

حکمرانی خوب: مروری بر پایان نامه دکترای اقتصاد

احمد میدری
(دکترای اقتصاد، استاد دانشگاه)

موسسه بیرون می‌روید و تاکسی می‌گیرید. این در واقع تابع هیچ قرارداد قبلی نبوده و بعد از اینکه پیاده هم شدید هیچ نوع تعهدی میان طرفین وجود ندارد. یک نوع شیوه معامله دیگری نیز در همین مورد هست؛ شما به دلیل نیاز مستمري که دارید ماشین را می‌خرید و راننده استخدام می‌کنید و می‌گویید شما باید از ساعت هشت صبح تا هشت شب اینجا باشید به ازای این مقدار پول مسیر را هم ما انتخاب می‌کنیم.

در این قرارداد هم دایره اختیارات و صلاحیت خیلی زیاد در اختیار کارفرما قرار می‌گیرد. این یک رابطه آمر و مامور است. شکل دیگر این است با یک موسسه قرارداد می‌بندید که ما هر موقع خواستیم تماس می‌گیریم باید ماشین آماده باشد. این سه شیوه یا سه نوع تعامل مختلف است.

درباره قرارداد شکل اول اقتصاد مرسوم زیاد صحبت کرده. موضوع بحث کل اقتصاد نئوکلاسیک این است که این قراردادهای لحظه‌ای چگونه منعقد شود که بتوانیم به بهترین نتیجه دست پیدا کنیم؛ در این مورد گفته می‌شود که بازار باید رقابتی باشد، دولت در قیمت‌ها مداخله نکند و اصول حاکم بر بازار رقابت دنبال شود.

اما وقتی به نوع دوم می‌رسیم علم اقتصاد مرسوم چیز زیادی نمی‌گوید؛ یعنی درباره اینکه چطور قراردادها را منعقد کنید و در یک سازمان چه روابطی باید وجود داشته باشد چیزی نمی‌گوید. رابطه اول در قالب عرضه و تقاضا گنجانده می‌شود؛ اصطلاحاً یعنی نظام بازار بر آن حاکم است و عرضه و تقاضا هست.

در حالت دوم و سوم یک نوع رابطه کارفرما و کارگزار برقرار می‌شود و در واقع این رابطه‌ای است که زیاد به آن توجه نشده. الگوهایی مطرح شدند که علم اقتصاد تا قبل از این زیاد به آن توجه

حکمرانی یا حاکمیت خوب، یکی از بحث‌های مهمی است که اقتصاددانان توسعه و همینطور نهادهای جهانی چون «بانک جهانی» طی دهه ۱۹۹۰ آن را مطرح کرده‌اند. احمد میدری این موضوع را در پایان نامه دکترای اقتصاد خود (دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۸۲) دنبال کرده و مورد بررسی قرار داده است. آنچه در این نوشتار خواهید خواند متن مکتوب و ویراسته سخنرانی وی، با عنوان «حکمرانی خوب» در «موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی»، به تاریخ ۱۳۸۲/۷/۱۴ است.

در ابتدا از «موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی» و آقای دینی که امکان برگزاری این نشست را فراهم کردند تشکر می‌کنم. عنوان صحبت را «حکمرانی خوب» گذاشتند که بخشی از رساله دکترای من هم است. در واقع، این بحث موضوع اصلی رساله نیست و کل رساله را نیز پوشش نمی‌دهد؛ موضوع رساله، «حکمرانی شرکتی» است که بخشی بحث از حکمرانی خوب است. حکمرانی خوب بیشتر به بحث دولت می‌پردازد که بخش دوم رساله را دربر می‌گیرد؛ بخشی هم کارهایی است که در چهار ماه اخیر انجام شده و خدمت شما عرض می‌کنم.

بحث‌هایی که در این زمینه مطرح می‌شود را در چند عنوان مطرح می‌کنم: حکمرانی خوب، اهمیت آن، شاخص‌ها و ساز و کارها و فرآیند اصلاح حکمرانی. قبل از اینکه حکمرانی خوب را تعریف کنم مبانی نظری‌اش را مختصر می‌گویم که شاید تعریفش بهتر درک شود. روابط اقتصادی را می‌توانیم به سه نوع تقسیم کنیم: یک نوع بازار لحظه‌ای و یا معاملات لحظه‌ای است. اگر نیاز به خدمات حمل و نقل داشته باشد و بخواهید آن را تامین کنید یک شکلش این است که از

حکومت در اختیار حکومت است. مردم چون در تصمیم‌گیری نمی‌توانند مشارکت کنند این اختیارات به رییس جمهور داده می‌شود و الی آخر.

در رابطه‌ای که بین مردم به عنوان کارفرمایان حکومت و کارگزاران حکومت است چه شرایطی باید وجود داشته باشد تا نتیجه مطلوب حاصل شود. این بحث در زمینه دولت «حکمرانی خوب» و در مورد شرکت‌ها «حکمرانی شرکتی» نامیده می‌شود.

در شرکت‌ها باید چه کرد در دولت باید چه کرد. این یک بحث بسیار گسترده‌ای در زمینه حکمرانی خوب است که از اواخر دهه ۱۹۸۰ مطرح شد. زمانی که بانک جهانی سیاست‌های تعدیل را در آفریقا به اجرا در می‌آورد به این نتیجه رسید که توصیه‌های ارائه شده به دلیل اینکه دولت آن کشورها واجد شرایط مناسب نیست، نمی‌توانند در آزادسازی قیمت‌ها موفق عمل کنند.

