

الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی

محمدجواد رزمی^۱ سمیه صدیقی^۲ سمانه رضاییان^۳

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 ۱۹۹۶-۲۰۱۰ 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

طبقه‌بندی JEL: E02, E21, O13, Q56

۱- مقدمه

۱. استادیار، دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه فردوسی مشهد mjrazmi@um.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی دانشگاه فردوسی مشهد، (نویسنده مسئول)، so_sedighi@yahoo.com

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد انرژی دانشگاه فردوسی مشهد

پس از فراز و نشیب های فراوان در سیر تحول اندیشه توسعه، نظریه حکمرانی خوب یعنی نحوه اداره کشور، شیوه تصمیم گیری و چگونگی تعامل بین دولت و مردم بعنوان بنیان توسعه، مطرح شده است (جاسبی و نفری، ۱۳۸۸). نهادهای مالی بین المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین المللی پول همگی بر این باورند که حکمرانی خوب یک ضرورت حیاتی برای کمک به تحقق برنامه های توسعه است. در دهه های اخیر و به ویژه در دهه ی ۹۰ 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 گسترده ای است که با حوزه هایی چون محیط اقتصادی و یا به عبارتی امنیت اقتصادی، سیاست، اجتماع و حقوق ارتباط مستقیم دارد. بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۷ خود با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول»، نه تنها بر نقش تعیین کننده دولت در تحولات اقتصادی اشاره کرده، بلکه دامنه بحث های 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 توسعه ی پایدار تعریف می کند. مطابق تعریف بانک جهانی، کشورهای عضو باید به بهبود سازوکارهای تخصیص منابع، فرایندهای تدوین، انتخاب و اجرای خط مشی ها و روابط بین شهروندان و حکومت پردازند. قطعنامه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد بصورت آشکار، حکمرانی را در پیوند با بستر محیطی می داند که رو به سوی بهره مندی از حقوق بشر و رشد توسعه ی انسانی پایدار دارد. با پیوند حکمرانی خوب و توسعه ی انسانی پایدار بر اصولی چون مشارکت جویی و ارتقای حقوق بشر تأکید می گردد و دستورالعمل های تجویزی و اجباری برای ایجاد توسعه مورد نظر نخواهد بود (کمیجانی و سلاطین، ۱۳۸۷).

در حکمرانی خوب بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی ارتباط نزدیکی وجود دارد، شراکت موجود سبب می شود که از امور عمومی به شکل صحیح تر و بهینه تری بهره برداری شود. وجود ارتباط صحیح بین سه رکن یاد شده زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف میسر می سازد. در حکمرانی خوب این سه رکن به عنوان عناصر اصلی محسوب می شود.

ارتباط بین حکمرانی خوب و توسعه را می توان از سه منظر مورد ارزیابی و بررسی قرار داد. اول؛ حکومت دموکراتیک، که بر مشروعیت، مسئولیت پذیری و حقوق بشر دلالت می کند. این تعریف اصول اساسی توسعه را شکل داده و توسعه مشارکتی را ارتقاء می بخشد. گزارش سازمان همکاری

اقتصادی و توسعه^۱، 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، ۱۳۹۱، ص. ۲۴۰).

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، ۱۳۸۴). زیرا همانطور که ارسطو گفته است «درآمد و ثروت 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، ۱۳۷۷).

۱-۱- پیشینه تحقیق

رودرا و سانال^۲ (۲۰۱۱) 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^۳ (۲۰۰۴) 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^۴ (۲۰۰۳)، فننگ^۵ (۲۰۰۳)، 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.

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

2. Rudra Pradhan and Sanyal.

3. Kumssa, Asfaw and Mbeche, Isaac

4. Knack.

5. Feng,

کناک و کیفر^۱ (۱۹۹۷)، 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 (۱۳۹۰) در مطالعه‌ای با عنوان «تحلیل تأثیر حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی مطالعه موردی: کشورهای جنوب شرقی آسیا» در دوره زمانی ۲۰۰۰-۲۰۰۹ 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 (۱۳۸۸) 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 ۵۷ کشور که از طریق نمونه‌گیری تصادفی نظام‌مند انتخاب شده‌اند با استفاده از داده‌های مقطعی سال ۲۰۰۶ 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.

