

حکمرانی خوب و مفاهیم آن

حسین فرهنگی

دکتری DBA مدیریت شهری، رییس اداره برنامه ریزی و توسعه سرمایه انسانی شهرداری منطقه یک تبریز. (نویسنده مسئول).
h.farhangi1356@gmail.com

سمیه شهامت آقداش

دکتری DBA مدیریت استراتژیک، کارشناس مسئول منابع انسانی شهرداری تبریز.
Somayeh.shaha@yahoo.com

چکیده

در سالیان اخیر حکمرانی تبدیل به موضوعی داغ در مدیریت بخش دولتی شده است و این به واسطه نقش مهمی است که حکمرانی در تعیین سلامت اجتماع ایفا می کند. از دغدغه های اصلی کشورهای در حال توسعه قرار گرفتن در مسیر توسعه و توسعه یافتگی است. عدم رشد اقتصادی، فقر و فقدان پاسخگویی، فساد و عدم حاکمیت قانون از جمله چالشهایی است که این کشورها با آن مواجه اند. در حال حاضر پس از اصلاحات دولتی دهه ۸۰ میلادی، به دلیل مشکلات ناشی از کمبود بودجه، بسیاری از کشورها وضعیت مناسب تری پیدا کرده اند. هر چند که هنوز نیاز است ارائه خدمات به طور اقتصادی و کارآمد مدیریت شود، با این حال، وجود انگیزه مالی برای انجام اصلاحات مدیریتی ضعیف تر شده است. در حال حاضر چالش های دیگری بروز کرده و انگیزه ای برای انجام اصلاحات شده اند. یکی از این چالش ها نحوه ایجاد و شکل دهی حکمرانی خوب است. مقاله حاضر در پی شناسایی چارچوب و مفاهیم مرتبط با حکمرانی است. از سوی دیگر، مطالعات توسعه و آمارهای سازما نهایی جهانی بیانگر آن است که از مهمترین عوامل می باشد؛ چنانکه حکمرانی خوب را بنیان توسعه خوانده اند. مقاله پیش رو حکمرانی خوب، رشد و توسعه کشورها ضمن مروری بر ادبیات حکمرانی، با جمع بندی تعاریف حکمرانی و با نگاهی تازه به بازخوانی این مقوله می پردازد.

واژگان کلیدی: حکمرانی خوب، سیاست، تصمیم گیری، حکمرانی، توسعه.

مقدمه

نظریه حکمرانی از مباحث حوزه اندیشه در عرصه های سیاست، اقتصاد، مدیریت، حقوق، جامعه شناسی، علوم اجتماعی و در برخی مکتب ها (نظیر مکتب اسلام) از مباحث اندیشه در حوزه دینی نیز محسوب می گردد. مفهوم دولت و حکمرانی در تعبیر امروزی و مباحث مربوط به حدود اختیارات، اقتدارات و اندازه آن، از قرن شانزدهم میلادی در ادبیات حوزه اندیشه وارد شد. حکمرانی عبارت است از مدیریت آگاهانه ساختارهای رژیم برای ارتقای قلمرو عمومی. حکومت را می توان از منظر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی نگریست. در واقع، حکمرانی خوب در فرآیند توسعه نقش اساسی دارد. حکمرانی مرتبط معنای حکومت با

توسعه موضوعی است که در دنیای معاصر بسیار مورد بحث قرار گرفته است. در این اثنا اصطلاح نیست، بلکه در معنای وسیعتری برای دلالت بر اداره یا حکومت بسیار گسترده تری پیدا کرده است و دیگر محدود به شیوه اعمال قدرت استفاده میشود.

نظریه حکمرانی خوب از اواخر دهه ۱۹۹۰ مورد استقبال قرار گرفت. در نظریه های آن دوره بی کفایتی ماهوی و نظری دولت ها برای ورود در عرصه های اقتصادی تبیین گردیده و تفکر آزادی مطلق کسب و کار ترویج گردید و ورود دولت به اعمال وظایف قهری، امری طبیعی تلقی گردید. در این حوزه، اندازه دولت، آن اندازه ای تلقی می شود که متناسب با اصل آزادی کسب و کار باشد. از آن دوران تاکنون که هزاره دوم میلادی نیز سپری شده است، نظریه های دولت آن چنان دستخوش دگرگونی و فراز و نشیب شده است که ساختارهای مدیریتی دولت ها براساس نوع نظریه های مورد پذیرش، تحولات ویژه ای را تجربه کرده اند، به گونه ای که حوزه تفکر موسوم به نظریه دولت، در دهه اخیر تحت واژه نظریه حکمرانی خوب یا حکمرانی مطلوب اندیشه های اقتصادی، سیاسی و مدیریت دولتی را فرا گرفته است (تصدیقی و همکاران، ۱۳۸۳).

موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار مطرح شده که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می شود که همه این ها با حکمرانی خوب امکان تحقق می یابد.

