

تجدید ساختار دولت و اهداف توسعه‌ای هزاره

دکتر حمیدرضا برادران شرکا
عضو کمیته پژوهشی برنامه و
بودجه مرکز تحقیقات استراتژیک
مجمع تشخیص مصلحت نظام



پیشگفتار

همان طور که مستحضر هستید در سال ۲۰۰۰ میلادی با حضور سران کشورهای مختلف دنیا، اهداف توسعه‌ای هزاره MDGs بعنوان مجموعه‌ای از اهداف در مورد متغیرهای خاص توسعه انسانی در منشور هزاره مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسید. کشور جمهوری اسلامی ایران بعنوان یکی از امضا کنندگان این منشور متعهد گردیده است که تا سال ۲۰۱۵ میلادی به این اهداف نائل آید. لذا چگونگی دسترسی به این اهداف از درجه اهمیت بالائی برای مسئولین کشور برخوردار می‌باشد. از طرف دیگر در قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران فصلی تحت عنوان «نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت» با ۲۰ ماده قانونی وجود دارد که دولت محترم الزام دارد نسبت به استقرار حکمرانی خوب در کشور طی سالهای برنامه‌های اقدامی مؤثری بردارد.

در این گزارش اهمیت حکمرانی خوب و تقویت اعتماد به دولت برای رسیدن به اهداف توسعه‌ای هزاره ارائه شده‌اند. این گزارش از یکی از گزارشهای ارائه شده به هفتمین همایش جهانی «تجدید ساختار دولت» که بر «اعتمادسازی به دولت» تمرکز دارد، اقتباس شده است. این همایش جهانی در تیرماه سال جاری در شهر وین پایتخت اتریش برگزار شده است.

این گزارش در ۳ بخش تنظیم شده است. در بخش اول خلاصه‌ای از گزارش مفصل جهت استحضار خوانندگان ارائه شده است. در بخش دوم یک چارچوب مفهومی برای ارتباط بین حکمرانی خوب و اهداف توسعه‌ای هزاره تقدیم شده و بالاخره در بخش پایانی رابطه بین ابعاد حکمرانی و اهداف توسعه‌ای هزاره بیان گردیده است.

امیدوارم این گزارش بتواند ابزار تحلیلی حکمرانی خوب و مؤثر را برای سیاستمداران فراهم سازد تا اهداف توسعه‌ای هزاره را تحقق بخشند.

مقدمه

یکی از مهمترین اهداف برنامه تجدید ساختار دولت^۱ سازمان ملل، تشویق حکمرانی خوب^۲ به سمت تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره MDGS^۳ سازمان ملل است. اهداف توسعه‌ای هزاره مجموعه اهدافی هستند در مورد متغیرهای خاص توسعه انسانی که در منشور هزاره مجمع عمومی سازمان ملل^۴ در سال ۲۰۰۰ میلادی تصویب شد. این گزارش تلاش می‌کند تا اهداف توسعه‌ای هزاره را به مفهوم حکمرانی ربط دهد. به این منظور، این گزارش ارتباط نظری و تجربی بین سیاست‌گذاری و حکمرانی خوب ایجاد کرده و همزمان مباحثاتی درباره حکمرانی دموکراتیک مطرح می‌کند.

حذف فقر و گرسنگی؛ تضمین آموزش ابتدایی در جهان؛ تشویق تساوی زن و مرد و قدرت دهی به زنان؛ مبارزه با ایدز، مالاریا و سایر بیماریها؛ کاهش مرگ و میر کودکان؛ افزایش بهداشت دوران بارداری؛ و دستیابی به ثبات در محیط زیست، ارکان «اهداف توسعه‌ای هزاره» را تشکیل می‌دهند. اهداف توسعه‌ای هزاره فقط در صورتی تحقق پیدا می‌کنند که کشورها با همکاری یکدیگر در جهت آنها گام بردارند. واقعیت تلخ این است که شکاف قابل ملاحظه‌ای بین کشورها و مناطق مختلف در کاربرد و اجرای اصلاحات و حرکت به سمت تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره وجود دارد. برخی از دلایل این شکاف‌های عملکردی را می‌توان در نبود رشد اقتصادی، عدم مساوات در درآمد، سو مدیریت سیاسی، و سیاست‌گذاری ناکارآمد مشاهده کرد. در حالی که رشد مداوم و بالای اقتصادی به همراه سیاست‌های خوب و هدفمند حمایت از قشر محروم برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره لازم هستند، عواملی همانند تمرکززدایی مؤثر، ارائه مطلوب خدمات و احترام به حقوق بشر، حاکمیت قانون و اعتبار آن می‌توانند اهداف توسعه‌ای هزاره را در مسیر حکمرانی خوب قرار دهند.

حکمرانی خوب با حکمرانی دموکراتیک مترادف است. حکمرانی دموکراتیک زمانی امکان‌پذیر است که ارزش‌ها و هنجارهای دموکراتیک در جامعه و نهادهای آن ریشه دوانده و ملزومات انتخابات آزاد و عادلانه و انتقال صلح آمیز قدرت فراهم شده باشد. از اصول اصلی حکمرانی خوب می‌توان از جامعه قوی مدنی، احترام به حقوق

بشر به طور کل و حقوق اقلیت به طور خاص، دولت قابل اعتماد^۵ و شفاف^۶، حاکمیت محلی غیر متمرکز، جدایی قوا از یکدیگر و قوه قضائیه بیطرف، ثبات اقتصاد کلان، رشد بالای اقتصادی و کاهش فقر نام برد. این ویژگی‌های حکمرانی خوب به همراه اصول «اهداف توسعه‌ای هزاره» نمی‌توانند بدون ارزش‌هایی همانند آزادی، انسجام، تحمل، احترام به محیط زیست و مسئولیت مشترک در توسعه ملی، امنیت و آرامش وجود داشته باشند. اهداف توسعه‌ای هزاره و ارزش‌ها و هنجارهای مرتبط با آنها ابزار اساسی برای ایجاد اعتماد به دولت و نهادهای دولتی هستند.

این گزارش یکی از اسناد پیش‌زمینه و نوعی مشارکت زمانی در مباحثات مربوط به حکمرانی خوب و دموکراتیک به حساب می‌آید. هدف آن ارائه ابزارهای نظری و عملی برای دولت‌ها و سیاستمداران علاقمند است تا بتوانند «اهداف توسعه‌ای هزاره» سازمان ملل را تحقق بخشند و نشان دهند که چگونه این تلاش می‌تواند به حکمرانی خوب تبدیل گردد.

الف: خلاصه گزارش

قرن جدید با عزم بی‌سابقه‌ای برای وحدت و انسجام و اراده قوی برای رها ساختن جهان از فقر شروع شد. در سال ۲۰۰۰، مجمع عمومی سازمان ملل در بزرگترین گردهمایی سران دولت‌ها «منشور هزاره» را تدوین کرد. این منشور کشورهای پیشرفته و در حال توسعه را متعهد می‌سازد تا همه تلاش خود را برای رفع فقر، افزایش شرافت انسانی و مساوات، دستیابی به صلح و دموکراسی، و پایداری در حفظ محیط زیست بکار برند. اهمیت این مسائل در جامعه جهانی در این امر نشان داده می‌شود که آنها نیروی محرک سیاست‌های توسعه در سطح بین‌الملل هستند و ابزاری هستند که زندگی سالم و مفید را برای بیش از یک میلیارد جمعیت به شدت فقیر جهان به ارمغان آورده و روشی هستند که صلح را برای جهان تضمین می‌کنند. با وجود این که در یک سوم راه به سمت زمان هدف (سال ۲۰۱۵) قرار داریم، پیشرفت کلی برای تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره تاکنون تصویری هشداردهنده ارائه می‌دهد. این اهداف در تعداد معدودی از کشورها و مناطق تحقق یافته‌اند و تعدادی هنوز به هیچ کدام از اهداف دست نیافته‌اند. اکثریت کشورها در وسط این دو گروه قرار می‌گیرند که به تعدادی از اهداف دست یافته‌اند. در آسیا و منطقه اقیانوس آرام برخی کشورها همانند چین در کاهش فقر، موفقیت چشمگیری داشته‌اند. اما کشورهای زیر صحرای بزرگ در آفریقا تقریباً در تحقق تمام اهداف توسعه‌ای هزاره با مشکل مواجه شده و اکثر کشورهای این منطقه از اهداف عقب مانده‌اند. با وجود پیشرفت‌هایی در مناطق

5- Accountable
6- Transparent

1- Reinventing Government
2- Good Governance
3- United Nations Millennium Developments Goals
4- Millennium Declaration of the UN General Assembly

دیگر فقط سه منطقه شمال شرق آسیا؛ امریکای لاتین و کارائیب؛ و آفریقای شمالی و آسیای غربی در مسیر تحقق پنج یا شش مورد از یازده هدف اولیه قرار دارند. هر چند اگر هدف هشتم در مورد شراکت جهانی برای توسعه، تقویت ODA، دستیابی بیشتر به بازار در رژیم تجارت جهانی، کاهش بدهی‌ها و غیره تحقق پیدا نکند، دستیابی به اهداف یک تا هفت برای کشورهای در حال توسعه مشکل خواهد بود.

