فصلنامهٔ علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۲

مقدمه‌ای بر نظریهٔ حکمرانی خوب

احمد میدری*

طرح مسأله: *نظریهٔ حکمرانی خوب از اواخر دههٔ ۱۹۹۰ مورد استقبال قرار گرفت. این نظریه در ایران هنوز مورد بحث و بررسی قرار نگرفته است. این مقاله سعی دارد زمینه‌های پیدایش، ارتباط این نظریه با نظریه‌های رقیب و توصیه‌های سیاستی آن را معرفی کند.*

روش: *این مقاله بر پایهٔ منابع کتابخانه‌ای در زمینهٔ حکمرانی خوب تدوین و با استفاده از روش اسنادی انجام شده است.*

یافته‌ها: *الگوی دولت حداقل با افزایش شدید بحران‌های مالی همراه بوده است که هزینه‌های سنگینی بر اقتصاد کشورهای در حال توسعه و اقتصاد جهانی تحمیل کرده است. طی دو دههٔ ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نابرابری میان کشورها افزایش یافته و در اکثر کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق اجرای این الگوی سیاست‌گذاری به افزایش شدید فقر و نابرابری و تورم منجر گردیده است. این پیامد ها موجب رویگردانی از الگوی دولت حداقل و استقبال از الگوی حکمرانی خوب شده است.*

نتایج: *کاهش مداخلهٔ دولت، لزوماً عملکرد بهتر وضعیت اقتصادی را به ارمغان نمی‌آورد. برای دستیابی به توسعه، نقاط ضعف دولت و راه‌های کاهش آن باید در کانون سیاست‌ها قرار گیرد. اعمال حکمرانی بهتر نیازمند مجموعه‌ای از سیاست‌هاست که از جامعه‌ای به جامعهٔ دیگر متفاوت است؛ با این وجود، افزایش رقابت در حوزهٔ سیاسی و اقتصادی و همچنین پاسخگویی بیشتر دولت، دو راهبرد اصلی حکمرانی خوب است.*

کلید واژه‌ها: الگوهای نظری توسعه، توصیه‌های سیاستی، حکمرانی خوب

تاریخ دریافت: ۸۵/۶/۲۰ تاریخ پذیرش: ۸۵/۸/۱۷

* دکتر اقتصاد، عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبایی <ahmadahmad1342@yahoo.com>

مقدمه

به‌نظر می‌رسد داشتن تصویر کلی از یک نظریه، قبل از پرداختن به اجزاء آن نظریه مفید باشد. تصویر کلی مانند نقشه‌ای از یک کشور است که مختصات جغرافیایی، اقلیمی، کشورهای همسایه، رودها و ارتفاعات آن را نشان می‌دهد. پس از این تصویر کلی، شناخت مناطق و پرداختن به جزییات آن کشور آسان‌تر و جذاب‌تر است. برای فهم یک نظریه نیز باید در ابتدا تصویری از علل پیدایش آن نظریه، ارتباط آن نظریه با نظریه‌های رقیب و مکمل، نظریه‌پردازان اصلی آن و سیاست‌های اجرائی و کاربردهای آن نظریه به دست آورد. این مقاله سعی دارد تصویری این‌گونه، یا در واقع، مقدمات ورود به نظریهٔ حکمرانی خوب را ارائه دهد.

۱) الگوهای نظری توسعه و پیدایش نظریهٔ حکمرانی خوب

تا آن‌جا که نگارنده می‌داند نظریهٔ حکمرانی خوب در رشته‌های مختلف علوم اجتماعی مطرح است، اما آشنایی نویسنده محدود به مباحث نظریه حکمرانی خوب در علم اقتصاد بوده و آن‌چه در این‌جا می‌آید به همین حوزه از علوم اجتماعی محدود می‌گردد.

از هنگام پیدایش علم اقتصاد توسعه، سیاست‌گذاری در کشورهای در حال توسعه را به سه دوره می‌توان تفکیک کرد (تری، ۱۳۸۵): الف) دورهٔ دولت بزرگ، ب) دورهٔ دولت حداقل، ج) دورهٔ دولت یا حکمرانی خوب. دورهٔ نخست از پایان جنگ جهانی دوم آغاز شده و تا اواخر دههٔ ۱۹۷۰ ادامه می‌یابد. این دوره مقارن با بازسازی ویرانی‌های جنگ در اروپا و طرح مارشال است. تجربهٔ دوران رکود بزرگ ۱۹۲۹ اندیشه‌های کینز را بر اقتصاددانان و محافل سیاست‌گذاری حاکم ساخته بود. کینز درمان بیکاری و رکود را مداخله دولت در اقتصاد می‌دانست. نتیجهٔ بلافصل آرا کینز در کشورهای در حال توسعه، دادن نقش محوری و گسترده به دولت بود. آرتور لوئیس اقتصاددان برنده نوبل برای گسترش بخش مدرن، دولت برنامه‌ریز را توصیه می‌کرد و مداخلهٔ دولت در سطوح مختلف از صنعت تا کلان و از سطح منطقه‌ای تا ملی را مجاز می‌دانست. میردال برنده

دیگر نوبل که سیاست‌گذاری در سطح جهانی هم بود نسبت به بازار، به‌ویژه تجارت، بین‌الملل کاملاً بدبین بود و پذیرش و ورود به تقسیم بین‌المللی کار را موجب تشدید توسعه نیافتگی می‌دانست. رائول پربیش نیز همراه بسیاری از اقتصاددانان آمریکای لاتین ـ مانند کاردوسو که در دهه ۱۹۹۰ رئیس جمهور برزیل شد ـ همگی روند تجارت بین‌الملل را به زیان کشورهای در حال توسعه و مداخلهٔ دولت در تجارت بین‌الملل را اجتناب ناپذیر می‌دانستند. روزنشتاین رودن توسعه را به برخاستن هواپیما از زمین تشبیه می‌کرد که دولت باید سوخت لازم برای غلبه بر جاذبه زمین را فراهم آورد. با وجود همهٔ اختلاف‌ها، یک نقطهٔ مشترک وجود داشت: "مداخله گسترده دولت برای دستیابی به توسعه اجتناب‌ناپذیر است"؛ همه با چارچوب‌های نظری متفاوت در این نتیجه‌گیری وحدت نظر داشتند. دولت به لحاظ نظری مجاز و عملاً در تمام بازارها از بازار کالا گرفته تا بازار ارز و سرمایه و کار مداخله کند. تا اواسط دههٔ ۱۹۷۰ داستان سیاست‌گذاری توسعه بر همین منوال گذشت (مایر،۱۳۶۸)[۱].

در پایان دههٔ هفتاد میلادی این الگوی فکری جای خود را به الگوی دولت حداقل داد. در الگوی جدید، راهکار توسعه، مداخلهٔ کمتر دولت در اقتصاد و واگذاری امور به ساز و کار قیمت‌ها و بازار جستجو می‌شد. این بار نیز آمریکا و انگلستان پیشگام تحول بودند. دولت ریگان و تاچر طراح دولت حداقل بودند، دو کشوری که پیشتاز دولت مداخله‌گر و مبتکر دولت رفاه و ملی شدن صنایع بودند. این بار "دولت حداقل"، "حاکمیت قیمت‌ها و آزادسازی" و"خصوصی‌سازی" را راه نجات می‌دانست. محافل بین‌المللی اقتصادی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی نیز همزمان با این سیاست‌ها شعار پایان دورهٔ دولت‌گرایی و آغاز دوران بازارگرایی را سردادند. کشورهای آمریکای لاتین از میان

۱. برای آشنایی با الگوی فکری پس از پایان جنگ تا دههٔ ۱۹۷۰ به منابع مختلفی می‌توان رجوع کرد؛ از جمله:
مابر،جرالد و سیرز، دادلی. **پیشگامان توسعه** (ترجمهٔ علی‌اصغر هدایتی و علی یاسری)، تهران، انتشارات سمت (۱۳۶۸)

کشورهای در حال توسعه پیشگام بودند. شیلی و آرژانتین در پایان دههٔ هفتاد خصوصی‌سازی و آزادسازی تمام‌عیار را اجرا کردند و کشورهای آفریقایی نیز از اوائل دههٔ ۱۹۸۰ این الگو را پذیرفتند. با فروپاشی بلوک شرق، مجریان این الگو به یکباره افزایش یافتند. این کشورها می‌خواستند با خصوصی‌سازی و حذف سریع مداخلات دولت، بیش از نیم قرن خطای تاریخی خود را جبران کنند.