در واقع پذیرش سیاست‌های تعدیل و توصیه‌های بانک جهانی به دولتی احتیاج دارد که این دولت فعلاً در آفریقا وجود ندارد. بعد این بحث به شکل حاشیه‌ای در بانک جهانی ادامه پیدا کرد؛ در سال ۱۹۹۶ در «گزارش توسعه جهانی» در فصلی تحت عنوان «از برنامه تا بازار» به این موضوع پرداخته شد و سپس در گزارش ۱۹۹۷ با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول» که خوشبختانه بعد از دو سال موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی آن را ترجمه و منتشر کرد، به این موضوع پرداخته شد که چگونه می‌توانیم به یک دولت خوب دست پیدا کنیم.

بانک جهانی گفت: دولت کوچک به دولت خوب منتهی نمی‌شود؛ برای یک دولت خوب باید مقدمات دیگری وجود داشته باشد؛ البته کوچک‌سازی دولت در بهتر شدن حکومت موثر است اما قاعده اصلی این نیست.

چه شد که بانک جهانی به این سمت آمد و در سیاست‌هایش

نکرده بود؛ در این الگوها بیشتر روابط در قالب کارفرما و کارگزار می‌گنجد که در چارچوب اقتصاد مرسوم نمی‌توانیم زیاد در مورد آن سخن بگوییم.

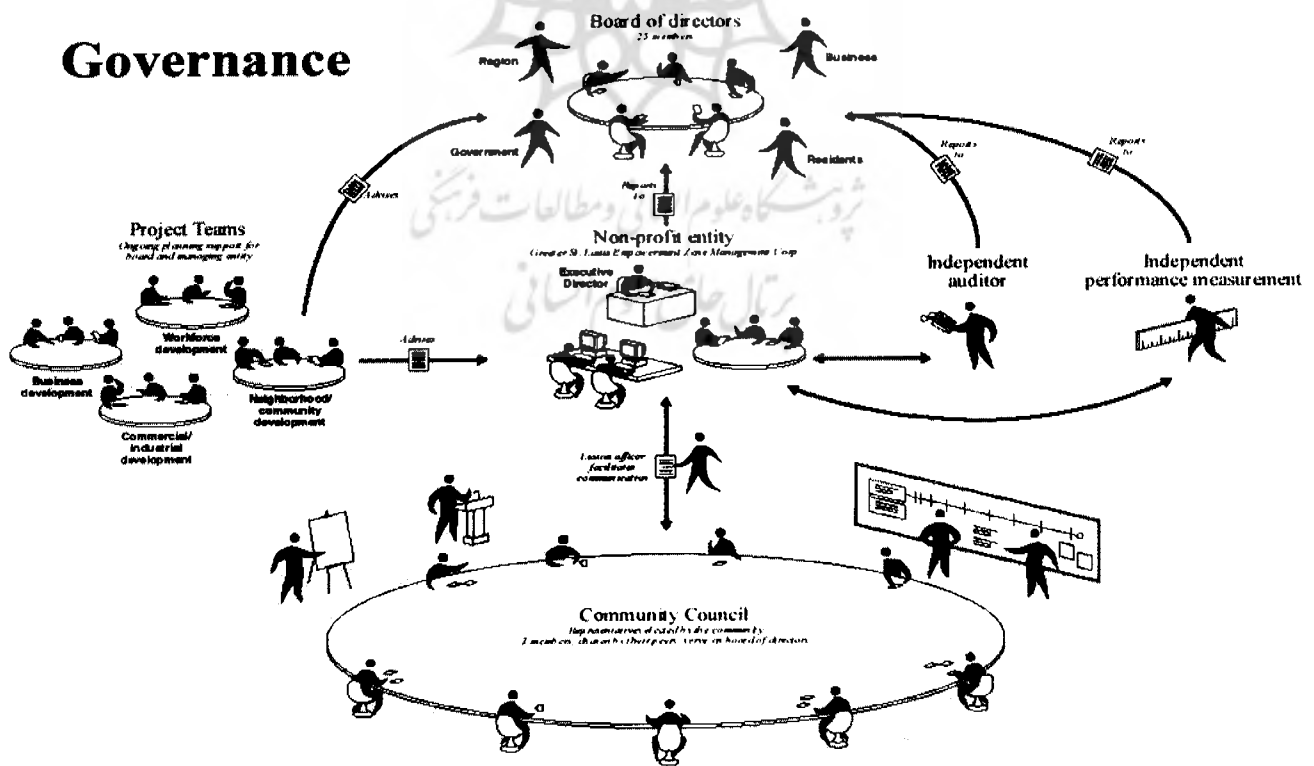
اصولی که در مورد بازار لحظه‌ای حاکم است قابل تعمیم به رابطه میان کارگزار و کارفرما نیست. فرض کنید رابطه موجر و مستاجر رابطه‌ای منوط به انعقاد قرارداد ناشی از عرضه و تقاضا باشد؛ یعنی شما می‌توانید بگردید با توجه به پولتان خانه‌ای که می‌خواهید پیدا کنید. بعد از اینکه خانه را پیدا کردید قیمت‌ها به شکل لحظه‌ای تعیین می‌شود، اما نتیجه‌اش حداکثر سود نخواهد بود.