۲-۱- 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 ۱۹۷۰ 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

1. Knack, Stephan and Philip Keefers.

مکتب شیکاگو که به اجماع و اشنگنتی 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، ۱۳۸۳).

۳-۱- شاخص‌های اندازه‌گیری حکمرانی خوب

برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۱ 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 تشکلهای 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^۲ در سال ۲۰۰۲ 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، ۱۳۸۵). 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 ۱۹۹۶-۲۰۰۲ هر دو سال یکبار و از سال ۲۰۰۲ به بعد به صورت سالانه در کشورهای مختلف مورد ارزیابی قرار داده است که این شاخص‌ها عبارتند از:

1. UNDP.
2. UNESCO.

حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی^۱: 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^۲: 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.

کارایی و اثربخشی دولت^۳: 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^۴: 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^۵: 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.

کنترل فساد^۶: 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.

1. Voice and accountability
2. Political stability and absence of violence
3. Government Effectiveness
4. Regulatory quality
5. Rule of law
6. Control of corruption

۱-۴- 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 آمارتیا سن^۱ 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، آموزش دیده 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^۲، ۱۹۹۴).

توسعه انسانی پایدار را می‌توان به‌عنوان گسترش حیطه 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، ۱۳۹۱ ص. ۱۹۷).

در راهبرد توسعه انسانی اندازه دولت مهم نیست و در عوض نوع وظایف دولت و نحوه انجام آن مهم است (علیزاده و عرب، ۱۳۸۸). 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 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.

1. Amartya Sen.

2. Streeten.

۱-۵- 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.

۱-۵-۱- 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، ۱۳۸۷). 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 تئورهای سنتی و همچنین تأکید بیش از حد بر بازارگرایی و معیارهای اقتصادی و کارایی در تئورهای 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^۱، ۲۰۰۳) و هر یک از منظر خود به مدیریت دولتی می‌نگرد تئورهای 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^۲، ۲۰۰۶).

1. Kooiman.

2. Goodsell.

۱-۵-۲- 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 (بشیریه، ۱۳۷۴). هگل از پیشقراولان تبیین جامعه مدنی از منظر اقتصاد سیاسی بود. به زعم وی، تمایلات خوخواهانه فرد 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، ۱۳۸۸). 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، ۱۳۴۷). 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^۱، ۲۰۰۴).

گرامشی^۲، تئوریسین سیاسی ایتالیایی دهه ۱۹۲۰، 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 (میجر، ۱۳۸۴). 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، عبارتی 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

1. Vieregge.

2. Gramshi.

همچنین فرصت‌هایی برای افراد جامعه فراهم می‌آورند تا ظرفیت‌هایشان را توسعه داده و استانداردهای زندگی‌شان را بهبود دهند (علیزاده و عرب، ۱۳۸۷).

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 بیرونی آن، و 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، ۱۳۸۰ص. ۶۲).

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.

۱-۵-۳- 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، ۱۳۸۸). 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

۱-۵-۴- 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، ۱۳۸۹).

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^۱ 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، حفاظتی بسازد، رهایی در دنیای نوین به هیچ شکلی میسر نیست (گلدنر، ۱۹۸۰).

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

1. Gouldner

کردن چارچوبهای قانونی زمینه بقای جامعه مدنی را فراهم نماید و در واقع خاستگاه مشروعیت سیاسی خود را تضمین نماید (مهاجرنیا، ۱۳۷۶).

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 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، شایسته سالاری 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 مسالمت آمیز 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، ۱۳۸۸). 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.

