

شفافیت کلید حکمرانی خوب

اسدالله مهرآرا^۱، فرناز نکوئی^۲

^۱ دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر-مازندران-ایران (نویسنده مسئول)

^۲ دانشجوی دکترا دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر - مازندران - ایران

چکیده

از مهم ترین عناصر یک حکمرانی خوب و از عناصر مهم آن شفافیت می باشد. چرا که شفافیت به عنوان راه حلی برای مسائل متنوع همچون فساد های دولتی، تخریب محیط زیست، پول شویی و نوسانات بازارهای مالی شناخته می شود. اما شفافیت مخالفان زیادی دارد به ویژه توسط کسانی که مورد بازرسی قرار می گیرند بعلمت های متفاوتی پس زده می شود. چنین افرادی برای عدم ارائه اطلاعات انگیزه های قوی دارند. تبیین تقاضاهای روز افزون برای شفافیت و ارزیابی احتمال موفقیت آن، توجه به موضوع علم سیاست - یعنی قدرت - را طلب می کند. در اغلب اوقات ترویج افشاگری و بازسازی انگیزه ها نیازمند قدرت است و اطلاعاتی که بدین ترتیب افشا می شود می تواند قدرت را از دارندگان سابق اطلاعات به دارندگان جدید منتقل نماید. در این مقاله سیاست شفافیت را بررسی نموده و همچنین مسائلی در خصوص مزایایی شفافیت و مشکلات ناشی از آن را برای حل مسائل جهانی و کمک به روند حکمرانی مطلوب بررسی می نماییم.

واژه های کلیدی: شفافیت، حکمرانی خوب، فسادستیزی، فرآیند جهانی شدن، صندوق جهانی پول

مقدمه :

همانطور که همه می دانیم، (دست نامرئی) بازار وابستگی شدیدی به حمایت (دستکش) ضخیمی از قوانین، معیارها و نهادها از جمله دولت دارد. اما در اغلب موارد این دستکش مات و کدر است و جریان اطلاعاتی ضروری برای کارایی و کارکرد منصفانه بازارها و نهادهای ملی و بین المللی که بازارها را تنظیم می نمایند پنهان می سازد. مدت ها است تقاضا برای شفافیت نهاد ها و بازارها و سازمان ها افزایش پیدا کرده است. بسیاری از استدلال هایی که از ایجاد یک بنای مالی جدید حمایت می کنند بیش و پیش از هر چیز بر درخواست افزایش شفافیت تاکید می نمایند.

فریادهای فزاینده ای برای شفافیت در مباحث مالی، اقتصادی و تجاری بیانگر گرایش جهانی به سمت شفافیت بیش تر در زمینه های دارای مشکل می باشد.

پژوهشگران، سیاست گذاران و مجریان امور همگان را به شفافیت در مقولات مختلفی از قبیل بانکداری، معیارهای حسابداری و حسابرسی، رویه های بودجه های ملی، کنترل مواد مخدر، محیط زیست، فعالیت های مبارزه با فساد قوانین کار و زیست محیطی در بخش دولتی فرا می خواند. در دنیای سیاست مدافعان مردم سالاری تشخیص داده اند که انتخابات، به تنهایی نمی تواند پاسخگویی بوجود بیاورد مگر اینکه شهروندان قادر به کنترل اقدامات مقامات منتخب خود باشند. در مقوله های زیست محیطی زمینه جدیدی برای کنترل آلودگی بر مبنای فشار افکار عمومی توسط خود بنگاه های آلوده کننده به وجود آمده است که این روش متکی بر فشار افکار عمومی و نه مجازات های دولتی مبادی باشد. تا بنگاه ها ترغیب به حفظ محیط زیست شوند. (تیتنبرگ و ویلر، ۱۹۸۸)

در زمینه کنترل تسلیحات قدرت های بزرگ در آخرین سالهای جنگ سرد عادت کرده بودند تا بازرسی های سرزده از نیروهای نظامی خود را بپذیرند رویه ای که در حال حاضر برخی کشور ها و بخش های خصوصی نیز قبول کرده اند. بطور مثال بموجب کنوانسیون تسلیحات شیمیایی هزاران کارخانه صنایع شیمیایی در سرتاسر جهان مورد بازرسی سرزده قرار می گیرند. (فلورینی، ۱۹۹۷)

