

مدل مفهومی حکمرانی خوب

کامران یگانگی^۱، امین بیگلی^۲

^۱ دانشگاه آزاد اسلامی، واحد زنجان، گروه مهندسی صنایع، زنجان، ایران (نویسنده مسئول)

^۲ دانشگاه آزاد اسلامی، واحد زنجان، گروه مهندسی صنایع، زنجان، ایران

چکیده

مفهوم «حکمرانی مطلوب یا حکمرانی خوب» اصولاً در منشور سازمان ملل متحد و حقوق بین الملل ایجاد شده و در سایه حمایت های سازمان ملل متحد پرورش یافته است. با این همه رویکرد حقوق بشر، به توسعه مفهومی است که در چند دهه اخیر به مرور در اعلامیه ها و اسناد بین المللی گوناگون توسعه پیدا کرده است. از نظر واژه شناسی، حکمرانی به واژه یونانی (KUBERNAN به معنای هدایت یا اداره کردن برمی گردد که توسط افلاطون در ارتباط با نحوه طراحی نظام حکومتی مورد استفاده قرار گرفته است. تعاریف بسیار متعددی برای اصطلاح حکمرانی ارائه نموده اند. در یک تعریف از این اصطلاح آمده؛ حکمرانی یعنی اداره کردن قواعد سیاسی رسمی یا غیررسمی یک بازی. حکمرانی اشاره به آن معیارهایی دارد که شامل وضع قواعد برای اعمال قدرت و حل و فصل تعارضات در چهارچوب آن قواعد است. تمامی تعاریف جهت تعریف حکمرانی بیانگر مفهومی وسیع تر از حکومت هستند. کاربرد جدید این واژه فقط شامل بازیگران و نهادهای دولت نمی شود؛ بلکه شامل سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی می شود. از این روی اصطلاح مذکور حکمرانی دولت را در برمی گیرد. اما با درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می رود. هر سه آنها برای توسعه انسانی پایدار، ضروری هستند. دولت، محیط سیاسی و حقوقی مناسب به وجود می آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد ایجاد می نماید و جامعه مدنی هم تعامل سیاسی و اجتماعی گروه های فعال برای مشارکت در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می نماید.

واژه های کلیدی: حکمرانی خوب، مدل مفهومی، توسعه انسانی، توسعه پایدار

۱. مقدمه

حکمرانی خوب نخستین بار در دهه ۱۹۹۰ به وسیله بانک جهانی مطرح شد. عدم کامیابی برخی کشورها در انجام وظیفه های حاکمیتی خود و نبود دولت کارآمد سبب پیدایش اندیشه حکمرانی خوب شده است. حکمرانی خوب از راههای کمکردن میزان اختلال های سیاسی و حداکثر ساختن سطح سیاستهای مطلوب میتواند در بهبود فضای کسبوکار و به تبع آن ارتقای رشد اقتصادی مؤثر شود. بهبود شاخص حکمرانی خوب دو سازوکار رقابت و پاسخگویی را به عنوان سازوکارهای مؤثر در بهبود حکمرانی معرفی می کند.

از هنگام ظهور علم اقتصاد توسعه در سالهای پس از جنگ جهانی دوم، سیاست گذاری توسعه اقتصادی به سه دوره متمایز قابل تفکیک است. دوره نخست از پایان جنگ جهانی دوم شروع میشود و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه مییابد. این دوره مقارن با بازسازی ویرانیهای جنگ در اروپا و طرح مارشال بود و از طرفی تجربه بحران بزرگ ۱۹۲۹ را نیز پشتسر داشت. اکثر نظریهپردازان و سیاستگذاران به دولت بزرگ باور داشتند. در کشورهای در حال توسعه نیز استدلال بر این بود که چون بخش خصوصی توان و سرمایه مورد نیاز برای بسیج توسعه را ندارد، پس دولت منابع لازم را تجهیز می کند این دوره تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه یافت. شرکت های دولتی در عمل نشان دادند که کارایی و انعطاف پذیری لازم را نداشته، در معرض فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار قرار دارند و اکثریت آنها زیانده هستند. در این وضعیت دیدگاه طرفداران اقتصاد بازار که خصوصیسازی را کمال مطلوب دانسته و خواهان محدود کردن نقش دولت در اقتصاد بودند به شدت رواج یافت. در رویکرد مکتب شیکاگو که در ابتدای دهه ۱۹۹۰ به اجماع واشنگتنی معروف شد باور به قدرت بازارها بوده و کارآمدی رقابت و سازوکار بازار جای تخصیص دولتی منابع را می گرفت. طبق این دیدگاه، بازارها بهترین نتیجهها را به بار میآورند و قیمتها بهترین تخصیص دهنده منابع هستند. هر گونه دخالت دولت را نادرست میدانستند. نگاه به دولت از عامل توسعه به جدیترین مانع توسعه تغییر یافت. این دوره که از اواخر دهه ۱۹۷۰ آغاز شده بود در اواخر دهه ۱۹۹۰ پایان یافت و از آن پس موجی تازه از نظریهها و رویکردها آغاز شد. در این زمان بود که حکمرانی خوب مطرح شد که منظور از آن، اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخگویی و اثربخشی است.