همچنین حکمرانی خوب به مفاهیمی مانند توسعه پایدار، توسعه روستایی شهری و پیشرفت اقتصادی اجتماعی با رویکرد مشارکتی و شفافیت می پردازد و بر اتخاذ استراتژی های صحیح اجرای خط مشی ها و سیاست ها تأکید دارد. در حکمرانی خوب شراکت بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در انجام فعالیتها وجود دارد کهگاهی فراتر از مشارکت است (مهرآرا و قلی پور، ۱۳۸۲).

هم اکنون پس از فراز و نشیبهای پیاپی در سیر تحول اندیشه توسعه، نظریه حکمرانی یعنی نحوه اداره کشور، شیوه تصمیم گیری و چگونگی تعامل بین دولت و مردم و در نهایت نظریه حکمرانی خوب بعنوان بنیان توسعه، پدیدار گشته است. این نظریه بدنبال یافتن ویژگی ها و پیش نیازهای توسعه است و بیش از هر عامل دیگری بر تحول نهادها و ساختار های درونی و قوانین رسمی و غیر رسمی جوامع برای دست یافتن به آن تأکید می ورزد.

نخستین گزاره در نظریه حکمرانی این است که تنها مردم یک کشور می توانند برای توسعه نسخه بنویسند و هیچ تجویزی بدون در نظر گرفتن شرایط بومی، تاریخی و اجتماعی جامعه مفید نخواهد بود (جاسبی و نقدی، ۱۳۸۸).

مبانی نظری و ادبیات پژوهش

واژه حکمرانی خوب ابتدا در « بعد اقتصادی » در دستور کار مجامع بین المللی قرار گرفت و به عنوان پیش شرط کمک های توسعه از جانب مؤسسات بین المللی مالی به کشورهای در حال توسعه و فقیر مطرح گردید. بعدها علاوه بر بعد اقتصادی، « بعد سیاسی » نیز به آن افزوده شد. تعاریف دهه های اخیر حکمرانی خوب شامل دمکراتیزه نمودن سیاست (شامل انتخابات، پاسخگویی و حقوق بشر) و «آزادسازی اقتصادی» بوده است. اکنون رویکردها و نگاه تازه ی مجامع جهانی و سازمانهای بین المللی مانند « سازمان ملل متحد » رویکردی انسانی و نرم افزاری است. هدف برنامه توسعه ملل متحد از تعریف و تعیین ویژگی های حکمرانی، این است که مردم در جامع هایی زندگی کنند که حکومت خوب داشته باشد. (جاسبی و نقدی، ۱۳۸۸).

در واقع حکمرانی خوب عبارت جدیدی است که با اعمال نفوذ از سوی برخی نهادهای قدرتمند بین المللی وارد ادبیات توسعه شده است. اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح کرده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است. پس از اجرای سیاست های تعدیل ساختاری مورد نظر بانک جهانی و تشویق کشورهای در حال توسعه به خصوصی سازی، مقررات زدایی و سایر اصلاحاتی که عمدتاً رویکرد اقتصادی داشتند، با مشخص شدن نتایج این سیاست ها در کشورهای مذکور و ناکامی در تحقق اهداف موردنظر، رویکردهای دیگری مورد توجه قرار گرفت که استقرار "حکومت خوب" از مهمترین آن محسوب می شود. از این پس مشاهده می شود که در سطح جهانی فعالیت های گسترده ای در این زمینه صورت گرفته است. در اوایل ۱۹۹۰ وقتی که جامعه دانشگاهی و سیاست گذاران به نتایج سیاست های بانک جهانی علاقه مند شدند، مباحث مربوط به حکمرانی خوب تحرک گسترده ای یافته و روابط بین دموکراسی و توسعه اقتصادی مورد بحث قرار گرفت.

تا قبل از دهه ۱۹۸۰ مدیریت دولتی سنتی، پارادایم مطرح در حوزه مدیریت بود. با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن، در همین سالها در کشورهای انگلیس و آمریکا، پارادایم دیگری به نام مدیریت دولتی نوین، تولد خود را اعلام داشت و خصوصی سازی و پیمانکاری را شعار خویش قرار داد؛ اما وعده های این جریان فکری نیز در کشورهای مبدع آن، سرابی بیش نبود و بزودی مشخص شد این پارادایم نیز قادر نیست خیرورفاه مناسب و عادلانه ای برای شهروندان فراهم سازد. پس بشر مجدداً در جست و جوی پارادایمهای دیگری برآمد که ظهور خدمات عمومی جدید و حکمرانی خوب از جمله آنهاست (حبیبی، ۱۳۹۹). UNDP نیز به عنوان متولی این امر در بیش از ۱۶۶ کشور دنیا به فعالیت مشغول است و متخصصان این مرکز به کشورهای مختلف در راستای کمک به حل چالش های توسعه ملی و جهانی کمک می کنند. این مرکز اولویتهای خود را درخصوص حکمرانی خوب به شرح ذیل تعریف کرده است:

نهادهای حکمرانی: مجموع دستگاههای قضایی، حقوقی، انتخابی و اجرایی.