یکی از اصلی ترین دلایل برای افزایش تقاضا برای شفافیت، فرآیند جهانی شدن است. همچنان که جهان یکپارچه تر می شود، مردمان بسیاری از آنچه قبلا به دیگران مربوط بود تاثیر می پذیرند. سرمایه، کار، مواد مخدر، تخریب محیط زیست، مردم و اندیشه ها به نحو روز افزونی مرزهای سیاسی را در می نوردند و بدین ترتیب، رویدادهای یک مکان تاثیرات عظیم تری بر سایر مکان ها می گذارد. کشورهای تحت فشار برای جذب سرمایه گذاری خارجی، اطلاعات بیشتری از بنگاه ها و موسسیات دولتی

خود مطالبه می کنند. نهادهای مالی بین المللی که مشوقان اصلی یکپارچه سازی اقتصادی هستند توصیه های شدیدی به دولت ها می کنند تا چه اطلاعاتی را از شهروندان و بنگاه ها بگیرند.

برای این باور که شفافیت معمولاً سودمند، غالباً ضروری و گاهی الزامی اخلاقی است دلایل خوبی وجود دارد. شفافیت مستمر عملیات بازارهای مالی را تسهیل می کند و ممکن است با جذب سرمایه به تقویت رشد اقتصادی بیانجامد.

شفافیت نتیجه کشف و در نتیجه تصحیح خطاهای سیاست های نهادهای دولتی و بین المللی را فراهم می کند. خطاهایی که در دوران یکپارچه سازی اقتصادی می تواند خساراتی به تماشاچیان بی طرف وارد سازد. مهم ترین مسئله این است که با گسترش هنجارهای مردم سالاری، حفظ وفاق جمعی در حول تصمیمات مخفیانه گروهی اندک از نخبگان دشوارتر می شود. عامه مردم ثابت کرده اند در صورتی که طرف مشورت قرار بگیرند و از جریانات و تصمیمات کاملاً آگاه شوند آمادگی پذیرش اصلاحات دردناک را دارا می باشند.

افزایش شفافیت بسیار سودمند ولی کاری بسی دشوار است چنین کاری اغلب نیازمند قدرت است تا با توسل به زور یا بازسازی انگیزه ها، افشاگری را ترغیب کنند ک اطلاعاتی که اینگونه آشکار می شوند. افرادی که درون چنین نهادهایی دارای اطلاعات هستند ممکن است مخفی کاری را ترجیح بدهند تا بی لیاقتی خود را بپوشانند بطور مثال شرکتی که ضررهای مالی خود را بشدت کاهش می دهد و ضرر می کند و به سهام داران خود ضرر زده یا موارد سمی وارد محیط زیست می کند برای مخفی نگه داشتن مساله انگیزه دارد.

شفافیت، مقولهای است که در جهت تقویت رابطه حکومت با شهروندان، یک حرکت اساسی در بهبود سیاستگذاری قلمداد میشود و یکی از مؤلفه های اساسی حکمرانی خوب به شمار میآید. از میان عناصر مختلف حکمرانی خوب، شفافیت را میتوان یک رکن بنیادین جهت نیل به این تئوری در نظر گرفت که خود زمینه ساز و تقویت کننده دیگر مؤلفه ها نیز به شمار میآید. شفافیت و آگاهی عمومی مردم از آنچه در حکومت می گذرد، موضوعی نیست که به جوامع مدرن امروزی اختصاص یابد؛ بلکه در رویکرد دینی نیز به مفهوم و محتوای شفافیت اشاره شده؛ همچنان که سنت پیشوایان اسلام مؤید اصل شفافیت و عدم احتجاب آنها در تعامل با جامعه است. اصل شفافیت دارای پشتوانه و مبانی تئوریک عمیقی بوده و از منظر مکاتب مختلف، مبانی گوناگونی برای آن در نظر گرفته شده است. اسلام در عین حال که به اصل شفافیت تأکید دارد، در خصوص مبانی آن دیدگاه مشخصی دارد که این دیدگاه در موارد متعددی با نظریه حکمرانی خوب مطابقت دارد و در پاره ای از ابعاد نیز مغایرت دارد.