فرض کنید که رابطه موجر و مستاجر براساس بازار رقابتی باشد؛ در اینجا هر لحظه باید قرارداد فسخ شود و هر روز باید اسباب‌کشی کرد؛ در نتیجه چیزی به نام اجاره بوجود نمی‌آید. یا در مورد سازمان، شما وقتی تابع سازمانی شدید از زمانی که قرارداد منعقد می‌کنید تا زمان فسخ قرارداد از علائم قیمتی که بیرون وجود دارد تاثیر نمی‌پذیرید؛ قبل از انعقاد قرارداد این رابطه وجود داشته ولی بعدش ساز و کار قیمت‌ها سرکوب می‌شود برای اینکه آن رابطه بتواند شکل بگیرد.

حالا بحث حکمرانی خوب این است که بین کارفرما و کارگزار چه اصولی باید حاکم باشد تا نتیجه مطلوب حاصل شود. آیا تغییر هر لحظه‌ای قیمت‌ها خوب است؛ اگر خوب نیست پس چه روابطی باید حاکم باشد تا بتوانیم به نتیجه مطلوب دست پیدا کنیم: یکی، رابطه مالک و مدیر است. در دنیای جدید مالکان مدیر نیستند؛ یعنی شرکت‌های بزرگ دارای این ویژگی هستند که مالک تفویض اختیار می‌کند. خوب در اینجا پرسش‌هایی پیش می‌آید: مالک چگونه مدیر را می‌تواند کنترل کند؟ تحت چه شرایطی مدیر حافظ منافع مالک خواهد بود؟

در روابط سیاسی شما اختیارات خود را به رییس جمهور یا نماینده مجلس تفویض می‌کنید؛ در واقع قانون‌گذاری و حفظ مشروعیت

Governance



Graphic by XPLANE Corp. St. Louis, MO

تجدید نظر کرد سه عامل بسیار موثر بوده: ۱. تجربه چین؛ ۲. تجربه اروپای شرقی؛ و ۳. بحران شرق آسیا. در واقع دو مورد دوم و سوم نشان داد که وقتی بدون دولت خوب، اقتصاد را آزاد می‌کنیم به بحران می‌رسیم و تجربه چین نشان داد که اختلال‌های دولت در یک نظام اگر به شکل صحیح اعمال شود می‌تواند به نتایج مطلوبی منتهی شود؛ در واقع این‌ها ضربه‌های (شوک‌های) تجربی بود که بر اندیشه اقتصاددانان وارد شد و آن‌ها را به تجدید نظر واداشت؛ از سال ۱۹۹۷ بحث حکمرانی خوب در گزارش سالانه بانک جهانی منعکس شد و تا به امروز نیز ادامه دارد. بانک جهانی امروز یکی از مهمترین محورهای توسعه سیاست‌گذاری‌اش این است که با حکمرانی خوب چطور می‌توان به توسعه دست پیدا کرد. در نتیجه، در سال ۲۰۰۲، ۲۵ درصد وام‌هایی که بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه داد، منوط به ایجاد حکمرانی خوب در آن کشورها بود.

در حکمرانی خوب شیوه اعمال اقتدار به گونه‌ای است که مدیران یا کارگزاران حافظ منافع مالکان یا کارفرمایان هستند. این تعریفی است که بانک جهانی می‌کند و با شش شاخص سنجیده می‌شود:

۱. پاسخگویی و حق اظهار نظر
۲. پاسخگویی و مسؤولیت پذیری
۳. ثبات سیاسی (عدم آشوب)
۴. حاکمیت قانون و مبارزه با فساد
۵. مقررات زائد
۶. اثربخشی دولت

آن‌ها هستند یا نه. میزان آزادی بیانی که در یک جامعه وجود دارد ضامن این است که مدیران به مالکان خیانت نکنند. ثبات سیاسی به این دلیل در این شاخص می‌آید که بی‌ثباتی بیشتر به معنای تغییرات بیشتر در حکومت و غیر دموکراتیک بودن آن است.

رابطه بین کارگزار و کارفرما اشکال متعددی دارد که در قالب‌های مختلف می‌توان آن را دید؛ برای مثال مردم کارفرما و رئیس جمهور کارگزار آن‌هاست. بعد رئیس جمهور کارفرما می‌شود یعنی حقوق را از ملت می‌گیرد و بین وزرا تفویض می‌کند؛ در اینجا رئیس جمهور کارفرما و مابقی کارگزارند.

اثربخشی دولت و بار مقررات نشان دهنده حکمرانی خوب در درون نهادهای رسمی حکومت است. برای مثال، هر چقدر زمان مراجعه مردم برای گرفتن ترخیص کالا از گمرک کمتر باشد، به این معناست که مقررات زائد کمتر است و قدرت از بالا بهتر اعمال می‌شود.

شاخص بعدی یعنی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد، نشان دهنده این است که مردم یک جامعه چقدر به قانون احترام می‌گذارند و در واقع حریم‌های شخصی تا چه اندازه حفظ می‌شود. در مورد هر کدام از این‌ها شاخص‌ها، نکاتی که در بانک جهانی استخراج شده است را خدمت شما عرض می‌کنم.

اطلاعاتی که جمع کردم مربوط به سال ۱۹۹۶ است؛ البته تا سال ۲۰۰۲ هم اطلاعاتی جمع‌آوری شده است. ۲۳۰ موسسه وجود داد که از طریق جمع‌آوری داده‌های کمی میزان پاسخگویی کشورهای مختلف را در دنیا محاسبه می‌کنند. طول این خطی که دیده می‌شود نشان دهنده اختلافاتی است که موسسات مختلف دارند. این مقدار از ۲- تا ۲+ متغیر است.

در شاخص پاسخگویی، عراق بدترین و آلمان بهترین وضع را دارند. میزان ثبات سیاسی هم به همین ترتیب اندازه‌گیری می‌شود. بعد عددی بدست می‌آورند و بر اساس آن رگرسیون طراحی می‌شود و تاثیر این متغیر بر متغیرهای مختلف مورد بررسی قرار می‌گیرد.

