

## الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی

سمیه صدیقی  
دانشجوی کارشناسی ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی  
دانشگاه فردوسی مشهد  
so\_sedighi@yahoo.com

محمدجواد رزمی  
عضو هیئت علمی دانشکده علوم اداری و اقتصادی  
دانشگاه فردوسی مشهد  
mjrazmi@um.ac.ir

### چکیده

حکمرانی خوب الگوی جدیدی برای توسعه پایدار انسانی با ساز و کار تعاملی سه بخش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است تا به موجب آن کشورها بتوانند از همه توانمندی‌های خود در توسعه همه جانبه استفاده کنند. جامعه مدنی مستحکم به همراه دولتی مدرن، قوی و توسعه‌خواه، می‌تواند زمینه‌های ایجاد حکمرانی خوب و در نتیجه توسعه همه جانبه را با کمترین زمان و آسیب ممکن به پیش ببرد. از آنجایی که مهمترین عامل توسعه هر جامعه، افراد آن جامعه می‌باشند، این تحقیق با تأکید بر اهمیت توسعه انسانی، در جست و جوی شناخت الزامات تحقق حکمرانی خوب برای رسیدن به توسعه انسانی پایدار می‌باشد. تأمل و بازاندیشی در کیفیت هر کدام از مؤلفه‌های حکمرانی و اتخاذ راهبردهای مناسب برای تقویت آنها، شاید بهترین الگو برای توسعه انسانی پایدار باشد. نتیجه به دست آمده از بررسی مؤلفه‌های حکمرانی خوب در ایران بیانگر وضعیت نامناسب این شاخص‌های در سال‌های 1996-2010 می‌باشد. کشور ایران به دلیل مزایای فراوان چه از نظر منابع انسانی و سرمایه‌های طبیعی از پتانسیل فراوان برای دستیابی به توسعه انسانی برخوردار است.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی خوب، توسعه انسانی، جامعه مدنی، دولت، بخش خصوصی

### 1- مقدمه

پس از فراز و نشیب‌های فراوان در سیر تحول اندیشه توسعه، نظریه حکمرانی خوب یعنی نحوه اداره کشور، شیوه تصمیم‌گیری و چگونگی تعامل بین دولت و مردم بعنوان بنیان توسعه، مطرح شده است (جاسبی و نفری، 1388). نهادهای مالی بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول همگی بر این باورند که حکمرانی خوب یک ضرورت حیاتی برای کمک به تحقق برنامه‌های توسعه است. در دهه‌های اخیر و به ویژه در دهه‌ی 90 میلادی تحقیقات زیادی در مورد مدیریت دولتی و انتخاب بهترین چارچوب حاکمیتی دولت صورت گرفته است که در این میان تحقیقات بانک جهانی از جایگاه خاصی برخوردار است.

حکمرانی مفهوم گسترده‌ای است که با حوزه‌هایی چون محیط اقتصادی و یا به عبارتی امنیت اقتصادی، سیاست، اجتماع و حقوق ارتباط مستقیم دارد. بانک جهانی در گزارش سال 1997 خود با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول»، نه تنها بر نقش تعیین‌کننده دولت در تحولات اقتصادی اشاره کرده، بلکه دامنه بحث‌های نظری و تجربی در مورد کارکرد دولت را در سطح جهانی گسترش داده است، سلسله مباحث مذکور به تعیین مفهوم حکمرانی منتهی گردید. بانک جهانی، حکمرانی را شیوه استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی برای دستیابی به توسعه‌ی پایدار تعریف می‌کند. مطابق تعریف بانک جهانی، کشورهای عضو باید به بهبود سازوکارهای تخصیص منابع، فرایندهای تدوین، انتخاب و اجرای خط‌مشی‌ها و روابط بین شهروندان و حکومت بپردازند. قطعنامه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد بصورت آشکار، حکمرانی را در پیوند با بستر محیطی می‌داند که رو به سوی بهره‌مندی از حقوق بشر و رشد توسعه‌ی انسانی پایدار دارد. با پیوند حکمرانی خوب و توسعه‌ی انسانی پایدار بر اصولی چون مشارکت‌جویی و ارتقای حقوق بشر تأکید می‌گردد و دستورالعمل‌های تجویزی و اجباری برای ایجاد توسعه موردنظر نخواهد بود (کمیجانی و سلاطین، 1387).

در حکمرانی خوب بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی ارتباط نزدیکی وجود دارد، شراکت موجود سبب می‌شود که از امور عمومی به شکل صحیح‌تر و بهینه‌تری بهره‌برداری شود. وجود ارتباط صحیح بین سه رکن یاد شده زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف میسر می‌سازد. در حکمرانی خوب این سه رکن به عنوان عناصر اصلی محسوب می‌شود.

ارتباط بین حکمرانی خوب و توسعه را می‌توان از سه منظر مورد ارزیابی و بررسی قرار داد. اول؛ حکومت دموکراتیک، که بر مشروعیت، مسئولیت‌پذیری و حقوق بشر دلالت می‌کند. این تعریف اصول اساسی توسعه را شکل داده و توسعه مشارکتی را ارتقاء می‌بخشد. گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>1</sup>، ادعا می‌کند که سرمایه‌گذاری در حکمرانی دموکراتیک به پیشرفت در اهداف توسعه کمک خواهد کرد. رویکرد دوم؛ با حکمرانی مؤثر سروکار دارد که بیشتر به توانایی اداره کردن مربوط می‌شود تا شکل حکومت کردن.

رویکرد سوم؛ به عملکرد هماهنگ که منجر به نظم در اقدامات و تعاملات میان دولت و دیگر بازیگران است، مربوط می‌شود (قنبری، علی، 1391، ص. 240).

به طور کلی بر اساس تئوری حکمرانی خوب تنها دسترسی به نیروی کار و سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی و مالی عامل توسعه نمی‌باشد، بلکه بین کیفیت حکمرانی و توسعه‌ی اقتصادی یک رابطه و همبستگی نزدیکی وجود دارد. چرا که مفهوم توسعه بسیار فراتر از انباشت ثروت و رشد درآمد ناخالص ملی و سایر متغیرهای وابسته به درآمد است (قلی پور، 1384). زیرا همانطور که ارسطو گفته است «درآمد و ثروت

<sup>1</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

تنها به خاطر نیل به چیزهای دیگر مفیدند» به همین دلیل نمی‌توان آنها را به خودی خود هدف نهایی توسعه دانست. توسعه باید بیشتر متوجه بهبود زندگی افراد جامعه باشد (آمارتیا سن، 1377).

### 1. پیشینه تحقیق

رودرا و سانیا<sup>1</sup> (2011) در مطالعه‌ای با عنوان «حکمرانی خوب و توسعه انسانی در ایالت‌های هندوستان» اثر حکمرانی خوب بر توسعه انسانی را در هندوستان طی دو دهه اخیر با استفاده از روش داده‌های تابلویی مورد بررسی قرار داده‌اند. در این مطالعه از شاخص ترکیبی حکمرانی خوب به عنوان متغیر توضیحی استفاده شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که حکمرانی خوب و توسعه انسانی دوره‌های پیشین، توسعه انسانی فعلی را در هندوستان تعیین می‌کند.

کامسا و ام بیج<sup>2</sup> (2004) در مقاله خود، نقش نهادها را در فرآیند توسعه کشورهای آفریقایی مورد مطالعه قرار داده و به این نتیجه دست یافته‌اند که اجرای ضعیف حاکمیت قانون، فساد، ضعف مدیریت، فقدان یک جامعه مدنی قوی و دخالت‌های سیاسی مهمترین عامل بازدارنده در توسعه این کشورها بوده‌اند.

کناک<sup>3</sup> (2003)، فنگ<sup>4</sup> (2003)، ارتباط حکمرانی، کیفیت نهادی و رشد اقتصادی را بررسی نمودند. این مطالعات نشان می‌دهند بهبود شاخص‌های حکمرانی خوب اثرات مستقیمی هم بر توسعه اقتصادی و هم بر توسعه انسانی دارد.

کناک و کیفر<sup>5</sup> (1997)، رابطه مثبت و معناداری را میان شاخص‌های حکمرانی خوب که آن را شاخص کیفیت نهادی نامیدند با رشد اقتصادی به دست آوردند، این شاخص‌ها مبتنی بر ارزیابی و بررسی جوامعی هستند که بر اساس مکانیزم بازار عمل می‌کنند.

سامتی، رنجبر و محسنی (1390) در مطالعه‌ای با عنوان «تحلیل تأثیر حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی مطالعه موردی: کشورهای جنوب شرقی آسیا» در دوره زمانی 2000-2009 با استفاده از داده‌های ترکیبی به بررسی اثر شاخص‌های حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی می‌پردازند. نتایج حاصل از تخمین مدل‌ها نشان می‌دهد که کیفیت حکمرانی خوب که از طریق میانگین موزون شاخص‌های حکمرانی محاسبه شده است، اثر مثبت و به لحاظ آماری کاملاً معنادار بر HDI دارد.