چهار دلیل مرتبط با هم یعنی فقدان رشد اقتصادی، بی‌عدالتی در توزیع درآمد، ناکارایی حکمرانی^۱ و بی‌توجهی در سیاست‌گذاری^۲، دلایل اصلی شکست در دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره به شمار می‌روند.

در حقیقت جهان در حال توسعه را می‌توان در چهار گروه طبقه‌بندی کرد:

۱- نواحی به سرعت در حال رشد با پیشرفت فوق العاده در اهداف توسعه‌ای هزاره (بهترین نمونه آسیای شرقی است).

۲- نواحی به سرعت در حال رشد با پیشرفت محدود در اهداف توسعه‌ای هزاره (به عنوان شمال جنوب آسیا).

۳ نواحی دارای رشد کند با پیشرفت فوق العاده در اهداف توسعه‌ای هزاره (دو منطقه آمریکای لاتین و کارائیب و شمال آفریقا و غرب آسیا).

۴ نواحی دارای رشد کند با پیشرفت محدود در اهداف توسعه‌ای هزاره (دو منطقه در این گروه قرار می‌گیرند: اقتصادهای در حال گذر در اروپا و آسیای مرکزی و کشورهای آفریقایی زیر صحرای بزرگ).

تحلیل‌ها نشان می‌دهند که رابطه زیادی بین پیشرفت اهداف توسعه‌ای هزاره و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه، رشد اقتصادی و میزان حمایت از قشر محروم و کیفیت نهادهای اقتصادی وجود دارد. نتایج همچنین حاکی از آن است که فساد^۳ تأثیر منفی زیادی بر میزان پیشرفت در اهداف توسعه‌ای هزاره دارد.

حکمرانی و اهداف توسعه‌ای هزاره به دو صورت با هم ارتباط دارند: غیر مستقیم، از طریق رشد کشور و مستقیم از طریق عناصر خاصی از حکمرانی که در دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره تأثیرگذار هستند.

تقریباً هر جنبه از حکمرانی با درآمد ارتباط دارد که خود ابزار تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی و مسیر دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره محسوب می‌شود. علاوه بر این تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره می‌تواند از طریق بهبود تجمیع سرمایه انسانی به

رشد بالاتر و حکمرانی بهتر منجر گردد. این امر بر اهمیت وجود یک استراتژی گسترده برای تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره به صورت مستقیم از طریق اعمال حکمرانی خوب و غیر مستقیم از طریق سرمایه‌گذاری در منابع انسانی و زیرساخت‌ها^۴ تأکید می‌کند.

ارتباط مستقیم بین دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره و حکمرانی اقتصادی و سیاسی از طریق این ابعاد اساسی حکمرانی خوب ایجاد می‌شود: یک چارچوب دستیابی برای حمایت از قشر محروم، دولت و خدمات شهری، تمرکززدایی و ارائه خدمات. سایر ابعاد مرتبط شامل: اعتبار و شفافیت، حاکمیت قانون، حقوق بشر و نقش جامعه مدنی^۵ می‌شود.

در مجموع چنین به نظر می‌رسد که برای تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره، نهادهای اقتصادی^۶ به اصلاح و تقویت نیاز دارند. این کار باید از طریق تمرکززدایی مؤثر و یا بهبود ارائه خدمات در هر بخش خاص صورت گیرد. بهبود اعتبار و شفافیت بخصوص، مبارزه با فساد به همراه چارچوب مناسب برای سیاست‌های حمایت از قشر محروم و بهبود خدمات دولت و خدمات شهری نیز از ضروریات هستند. تقویت ابعاد مرتبط (به عنوان مثال حقوق بشر و حاکمیت قانون) نیز به همراه حمایت از نقش نهادهای جامعه مدنی اهمیت زیادی دارد.

کشورهای در حال توسعه در هر کدام از ابعاد حکمرانی که دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره را مشکل می‌کند با چالش مواجه می‌شوند. در چارچوب سیاست حمایت از قشر محروم دو مسئله مهم بروز می‌کند.

مسئله مهم اول به رشد اقتصادی مربوط می‌شود چه نرخ رشد بالا بدست بیاید و حفظ شود چه نه و مسئله دوم این است که آیا این رشد به کاهش فقر منجر می‌شود. مسئله اول به یک چارچوب مقررات و سیاستی وابسته است که سرمایه‌گذاری را تسهیل نموده و هزینه‌های معاملات^۷ را کاهش می‌دهد. مسئله دوم به این امر بستگی دارد که منابع رشد کدام هستند و چگونه منافع حاصل از رشد، بین خانوارها توزیع می‌شود. نتیجه نهایی این است که رشد در جهت حمایت از قشر فقیر را می‌توان از طریق سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و غیره حاصل کرد و این که رشد، مستقیماً به سمت بخش‌هایی (مثلاً کشاورزی) که قشر فقیر در آن کار می‌کنند، به سمت نواحی که این افراد در آنجا زندگی می‌کنند، به طرف عواملی که آنها مالک آن هستند، و به طرف تولید کالاهایی (مانند غذا) که آنها مصرف می‌کنند، سوق داده شود.

4- Infrastructure

5- Civil Society

6- Economic Institutions

7- Transaction Costs

1- Governance Failures

2- Policy neglect

3- Corruption

و به این ترتیب کارایی اقتصادی را تقویت کرده و سرعت رشد را بالا می‌برد. حاکمیت قانونی همچنین نقش مهمی در کاهش فقر دارد. قشر فقیر بیشتر از جانب قدرت‌های سیاسی و اقتصادی در معرض استثمار قرار دارند و کمتر می‌توانند در مقابل آسیب‌ها و ضررهای اقتصادی ناشی از این استثمار از خود محافظت کنند. افراد فقیر به ندرت در دادگاه‌ها ظاهر می‌شوند مگر به عنوان متهم در محاکمات عمومی.

عواملی همچون هزینه واقعی مشاوره با وکیل، هزینه فرصت زمان گذرانده شده در دادگاه، زمان طولانی لازم برای قضاوت و کم‌سودای و بازداشتن قشر محروم از اقدامات قانونی مؤثر، به عنوان موانع دستیابی به عدالت محسوب می‌شوند. علاوه بر این بسیاری از افراد فقیر در هنگام مواجهه با سیستم قضایی خود در معرض اتهام قرار می‌گیرند، زیرا یا در نواحی حلی‌آباد زندگی می‌کنند و یا برای امرار معاش به کارهای خوداشتغالی بدون مجوز مشغول هستند. قوانین باید طوری طراحی شوند که از افراد فقیر حمایت نمایند و سیستم قانونی باید دستیابی به عدالت را برای آنان تسهیل نماید.

نگرانی طرفداران حقوق بشر این است که حتی اگر اهداف توسعه‌ای هزاره اکثر قسمت‌های منشور حقوق بشر شامل حقوق داشتن غذا، تحصیل، بهداشت، استاندارد مناسب زندگی و غیره را نشان دهد، بیشتر استراتژی‌های تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره در محیط اقتصادی سنتی اجرا می‌شوند که از نظر حقوق بشر هنوز در مراحل اولیه قرار دارند. بنابراین لازم است تا از طریق تقویت زنان و سایر اقشار به حاشیه رانده شده در جامعه بر روش‌های حمایت از حقوق بشر به طور آشکار تأکید نمود. مفاهیم مشارکت^۸ و اعتماد را باید به طور معناداری بکار برد و اراده سیاسی باید در جهت اجرایی ساختن واقعی آنها قرار گیرد.

چارچوب‌های اجرا و نظارت بر حقوق بشر باید فعال شوند. اگر بتوان اهداف توسعه‌ای هزاره را به شکل مناسبی در چارچوب نظارت بر حقوق بشر قرار دارد منافع حاصل بسیار زیاد خواهد بود.

جامعه مدنی فعال به چند صورت نقش مهمی در تقویت و استحکام حکمرانی خوب دارد: از طریق تحلیل سیاست‌گذاری و جدیت در آن؛ نظارت بر عملکرد دولت و رفتار مأموران دولتی؛ ساختن سرمایه اجتماعی از طریق سازمان‌های اجتماعی^۹ و قادر ساختن شهروندان به شناختن ارزش‌ها، باورها، و هنجارهای خود؛ تحریک گروه‌های خاص به ویژه افراد ضعیف به حاشیه رانده شده جامعه برای مشارکت بیشتر در موضوعات عمومی؛ و سرانجام مشارکت در اجرای برنامه‌های توسعه به منظور افزایش رفاه خود و جامعه. با وجود این

8- Participation
9- Community

افزایش جهانی شدن^۱ و دموکراسی، انتظارات مردم از دولت را دگرگون کرده است. با وجود این، بطور کلی در کشورهای در حال توسعه دولت قادر نیست پاسخگوی تقاضاهای متغیر جهانی و ملی، سیاسی و یا اجتماعی اقتصادی باشد. مسائل اصلی در زمینه خدمات شهری عبارتند از: تعداد بیش از حد کارمند در ادارات دولتی و سازمان‌های نیمه‌مختار، پارتی‌بازی و سو استفاده در استخدام و ترفیع، فشارهای سیاسی و قومیتی، حقوق اندک، فرار از بدهی‌ها^۲ و فساد. در هر کدام از این وضعیت‌ها، دولت عملکرد خوبی ندارد و فشار آن مستقیماً بر قشر فقیری وارد می‌شود که عمدتاً به این خدمات عمومی وابسته هستند. رهبری «تبدیل»^۳ که قادر به تهیه چشم‌انداز^۴ و مسیر^۵ برای سازمان باشد و الهام^۶ و هدایت اصلاحات، شرط اولیه ارائه خدمات دولتی مؤثر است.