۳-۲- روش تحقیق و نتایج

وضعیت شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران

برای شناخت بهتر شاخص‌های حکمرانی خوب استفاده از تحلیل‌های آماری اولیه لازم به نظر می‌رسد. جدول ۱ ویژگی‌های آماری شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران را نشان می‌دهد. آن چنانکه از این جدول نمایان است، مقادیر حداقل و حداکثر تفاوت فراوانی را در کیفیت حکمرانی ایران نشان نمی‌دهد. شاخص‌های میانگین و میانه نشان‌دهنده آن هستند که ایران از کیفیت نهادی پایینی برخوردارند.

جدول ۱- ویژگی‌های آماری شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران (۱۹۹۶-۲۰۱۰)

کنترل فساد	اثربخشی دولت	ثبات سیاسی	حاکمیت قانون	کیفیت قوانین و مقررات	حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی	
-۰/۵۳	-۰/۵۳	-۰/۹۵	-۰/۷	-۱/۴۸	-۱/۲۵	میانگین
-۰/۵۱	-۰/۵۴	-۰/۸۲	-۰/۷۲	-۱/۵۵	-۱/۲۷	میانه
-۰/۲۳	-۰/۴۴	-۰/۴۱	-۰/۳۴	-۱/۲۲	-۰/۸۹	حداکثر
-۰/۸۷	-۰/۶۳	-۱/۵۶	-۰/۹	-۱/۷	-۱/۵۶	حداقل
۰/۲۱	۰/۰۵	۰/۳۱	۰/۱۷	۰/۱۸	۰/۲۴	انحراف از معیار
-۰/۰۶	-۰/۰۰۵	-۰/۵۴	۰/۵۶	۰/۳	۰/۲۶	چولگی
۱/۸	۱/۵۸	۲/۷۶	۲/۱۷	۱/۵۳	۱/۵۸	کشیدگی
-۶/۵۲	-۶/۴۳	-۱۱/۵۶	-۸/۳۷	-۱۷/۹	-۱۵/۱۴	جمع
۰/۴۸	۰/۰۳	۱/۱۶	۰/۳۴	۰/۳۴	۰/۷۱	جمع مجذور انحراف از معیار

منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

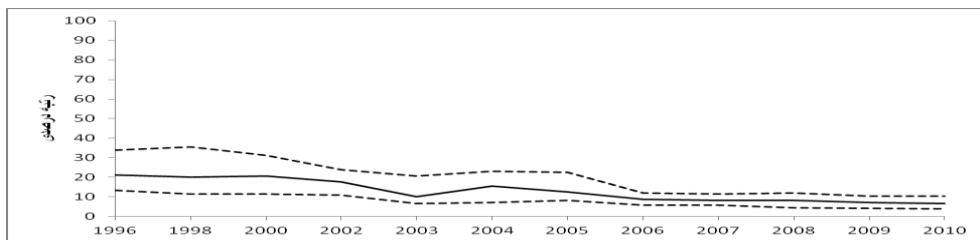
جدول ۲ همبستگی میان شاخص‌های شش‌گانه حکمرانی خوب را نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود تمامی شاخص‌های حکمرانی خوب با یکدیگر همبستگی دارند. در این حال بالاترین میزان همبستگی مربوط به شاخص‌های حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی و ثبات سیاسی (۰/۸۵)، کنترل فساد و کیفیت قوانین و مقررات (۰/۸۴)، کارایی و اثربخشی دولت و حاکمیت قانون (۰/۷۸) و حاکمیت قانون و حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی (۰/۷۶) می‌باشد.

جدول ۲- نرخ همبستگی میان شاخص‌های شش‌گانه حکمرانی خوب در ایران

کنترل فساد	اثربخشی دولت	ثبات سیاسی	حاکمیت قانون	کیفیت قوانین و مقررات	حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی	
۱						کنترل فساد
۰/۱۲	۱					اثربخشی دولت
۰/۴۳	۰/۳	۱				ثبات سیاسی
۰/۳	۰/۷۹	۰/۶۳	۱			حاکمیت قانون
۰/۸۵	-۰/۰۱	۰/۲۴	۰/۰۹	۱		کیفیت قوانین و مقررات
۰/۱۳	۰/۵	۰/۸۴	۰/۷۵	-۰/۰۶	۱	حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی

منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار ۱ نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۰ میلادی می‌باشد:



منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار ۱- کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی

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 مورد نظر زیر کشور ایران قرار گرفته‌اند و در نتیجه مقادیر بالاتر نشان‌دهنده کشورهایی است که از نظر رتبه‌ای در شاخص مذکور بالاتر از ایران قرار گرفته‌اند. همچنین خطوط نقطه‌چین نشان‌دهنده فاصله اطمینان ۹۰٪ برای منحنی به دست آمده از داده‌های تجمعی شاخص‌های ذکر شده می‌باشد. رتبه درصدی ایران برای شاخص حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی ۶/۵ درصد در سال ۲۰۱۰ بوده است، به این معنی که در این سال در میان کشورهای مورد مطالعه (۲۱۲ کشور) تنها ۱۳ کشور یافت شده‌اند که در موقعیتی بدتر از ایران قرار گرفته‌اند. در سال ۲۰۰۴ رتبه درصدی ایران در این شاخص ۱۳/۰ بوده است.

در ایران به دلایل زیر وضعیت مناسبی برای این شاخص وجود ندارد (قلی‌پور، ۱۳۸۵):

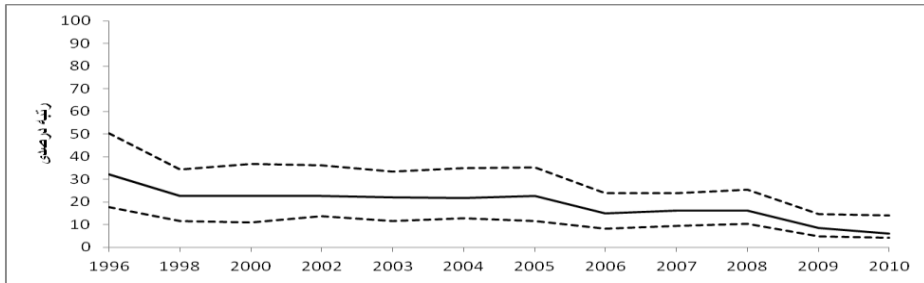
پراکندگی و تعدد دستگاه‌ها و مراجع متولی امور عمومی کشور.

عدم شایسته‌سالاری و نظام نامناسب انتخاب و انتصاب.

فعالیت ضعیف و غیر نظام‌مند احزاب سیاسی در جامعه.

ضعف تعهدات اخلاقی و دینی، که اگر درونی می‌بود، سبب شکل‌گیری وجدان کاری و تعهد به مردم می‌شد.

نمودار ۲ نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی ثبات سیاسی و عدم خشونت

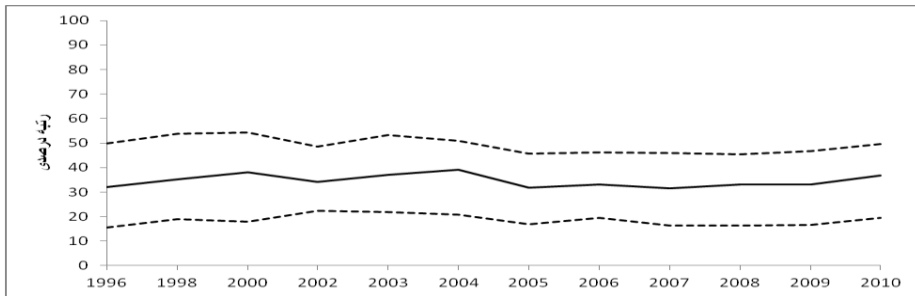


منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار ۲- کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی ثبات سیاسی و عدم خشونت

از نظر شاخص ثبات سیاسی ایران رتبه درصدی ۶/۰ را در سال ۲۰۱۰ کسب کرده است. در بین کشورهای فوق از نظر ثبات سیاسی بهترین رتبه درصدی را قطر، امارات، عمان و کشورهای بی‌ثبات سیاسی کرانه باختری (غزه)، یمن و عراق هستند.