بنیان‌های نظری این الگوی نظری نیز شناخته شده بود، سنت فکری نئوکلاسیک، مکتب اتریشی و مانتریست‌ها و مکتب انتخاب عمومی همگی به نوعی مشکل مداخلهٔ دولت در اقتصاد را تئوریزه و استدلال‌های مختلفی را به طرفداری از نظام بازار ارائه می‌کردند. فون هایک مداخلهٔ دولت را دشمن دمکراسی می‌دانست. جمیز بوکانان نیز فرض دولت خیرخواه را که مداخلاتش رکود یا توسعه‌نیافتگی را جبران می‌کند به زیر سوال برد و پیروان مکتب انتخاب عمومی نشان دادند که دولت‌ها حتی در دمکراتیک‌ترین کشورهای دنیا اسیر گروه‌های فشار و ذی‌نفوذ هستند. میلتون فریدمن نیز تورم و رکود تورمی دههٔ ۶۰ و ۷۰ میلادی را محصول مداخلهٔ دولت معرفی کرد. این سه اقتصاددان که هر سه برندگان نوبل بودند مبانی نظری دولت حداقل را بنا کردند و بسیاری از اقتصاددانان به بسط آرا آن‌ها پرداختند (و ویلیامسون ۱۳۸۳).

از اواسط دههٔ ۱۹۹۰ نارضایتی نسبت به رویکرد دولت حداقل شکل گرفت و از پایان آن دهه، رویکرد حکمرانی خوب مورد استقبال گسترده قرار گرفت. همان محافل بین‌المللی مروج دولت حداقل، به تدوین و ترویج نظریهٔ حکمرانی خوب پرداختند اما نظریه‌پردازان اصلی آن اقتصاددانان دیگری از جمله داگلاس نورث، رونالد کوز و بیش از همه، ژوزف استگلیتز بودند که کم و بیش در مکتب نهادگرائی جای می‌گیرند و همگی برنده جایزه نوبل اقتصاد شدند.

بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان ملل از دریچه‌های مختلف به این نظریه پرداختند. برنامهٔ عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول سیاستی به‌نام حکمرانی خوب را به عنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند. براساس تعریف برنامهٔ

عمران سازمان ملل، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومت‌داری (Isabelle Johnson,1997: 9)[1]. به عبارت دیگر هر اندازه حاکمیت قانون بیش‌تر و دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر و میزان مشارکت در یک کشور بیش‌تر باشد حکمرانی در آن کشور بهتر است. بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی تعریف می‌کند (Kaufman, et al 2006, September):

- صدا و پاسخگویی
- بی‌ثباتی سیاسی و خشونت
- اثربخشی دولت: کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله
- بار مالی مقررات: مقررات اضافی و هزینه‌های آن
- حاکمیت قانون
- فساد

در این تعریف هراندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی، و اثربخشی دولت در یک جامعه بیش‌تر و فساد، مقررات اضافی، و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کم‌تر باشد حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعهٔ اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود.

در طی حداقل پنج سال گذشته، ادبیات بسیار گسترده‌ای تحت این عنوان از سوی نهادهای بین‌المللی فوق انتشار یافته است[2]. صندوق بین‌المللی پول بر شفافیت مالی و

---

۱. برای تعاریف مختلف از حکمرانی خوب، از جمله برنامهٔ عمران سازمان ملل، رجوع کنید به:
Isabelle Johnson,1997,P 9

۲. برای آشنایی به این ادبیات در بانک جهانی، برنامهٔ عمران سازمان ملل و صندوق بین المللی پول به ترتیب مراجعه شود به:

www. worldbank.org/wbi/governance ,
http://www. undp. org/toppages/govern/govframe. htm
http://www. imf. org/external/np/exr/facts/gov. htm

پولی به عنوان شرط لازم برای افزایش پاسخگویی حکومت پرداخته است (IMF,2002)[۱] و در این راستا صندوق بین‌المللی پول بیش از ده استاندارد را برای نظامات پولی، بانکی و مالی تعریف کرده است. تعریف استانداردها براساس این سیاست صورت گرفته است که حکمرانی خوب نیازمند پاسخگو بودن حکومت‌ها است و بدون شفافیت مالی، پاسخگویی بی‌معنا بوده و قدم اساسی برای شفافیت مالی تعریف و اجرای استانداردهای ثبت و انتشار اطلاعات است. بانک جهانی مجموعهٔ گسترده‌تری از سیاست‌ها و اقدامات را برای تقویت حکمرانی و بهبود آن پیشنهاد می‌کند. دو سازوکار اصلی پیشنهادی بانک جهانی برای بهبود حکمرانی، تقویت رقابت و پاسخگویی است که کاربرد آن‌ها در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دایرهٔ بسیار گسترده‌ای از سیاست‌ها، از اصلاح سیستم قضایی و آموزش و پرورش تا نظام مناقصات دولتی را منتج ساخته است (World Bank,2003)[۲].

با استفاده از شاخص‌های حکمرانی، کارشناسان بانک جهانی تاثیر این شاخص‌ها را بر متغیرهای مختلف اقتصادی مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. بررسی‌های کارشناسان این بانک نشان می‌دهد که شاخص‌های حکمرانی تاثیر معناداری بر رشد اقتصادی دارند. در یک مطالعهٔ جامع در مورد تاثیر این شاخص‌ها بر رشد اقتصادی در ۱۷۷ کشور، معادلهٔ زیر برازش گردید:

$$y_j=\alpha+\beta g_j+e_j$$

---

۱. صندوق بین‌المللی پول دستورالعملی تحت عنوان دستورالعمل صندوق برای تقویت حکمرانی، منتشر ساخته است؛ مراجعه شود به:

The IMF's Approach Promoting Good Governance and Combating Corruption-A Guide, Last Updated: December 09, 2002, available at:

ttp://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.Htm

۲. برای آشنایی با سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی برای بهبود حکمرانی، بویژه در منطقهٔ خاورمیانه، رجوع شود به:

World Bank. (2003), Better Governance for Development in the Middle East and North Africa.

y_j لگاریتم درآمد سرانه

g_j شاخص حکمرانی

e_j جزء خطا

نتایج تخمین که حاصل اطلاعات مربوط به ۱۷۷ کشور است در جدول شمارهٔ ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱: تاثیر متغیرهای حکمرانی بر درآمد سرانه

	β	S.E.	F
پاسخگویی و حق اظهار نظر	۰/۸۸۸	۰/۱۰۹	۲۳/۰۲۵
ثبات سیاسی و عدم خشونت	۱/۳۹۴	۰/۱۷۷	۶/۳۰۱
اثربخشی دولت	۱/۱۰۲	۰/۱۲۸	۱۲/۰۸۰
بار مالی مقررات	۱/۱۳۳	۰/۱۴۳	۱۸/۸۱۳
حاکمیت قانون	۱/۳۳۵	۰/۱۷۹	۷/۹۸۳
مبارزه با فساد	۰/۹۹۰	۰/۱۱۲	۱۲/۰۶۹

منبع: Daniel Kuafman, 1999: 26

ضرایب این برازش نشان می‌دهد که تاثیر شاخص‌های حکمرانی بر رشد اقتصادی معنادار و بسیار قابل توجه هستند. تحقیقات موردی در کشورهای مختلف نیز نشان می‌دهد که این شاخص‌ها علاوه بر رشد سرانه بر سایر متغیرهای اقتصادی مانند فقر و نابرابری، سرمایه گذاری، و کسری بودجه بسیار تاثیرگذار می‌باشند (World Bank,2000).