ارائه خدمات پایه در کشورهای در حال توسعه نیز با چالش‌هایی همراه است. پوشش خدمات اغلب محدود است، کیفیت خدمات پایین است و موانع مالی، قانونی و فرهنگی اجتماعی، دستیابی به آنها را در جامعه محدود می‌نماید. در پاسخ به این مسائل، دولت باید در ارائه خدمات بازنگری کند. یک استراتژی ممکن این است که دامنه ارائه خدمات از طریق بخش غیر دولتی و خصوصی گسترده‌تر شود. استراتژی دیگر این است که ارائه خدمات تمرکززدایی شده و به سطوح پایین‌تر دولت برسد تا فاصله دولت با مردم کمتر شود.

با وجود این در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به خاطر عوامل زیادی، ارائه غیر متمرکز خدمات و هدف ایجاد مساوات هنوز کارایی لازم را بدست نیاورده‌اند. این عوامل عبارتند از: اختیارات محدود، تقسیم نامناسب مسئولیت‌ها در میان ارائه‌دهندگان، فقدان ظرفیت در سطوح محلی، سلطه گروه‌های خاص^۷ و عدم وجود رقابت. مسایل مالی محدودیت‌های دیگری را ایجاد می‌کنند که در زمینه‌های تخصیص منابع و وظایف مالیاتی بین لایه‌های مرکزی و محلی دولت؛ طراحی سیستم تخصیص در میان دولت؛ و بودجه‌بندی و نظارت بر جریان مالی در سطوح مختلف دولت بروز می‌کنند.

حاکمیت قانون نه تنها ضامن امنیت زندگی و شخصی است، بلکه چارچوب ثباتی ایجاد می‌کند که خطرات را برای سرمایه‌گذاران و هزینه‌های معاملات را کاهش می‌دهد. وجود یک سیستم قانونی که از حقوق مالکیت حمایت کرده و تعهدات قراردادهای را تضمین می‌کند نیز به توسعه بازارهای زمین، کار و سرمایه کمک می‌کند

- 1- Globalization
- 2- Moonlighting
- 3- Transformational
- 4- Vision
- 5- Direction
- 6- Inspiring
- 7- Elites

چالش‌هایی مانند عدم تداوم حمایت مالی، عدم وجود چارچوب نظارتی و قانونی جامع، عدم اعتماد کافی در داخل و سو ظن به دولت در خصوص نقش آن، باعث محدود شدن تأثیر جامعه مدنی می‌شود.

در مجموع، حکمرانی دموکراتیک^۱ به بهترین شکل، اصول و ارزش‌های حکمرانی خوب را دربر می‌گیرد. حکمرانی دموکراتیک ابزاری قوی برای غلبه بر چالش‌های انسانی در جهان در حال توسعه است. اما باید از جنبه مناسب به آن نگریست. حکمرانی دموکراتیک صرفاً به معنای انتخابات آزاد و عادلانه نیست، بلکه به معنای ارزش‌ها و هنجارهای دموکراتیک، مساوات و عدم تبعیض، مشارکت، و شفافیت و اعتماد است.

مسائل حکمرانی تأثیرگذار بر دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره وسیع و پیچیده است و تأثیر آنها دور از دسترس و شفافیت آنها دشوار است. با وجود این، این مسائل حتی در وضعیت‌های خاص پیچیده‌تر می‌شوند. مثلاً در خصوص SIDS یا LDC^۲ (کشورهای کمتر توسعه‌یافته)، یا کشورهایی که در حال جنگ بوده و یا دوران پس از جنگ را سپری می‌کنند، توجه خاصی باید اعمال شود. سند پایانی اجلاس هزاره سران جهان در ۲۰۰۵ بر تعهد رهبران جهان و جامعه بین‌المللی برای رفع نیازهای خاص این کشورها تأکید مجدد کرد. این کشورها به طور مداوم با چالش‌های توسعه انسانی روبرو هستند و در تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره نیز مشکلات بیشتری دارند. پیامی که کشورهای درگیر جنگ پس از جنگ باید بر آن تأکید و رزند این است: نیاز به بازبایی یا تقویت نقش قانونی دولت از طریق تمرکز بر بازسازی دولت؛ ایجاد ظرفیت در تمام سطوح؛ و تقویت تمرکززدایی در خدمات و نقش قانون (به ویژه اگر لازم باشد قانون اساسی باید بازنگری شود). پایان مشاجرات نیازمند واقع‌گرایی و مکانیسم‌های آشتی‌گرایانه در سطح محلی است. علاوه بر این، استراتژی باید طوری تدوین شود تا از طریق برنامه‌های پول نقد در مقابل کار، اعتبارات خرد^۳ و بازسازی زیرساخت‌ها، هر چه زودتر بهبود اقتصادی بدست آید.

همچنین باید کمک‌ها را به سمت کشورهای کمتر توسعه‌یافته، کشورهای محصور در خشکی^۴، SIDS و کشورهای دارای درآمد اندک و فقر زیاد متمرکز ساخت. این امر به معنای نیاز به ODA بهتر و بیشتر است که باید از ایجاد ظرفیت‌ها حمایت کند و تغییرات سیاستی و اصلاحاتی را تقویت کند که به کشورهای کمک می‌کنند تا از تکنولوژی‌ها و فرصت‌های جدید بهره‌برداری کنند. ODA باید کیفیت و پاسخگویی نهادها را بهبود بخشیده و به طور کلی کیفیت حکمرانی را افزایش دهد. ODA باید به طرز بهتری نیز اعمال شود.

افراد خیر باید منابع مالی خود را هماهنگ و تجمیع سازند و استانداردهای مشترکی برای گزارشدهی و ایجاد اعتماد اتخاذ کنند. علاوه بر این ODA باید از پروژه‌های سرمایه‌بر اجتناب کند و امکانات را در جهت تأمین هزینه‌های جاری بکار برد تا بتوان در طول دوره‌های امکان‌پذیر، آنها را به انجام رساند.

این گزارش نمونه‌های چندوجهی از اعمال و نوآوری‌های خوب در حیطه حکمرانی را بیان می‌کند که توسط دولت‌ها، CSO و بخش خصوصی به صورت انفرادی یا گروهی انجام شده اند تا کشورها را به تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره نزدیک‌تر سازند. واضح است که هیچ نسخه‌ای را نمی‌توان به طور جهانی بکار بست. لازم است تا عواملی که در یک محیط اجتماعی اقتصادی و یا سیاسی باعث موفقیت یک طرح شده بررسی شوند، درس‌های مرتبط از آن استخراج شوند، و سپس قابلیت اجرای آن در سطح وسیع‌تر ارزیابی گردد. درس‌های کلیدی که از مطالعات موردی گرفته می‌شوند، نشان می‌دهند که سیاست‌ها باید ویژگی‌های زیر را داشته باشند. بومی باشند و در آنجا تدوین شده باشند. از نظر مالی یعنی منابع کافی وجود داشته باشد تا هر زمان استفاده شوند، سیاسی و اجرایی پایدار باشند حمایت سیاسی همیشه حتی هنگام تغییر دولت وجود داشته باشد، و تعهدات توسط رهبران اصلاحات حمایت شوند. با محتوای سیاسی و اجتماعی اقتصادی محلی سازگار بوده و عملاً از امکانات موجود استفاده کرده و خدمات را به ویژه در نواحی با محیط‌های نهادی ضعیف مانند کشورهای در حال جنگ یا پس از جنگ و یا کشورهای کمتر

1- Democratic Governance
2- Least Development Countries
3- Micro-Credit
4- Landlocked

توسعه‌یافته و یا مناطق بحرانزده افزایش دهند. بر اساس روش از پایین به بالا باشند و همه افراد ذینفع^۱ را در تمام سطوح اجرا و توسعه درگیر سازند. اینکار ابتدا از طریق بسیج عمومی و تغییر افکار^۲ به وجود آید. به خوبی مدیریت شوند و با اهداف واقع‌گرایانه و تعریف شده هماهنگ و همگام و نظارت شوند. طبیعت تکاملی داشته باشند و از تجربیات خود و دیگران درس بگیرند. تا حد لازم توسط سازمان‌های خیر و جامعه جهانی از طریق کمک‌های کارا هماهنگ و پیش‌بینی شده بطور مالی و تکنیکی حمایت شوند.

دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره در کشورهای در حال توسعه نیازمند افزایش سرمایه‌گذاری است که خود مستلزم حکمرانی خوب است تا بتوان از منابع اضافه بهترین استفاده را نمود. حکمرانی در قرن بیست و یکم ویژگی‌های خاص زیادی دارد. این گزارش یازده نکته مهم برای اصلاحات، بهبود و تقویت حکمرانی در این جهان بسرعت در حال تغییر ارائه می‌دهد. این نکات همه ابعاد حکمرانی خوب که بر آن در این گزارش توجه شده را تحت پوشش قرار می‌دهد که شامل ابعاد زیر می‌شوند:

▲ توسعه چارچوب سیاست کاهش فقر که ترکیب مناسبی از سیاست‌های اقتصاد کلان و بخشی ارائه می‌دهد. سیاست‌های اقتصاد کلان باید بر ثبات آن، رشد بالای اقتصادی و اشتغال تأکید ورزند و استراتژی کاهش فقر باید راهکاری باشد که کشور را به سوی چشم‌انداز توسعه درازمدت بر اساس تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره سوق دهد.