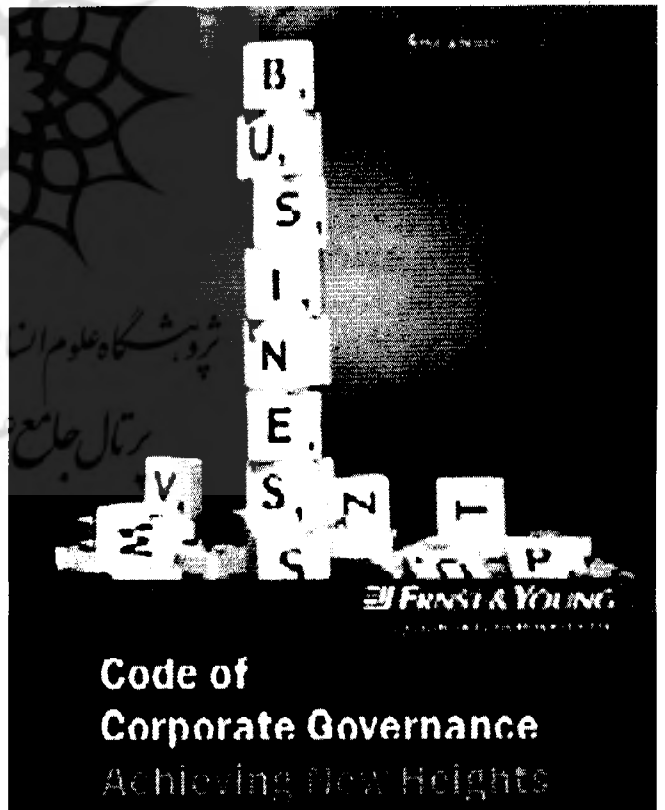
اطلاعات مربوط به اهمیت حکمرانی خوب نشان دهنده این است که این شاخص می‌تواند تاثیر مهمی در متغیرهای اقتصادی بوجود آورد. در کشورهایی که حکمرانی بد است میزان سهم سرمایه‌گذاری در تولید ناخالص ملی کمتر از ۱۵ درصد است. در کشورهای متوسط بیش از ۱۵ درصد است. در واقع هر چقدر حکومت بهتر باشد میزان سرمایه‌گذاری هم بیشتر است؛ اطلاعات دیگر نشان می‌دهد که در کشورهای با کیفیت حکومت پایین، میزان رشد منفی است و برعکس.

یکی دیگر از شاخص‌ها، میزان فساد را در ۱۷۰ کشور دنیا نشان می‌دهد. در کشورهایی که میزان کنترل فساد کم است میزان مرگ و میر کودکان نیز کم است.

در نمودار حاکمیت قانون می‌بینیم هر چقدر حاکمیت بیشتر باشد میزان سواد بیشتر خواهد شد. در نمودار حق نظر هر چقدر حکومت‌ها پاسخگوتر باشند میزان درآمد هم بیشتر است یا برعکس.

هر چقدر اثربخشی بیشتر شود درآمد سرانه افزایش پیدا می‌کند؛ جایگاه ایران هم در حد وسط دیده می‌شود. نمودار نشان می‌دهد که میزان آزادی مطبوعات از شاخص‌های حکومت خوب است؛ برای مثال، هر چه میزان آزادی مطبوعات بیشتر باشد میزان پارتی‌بازی کمتر خواهد بود.

چگونه می‌توانیم خدمات عمومی را در خدمت فقرا قرار دهیم؟ در



دو شاخص اول نشان دهنده این است که چقدر در یک جامعه فرآیند عزل و نصب در حکومت دارای فرآیندی دموکراتیک است؛ هر قدر که میزان پاسخگویی بیشتر باشد مردم دارای ساز و کارهایی خواهند بود که بتوانند نظارت بر این کنند که آیا کارگزاران حافظ منافع

بیشتر می‌شود. در مورد اثرگذاری رقابت اقتصاددانان صحبت کرده‌اند و شک و تردیدی ندارند؛ در دنیای سیاست تاکید روی پاسخگویی است؛ هرچقدر که امکان پاسخگویی بیشتر باشد در واقع کارفرمایان امکان کنترل بیشتری دارند. اگر مردم بتوانند قدرت رئیس جمهور را مهار کنند و چنانچه وی خیانت نمود، او را عزل کنند این به معنای پاسخگویی بهتر است و پاسخگویی بیشتر به معنای حکومت بهتر است.

اما وفاداری، فکر می‌کنم، یک ترمی است که اگر اضافه نکنیم خیلی از واقعیت‌ها را نمی‌توانیم توضیح دهیم. شما توجه کنید در خیلی از حکومت‌ها نه امکان رقابت وجود دارد نه امکان پاسخگویی، مثل چین. اما حکام به منافع مردمشان وفادارند. چرا؟ چرایش را دقیقاً نمی‌دانیم؛ شاید به دلیل احساس پدری که دارند، شاید به دلیل اخلاقیاتی که وجود دارد. به هر حال این حکام به مردم خیانت نمی‌کنند. یا در بنگاه‌ها خیلی مدیران به رغم این که پاسخگویی و رقابت وجود ندارد و در نتیجه می‌توانند اختلاس کنند، خیانت نمی‌کنند.

