

حکمرانی خوب و بایسته‌های الگوی متعالی حکمرانی: رویکردی ایرانی-اسلامی

علی‌اشرف نظری، دانشیار علوم سیاسی دانشگاه تهران و مدیر بخش سیاست داخلی شبکه ملی سیاست‌گذاری

۱۱ اسفند ۱۳۹۳

شماره: ۴۴۰۰۶۷

مسئله شناسی

پدیده حکمرانی^۱ موضوعی است میان‌رشته‌ای (بین شاخه‌هایی حقوق، جامعه‌شناسی، مدیریت، اقتصاد و علوم سیاسی) و چندلایه (در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و مدیریتی-اداری) است. حکمرانی ناظر بر فرایندهای تصمیم‌گیری و فرایندهایی است که از طریق آن تصمیمات اجرا یا متوقف می‌شود. در واقع، حکمرانی خوب به مثابه الگویی برای مقایسه کارآمدی یا ناکارآمدی مجموعه‌های سیاسی و اقتصادی و مفهومی برای تبیین این امر است که چگونه نهادهای عمومی می‌توانند منابع و منافع عمومی را به بهترین نحو ممکن مدیریت کنند. از این منظر، حکمرانی خوب، مدیریت سیاسی، اقتصادی، اجرایی و فرهنگی منابع یک کشور برای رسیدن به اهداف تعیین‌شده و دربرگیرنده راهکارهایی است که افراد و گروه‌های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را ضمن توجه به محدودیت‌ها داشته باشند.

حکمرانی خوب بیانگر نوعی چرخش نظری در رابطه با مفهوم قدرت و تصمیم‌گیری از وضعیت آمرانه (بالا-پائین) به الگوی مشارکتی میان سه بخش خصوصی، دولتی و جامعه مدنی است. به تعبیر بهتر، حکمرانی خوب معطوف به یافتن الگو و ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است که سه چشم‌انداز را ایجاد می‌کند: نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت عمومی به منظور اثرگذاری بر سیاست‌گذاری‌ها عمومی مطرح‌اند؛ بخش خصوصی عامل تولید و تقویت سرمایه‌گذاری در رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی تلقی می‌شود؛ و سرانجام نقش دولت به عنوان

تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار به‌منظور ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه ارزیابی می‌شود. محور گزارش راهبردی حاضر، موضوع حکمرانی خوب باهدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار است که در آن بر کاهش فقر، اشتغال و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط‌زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می‌شود.

بر اساس تعاریف ارائه‌شده و تحلیل‌های جاری از مفهوم امنیت و انسانی، می‌توان شش حوزه اصلی را در رابطه با این مفهوم برشمرد: امنیت اقتصادی، که به معنای رهایی از فقر، برخورداری از امنیت غذایی، و دسترسی به تغذیه پایدار است. تأمین سلامت، که دربرگیرنده دسترسی به معالجات پزشکی و محافظت در برابر بیماری‌ها می‌باشد. امنیت زیست‌محیطی، که دربردارنده اقداماتی برای محافظت از افراد در برابر آلودگی‌ها است. امنیت شخصی که مصون بودن از خطر جنگ و خشونت و شکنجه را در بردارد. امنیت اجتماع، که به همگرایی و حفظ فرهنگ‌های سنتی و اقلیت‌ها اشاره دارد؛ و امنیت سیاسی که شامل حفاظت از حقوق سیاسی و مدنی است.

آنچه در این میان دشواری بیشتری در تبیین این مفهوم ایجاد می‌نماید، سوء کاربردها و سوء تفاهماتی است که به‌واسطه بهره‌گیری ابزاری از مؤلفه‌های امنیت انسانی بروز می‌نماید و موجب شکل‌گیری رویکردهای نوعاً متعارضی در میان تحلیل‌گران این حوزه می‌شود. استفاده ابزاری از هنجارها و ارزش‌های انسان دوستانه توسط کشورهای غربی و تفسیر یک‌جانبه و تقلیل‌گرایانه از ارزش‌های الهی-انسانی یکی از بارزترین مشکلاتی است که در این زمینه وجود دارد و باید ما را متقاعد کرده باشد که تنها راه موفقیت در این زمینه، انجام اقدامات پیشدستانه و ترسیم الگوی متعالی امنیت انسانی-اجتماعی از دیدگاه نظام اسلامی است.

ویژگی‌های بنیادین حکمرانی خوب

۱- مسئولیت‌پذیری^۲:

مسئولیت‌پذیری پیش‌شرط اساسی حکمرانی خوب است. حکومت باید موظف به ارائه گزارش، تبیین‌کننده اقدامات

۲. accountability

۱. Governance

و پاسخگو در برابر نتایج تصمیماتی باشد که اتخاذ نموده‌است.