▲ اهداف توسعه‌ای هزاره باید در متن امور قرار گرفته و به سطوح محلی تجزیه شوند. اولویت‌بندی، زمان‌بندی و توالی آنها نیازمند هماهنگی با شرایط سیاسی، اجتماعی اقتصادی و جغرافیایی، محلی^۳ است.

▲ اصلاحات در دولت از طریق تمرکز بر چهار بلوک اصلی؛ اول، ظرفیت بسیار قوی در دولت مرکزی برای شکل‌دهی و هماهنگی سیاست‌ها؛ دوم، اصلاحات در نهادها به منظور ارائه خدمات، سوم؛ ایجاد انگیزه و توانایی در کارکنان و توسعه رهبری^۴؛ و چهارم، مکانیسم مؤثر برای تعامل بین بنگاه‌های عمومی در بخش‌های مختلف. این اصلاحات مستلزم سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی (افزایش حقوق و پاداش، آموزش، ایجاد ظرفیت و غیره و بهبود سیستم‌ها نرم افزار و سخت‌افزار ICT^۵، آسان‌سازی فرایندها و غیره) می‌باشد.

▲ حرکت به سوی دولت محلی غیر متمرکز مهمترین مکانیسم برای دستیابی به بهبودی پایدار در ارائه خدمات می‌باشد.

▲ مداخله‌های ویژه و هدفمند در حیطه‌های خاص همانند آموزش، مراقبت بهداشتی کودکان و مادران، ایدز، تهیه آب بهداشتی، بهبود مناطق فقیرنشین و غیره با هدف گسترش پوشش، بهبود کیفیت و تقویت توانایی مالی، بسیار ضروری هستند.

▲ انتخابات آزاد و عادلانه به همراه تقویت نهادهای حکمرانی پاسخگو، آزادسازی رسانه‌ها و جریان اطلاعات و دادن حق صحبت به مردم برای بهبود اعتماد^۶ و شفافیت^۷ ضروری هستند.

▲ مبارزه با فساد باید بر پایه یک استراتژی جامع صورت گیرد که پیش‌گیری، اعمال قانون و آگاهی عمومی را با دستیابی آسان به اطلاعات، آزادی رسانه‌ها و جامعه مدنی پویا ترکیب می‌کند.

▲ تقویت سیستم قضایی از طریق جداسازی قدرت بخش‌های مختلف حکومت و تقویت احترام اجتماعی به نقش قوه قضائیه بی‌طرف به همراه تدوین و تقویت قوانینی که تبعیض را رفع نموده و دسترسی قشر محروم به آنها را تسهیل می‌کند.

▲ اجرای اهداف توسعه‌ای هزاره در چارچوب مبتنی بر حقوق بشر.

1- Stakeholders

2- Mindset

3- Local

4- Leadership

5- Information and Communication Technology (ICT)

6- Accountability

7- Transparency

▲ ایجاد فضای سیاسی، قانونی و نهادی برای جامعه مدنی به منظور بیان دیدگاه‌های آن، سازماندهی آن و مشارکت در فرایند توسعه.

▲ نیاز به کمک بیشتر، مؤثرتر و هماهنگ‌تر وجود دارد.

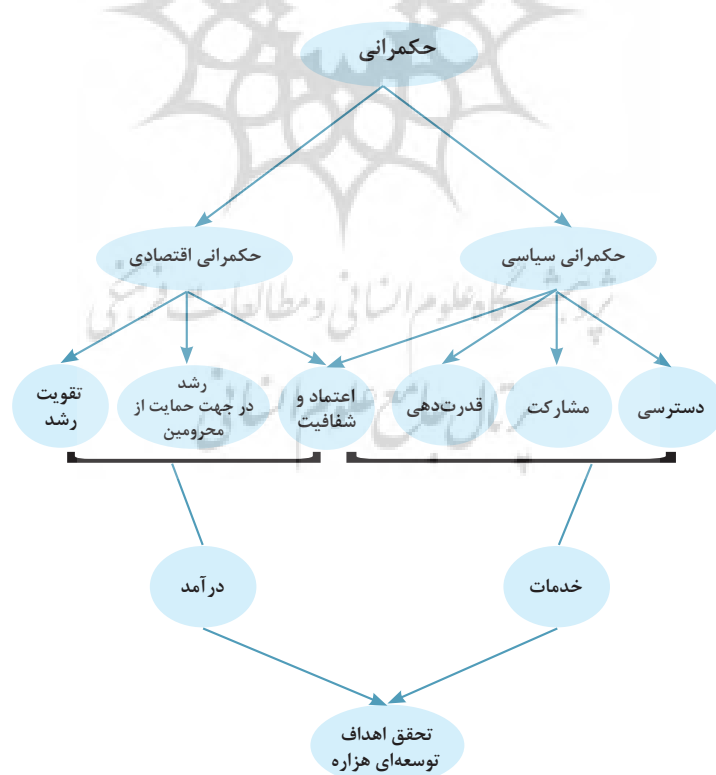
ب: حکمرانی خوب و اهداف توسعه‌ای هزاره؛ یک چارچوب مفهومی

برای تأیید مجدد بر این که حکمرانی خوب برای توسعه پایدار ضروری است باید گفت که سیاست‌های مفید اقتصادی، نهادهای دموکراتیک پاسخگو به نیازهای مردم و زیرساخت‌های مناسب مبنای رشد پایدار اقتصادی، رفع فقر و ایجاد اشتغال هستند و این که آزادی، صلح و امنیت؛ ثبات داخلی؛ احترام به حقوق بشر، من جمله حق توسعه؛ حاکمیت قانون؛ تساوی زن و مرد؛ سیاست‌های مبتنی بر بازار؛ و تعهد همه‌جانبه برای ایجاد جوامع عادلانه و دموکراتیک بسیار ضروری بوده و هر کدام متقابلاً یکدیگر را تقویت می‌کنند.

قطعه‌نامه پایانی مجمع عمومی سازمان ملل ۲۰۰۵ اجلاس سران

دلایل زیادی وجود دارد که چرا توسعه اقتصادی در بسیاری از مناطق فقیر جهان اتفاق نمی‌افتد. همانطور که در بخش قبل گفته شد، یک دلیل مشترک حکمرانی ضعیف است^۱. هرگاه حکمرانی فاقد شفافیت، اعتبار و توانایی باشد، مردم آسیب می‌بینند. هرگاه درآمد ناعادلانه تقسیم شود، دولت در اختیار گروهی خاص^۲ قرار می‌گیرد که اکثر منابع را در اختیار دارد و قشر فقیر حق اظهار نظر نداشته و مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرند. به همین ترتیب اگر دولت‌ها در بهداشت و آموزش مردم خود به اندازه کافی سرمایه‌گذاری نکنند، سرانجام رشد اقتصادی به خاطر عدم توسعه سرمایه انسانی متوقف می‌شود. بدون حکمرانی مناسب، هیچ کشوری نمی‌تواند انتظار داشته باشد که در زمینه توسعه انسانی و رفع فقر پیشرفت مداوم کند.

نمودار ۱: اهداف حکمرانی^۳



1- Poor Governance

2- Ruling Elite

3- Objectives of governance

دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره مستلزم یک چارچوب سیاستی جامع، منابع کافی و ظرفیت نهادی است. همه این موارد از مسائل مهم حکمرانی در اقتصاد و سیاست هستند و لذا دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره، ارتباط ویژه‌ای با حکمرانی خوب دارد. همانطور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره نیازمند تقویت رشد به ویژه رشد در جهت حمایت از فقرا و رشد اعتماد و شفافیت است. اینها اهداف اولیه حکمرانی اقتصادی هستند. حکمرانی سیاسی علاوه بر بهبود اعتماد و شفافیت، تلاش دارد تا به مردم به ویژه افرادی که آسیب‌پذیر هستند، قدرت دهد، آنها را در تصمیم‌گیری‌های دولت مشارکت دهد و دسترسی به امکانات به ویژه برای افراد به حاشیه رانده شده را فراهم سازد. با وجود این برای مشخص ساختن اهمیت حکمرانی در دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره، لازم است رابطه بین اهداف و حکمرانی با جزئیات بیشتری بررسی شود.

