی و اقتصادی» گزارشی است که مرکز بین‌المللی کسب و کار خصوصی تهیه کرده است. این مقاله به بیانی ساده و کاربردی، پس از تعریف حکمرانی خوب، آثار حکمرانی بد را بر جنبه‌های مختلف فعالیتهای اقتصادی و تصمیم‌گیریهای سیاسی توضیح می‌دهد. و از طرف دیگر، بیان می‌کند که نبود حکمرانی خوب با پیامدهای وخیم اقتصادی، سیاسی و اجتماعی همراه است. این مقاله در پی ارائه توصیه‌ها و سیاستهای اجرایی روشنی است که برای اجرای حکمرانی خوب معرفی می‌کند.

مقاله سوم این بخش، «درآمدی بر نظریه خروج - اعتراض» نوشته محمد مالجو است. این مقاله برداشتی است از نظریه «خروج - اعتراض» آلبرت هیرشمن از اقتصاددانان معروف توسعه. هیرشمن نظریه خروج - اعتراض را در کتاب خروج، اعتراض، وفاداری ارائه کرده است. (هیرشمن، ۱۳۸۲) اهمیت این نظریه در این است که بعدها خروج و اعتراض در چارچوب بحث حکمرانی خوب به منزله مکانیسم‌هایی برای بهبود حکمرانی محسوب شدند.

در سیاست حکمرانی خوب مسئله کوچک سازی دولت نقش محوری خود را به توانمندسازی دولت داده است

این کتاب ترجمان سیاسی برنامه اصلاحات اقتصادی برخی از احزاب اصلاح طلب نیز محسوب می‌شود

بهتر بود گردآورندگان محترم کتاب حقوق معنوی مشارکت کنندگان را در فهرست کتاب نیز رعایت می‌کردند

شامل می‌شود.

بخش اول کتاب به زمینه‌های پیدایش نظریه حکمرانی خوب و نقد سیاستهای پیشین اختصاص دارد. عنوان مقاله نخست «تاریخچه اجماع واشنگتنی و پیشنهادهایی برای برنامه کار اصلاحات» است که نویسنده آن جان ویلیامسون از طراحان سیاست تعدیل ساختاری است. وی در مقاله خود علاوه بر چگونگی پیدایش اجماع واشنگتنی و معرفی اصول ده گانه تعدیل ساختاری، کاستیهای این اصول و انتقاداتی را که بر آنها وارد است، بیان می‌کند.

مقاله دوم با عنوان «ابزار بیشتر و اهداف گسترده‌تر؛ حرکت به سوی اجماع پساواشنگتنی» نوشته جوزف استیگلیتز برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۱ است. او ضمن نقد سیاستهای اجماع واشنگتنی، به اصول تازه‌ای از سیاستگذاری اشاره می‌کند و علت عدم موفقیت این اجماع به عنوان یک نظریه فکری را ساده بودن آن می‌داند و می‌گوید: چند مسئله از دید اجماع واشنگتنی پنهان مانده است که عبارت‌اند از: ۱) مقررات مالی صحیح یا اصلاح بخش مالی (۲) سیاستهای رقابتی (۳) تشکیل سرمایه انسانی و سیاست انتقال فناوری و (۴) نقش مکمل دولت برای بخش خصوصی؛ و در ادامه تفاوت این دو دیدگاه را از لحاظ اهداف توسعه مشخص می‌کند.

**براساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل،
«حکمرانی خوب»، مدیریت امور عمومی است
براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و
عدالانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومتداری**

**بدون فهم و شناخت تحولات اقتصادی
کشورهای درحال گذار، به ویژه بحران شرق آسیا و
سایر تحولات اقتصادی جهان از سال ۱۹۸۰ تاکنون،
نمی توان درک نمود که چرا نظریه حکمرانی خوب
مطرح شده است**

**دولتها از طریق نهادسازی، می توانند فقر را
کاهش و درجه رقابت، پایداری زیست محیطی و
قدرت بخش خصوصی را افزایش دهند**

مقاله چهارم، ترجمه خلاصه اجرایی گزارش مفصل بانک جهانی با عنوان «اصلاح نهادهای عمومی و تقویت حکمرانی: راهبرد اصلی» است. نویسنده این مقاله توصیه می کند که بانک جهانی باید بر ظرفیت سازی در مورد طراحی و اجرای سیاستهای خوب بیشتر تمرکز کند. دولتها، از طریق نهادسازی، می توانند فقر را کاهش و درجه رقابت، پایداری زیست محیطی و قدرت بخش خصوصی را افزایش دهند.