۲- شفافیت^۲:

شفافیت مبتنی بر گردش آزاد اطلاعات^۴ و توانایی دسترسی به فرایندها، نهادها و اطلاعاتی است که بر زندگی مردم اثر می‌گذارد. مردم باید قادر باشند از فرایند تصمیم‌گیری مطلع شوند و در جریان آن قرار بگیرند. این بدین معنا است که آن‌ها قادر باشند به نحوی روشن و شفاف دریابند که چرا و چگونه تصمیمی خاص بر پایه اطلاعات، مشاوره و راهنمایی افراد یا شورایی اتخاذ شده است و چه پیامدهای قانونی‌ای دارد.

۳- حاکمیت قانون^۵ و متابعت از آن:

حاکمیت قانون به معنای اعمال منصفانه و برابر قانون برای همه و بدون محدودیت خاص می‌باشد. متابعت از قانون به معنای اطاعت و پایبندی به قانون‌گذاری و قوانینی است که از طریق مجاری رسمی وضع شده است.

۴- مسئولیت‌پذیری^۶:

تصمیم‌گیرندگان در حکومت، بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی بسته به جایگاه و نقش خود در تصمیم‌گیری، در برابر عموم شهروندان و مقامات قانونی مسئول هستند. حکومت باید همیشه تلاش کند تا بتواند به نیازهای همه اعضای جامعه پاسخ مناسب دهد و منافع رقیب^۷ و متعارض آن‌ها را به شیوه‌ای مناسب و مسئولانه باهم متوازن سازد.

۵- منصفانه و دارای شمولیت^۸:

رفاه جامعه نتیجه این احساس و ادراک در همه اعضای جامعه است که منافع آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری لحاظ می‌شود. این بدان معناست که همه گروه‌ها، به‌خصوص گروه‌های مستقل، این فرصت را دارند که در این فرایند سهم شونده و سطح رفاه خود را حفظ و یا بهبود بخشند.

۶- مؤثر بودن و کارآمدی^۹:

حکومت باید تصمیماتی را اتخاذ کند و فرایندهایی را به اجرا بگذارد که به بهترین نحو از افراد موجود، منابع و زمان برای تضمین بهترین نتایج ممکن برای جامعه استفاده شود.

۷- مشارکت‌جویی^{۱۰}:

هر یک از افراد جامعه اعم از زن و مرد که علاقه‌مند یا متأثر از تصمیمات هستند می‌بایست فرصت داشته باشند که در فرایند اتخاذ تصمیم مشارکت کنند. این مسئله می‌تواند به روش‌های مختلفی نظیر کسب اطلاعات از آن‌ها، نظرسنجی، ایجاد فرصت برای ارائه نظرات و دیدگاهها^{۱۱}، برخورداری از تصمیم‌گیرندگان یا نمایندگانی در فرایند تصمیم‌گیری و در برخی موارد مشارکت برابر در فرایند تصمیم‌گیری ممکن شود. در برنامه توسعه ملل متحد با عنوان «حکمرانی برای توسعه پایدار» آمده‌است: «چنین حق گسترده‌ای برای شهروندان از طریق آزادی بیان و برگزاری انجمن‌ها و تجمعات و به همان نحو مشارکت سازنده^{۱۲} مبتنی است».

۸- اجتماع محوری^{۱۳}:

حکمرانی خوب، میانجی‌گری میان منافع مختلف برای دستیابی به اجماع گسترده درباره بهترین راه دستیابی به منافع گروه‌ها، سیاست‌گذاری و رویه‌های ممکن است.

۹- نگرش استراتژیک^{۱۴}:

تدبیر امور و تأمین مصالح عمومی از طریق داشتن چشم‌انداز استراتژیک ممکن می‌شود. سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان دارای چشم‌اندازی وسیع و بلندمدت هستند و تلاش می‌کنند پیچیدگی‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی را درک کنند.

تمایزات الگوی متعالی حکمرانی با الگوی رایج حکمرانی خوب

۱- در الگوی رایج حکمرانی چنین گفته می‌شود که حکمرانی نه درباره ایجاد تصمیم درست،^{۱۵} بلکه در رابطه

۹. effective and efficient

۱۰. participatory

۱۱. recommendations

۱۲. constructive participate

۱۳. Consensus orientation

۱۴. Strategic vision

۱۵. not about making 'correct' decisions

۳. transparency

۴. free flow of information

۵. Rule of law

۶. responsive

۷. competing interests

۸. equitable and inclusive

و نادیده گرفتن ابعاد و مؤلفه‌های رشد معنوی و مسئولیت‌پذیری شرعی در باب سیاست یکی از ایرادهای وارده به بحث حکمرانی خوب در شکل فعلی آن است. نمونه چنین امری، حرمت فقهی بمب هسته‌ای از سوی جمهوری اسلامی ایران در عین برخورداری کشورهای غربی از بمب هسته‌ای و عدم پایبندی آن‌ها به موافقت‌نامه‌های منع گسترش تسلیحات هسته‌ای است.