ب ۱: روابط غیر مستقیم

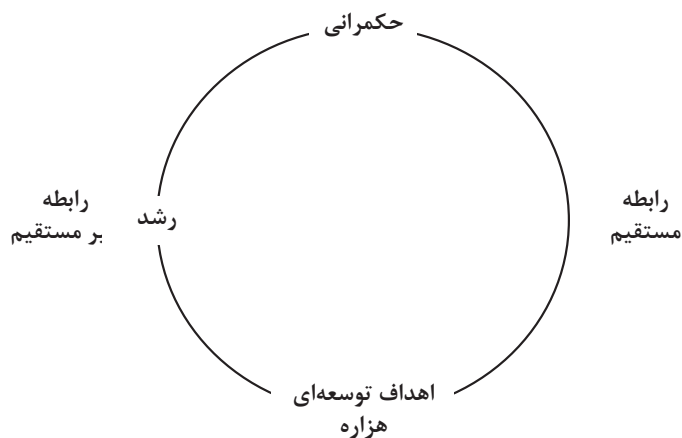
رابطه بین حکمرانی و اهداف توسعه‌ای هزاره از دو نوع است: رابطه غیر مستقیم از طریق رشد و رابطه مستقیم بین هر هدف هزاره و عناصر خاصی از حکمرانی. در سطح وسیع‌تر، تقریباً هر بعد از حکمرانی ارتباط زیادی با درآمد دارد، که برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و عمومی و همچنین ایجاد راه‌های تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره ضروری می‌باشد. حکمرانی اقتصادی بهتر، می‌تواند در نتیجه تقسیم مطلوب نیروی کار، سرمایه‌گذاری با بهره‌وری بیشتر، هزینه‌های معاملاتی کمتر، و اجرای سریع‌تر سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی صحیح، به رشد اقتصادی بیشتر منجر شود. سطح بالای سرمایه انسانی - نیروی قضایی و خدماتی شهری توانا، آموزش دیده، با عملکرد خوب و با حقوق مناسب به همراه تکنولوژی اطلاعات، نهادهای عمومی آزاد و شفاف، جامعه مدنی باسواد به منظور نظارت^۱ بر فعالیت‌های بخش دولتی و مشارکت گسترده در تصمیم‌گیری و سایر مراحل توسعه نقش زیادی در بهبود نهادها دارد که خود به نوبه این اطمینان را ایجاد می‌کند که سیاست‌های مناسب تدوین شده و اجرای آنها تحت نظارت قرار دارد.

هنگام بررسی علت وجود رابطه مثبت بین حکمرانی و رشد، کوفمن و کرای^۲ (۲۰۰۳) به این نتیجه رسیدند که درآمد سرانه بالا می‌تواند بازخورد^۳ منفی برای حکمرانی داشته باشد. این بدان معناست که حکمرانی خوب به رشد بالاتر منجر می‌شود ولی عکس آن صادق نیست. یافته‌های آنها دو کاربرد مهم دارد.

اول این که استراتژی چشمداشت برای بهبود حکمرانی به طور اتوماتیک در زمانی که کشورها ثروتمندتر می‌شوند، احتمالاً موفقیت‌آمیز نخواهد بود. دوم این که این احتمال وجود ندارد که ما یک «حلقه درستکار»^۴ در حکمرانی مطلوب پیدا کنیم که درآمد را بهتر ساخته و خود به بهبود مداخله مثبت و پایدار اتوماتیک برای تقویت حکمرانی منجر شود. چنین امری در کشورهایی که فاقد آن هستند، اتفاق نمی‌افتد. این واقعیت که حکمرانی خوب یک {کالای لوکس} نیست که کشور هنگام ثروتمند شدن آن را به طور خودکار بدست آورد، در مفهوم عملی بدان معناست که رهبران، سیاست‌گذاران، و جامعه مدنی باید سخت کار کنند و بطور مداوم حکمرانی را در کشور خود بهبود بخشند.

1- Watchdog
2- Kaufman and Kraay
3- Feedback
4- Virtuous Circle

نمودار ۲: حلقه درستکار - حکمرانی و اهداف توسعه‌ای هزاره

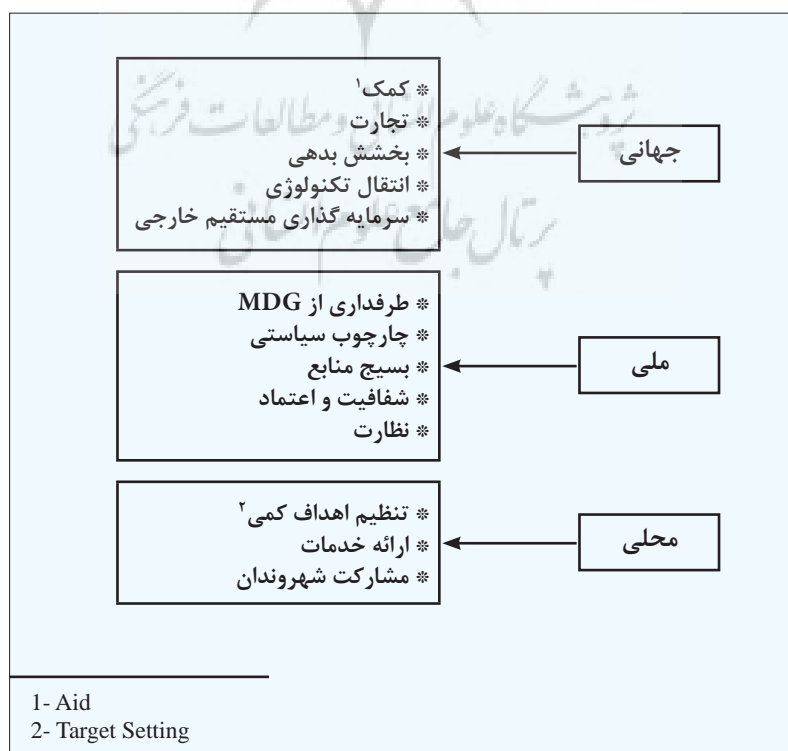


در حالی که حکمرانی خوب می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند و برعکس حکمرانی بد آن را با مشکل مواجه سازد، خود حکمرانی را می‌توان از طریق سرمایه‌گذاری در عواملی (همانند تحصیل و بهداشت) که از رشد اقتصادی و انباشت سرمایه انسانی حمایت می‌کنند، بهبود بخشید. به این ترتیب، تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره به طور بالقوه می‌تواند از طریق بهبود انباشت سرمایه انسانی به رشد بالا و بهبود حکمرانی منجر گردد. (نمودار ۲). این امر اهمیت وجود استراتژی گسترده برای تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره را مستقیماً از طریق اعمال حکمرانی مناسب و به طور غیر مستقیم از طریق سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، مدیریت بخش دولتی و زیرساخت‌ها، نشان می‌دهد.

ب-۲: روابط مستقیم

نگاه دقیق‌تر به اهداف توسعه‌ای هزاره بلافاصله ارتباط با مسائل حکمرانی در سطوح جهانی، ملی و محلی را نشان می‌دهد. (نمودار ۳).

نمودار ۳: سطوح حکمرانی برای اهداف توسعه‌ای هزاره

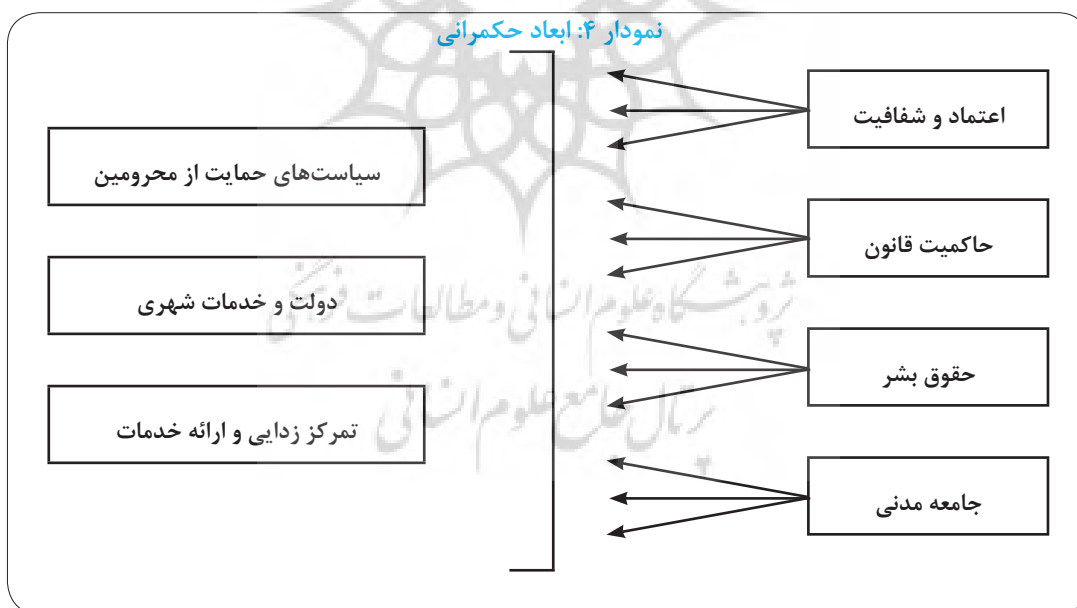


1- Aid
2- Target Setting

به عنوان مثال در سطح جهانی هدف شماره ۸ یعنی ایجاد شراکت جهانی برای توسعه یک موضوع مستقیم حکمرانی است. مسائلی همچون سیستم مالی و تجاری غیر تبعیضی، قابل پیش‌بینی، قانون محور، و آزاد؛ رفع نیازهای کشورهای کوچک جزیره‌ای، محصور در خشکی و کمتر توسعه یافته، برخورد جامع با مشکل بدهی کشورهای در حال توسعه کوچک؛ یا تقویت نقش کشورهای در حال توسعه در صحنه بین‌المللی، همه از دیدگاه مقررات چارچوب و ساختارها با حکمرانی جهانی^۱ ارتباط دارند. (جهان^۲ ۲۰۰۴).