مدیریت بخش عمومی و خصوصی: ارتقای قابلیت های بخش عمومی و خصوصی، اصلاح ساختارها و فرایندها
عدم تمرکز و حاکمیت محلی: حمایت از حکومت های محلی و توجه به بازیگران رسمی و غیررسمی و نیز بازیگران محلی، منطقه ای و ملی.

سازمانهای مدنی و غیردولتی: (NGO) توجه به نقش نهادهای مدنی و بازیگری آنها در تصمیم گیری و اجرای تصمیمات.
حکمرانی در شرایط خاص مانند بحران ها (مهرآرا و قلی پور، ۱۳۸۲).

یافته های پژوهش

مسلماً حکمرانی خوب با رویکردها و اهداف گوناگون تعریف شده است. برخی از سازمان های جهانی و پژوهش های علمی با هدف توسعه اقتصادی به حکمرانی نگریسته اند. بر جنبه های اقتصادی و مدیریتی حکمرانی از قبیل تخصیص کار آمد منابع، رفع فقر، رشد اقتصادی، ایجاد اداره امور دولتی کارا و اثربخش، ریشه کنی فساد تاکید نموده اند. برخی دیگر آن را با هدف توسعه سیاسی تعریف نموده اند. از نگاه آنها جنبه های متنوع دموکراسی مانند انتخابات، سیستم نمایندگی، کثرت گرایی مشارکت شهروندان در تصمیم گیری، عدم تمرکز سیاسی، آزادی های مدنی، مشروعیت دولت، ارتقاء سطح جامعه مدنی و از اهمیت ویژه ای برخوردار است. از سویی دیگر، برنامه توسعه سازمان ملل متحد (۱۹۹۷؛ ۲۰۰۲) حکمرانی خوب را با دو هدف توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی تبیین کرده اند. این دسته از نهادهای حکمرانی خوب را در حضور ویژگی هایی نظیر شفافیت،

حاکمیت قانون، مشروعیت، شایستگی، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، اجماع، وجود دیدگاه استراتژیک در میان رهبران و مدیران می دانند.

پس از مطالعه ادبیات حکمرانی، این نتیجه حاصل شد که الگویی از حکمرانی خوب که در برگیرنده ابعاد کاملی از فرایند توسعه و توسعه یافتگی باشد، به چشم نمی خورد. اکثر مطالعات صرفاً به بیان فهرستی از ویژگی ها اکتفا نموده اند نه طراحی الگویی که نمایانگر جنبه های گوناگون حکمرانی خوب باشد.

بعنوان مثال عده ای از پژوهشگران به بیان ویژگی هایی نظیر عدالت، حق اظهار نظر و اعتراض پرداخته اند که صرفاً نشان دهنده مظاهر و تجلیات توسعه است و به جوهره توسعه که ترکیبی از نهادها و فرایندهاست و عدالت و آزادی منبعث از آنهاست توجهی نکرده اند. از سویی دیگر برخی از محققان و محافل علمی بر ابزار تحقق حکمرانی خوب تمرکز نموده اند و ویژگی هایی نظیر خط مشی های کلان اقتصادی، تخصیص کار آمد منابع، کیفیت اداره دولتی و بوروکراسی را به عنوان مشخصه های اصلی حکمرانی خوب برشمرده اند. در مجموع هر یک از پژوهش ها بنا بر نوع رویکرد، تاکید و اهدافی که دنبال می کرد، به بیان چند ویژگی خاص پرداخته که قادر به پوشش دادن مجموعه ویژگی های حکمرانی خوب نبوده است.

در یک تحلیل کلی می توان از این مطالعات چند نکته اساسی را دریافت:

نخست آنکه حکمرانی خوب به عنوان بوجود آورنده روابط متقابل، حمایت کننده و همکارانه بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی معرفی شده است. ماهیت روابط بین این سه گروه فعال و ضرورت مکانیسم های قدرتمند برای تسهیل تعامل بین آنها جزء مفروضات مهم و اساسی تلقی می شود.

دوم، حکمرانی خوب به عنوان مفهومی که دارای چنین ویژگی هایی باشد:

مشارکت، شفافیت در تصمیم سازی، پاسخگویی، حاکمیت قانون، توانایی پیش بینی آینده، اعمال دموکراتیک، آزادی های مدنی تعریف شده است.

سوم، تفاوت میان سیاق ها و موقعیت ها سبب شده تا مجموعه ای از ویژگی های متنوع در باب حکمرانی خوب مطرح گردد. در واقع جدال هایی که در باره شاخص های حکمرانی خوب وجود دارد، از نوع ایدئولوژی بومی است. آنچه که برای ارزیابی و سنجش حکمرانی انتخاب می شود براساس نوع اداره عمومی و چارچوب های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی شورها است. این اختلاف هم در تعداد و نوع وهم در تفسیر و تعریف ویژگی ها قابل مشاهده است. خصوصیات هنجاری این چارچوبها سبب موقعیتی می شود که حتی ویژگی های مشابه، تفاسیر متفاوت و متنوعی داشته باشد.