با توجه به اعتقاد بانک جهانی به اهمیت حکمرانی در بهبود وضعیت اقتصادی، بخش قابل توجهی از اعتبارات این بانک برای تقویت حکمرانی اختصاص یافته است. از سال ۲۰۰۰ هر ساله بانک جهانی گزارشی در مورد فعالیت‌ها و همکاری‌های این بانک با کشورهای مختلف تحت عنوان اصلاح نهادهای عمومی و تقویت حکمرانی منتشر می‌سازد

(World Bank, April 2002). در گزارش آوریل ۲۰۰۲ بانک در مورد رشد وام‌های مربوط به این مسأله چنین آمده است: «در سال ۱۹۹۷ بانک ۱۴ پروژه در مورد بخش عمومی تصویب کرد که ۳/۷درصد تعهدات بانک را تشکیل می‌داد. در سال ۲۰۰۱ تعداد این پروژه‌ها به ۲۲ مورد رسید که ۱۴/۵درصد از کل تعهدات بانک می‌باشد» (World Bank, April 2002,P4). بنابر گزارش چشم انداز توسعه که فعالیت‌های بانک در حوزه‌های مختلف را نشان می‌دهد، میزان اعتبارات تخصیص یافته برای سیاست‌های بهبود حکمرانی، ۲۵درصد کل اعتبارت بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه را تشکیل داده است (World Bank, 2003, ,P. 28)

قبل از مقایسهٔ سه الگوی دولت بزرگ، دولت حداقل و حکمرانی خوب تاکید براین نکته ضروری است که در هر سه دوره، محافل بین‌المللی مانند بانک جهانی مروج اصلی این الگوها بوده و اقتصاددانان برجسته‌ای مبانی نظری این الگوها را تدوین کرده‌اند. این امر نشان می‌دهد حمایت این نهادها به تنهایی برای قبول و یا رد این الگوها کفایت نکرده و متناسب با نیازهای اقتصاد کشور و تجربهٔ سایر کشورها باید دست به انتخاب و طراحی نظریه زد.

۲) مقایسه نظریهٔ حکمرانی خوب با الگوهای رقیب

همان‌طور که گفته شد می‌توان نظریه‌های توسعهٔ اقتصادی را به لحاظ نگاه آن‌ها به دولت به سه دوره تقسیم کرد. تفکر غالب در دورهٔ نخست، دولت بزرگ و در دورهٔ دوم دولت حداقل و در دورهٔ سوم، حکمرانی خوب است. مقایسهٔ تفاوت‌ها و تشابهات این سه دوره می‌تواند تصویر روشن‌تری از نظریهٔ حکمرانی خوب و اهمیت آن ارائه دهد:

الف) دورهٔ دوم و سوم برخلاف دورهٔ اول اعتقاد به برتری بازار بر سایر شیوه‌های تخصص منابع دارد. اما در دورهٔ سوم برتری بازار مشروط به وجود دست هدایت‌گر دولت است. دراین دوره اقتصاد بازار برتر از اقتصاد دولتی است، اما برخلاف دورهٔ دوم تحقق اقتصاد بازار منوط به مجموعه‌ای از نهادها است که به صورت خودجوش به وجود نمی‌آیند و دولت باید نهادهای لازم برای کارکرد بازار را به‌وجود بیاورد.

ب) در دورهٔ نخست هرگاه احساس می‌شد واگذاری امور به نهاد بازار نتایج مطلوب را

به بار نمی‌آورد دولت می‌بایست جانشین بازار شود و در دورهٔ دوم تخصیص از طریق نظام بازار به‌طور کلی بهتر از تخصیص منابع توسط دولت است. اما در دورهٔ سوم از صدور حکم جایگزینی این نهاد به جای آن نهاد (دولت به‌جای بازار یا بازار به‌جای دولت) خودداری می‌شود. در هر مورد خاص باید ضعف بازار با ضعف دولت مقایسه شده و مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای جبران ضعف‌های بازار و دولت طراحی گردد.

ج) در دورهٔ نخست، دولت عامل توسعه و در دورهٔ دوم، مانع توسعه محسوب می‌شد. در دورهٔ سوم دولت ذاتاً نه مانع توسعه و نه عامل آن است. تاریخ توسعه نشان می‌دهد رفتار و ماهیت دولت‌ها بسیار متفاوت بوده است و کلید توسعهٔ اقتصادی تغییر رفتار دولت به گونه‌ای است که به حکمرانی خوب منتهی می‌شود.

د) در دورهٔ نخست گسترش مالکیت و شرکت‌های دولتی، سیاستی مهم برای جبران عقب‌ماندگی‌ها محسوب می‌شد؛ در دوره دوم واگذاری شرکت‌های دولتی برای بهبود عملکرد اقتصادی یک ضرورت تلقی می‌گردید و در دورهٔ سوم خصوصی‌سازی به صورت مشروط پذیرفته می‌شود. خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در شرائط انحصاری می‌تواند عملکرد شرکت‌ها و مجموعه اقتصاد کلان را بدتر سازد و ایجاد رقابت مقدم بر خصوصی‌سازی است و دولت می‌تواند برای کاهش مشکلات ناشی از خصوصی‌سازی، ابتدا با تسهیل شرائط ورود بخش خصوصی و بهبود محیط کسب و کار رقابت را افزایش داده و سپس مالکیت شرکت‌های دولتی را به بخش خصوصی منتقل سازد.

هـ) برخلاف دورهٔ دوم، طرفداران نظریهٔ حکمرانی خوب بر پیامدهای نامطلوب آزادسازی مالی تاکید دارند و شرط آزادسازی مالی موفق را قدرت دولت در نظارت بر موسسات مالی خصوصی می‌دانند. اگر دولتی فاقد قدرت تنظیم‌گری باشد آزادسازی مالی به بحران و ورشکستگی اقتصادی می‌انجامد.

و) در دورهٔ سوم مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای توانمندسازی دولت پیشنهاد می‌شود. کوچک‌سازی دولت در برخی از موارد یکی از شیوه‌های توانمندسازی دولت است، اما کوچک‌سازی، شایسته‌سالاری، تمرکززدایی، همکاری و نظارت نهادهای مدنی و استانداردسازی

نظام‌های آماری، پولی و بودجه‌ای مهمترین راهکارهای توانمندسازی دولت هستند.

ز) اگر خصوصی‌سازی به دلیل فقدان رقابت یا ناتوانی دولت در تنظیم بازار غیررقابتی به نتایج نامطلوب بیانجامد، دولت باید با به‌کارگیری سیاست‌های مختلف، عملکرد شرکت‌های دولتی را بهبود بخشد. در دورهٔ دوم از این مسأله ـ یعنی چگونگی بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی ـ غفلت می‌شد، اما در دورهٔ سوم یکی از مسائل اصلی سیاستگذاری به حساب آمد.

ح) در دورهٔ سوم تنها هدف، دستیابی به رشد اقتصادی نیست؛ توسعهٔ پایدار در صورتی تحقق می‌یابد که مردم سالاری، برابری و حفظ محیط زیست توأمان دنبال شوند. هر چند در کوتاه مدت می‌توان با تحمیل دیکتاتوری، تشدید نابرابری‌ها و تخریب محیط زیست، رشد کمی اقتصادی را تسریع کرد اما کیفیت رشد قطعاً تنزل می‌یابد به طوری که در بلند مدت چنین رشدی تدام نخواهد یافت.