در این دوره دولت و بازار هر دو نهادی اجتماعی هستند که از نقیصه ها و کاستی های گوناگون رنج میبرند و توسعه در گرو رفع نقیصهها و عیبهای محمدرضا یوسفی و فهیمه بابایی / فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی ۴۲ نهاد بازار و نهاد دولت است. کلید توسعه در فراهم ساختن شرایط و نهادهایی است که دولت از عهده انجام وظیفه های حاکمیتی و پشتیبانی خود برآید و بتواند زمینه ساز رشد بازار و هدایت آن به نفع عامه مردم باشد. بعد از بروز جریان حکمرانی خوب ماهیت مسئله تغییر یافت و مسئله کمیت دولت جای خود را به کیفیت مداخله دولت داده است؛ زیرا دخالت دولت ضعیف و بد در اقتصاد، مجموعه های از بحرانها و عدم مداخله آن هم بحران های دیگری را پدید میآورد (مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، ص ۲۶). درباره حکمرانی خوب، گر چه تعریفهای گوناگونی ارائه شده است؛ اما روح کلی حاکم بر تمام آنها چندان تفاوتی نمی کند در ادامه به برخی از این تعریفها اشاره میکنیم ریشه یابی کلمه حکمرانی ما را به فعل راهبری یا هدایت کردن می رساند. این واژه چنانکه از فرهنگ واژگان برمیآید هم معنای (Government حکومت) بوده است. در اینجا حکمرانی، عمل یا شیوه حکومت کردن، مقام یا کارکرد حکومت کردن است (کایر، ۱۳۸۶، ص ۳)

۲. مطالعه ادبیات

حکمرانی: در یک تعریف ابتدایی، حکمرانی به عنوان مجموعه ای از سنتها و نهادها که حاکمان در چارچوب آنها عمل می کنند یا به عنوان روش پیاده سازی قدرت در نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها^۱ یا تصدی گری اقتصادی، سیاسی و اجرایی برای مدیریت کلیه مناسبات کشور در کلیه سطوح تعریف شده است. این تصدی گری شامل سازوکارها، فرایندها و نهادهایی است که شهروندان و گروه های

ذی نفع، حقوق قانونی خود را مطالبه کرده، با تعهدات خود آشنا شده و در مورد تفاوت‌ها [یا اختلافات]، با یکدیگر مواجه می‌شوند. بر اساس برنامه توسعه سازمان ملل.

بر طبق جدیدترین تعریف بانک جهانی، حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده، آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده شفافیت فعالیت‌های دولت است)؛ بوروکراسی شفاف؛ پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در قبال فعالیت‌های خود؛ مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می‌یابد. به طور کلی می‌توان گفت که حکمرانی خوب، تمرین مدیریت (سیاسی، اقتصادی، اجرایی و...) منابع یک کشور، برای رسیدن به اهداف تعیین شده می‌باشد. این تمرین دربرگیرنده راهکارها و نهادهایی است که افراد و گروه‌های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را با توجه به محدودیت‌ها داشته باشند.