نمودار ۳ نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی اثربخشی دولت

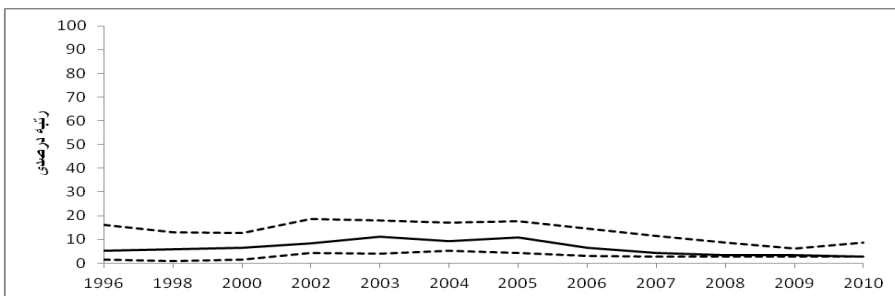


منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار ۳- کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی اثربخشی دولت

در شاخص دیگر به نام اثربخشی دولت ایران رتبه درصدی ۳۶/۷ را در سال ۲۰۱۰ و رتبه درصدی ۳۵/۴ را در سال ۲۰۰۴ کسب کرده است و ایران در بین ۲۰ کشور در سال ۲۰۱۰ رتبه ۱۵ 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 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،

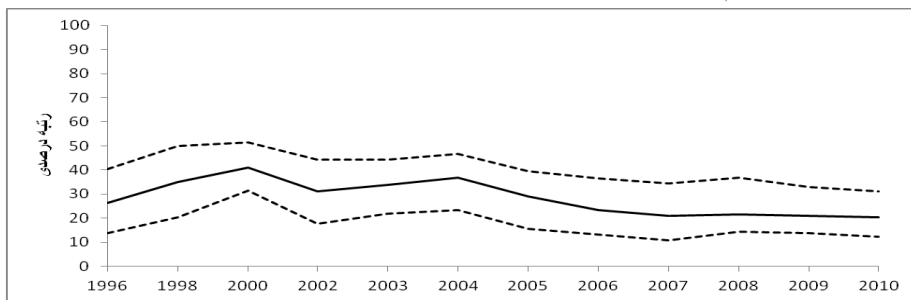
کیفیت پایین فعالیت‌های دستگاه اجرایی کشور که ناشی از بهره‌وری پایین فعالیت‌های عمومی است، اشاره کرد (کميجانی و سلاطين، ۱۳۸۸).



منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار ۴- نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی کیفیت قوانین و مقررات

در سال ۲۰۱۰ وضع ایران از نظر کیفیت مقررات و قوانین ۲/۹ بوده است در حالی که در سال ۲۰۰۴ ایران از نظر این شاخص با رتبه درصدی ۷/۸ 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

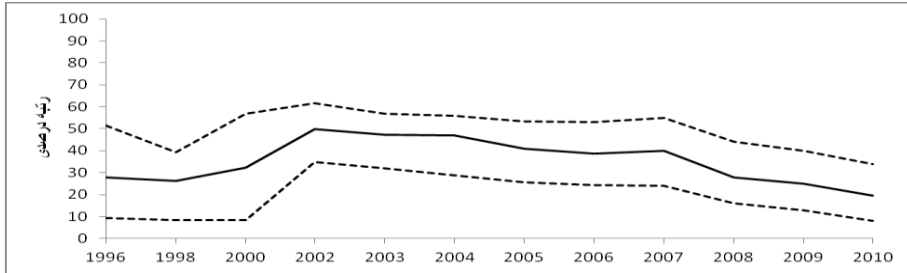


منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار ۵- نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی حاکمیت قانون

از نظر شاخص حاکمیت قانون ایران در سال ۲۰۱۰ رتبه درصدی ۲۰/۴ را گرفته است که نسبت به سال ۲۰۰۹ با رتبه درصدی ۱۹/۸ بهتر بوده ولی نسبت به سال ۲۰۰۴ که رتبه درصدی ۳۸/۱ بوده است، ایران در این شاخص نزول رتبه داشته است.