در انتهای مقدمه ذکر یک نکته بسیار مهم بوده که اغلب اشتباهات حکومت در محیط تاریک و غیر شفاف رخ داده و تداوم می یابد.

۱-۱- شفافیت چیست ؟

در معنای لغت شفافیت به معنای نازک ظریف ، زلال و در دسترس بودن می باشد و استفاده از این کلمه اغلب در خصوص آشکار بودن رویه ها ، اطلاعات ، داده ها به منظور بررسی و نظارت بر آنها می باشد. با وجود اینکه اصطلاح شفافیت واژه ای جدید بوده اما با مفهومی که از آن می توان برداشت نمود به این صورت تعریف می شود (وضعیتی که در آن ، دانش و فعالیت هایی که مورد علاقه عموم است آشکار شود ، طوری که استعداد بالقوه برای مسئولیت را آشکار سازد).

کلید ایجاد شفافیت توجه به انگیزه ها است زیرا در اکثر مواقع کسب اطلاعات درباره یک دولت یا شرکت بدون کمک گرفتن از آن دولت یا شرکت غیر ممکن است. اتحادیه اروپا را شهروندانی که بزرو وارد دفاتر دیوانسالاران شده اند شفاف نکرد بلکه این شفافیت را مدیون دیوانسالاران و دولتی هایی بود که پرونده ها را در دسترس همگان قرار دادند. حساب های ملی و دولتی تنها زمانی شفاف می شود که دولت ها خودشان آنرا منتشر نموده زیرا در صورتیکه خود دولت و کارگزاران آنرا منتشر نموده مسئولیت آنرا بر عهده خواهند گرفت.

۱-۲- معنا و ارزش شفافیت :

شفافیت نیاز به موشکافی گسترده ای دارد و این واژه بصورت زیادی ابهام آمیز است و یکی از دلایل آن نیز استفاده از این واژه در تمام علوم می باشد. در علم سیاست این واژه به معنای این است که با اطلاعاتی که دولت در اختیار شهروندان قرار می دهد به آنها این امکان را می دهیم تا از آنچه دولت در حال انجام است و مربوط به زندگی آنها می شود آگاه باشند. این اصطلاح به ویژه در بحث های جامعه اروپا کاربرد فراوانی دارد. در واقع فرهنگ علوم سیاسی برپور این اصطلاح را اینگونه تعریف می نماید (واژه ای که به عملی بودن عملیات جامعه اروپا در برابر نگاه مردم اشاره دارد). (سفیر، ۱۹۹۸)

در اقتصاد و امور مالی شفافیت را بصورت ذیل تعریف می نمایند : ارائه منظم اطلاعات درباره جنبه های خاص فعالیت های نظامی تحت ترتیبات رسمی و غیر رسمی است.

این تعاریف متنوع یک نکته مهم را روشن می نماید که شفافیت همیشه رابطه نزدیکی با پاسخگویی دارد. هدف از درخواست شفافیت اجازه دادن به شهروندان ، بازارها یا دولت ها است تا سایرین را در قبال سیاست ها و عملکردشان پاسخگو نگه دارد. بنابراین شفافیت را می توان به منزله اطلاعاتی دانست که توسط نهادها منتشر می شود و مربوط به ارزیابی این نهادها است. عدم شفافیت دارای آثار زیانباری بوده و شفافیت دارای ابعاد مثبتی است و در خدمت منافع عمومی است و برای حکمرانی

خوب و کارکرد مناسب بازارها مناسب می باشد. اصلی مهم در حکمرانی خوب وجود دارد که تصمیم گیرندگان باید در مقابل تصمیمات خود پاسخگو باشند، در غیر این صورت تصمیمات نادرست به تصمیمات غلط تر سوق پیدا نموده و فساد بدون هیچ نظارتی ریشه دوانده و گسترش می یابد.

شفافیت صرفا به مردم اجازه می دهد تا جریان واقعیات را ببینند ولی به مردم این امکان را نمی دهد تا درباره واقعیات افشا شده کاری را انجام دهند یا معنای آنرا درک کنند. شفافیت فقط هنگامی موثر است که دارای ۲ شرط باشد:

۱- اهداف و مواردی که خواستار شفافیت آنها هستیم قادر و مایل به ارائه اطلاعات ضروری باشند.