علیزاده و عرب (1388) در مطالعه‌ای با عنوان «تأثیر حکمرانی خوب بر توسعه انسانی» ارائه شده در ششمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، به بررسی تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر توسعه انسانی بر 57 کشور که از طریق نمونه‌گیری تصادفی نظام‌مند انتخاب شده‌اند با استفاده از داده‌های مقطعی سال 2006

<sup>1</sup> Rudra P. Pradhan and Sanyal.

<sup>2</sup> Kumssa, Asfaw and Mbeche, Isaac M, 2004.

<sup>3</sup> Knack S.

<sup>4</sup> Feng, Y.

<sup>5</sup> Knack, Stephan and Philip Keefers.

پرداخته‌اند. نتایج تحقیق بیانگر ارتباط و تأثیر معنی‌دار حکمرانی بر توسعه انسانی در جوامع مورد مطالعه می‌باشد.

در تمامی مطالعات انجام شده تأثیر حکمرانی خوب بر توسعه انسانی با استفاده از روش‌های اقتصادسنجی مورد بررسی گرفته است. در این مطالعه به صورت تحلیلی به الزامات تحقق حکمرانی خوب که تعامل و همکاری بین سه عنصر موجود در حکمرانی است، پرداخته می‌شود و با استفاده از تحلیل‌های آماری اولیه وضعیت شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران مورد بررسی قرار خواهند گرفته و سپس راه‌کارها و سیاست‌های اجرایی برای تحقق حکمرانی خوب و رسیدن به توسعه انسانی ارائه داده می‌شود.

## 2. چگونگی شکل‌گیری حکمرانی خوب

از هنگام ظهور علم اقتصاد توسعه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، سیاستگذاری توسعه‌ی اقتصادی به سه دوره متمایز قابل تفکیک است. دوره نخست از پایان جنگ جهانی دوم شروع می‌شود و تا اواخر دهه 1970 ادامه می‌یابد. نظریات اقتصاد کینزی دولت را عامل تصحیح‌کننده شکست بخش خصوصی می‌دانستند که با طرح‌های عمرانی دولتی و صرفه‌های مقیاس حاصل شده از آن، فرایند توسعه را تسریع می‌بخشید. اما شرکت‌های دولتی در عمل نشان دادند که کارایی و انعطاف‌پذیری لازم را نداشته، در معرض فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار قرار دارند و اکثریت آنها زیان‌ده‌اند. در دوره دوم و رویکرد مکتب شیکاگو که به اجماع واشنگتنی معروف شد باور به قدرت بخش خصوصی و انتخاب مردم بود و کارآمدی رقابت و قیمت‌ها جای تخصیص دولتی منابع را می‌گرفت. طبق این دیدگاه، بخش خصوصی بهترین نتایج را به بار می‌آورد و قیمت‌ها بهترین تخصیص دهنده منابع هستند. هرگونه دخالت دولتی برای تغییر در آنچه بخش خصوصی بوجود می‌آورد ضد تولیدی است. نگاه به دولت از «عامل توسعه» به جدی‌ترین «مانع توسعه» تغییر یافت. فرض می‌شد که نهاد دولت تحت فشار گروه‌های هم سود، به دستگاه تولید و توزیع افزونه تبدیل می‌شود؛ پس هر اندازه دولت کوچکتر شود بهتر است. از آن پس موجی تازه از نظریات و رویکردها آغاز شد. اگر شعار دوره اول را «دولت، موتور توسعه» و دوره دوم را «دولت کوچک» بدانیم، شعار دوره سوم «حکمرانی خوب» است. در واقع در دوره سوم ماهیت مسأله تغییر یافت، در دوره‌های پیشین مسأله ابعاد دولت (بزرگی و کوچکی آن) مطرح بود، اما در این دوره مسأله کمیت دولت جای خود را به کیفیت مداخله دولت داده است (میدری و خیرخواهان، 1383).

## 3. شاخص‌های اندازه‌گیری حکمرانی خوب

## چهارمین همایش ملی اقتصاد

ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر، آذرماه 1391

برنامه توسعه سازمان ملل متحد<sup>1</sup> حکمرانی خوب را اعمال قدرت سیاسی - اقتصادی و اداری برای مدیریت امور عمومی یک کشور در همه سطوح تعریف می‌کند. حکمرانی مشتمل بر سازوکار و فرایندها و نهادهایی است که از طریق آن شهروندان و تشکل‌ها منافع خود را ابراز و حقوق قانونی خود را استفاده نموده، تعهدات و تکالیف خود را ایفا و اختلافات را با میانجی‌گری حل نمایند.

در تعریف دیگری از یونسکو<sup>2</sup> در سال 2002 حکمرانی خوب به معنای سازوکارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع مدنی خود را دنبال می‌کنند و حقوق قانونی خود را به اجرا در می‌آورند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند (میدری، 1385). همچنین حکمرانی خوب را فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم‌ها با تمرکز بر بازیگران رسمی و غیررسمی تعریف می‌کنند.

بانک جهانی، حکمرانی خوب را بر اساس شش شاخص تعریف نموده و بر اساس این شاخص‌ها وضعیت حکمرانی خوب را در دوره 1996-2002 هر دو سال یکبار و از سال 2002 به بعد به صورت سالانه در کشورهای مختلف مورد ارزیابی قرار داده است که این شاخص‌ها عبارتند از:

- حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی<sup>3</sup>: بدین مفهوم که مردم بتوانند دولت را در برابر آنچه که بر مردم تأثیر می‌گذارد مورد سؤال و بازخواست قرار دهد. این شاخص بیانگر مفهوم‌هایی مانند: حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حاکمان از طبقه‌های اجتماعی، فرایندهای سیاسی در برگزاری انتخابات و ... است.

- ثبات سیاسی و عدم خشونت<sup>4</sup>: این شاخص به میزان ثبات رژیم حاکم و رهبران آن، درجه احتمال تداوم حیات مؤثر دولت و تداوم سیاست‌های جاری در صورت مرگ و میر یا تغییر رهبران و دولت‌مردان فعلی می‌پردازد.

- کارائی و اثربخشی دولت<sup>5</sup>: بیانگر کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله که شامل مقولات ذهنی همچون کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی یا کیفیت نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی می‌باشد.

- بار مالی مقررات<sup>6</sup>: بر روی سیاست‌های ناسازگار با بازار تمرکز دارد. سیاست‌هایی از قبیل: کنترل قیمت‌ها، عدم نظارت کافی بر سیستم بانکی و همچنین هزینه وضع قوانین برای محدودیت بیش از اندازه تجارت خارجی.

- حاکمیت قانون<sup>7</sup>: میزان احترام عملی که دولت‌مردان و شهروندان یک کشور برای نهادهایی قائل هستند که با هدف وضع و اجرای قانون و حل اختلاف ایجاد شده است.

<sup>1</sup>UNDP.

<sup>2</sup> UNESCO.

<sup>3</sup> Voice and accountability

<sup>4</sup> Political stability and absence of violence

<sup>5</sup> Government Effectiveness

<sup>6</sup> Regulatory quality

<sup>7</sup> Rule of law

- کنترل فساد<sup>1</sup>: استفاده از قدرت و امکانات عمومی در جهت منافع شخصی. این شاخص مفهوم‌هایی مانند فساد در میان مقامات رسمی، اثربخشی تدبیرهای ضد فساد، تأثیر آن بر جذب سرمایه‌های خارجی، پرداخت اضافی یا رشوه برای گرفتن مجوزهای اقتصادی و ... را اندازه‌گیری می‌کند.

در این تعریف هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر باشد و فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه مناسب‌تر است.

#### 4. توسعه انسانی

راهبرد توسعه انسانی در برنامه توسعه سازمان ملل مورد توجه قرار گرفت و از سوی محبوب‌الحق اقتصاددان فقید پاکستانی و کارگروهی با حضور افرادی چون آمارتیاسن<sup>2</sup> تکامل یافت. در این راهبرد، مهمترین عامل توسعه هر جامعه، افراد آن جامعه در نظر گرفته شده‌اند، چرا که انسان، هم هدف و هم ابزار توسعه است. دلایل اهمیت توجه به توسعه انسانی را می‌توان اینگونه برشمرد:

- اول، و از همه مهمتر، اینکه انسان خودش هدف توسعه است.
- توسعه انسانی، ابزاری برای بهره‌وری بیشتر است، بگونه‌ای که نیروی کار پرورش یافته، آموزش‌دیده و ماهر، مهمترین دارایی و عامل بهره‌وری است.
- توسعه انسانی آثار مثبتی بر محیط‌زیست دارد، زیرا فقر هم علت و هم قربانی تخریب محیطی است.
- کاهش فقر نقش مهمی در ارتقای دموکراسی و ثبات اجتماعی دارد.
- توسعه انسانی دارای جاذبه سیاسی است لذا می‌تواند ناآرامی‌های کشورهای را کاهش داده و موجب ثبات سیاسی گردد (استریتن<sup>3</sup>، 1994).