از نظر شاخص کنترل فساد ایران با رتبه درصدی ۱۹/۵ در سال ۲۰۱۰، رتبه ۱۶ را در بین ۲۰ 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.



منبع: داده‌های بانک جهانی و محاسبات تحقیق

نمودار ۶- نشان دهنده کارایی کشور ایران در شاخص‌های تجمعی ویژگی مبارزه با فساد

۳-۱- راهکارهای بهبود شاخص‌ها در ایران

۳-۱-۱- 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 تشکل‌ها 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، ۱۳۷۶، ص. ۴۰۷). 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 تشکل‌ها (آرایی، ۱۳۸۸).

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: پیش‌نویس 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، ۱۳۸۵).

ایجاد شفافیت و جریان آزاد اطلاعات در نظام اداری کشور (اعرابی، ۱۳۸۰).

به رسمیت شناختن حق نظارت عمومی از سوی دولت (کميجانی و سلاطین، ۱۳۸۷).

تکریم کرامت انسانی و تبدیل نظام اداری از حاکم و طلبکار به خدمتگذار (اعرابی، ۱۳۸۰).

۳-۱-۲- 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، ۱۳۸۴).

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 جواب‌گویی 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، ۱۳۹۱، ص. ۲۸۸).

نظام اداری سالم در پرتو کاهش میزان فساد ملی در تمام سطوح (کميجانی و سلاطین، ۱۳۸۷).

۳-۱-۳- راهکارهای ارتقاء شاخص ثبات سیاسی:

ایجاد یکانگهی 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 ۵۰ با هزینه سنگینی تجربه کرد و تکرار دوباره آن نشان از سوء مدیریت و ساختار ناهنجار سیاسی دارد (زمانی، ۲۰۰۳).

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 جدی‌نگیرند. 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، ۱۳۸۴).

کاهش میزان خشونت سیاسی در پرتو کاهش تنش‌های قومی، خطرها، جنگ‌ها و منازعات داخلی و میزان تروریسم سیاسی (کمیجانی و سلاطین، ۱۳۸۷).

۳-۱-۴- راهکارهای بهبود شاخص حاکمیت قانون:

بین تصویب و اجرای قوانین فاصله زمانی پیش‌بینی شود تا امکانات اجرایی و زمینه‌های فرهنگی و آموزشی آن فراهم گردد (کاتوزیان، ۱۳۷۹)

نظام حقوقی سالم در پرتو حاکمیت قانون و کاهش خطر ابطال قراردادها (کمیجانی و سلاطین، ۱۳۸۷). برای اجرای قوانین، ضمانت اجرای کافی پیش‌بینی گردد و به نحوی اقدام گردد که قوانین و مقررات صرفاً برای درج در مجموعه قوانین نباشد. شاخصه مهم قوانین مصوب، قابل اجرا بودن آن‌ها است تا همگان تساوی در برابر قانون را احساس کنند (آزایی، ۱۳۸۸).

قبل از تصویب قوانین، پیش‌نویس آن در اختیار عموم، اساتید، حقوق‌دانان، قضات و دانشجویان رشته‌های موردنظر قرار گیرد و در زمینه قابل اجرا بودن قوانین، اقدامات فرهنگی و اطلاع‌رسانی 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، ۱۳۹۱، ص. ۲۸۹).

ایجاد ساز و کارهای نوآورانه، مانند روش‌های نوین برای حل منازعات، تأمین مشارکت بیشتر سازمان‌های غیردولتی و سایر ترتیبات نهادی جدید (خیرخواهان و میدری، ۱۳۸۳).

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، ۱۳۸۷).