از اواسط دههٔ ۱۹۹۰ نارضایتی نسبت به الگوی دولت حداقل شکل گرفت. بحران‌های مالی دههٔ ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ عملکرد اقتصادی کشورهای بلوک شرق، زمینهٔ الگوی حکمرانی خوب را فراهم ساخت. این الگو راهکار توسعه را نه دولت بزرگ و نه دولت حداقل بلکه دولت خوب می‌داند؛ به عبارت دیگر مداخلهٔ کم یا زیاد دولت مشکل توسعه را حل نمی‌کند بلکه کیفیت دولت مسئلهٔ اصلی است. قبل از معرفی سیاست‌های اجرائی و توصیه‌های نظریه حکمرانی خوب، اشاره به عوامل رویگردانی از الگوی قبلی یعنی دولت حداقل ضروری به‌نظر می‌رسد.

۳) عوامل پیدایش نظریهٔ حکمرانی خوب

۱-۳) افزایش بحران‌های مالی

حذف مداخلات دولت در بازارهای مختلف از جمله بازار مالی یکی از توصیه‌های دولت حداقل است. از اواخر دههٔ ۱۹۷۰ آزادسازی بازارهای مالی در دورن کشورها و بین کشورها آغاز شد. در کشورها تعیین نرخ بهره و سهم بخش‌های اقتصادی که پس از رکود

بزرگ در دست دولت‌ها بود به نظام بازار گذاشته شد. محدودیت‌های نقل و انتقال ارزی بین کشورها کاهش یافت و سرمایه‌های بین‌المللی با آزادی بیشتری میان کشورها مبادله شدند. این تغییرات با افزایش شدید بحران‌های مالی و پولی در جهان همراه شد. از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ به‌طور متوسط هر ساله یک بحران بانکی و ۲/۶ بحران ارزی در جهان رخ می‌داد اما از سال ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۷ هر ساله ۶/۱ بحران ارزی و ۴/۵ بحران بانکی به وقوع پیوست. به عبارت دیگر آزادسازی مالی و مداخلهٔ کمتر دولت در نظام‌های پولی و ارزی از دههٔ ۱۹۸۰ موجب گسترش شدید بحران‌های مالی شد. جدول شمارهٔ ۲ تعداد بحران‌ها را در دورهٔ فوق به تفکیک هر سال نشان می‌دهد.

جدول ۲: تعداد بحران‌های پولی و بانکی در دنیا

سال	تعداد بحران پولی	تعداد بحران بانکی	مجموع بحران‌ها
۱۹۷۰	۳	۰	۳
۱۹۷۱	۳	۱	۴
۱۹۷۲	۱	۰	۱
۱۹۷۳	۶	۰	۶
۱۹۷۴	۲	۱	۳
۱۹۷۵	۵	۰	۵
۱۹۷۶	۴	۱	۵
۱۹۷۷	۴	۲	۶
۱۹۷۸	۵	۰	۵
۱۹۷۹	۵	۰	۵
۱۹۸۰	۱	۶	۷
۱۹۸۱	۲۲	۷	۲۹
۱۹۸۲	۸	۵	۱۳
۱۹۸۳	۱۱	۴	۱۵

ادامه جدول ۲

۱۹۸۴	۱۲	۱	۱۳
۱۹۸۵	۵	۳	۸
۱۹۸۶	۷	۲	۹
۱۹۸۷	۷	۴	۱۱
۱۹۸۸	۴	۸	۱۲
۱۹۸۹	۳	۲	۵
۱۹۹۰	۸	۷	۱۵
۱۹۹۱	۱۲	۸	۲۰
۱۹۹۲	۹	۳	۱۲
۱۹۹۳	۲	۴	۶
۱۹۹۴	۳	۷	۱۰
۱۹۹۵	۱	۹	۱۰
۱۹۹۶	.	۰	۰
۱۹۹۷	۷	۳	۱۰

منبع: (Stiglitz, J. 1998).

بحران‌های پولی و بانکی هزینه گسترده‌ای بر اقتصاد تحمیل می‌کند. با ورشکستگی نظام بانکی، مجموعهٔ یک اقتصاد دچار بحران می‌شود. بحران‌های مالی می‌تواند به یک‌باره بخش اعظم تولید ناخالص داخلی یک کشور را نابود کند. ورشکستگی نظام بانکی و یا بازار سهام مانند ورشکستگی چند شرکت یا فعالیت نیست، بلکه مجموعه‌ای از ورشکستگی‌ها را در اقتصاد به‌وجود می‌آورد. از همین رو هزینهٔ بحران مالی بسیار گسترده و سنگین است. جدول شمارهٔ ۳ هزینهٔ بحران‌های مالی در کشورهای مختلف را نشان می‌دهد. در آرژانتین هزینهٔ بحران مالی ۵۵/۳درصد تولید ناخالص داخلی بوده است؛ به عبارت دیگر بیش از ۴۵درصد تولید این کشور در اثر بحران نابود شد.

جدول ۳: هزینه بحران‌های مالی

کشور (تاریخ)	هزینه (درصدGDP)
آرژانتین(۸۲ ـ ۱۹۸۰)	۵۵/۳
شیلی(۸۳ ـ ۱۹۸۱)	۱۴/۲
اوروگویه(۸۴ ـ ۱۹۸۱)	۳۱/۲
اسراییل(۸۳ ـ ۱۹۷۷)	۳۰/۰
ساحل عاج(۹۱ ـ ۱۹۹۸)	۲۵/۰
سنگال(۹۱ ـ ۱۹۸۸)	۱۷/۰
اسپانیا(۸۵ ـ ۱۹۷۷)	۱۶/۸
بلغارستان(۱۹۹۰)	۱۴/۰
مکزیک(۱۹۹۵)	۱۳/۵
مجارستان(۹۵ ـ ۱۹۹۱)	۱۰/۰
فنلاند(۹۳ ـ ۱۹۹۱)	۸/۰
سوئد(۱۹۹۱)	۶/۴
سری لانکا(۹۳ ـ ۱۹۸۹)	۵/۰
مالزی(۸۸ ـ ۱۹۸۵)	۴/۷
نروژ(۸۹ ـ ۱۹۸۷)	۴/۰
امریکا(۹۱ ـ ۱۹۸۴)	۳/۲

منبع: (Stiglitz, J. 1998 , Table 1).

همان‌طور که در جدول شمارهٔ ۳ مشاهده می‌شود، کشورهای فقیر و ثروتمند همگی هزینه‌های سنگینی در اثر بحران‌های مالی پرداخت کردند. این بحران‌ها نشان داد که حدف مداخلهٔ دولت نه تنها لزوماً مثبت نخواهد بود بلکه می‌تواند هزینه‌های جبران‌ناپذیری بر اقتصادها تحمیل کند. کشورهای در حال توسعه که دولت‌های آن‌ها در تنظیم بازار مالی

ضعف بیشتری دارند ـ مانند آرژانتین و اورگوئه ـ نسبت به کشورهایی مانند نروژ و آمریکا هزینهٔ بیشتری را متحمل می‌شوند.

۲-۳) تحول عملکرد اقتصاد جهانی

انتظار می‌رفت با پذیرش الگوی دولت حداقل در اقتصاد جهانی عملکرد کشورها بهبود یابد. مطالعات مختلف حکایت از عملکرد ضعیف اقتصاد جهانی در دورهٔ ۱۹۸۰ به بعد (که الگوی سیاست‌گذاری به سوی دولت حداقل تغییر یافت) دارد. مقایسهٔ این دوره با دورهٔ پس از جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۸۰ می‌تواند تأثیر این سیاست بر اقتصاد جهانی را روشن سازد.