این در واقع یک نوع تعهد اخلاقی است. چرا بوجود می‌آید؟ چطور می‌توان آن را تقویت کرد؟ آیا به حوزه فرهنگ مربوط می‌شود. به هر حال یک عنصر مهمی است که در رفتار حکام و کلیه کارگزاران موثر است.

خیلی از کارمندان خوب کار می‌کنند، چرا؟ آیا مدیر از آن‌ها می‌خواهد؟ خیلی وقت‌ها اینطور نیست. دلیلش علایق فردی و تعهدات اخلاقی است که یک فرد دارد. این ساز و کار را اولین بار «هیرشمن» در کتاب مشهورش به نام «وفاداری، خروج و اعتراض» طرح کرد. رقابت به این معنا که امکان دارد شما کالای تولیدکننده‌ای را نخواهید و به تولیدکننده دیگری مراجعه کنید زیاد مورد بحث قرار گرفته است. اما، پاسخگویی و حق اظهار نظر است که در این کتاب بسیار تاثیرگذار خواندنی است. در دهه ۶۰ نوشته شده اما در دهه ۹۰ مورد توجه اقتصاد دانان قرار گرفته است.

هیرشمن، با نکته خیلی مهمی کتاب را آغاز می‌کند؛ می‌گوید وقتی به کشور نیجریه رفتم دیدم خدمات راه‌آهن آن بسیار خوب بود؛ بعد از چند سال که مراجعه کردم دیدم تمام کیفیت‌ها در خدمات راه‌آهن تغییر کرده است. علت را بررسی کردم دیدم در این چند سال راه‌های شوسه و جاده‌های بین‌راهی گسترش پیدا کرده و مردم هم می‌توانند سوار راه‌آهن شوند و هم از ماشین‌های شخصی‌شان استفاده کنند. در نتیجه، وقتی وسیله شخصی نبود، کسانی که ذینفع و ذیقدرت هستند همه مجبور بودند از راه‌آهن استفاده کنند و چون از راه‌آهن استفاده می‌کردند اگر به موقع به سرکار نمی‌رسیدند موضوع را پیگیری می‌کردند و افراد مسؤول هم باید به بالا دست خود پاسخ می‌دادند. اما وقتی که مدیران از این چرخه بیرون رفتند و از ماشین شخصی‌شان استفاده کردند مردم بی‌پناه صدایشان به جایی نمی‌رسید؛ به این ترتیب راه‌آهن دیگر سرویس نمی‌دهد. این‌ها را براساس اقتصاد خرد توضیح می‌دهد. بعد بر این نکته تاکید می‌کند که براساس رقابت یا میزان پاسخگویی خیلی از جاهای دنیا را نمی‌توانیم توضیح دهیم. خیلی از ابداعاتی که در دنیا صورت گرفته اصلاً نه بر مبنای رقابت بوده و نه پاسخگویی؛ ولی به هر حال این ابداعات و نوآوری‌ها بوجود آمده است.

بر مبنای این متون می‌توان گفت که اگر می‌خواهیم یک دولت خوب داشته باشیم باید رقابت و میزان پاسخگویی و وفاداری را

اینجا، در سازمان‌های مختلف فقرا باید بتوانند اظهار نظر کنند که چقدر این خدمات به نفع‌شان است یا باید سازوکارهایی وجود داشته باشد که فقرای تحصیل کرده در کمیته‌های تخصیص منابع حضور یابند.

پاسخگویی یکی از راهکارهایی است که امکان دستیابی فقرا به امکانات دولتی را افزایش می‌دهد. مطالعه‌ای که در ۳۶ موسسه در اندونزی صورت گرفته، نشان می‌دهد که هر چقدر حق اظهار نظر شهروندان بیشتر شود، دریافت رشوه کمتر می‌شود.

یکی از شاخص‌های حکومت خوب شایسته‌سالاری است. بررسی‌های انجام شده در ادارات مختلف آمریکای لاتین در مورد میزان شایسته‌سالاری و این که ضابطه مند بودن نقشی در ارتقای یک موسسه دارد یا خیر، نشان می‌دهد که تاثیر مثبت دارد.

همانطور که می‌دانید شیوه‌های استخدامی در هر موسسه‌ای متفاوت است. این موضوع هم در میان کشورها متفاوت است و هم در میان موسسات. در کشورهای بررسی شده، داده‌ها نشان می‌دهد که هر اندازه ارتقا در موسسات ضابطه‌مندتر باشد فساد و رشوه خواری کاهش پیدا می‌کند. بحث مهمی که در اینجا وجود دارد حکومت‌هایی است که تحت کنترل گروه‌های ذینفع قرار دارند. گروه‌های ذینفع چقدر می‌توانند آیین‌نامه‌ها و مقررات را شکل دهند؟

باز از طریق نظر سنجی، میزان تاثیر گروه‌های ذینفع بر آیین‌نامه‌ها و مقررات بررسی شده است. در اینجا، یک طرف بخش نامه‌هاست که از طریق دادن رشوه به یک سری از مدیران می‌توان آن‌ها را تغییر داد و طرف دیگر مجلس است که گروه ذینفعی می‌تواند قانون را به نفع خودش تنظیم کند. هر چقدر که دولت بیشتر تحت تسلط گروه‌های ذینفع باشد رشد بنگاه‌ها، سرمایه‌گذاری و فروش کمتر می‌شود.