چهارم، حکمرانی خوب وسیله ای است برای دست یافتن به یک یا چند هدف مطلوب (امام جمعه زاده و همکاران، ۱۳۹۹).

بیان مفهوم

حکمرانی مفهوم جدیدی نیست. بلکه به پیشینگی تمدن بشری است. معنای ساده حکمرانی فرایند تصمیم گیری و فرایندی است که به وسیله آن تصمیمات اجرا می شوند، (یا نمی شوند) حکمرانی در چندین زمینه می تواند استفاده شود، مثل: حاکمیت شرکتی، حاکمیت بین المللی، حاکمیت ملی و حاکمیت محلی (میدری، ۱۳۶۸). از آنجایی که حکمرانی فرایند تصمیم گیری و فرایند اجرای تصمیمات است، تحلیل حکمرانی روی بازیگران رسمی و غیررسمی در تصمیم گیری و اجرای تصمیمات و ساختار های رسمی و غیر رسمی که برای دستیابی به هدفها و اجرای تصمیمات در یک مکان به وجود می آیند، متمرکز می شود (امام جمعه زاده و همکاران، ۱۳۹۵).

مفهوم "حکمرانی خوب" بسیار بزرگتر از اصلاحات اداری صرف است که در معنای متعارف این واژه درک می شود، زیرا زمینه و ماهیت بیشتری را پوشش می دهد. حکمرانی خوب ارتباط زیادی با زمینه های اخلاقی حکمرانی دارد و بنابراین باید با توجه به هنجارها و اهداف خاصی که ممکن است تعیین شود ارزیابی شود. جدای از نگاه به عملکرد قشر معین جامعه از دیدگاه ذینفعان و مشتریان شناخته شده آن و گنجاندن این دیدگاه ها در مسیر اقدامات خود، باید به ارزش ها و اصول اخلاقی خاصی پایبند باشد (حبیبی، ۱۳۹۹).

حکمرانی خوب به عنوان یک مفهوم، بر بخشهای مختلف و متمایز جامعه اعمال میشود. دولت، قوه مقننه، قوه قضائیه، رسانه ها، بخش خصوصی، بخش شرکتی، تعاونی ها، انجمن ها، سازمان ها و حتی سازمان های غیردولتی. به هر حال، پاسخگویی عمومی و شفافیت به یک اندازه برای هر یک از این نهادهایی که جامعه از آنها استحکام ستونی می گیرد، مرتبط است. بعلاوه، تنها زمانی که همه این اقشار و اقشار مختلف جامعه، امور خود را به نحوی مسئولیتپذیر اجتماعی انجام دهند، میتوان به هدف دستیابی به خیر بیشتر برای بیشترین تعداد افراد جامعه تحقق بخشید.

عموماً حکمرانی به تغییرات در نقش، ساختار و فرایند عملیات دولت، یا روشهای حل مشکلات اجتماعی اشاره دارد. برخی معتقد هستند با وجود جذابیت بسیار، حکمرانی به صورت واضح تعریف نشده است. در ابتدای هزاره سوم این مفهوم در ادبیات دانشگاهی و سیاسی به سرعت در حال رشد است. تعریف دیگری توسط بانک جهانی و چندین سازمان ملل متحد بکار گرفته شده و حکمرانی را به عنوان روش اعمال قدرت در مدیریت توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور تعریف گردیده است. حکمرانی مورد نظر این سازمانها، بر رهبری تاکید دارد و بر این مبنا کشورهایی را دارای حکمرانی خوب میداند که توسط رژیم هایی هدایت میشوند که رهبران آنها به حاکمیت قانون، پاسخگویی، شفافیت و حق بهره گیری از حقوق انسانی و مدنی توجه می کنند (حبیبی، ۱۳۹۹).

همچنین لازم به ذکر است که مهمترین آزمون حکمرانی خوب، احترام به حاکمیت قانون است. همانطور که اغلب نقل قول می شود، قانون عالی ترین و بالاتر از همه موضوعات آن است. حکومت باید همیشه بر اساس قانون باشد. هر حکومتی که قانوناً تأسیس شده است باید بر اساس قوانین کشور حکومت کند و همه اقداماتش باید از حاکمیت قانون و هرگونه تلاش برای گرفتن قانون به دست خود یا تضعیف قانون توسط هر کسی، هر چقدر هم که عالی و قدرتمند باشد، حمایت کند. باید سریع، قاطعانه و مثال زدنی با آن برخورد شود. این گزارش در ادامه خاطرنشان می کند که این موضوع بسیار نگران کننده است که با وجود بیش از پنج دهه استقلال، نمی توان با قاطعیت گفت که حکومت ما بر اساس حاکمیت قانون است.