۳. حکمرانی خوب

برای حکمرانی خوب تعاریف گوناگونی ارائه شده است. البته روح حاکم بر همه آنها تفاوت چندانی با هم ندارد. به عبارت دیگر هر کدام از تعاریفی که از این مفهوم بیان شده، بعد با ابعاد خاصی از آن را مورد توجه خود قرار داده و بر مبنای آن به تعریف این مفهوم پرداخته اند. در ادامه به چند تعریف از تعاریف ارائه شده در باب حکمرانی خوب اشاره خواهیم کرد:

۱- نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به وسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند. (قلی پور، ۱۳۸۷: ۴)

۲- حکمرانی خوب کوششی است در جهت حاکمیت قانون شفافیت، مسئولیت پذیری، مشارکت، برابری، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و دیدگاه استراتژیک در اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری (میدری، ۱۳۸۳: ۶)

۳- راهکارها و فرایندها و نهادهایی که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را استیفا، تعهداتشان را برآورده و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند. (شریف زاده، ۱۳۸۲: ۴)

۴- بانک جهانی حکمرانی خوب را بر اساس شش ویژگی تعریف می‌کند: "صدا و پاسخگویی، کیفیت مقررات، اثربخشی دولتی، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون و کنترل فساد" (دباغ، ۱۳۸۸: ۵)

۵- در تعریف دیگری تمرکز اصلی بر شیوه عمل بازیگران رسمی و غیر رسمی است که بر فرایند تصمیم گیری و اجرای آن دخالت دارند. (شریف زاده، ۱۳۸۲: ۵)

۶- تعریف بعدی به مهم ترین و کلی ترین خصلت نظریه حکمرانی خوب می پردازد. در واقع این تعریف بر مبنای همکاری، مشارکت و تعامل سه بخش اصلی جامعه یعنی دولت، بخش خصوصی اقتصاد و جامعه مدنی در تصمیم گیری ها و اجرا تاکید دارد. در واقع در حکمرانی خوب این سه رکن به عنوان عناصر اصلی محسوب می شود. (رزمی، ۱۳۹۱: ۲) بر این اساس حکمرانی خوب ایجاد نوعی تعادل ساختاری میان بخش های جامعه است.

۴. اصول حکمرانی خوب

گرچه در برخی از متون، حکمرانی خوب به معنی دولت خوب نیز تعریف شده است، اما نمی توان این دو مفهوم را مترادف دانست، زیرا همه نهادهای جامعه در قوه مجریه خلاصه نشده و سایر نهادها نیز در روند اداره یک کشور به اندازه خود سهیم می باشند. اما در میان بسیاری از اندیشمندان این اتفاق نظر وجود دارد که وجود دولت خوب، شرط لازم برای حکمرانی خوب است. کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام (اصول مهم حکمرانی خوب و عوامل مؤثر در تقویت این اصول را تبیین نموده است؛ حکومت ها با احترام نهادن به این اصول و اجرایی نمودن آنها، می توانند گام های مؤثری در روند توسعه پایدار بردارند. اصول حکمرانی خوب دارد به شکل زیر تعریف می نماید:

۴.۱. مشارکت:

میزان مشارکت مردم در امور جامعه یکی از کلیدی ترین پایه های حکمرانی خوب به شمار می رود. مشارکت می تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم (از طریق نهادهای قانونی) صورت گیرد. البته نمی توان انتظار داشت که در نظام تصمیم گیری یک کشور، تمامی نظرات موجود مد نظر قرار گیرد، بلکه مفهوم مشارکت در اینجا، اشاره به آزادی بیان و تنوع دیدگاه ها و سازماندهی یک جامعه مدنی دارد.

۴.۲- حاکمیت قانون: حکمرانی خوب نیازمند چارچوب عادلانه ای از قوانین است که در بر گیرنده حمایت کامل از حقوق افراد (بویژه اقلیت ها) در جامعه بوده و به صورت شایسته ای اجرا گردد. لازم است ذکر شود که اجرای عادلانه قوانین، مستلزم وجود نظام قضایی مستقل و یک بازوی اجرایی (پلیس) فساد ناپذیر برای این نظام می باشد.