۲- دریافت کنندگان اطلاعات بتوانند بر طبق برخی از معیارهای رفتاری پذیرفته شده از این اطلاعات برای ارزیابی ارائه دهندگان اطلاعات استفاده نمایند.

جمع آوری اطلاعات اقتصادی و مالی خصوصا در کشورهای در حال توسعه که تقریبا همیشه از کمبود سرمایه های انسانی و نهادهای مورد نیاز رنج می برند به نحو شگفت انگیزی دشوار است. تهیه یک مدل خاص برای ارائه اطلاعات از شیوه های موثر می باشد.

هنگامی که کارگزاران قدرت شفاف شدن را پیدا کردند چه چیزی آنها را متمایل به این کار می کند پاسخ بستگی به این دارد که ایاد از اطلاعات افشا شده برای بازدارندگی رفتار خلافاکارانه یا برای علامت دهی رفتار خوب استفاده شده است؟ تاباندن نور بر سر متخلفان، اگر متقاعد شوند که به احتمال زیاد در صورت ادامه کارهای خلاف گرفتار و جریمه خواهند شد می تواند آنها را ترغیب کند تا از رفتار خلاف خود دست بردارند و به بیان دیگر، حالت بازدارنده داشته باشد. آن سوی سکه بازدارندگی اطمینان خاطر است. درحالیکه بازدارندگی راجع به بازداشتن کسی از خلاف و پیروی از معیار خاصی است، اطمینان خاطر یک کارگزار را قادر می سازد تا اثبات کند که معیار خاص را رعایت می نماید. چنین اطمینان خاطری بسیار اهمیت دارد بطور مثال به سهام داران نشان می دهد که آیا سهام خود را نگه دارند یا بفروشند.

ظاهرا اگر شفافیت به قصد بازدارندگی یا اطمینان خاطر بکار رود، در انگیزه ارائه اطلاعات تفاوت چشمگیری ایجاد می نماید چون در حال بازدارندگی هدف مورد نظر نمی خواهد پاسخگو باشد. اگر شفافیت را برای بازدارندگی یک رفتار خاص بکار ببریم، باید فرض کنیم که در غیاب شفافیت، برخی عاملان رفتار خلاف را به نفع خود خواهنددید.

بنابراین باید این فرض را نیز در نظر بگیریم که سنگ اندازی در راه ایجاد شفافیت یا دروغگویی درباره رفتار خویش نیز به نفع آنها است. برای غلبه بر انگیزه های فریب دادن و یافتن روش هایی که درستی اطلاعات ارائه شده را تضمین کند باید به این

موارد دقیقاً توجه کرد. در موارد اطمینان خاطر، مشکل انگیزه وجود ندارد، تنها چیزی که لازم است تدارک نهادهایی است که اطلاعات انتقال یافته را معتبر بدانند.

اما برای اینکه اطمینان خاطر موثر واقع شود و بازدارندگی مشروعیت پیدا کند، ارائه کنندگان و دریافت کنندگان اطلاعات باید باید درباره آنچه به اطلاعات معنا می دهد به توافق برسند.

۲- حکمرانی خوب:

کلمه (حکمرانی) در دانش واژگان به معنای حکومت، فرمانروایی، راهبری و حکمرانی می باشد. (حق شناس، ۱۳۷۹) حکمرانی فرایندی است که به موجب آن نهادهای عمومی، امور عمومی را اداره و منابع را مدیریت می نمایند و تحقق بشر را تضمین می نمایند. حکمرانی خوب این امر را به نحوی فارغ از سو استفاده و فساد و با توجه شایسته به حاکمیت قانون سامان می دهد.

به طور دیگر حکمرانی خوب چارچوبی است که به مسئله کیفیت حکمرانی توجه دارد و به دنبال شنیدن صدای عامه مردم در تصمیم گیری ها و خط مشی گذاری ها می باشد. از جماع مهم ترین شاخص ها و مولفه های حکمرانی خوب که مورد تایید اکثر نظریه پردازان می باشد می توان به: شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون، انعطاف پذیری و اجماع محوری اشاره نمود. در این میان، هم البته می توان مدعی بود که اصل شفافیت، در مرکز مولفه های زنجیر وار این تئوری قرار می گیرد که خود زمینه ساز و تقویت کننده دیگر عناصر می باشد.