حکمرانی در لغت نیز به معنای اداره و تنظیم امور و رابطه میان شهروندان و حکومت کنندگان اطلاق میشود. حکمرانی اشاره به پاسخگو بودن هم در حوزه سیاستگذاری و هم اجرا را دارد. (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰). بر این اساس حکمرانی مستلزم تعامل میان ساختار، فرآیند و سنت است که بر اعمال و رابطه قدرت در مجموعه های نهادی و اجتماعی دلالت دارد و مفاهیم هدایت، کنترل و تنظیم فعالیت ها در جهت منافع مردم یا همه شهروندان، رای دهندگان و کارکنان مستتر است (امام جمعه زاده و همکاران، ۱۳۹۵).

از نظر دانشمندان علوم سیاسی حکمرانی بر فراگرد مدیریت سیاسی اشاره دارد که مبانی هنجاری اقتدار سیاسی و سبک هدایت امور عمومی و بهکارگیری منابع عمومی را در بر میگیرد. مفهوم حکمرانی وسیعتر از حکومت است، حکومت به طور مشخص با نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمین معین و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن سروکار دارد. همانطور که مشخص است در تعریف حکمرانی سه اصطلاح پاسخگویی و حساب پس دهی، مشروعیت و شفافیت مورد توجه قرار میگیرد (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۹).

مفهومی که ارتباط نزدیکی با حکمرانی دارد، سیستم یکپارچگی است. یک سیستم حکومتی را می توان به عنوان بخشی رسمی تر از یک سیستم یکپارچگی در نظر گرفت. سیستم های یکپارچگی مکانیزم های نهادی غیرقانونی هستند که برای کاهش رفتارهای مجموعه ای از نهاد ها، نامناسب و ترویج و حمایت از جو اخلاقی طراحی شده اند. به گفته سئوماس میلر، یک سیستم یکپارچگی نقش ها، مکانیسم ها و رویه های نهادی است که هدف آن تضمین انطباق با حداقل استانداردهای اخلاقی و ارتقای تعقیب اهداف این مکانیسم ها ممکن است شامل اخلاقی است کدهای رفتاری، تحریم های غیررسمی، جلساتی که در آن موضوعات اخلاقی مطرح می شود، آموزش در مورد مسائل اخلاقی، مکانیسم های پاسخگویی و غیره باشد. همانطور که این مطلب نشان می دهد که بر توسعه و حفظ سیستم های یکپارچگی مجموعه ای نامرتب از دستگاه ها و فرآیند های رسمی و غیررسمی هستند یکپارچگی فردی اعضای سازمان متمرکز هستند. به عنوان مثال، کدهای اخلاقی شامل استاندارد های رفتار و ایده آل های شغلی برای راهنمایی اعضا می باشد. همچنین می تواند بیانیه ای از اهداف اساسی اشتغال و حقوق اصلی اعضای شغل در رابطه با گروه هایی مانند کارفرمایان، همتایان و مشتریان باشد. این کدها انواع رفتارهایی را که از اعضا انتظار می رود روشن می کند. آنها میتوانند به عنوان منبعی برای کمک به تصمیم گیری و هدایت رفتار و همچنین ابزاری برای افزایش آگاهی در مورد مسائل اخلاقی خاص که ممکن است آشکار نباشند، استفاده شوند. (وکر، ۲۰۱۳).

نقش و جایگاه دولت در الگوی حکمرانی خوب

دولت در ادبیات حقوقی و سیاسی دارای بار خاص معنایی می باشد و اجزایی برای آن تعریف میشود که عبارتند از:

۱- حکومت، ۲- حاکمیت، ۳- سرزمین ۴- جمعیت.

این نهاد معمولاً از سه بخش یا قوه که عبارتند قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه تشکیل میشود. البته در کنار این سه قوه میتوان به موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، شهرداری ها و قوای نظامی اشاره کرد.

در قالب الگوی حکمرانی خوب دولت به ظرفیت اجرایی یا فنی یا به عبارتی زیرساخت های قانونی و سازمانی نیازمند است. از جمله نهادینه ساختن قوانین و هنجارهایی که به مقامات دولتی انگیزه میدهد تا طبق منافع جمعی عمل کنند و در عین حال فساد و فعالیت خود سرانه را محدود سازند. به قوه قضائیه مستقل، بازبینی ها و تراز کردن های نهادی از طریق تفکیک قوا و نظارت کارآمد وابسته است که بتواند با هم مانع از فساد و فعالیت خودسرانه دولت شوند. ایجاد و پیش بینی دستمزد رقابتی برای کارمندان دولت، افراد مستعدتری در درون خود جذب می کند و تخصصی رای و صداقت را افزایش میدهد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

می توان گفت در حکمرانی خوب، دولت، ساخت آفرینی است به جای آنکه فقط خود را فعال در همه امور تلقی کند و متصدی همه امور شود؛ به یکی از شرکای اداره امور مبدل میکند. دولت ها با دمیدن جان تازه در نهادهایش توانمندی اش را بهبود می بخشند؛ بنابراین دولت فرآیندها را هم در سطح ساختار و تشکیلات کلان و هم در جزء به گونهای پیاده سازی میکنند که شهروندان میتوانند از خدمات بهتر و با کیفیت مناسب بهره مند شوند.