توسعه انسانی پایدار را می‌توان به‌عنوان گسترش حیطة انتخاب برای همه افراد جامعه تعریف کرد، بگونه‌ای که همه مردان و زنان جامعه، بویژه اقشار ضعیف و کم درآمد، محور فرآیند توسعه باشند، همچنین توسعه انسانی پایدار به معنای حفاظت از منابع و فرصت‌های زندگی و منابع طبیعی برای آیندگان نیز می‌باشد. مفهوم بسط انتخاب‌های انسانی به ایجاد ظرفیت‌ها به جای تأکید بر مصرف کالاها و خدمات تأکید دارد و به این لحاظ پایداری توسعه انسانی را تضمین می‌کند (قنبری، 1391 ص. 197).

در راهبرد توسعه انسانی اندازه دولت مهم نیست و در عوض نوع وظایف دولت و نحوه انجام آن مهم است (علیزاده و عرب، 1388). در نظریه حکمرانی خوب، ضمن پذیرش دخالت منطقی دولت بر نقش تسهیل‌گری آن تأکید می‌شود و با رویکرد توسعه سیاسی و دموکراسی بر نقش مهم دولت در بسترسازی به

<sup>1</sup> Control of corruption

<sup>2</sup> Amartya Sen.

<sup>3</sup> Streeten.

منظور تقویت نهادهای مدنی، آزادی‌های اجتماعی تأکید می‌شود. بنابراین 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 محیط‌زیست و رشد و توسعه زنان، تأکید می‌شود، که همه اینها با حکمرانی خوب امکان تحقق می‌یابد. الزامات تحقق حکمرانی خوب نیز تعامل و همکاری بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است.

## 5. الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی

به موجب نظریه حکمرانی خوب، فرآیند توسعه اقتصادی تحت تأثیر عملکرد سه نهاد بزرگ و نحوه تعامل آنها است: دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی که هر یک وظایفی دارند. این وظایف باید به درستی شناخته و تفکیک شود. سپس بین آنها تعاملاتی صورت گیرد. این تعاملات باید به درستی انجام شود تا اینکه جامعه از بعد سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی رو به شکوفایی برود. در غیر اینصورت در توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی خلل ایجاد می‌شود. بنابراین محور اصلی اصلاحات و برنامه‌های توسعه مبتنی بر حکمرانی خوب نیز تعامل و تعادل این سه حوزه اصلی جامعه می‌باشد. هر یک از حوزه‌های حکمرانی نقشی مهم در ارتقای توسعه انسانی پایدار خواهند داشت. در ذیل خلاصه‌ای از نقش هر یک از این حوزه‌ها اشاره شده است.

### 5.1. نقش دولت

در کشورهایی که فرآیندهای انتخاباتی وجود دارد، دولت ترکیبی از کارگزاران منتخب و شاخه اجرایی می‌باشد و دولت بر مبنای مشروعیت و اقتداری که از سوی شهروندان به آن داده می‌شود مسئول ارائه خدمات عمومی و ایجاد بستری برای توسعه انسانی پایدار از طریق ایجاد و حفظ چارچوب‌های قانونی باثبات، کارا و منصفانه برای فعالیت‌های عمومی و خصوصی می‌باشد دولت باید در زمینه‌هایی همچون حمایت از حقوق شهروندان آسیب‌پذیر، حفظ محیط‌زیست، حفظ ثبات اقتصاد کلان، حفظ استانداردهای بهداشت و ایمنی عمومی، سوق دادن منابع به سمت ارائه خدمات اساسی مورد نیاز جامعه، ایجاد زیرساخت‌ها و حفظ امنیت و نظم اجتماعی، فعالیت نماید (علیزاده و عرب، 1387). بنابراین نقش دولت در حکمرانی خوب مستلزم توجه به ارزش‌های بخش عمومی (همچون برابری و پاسخ‌گویی) در کنار ارزش کارایی می‌باشد. این در حالی است که نگرش محدود تئوریهای سنتی و همچنین تأکید بیش از حد بر بازارگرایی و معیارهای اقتصادی و کارایی در تئوریهای اخیر مدیریت دولتی، چالش‌هایی را برای اندیشمندان و کارگزاران دولتی

ایجاد کرده است، زیرا در حالی که جامعه متشکل از سه حوزه دولت، بازار و جامعه مدنی می‌باشد (کویمن<sup>1</sup>، 2003) و هر یک از منظر خود به مدیریت دولتی می‌نگرد تئوریهای سنتی و همچنین اصلاحات مبتنی بر مدیریت دولتی نوین و خصوصی‌سازی، از نقش عناصر دیگر، بویژه جامعه مدنی، غفلت کرده‌اند و صرفاً از بعد درونی و کنترل، و یا ارزش‌های بخش خصوصی و فرهنگ تجارت به مدیریت دولتی می‌نگرد (گودسل<sup>2</sup>، 2006).

## 2.5. نقش جامعه مدنی

جامعه مدنی به حوزه‌ای از روابط اجتماعی اطلاق می‌شود که فارغ از دخالت قدرت سیاسی است و مجموعه‌ای از نهادها، مؤسسات، انجمن‌ها، تشکلهای خصوصی و مدنی را در برمی‌گیرد (شیریه، 1374). هگل از پیشقراولان تبیین جامعه مدنی از منظر اقتصاد سیاسی بود. به زعم وی، تمایلات خواهانه فرد انسانها، در صنوف مختلف متجلی می‌شود. افراد این صنوف، هرچند به دنبال منافع شخصی خود هستند اما در عین حال، نیازهای افراد دیگر را نیز برآورده می‌سازند. بدین‌سان، به طور ناخودآگاه نیازهای ویژه افراد در پرتو یک امر عام به یکدیگر پیوند می‌خورد و جامعه مدنی شکل می‌گیرد (عطار، 1388). احیاء جامعه مدنی در نظریه‌های دموکراسی، بیشتر مدیون کارهای اندیشمندی به نام «الکسی دوتوکویل» است. توکویل در کتاب «دموکراسی در امریکا» بیان می‌کند که حفاظ اصلی در برابر قدرت اقتدارگرایانه حکومت اکثریت در یک دموکراسی توده‌ای، چیزی نیست جز سرزندگی و نشاط جمعیت‌ها و انجمن‌های داوطلبانه که به صورت میانجی مقتدر، میان فرد و دولت قرار می‌گیرند (توکویل و همکاران، 1347). به نظر توکویل، جامعه مدنی، چشم مستقل جامعه است. الکسی دوتوکویل پیش از دیگران بر نقش انجمن‌های مدنی در پایایی و بالندگی دموکراسی انگشت گذاشته است. امروزه پیروان او در جهان انجمن‌های مدنی را نیروی حیاتی و خون لازم برای دموکراسی و حکمرانی خوب می‌دانند (ویرجی<sup>3</sup>، 2004).

گرامشی<sup>4</sup>، تئوریسین سیاسی ایتالیایی دهه 1920، با تمایزی که میان جامعه مدنی و جامعه سیاسی برقرار می‌کند، به گونه‌ای شفاف عرصه جامعه مدنی را محل ظهور قدرت نرم، نامرئی، ظریف در قالب نظام‌های آموزشی، فرهنگی و دینی و دیگر نهادها می‌دانست. او با نفی صریح در تقابل بودن جامعه مدنی و دولت، جامعه مدنی را بازوی فرهنگی و نرم قدرت (دولت) می‌داند که به گونه‌ای سیاست‌ها و مواضع قدرت حاکم را برای شهروندان، توجیه و قابل قبول می‌کند. گرامشی، حتی هنر، علوم، چگونگی دسترسی به امکانات علمی و مواردی از این دست را جزو اجزاء جامعه مدنی می‌دانست (مچر، 1384).

<sup>1</sup> Kooiman.

<sup>2</sup> Goodsell.

<sup>3</sup> Vieregge.

<sup>4</sup> Gramshi.



جامعه مدنی نقشی بسیار مهم در حمایت از حقوق شهروندان دارد. جامعه مدنی بیانگر بخشی از جامعه است که شهروندان را با حوزه عمومی و دولت پیوند می‌دهد، بعبارتی وجه سیاسی جامعه است. سازمانهای جامعه مدنی مشارکت مردم در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی را کانالیزه کرده و آنها را از طریق سازماندهی در گروه‌های قدرتمند برای تأثیرگذاری بر فرایند خط‌مشی‌گذاری تقویت می‌کند. آنها همچنین فرصتهایی برای افراد جامعه فراهم می‌آورند تا ظرفیتهایشان را توسعه داده و استانداردهای زندگیشان را بهبود دهند (علیزاده و عرب، 1387).