جنبه حکمرانی جهانی اهداف توسعه‌ای هزاره همچنین از نظر منابع لازم برای تحقق هفت هدف دیگر نیز اهمیت پیدا می‌کند. کشورهای در حال توسعه منابع مالی و فنی داخلی لازم برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره را در اختیار ندارند. این اهداف می‌توانند رفع مشکل فقر و گرسنگی، دستیابی به آموزش ابتدایی در سطح جهانی، و یا کاهش مرگ و میر کودکان و بهبود بهداشت مادران باشد. آنها برای تأمین منابع به کشورهای توسعه یافته نیاز دارند. چگونگی جمع‌آوری و توزیع این منابع برای کشورهای نیازمند و وظایف متقابل اهداکنندگان و دریافت‌کنندگان، مسائلی هستند که به حکمرانی جهانی مربوط می‌شوند.

بنابراین قوانین، ساختارها و مکانیسم‌های جمع‌آوری کمک‌های خارجی برای تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره با حکمرانی جهانی ارتباط دارند. در سطح ملی و محلی هر گونه تغییر مانند تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره، مستلزم یک محیط سیاستی جامع، منابع کافی و چارچوب نهادی توانا است. این عناصر دربرگیرنده ابعاد اساسی حکمرانی خوب هستند که در طبقه‌بندی‌هایی شامل چارچوب سیاست حمایت از فقرا، دولت و خدمات شهری، و تمرکززدایی و ارائه خدمات قرار می‌گیرند. جنبه‌های مرتبط دیگر شامل اعتماد و شفافیت، حاکمیت قانون، و نقش جامعه مدنی می‌شوند. (نمودار ۴)



ب ۱-۲: چارچوب سیاستی حمایت از قشر محروم^۳:

پیش‌نیاز اساسی برای دستیابی به اهداف داشتن یک چارچوب سیاستی جامع است. گام اولین در متن قرار دادن اهداف توسعه‌ای هزاره توسط هر کشور است. به عنوان مثال، مغولستان اهداف توسعه‌ای هزاره را گسترش بیشتری

1- Global Governance
2- Jehan (2004)
3- Pro-Poor Policy Framework

ب-۲-۲: دولت مردمی و خدمات شهری:

- ▲ دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره مستلزم وجود نیروهای خدمات شهری آموزش دیده و ماهر و نظام‌های اجرایی با مدیریت خوب است تا:
- ▲ استراتژی‌ها و سیاست‌های خاص را تدوین کرده و توسعه دهد؛
- ▲ مباحثات و گفتگوها با شرکای توسعه‌یافته و جوامع مدنی را هماهنگ سازد؛ مشارکت تمام بخش‌های جمعیت را تضمین کند؛
- ▲ پایگاه‌های داده‌ها و تحلیل اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری را سازماندهی کند؛
- ▲ خدمات را بطور مؤثر و با هزینه کمتر ارائه کند؛ شراکت ایجاد کند؛ هماهنگی را بیشتر سازد؛ برای شرکای درگیر در امور توسعه یک چارچوب نظارتی ایجاد کند؛
- ▲ برای افزایش انگیزه و بهبود عملکرد کارمندان ابزار تشویقی تعریف کند؛ و
- ▲ برای آموزش و تقویت توانایی‌ها برنامه‌ریزی کند.
- ▲ علاوه بر این، نهادهای دولتی توانا و شایسته و ساختارهای اجرایی برای بسیج منابع کافی به منظور تأمین مالی اهداف توسعه‌ای هزاره لازم هستند. این کار می‌تواند از طریق منابع داخلی صورت گیرد (از طریق نظام مالیاتی کارا، مهار فساد و مدیریت بهینه هزینه‌ها) و یا از منابع خارجی) از طریق مذاکره و هماهنگی با نهادهای مالی بین‌المللی و بنگاه‌های اهداکننده دوجانبه، یا وام گرفتن از اهداکنندگان دوجانبه/چندجانبه و یا شرکای تجاری همانند سازمان تجارت جهانی^۱). به همین ترتیب نظارت صحیح و پیگیری پیشرفت اهداف، مستلزم تحقیقات پایه‌ای، جمع‌آوری داده‌ها و ارزیابی آنها است. باید برای انجام مؤثر و کارآی این امور ظرفیت‌های لازم ایجاد گردد.

ب-۲-۳: تمرکززدایی و ارائه خدمات^۲:

- اکثر خدمات باید به صورت محلی و تحت اصول تبعیتی ارائه شوند. این خدمات تحت کنترل محلی دموکراتیک، بهتر عمل می‌کنند. یکی از روش‌های دستیابی به این هدف این است که موضوع ارائه خدمات به پایین‌ترین سطوح دولت تفویض اختیار شود. برخی عناصر حکمرانی خوب در حیطه‌های تمرکززدایی و ارائه خدمات عبارتند از: افزایش آگاهی و ایجاد اراده عمومی؛ بسیج جوامع محلی؛ بومی‌سازی اهداف ملی، تدوین استراتژی‌ها و سیاست‌های ملی به صورتی که آنها مطابق نیازها و پاسخگوی به آنان باشند؛ تقویت مشارکت محلی و درگیر ساختن بخش‌های به حاشیه رانده شده جوامع محلی در

داده تا بتواند هدف شماره ۹ که بر تقویت حقوق بشر و حاکمیت دموکراتیک تأکید می‌کند را در متن قرار دهد. ویتنام اعتقاد دارد که هدف هزاره برای ثبت‌نام در دبیرستان‌ها باید در سطح جهانی توسعه یابد. گام دوم این است که اهداف توسعه‌ای هزاره را بومی‌سازی کرده و از سطح ملی به سطح محلی رسانید. این کار اولویت‌بخشی به اهداف توسعه‌ای هزاره بر اساس تمرکز، توالی و زمان‌بندی را به دنبال دارد تا اولویت‌ها و نیازهای محلی را پوشش دهد و یک استراتژی حمایت از اقشار محروم تدوین نماید که با واقعیت‌ها و محدودیت‌های ملی/محلی همگام باشد. این استراتژی‌ها باید هم کوتاه‌مدت و هم درازمدت را مد نظر قرار دهند و هماهنگی بین اهداف توسعه‌ای هزاره را به حداکثر برسانند.

مرحله بعدی عملیاتی کردن اهداف توسعه‌ای هزاره بر اساس استراتژی توسعه ملی و از طریق مناسب می‌تواند برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه اهمیت زیادی داشته باشد. به عنوان مثال کاهش فقر مستلزم موارد زیر است: سیاست‌های کلان اقتصادی، تا رشد را تقویت کند، ثبات را تداوم بخشد و اشتغال ایجاد کند؛ سیاست‌های بخشی برای توسعه بخش‌های کلیدی (به ویژه کشاورزی و توسعه مناطق روستایی)؛ سیاست‌های کمی هدفدار، شامل شبکه‌های تأمین اجتماعی مانند اعتبارات خرد برای زنان و برنامه‌های تغذیه مدارس برای کودکان.

انتخاب چارچوب نهادی برای تدوین و اجرای سیاست‌ها نیز اهمیت دارد. باید معلوم شود کدام تمهیدات نهادی (دولت‌های ملی یا محلی، شراکت دولت و بخش خصوصی، سازمان‌های غیر دولتی و غیره) می‌توانند برای ارائه خدمات مناسب باشند و چه سیاست‌هایی می‌توانند این نهادها را توسعه دهند و تقویت کنند تا کارایی و پایداری تضمین گردد. باید سطح آگاهی عمومی افزایش یابد تا از سیاست‌ها حمایت شود، منابع بسیج شوند و در اجرا، مشارکت به عمل آید.

یک حیطه سیاستی مهم ایجاد محیطی است که بتواند نقش بخش خصوصی در تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره‌ها را بالا برده و تقویت کند. نقش این بخش به ویژه در کاهش فقر بسیار زیاد است که شامل تولید خدمات و کالاهای ارزان‌قیمت، تولید درآمد و سرمایه‌گذاری، ایجاد اشتغال، توسعه منابع انسانی، گسترش استانداردها و معیارهای تجاری بین‌المللی، حمایت از توسعه و انتقال تکنولوژی، و ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی می‌شوند. علاوه بر این، بخش خصوصی می‌تواند در سرمایه‌گذاری اجتماعی و فعالیت‌های بشردوستانه مشارکت کند، توانایی‌ها و منابع بالقوه را بسیج کند تا جوامع محلی را در امور تحصیل، آموزش‌های حرفه‌ای و ایجاد ظرفیت‌ها و اعتبارات خرد، مورد حمایت قرار دهد، و از طریق سیاست‌های فعال، فعالیت‌های مختلف را امکان‌پذیر سازد.

1- Bi-Lateral Donor Agencies
2- World Trade Organization
3- Decentralization and Delivery of Services

سیاست‌گذاری، نظارت و ارزیابی و سنجش تأثیرات؛ قدرت دهی به مردم و اجازه دادن به آنان برای اظهارنظر. همزمان لازم است تا جریان اطلاعات افزایش یابد، و سیاست‌گذاری شفاف و آزاد باشد تا بتوان از فساد و سلطه گروه‌های خاص جلوگیری شود.