بر اساس شش شاخصی که ۱۷۷ کشور دنیا مورد بررسی قرار گرفته، من اطلاعات مربوط به ایران را استخراج کردم. قسمت پر رنگ نمودار نشان‌دهنده کشورهایی است که وضعی بدتر از ایران دارند. در میزان کنترل فساد، چیزی در حدود ۲۰ درصد کشورها وضعی بدتر از ایران دارند ولی فعلاً نزدیک به ۸۰ درصد بهتر هستند؛ در مورد حاکمیت قانون ۴۰ درصد کشورها بدتر و ۴۰ درصد بهتر از ما هستند؛ در مورد سایر شاخص‌ها نیز، به همین ترتیب می‌توانیم جایگاه ایران را بدست آوریم.

مثلاً در سال ۱۹۹۶ ثبات سیاسی بدی نداشتیم؛ جزو پنج درصد بهتر هستیم؛ اما در مورد مقررات زاید وضع بسیار بد است که در مورد آن باید فکر بیشتری شود؛ بعد از آن میزان فساد و اثربخشی دولت است که در آن‌ها فاصله زیادی با متوسط دنیا داریم.

اما، سازوکارهای سیاست‌های حکمرانی خوب موضوع دیگر این بحث است که بسیار گسترده است و من در اینجا فقط نکاتی را خدمت شما عرض می‌کنم.

در بحث حکمرانی، مدیر باید حافظ منافع مالک باشد. یا یک نماینده خوب باید حافظ منافع مردم باشد، نه حافظ منافع گروه‌های ذینفع. مدیر شرکت باید حافظ منافع سهامداران باشد. در همه این رابطه‌ها باید کارگزار خیانت نکند. تا جایی که من می‌دانم سه سازوکار برای حصول حکمرانی خوب وجود دارد: ۱. رقابت؛ ۲. پاسخگویی؛ و ۳. وفاداری.

به هنگام انتخاب رئیس جمهور یا مدیر، هر چقدر رقابت بین مدیران بیشتر باشد و دایره انتخاب بیشتر باشد، دایره انتخاب شما

افزایش دهیم؛ از طریق این سه عنصر است که باید اقدام کنیم تا بتوانیم به حکومت بهتر دست پیدا کنیم. این را نیز در حوزه‌های مختلف باید جستجو کنیم. فرض کنید تقویت جامعه مدنی، به عنوان نهاد واسط بین مردم و حکومت، مد نظر است. چرا که هر چقدر که نهادهای مدنی قدرت بیشتری داشته باشند پاسخگویی در جامعه بیشتر است.

برای اینکه جامعه مدنی قوی‌تر باشد، باید آزادی مطبوعات و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری دولتی وجود داشته باشد. بر همین اساس بحث بودجه‌های مشارکتی را بانک جهانی مطرح کرد که اولین تجربه‌اش در برزیل صورت گرفت و به جاهای دیگر نیز تعمیم داده شد. چگونه می‌توانیم مردم را وارد فرآیندهای تصمیم‌گیری کنیم. تقویت پارلمان‌ها در نظارت بر امور عمومی بحث بسیار گسترده‌ای است که بانک جهانی آن را دنبال می‌کند. بنابراین چگونگی تقویت مجالس، گروه‌های پارلمانی که مجالس را به عنوان بخشی از جامعه مدنی نمایندگی می‌کنند باید مد نظر قرار گیرد.

بانک جهانی در زمینه اصلاحات اداری تمرکززدایی را مطرح کرده است. استدلالش خیلی روشن و شفاف است. در نظام‌هایی که متمرکز هستند، مردم نمی‌توانند بر مسوولین فشار آورند. وقتی که شهردار را وزیر کشور انتخاب می‌کند مردم کوچک و خیابان نمی‌توانند به وزیر کشور بگویند چرا شهردار ما بد عمل می‌کند. اما وقتی که شورا انتخاب می‌کند تمرکززدایی در قدرت می‌شود و مردم می‌توانند نظارت کنند. در انتخاب شهردار مردم بر نمایندگان فشار می‌آورند، آن‌ها هستند که رفتار شهردار را کنترل می‌کنند. به این ترتیب هرچه تمرکز زدایی بیشتر باشد امکان پاسخگویی بیشتر خواهد بود.

نظام‌های استخدامی اگر ضابطه‌مند نباشد پاسخگویی درونی از بین می‌رود. پاسخگویی را به درونی و بیرونی تقسیم می‌کنیم. هر نظامی را که شما در نظر بگیرید یک پاسخگویی درونی و یک پاسخگویی بیرونی دارد. در موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی یک نوع کنترل درونی هست که خود مدیر کنترل می‌کند؛ در بخش خصوصی هم همینطور است. هم پاسخگویی درونی و هم پاسخگویی بیرونی دارد. وقتی که نظام در استخدام نیروی کار شایسته سالار نباشد کنترل درونی از بین می‌رود. قانونمند بودن ارتقا، زمینه شایسته سالاری است و قانونمند بودن شرط پاسخگویی است بنابراین، این می‌تواند به پاسخگویی بیشتر و همچنین رقابت بیشتر در سازمان منجر شود؛ یعنی شایسته سالاری هم پاسخگویی و هم رقابت را افزایش می‌دهد.

در مورد ارزیابی خدمات دولتی روش‌های مختلفی بوجود آمده است. در گام دیگر اصلاح امور قضایی را داریم؛ دستگاه قضایی از سایر ارکان حکومت است. یکی از مهمترین نهادهایی است که نظام را پاسخگو می‌کند. ضامن اجرای قانون در یک کشور دستگاه قضایی است؛ در نظامی که دستگاه قضایی آن وابسته به مجلس یا قوه مجریه باشد میزان فساد در آن کشور بیشتر است.