جامعه مدنی استوار بر اخلاق مدنی و قانونمندی می‌تواند به حکمرانی خوب انجامد. جامعه مدنی، بی‌اخلاق مدنی، تنها اسم و پوسته‌ای بی‌درون‌مایه خواهد بود. به سخن دیگر، اخلاق مدنی، هسته و جوهره جامعه مدنی است و نهادهای مدنی پوسته بی‌درون‌مایه، ارزشی نخواهد داشت. مهمترین سازه‌ها یا ویژگی‌های اخلاق مدنی عبارت است از: اعتماد، احترام دوسویه، قانونمندی، رواداری، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، انتقادپذیری، شفافیت و ...

چنانچه چنین ویژگی‌هایی، رفتارهای اخلاق بنیاد مدنی در کنشگران مدنی و به دنبال آنها در شهروندان پدید آورد، آنگاه می‌توان شاهد یک جامعه مدنی نیرومند و اخلاقی بود که با پشتوانه چنین باورهای نگرشی - ارزشی همراه با پایبندی عملی بتواند همکار و مشوق حکومت باشد و با چالش‌ها، انتقادهای منصفانه و در میان نهادن راهبردهای سودمند، حکومت را به حکمرانی خوب وادارد و در این زمینه یاری رساند. تجربه بشری مبین این واقعیت است که احزاب، اتحادیه‌ها و سازمانهای رسمی، صنفی، اقتصادی، اجتماعی - مدنی، بستر لازم توسعه سیاسی - اقتصادی - اجتماعی هستند. با حضور این سازمانها و تشکلهای است که متخصصان، اندیشمندان و در واقع توسعه‌سازان، احساس امنیت کرده و این خود باعث بروز خلاقیت می‌شود (رفیعی، 1380ص. 62).

در صورتی که تشکلهای و انجمن‌ها و کلاً گروه‌های موجود در عرصه جامعه مدنی دارای توان، آگاهی و سازماندهی مناسب باشند و در یک کلام، نهادهای جامعه مدنی از صلابت و قدرت زیادی در سطوح مختلف جامعه برخوردار باشند، فرآیند توسعه یافتگی در آن کشور، با کم‌ترین ناهنجاری و فساد و با موفقیت بیشتری همراه خواهد بود.

### 3.5. نقش بخش خصوصی:

بخش خصوصی به عنوان عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری‌ها و رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی یکی از بخش‌های مهم در تسهیل حکمرانی خوب است. دولت نقش مهمی در توسعه دارد اما تنها نقش‌آفرین نیست (علیزاده و عرب، 1388). توسعه انسانی پایدار تا حدی بستگی به ایجاد مشاغل و ارائه درآمدهای کافی برای بهبود استانداردهای زندگی می‌باشد. در دهه‌های اخیر اغلب دولتها تشخیص داده‌اند که بخش خصوصی منبع اصلی ایجاد فرصت‌های

شغلی می‌باشد. بنابراین رشد منصفانه، برابری جنسیتی، صیانت محیط‌زیست و ایجاد اشتغال در جامعه حاصل نمی‌شود مگر با تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی، بگونه‌ای که دولت در توسعه بخش خصوصی اقدامات ذیل را انجام دهد:

- ایجاد یک محیط باثبات در اقتصاد کلان
- صیانت از بازارهای رقابتی
- پشتیبانی و حمایت از شرکت‌های ایجادکننده اشتغال
- جذب سرمایه و کمک به انتقال دانش و تکنولوژی
- تقویت حاکمیت قانون
- حمایت از محیط‌زیست و منابع طبیعی

#### 4.5. وابستگی دولت و جامعه مدنی به یکدیگر

در حکمرانی خوب، تنها دولت مسئول نیست، بلکه تعامل حکومت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و شهروندان با یکدیگر برای تحقق حکمرانی خوب ضرورت دارد، زیرا مرزهای جامعه (نظام سیاسی و اجتماعی) نفوذپذیر و متقاطع و در تعامل با یکدیگر است. بی‌تعامل درست شهروندان و جامعه مدنی و انجمن‌های اجتماعی و سیاسی با حکومت، حکمرانی خوب تحقق نمی‌یابد (سردارنیا، 1389).

وقتی بحث جامعه مدنی و دولت بعنوان دو پدیده اجتماعی مستقل پیش می‌آید بیشتر ناظر به دو نوع رابطه متقابل است:

اول) «بازی با حاصل جمع صفر»: به این معنا که هر اندازه حوزه اقتدار دولت بیشتر باشد «جامعه مدنی» محدودتر می‌گردد و بالعکس هر چه حوزه جامعه مدنی وسیع‌تر باشد دولت کوچکتر می‌گردد. گلدنر<sup>1</sup> معتقد به برقراری نوعی رابطه با حاصل جمع صفر میان دولت و جامعه مدنی است. او معتقد است که «بدون وجود یک جامعه قوی که بتواند حوزه عمومی را تقویت کرده و از کانون مقاومت در برابر دولت، حفاظی بسازد، رهایی در دنیای نوین به هیچ شکلی میسر نیست (گلدنر، 1980).

دوم) رابطه تعاملی «دولت و جامعه مدنی»: سعادت هر ملتی در نظام سیاسی خویش به این است که این دو، مکمل و متمم یکدیگر باشند. دولتی که برخاسته از متن مردم و جامعه مدنی است طبیعی است برای بقای خویش نیاز مستمر به پایگاه اجتماعی و مقبولیت عمومی دارد و از طرفی دولت می‌تواند با فراهم کردن چارچوبهای قانونی زمینه بقای جامعه مدنی را فراهم نماید و در واقع خاستگاه مشروعیت سیاسی خود را تضمین نماید (مهاجرینا، 1376).

از آنجا که هر یک از این حوزه‌ها، ضعفها و قوت‌هایی دارند، حکمرانی خوب به‌ویژه در ارتباط با الزام توسعه پایدار مانند پل ارتباطی سازنده میان این حوزه‌ها عمل می‌کند. حکمرانی خوب به رابطه تعاملی میان

<sup>1</sup> Gouldner.

بخش دولتی و جامعه مدنی می‌اندیشد و سازو کارهای استفاده حداکثری از توان بالفعل و بالقوه این بخش‌ها را پیشنهاد می‌کند.

حکمرانی خوب با ویژگی‌های یاد شده، در خلأ شکل نمی‌گیرد، بلکه نیازمند فرصت‌ها و شرایط مساعدی همچون اجماع نخبگان، اراده معطوف به توسعه در حکومت، جامعه توسعه‌خواه، انسجام ارزشی و فرهنگی جامعه، اجماع بر سر هدف‌های اصولی در روند توسعه، شایسته‌سالاری بر پایه جذب نخبگان و کارشناسان و صاحبان اندیشه و فن و مدیران خوب در نظام سیاسی، تقویت مکانیسم‌های نظارتی و مهمتر از همه وجود یک جامعه مدنی استوار بر اخلاق مدنی و حقوق بشر بعنوان دستیار حکومت است. حکمرانی خوب تا اندازه زیادی از همکاریها و تعامل درست حکومت و نخبگان حکومتی با جامعه مدنی و صاحبان اندیشه مایه می‌گیرد، نه اینکه یکسره برآیند کارکرد نخبگان حکومتی و حکومت باشد. در نبود یک جامعه مدنی توسعه‌گرا و اخلاق‌بنیاد، حکومت نمی‌تواند به تنهایی حکمرانی خوب را تحقق بخشد. نکته بسیار مهم آن است که نباید گمان شود رابطه حکومت و جامعه مدنی دشمنانه است؛ آنها می‌توانند تعامل و همکاری درست، منطقی و مسالمت‌آمیز داشته باشند. از یک سو، حکومت بستر و فرصت‌های بایسته برای گسترش و توانمندی جامعه مدنی فراهم می‌کند، درخواست‌ها و انتقادهای جامعه مدنی را به فال نیک می‌گیرد و به آنها پاسخ می‌دهد، زیرا نقدها و چالش‌ها مایه هوشیاری حکومت و آگاهی آن از ضعف‌های خود می‌شود و با از میان بردن آنها توانمند می‌شود؛ از سوی دیگر، شایسته و بایسته است که نهادها و انجمن‌های مدنی و احزاب به قواعد و ارزش‌های دموکراتیک، اخلاق مدنی (قانونمندی به قانون و رعایت مصالح عمومی) و مسئولیت مدنی خود پایبند باشند. در این فضای تعاملی، اعتماد، همکاری و دوسویگی درست میان دولت و جامعه مدنی است که حکمرانی خوب رخ خواهد نمود (سردارنیا، 1388). به همان‌سان، جامعه مدنی را نباید از حکومت جدا دانست؛ به سخن دیگر، کارکرد خوب جامعه مدنی در پیوند با حکمرانی خوب، تنها به ویژگی‌های یاد شده مربوط به نهادهای مدنی محدود نمی‌شود، بلکه تا اندازه‌ای تابعی از عوامل و فرصت‌های مهمی است چون دموکراتیک بودن نسبی نظام سیاسی، وجود فرصت‌های سیاسی و نهادی برای گسترش دموکراسی با کمترین محدودیت‌ها، چارچوب‌های نهادی مانند عدم تمرکز، فدرالی بودن و دموکراسی مشارکتی؛ در برابر، در این فضای مساعد، جامعه مدنی به استواری نظام سیاسی کمابیش دموکراتیک و حکمرانی خوب کمک می‌کند. در نبود ساختار سیاسی و نهادی دموکراتیک، جامعه مدنی بسیار ناتوان خواهد بود و حکمرانی خوب تحقق نمی‌یابد، زیرا در نبود این ساختار، میدانی برای کنشگران مدنی و نخبگان اجتماعی نخواهد بود تا به بیان خواسته‌های خود و نقد کارها بپردازند، دست به چالش زنند و راهکار پیشنهاد کنند و از همین رو، حکمرانی خوب همراه با کارآمدی و پاسخگویی لازم به گونه دلخواه رخ نخواهد نمود (همان).