از دید اسلام مفهوم حکمرانی خوب و مولفه هایش باید با در نظر گرفتن مولفه های توحیدی و معنوی تبیین شود. طرح مسئله ((حسن الولاية)) که به معنای حکمرانی شایسته و خوب می باشد به زمان پیامبر اکرم (ص) در ۱۴۰۰ سال پیش بر می گردد. در روایتی از پیامبر (ص) آمده است امامت و رهبری شایسته کسی نیست مگر آنکه دارای سه ویژگی باشد: ورع و تقوایی که او را از ارتکاب گناهان باز دارد، حلم و بردباری که به وسیله آن خشم خود را کنترل نماید و یک حکمرانی به افراد تحت ولایتش به گونه ای که بر آنان همچون پدری دلسوز و مهربان باشد. (کلینی ۱۴۱۹: ۴۰۷)

در روایت دیگر این حدیث دو مورد سزاوار دقت و دارای اهمیت می باشد که شامل رفتار پدران و حسن الولاية می باشد که به مفهوم حکمرانی متعالی می باشد. همانطور که می دانید مفهوم حکمرانی در سالهای اخیر مورد توجه سازمان ها و نهادهای بین المللی قرار گرفته شده است حال آنکه این مفهوم قرن ها پیش مورد توجه اسلام واقع شده است.

حکمرانی یک شیوه اداره مطلوب دولت بوده و نقشه راهی است که کشورهای مسلط جهان و کشورهای غربی پیش روی کشورهای جهان سوم قرار داده تا به این سمت حرکت نمایند. پس از چنگ جهانی دوم کشورهای غربی در پی برطرف کردن آثار جنگ، رفع مشکلات و عقب ماندگی های مالی و ترمیم خرابی ها بوده که در این زمینه سه رهیافت شامل: دولت بزرگ

دولت کوچک و الگوی حکمرانی خوب مطرح گردید. برای پیاده سازی الگوی حکمرانی خوب کشورهای نظریه پرداز استاندارد هایی را مطرح نموده که هر چه کشورها به این استاندارد ها نزدیک تر باشند اجرای این الگو به نحو مطلوب تری صورت پذیرفته است. بر طبق جدیدترین تعریف بانک جهانی، حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست های پیش بینی شده، آشکار و صریح دولت (که نشان دهنده شفافیت فعالیت های دولت است)؛ بوروکراسی شفاف؛ پاسخگویی دستگاه های اجرایی در قبال فعالیت های خود؛ مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می یابد. به طور کلی می توان گفت که حکمرانی خوب، تمرین مدیریت (سیاسی، اقتصادی، اجرایی و...) منابع یک کشور، برای رسیدن به اهداف تعیین شده می باشد. این تمرین دربر گیرنده راهکارها و نهادهایی است که افراد و گروه های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را با توجه به محدودیت ها داشته باشند.

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

۱-۲- کاربردهای خاص شفافیت :

فراخوانی به شفافیت بیشتر، حوزه های متفاوت، عاملان مختلف و اهداف گوناگون را در بر می گیرد. انتظار می رود که که شفافیت، کارایی و عدالت بازارها و شرکت ها را افزایش داده و پاسخگویی و مشروعیت دولت های ملی و سازمان های بین دولتی را تقویت کند. در این زمینه دو پرسش اساسی مطرح می شود که فراتر از حوزه های موضوعی و عملان است. اول آنکه آیا شفافیت بیش تر واقعا خوب است ؟ دوم آنکه با توجه به مشکلات انگیزه ای و قابلیت ارائه اطلاعات ، آیا شفافیت محقق می شود؟

در ادامه به دو موضوع محدود می شویم : شفافیت در اقتصاد جهانی و شفافیت در موسسات مالی بین المللی.

۱-۲- شفافیت در اقتصاد جهانی

آیا شفافیت می تواند نقاط منفی جهانی شدن بازارهای مالی از قبیل نوسانات اقتصادی ، پول شویی فزاینده و جلوگیری از اصلاحات ضروری مالی را کاهش دهد. (تانزی، ۱۹۹۶)

ظاهراً عده ای اندکی با این نظر موافق هستند. تقاضا برای شفافیت در هیچ جا بیشتر از بحث و جدل بر سر ساختار جدید مالی مطرح نیست. با اینکه این بحران، نخستین بحران مالی جهان نبوده است ، شفافیت هرگز مثل این زمان مورد توجه نبوده است.