به همین دلیل در همه کشورها دستگاه قضایی را در بالاترین سطح قرار می‌دهند. قضات را در بالاترین رتبه قرار می‌دهند. استفاده از نهادهای مدنی مانند شورای حل اختلاف بازرگانان، این‌ها همه از سیاست‌هایی است که بانک جهانی توصیه می‌کند؛ چنین نهادهایی در کشورهای مختلف وجود دارد؛ در ایران هم داشتیم و کارکردهایش نسبتاً مناسب بود. نهادهای مدنی افراد را می‌شناسند و مسایل جزئی را به این‌ها ارجاع می‌دهند که بتوانند به مسایل مهم بپردازد. در کتاب

«نقش دولت در جهان در حال تحول» تجارب کشوری خوبی ارائه شده است.

حکمرانی خوب دولتی و حکمرانی خوب شرکتی داریم. در قسمت حکمرانی حکومت خوب در شرکت‌ها، که بحثش بسیار مفصل است و حکومت خوب در نظام بانکی را داریم. گفتم در حکمرانی خوب سازوکار اصلی پاسخگویی است. پاسخگویی یکی از مقدمات واجبش شفافیت است؛ وقتی شفافیت در هر چیزی نباشد پاسخگویی هم از بین می‌رود. اول باید بدانیم کارکردها چطور است. آیا وظایف انجام می‌شود یا نه؟

اطلاعات باید داشته باشیم بعد سوال کنیم. اینکه نظام‌های اقتصادی باید شفاف شوند بحثی است که از سال ۱۹۹۵ به این طرف طرح شده است. استانداردهای شفاف‌سازی در ۱۲ حوزه مانند مناقصات، نظام ارزی، بودجه و ... ارائه شده است. این استانداردها بین المللی هستند و برای شرکت‌های دولتی و خصوصی قابل استفاده است.

در ایران، وقتی می‌خواهید بدهی دولت را بررسی کنید، به نظام بودجه‌ای نگاه می‌کنید. اما نمی‌توانیم بفهمیم آیا دولت ۴۰ میلیارد بدهی دارد یا ۹۰ میلیارد. قابل فهمیدن نیست، زیرا استانداردهایی که در دنیا برای بدهی‌ها پذیرفته شده هنوز در ایران عمل نمی‌شود. در این جابجاستانداردهای مالی قابل قبول تاکید می‌شود. مدیریت مالی منضبط در این امور به عنوانی یکی از شرط‌های حکمرانی خوب معرفی می‌شود.

سیاست‌های اقتصادی رقابت‌زا از آن بحث‌هایی است که مکرر شده است. مثلاً مقررات زدایی امکان رقابت بخش خصوصی را افزایش می‌دهد. برداشتن تبعیض علیه بخش خصوصی زمینه‌ساز رقابت است. یا ساده‌سازی قوانین. این‌ها بحث‌هایی است که از بحث سیاست‌های تعدیل گرفته شده و نکته خاصی ندارد. اینکه چگونه می‌توانیم به اقتصاد رقابتی دست پیدا کنیم از آنجا گرفته شده؛ اما اینکه چگونه اقتصاد را می‌توانیم پاسخگو کنیم، یعنی حکمرانی خوب، در سال‌های اخیر مطرح شده است.

فکر می‌کنم خدمت بزرگی که هیرشمن برای اقتصاددانان کرده، این است که ذهن آنان را از تک ساعتی بودن بیرون آورده. رقابت به تنهایی نمی‌تواند متمرثر باشد. شما باید در کنارش پاسخگویی هم داشته باشید.

وقتی یک ساز و کار برای بهبود داریم می‌گوییم هر چقدر بیشتر بهتر. ولی وقتی می‌گوییم باید ترکیب رقابت و پاسخگویی وجود داشته باشد آن موقع ترکیب بهینه چه باید باشد قاعده یکسانی ندارد. اما اینکه برای شفاف شدن نظام‌ها چقدر اقتصاد را رقابتی کنیم و چقدر پاسخگو کنیم، مهم است.

آیا رقابت بیشتر بهتر است؟ جوابی که این چارچوب نظری می‌دهد این است که ما باید به یک ترکیب بهینه از پاسخگویی و رقابت در هر کشوری دست پیدا کنیم. ترکیب بهینه‌اش از بیرون دیگر قابل تعیین نیست. در هر کشور و در هر موردی باید تصمیم بگیریم که چه ترکیبی از این دو باید باشد.

در یک کشور ممکن است زمینه وجود نظام رقابتی باشد و پاسخگویی ایجاد شود؛ اما در یک کشور دیگر ممکن است این امکان وجود نداشته باشد.

برای مثال، زمانی که انحصار طبیعی وجود دارد رقابت خوب نیست؛ باید جلوی رقابت را گرفت. اینجا رقابت به ضرر مصرف

کننده است. پاسخگویی نیز به همین شکل است. ترکیب خاصی از پاسخگویی و رقابت در یک کشور می‌تواند به نتایج مطلوب منتهی شود. برای همین در این متون یکسری اصول کلی ذکر می‌شود به عنوان ویژگی‌های حکمرانی خوب. اما اینکه در یک کشور خاص چه کارهای خاصی باید انجام شود مورد به مورد باید بررسی شود.