برخی پژوهشگران معتقد به برقراری رابطه تبیینی میان دولت از یک طرف و سرمایه اجتماعی و جامعه مدنی از طرف دیگر هستند. برخی دیگر نیز در جهت خلاف این ایده، معتقد به برقراری نوعی ارتباط ارگانیک میان ساخت قدرت در حوزه سیاسی با نهادهای جامعه مدنی هستند.

## 6. وضعیت شاخص های حکمرانی خوب در ایران

برای شناخت بهتر شاخص های حکمرانی خوب استفاده از تحلیل های آماری اولیه لازم به نظر می رسد. جدول (1) ویژگی های آماری شاخص های حکمرانی خوب در ایران را نشان می دهد. آن چنانکه از این جدول نمایان است، مقادیر حداقل و حداکثر تفاوت فراوانی را در کیفیت حکمرانی ایران نشان نمی دهد. شاخص های میانگین و میانه نشان دهنده آن هستند که ایران از کیفیت نهادی پایینی برخوردارند.

جدول (1) - ویژگی های آماری شاخص های حکمرانی خوب در ایران (1996-2010)

کنترل فساد	اثر بخشی دولت	ثبات سیاسی	حاکمیت قانون	کیفیت قوانین و مقررات	حق اظهار نظر و پاسخ گویی	
-0/53	-0/53	-0/95	-0/7	-1/48	-1/25	میانگین
-0/51	-0/54	-0/82	-0/72	-1/55	-1/27	میانه
-0/23	-0/44	-0/41	-0/34	-1/22	-0/89	حداکثر
-0/87	-0/63	-1/56	-0/9	-1/7	-1/56	حداقل
0/21	0/05	0/31	0/17	0/18	0/24	انحراف از معیار
-0/06	-0/005	-0/54	0/56	0/3	0/26	چولگی
1/8	1/58	2/76	2/17	1/53	1/58	کشیدگی
-6/52	-6/43	-11/56	-8/37	-17/9	-15/14	جمع
0/48	0/03	1/16	0/34	0/34	0/71	جمع مجذور انحراف از معیار

منبع: داده های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

جدول (2) همبستگی میان شاخص های شش گانه حکمرانی خوب را نشان می دهد. مشاهده می شود تمامی شاخص های حکمرانی خوب با یکدیگر همبستگی دارند. در این حال بالاترین میزان همبستگی مربوط به شاخص های حق اظهار نظر و پاسخ گویی و ثبات سیاسی (85%)، کنترل فساد و کیفیت قوانین و مقررات (84%)، کارایی و اثر بخشی دولت و حاکمیت قانون (78%) و حاکمیت قانون و حق اظهار نظر و پاسخ گویی (76%) می باشد.

## چهارمین همایش ملی اقتصاد

ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر، آذرماه 1391

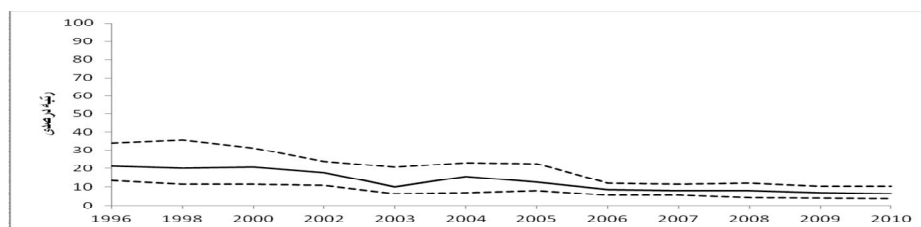
جدول (2)- نرخ همبستگی میان شاخص‌های شش‌گانه حکمرانی خوب در ایران

حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی	کیفیت قوانین و مقررات	حاکمیت قانون	ثبات سیاسی	اثربخشی دولت	کنترل فساد
					1
				1	0/12
			1	0/3	0/43
		1	0/63	0/79	0/3
	1	0/09	0/24	-0/01	0/85
1	-0/06	0/75	0/84	0/5	0/13

منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار (1) نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی و ویژگی حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی از سال 1996 تا 2010 میلادی می‌باشد:

نمودار (1). کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی و ویژگی حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی



منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

این نمودار رتبه درصدی کشور ایران را در شاخص حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی نشان می‌دهد. رتبه بر حسب درصد در نمودار نشان می‌دهد که چند درصد کشورهای جهان در شاخص حکمرانی موردنظر زیر کشور ایران قرار گرفته‌اند و در نتیجه مقادیر بالاتر نشان‌دهنده کشورهای است که از نظر رتبه‌ای در شاخص مذکور بالاتر از ایران قرار گرفته‌اند. همچنین خطوط نقطه‌چین نشان‌دهنده فاصله اطمینان 90% برای منحنی به دست آمده از داده‌های تجمعی شاخص‌های ذکر شده می‌باشد. رتبه درصدی ایران برای شاخص حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی 6/5 درصد در سال 2010 بوده است، به این معنی که در این سال در میان کشورهای مورد مطالعه (212 کشور) تنها 13 کشور یافت شده‌اند که در موقعیتی بدتر از ایران قرار گرفته‌اند. در سال 2004 رتبه درصدی ایران در این شاخص 13/0 بوده است.

در ایران به دلایل زیر وضعیت مناسبی برای این شاخص وجود ندارد (قلی‌پور، 1385):

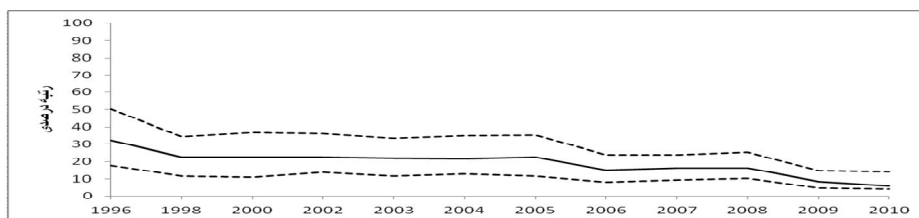
### چهارمین همایش ملی اقتصاد

ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر، آذرماه 1391

پراکندگی و تعدد دستگاه‌ها و مراجع متولی امور عمومی کشور. عدم شایسته سالاری و نظام نامناسب انتخاب و انتصاب. فعالیت ضعیف و غیر نظام‌مند احزاب سیاسی در جامعه. ضعف تعهدات اخلاقی و دینی، که اگر درونی می بود، سبب شکل گیری وجدان کاری و تعهد به مردم می شد.

نمودار (2) نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی ثبات سیاسی و عدم خشونت

نمودار (2). کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی ثبات سیاسی و عدم خشونت

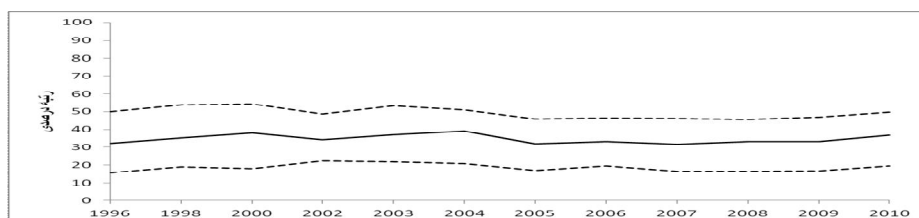


منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

از نظر شاخص ثبات سیاسی ایران رتبه درصدی 6/0 را در سال 2010 کسب کرده است. در بین کشورهای فوق از نظر ثبات سیاسی بهترین رتبه درصدی را قطر، امارات، عمان و کشورهای بی ثبات سیاسی کرانه باختری (غزه)، یمن و عراق هستند.