۴.۳- شفافیت: شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه است. همچنین شفافیت را می توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نیز دانست. در چنین شرایطی، رسانه های گروهی به راحتی قادر به تجزیه و تحلیل و نقد سیاست های اتخاذ شده در نظام تصمیم گیری و اجرایی کشور خواهند بود.

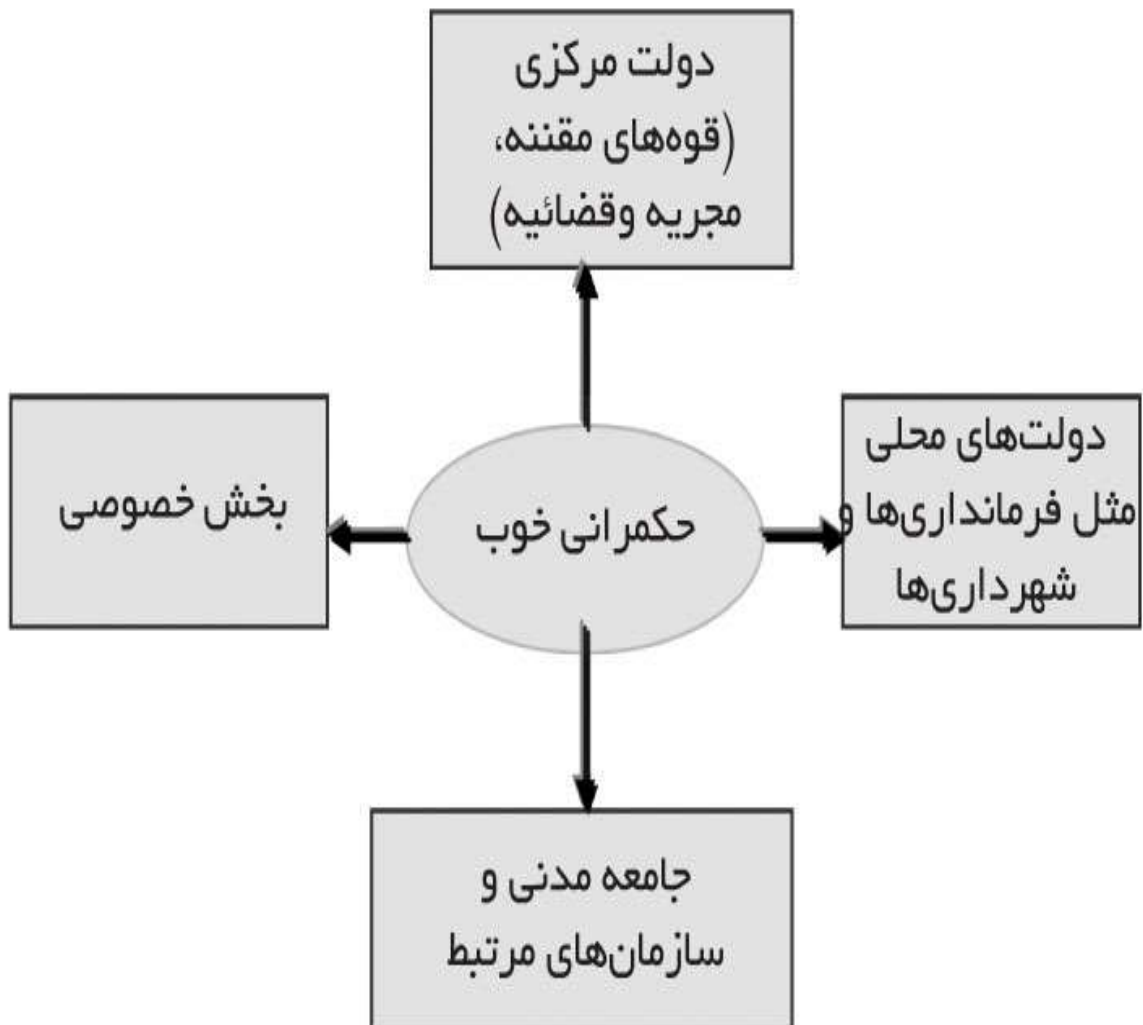
۴.۴- پاسخگویی: پاسخگویی نهادهای سازمان ها و موسسات در چارچوب قانونی و زمانی مشخص در برابر اعضاء خود و ارباب رجوع، از جمله عواملی است که به استوار شدن پایه های حکمرانی خوب در یک جامعه منجر می شود.