می‌دانیم دایره گسترده‌ای باید انجام شود اما اینکه کدام در اولویت است و کدام بیشتر و کمتر باید انجام شود خود کشور است که می‌تواند آن را طراحی کند. در زمینه فرآیند اصلاح حکمرانی سه قدم باید برداشته شود یکی اینکه دانش مساله باید بوجود آید. شما زمانی که می‌خواهید اصلاحات را انجام دهید یک موقع

اصلاحات بخشی است و یک موقع فرابخشی. مثلاً حکومت خوب در زمینه اصلاح شرکت‌های دولتی یا در زمینه تمرکز زدایی. یک موقع اینها یک قسمت از کار درون بخشی هستند. یک موقع اموری انجام می‌دهید که همه بخش‌ها را تحت تاثیر خود قرار می‌دهد. مثلاً برای گسترش سازمان‌های غیردولتی در کشور قانونی را تصویب می‌کنید که امکان شکل‌گیری شرکت‌های غیردولتی را افزایش می‌دهد. این اصلاحات فرابخشی است. در هر زمینه‌ای که انجام دهید باید دانش آن امر بوجود آید. دانش درباره اینکه ما در چه وضعی به سر می‌بریم، از این وضع چه آسیب‌هایی می‌بینیم و دیگر اینکه در دنیا روال امور به چه شکل است.

وقتی مناقصات را می‌بینیم که پر فساد است و به عنوان کسی که می‌داند نظام مناقصات مشکل دارد و می‌خواهید آن را اصلاح کنید گام اول این است که بتوانید اجماع آفرینی کنید. بتوانید توجه سیاست‌گذاران را جلب کنید. برای اینکه باید هم وضع موجود را نشان دهید و هم الگوهای جهانی را. بنابراین، منظور از دانش، دانشی است که هم وضع موجود را بررسی کند و هم اینکه بر مبنای مطالعات مقایسه‌ای و تطبیقی شیوه‌های متفاوت ساماندهی کارها شناسایی شود.

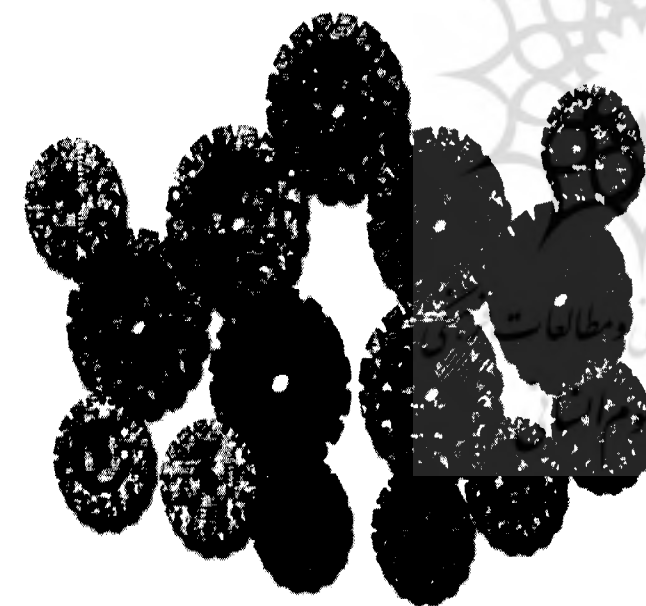
نکته بعد این است که اصلاحات حتماً منافع گروهی را به خطر می‌اندازد. تقریباً هیچ‌گونه اصلاحات اقتصادی اعم از حکمرانی خوب نمی‌توانیم انجام دهیم مگر اینکه کسانی را منتفع و کسانی را متضرر کنیم.

یعنی در واقع هرگونه اصلاحات در کشوری یا سازمانی، هم معناست با تغییر در توزیع قدرت و منابع. برای اینکه بتوانیم این تغییرات را انجام دهیم و مخالفین را جبران زیان کنیم چه باید کرد؟ عده‌ای منتفع شده و عده‌ای متضرر دارید چگونه می‌توانید متضررین را راضی کنید. در اینجا، رهبری قوی لازم است. این رهبری می‌تواند جامعه مدنی باشد و یا می‌تواند صاحبان قدرت رسمی باشد. در این الگوها که در بانک جهانی وجود دارد برخی از اصلاحات را حکومت رهبری کرده است. یک زمان حکومت به این نتیجه می‌رسد که اگر مناقصات را غیر شفاف نگه دارد فساد آنچنان زیاد می‌شود که دیگر نمی‌توان امور را به نحوی مطلوب اداره کرد. برای همین راس قدرت اقدام به اصلاحات می‌کند. چون اراده سیاسی وجود دارد به راحتی این کار انجام می‌شود.

یک موقع هست که رهبری را جامعه مدنی به عهده می‌گیرد. ولی موارد کمی در دنیا داریم که این کار بتواند به سرانجام برسد؛ جامعه مدنی می‌تواند این حرکت را شروع کند و آغازگر باشد اما تا زمانی که صاحبان قدرت سیاسی نخواهند، آن اصلاحات نمی‌تواند

یکی کار دیگر این است که شما می‌توانید زمان بندی اصلاحات را تغییر دهید یا به شکلی ایجاد کنید که گروه متضرر در بخش دیگر اصلاحات منتفع شود.

خلاصه کلام این که پیشبرد فرآیند اصلاحات هر چند اصول کلی دارد، اما جزئیات آن را باید مورد به مورد، از کشوری به کشور دیگر، و از شرکتی به شرکت دیگر، جست و جو کرد و یافت.



یک کار دیگر این است که شما می‌توانید زمان بندی اصلاحات را تغییر دهید یا به شکلی ایجاد کنید که گروه متضرر در بخش دیگر اصلاحات منتفع شود.

خلاصه کلام این که پیشبرد فرآیند اصلاحات هر چند اصول کلی دارد، اما جزئیات آن را باید مورد به مورد، از کشوری به کشور دیگر، و از شرکتی به شرکت دیگر، جست و جو کرد و یافت.