بر این اساس استگلیتز ده اصل را به مثابه خط مشی های اصلی حضور مکمل حکومت در کنار بخشهای دیگر مد نظر قرار میدهد:

حاکمیت قانون و هنجارهایی که موجب افزایش انگیزه کارکنان برای خدمت به منافع عامه میشوند.
وجود قوه قضاییه مستقلی که موجب ایجاد ظرفیت قضایی مناسب برای نظارت بر اجرای قانون شود.

تفکیک قوا و همتراز سازی آنها به گونهای که امکان موازنه و مراقبه میان آنها فراهم آید. استخدام و ترفیع افزایش حقوق کارگران بر اساس منطقی شایسته سالار. به پیمان سپاری فعالیت ها به گونهای که موجب کاهش هزینه ها و افزایش کیفیت انجام کارها شود. استفاده از مزایده و مناقصه در معامله های دولتی به گونهای که حتی المقدور منافع ملی را در هر معامله بیشنه سازد. توجه به عملکرد و نتایج در هنگام انعقاد قراردادها تلاش برای نیل به اجماع در فراگرد خط مشی گذاری عمومی. تمرکز زدایی و افزایش سطح مشارکت عمومی در اجرای طرح ها و برنامه ها. مبارزه با فساد و رفتارهای خودسرانه. همانطور که ملاحظه میشود نقش دولت در شکل گیری زمینه های ساختی، نهادی و همچنین پیش بینی سیاست ها و راهبردهای کلان در الگوی حکمرانی خوب بسیار قاطع و برجسته است. لذا در جهت تحقق این موضوع کارکرد و ساختار دولت به طراحی فرآیندهایی نیاز مند است که عبارتند از: گام نخست: دولت ظرفیت ساز: در این مرحله دولت زمینه را برای تقویت ظرفیتهای نهادی و سازمانی و همچنین سازو کارهای تقویت استقلال قوا و نهادها، احتراز از انسداد سیاسی را برای نظارت و کنترل به کار می بندد. گام دوم: دولت انطباق گرا: در این مرحله به تقویت ظرفیتهای استخراجی و پاسخگویی دولت پرداخته میشود تا از طریق نظام ملی، خود را با شرایط شمول داخلی و خارجی و پاسخگویی به نیازهای برآمده از مراحل قبل سازگار سازد. تقویت جنبه دولتی در بخشهای پیشرفته، تقویت آزادی عمل نهادها و بازیگران اقتصادی و علمی داخلی با محیط بیرونی و همچنین تقویت سرمایه اجتماعی موضوعات مهمی تلقی میشود. گام سوم: دولت رفاهگرا (عدالت محور): در این مرحله به تقویت ظرفیتهای توزیعی و منابع فرصت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پرداخته میشود. دولت اقداماتی مانند افزایش منابع عمومی، برقراری توازن و تعادل در سطح توسعه مناطق مختلف، گسترش نظام جامع تامین اجتماعی و فرآیند دموکراتیک سازی از طریق پذیرش پلورالیسم سیاسی و توزیع قدرت سیاسی انجام میدهد. گام چهارم: دولت شهروندمدار نهادگرا: در این مرحله تقویت ظرفیتهای نمادین و فرهنگی توسط دولت پیگیری میشود. نقش عوامل غیردولتی و غیرسیاسی در برقراری نظم، امنیت، ثبات و اداره عمومی افزایش مییابد و از نقش دولت در بخشهای دیگر کاسته میشود؛ بنابراین دولت در این مرحله به تقویت نهادهای مدنی، مشارکت داوطلبانه و فعال شهروندان، حکومت های محلی و افزایش تعامل میان نهادها و بازیگران مختلف میپردازد (جعفری و ذوالفقاری، ۱۳۹۳).

اصول پنج گانه حکمرانی خوب

تعریف اصول حکمرانی خوب، بسیار مشکل است. برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP, 1997) مجموعه ای از اصول را تشریح کرده است که با کمی اختلاف تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده است. باید توجه داشت که این اصول غالباً با یکدیگر تداخل دارند و در بعضی مواقع، با یکدیگر در تضاد هستند. به کارگیری این اصول بسیار مشکل بوده و کلیه آن ها متوجه نتایج حاصل از قدرت نیستند، بلکه به نحوه ی اعمال قدرت نیز اشاره دارند.

مشروعیت و حق اظهار نظر:

مشارکت: کلیه مردم باید در تصمیم گیری ها نقش داشته باشند. چه به صورت مستقیم و چه از طریق واسطه قانونی که نظرات مردم را ارائه می کند. این مشارکت گسترده بر اساس آزادی، مشارکت و ظرفیت در مشارکت می تواند موثر افتد اتفاق نظر: حکمرانی خوب، منافع مختلف را تعدیل می کند تا به اتفاق نظر گسترده در خصوص گروه و بهترین سیاست ها و رویه ها دست یابد.