۳-۱-۵- 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، ۱۳۷۵)

همانطور که مدیران بخش خصوصی برای تحصیل سودهای انحصاری در بازار، کمبودهای ساختگی ایجاد می‌کنند 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 راه کار 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، ۱۳۹۱، ص. ۲۸۷).

۳-۱-۶- راهکارهای مبارزه با فساد در ایران:

۱. اصلاح ساختار سازمانهای دولتی، رفع بوروکراسی، سیاست زدایی از نظام اداری (منوریان، ۱۳۷۹)
۲. فراهم کردن زمینه مشارکت فعال سازمان‌های غیر دولتی جامعه مدنی برای پیشگیری از ایجاد گروه‌ها و باندهای غیر رسمی قدرتمند.
۳. مشخص ساختن و کارآمد کردن قوانین حقوقی و تنظیمی
۴. روشن ساختن قوانین مربوط به تضاد منافع
۵. تأسیس کمیسیون‌های مستقل مبارزه با فساد (کمیجانی و سلطین، ۱۳۸۷).
۶. نهادینه کردن نظام‌های حکمرانی شرکتی سالم (آرایی، ۱۳۸۸).

۴- 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 قابل حصول‌ترین راه برای دستیابی ایران به توسعه انسانی قلمداد شود.

منابع:

- اعرابی، سید محمد، ۱۳۸۰؛ مطالعه نظام پاسخ‌گویی دولت در ایران: نگرش تطبیقی، دانش مدیریت سال چهارم، شماره ۵۵؛ صفحه ۱۱۹-۱۵۵
- ازغندی، علیرضا، ۱۳۷۶، جامعه مدنی و خلیقات ما ایرانیان در تحقق جامعه مدنی در انقلاب اسلامی، تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
- آرایی، وحید، ۱۳۸۸، حکمرانی خوب به مثابه آرمان نظارت و ارزیابی، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور، سال دوم، شماره ششم.
- بانک جهانی، ۱۳۷۸، نقش دولت در جهان در حال تحول، گروه مترجمان، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بشیری، حسین، ۱۳۸۰، جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی، چاپ هفتم، تهران، نشر نی.
- پاکدامن، رضا، ۱۳۷۵، عوامل حقوقی بازدارنده و محدودکننده صادرات ایران، مجموعه مقالات اولین همایش سیاست‌های بازرگانی و تجارت بین‌الملل، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ص. ۱۳۷-۱۶۵.
- توکویل، آلکسی، شارل هانری و موريس کلرل دو، ۱۳۴۷، تحلیل دموکراسی در آمریکا، ترجمه رحمت‌ا... مقدم مراغه‌ای، تهران، انتشارات زوار.
- جاسبی، جواد، نفری، ندا، ۱۳۸۸، طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم‌های باز، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهارم، شماره ۱۶، ص. ۸۵-۱۱۷.
- رفیعی، محمدحسین، ۱۳۸۰، توسعه ایران: نقدی بر گذشته، راهی به سوی آینده، تهران: نشر صمدیه.