نگاهی اجمالی به وضعیت اقتصادی این دو دوره نشان می‌دهد که عملکرد دورهٔ دوم بدتر از دورهٔ نخست بوده، نرخ رشد اقتصادی در اکثر کشورهای جهان کاهش و نابرابری افزایش یافته است. با استفاده از بانک اطلاعاتی بانک جهانی، نرخ رشد اقتصادی پنج گروه از کشورهای جهان در دو مقطع تاریخی در جدول شمارهٔ ۴ آمده است.

جدول ۴: نرخ رشد تولید ناخالص داخلی گروه‌های مختلف

گروه	تعداد کشورها	۱۹۷۹-۱۹۶۱	۱۹۹۹-۱۹۸۰
کشورهای کم درآمد	۶۴	۴/۲۳	۳/۸۸
کشورهای متوسط رو به پایین	۵۵	۵/۴۷	۳/۸۴
کشورهای متوسط رو به بالا	۳۸	۵/۹۵	۲/۸۴
کشورهای ثروتمند عضو OECD	۲۳	۴/۷۴	۲/۵۷
کشورهای ثروتمند غیر عضو OECD	۲۷	۴/۴۷	۲/۵۷

منبع: بانک اطلاعاتی بانک جهانی.

افزایش نابرابری، یکی دیگر از واقعیت‌های اقتصادی دو دههٔ گذشته است. نابرابری میان کشورها و درون کشورها افزایش یافته است. جوزف استیگلیتز نابرابری میان سه دسته از کشورها یعنی کشورهای ثروتمند، متوسط و فقیر را از آغاز دههٔ ۷۰ تا پایان دههٔ ۹۰

مقایسه کرد و به این نتیجه دست یافت که نابرابری میان این سه گروه افزایش یافته است. (Stiglitz, J. 1999)

۳-۳) عملکرد اقتصادی کشورهای در حال گذر

پس از فروپاشی بلوک شرق، الگوی اقتصادی این کشورها از برنامه‌ریزی متمرکز به اقتصاد بازار تغییر یافت. در این کشورها به سرعت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شد و مداخلهٔ دولت در قیمت‌ها و سایر امور اقتصادی به شدت کاهش یافت. هر چند انتظار می‌رفت گذر از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار با مشکلاتی روبرو باشد، اما آن‌چه در حوزهٔ اقتصاد در این کشورها به وقوع پیوست به معنای واقعی کلمه یک فاجعهٔ اقتصادی بود.

جدول شمارهٔ ۳ شاخص‌های اقتصادی کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق را در دههٔ ۱۹۹۰ نشان می‌دهد. در ستون سوم نسبت تولید ناخالص داخلی این کشورها در سال ۱۹۹۹ به سال ۱۹۸۹ نشان داده شده است. در برخی از این کشورها مانند گرجستان و مولداوی این نسبت ۳۱ درصد است که به معنای از بین رفتن ۶۹ درصد تولید ناخالص داخلی پس از اصلاحات است. تنها در دو کشور اسلونی و اسلواکی اندکی رشد (یک و پنج درصد) مشاهده می‌شود. نرخ تورم نیز در عموم این کشور بسیار نامطلوب است. در برخی از این کشورها نرخ تورم سه رقمی و در اکثر آن‌ها دورقمی است.

کاهش تولید ناخالص داخلی و تورم بالا همراه با افزایش فقر و نابرابری بوده است. کارشناسان بانک جهانی وضعیت فقر در این کشورها را این‌گونه توصیف می‌کنند: "در سال ۱۹۹۸ در این منطقه (اروپای شرقی و شوروی سابق) از هر پنج نفر یک نفر دارای درآمد کمتر از ۲/۱۵ دلار در روز (مبنای فقر مطلق) بود. یک دهه قبل، از هر بیست و پنج نفر یک نفر در فقر مطلق به‌سر می‌برد. (World Bank,2002, The First Ten Years P, xiii). تحقیقات صندوق بین‌المللی پول نیز افزایش فقر و نابرابری در کشورهای در حال گذر را تایید می‌کند (IMF, 2000, World Economic Outlook,: 100).

جدول ۵: برخی از ویژگی‌های کشورهای در حال گذار

کشورهای در حال گذار	سال شروع اصلاحات	نسبت تولیدناخالص داخلی درسال ۱۹۹۹ به‌سال ۱۹۸۹	متوسط نرخ تورم دردورهٔ ۱۹۹۹-۱۹۸۹	متوسط شاخص گذار در سال ۱۹۹۹	تولیدناخالص داخلی سرانه به قیمت واقعی سال ۱۹۹۹
کشورهای نزدیک به اتحادیهٔ اروپا به‌جز کشورهای حوزهٔ بالتیک	۱۹۹۱	۹۵/۰	۵/۳۵	۳/۳	۱۰۰۰۹
بلغارستان	۱۹۹۱	۶۷ .۰	۶۸/۴	۲/۹	۴۸۱۲
چک	۱۹۹۱	۹۴/۰	۷/۸	۳/۴	۱۳۴۰۸
مجارستان	۱۹۹۰	۹۹/۰	۱۹/۷	۳/۷	۱۱۲۷۳
لهستان	۱۹۹۰	۴۸/۱	۴۹/۲	۳/۵	۸۸۳۲
رومانی	۱۹۹۱	۷۴/۰	۷۶/۱	۲/۸	۵۷۹۸
اسلواکی	۱۹۹۱	۱/۱	۱۴/۳	۳/۳	۱۰۲۵۵
اسلونی	۱۹۹۰	۱/۰۵	۱۲/۹	۳/۳	۱۵۶۸۵
کشورهای حوزهٔ بالتیک	۱۹۹۲	۰/۶۸	۳/۵	۳/۲	۶۸۵۰
استونی	۱۹۹۲	۰/۷۸	۲۴/۳	۳/۵	۷۹۰۹
لاتوی	۱۹۹۲	۰/۵۶	۳۵/۱	۳/۱	۵۸۹۳
لیتوانی	۱۹۹۲	۰/۷	۴۱	۳/۱	۶۷۵۰
سایر کشورهای اروپای جنوب شرقی	۱۹۹۰	۰/۷۷	۳۳۳۱/۸	۲/۵	۳۶۵۱
آلبانی	۱۹۹۱	۰/۹۳	۳/۴	۲/۵	۲۸۹۷
بوسنی و هرزگوین		۰/۹۳	۱۳۱۱۸	۱/۸	۱۰۱۴
کرواسی	۱۹۹۰	۰/۸	۱۰۰	۳	۶۷۹۳
مقدونیه	۱۹۹۰	۰/۵۹	۷۵/۶	۲/۸	۳۹۰۳
کشورهای مستقل مشترک المنافع	۱۹۹۲	۰/۵۳	۱۴۹/۱	۲/۳	۳۳۳۷
ارمنستان	۱۹۹۲	۰/۴۸	۱۰۶/۵	۲/۷	۲۴۶۹
آذربایجان	۱۹۹۲	۰/۴۷	۲۳/۲	۲/۲	۲۴۰۴
بلاروس	۱۹۹۲	۰/۸۱	۱۶۲/۴	۱/۵	۶۴۸۵
گرجستان	۱۹۹۲	۰/۳۱	۱۷/۹	۲/۵	۳۹۵۰
قزاقستان	۱۹۹۲	۰/۶۱	۷۷/۳	۲/۷	۴۳۵۱

ادامه جدول ۵

قرقیزستان	۱۹۹۲	۰/۶۱	۲۲/۳	۲/۸	۲۴۱۹
مولداوی	۱۹۹۲	۰/۳۱	۱۶/۵	۲/۸	۱۸۴۷
مغولستان	۱۹۹۰	۰/۹۳	۴۶/۵	۲/۸	۱۵۷۳
روسیه	۱۹۹۲	۰/۵۵	۸۸	۲/۵	۶۸۱۵
تاجیکستان	۱۹۹۲	۰/۲۹	۶۸۸/۵	۲	۱۰۴۵