نمودار (3) نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی اثربخشی دولت

نمودار (3). کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی اثربخشی دولت



منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

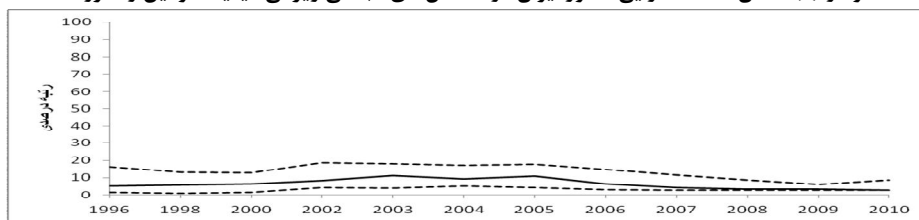
در شاخص دیگر به نام اثربخشی دولت ایران رتبه درصدی 36/7 را در سال 2010 و رتبه درصدی 35/4 را در سال 2004 کسب کرده است و ایران در بین 20 کشور در سال 2010 رتبه 15 را کسب کرده است. در خصوص شاخص اثربخشی و کارایی دولت، به دلیل بزرگ بودن بیش از حد دولت در اقتصاد ایران کارایی لازم وجود ندارد. با عدم کارایی دولت، بخش خصوصی - دیگر نهاد دارای نقش در مباحث حکمرانی

### چهارمین همایش ملی اقتصاد

ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر، آذرماه 1391

خوب - نیز متأثر خواهد شد و عدم کارایی در بخش دولت، بخش خصوصی را نیز متحمل هزینه‌هایی می‌سازد. از دیگر دلایل ناکارایی این شاخص می‌توان به ناکارآمدی نظام اداری کشور، کیفیت پایین فعالیت‌های دستگاه اجرایی کشور که ناشی از بهره‌وری پایین فعالیت‌های عمومی است، اشاره کرد (کميجانی و سلاطین، 1388).

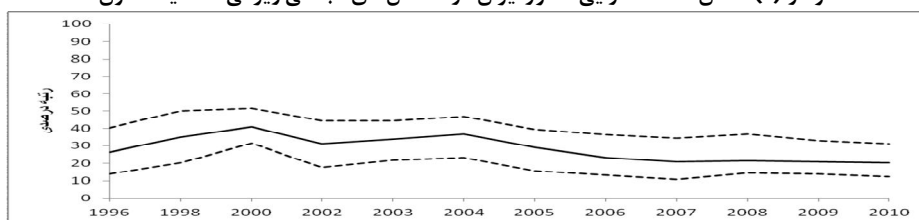
نمودار (4) نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی کیفیت قوانین و مقررات



منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

در سال 2010 وضع ایران از نظر کیفیت مقررات و قوانین 2/9 بوده است در حالی که در سال 2004 ایران از نظر این شاخص با رتبه درصدی 7/8 وضع بهتری داشته است. در خصوص شاخص کیفیت مقررات، در ایران وجود قوانین متعدد مالیاتی، گمرکی و تجاری و مواردی از این قبیل سبب گردیده درک قوانین برای مردم آسان نباشد.

نمودار (5) نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی حاکمیت قانون

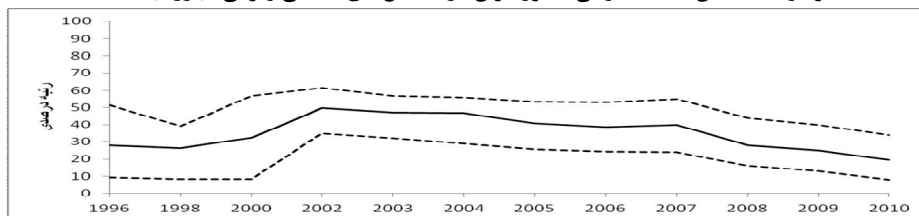


منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

از نظر شاخص حاکمیت قانون ایران در سال 2010 رتبه درصدی 20/4 را گرفته است که نسبت به سال 2009 با رتبه درصدی 19/8 بهتر بوده ولی نسبت به سال 2004 که رتبه درصدی 38/1 بوده است، ایران در این شاخص نزول رتبه داشته است.

از نظر شاخص کنترل فساد ایران با رتبه درصدی 19/5 در سال 2010، رتبه 16 را در بین 20 کشور منطقه به دست آورده و بعد از ایران کشورهای سوریه، یمن، لیبی و عراق قرار داشته‌اند. شاخص کنترل فساد نیز تحت تأثیر وجود دولت وابسته به نفت، انحصار دولتی وضع مالیات و عوارض گمرکی.

نمودار (6). نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی مبارزه با فساد



منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

## 7. راهکارهای بهبود شاخص‌ها در ایران

### 1. راه کارهای بهبود شاخص حق اظهار نظر و پاسخ گوئی:

دادن اختیار و تضمین قانونی به نهادهای مدنی و به خصوص مطبوعات برای کسب هر گونه اطلاع از نظام اداری کشور و پاسخ خواستن از مدیران؛ سازمان‌های جامعه مدنی نقش مهم پل ارتباطی میان شهروندان و دولت را برعهده دارند. این تشکلهای به تجمیع و تبیین منافع شهروندان، نظارت بر عملیات اجرایی دولت و پاسخگو کردن دولت از طریق تجهیز عموم مردم و نمایندگان پارلمان به اطلاعات مورد نیاز و نیز انجام کار کارشناسی درباره آثار سیاست‌های ویژه دولت و شقوق مختلف سیاست‌ها می‌پردازند (ازغندی، علیرضا، 1376، ص.407). لذا جهت افزایش میزان پاسخگویی دولت باید جامعه را به تأسیس سازمانهای مدنی تشویق کرد که سیاست‌های زیر برای رسیدن به این مهم پیشنهاد می‌گردد:

الف) رفع موانع حقوقی بازدارنده تأسیس سازمان‌های جامعه مدنی و همچنین ساده‌سازی، آسان‌سازی و ارزان‌سازی مراحل اداری تشکیل آنها.

ب) پیشنهاد بخشودگی مالیاتی این نوع تشکلهای (آرابی، 1388).

تمرکززدایی وظایف دولت که از طریق ایجاد نزدیکی بین مردم و دولت انجام می‌شود یکی از طرق افزایش میزان پاسخگویی دولت می‌باشد. از آنجا که گرایش عمومی مردم، مشارکت بیش‌تر در تعیین سیاست‌های محلی، پیگیری امور بومی و مشارکت در انتخابات محلی است تمرکززدایی می‌توان این گرایش‌ها را محقق ساخته و دولت محلی پاسخگو را به وجود آورد.

در ایران وجود یک رسانه مستقل و زنده اساساً برای ارتقای پاسخگویی از طریق افشای موارد فساد، نبود شفافیت، نقض قانون و فرایند و ناکارآمدی‌های دولت، بسیار ضروری است.

دریافت نظر مردم در رابطه با قوانین: پیش نویس کلیه قوانین و مقررات قبل از اینکه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند طی اطلاعیه‌هایی که مبین اهداف آن سیاست‌ها است از طریق رسانه‌ها به اطلاع عموم مردم رسانده شوند (میدری، 1385).

ایجاد شفافیت و جریان آزاد اطلاعات در نظام اداری کشور (اعرابی، 1380).



به رسمیت شناختن حق نظارت عمومی از سوی دولت (کمیجانی و سلاطین، 1387).  
تکریم کرامت انسانی و تبدیل نظام اداری از حاکم و طلبکار به خدمتگذار (اعرابی، 1380).

## 2. 7. راهکارهای ارتقاء شاخص اثر بخشی دولت:

با کمی دقت به ماهیت سازمانهای دولتی ایران در خواهیم یافت که طی چند سال آینده، بخش اعظمی از کارمندان با تجربه دولت بازنشسته خواهند شد. مشخصاً تعداد زیادی از این افراد از مدیران و متخصصان رشته‌های مختلف هستند و در اختیار گرفتن، تسهیم و استفاده از دانش این افراد قبل از بازنشسته شدن، یکی از مخاطرات و مشکلات اصلی کشور خواهد بود. در همین راستا، مدیریت سرمایه‌های انسانی به عنوان یکی از مهمترین استراتژی‌های هر دولت شناخته می‌شود و مدیریت دانش به عنوان یکی از آخرین ابزارها و تکنیک‌های مدیریت، نقش مهمی را به عنوان بخشی از استراتژی‌های مدیریت سرمایه‌های انسانی بازی می‌کند (نوروزیان، 1384).

ساده‌سازی روش‌ها، رویه‌ها و فرایندهای انجام کار به منظور رضایت ارباب رجوع و کاهش هزینه‌های دولت.

در نظر گرفتن یک سیستم جامع برای پذیرش و بررسی پیشنهادهای مردم.  
اعطای اختیارات کافی به مقامات میانی و همچنین پرسنل به منظور تسریع جواب گویی به ارباب رجوع

تقویت ظرفیت اداری و اجرایی مؤسسات دولتی: اصلاح مؤسسات دولتی و ارایه خطمشی‌ها و فناوری‌های نوین غالباً یکی از چالش‌هایی است که در زمان کمبود آموزش‌های کافی مستخدمین دولت یا زمانی که کارکنان دولت به لحاظ روابط شخصی و نه صلاحیت‌های حرفه‌ای، هم‌چنان در سازمان‌ها ماندگار شده‌اند به وجود می‌آید (قنبری، علی، 1391، ص. 288).