سوال مهمی که در حال حاضر مطرح می شود این است که آیا افزایش شفافیت از وقوع انواع بحران های که در چندین سال گذشته گریبانگیر دولت ها شده است جلوگیری می نماید ؟ ظاهراً این یک امر پذیرفته شده است و در نهایت به تقاضای مقادیر بیشتر اطلاعات از دولت ها و بنگاه ها منجر می شود. شفافیت بیشتر باعث کاهش وقوع بحران مالی می شود. اطلاعات بیشتر درباره امور مالی و اقتصادی دولت ها ، بانک ها و شرکت ها ، انضباط بازار را تقویت خواهد کرد و به سیاست گذاران کمک می کند تا نیاز به اقدامات تصحیح کننده را شناسایی نمایند. قطعاً می توان گفت که اطلاعات بهتر ، سرمایه گذاران ، دولت ها و موسسات مالی را قادر می سازد تا درجه اعتبار ارزیابی ریسک را بهبود ببخشند که به تصمیمات سرمایه گذاری بهتر و سیاست مناسب تر دولت منجر می شود.

شفافیت به تنهایی کافی نیست ، زیرا هرگز مطلق نبوده و فقدان اطلاعات تنها علت بحران مالی نیست . کشورهای اسکاندیناوی که شفاف ترین وضعیت مالی در جهان را دارا هستند از ضربات مالی بحران های بوقوع پیوسته شده در امان نمانده اند.

تقاضای شفافیت دو گروه را هدف قرار داده است. دولت ها و شرکت ها . در ارتباط با شرکت ها میزان افشاگری در شرکت ها متفاوت بوده است در دهه های اخیر برخی شرکت ها تلاش کرده اند تا استاندارد های افشاگری تهیه کنند که در سطح جهانی قابل پیگیری باشد. حتی اگر استاندارد های جدیدی تدوین شود به این معنا نیست که شرکت ها به این اقدام تن داده و منجر به شفافیت کامل گردد.

همچنین در برخی از مشکلات شفافیت عدم امکان ریسک معضل بزرگی می باشد بطور مثال وقتی یک مدیر بانک بداند سرمایه گذاری وی شفاف بوده و امکان ضرر سهام داران وجود دارد ، به احتمال زیاد سعی در سرمایه گذاری با ریسک پایین می نماید که در نهایت سبب کاهش ریسک می شود.

باتوجه به تمایلات شرکت ها و دولت ها برای کدر سازی سیاست ها می توان از سیاست چماق و هویج برای آنها استفاده نمود بطوریکه از سیاست های تشویق یئ تنبیه بهره جویی نمود.

همچنین برخی از شرکت ها به موارد مهمی بابت عدم شفافیت استناد می نمایند:

- اهمیت ناشناس ماندن سرمایه گذاران
- اهمیت قابل پیش بینی نبودن بازارهای مالی بعلا افزایش اطلاعات
- چرا فقط سرمایه گذاران شفاف باشند.

۲-۱-۲- جنبه تاریک اقتصاد جهانی

تا اینجا فرض بر این است که همه نقش آفرینان اقتصادی، اگرچه عملکرد مناسبی نداشته ولی دارای نیت خیر هستند. ولی فعالیت هایی نظیر پول شویی یا فساد دولتی می تواند ثبات و کارایی نظام جهانی را تهدید نماید. وقتی رفتار مبتنی بر نفع شخصی، به جرایم آشکار می شود آیا شفافیت هنوز هم نقشی ایفا می کند؟ از آنجا که این فعالیت ها معمولاً غیر قانونی هستند اگر بتوان شفافیت را اجرا نمود رفتارها تغییر خواهد کرد. اگر بتوان مدارکی از فساد را بدیت آور می توان با روند قضایی متهم را محکوم نموده یا حداقل از مقام خود عزل نمود. در نتیجه کسانی که خواهان شفافیت هستند باید طیف وسیعی از کارگزاران و فعالیت ها را هدف قرار دهند تا شاید بتوان سایه هایی که از مخفیگاه آنهاست حذف کنند، ولی به ناچار آرامش بیگناهان را نیز بر هم می زنند.