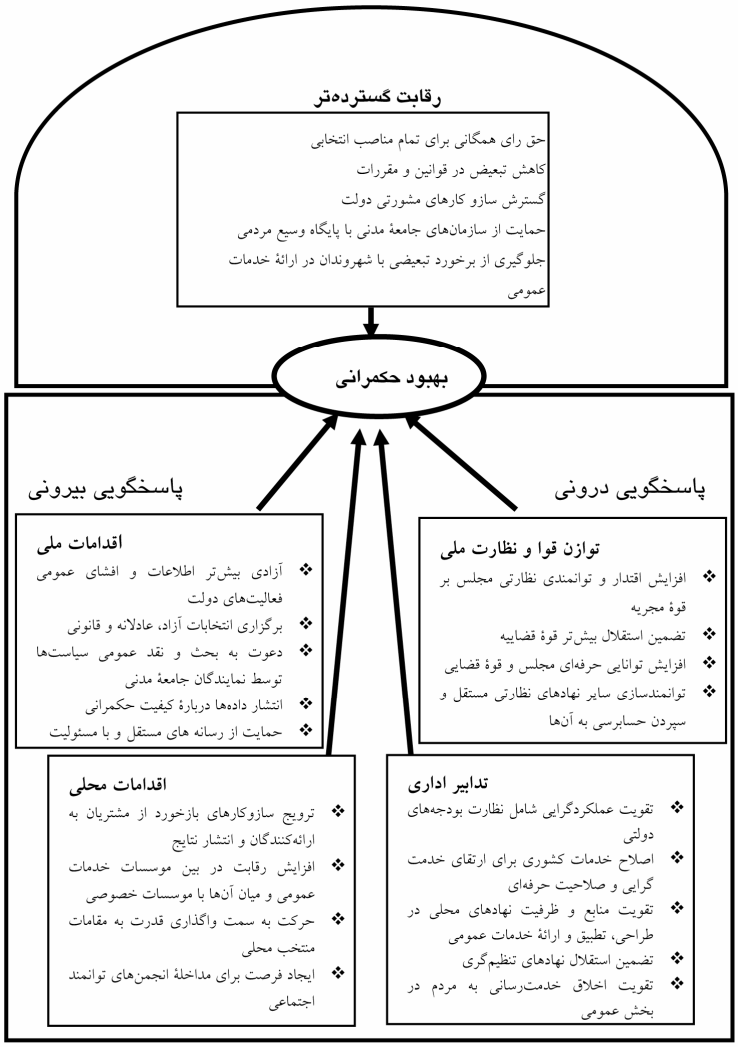
منبع: World Economic Outlook, 2000: 98

۴) توصیه‌های سیاستی حکمرانی خوب

همان‌طور که گفته شده مسئلهٔ اصلی نظریهٔ حکمرانی خوب، بهبود کیفیت دولت است. این مسئله به‌طور معمول به رشتهٔ علوم سیاسی و مدیریت عمومی یا مدیریت دولتی مربوط می‌شود و به‌طور مستقیم در حیطهٔ علم اقتصاد قرار نمی‌گیرد. از همین رو توصیه‌های سیاستی نظریهٔ حکمرانی خوب بیشتر برگرفته از سایر رشته‌های علوم انسانی است و مصرف‌کنندهٔ دستاوردهای سایر رشته‌هاست.

برای توضیح توصیه‌های سیاستی نظریهٔ حکمرانی خوب می‌توان از نمودار شمارهٔ ۱ استفاده کرد. این نمودار در بسیاری از گزارش‌ها و کتاب‌های حکمرانی خوب آمده است (World Bank, 2003:15). همان‌طور که در این نمودار می‌بینیم، سیاست‌های مختلف و متعدد می‌تواند به بهبود حکمرانی بیانجامد. در این نمودار تصویری از این سیاست‌ها ارائه شده است. اولین پیام این نمودار تعدد و تکثر سیاست‌های بهبود حکمرانی است.

نمودار۱: توصیه‌های سیاستی نظریهٔ حکمرانی خوب



رقابت گسترده‌تر و پاسخگویی بیشتر، دو راهبرد کلی برای بهبود حکمرانی است (میدری ۱۳۸۳، **موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی**، فصل دوم). در صدر نمودار، سیاست‌های تقویت رقابت و در قسمت دوم سیاست‌های تقویت پاسخگویی آمده است. منظور از رقابت، اعم از رقابت اقتصادی و سیاسی است. همان‌طور که می‌دانیم، رقابت می‌تواند دایرهٔ انتخاب خریداران در حوزهٔ اقتصاد یا دایرهٔ انتخاب شهروندان در حوزهٔ سیاست را گسترش دهد و از سوی دیگر عرضه‌کنندگان (تولیدکنندگان یا حاکمان) را در معرض انتخاب تقاضاکنندگان قرار می‌دهد.

شش سیاست برای رقابت بیشتر اقتصادی و سیاسی معرفی شده است:

- حق رای همگانی برای تمام مناصب انتخابی
- کاهش تبعیض در قوانین و مقررات
- گسترش سازوکارهای مشورتی دولت
- حمایت از سازمان‌های جامعهٔ مدنی با پایگاه وسیع مردمی
- جلوگیری از برخورد تبعیضی با شهروندان در ارائهٔ خدمات عمومی
- جبران محرومیت‌های پیشین

سیاست نخست، حق رأی همگانی برای مناصب انتخابی است؛ به بیان دیگر، انتخابات آزاد و رقابتی اولین سیاست پیشنهادی نظریهٔ حکمرانی خوب است. سیاست دوم کاهش تبعیض در قوانین و مقررات است. تبعیض میان شهروندان برای تصدی مناصب حکومتی مغایر با شایسته‌سالاری است و رقابت برای ورود به پست‌های مدیریتی را کاهش می‌دهد. در کشورهای غیرآزاد، لزوماً قوانین تبعیض‌آمیز نیست. در بسیاری از کشورهای غیردمکراتیک، شهروندان براساس نوع مذهب یا قومیت تقسیم نمی‌شوند. دمکراتیک نبودن و تبعیض‌آمیز بودن دو معضل متفاوت است که تامین هریک، نیازمند مجموعه اقدامات و سیاست های مختلفی است.

سیاست سوم، برای گسترش رقابت، ساز و کارهای مشورتی دولت است. نهادهای مشورتی در کنار دولت و مجموعهٔ حکومت، فاصلهٔ جامعه را با حکومت کاهش می‌دهد و

حکومت نیز در ضمن شناخت مطالبات گروه‌های مورد مشورت، از دانش آن‌ها بهره‌مند می‌شود. مثلاً دولت‌ها می‌توانند با استفاده از اتاق‌های بازرگانی یا انجمن مدیران و یا سایر انجمن‌های تخصصی، نهادهای مشورتی تشکیل دهند. این نهادهای مشورتی نه تنها در حکومت‌های دمکراتیک، بلکه در حکومت‌های آمرانه نیز وجود دارد. ارتباط صاحبان صنایع در کشورهایی مانند کره یا ژاپن قبل از دوران اخیر و در حال حاضر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ـ مثل اکوادور ـ بسیار گسترده بوده است.