شکل گیری وفاق عمومی: همانگونه که بیان گردید، فراهم نمودن زمینه ظهور نظرات متفاوت در عرصه های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، از جمله اصول حکمرانی خوب می باشد. حکمران خوب، باید نظرات مختلف را در قالب وفاق ملی عمومی به سمتی رهنمون گردد که بیشترین همگرایی را با اهداف کل جامعه داشته باشد. ایفای این نقش حیاتی نیازمند شناخت دقیق نیازهای بلندمدت جامعه در مسیر حرکت به سمت توسعه پایدار می باشد.

چارچوب حکمرانی خوب

- چارچوب حکمرانی خوب:
 - حاکمیت قانون،
 - ظرفیت نظام اداری،
 - احترام به حقوق مالکیت،
 - ضمانت اجرای قوانین و قراردادهای،
 - داشتن دولتی مصون از فساد و پاسخگو

شکل ۱: چهار چوب حکمرانی خوب (تجارت فردا)



▲ بازیکنان کلیدی در حکمرانی خوب. اگر قواعد بازی یعنی نهادها، چیدمان درستی داشته باشند، بازیکنان بازی یعنی سازمان ها و تشکیلات، به درستی عمل خواهند کرد.

شکل ۲: بازیکنان اصلی در حکمرانی خوب (تجارت فردا)

۵. نتیجه گیری:

از میان مولفه های توانمندسازی، معناداری و موثر بودن نقش به طور مستقیم با اثربخشی نقش ها در حکمرانی خوب هم خانواده هستند. برخورداری از احساس شایستگی منجر به افزایش ظرفیت های فردی و سازمانی و نیز ارتقاء پاسخگویی فردی می شود. برخورداری از حق انتخاب نیز می تواند به افزایش نتیجه گرایی در عملکرد و ارتقاء ارزش های فردی کمک کند. بنابراین به منظور بهبود وضعیت حکمرانی خوب در سازمان، کارکنان توانمند در عرصه های مختلف استعداد یابی شده و مدیران در خصوص بهبود ابعاد حکمرانی نظیر ظرفیت سازی، نتیجه گرایی و شفاف سازی از توانمندی ایشان بهره گیرند. اقداماتی همچون افزایش هویت و معنی داری نقش ها، تفویض اختیار و تقویت مولفه های روانشناختی کارکنان می تواند در این زمینه موثر واقع شود.

منابع

- کمیسیون نظارت جهانی (ویرایش). ۱۹۹۵. محله ما، ۲ - ۲ آکسفورد.
- انتشارات دانشگاه. Gaudi، ژان - پی یر ۱۹۹۹ حاکمیت مدرن، دیروز و امروز: برخی توضیحات لازم است. از سیاست های دولت فرانسه. مجله علوم اجتماعی بین المللی ۵۰: ۴۷ - ۵۶. (چین) (ویرایش). باب، باب. ۱۹۹۹ ظهور حکومت و خطرات شکست: مورد توسعه اقتصادی.
- مجله علوم اجتماعی بین المللی ۵۰: ۲۹ - ۴۵. (نسخه چینی). Merrien فرانسوا - خاویر ۱۹۹۹ حاکمیت و وضعیت رفاهی مدرن علوم اجتماعی بین المللی مجله ۵۰: ۵۷ - ۶۷ (نسخه چینی). Stoker، جری. ۱۹۹۹ حاکمیت به عنوان تئوری: پنج پیشنهاد. مجله علوم اجتماعی بین المللی ۵۰:
- بررسی تاثیر رهبری تحول آفرین بر حکمرانی خوب با نقش میانجی توانمندسازی مورد مطالعه: معاونت راهبردی قوه قضائیه (محسن گرابی ۲ محمد ذاکری.
- رهبری اخلاقی تسهیل گر حکمرانی خوبی (مورد مطالعه شهرداری تهران) غزاله طاهری عطار-سیده الهه خضری-محمد امین نائینی