توصیه‌ها و راهکارها

بی‌تردید تجارب چهار دهه گذشته در نظام جمهوری اسلامی بیانگر نوعی بسترسازی مناسب برای برگزاری انتخابات آزاد و مشارکت حداکثری مردم در فرایندهای انتخاباتی است. از این منظر شاید بتوان گفت سطح رقابت‌پذیری و صف‌آرایی انتخاباتی همواره در شرایط مناسبی بوده است. پاسخگویی، مسئله دیگری که در کنار این امر می‌توانسته به‌طور جدی تری مورد توجه قرارگیرد. پاسخگویی دولت‌ها پس از انتخابات، اصلی است که کمتر مورد توجه قرار گرفته و همین امر بعضاً منجر به عدم تعامل مستمر دولت‌ها با مردم به‌خصوص در دوره چهارساله دوم رؤسای جمهور پیشین بوده است. بنابراین، شایسته است که در کنار رقابت سیاسی و انتخاباتی، اصل مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به مراجع و نهادهای قانونی و مردم در اولویت قرار گیرد. این امر می‌تواند به اثربخشی و کارآمدی بیشتر نظام سیاسی منجر شود.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.

منابع

قلی‌پور، رحمت‌الله؛ «تحلیل رابطه حکمرانی خوب و فساد اداری»، فرهنگ مدیریت، شماره دهم، ص ۱۱۲.

نادری، محمدمهدی؛ حکمرانی خوب، معرفی و نقدی اجمالی اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، سال اول، شماره اول، تابستان ۱۳۹۰: ۷۲ صص ۶۹-۹۳

Agere, Sam (۲۰۰۰). Promoting good governance. Commonwealth Secretariat: ۲

"The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide". International Monetary Fund. ۲۰ June ۲۰۰۵. Accessed July ۲۴, ۲۰۱۴.

با بهترین فرایندهای ممکن برای تصمیم‌گیری است. بدین معنا که با نادیده گرفتن ذات و گوهر تصمیم حقیقت محور این یاده را مطرح می‌کند که همه‌چیز بر پایه بهترین گزینه ممکن خواهد بود. حال آنکه در الگوی اسلامی این اصل بنیادین وجود دارد که در عین توجه به ضرورت تصمیم بهینه، می‌بایست به حقانیت و درستی آن نیز توجه داشت. صدق و حقانیت یک گزاره، امری است که نمی‌توان آن را با فرایندی نگرستن به مسائل نادیده گرفت.

۲- در الگوی رایج حکمرانی با توجه به محوریت نتیجه‌گرایی^{۱۶} همه تلاش‌های در راستای اقدام برای رسیدن به هر روش ممکن است. درحالی‌که در الگوی اسلامی، هرگونه تصمیمی-ولو با بهترین نتایج- مشروع نیست و نمی‌توان به بهانه تضمین دستیابی به هدف، از هر وسیله‌ای بهره گرفت.

۳- حکمرانی خوب صرفاً مفهومی تحلیلی نیست، بلکه واجد ارزش‌های اخلاقی و سیاسی است. در نتیجه، آنچه دشواری بیشتری در تبیین این مفهوم ایجاد می‌نماید، سوء کاربردها و سوء تفاهماتی است که به واسطه بهره‌گیری ابزاری از مؤلفه‌ها و چشم‌اندازهای حکمرانی خوب بروز می‌نماید و موجب شکل‌گیری رویکردهای نوعاً متعارضی در میان تحلیل‌گران این حوزه می‌شود. استفاده ابزاری از هنجارها و ارزش‌های انسان‌دوستانه توسط کشورهای غربی و تفسیر یک‌جانبه و تقلیل‌گرایانه از ارزش‌های الهی-انسانی یکی از بارزترین مشکلاتی است که در این زمینه وجود دارد و باید ما را متقاعد کرده‌باشد که تنها راه موفقیت در این زمینه، انجام اقدامات پیشدستانه و ترسیم الگوی متعالی حکمرانی خوب از دیدگاه نظام اسلامی است.

۴- رویکرد محدود و بخشی‌نگر؛ با فرض تحقق اولویت‌های الگوی حکمرانی خوب نمی‌توان انتظار داشت که اهداف متعالی سیاسی موردنظر در دیدگاه اسلامی به‌طور کامل محقق شود. اولویت رویکرد این جهانی به بحث حکمرانی در چارچوب تعاریف و دیدگاه‌های موجود

۱۶. outcomism

Characteristics of Good Governance,
<http://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html>

UNDP (۱۹۹۷) Governance for Sustainable Human Development. United Nations Development Programme, Characteristics of Good Governance, <http://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html>

Alexander, Christopher, "Authoritarianism and Civil Society in Tunisia", Middle East Report ۲۰۵, available from

<http://www.merip.org/mer/mer۲۰۵/alex.htm>
(Accessed ۳۱ January ۲۰۱۳).

Droz-Vincent, Philippe. From Political to Economic Actors. Stanford University Press, ۲۰۰۷.

Sufyan Alissa, "The Political Economy of Reform in Egypt: Understanding the Role of Institutions", The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution (October ۲۰۰۷): ۱-۳۵.

Wolfomitz Paul, "Good Governance and Development A Time For Action", The World Bank, Jakarta ۱۱ April ۲۰۰۶. Available from World Bank Database.

[Http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ABOUTUS/ORGANIZATION](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ABOUTUS/ORGANIZATION). (Accessed January ۲۰۱۰).