۳- مفاهیم و اصول حکمرانی خوب:

۳-۱- مشارکت:

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

۳-۲- حاکمیت قانون:

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

۳-۳- شفافیت:

شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه‌است. همچنین شفافیت را می‌توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نیز دانست. در چنین شرایطی، رسانه‌های گروهی به راحتی قادر به تجزیه و تحلیل و نقد سیاست‌های اتخاذ شده در نظام تصمیم‌گیری و اجرایی کشور خواهند بود.

۳-۴- پاسخگویی:

پاسخگویی نهادها، سازمان‌ها و موسسات در چارچوب قانونی و زمانی مشخص در برابر اعضاء خود و ارباب رجوع، از جمله عواملی است که به استوار شدن پایه‌های حکمرانی خوب در یک جامعه منجر می‌شود.

۳-۵- شکل‌گیری وفاق عمومی:

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

۳-۶- حقوق مساوی (عدالت):

رفاه و آرامش پایدار در جامعه، با به رسمیت شناختن حقوق مساوی برای تمامی افراد ممکن خواهد بود. در جامعه باید این اطمینان وجود داشته باشد که افراد، به تناسب فعالیت خود در منافع جامعه سهیم خواهند بود. به عبارت دیگر در حکمرانی خوب، همه افراد باید از فرصت‌های برابر برخوردار باشند.

۳-۷- اثر بخشی و کارایی:

از حکمرانی خوب به عنوان ابزاری برای تنظیم فعالیت نهادها در راستای استفاده کارا از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست نیز یاد می‌شود. کارایی و اثر بخشی در مقوله حکمرانی از جمله مباحثی است که با گذشت زمان، اهمیت بیشتری پیدا نموده‌است.

۳-۸- مسئولیت پذیری:

مسئولیت پذیری را می توان یکی از کلیدی ترین مولفه های حکمرانی خوب به شمار آورد. در کنار موسسات و نهادهای حکومتی، سازمان های خصوصی و نهادهای مدنی فعال در جامعه نیز باید در قبال سیاست ها و اقدامات خود پاسخگو باشند. باید عنوان نمود که اصول حکمرانی خوب به صورت زنجیرای متصل به هم بوده و اجرایی شدن هر کدام از آنها، مستلزم اجرای سایر اصول می باشد. برای مثال نمی توان انتظار داشت که مسئولیت پذیری و پاسخگویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون جنبه اجرایی چندانی در جامعه داشته باشد.

در حکمرانی خوب شراکت بین سه رکن اصلی جامعه مدنی، دولت و بخش خصوصی است که گاهی فراتر از مشارکت می باشد این شراکت باعث می شود تا امور عمومی و مسائل عمومی به شکل بهتری و بهینه تری حل شود. ارتباط بهینه سه بخش یاد شده زمینه تحقق حکم رانی خوب را در ابعاد مختلف فراهم می کند.

حکم رانی دارای سه رکن اقتصادی، سیاسی و اداری است. بعد اقتصادی شامل فرایندهایی است که فعالیت های اقتصادی یک کشور را تحت تاثیر قرار می دهد و با اقتصاد کشور های دیگر در ارتباط است.

بعد سیاسی همان فرایند تصمیم گیری برای تنظیم سیاست ها است و بعد اداری نیز همان فرایند اجرای خط مشی است.

حکمرانی همان تمرین قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری کشورها در تمام سطوح به معنای ایجاد توسعه پایدار انسانی است در نتیجه بین توسعه انسانی و دولت خوب یک رابطه قوی وجود دارد.

۴- مبانی اصل شفافیت از دیدگاه نظریه حکمرانی متعالی

شفافیت یکی از مولفه های اصلی و بنیادی نظریه حکمرانی خوب و متعالی است و برای کارکردهای آن لازم و ضروری می باشد. شناخت دقیق مبانی اصل شفافیت در تئوری حکم رانی خوب می تواند نقش بسزایی در گسترش و تقویت آن داشته باشد.