تمرکززدایی چندین مزیت ذاتی دارد. فاصله با ارباب رجوع/ذینفع کمتر می‌شود، سنجش نیازها آسان‌تر است، سنجش نیازهای ظرفیت‌های توسعه آسان‌تر است، و بسیج منابع مادی، انسانی و مالی و هماهنگی با سازمان‌های محلی و ایجاد شراکت با آنها ساده‌تر صورت می‌گیرد. تدوین استراتژی‌های معنادار برای بهبود دستیابی به خدمات و مساوات در ارائه آنها؛ ارائه خدمات به صورت کارا و با هزینه کمتر از طریق کاهش هزینه‌ها (من جمله هزینه‌های فرصت) و رفع موانع قانونی، اجتماعی فرهنگی و اقتصادی (همانند توانایی مالی و تبعیض بین زن و مرد) نیز به شکل معنادار و مطابق با واقعیت‌ها و نیازهای محلی صورت می‌گیرند.

نظارت دقیق‌تر بر ارائه خدمات، عملکرد کارمندان و استفاده از منابع، به همراه نوآوری در ارائه و تداوم خدمات و در حل و فصل مشکلات متضمن کارایی، سودمندی، مقرون به صرفه بودن و تداوم خدمات است.

ب-۲-۴: اعتماد و شفافیت^۱:

تقویت اعتماد و شفافیت بعد دیگری از حکمرانی خوب را تشکیل می‌دهند. افزایش آگاهی از حقوق و تعهدات^۲ در سطح جامعه از طریق آزادسازی اطلاعات و تحلیل آنها یک مؤلفه مهم در استراتژی تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره است. این امر البته مستلزم اراده سیاسی و دولتی برای آزادسازی دستیابی به جریان اطلاعات است. برای تسهیل این موضوع باید نهادهای جامعه مدنی قدرتمند مانند رسانه‌های عمومی و گروه‌های فکری^۳ به وجود آیند. از آنجایی که هدف اصلی اهداف توسعه‌ای هزاره، قشر محروم و به حاشیه رانده شده است، بهبودی مؤثر حاصل نخواهد شد مگر این که این گروه‌ها به طور مؤثر در مناظرات، گفتگوها، سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت دخالت داشته باشند. باید مکانیسم‌هایی تدوین شود تا متضمن این امر باشند. همچنین باید برای CSO ها فضا ایجاد شود و توانایی‌های آنان برای نظارت بر بخش‌های دولتی و خصوصی در همه سطوح (جهانی/ملی/محلی) تقویت شود و بتوانند عدم پایداری بر اهداف، پارتی‌بازی، فساد و سلطه گروه خاص را کنترل نمایند. علاوه بر این لازم است تا نهادهایی ایجاد شوند که بر کار نهادهای دولتی و اعمال قدرت از جانب شاخه‌های مختلف دولتی نظارت داشته باشند تا بتوان مصلحت‌گرایی^۴ در تصمیم‌گیری و سو مدیریت در بودجه‌های عمومی را کاهش داد.

حکمرانی دموکراتیک برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره ضروری است زیرا محیط مناسب برای تحقق آنها را فراهم می‌سازد. حکمرانی دموکراتیک در چارچوبی سیاسی ریشه دارد که حقوق شهروندی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را رعایت می‌کند. لازمه مشارکت فعال و مؤثر، رعایت حقوق شهروندی و سیاسی است. قدرت انتخاب انسانها مبتنی بر داشتن حقوق پایه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. بنابراین حکمرانی دموکراتیک بر مبنای ارزش‌ها، هنجارها و اصول مساوات و عدم تبعیض، مشارکت و همراهی، قدرت‌دهی و آزادی کلام، شفافیت و اعتماد و شراکت و اتحاد قرار دارد که همه برای دستیابی اهداف توسعه‌ای هزاره ضروری هستند. برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه و تقویت نهادهای پاسخگو و نماینده^۵ برای تقویت مشروعیت دولت لازم هستند.

اعتماد و شفافیت در سطح جهانی نیز ضروری هستند. باید نظام‌های مالی و تجاری آزاد، متکی بر قانون، قابل پیش‌بینی، و غیر تبعیضی ایجاد شوند و این اطمینان ایجاد شود که منابع مالی و ظرفیت‌های لازم برای تحقق هفت اهداف توسعه‌ای هزاره در سطح جهانی بسیج شده اند.

ب-۲-۵: حاکمیت قانون^۶:

حاکمیت قانون بعد اساسی دیگری از حکمرانی خوب است. ایجاد ساختارهای نهادی و مکانیسم‌ها و هنجارهای

- 1- Accountability and Transparency
- 2- Rights and Obligations
- 3- Think tanks
- 4- Arbitrariness
- 5- Representative
- 6- Rule of Law

اعتمادی شفاف سه شاخه حکومت یعنی مجریه، مقننه و قضائیه، اولین گامها در اجرای حاکمیت قانون است. قوه قضائیه مستقل با زیرساخت‌های کافی، دادگاه‌های دارای نیروی کافی و وکلا و قضات خوب آموزش دیده، به همراه ادارات معتبر و نیروی پلیس برای اعمال قانون ضروری هستند و تضمین می‌کنند که با همه شهروندان عادلانه برخورد می‌شود. سازمان‌های ضد فساد با عملکرد مؤثر و روش‌های شفاف در اعلام شرایط مناقصه‌ها و قراردادهای، برای مبارزه با فساد و افزایش هماهنگی در حکومت لازم هستند. نظام قانونی کارآمد باید به حق مالکیت احترام بگذارد، تعهدات قراردادی برای تسریع سرمایه‌گذاری را تقویت کند، مبادلات بین گروه‌ها بصورت قانونی انجام و هزینه‌های معاملات را کاهش دهد. به همین ترتیب باید در مقابل اعمال خودسرانه دولت از مقررات تبعیض‌آمیز، غیرقابل پیش‌بینی و غیر منتظره گرفته تا فساد علنی - محافظت به عمل آید.

ب-۲-۶: حقوق بشر:

حقوق بشر یک عنصر حکمرانی خوب و عنصری از استانداردهای هنجاری است که توسط اعضای دولت‌ها در کنوانسیون‌ها و اعلامیه‌های سازمان ملل پذیرفته شده اند.

روش مبتنی بر حقوق در توسعه بیان می‌کند که حقوق تحصیل، سرپناه، و امنیت جانی برای افراد ضروری هستند تا آنها بتوانند بطور کامل از توانایی‌های خود استفاده کنند و از زندگی دارای شرافت انسانی لذت ببرند. این روش، شیوه‌های جامع برای توسعه ارائه می‌دهد و بیان می‌کند که بدون حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان نمی‌توانند حقوق سیاسی، شهروندی و فرهنگی خود را بدست آورند. در این روش مردم در مرکز توسعه قرار می‌گیرند. اجرای روش مبتنی بر حقوق در توسعه، مستلزم تلفیق برنامه‌ریزی توسعه با چارچوب حقوق بشر است. این مطلب در کنوانسیون «حذف همه اشکال تبعیض علیه زنان» و «اعلامیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل» ذکر شده اند. این روش اجراء افراد به حاشیه رانده شده جامعه، زنان، محرومین، پناهندگان، اقلیت‌ها و غیره را در مناظرات و گفتگوهای مربوط به توسعه مشارکت می‌دهد، آنها را در سیاست‌گذاری و نظارت دخیل می‌سازد، دسترسی عادلانه و غیر تبعیضی به خدمات را فراهم می‌سازد و اعتماد و حاکمیت قانون را کاربردی می‌کند. ارتباط مستقیم بین حقوق بشر و اهداف توسعه‌ای هزاره زمانی آشکارتر می‌شود که اهداف مختلف اهداف توسعه‌ای هزاره با مواد ۲۵ و ۲۶ اعلامیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل، مقایسه گردند.

▲ ماده ۵۲ اعلام می‌کند که «هر کس حق دارد به استاندارد مناسب زندگی برای سلامتی و رفاه خود و خانواده شامل غذا، پوشاک، مسکن، مراقبت پزشکی، و خدمات اجتماعی ضروری دسترسی داشته باشد.» مادران و کودکان از حق مراقبت و باری خاص برخوردارند. اهداف رفع فقر و گرسنگی شدید، کاهش مرگ و میر کودکان، بهبود بهداشت مادران، و کاهش نسبت افرادی که به آب سالم دسترسی ندارند را می‌توان مستقیماً به این ماده ربط داد.

▲ به همین ترتیب ماده ۲۶ بیان می‌کند هر کس حق تحصیل دارد. تحصیل باید حداقل در سطوح اولیه و ابتدائی رایگان باشد. تحصیلات ابتدایی باید اجباری باشد. هدف شماره دو از اهداف توسعه‌ای هزاره در مورد دستیابی به آموزش ابتدائی جهانی مستقیماً با این ماده ارتباط دارد. علاوه بر این اگر این ماده با اصل رفع تبعیض در اعلامیه حقوق بشر ترکیب شود به هدف شماره چهار اهداف توسعه‌ای هزاره می‌رسیم که بیان می‌کند باید در تحصیل تساوی زن و مرد رعایت شود و به زنان قدرت داده شود.