هدایت:

نگرش استراتژیک: رهبران جامعه دیدگاهی گسترده و بلند مدت در خصوص حکمرانی خوب، توسعه انسانی و آنچه که برای نیل به چنین توسعه ای مورد نیاز است، دارند و همچنین، پیچیدگی های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی که این دیدگاه در آن قرار گرفته است، به خوبی شناخته شده اند.

عملکرد:

پاسخگویی: موسسات و فرآیندها سعی می نمایند تا به کلیه ذی نفعان ارائه خدمت نمایند. کارایی و اثر بخشی فرایندها و موسسات با بهترین استفاده از منابع، نیازها را برآورده می سازند.

مسئولیت پذیری: تصمیم گیران بخش دولتی، بخش خصوصی و سازمان های جامعه مدنی در برابر جامعه و ذی نفعان سازمان مسئولند و این مسئولیت پذیری با توجه به نوع سازمان ها و اینکه چه موقع تصمیمات درونی است یا بیرونی متفاوت خواهد بود.

شفافیت: شفافیت بر اساس جریان آزاد اطلاعات شکل می گیرد. فرآیندها، موسسات و اطلاعات، به طور مستقیم در اختیار کسانی قرار می گیرند که با آن ها ارتباط دارند و اطلاعات کافی برای شناخت و نظارت بر آن ها ارائه می شود. انصاف و برابری:

برابری: کلیه مردان و زنان از فرصت بهبود و حفظ سلامتی شان برخوردارند.

حکومت قانون: چارچوب های قانونی باید عادلانه باشد و بدون تبعیض و جانبداری به اجرا در آیند، خصوصاً قوانین مربوط به حقوق انسانی که در اصل قوانین وجود دارند (صانعی، ۱۳۸۵).

تاکید می گردد اصول حکمرانی خوب مجموعه ای از اصول است که به معنای تقریباً جزمی محبوبیت یافته است.

کاربرد جهانی و پذیرش این اصول باعث شده است که کاربرد آنها به اوج جدیدی برسد و اکنون فشار جهانی برای انطباق با این حداقل استانداردهای مشترک حاکمیت وجود دارد. این اصول مدلی از حکمرانی را پیش بینی می کنند که کشورهای در حال توسعه که به سرعت به پیوند بین توسعه و حکمرانی کارآمد پی می برند، به دنبال شکل دادن به حکمرانی خود هستند. (جعفری و ذوالفقاری، ۱۳۹۳).

نیروی محرکه این سناریوی در حال تغییر، نهادهای بینالمللی بوده اند که برای پایداری به این قانون فشار میاورند و جنبشهای مردمی در حال افزایش که خواستار حقوق مشروع خود برای حکومتداری شایسته به شیوهای پاسخگو هستند. این احساس فزاینده وجود دارد که همگرایی بر سر این اصول منجر به بالا رفتن دولت ها از چالش های پیش روی خود می شود.

در عین حال، از این اصول نباید به عنوان دستور عمل شود. کاربرد آنها باید متناسب با نیازهای خاص حکومت باشد و آنها را نسبت به شرایط محلی حساس کند. این به دلیل ارزشهای اجتماعی سیاسی اقتصادی است که متأثر از این اصول است. معرفی آنها به عنوان تجربیهای بومیشده، از بیگانگی افرادی که باید سود ببرند، جلوگیری میکند.

عمل به این اصول حکمرانی خوب و عادلانه منجر به جامعه ای آزاد و باز می شود که در آن مردم می توانند امید ها و رویاهای خود را در محیطی سالم و مساعد دنبال کنند. علاوه بر این، اقتصادهای قوی و باز را به دنبال خواهد داشت که می تواند مورد اعتماد سرمایه گذاران و موسسات مالی به طور یکسان باشد؛ در این صورت توسعه شکوفا خواهد شد. این موضوع تقویت آن چیزی است که قانون اساسی تلاش می کرد تا به ما ارائه دهد. رعایت حقوق بشر، مشارکت ثمربخش بین دولت و جامعه مدنی، کارایی، پاسخگویی و شفافیت در ماشین آلات، جهت گیری عملکرد با چشم انداز استراتژیک، استفاده مفید از پایگاه منابع انسانی و یک قوه قضاییه قوی و مستقل، اینها در کنار هم نشان خواهند داد که یک حکمرانی خوب در حال شکل گیری است. حکمرانی باید به گونهای اجرا شود که اعتماد و اطمینان را متقاعد کند، به گونهای که شهروندان بعنوان بزرگترین منابع کشور، متقاعد شوند برای تأمین اهداف توسعه و پیشرفت به دولت اعتماد کافی را داشته باشند (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۹).