نظام اداری سالم در پرتو کاهش میزان فساد ملی در تمام سطوح (کمیجانی و سلاطین، 1387).

## 3. 7. راهکارهای ارتقاء شاخص ثبات سیاسی:

ایجاد یکانگی فکری و عقیدتی میان نخبگان سیاسی: در اغلب نظام‌های سیاسی، مجموعه یکدستی از اندیشه‌ها و افکاری که همه نخبگان سیاسی به آن پایبند باشند، وجود ندارد، در عین حال تضارب و اختلاف آرای نخبگان سیاسی امری محترم و در بسیاری از موارد مفید است. اما زمانی که این اختلاف آرا به صورت منازعه و دعوای سیاسی درآید، بی‌ثباتی را در پی خواهد داشت که حتی در مواردی به عنوان تهدیدی جدی علیه نظام محسوب می‌شود. نظام سیاسی جمهوری اسلامی نیز همانند هر نظام سیاسی دیگری شاهد منازعاتی بوده است. لذا برای رسیدن به ثبات سیاسی در ایران پیشنهاد می‌شود که در رأس تصمیم‌های مهم ایران نخبگانی قرار داشته باشند که حتی‌الامکان به مجموعه یکدستی از اندیشه‌ها و افکار پایبند باشند.

وابستگی به درآمد نفت با تبدیل ایران به صحنه رقابت‌های ژئوپلیک، تضعیف استقلال سیاسی و وابسته کردن اقتصاد ایران به مقتضیات کشورهای دیگر منجر به بی‌ثباتی سیاسی ایران می‌گردد لذا برای اجتناب از این خطرات باید استفاده عقلایی از درآمد نفت در قوانین، نظام اداری و سیاست‌گذاری ایران نهادینه گردد راهکار پیشنهادی تغییر نگرش است (یعنی باید نفت را به صورت ثروت دید نه درآمد). در نتیجه طی برنامه‌های صحیح این ثروت پایان‌پذیر را به اشکال دیگری از ثروتهایی که پایدار و تجدید پذیر هستند تبدیل کرد مثلاً سرمایه‌گذاری سنجیده بر روی نیروی انسانی، پروژه‌های مناسب انتقال فناوری ایران، پدیده توسعه نفت را در دهه 50 با هزینه سنگینی تجربه کرد و تکرار دوباره آن نشان از سوء مدیریت و ساختار ناهنجار سیاسی دارد (زمانی، 2003).

جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک نظام مکتبی در ارتباط با دیگر کشورها محدودیت‌هایی را دارد که این محدودیت‌ها از تعهد به یک سری از ارزش‌ها نشأت می‌گیرد و همچنین کشور ما هویت سیاسی خود را بر پایه ستیز با جهان غرب بنا کرده است و جهان‌بینی و اهداف خود را مغایر با جهان غرب می‌داند. بی‌اعتمادی نسبت به ارزش‌های جهانی شدن تبدیل به مهم‌ترین اصل حاکم بر اندیشه دولتمردان ما است و همین امر سبب شده تحریم‌های اقتصادی را جدی بگیرند. ولی در عصر حاضر اگر ملتی نتواند نسبت درست و خردمندانه‌ای بین بایستگی ارتباط با خارج و حفظ استقلال برقرار سازد و تفسیر و تحلیل واقع‌بینانه‌ای ارائه دهد و در انزوا فرو می‌رود و هیچ کشوری در حال حاضر نمی‌تواند این ادعا را داشته باشد که می‌تواند به تنهایی کلیه نیازهای خود را بر طرف نموده و خودکفای مطلق شود عراق و مرگ میر هزاران کودک در اثر فقدان دارو شاهد مثال خوبی است. لذا پیشنهاد می‌شود دولتمردان ما برای ایجاد یک محیط باثبات سیاسی و کاهش تنش‌های سیاسی که در واکنش کشورهای دیگر به همین نگاه بدبینانه است بین حس استقلال‌طلبی و لزوم رابطه با دنیای خارج یک تعادل منطقی ایجاد کنند (زنوز، 1384).

کاهش میزان خشونت سیاسی در پرتو کاهش تنش‌های قومی، خطرها، جنگ‌ها و منازعات داخلی و میزان تروریسم سیاسی (کميجانی و سلاطین، 1387).

#### 4. 7. راهکارهای بهبود شاخص حاکمیت قانون:

بین تصویب و اجرای قوانین فاصله زمانی پیش بینی شود تا امکانات اجرایی و زمینه‌های فرهنگی و آموزشی آن فراهم گردد (کاتوزیان، 1379)

نظام حقوقی سالم در پرتو حاکمیت قانون و کاهش خطر ابطال قراردادها (کميجانی و سلاطین، 1387).

برای اجرای قوانین، ضمانت اجرای کافی پیش بینی گردد و به نحوی اقدام گردد که قوانین و مقررات صرفاً برای درج در مجموعه قوانین نباشد. شاخص مهم قوانین مصوب، قابل اجرا بودن آنها است تا همگان تساوی در برابر قانون را احساس کنند (آرایی، 1388).

## چهارمین همایش ملی اقتصاد

ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر، آذرماه 1391

قبل از تصویب قوانین، پیش نویس آن در اختیار عموم، اساتید، حقوق دانان، قضات و دانشجویان رشته‌های موردنظر قرار گیرد و در زمینه قابل اجرا بودن قوانین، اقدامات فرهنگی و اطلاع رسانی کافی و مناسب صورت گیرد.

اصلاح قوه قضائیه: نظام قضایی نیز باید اصلاح و تقویت شود تا بتواند با کارآمدی، سازگاری و عدالت، قوانین را تنفیذ کرده و به این وسیله استقرار حاکمیت قانون را برقرار و برای شهروندان ابزاری جهت حل و فصل دعاوی و شکایات فراهم سازد (قنبری، علی، 1391، ص. 289).

ایجاد ساز و کارهای نوآورانه، مانند روش‌های نوین برای حل منازعات، تأمین مشارکت بیشتر سازمان‌های غیردولتی و سایر ترتیبات نهادی جدید (خیرخواهان و میدری، 1383).

ثبات در برنامه‌ها و اهداف طراحی شده توسط دولت و عدم تغییر پیاپی سیاست‌ها به نحوی که میزان محیط آینده اقتصادی و سیاسی قابل پیش‌بینی باشد (کمیجانی و سلاطین، 1387).

### 5. 7. راهکارهای بهبود شاخص کیفیت قوانین ومقررات:

تلاش در جهت سازگار کردن قوانین تجاری ایران با کشورهای طرف مبادله تجاری به منظور بهبود در روابط تجاری که به این منظور قوانین تجاری آن کشور توسط افراد متخصص تحلیل شود (پاکدامن، 1375) همانطور که مدیران بخش خصوصی برای تحصیل سودهای انحصاری در بازار، کمبودهای ساختگی ایجاد می کنند مدیران اداره‌های دولتی برای ایجاد فرصت‌های رشوه‌گیری و تحصیل حداکثر درآمد دستگاه اداری دولت را انباشته از قوانین غیر ضروری می‌کنند این امر کانال تصمیم‌گیری سیستم اداری را مسدود می‌کند و از کارایی و اثر بخشی آن می‌کاهد یک راه‌کار پیشنهادی برای حل این مشکل تشکیل تیم‌هایی از افراد متخصص در هر مؤسسه وابسته به دولت است تا این افراد با انجام کارشناسی فقط مراحل ضروری انجام هر کار اداری را مشخص کنند در مرحله بعد این مراحل که فقط شامل موارد بسیار ضروری است تبدیل به قانون شود در سایت‌های مربوط به همان مؤسسه دولتی منتشر گردد.

کاهش مقررات دست و پاگیر: در برخی از نظام‌های کشورهای توسعه نیافته قوانین و مقررات نامحدودی به شکل الزامات اداری، حقوقی و قانونی وجود دارد که بسیار دست و پاگیر، زمان‌بر و پرهزینه هستند، به عنوان مثال: وجود مراحل بسیار زیاد و هزینه‌بری که لازم است تا یک مؤسسه جدید تأسیس شود (قنبری، علی، 1391، ص. 287).

### 6. 7. راهکارهای مبارزه با فساد در ایران:

1. اصلاح ساختار سازمانهای دولتی، رفع بوروکراسی، سیاست زدایی از نظام اداری (منوریان، 1379)
2. فراهم کردن زمینه مشارکت فعال سازمان‌های غیر دولتی جامعه مدنی برای پیشگیری از ایجاد گروهها و باندهای غیر رسمی قدرتمند.

3. مشخص ساختن و کارآمد کردن قوانین حقوقی و تنظیمی
4. روشن ساختن قوانین مربوط به تضاد منافع
5. تأسیس کمیسیون‌های مستقل مبارزه با فساد (کمیجانی و سلاطین، 1387).
6. نهادینه کردن نظام‌های حکمرانی شرکتی سالم (آرایی، 1388).