سیاست چهارم، حمایت از سازمان‌های غیردولتی است. انجمن‌ها و سازمان‌های غیردولتی کارکردهای مشابه با نهادهای مشورتی دارند. این نهادها حتی اگر به صورت مستقیم مورد مشورت قرار نگیرند در کاهش فاصلهٔ حکومت با مردم، انتقال مطالبات اجتماعی گروه‌های مختلف و انتقال دانش به حکومت مؤثر هستند. نظام‌های غیردمکراتیک با برخی از نهادهای مدنی مخالفند اما با همهٔ نهادهای مدنی ستیز ندارند. مثلاً شاید با انجمن روزنامه‌نگاران مستقل در جوامع غیردمکراتیک مخالفت شود اما انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان در جوامع غیردمکراتیک نیز می‌تواند فعالیت کند. تشکیل هر یک از انجمن‌های غیردولتی گامی مثبت در بهبود حکمرانی است و نباید تمام اشکال و انواع سازمان‌های غیردولتی را در جوامع غیردمکراتیک منتفی دانست .

سیاست پنجم، مشابه با سیاست دوم،کاهش تبعیض در قوانین و مقررات است، با این تفاوت که در سیاست پنجم، تبعیض در استفاده از خدمات باید رفع شود. در کاهش تبعیض در قوانین و مقررات دستیابی به مناصب اداری و در این سیاست استفاده از امکانات عمومی مثل استفاده از خدمات آموزشی یا بهداشتی مورد نظر است.

سیاست ششم، جبران محرومیت‌های پیشین است؛ مثلاً زنان یا اقلیت‌های قومی یا دینی در طول زمان به دلایل مختلف از امکانات عمومی محروم بوده‌اند و این محرومیت به عقب‌ماندگی آن‌ها منجر شده است. برای بهبود حکمرانی نه تنها باید تبعیض‌ها را مرتفع نمود بلکه باید محرومیت‌ها و تبعیض‌های مختلف را جبران کرد. مثلاً در بنگلادش برای جبران محرومیت زنان، ابتدا مردم، ۲۱۰ نماینده را انتخاب می‌کنند و سپس، از این

نمایندگان ۳۰ نماینده زن به عنوان اعضای پارلمان انتخاب می‌شوند. این سیاست مبتنی بر این توجیه بوده است که برای جبران محرومیت زنان حضور حداقل ۳۰ عضو زن در پارلمان تضمین شود و زنان از حداقل صدا و بلندگو برخوردار باشند.

راهبرد دوم بهبود حکمرانی، تقویت پاسخگویی است که به پاسخگویی درون حکومت و بیرون از حکومت تقسیم می‌شود. همان‌طور که گفته شد بحث حکمرانی تنها به رابطهٔ مردم با حکومت محدود نمی‌شود. حکمرانی خوب نیازمند رابطهٔ شفاف و قانونمند در سلسله مراتب حکومت است. مهار فساد، قانون‌گذاری و سایر شاخص‌های حکمرانی خوب نیازمند شرایط مناسب در درون حکومت و بین حکومت و مردم است. آزادی سیاسی و دمکراسی به تنهایی برای حکمرانی خوب کفایت نمی‌کند. در درون حکومت باید تدابیری اندیشیده شود که فساد کاهش و قانون حاکم شود. بدون تردید آزادی سیاسی و پاسخگویی بیرونی، در تقویت پاسخگویی درون حکومت موثر است، اما این دو همچون ظروف مرتبطه نیستند. حکومت‌های غیر دمکراتیک نیز می‌توانند راهکارهایی برای تقویت پاسخگویی درونی طراحی کنند.

تدابیر و سیاست‌های درون حکومت به دو دسته تقسیم می‌شود: الف) توازن قوا و نظارت ملی؛ ب) تدابیر اداری. سیاست‌های گروه نخست (توازن قوا و نظارت ملی) بیشتر به ساخت کلان سیاسی و گروه دوم بیشتر به سیاست‌های اجرائی و اداری برمی‌گردد که در حکومت‌ها و ساخت‌های مختلف سیاسی قابلیت پیاده‌سازی دارد. یکی از روش‌های اداری برای بهبود پاسخگویی درونی، تقویت عملکردگرایی و اصلاح نظام بودجه‌ریزی است. بودجه یک کارکرد درون حکومت و یک کارکرد بیرون از حکومت دارد. در کشوری که بودجهٔ آن غیراستاندارد و غیرمنضبط است امکان اعمال قدرت از سوی سطوح فوقانی به سطوح تحتانی در سلسله مراتب اداری و همچنین امکان اعمال نظارت صحیح از سوی مردم بر حاکمان اندک است. به عبارت دیگر، نظام بودجه‌ای استاندارد و منضبط، هم به تقویت نظارت جامعه مدنی و هم به بهبود اعمال قدرت در سلسله مراتب حکومت می‌انجامد. به دلیل همین نیاز درونی، حکومت‌ها خواهان اصلاح نظام بودجه‌ریزی هستند.

انضباط مالی در بودجهٔ دولت از لوازم اساسی قانون‌گرائی است. به عبارت دیگر، بدون یک نظام بودجه ای مناسب، حکومت کردن حتی برای حاکم مستبد نیز مشکل می‌شود. حاکم مستبد نیز باید قدرت ردیابی مالی داشته باشد، باید بتواند گردش وجوه عمومی را نظارت کند و آن منبع را به سوی اهداف مورد نظر خود سوق دهد. بنابراین اصلاح نظام بودجه ریزی در حکومت غیردمکراتیک نیز قابل اجرا و توصیه است.

سیاست دیگر تقویت منابع و ظرفیت نهادهای محلی در طراحی، تطبیق و ارائهٔ خدمات عمومی و به طور خلاصه، تمرکززدایی است. تمرکززدایی فاصله تصمیم‌گیران یا دولتمردان با مردم را کاهش می‌دهد، ظرفیت جامعه محلی را ارتقاء می‌بخشد و امکان نظارت‌های محلی را افزایش می‌دهد. این سیاست نیز در جوامع غیردمکراتیک قابل اجراست و در حال حاضر نیز بسیاری از کشورهای غیردمکراتیک مانند چین و لیبی به لحاظ اداری غیرمتمرکز هستند.

در زمینهٔ پاسخگویی بیرونی نیز سیاست‌های مختلفی پیشنهاد می‌شود که به دو دسته اقدامات ملی و اقدامات محلی تقسیم می‌گردد. ترویج ساز و کارهای بازخورد از مشتریان و انتشار نتایج آن در کیفیت حکمرانی مؤثر است. این سیاست سخن شهروندان را تقویت می‌کند، مقامات مسئول را مجبور به تغییر رفتار می‌کند و یا حداقل آن‌ها را ترغیب به توجه بیشتر به مطالبات مردم می‌کند. در برخی از کشورها از جمله هند و مالزی این سیاست در بهبود حکمرانی مؤثر بوده است. در این کشورها برای مبارزه با فساد، به‌طور مستمر و نظام یافته از مردم در خصوص کیفیت خدمات اداری نظر سنجی می‌شود. اگر نظرسنجی به خوبی طراحی شود اعلام نظر مردم نوعی فشار بر مسئولین محسوب می‌شود. در واقع، این سیاست نوعی مردم‌سالاری در سطوح اداری است. حتی در جوامع دمکراتیک نیز باید سازوکارهایی از این قبیل طراحی شود. تنها اعلام نظر در پای صندوق های رأی برای حاکمیت مردم بسنده نمی‌کند. رأی مردم و نظر آن‌ها به صورت مستمر و آن هم در حوزه‌های ریز و درشت باید اعلام شود.