بحث و نتیجه گیری

از لحاظ تاریخی مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد. بسته به سطح آن (ملی، منطقه‌ای و محلی) مجموعه ای از بازیگران رسمی و غیررسمی تاثیرگذار بر تصمیم گیری را در برمی گیرد. مباحث تجربی و ملاحظات نظری در مورد نقش دولت در اقتصاد، اصلاحات اقتصادی و آزادسازی در دوران جدید، پیامدهای ارزشمندی به همراه دارد. از پیامدهای آن می توان به کیفیت و چگونگی دخالت دولت و سیاستگذاری اقتصادی دولت در اقتصاد و حتی جامعه اشاره کرد.

طی یک فرآیند طولانی ولی رضایت بخش، اجماع گسترده ای هم از طرف نهادهای بین المللی و هم از طرف اقتصاددانان در مورد بازتعریف وظایف حاکمیتی دولت شکل گرفت. مجموعه این تلاشها به این نتیجه منجر شد که یک دولت مشخص بتواند وظایف اصلی خود را بشناسد.

در سایه این دستاوردها دولت می تواند اصلاح نواقص بازار و حذف موارد شکست آن، افزایش رقابت پذیری، اصلاحات نهادی، دستیابی به بازارهای آزاد و بهبود سرمایه اجتماعی را به درستی انجام دهد. دولت باید وظایف خود را در قالب حکمرانی خوب، باز تعریف کند. حکمفرمائی بد، به عنوان یکی از علل اساسی ناکامی جوامع امروزی در دستیابی به توسعه به شمار می رود. این در حالی است که نهادهای مالی بین المللی و کمک کنندگان جهانی نیز وام ها و کمکهای مالی خود را معطوف به شرایطی کرده اند که متضمن اجرای مولفه های حکمرانی خوب است.

در حقیقت آنچه برداشت شد این است که حکمرانی عبارت است از اعمال اقتدار اقتصادی، سیاسی و اداری برای مدیریت کارآمد امور یک کشور، در دو سطح خرد و کلان که شامل سازوکارها، فرآیندها و نهادهایی است که از طریق آن شهروندان و گروه های جامعه مدنی می توانند منافع خود را به اشتراک بگذارند، از آنها استفاده کنند. حقوق اساسی و قانونی آنها علاوه بر ایفای تعهدات و میانجی گری اختلافاتشان. نه تنها مطلوب، بلکه ضروری است که حکومت برای توسعه، پاسخگو، مشارکتی، مؤثر و کارآمد برای ارتقای حاکمیت قانون، حفظ منافع شهروندان و حرکت به سوی توسعه همه جانبه باشد.

امروزه فشار فزاینده ای بر سیستم های سیاسی و دستگاه اداری ایجاد شده است که توسط سازمان های جامعه مدنی برای به اشتراک گذاشتن اطلاعات و شفاف سازی فرآیند تصمیم گیری وجود دارد. یک تغییر به سمت حکومت پاسخگو وجود دارد. این تنها در صورتی عملی می شود که طرز فکر سیاستمداران و بوروکرات ها دستخوش تغییر شود و آنها پذیرای ابتکار عمل به اشتراک گذاری اطلاعات و همچنین قدرت با مردم باشند.

منابع

- ✓ امام جمعه زاده، سید جواد، شهرام نیا، امیر مسعود، صفریانی، روح الله، (۱۳۹۵)، الگوی حکمرانی خوب، جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه.
- ✓ پورعزت، علی اصغر، فتحی، فاطمه، (۱۳۹۹)، عدالت اجتماعی و حکمرانی؛ نشر کتاب مهربان.
- ✓ تصدیقی، بهروز، افشاری، غلامرضا، (۱۳۸۳)، نظریه حکمرانی خوب، توانمند سازی دولت، طرح پژوهشی حکمرانی خوب؛ معاونت پژوهشی دفتر بررسی های اقتصادی.
- ✓ جاسبی، جواد، نفری، ندا، (۱۳۸۸)، طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم های باز، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهارم، شماره ۶.
- ✓ جعفری، علی اکبر، ذوالفقاری، وحید، (۱۳۹۳)، امنیت ملی و توسعه پایدار، پارادایم پساواشنگتنی و حکمروانی خوب، دوره ۳؛ شماره ۳.
- ✓ حبیبی، آرش، (۱۳۹۹)، حکمرانی خوب؛ به نقل از رساله دکتری چاپ شده در سایت پارس مدیر.
- ✓ صانعی، مهدی، (۱۳۸۵)، حکمرانی خوب مفهومی نو در مدیریت دولتی؛ مقالات چاپ شده در مجله تدبیر.
- ✓ همل، گری؛ ترجمه: شریفیان ثانی، مریم و سرمست، کاوه، (۱۳۹۷)، رهبری تحول از نشر فرا، چاپ سوم.
- ✓ میدری، احمد، (۱۳۹۷)، مقدمه ای بر نظریه حکمرانی خوب، فصلنامه علمی پژوهشی، رفاه اجتماعی.