▲ علاوه بر این ماده ۲۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیاز به یک نظم اجتماعی و بین‌المللی را نشان می‌دهد که به تحقق اهداف ذکر شده در اعلامیه کمک می‌کند. هدف شماره هشت اهداف توسعه‌ای هزاره به منظور ایجاد چنین نظامی تدوین شده است.

ب-۲-۷: نقش جامعه مدنی:

بعد نهای حکمرانی خوب رابطه بین حکومت و جامعه مدنی است. CSO ها نقش مهمی در ایجاد دیدگاه‌های

- 1- Human Rights
- 2- The role of Civil Society

مختلف، نظارت و ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های دولت، و بسیج منابع محلی و متخصصان برای رفع نیازهای محلی و اجتماعی بازی می‌کنند. برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره باید جامعه‌ای مدنی پویا با ظرفیت کافی ایجاد شود. این جامعه می‌تواند از طریق تعهد و ایجاد آگاهی، بسیج اجتماعی گروه‌های خاص، قدرتهای به جوامع از طریق مشارکت دادن آنها در سیاست‌گذاری، برنامه‌های پویا، آموزش، آرامش و توان‌بخشی، و بسیج منابع مالی و انسانی کمک‌های زیادی ارائه دهد. علاوه بر این CSO ها می‌توانند از طریق تعهد ارائه خدماتی همچون آب و فاضلاب، مراقبت‌های بهداشتی اولیه، آموزش محافظت از محیط زیست و ایجاد سرپناه شهری و روستایی به شرکای اجرایی تبدیل شوند. در این مرحله آنها می‌توانند برنامه‌های جدیدی ابداع کرده و برنامه‌های خوب را مجدداً اجرا نمایند و به این ترتیب کیفیت خدمات را افزایش دهند، دامنه پوشش را گسترش دهند، و هزینه خدمات را پایین آورند. از همه مهمتر این که جامعه مدنی می‌تواند در نظارت بر نهادهای دولتی و حکومت‌ها به طور عام و در پیگیری پیشرفت در تحقق اهداف توسعه‌ای هزاره در سطوح جهانی، ملی و محلی نقش داشته باشد. در حالت خاص، جامعه مدنی جهانی به وجود آمده تا حامی بانفوذی برای کاهش بدهی‌ها، تجارت عادلانه بین کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته، و افزایش کمک‌های خارجی از جانب کشورهای توسعه‌یافته باشد.

ج: رابطه بین ابعاد حکمرانی و اهداف توسعه‌ای هزاره

نمودار ۵، ماتریس روابط بین ابعاد مختلف حکمرانی خوب و اهداف توسعه‌ای هزاره را نشان می‌دهد. این نمودار بطور عینی دلالت بر این امر دارد که کدام یک از ابعاد حکمرانی خوب برای هر هدف توسعه‌ای هزاره اهمیت دارد. هدف این کار این است که حیطة تمرکز برای هر هدف توسعه‌ای هزاره مشخص گردد چرا که حکمرانی یک حیطة وسیع و پیچیده است و نمی‌توان همزمان در همه جنبه‌ها به توسعه معنادار دست یافت. آنچه در اینجا اهمیت دارد اولویت‌بندی، زمان‌بندی و توالی است.

مهم	خیلی مهم	جامعه مدنی	حقوق بشر	حاکمیت قانون	اعتماد و شفافیت	تمرکز زدایی و ارائه خدمات	دولت و خدمات شهری	چارچوب سیاست‌های حمایت از محرومین	
۱	۶	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	هدف ۱: حذف فقر و گرسنگی شدید
۳	۴	✓	✓	✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	هدف ۲: تحصیل
۲	۵	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓	هدف ۳: جنس
۳	۴	✓	✓	✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	هدف ۴: مرگ و میر کودکان
۴	۳	✓	✓	✓	✓	✓✓	✓✓	✓✓	هدف ۵: مرگ و میر مادران
۴	۳	✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓	✓	✓	هدف ۶: ایدز و بیماری‌ها
۲	۵	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓	هدف ۷: پایداری محیط زیست
۲	۵	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	هدف ۸: شراکت در توسعه
		۵	۴	۳	۶	۷	۴	۶	خیلی مهم
		۳	۴	۵	۲	۱	۴	۲	مهم

✓✓ = خیلی مهم

✓ = مهم

در مورد هدف ۱ یعنی رفع فقر و گرسنگی شدید، این موارد لازم هستند:

چارچوب قوی تقویت رشد اقتصادی و سیاست‌های حمایت از قشر محروم؛ تمرکززدایی کارا و معنادار و بهبود ارائه خدمات؛ تقویت اعتماد و شفافیت زیاد؛ و چارچوبی برای حقوق بشر به همراه جامعه مدنی هشیار و آگاه. از آنجایی که این هدف بر دیگر اهداف برتری دارد و بطور وسیع پنج هدف ملی دیگر را دربر می‌گیرد بهبود همه ابعاد حکمرانی پیش شرط مهمی برای آن است. این موضوع با یافته‌های ما در بخش قبل همخوانی دارد که بیان می‌کرد رابطه مستقیم زیادی بین حکمرانی اقتصادی شامل گزینه‌های سیاستی مناسب، کیفیت نهادهای عمومی، محیط جامع و توانا، اعتماد و دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره وجود دارد. در مورد هدف شماره ۲، آموزش ابتدایی جهانی، اولویت دادن به

توسعه بخش‌ها، طراحی سیاست‌های جامع مداخله‌گر^۱ و اجرای مؤثر سیاست‌ها اما از طریق تمرکززدایی و بهبود ارائه خدمات ضروری هستند.

علاوه بر این ذینفعان^۲ باید در بهبود اعتماد و شفافیت مشارکت کنند و در دولت و خدمات شهری اصلاحاتی انجام گیرد که انگیزه و عملکرد را تقویت نماید.

برای هدف شماره ۳، یعنی تقویت تساوی زن و مرد و قدرتهی به زنان، اولین گام مهم، شناختن و درک اهمیت حقوق بشر، ایجاد مساوات بین زن و مرد و برپایی چارچوب سیاستی جامعی است که تبعیض بین زن و مرد را از میان بردارد. از آنجایی که تبعیض بین زن و مرد در اعتقادات و رسوم فرهنگی اجتماعی ریشه دارد، دیدگاه‌ها و نظرات باید تغییر کند. این امر مستلزم آزادی دانش و همچنین ریشه‌یابی علل اصلی این بی‌عدالتی است و باید جامعه به این منظور بسیج شده و اعتماد و شفافیت‌سازی ایجاد گردد. نقش جامعه مدنی در ایجاد آگاهی، بسیج اجتماعی و شناساندن نمونه‌های تبعیض بسیار زیاد است. حاکمیت قانون نیز نقش عمده‌ای در حذف موانع قانونی برای قدرتهی به زنان ایفا می‌کند.

در مورد اهداف شماره ۴ و ۵ یعنی کاهش مرگ و میر کودکان و بهبود بهداشت مادران، آنچه اهمیت پیدا می‌کند تمرکززدایی و بهبود ارائه خدمات بر اساس سیاست مناسب و مداخله‌گر و همچنین بهبود عملکرد دولت و خدمات شهری و تقویت اعتماد و شفافیت می‌باشد. هدف شماره ۶ که مقابله با ایدز است در گام اول مستلزم شناسایی مشکل و رفع هر نوع تبعیض یا حقارت علیه کسانی است که مبتلا شده‌اند. این موضوع مستلزم وجود یک جامعه مدنی قوی است تا آگاهی‌ها را افزایش دهد، به رفع تبعیض کمک کند، و در مورد اقدامات پیش‌گیرانه آگاهی لازم را فراهم نماید. مطلب آخر اهمیت فوق‌العاده‌ای پیدا می‌کند چرا که این بیماری علاج‌ناپذیر است و باید بر پیشگیری از آن تمرکز نمود. برای هدف شماره ۷ یعنی پایداری محیط زیست، تمرکز بر دولت، اعتماد و شفافیت، اعمال حاکمیت قانون، به ویژه در مدیریت منابع مشترک ضرورت پیدا می‌کنند.

برای هدف شماره ۸؛ چارچوب مناسب سیاستی جهانی، اعتماد و شفافیت و جامعه مدنی نظاره‌گر به همراه توسعه ظرفیت بخش دولتی برای جذب بیشتر کمک‌ها و مذاکرات در مورد بدهی‌ها و معاملات تجاری اهمیت زیادی پیدا می‌کنند.

در مجموع، چنین به نظر می‌رسد که دستیابی به اهداف توسعه‌ای هزاره مستلزم اصلاحات و تقویت نهادهای اقتصادی به طور خاص، یا از طریق تمرکززدایی مؤثر و یا از طریق بهبود بخش‌های مختلف برای ارائه خدمات صورت می‌گیرد. شفافیت و اعتماد، مقابله با فساد، چارچوب مناسب برای سیاست‌های حمایت از قشر محروم، دولت پیشرفته و کارآمد و جامعه مدنی همه جزو ضروریات هستند. تقویت ابعاد مرتبط همانند حقوق بشر و حاکمیت قانون به همراه حمایت از نقش نهادهای جامعه مدنی نیز اهمیت زیادی پیدا می‌کنند.

1- Conducive Policy Intervantion

2- Stake Holders