افزایش رقابت در میان مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی سیاست دیگری است

که برای جوامع مختلف قابل توصیه است. رقابت میان مؤسسات، دایرهٔ انتخاب شهروندان را افزایش می‌دهد و مدیران را به‌سوی مشتری گرائی سوق می‌دهد. همین رقابت نوعی تغییر رابطهٔ شهروندان و حاکمان است و حکمرانی را بهبود می‌بخشد. سیاست دیگری که در نمودار ملاحظه می‌شود، "دعوت به بحث و نقد عمومی سیاست‌ها توسط نمایندگان جامعهٔ مدنی" است. حتی این سیاست را نیز نباید صفر (برای جوامع غیردمکراتیک) و یک (برای جوامع دمکراتیک) تصور کرد. امکان بحث عمومی در هیچ جامعه‌ای به صفر تقلیل نمی‌یابد. نباید به این دلیل که امکان نقد یک دسته از مسائل یا چند حوزهٔ جامعه وجود ندارد نقد سایر حوزه‌های عمومی را رها کرد. می‌توان در حوزه‌های مختلف مانند نظام آموزشی، نظام اداری، ادارهٔ شهر و نظایر آن، گفتگوی عمومی راه انداخت. گفتگو در این حوزه‌ها شبکهٔ روابط اجتماعی را به وجود می‌آورد و یا آن را تقویت می‌کند.

بنابراین بهبود حکمرانی فرآیندی است که ابواب فراوان دارد، نباید باب آن را در هیچ جامعه‌ای بسته فرض کرد.

۵) بحث و نتیجه‌گیری

پس از پایان جنگ تحمیلی در ایران، الگوی پیشنهادی کارشناسان اقتصادی، دولتِ حداقل بود. برنامه اول و دوم توسعهٔ جمهوری اسلامی سعی در پیاده کردن این الگو داشت و برنامهٔ سوم و چهارم نیز کم و بیش در همین الگوی جای می‌گیرند. بر خلاف ایران که در پذیرش و اجرای الگوی دولت حداقل کج دار و مریز عمل کرده است کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق و بسیاری دیگر از کشورهای در حال توسعه به سرعت این الگو را به اجرا در آوردند و با پیامدهای نامطلوب اقتصادی روبرو شدند. با توجه به تجربهٔ این کشورها باید در انتخاب الگوی سیاست‌های اقتصادی در ایران تامل کرد. تجربهٔ این کشورها نشان داد در دولت‌های ضعیف با کاهش مداخلهٔ دولت نمی‌توان به وضعیت بهتر اقتصادی دست یافت. برهمین اساس، الگوی پیشنهادی محافل بین‌المللی سیاست‌گذاری اقتصادی مانند ـ بانک جهانی ـ از کاهش مداخلهٔ دولت به بهبود دولت و حکمرانی خوب تغییر یافت.

چه تضمینی وجود دارد که الگوی حکمرانی خوب همچون الگوی دولت حداقل به پیامدهای نامطلوب نیانجامد؟ سیاست‌های بانک جهانی به کرات به شکست انجامیده است. این بار نیز شاید الگوی حکمرانی خوب نتواند چیزی را به ارمغان بیاورد. تردیدها و سؤالاتی از این قبیل جدی و در خور تامل است. در پاسخ باید گفت در مورد سازگاری نظریهٔ حکمرانی خوب باید تحقیق و بررسی کرد و با دید و تفکری انتقادی به این نظریه نگریست. اما جدا از این قاعدهٔ کلی که در رد یا قبول هر نظریه‌ای باید رعایت کرد، نظریهٔ حکمرانی خوب ادعای متفاوتی با سایر نظریه‌های رقیب خود دارد. شعار طراحان این نظریه این است که "قاعدهٔ واحد برای همه" وجود ندارد و شیوهٔ بهبود حکمرانی از جامعه‌ای به جامعهٔ دیگر متفاوت است. تنها قاعدهٔ عام نظریهٔ حکمرانی خوب، به‌کارگیری دو مکانیسم پاسخگوئی و رقابت برای بهبود حکمرانی است؛ اما میزان استفاده از این دو قاعده و چگونگی اجرای آن تابع شرائط هر جامعه‌ای است. به‌طور مثال تمرکززدائی سازوکاری برای بهبود حکمرانی است که می‌تواند از طریق رقابت بیشتر میان مناطق و پاسخگوئی مسئولین محلی به بهبود حکمرانی بیانجامد. نظریهٔ حکمرانی خوب ضمن توصیهٔ تمرکززدائی، هیچ شکل خاصی از تمرکززدائی را پیشنهاد نمی‌کند. تمرکززدائی اشکال و درجات متفاوتی دارد. هر درجه از تمرکززدائی مزیت‌هایی دارد و نیازمند مقدماتی است که بدون فراهم بودن آن مقدمات، تمرکزدایی می‌تواند مخرب باشد. توصیه‌های نظریهٔ دولتِ حداقل مشروط نبود و خصوصی‌سازی، بودجهٔ متعادل و برقراری سازوکار قیمت‌ها اصولی همگانی معرفی می‌شدند که همهٔ کشورها باید به‌سوی آن‌ها حرکت کنند. در این نظریه به سرعت بیشتر در تحقق سیاست‌ها توصیه می‌شد، اما در نظریهٔ حکمرانی خوب نه تنها سرعت بیشتر توصیه نمی‌شود، بلکه میزان و شکل سیاست نیز به شرائط داخلی و طراحان بومی واگذار می‌شود. بنابراین توصیه‌های سیاستی نظریهٔ حکمرانی خوب بسیار منطعف است و در هر جامعه‌ای باید شکل خاصی از توصیه‌های سیاستی طراحی شود.

منابع

References

- تری، جان. (۱۳۸۵)، **تغییر دیدگاه‌ها در اقتصاد توسعه**. (ترجمهٔ جعفر خیرخواهان)، اقتصاد سیاسی تحول همه جانبه، شمارهٔ ۱.
- مایر، جرالد و سیرز، دادلی. (۱۳۶۸)، **پیشگامان توسعه**، (ترجمهٔ علی‌اصغر هدایتی و علی یاسری)، تهران، انتشار ات سمت.
- موسسهٔ مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. (۱۳۷۹)، **نقش دولت در جهان در حال تحول**، مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۳). "حکمرانی خوب، بنیان توسعه".
- میدری، احمد. (۱۳۸۴)، **حکمرانی خوب و امکان سنجی آن در ایران**، موسسهٔ عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

- Demirguc-Kunt, Asli & Detragiache, Enrica. (1998), **The Determinants of Banking Crises in Developing and developed Countries**, available at: www. imf. Org http://www.acdi-ida. gc. Ca/INET/IMAGES. NSF/vLUImages /HRDG/$file/ GovConcept-e. pdf
- Kaufmann, D. Kraay, D., A. & Zoido-Lobatón, P. (October 1999). **Governance Matters** (World Bank Policy Research Working Paper 2196).
- IMF. (2000),**World Economic Outlook**, available at: www.imf.org
- IMF. (2001), **Managing Systemic Banking Crisis**, www.imf.org
- IMF. (2002), **The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption-A Guide**, available at: http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.Htm.
- Johnson, I. (1997), **redefining the concept of governance**.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzz, M. (September 2006), **Governance Matters V: Governance Indicators for 1996**, available at: http://web.worldbank.org/WBSITE/ EXTERNAL/ WBI/EXTWBIGOVANTCOR/ 0,,content MDK: 20725248~menuPK:1976990~pagePK: 64168445~piPK: 64168309~theSitePK:1740530,00.htmli.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobatón, P. (October 1999), **Aggregating Governance Indicators** (World Bank Policy Research WorkingPaper2195).
- Stiglitz, J. (April 1999), **Whither Reform, Eleventh Annual Bank Conference**

on Development Economics (ABCDE).

- Stiglitz, J. (Feb 1999), **Participation and Development Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm.**
- Stiglitz, J. (Jan 1998), **More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus.**
- Stiglitz, J. (Jan 1999), **Public Policy for a Knowledge Economy Remarks at the Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research.**
- Stiglitz, J. (Oct 1998), **Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes.**
- World Bank. (2003), **Better Governance For Development in the Middle East and North Africa.**
- World Bank. (April 2002), **Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy.**
- World Bank. (2002), **The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union**.
- World Bank. (2000), **The Quality of Growth**, World Bank, Washington D.C.