### نتیجه‌گیری

همانگونه که مشاهده می‌شود حکمرانی خوب روایتی نو از مفاهیمی هم‌چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون است و در عین حال چارچوبی به دست می‌دهد که همه این اهداف و ارزش‌ها در یکجا جمع می‌شوند و با ایجاد حداکثر همگرایی و همسویی، اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم دنبال می‌شود. حکمرانی خوب روایتگر توسعه انسان محور است. بررسی مولفه‌های حکمرانی در ایران و همین‌طور مقایسه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که جامعه مدنی در ایران، در وضعیت نحیفی به سر می‌برد، دولت نیز به دلیل ویژگی‌های ساختاری و مواردی دیگر، از دولت قوی مدرن توسعه خواه فاصله دارد و نتیجه ضعف این دو مؤلفه حکمرانی، عدم دستیابی به اهداف توسعه‌ای است. هرگونه تضعیف نهادها و گروه‌های جامعه مدنی باعث می‌شود تا دولت، کارایی کافی را نداشته و جامعه، گرفتار توسعه نیافتگی و فساد شود. کشور ایران به دلیل فرصت‌ها و مزایای فراوانی که چه از نظر منابع سرمایه انسانی و چه منابع سرمایه طبیعی و موقعیت ژئوپلیتیک که از آن بهره‌مند است، از پتانسیل فراوان برای دستیابی به توسعه‌ای همگانی و پایدار برخوردار است. اجماع نخبگان حاکم برای دستیابی به توسعه و اتخاذ راهبردهای مؤثر در جهت تقویت حوزه خصوصی، دولت و جامعه مدنی و استفاده و بازتولید مؤلفه‌های فراوان موجود در منابع فرهنگی کشور در جهت تقویت نهادهای مدنی جامعه، می‌تواند به عنوان ممکن‌ترین و قابل‌حصول‌ترین راه برای دستیابی ایران به توسعه انسانی قلمداد شود.

### منابع و مآخذ:

1. اعرابی، سید محمد، مطالعه نظام پاسخ‌گویی دولت در ایران: نگرش تطبیقی، دانش مدیریت سال چهارم، شماره 55؛ 1380؛ صفحه 119-155
2. ازغندی، علیرضا، جامعه مدنی و خلیقات ما ایرانیان در تحقق جامعه مدنی در انقلاب اسلامی، تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، 1376.
3. آرایی، وحید، حکمرانی خوب به مثابه آرمان نظارت و ارزیابی، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور، سال دوم، شماره ششم، 1388.
4. بانک جهانی - نقش دولت در جهان در حال تحول - گروه مترجمان - تهران - موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، 1378.
5. بشیریه، حسین، جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی، چاپ هفتم، تهران، نشر نی، 1380.

### چهارمین همایش ملی اقتصاد

ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر، آذرماه 1391

۶. پاکدامن، رضا، عوامل حقوقی بازدارنده و محدودکننده صادرات ایران، مجموعه مقالات اولین همایش سیاست های بازرگانی و تجارت بین الملل، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، 1375، ص. 137-165.
۷. توکویل، آلکسی، شارل هانری و موريس کلرل دو، تحلیل دموکراسی در آمریکا، ترجمه رحمت ا... مقدم مراغه ای، تهران، انتشارات زوار، 1347.
۸. جاسبی، جواد، نفری، ندا، طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم های باز، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهارم، شماره 16، 1388، ص. 85-117.
۹. رفیعی، محمدحسین، 1380، توسعه ایران: نقدی بر گذشته، راهی به سوی آینده، تهران: نشر صمدیه.
۱۰. سامتی، مرتضی، رنجبر، همایون، محسنی، فضیلت، تحلیل تأثیر حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی مطالعه موردی: کشورهای جنوب شرقی آسیا (ASEAN)، فصلنامه پژوهش های رشد و توسعه اقتصادی، سال اول، شماره چهارم، 1390.
۱۱. سردارنیا، خلیل، جامعه مدنی اخلاقی و حقوق بشر بنیاد و حکمرانی خوب، فصل نامه سیاسی- اقتصادی، 1389، شماره 281-282، ص. 68-79.
۱۲. سردارنیا، خلیل، اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب، فصل نامه سیاسی-اقتصادی، شماره 259-260، 1388، ص. 132-145.
۱۳. سن، آمارتیا، اخلاق و اقتصاد، ترجمه حسن فشارکی، نشر شیرازه، تهران، 1377.
۱۴. عطار، سعید، سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دولت: عناصر دست یابی به توسعه، فصلنامه سیاست، دوره 39، شماره 4، 1388، ص. 129-146.
۱۵. علیزاده، محسن، عرب، محبوبه، تأثیر حکمرانی خوب بر توسعه انسانی، ششمین کنفرانس بین المللی مدیریت، 1387.
۱۶. قلی پور، رحمت ا...، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، مجله فرهنگ مدیریت، شماره 10، 1384، ص. 103-128.
۱۷. قلی پور، رحمت ا...، حکمرانی خوب و امکان سنجی آن در ایران، مجموعه سخنرانی ها؛ موسسه عالی آموزش و پژوهش در برنامه ریزی و توسعه، 1384.
۱۸. قلی پور، رحمت ا... و شریف زاده، فتاح، حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم، 1382، ص 93-109.
۱۹. قنبری، علی، توسعه اقتصادی و توسعه انسانی، تهران، نشر چالش، چاپ اول، 1391.
۲۰. کولتی، لوچو، روسو و نقد جامعه مدنی، ترجمه حسن شمس آوری، تهران: مرکز، 1378.
۲۱. کاتوزیان، محمد علی، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هفتم، تهران: مرکز، 1379.
۲۲. کمیجانی، اکبر، سلاطین، پروانه، تأثیر حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب OPEC و OECD، فصلنامه مدل سازی اقتصادی، سال دوم، شماره 2، 1387، ص. 1-24.
۲۳. کمیجانی، اکبر، سلاطین، پروانه، بررسی تأثیر حکمرانی بر رشد اقتصادی در ایران و کشورهای منتخب همسایه (ترکیه و پاکستان)، فصلنامه مدیریت، سال هفتم، شماره 20، 1389، ص. 27-41.
۲۴. میدری، احمد، خیرخواهان، جعفر، حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه، مرکز پژوهش های مجلس، 1383.
۲۵. میدری، احمد، مقدمه ای بر نظریه حکمرانی خوب، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره 22، 1385.
۲۶. مچگر، توماس، جامعه مدنی و آگاهی پسامدرنیستی، ترجمه فرهاد بامداد، تهران، نشر پیلا، 1384.
۲۷. مهاجر، محسن، مؤلفه های جامعه مدنی در اندیشه اسلامی، همایش جامعه مدنی و اندیشه دینی، 1376.
۲۸. منوریان، عباس، از دولت خوب تا حکومت داری خوب، فصلنامه علمی - کاربردی مدیریت دولتی، شماره 50، 1379.

۲۹. نوروزیان، میثم، کاربرد مدیریت دانش در بخش دولتی، مجله تدبیر، شماره 156، 1384، ص. 24-29.
۳۰. هادی زنوز، بهروز، سیاست های صنعتی و مؤلفه های از یاد رفته، در: سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی: نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تنظیم و تدوین روح ... ایزدخواه و دیگران، تهران، نشر استیری، 1384، ص. 67-99.
31. Feng, Y.(2003), Democracy, Governance and Economic performance: Theory and Evidence, Cambridge: MA, MIT press.
  32. Gouldner, A,1980,Licil Society in Capitalism and Socialism, in: A.Gouldner, The Two Marxism: Contradiction and Anomalies in the Development of Theory, London: Macmillan, pp. 355-73.
  33. Gramsci, A, 1971, Selection from Prison Notebooks of A Gramsci, edited by Q. Hoore and G. N. Smith, New York: International Publishers.
  34. Knack S. (Ed.)(2003), Democracy, Governance and Growth, Ann Arbor: The university of Michigan press.
  35. Goodsell, Charles. A new vision of accountability under the new approach to public governance, International Review of Administrative Science. 66:4, (2006).
  36. Knack, Stephan and Philip Keefers why don't poor countries catch up? A cross-national test of on institutional explanation, Economic Inquiry, 1997, volume 35, page 590-602
  37. Kumssa, Asfaw and Mbeche, Isaac M. The role of institutions in the development process of African countries, International Journal of Social Economics, vol,31 No 9, 2004, PP 840-854
  38. Kooiman, Jan. Governing as governance, London, Sage Publication, (2003).
  39. Rudra P. Pradhan and Sanyal G.S. (2011), Good Governance and Human Development: Evidence from Indian States, Journal of Social and Development Sciences, 1(1), pp. 1-8.
  40. UNDP. Governance for sustainable human development, (1997)
  41. UNDP, Human development report, (2001).
  42. UNDP, Human development report, (2008)
  43. UNESCAP. What is a Good Governance,(2002).
  44. Vieregge, Dale B. Civil Society and Social Political Participation and Black Empowerment, (2004).
  45. [www.unescap.org](http://www.unescap.org)