- سامتی، مرتضی، رنجبر، همایون، محسنی، فضیلت، ۱۳۹۰، تحلیل تأثیر حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی مطالعه موردی: کشورهای جنوب شرقی آسیا (ASEAN)، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال اول، شماره چهارم.
- سردارنیا، خلیل، ۱۳۸۹، جامعه مدنی اخلاقی و حقوق بشر بنیاد و حکمرانی خوب، فصل نامه سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۸۱-۲۸۲، ص. ۶۸-۷۹.
- سردارنیا، خلیل، ۱۳۸۸، اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب، فصل نامه سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۵۹-۲۶۰، ص. ۱۳۲-۱۴۵.
- سن، آمارتیا، ۱۳۷۷، اخلاق و اقتصاد، ترجمه حسن فشارکی، نشر شیرازه، تهران.
- عطار، سعید، ۱۳۸۸، سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دولت: عناصر دست یابی به توسعه، فصلنامه سیاست، دوره ۳۹، شماره ۴، ص. ۱۲۹-۱۴۶.
- علیزاده، محسن، عرب، محبوبه، ۱۳۸۷، تأثیر حکمرانی خوب بر توسعه انسانی، ششمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
- قلی پور، رحمت ...، ۱۳۸۴، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، مجله فرهنگ مدیریت، شماره ۱۰، ص. ۱۰۳-۱۲۸.
- قلی پور، رحمت ...، ۱۳۸۴، حکمرانی خوب و امکان سنجی آن در ایران، مجموعه سخنرانی ها؛ موسسه عالی آموزش و پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
- قلی پور، رحمت ... و شریف زاده، فتاح، ۱۳۸۲، حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم، ص ۹۳-۱۰۹.
- قنبری، علی، ۱۳۹۱، توسعه اقتصادی و توسعه انسانی، تهران، نشر چالش، چاپ اول.
- کولتی، لوچو، ۱۳۷۸، روسو و نقد جامعه مدنی، ترجمه حسن شمس آوری، تهران: مرکز. کاتوزیان، محمد علی، ۱۳۷۹، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هفتم، تهران: مرکز.
- کميجانی، اکبر، سلاطین، پروانه، ۱۳۷۸، تأثیر حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب OPEC و OECD، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، سال دوم، شماره ۲، ص. ۱-۲۴.
- کميجانی، اکبر، سلاطین، پروانه، ۱۳۸۹، بررسی تأثیر حکمرانی بر رشد اقتصادی در ایران و کشورهای منتخب همسایه (ترکیه و پاکستان)، فصلنامه مدیریت، سال هفتم، شماره ۲۰، ص. ۲۷-۴۱.
- میدری، احمد، خیر خواهان، جعفر، ۱۳۸۳، حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- میدری، احمد، ۱۳۸۵، مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۲.

مچگر، توماس، ۱۳۸۴، جامعه مدنی و آگاهی پسامدرنیستی، ترجمه فرهاد بامداد، تهران، نشر پیلاد.
مهاجر، محسن، ۱۳۷۶، مؤلفه‌های جامعه مدنی در اندیشه اسلامی، همایش جامعه مدنی و اندیشه دینی.
منوریان، عباس، ۱۳۷۹، از دولت خوب تا حکومت‌داری خوب، فصلنامه علمی - کاربردی مدیریت دولتی، شماره ۵۰.

نوروزیان، میثم، ۱۳۸۴، کاربرد مدیریت دانش در بخش دولتی، مجله تدبیر، شماره ۱۵۶، ص. ۲۴-۲۹.
هادی زنوز، بهروز، ۱۳۸۴، سیاست‌های صنعتی و مؤلفه‌های 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، ص. ۶۷-۹۹.

Feng, Y. 2003, Democracy, Governance and Economic performance: Theory and Evidence, Cambridge: MA, MIT press.
Gouldner, A, 1980, Licit Society in Capitalism and Socialism, in: A. Gouldner, The Two Marxism: Contradiction and Anomalies in the Development of Theory, London: Macmillan, pp. 355-73.
Gramsci, A, 1971, Selection from Prison Notebooks of A Gramsci, edited by Q. Hoore and G. N. Smith, New York: International Publishers.
Knack S. (Ed.) 2003, Democracy, Governance and Growth, Ann Arbor: The university of Michigan press.
Goodsell, Charles. 2006, A new vision of accountability under the new approach to public governance, International Review of Administrative Science. 66:4.
Knack, Stephan and Philip Keefers 1997, why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation, Economic Inquiry, volume 35, page 590-602
Kumssa, Asfaw and Mbeche, Isaac M. 2004, The role of institutions in the development process of African countries, International Journal of Social Economics, vol,31 No 9, PP 840-854
Kooiman, Jan. Governing 2003, as governance, London, Sage Publication.
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.
UNDP. Governance for sustainable human development, 1997
UNDP, Human development report, 2001.
UNDP, Human development report, 2008
UNESCAP. What is a Good Governance, 2002.
Vieregge, Dale B. Civil Society and Social Political Participation and Black Empowerment, 2004.
www.unescap.org