آخرین مقاله این بخش «نهادسازی برای بازار» خلاصه ای از فصل پنج گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۲ بانک جهانی است. این مقاله محور اساسی خود را بر توضیح نهادهای بنیادین بازار قرارداده و نشان می دهد وجود این نهادها برای کارکرد سالم اقتصاد بازار ضروری است. بنابراین در این مقاله بحث می شود که حرکت به سمت اقتصاد بازار و اتکاء به سازوکار بازار به نهادسازیهای گسترده نیازمند است.

بخش سوم و آخرین بخش این کتاب همانند دو بخش قبلی شامل پنج مقاله است و به تشریح مفصل تر بخشهایی از نظریه حکمرانی و چگونگی

اجرای آن و رسیدن به حکمرانی بهتر می پردازد. همان طور که پیشتر نیز گفته شد، کتاب حکمرانی خوب: بنیان توسعه اولین کتاب منتشر شده به زبان فارسی در این زمینه است.

قطع نظر از اهمیت آن به لحاظ بحثهای جدیدی که در زمینه اقتصاد توسعه در سطح جهانی مطرح می کند، این کتاب از زاویه دیگری نیز در خور توجه است. در چند سال اخیر، حزب مشارکت به عنوان مهم ترین حزب سیاسی اصلاح طلب در عرصه سیاست ایران، در اکثر بیانیه ها و تحلیل های رسمی خود به هنگام ارائه برنامه برای اصلاحات اقتصادی بر نظریه حکمرانی خوب تکیه کرده است این کتاب اولین تلاش طراحان بحث حکمرانی خوب در چارچوب رسانه کتاب است و با این اعتبار تاحدی ترجمان سیاسی برنامه اصلاحات اقتصادی برخی از اصلاح طلبان نیز محسوب می شود؛ برنامه ای که با توجه به جایجایی قدرت سیاسی در عرصه سیاست ایران، تاحدی، دست کم در سطح قوه مقننه کنار گذاشته شده است.

در پایان شاید بی مناسبت نباشد به چند نقطه ضعف کتاب نیز اشاره شود. اولاً، به نظر می رسد مقاله «بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی خوب با آموزه ها و سیره حکومت امام علی (ع)» در این مجموعه چندان مناسبت ندارد. اصرار نالازم بر سازگار کردن همه بحثهای جدید با ارزشهای دینی چه بسا موجب نادیده گرفتن بسیاری از دقائق بحثهای جدید شود. با توجه به خاستگاههای نظریه حکمرانی خوب در سیر اندیشه اقتصادی دهه های اخیر، چندان روشن نیست که مطرح کردن سیره حکومت ائمه اطهار در این میان چه موضوعیتی دارد. دوم اینکه به نظر می رسد مقالات ترجمه ای کتاب از زبان و کیفیت یکدستی برخوردار نیست. سوم اینکه سطح بحث در برخی مقالات تألیفی کتاب، مثلاً مقاله ای که اینک به آن اشاره کردم، با سطح کیفی مقالات ترجمه ای تفاوت های زیادی دارد.

و سرانجام اینکه گردآورندگان محترم کتاب از رویه مرسوم در کتابهای فارسی و غیرفارسی مشابه برای حفظ حقوق معنوی مشارکت کنندگان در کتاب، اعم از نویسندگان مقالات فارسی و مترجمان، تبعیت نکرده اند، یعنی در فهرست مقالات کتاب نه به نام نویسندگان اشاره شده است و نه مترجمان، حال آنکه بهتر بود حقوق معنوی مشارکت کنندگان در فهرست کتاب نیز رعایت می شد.

منابع:

- ۱- بی نام (۱۳۸۳) «مفهوم و ویژگی های حکمرانی خوب»، هفته نامه برنامه ۱۱ مهر.
- ۲- مالجو، محمد (۱۳۷۹) «کینز و علم اقتصاد مدرن در نمایشگاه تاریخ»، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۳۳-۳۲، خرداد و تیر.
- ۳- میدری، احمد (۱۳۸۱) «سازگاری انواع حکمرانی شرکتی با اقتصاد ایران»، رساله دکتری، دانشگاه تهران.
- ۴- میدری، احمد (۱۳۸۳) «تغییر در سیاستهای بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، نامه مفید، شماره ۴۲، خرداد و تیر.
- ۵- هیرشمن، آلبرت (۱۳۸۲) خروج، اعتراض و وفاداری. محمد مالجو، تهران: نشر و پژوهش شیرازه.