۴-۱- دموکراسی

دموکراسی یا مردم سالاری مفهومی است که به فلسفه سیاست مربوط می شود و یک نظام حکومتی و طرحی برای جامعه است که هدف آن کامیابی فردی و جمعی برای تمام شهروندان است. (واعظی، ۱۳۷۸) برخی متفکران غربی دموکراسی را به صورت یک رژیم با نظام حکومتی تعریف کرده اند که در آن حاکمان در برابر اقدامات خود در حوزه های عمومی توسط شهروندان عمل می کنند. امروزه برای قوام، استحکام و تحقق هرچه بیشتر دموکراسی سه شرط اصلی لازم است. این شرایط باید گام به گام محقق شود چون به مانند دانه های زنجیر به یکدیگر متصل هستند:

شرط اول : شرایط فکری دموکراسی و تدارک اطلاعات

یکی از شروط اولیه آن است که به شهروندان امکان می دهد بر اساس آنها هوشیارانه عمل کنند. آزادی اطلاعات یک حق اساسی بشر است که سنگ بنای دموکراسی، مشارکت و حکمرانی مطلوب است. شناسایی این حق کلیدی، برای بهبود وضع جامعه از جمله تقویت دموکراسی و کاهش اعمال ضد و نقیض دولت، ضروری است. (انصاری، ۱۳۸۶)

شرط دوم : شفاف سازی حکومت و دولت :

وقتی تصمیمات در پشت درهای بسته انجام شود نتیجه آن تباهی مشارکت شهروندان می باشد. (ضمیری، ۱۳۸۹) بر اساس این فرآیند حق مردم در دسترسی به اسناد و مدارک دولت به رسمیت شناخته شده و مردم به آسانی می توانند از عملکرد کارکران نظام آگاه شده و در تحقق دموکراسی به صورت آزادانه شرکت نمایند. (انصاری، ۱۳۸۶)

شرط سوم : نظارت و پاسخگویی حکومت :

بنیادی ترین اصل در هر کشور دموکراتیک آن است که شهروندان بتوانند در مرحله آخر به واری و نظارت بر رفتار دولت و ماموران دولتی بپردازند. (نمک دوست، ۱۳۸۲)

طبق شروط سه گانه فوق یکی از مبانی حقوقی عمل به اصل شفافیت در تئوری حکمرانی خوب، آموزه های مربوط به دموکراسی است. بطور کلی دموکراسی از اجماع نیرو می گیرد و از این نظر پنهان کاری دشمن دموکراسی است شهروندان برخوردار از اصل شفافیت می توانند در خصوص زندگی سیاسی خود به ارزیابی پرداخته و به گزینش و انتخاب های بخردانه دست یابند. امروزه شفافیت یکی از مولفه های دموکراسی و دموکراسی یکی از مبانی شکل گیری نظریه حکمرانی خوب است. این منظر شفافیت بخودی خود هدف نیست بلکه ابزاری برای رسیدن به دموکراسی است.

۴-۲- اصل حاکمیت قانون :

نظریه حاکمیت قانون به عنوان یک اصل و حتی ارزش سیاسی و حقوقی در واکنش به حکومت های فردی، خودکامه و استبدادی و به منظور جلوگیری از سواستفاده از قدرت سیاسی شکل گرفته است و امروزه به عنوان یک اصل بنیادین سنگ بنای روابط دولت و شهروندان و یکی از مهم ترین موارد حکمرانی خوب است. اصل حاکمیت قانون در پی آن است که چگونه می توان حقوق و آزادی های افراد را تضمین کرد و بیانگر ترجیح نظم و قانون بر ستیزه و کشمکش در جامعه است. (لوران، ۱۳۸۵)

هسته حاکمیت قانون را می توان متشکل از مولفه هایی همچون نظم و محدودیت ها دانست ، بر این اساس حاکمان و سیاست مداران به عنوان محافظان و خادمان قانون محسوب می شوند به صورتی که خود نیز مشمول قانون هستند. میزان مشروعیت حکومت / آنها به میزان وفاداری آنان به معیارهای قانونی ، فرا شخصی و خردمندانه بستگی دارد بنابراین تصمیم گیری و عمل حکومت به شیوه عقلایی بر مبنای دلایل قانونی را می توان جوهره مفهوم حاکمیت قانون دانست. (المیری ، ۱۳۸۵)

مفهوم شفافیت بطور تنگاتنگی با حاکمیت قانون در ارتباط است در فضایی که نقضش ها و فعالیت ها در دسترس نباشد پاسخگویی امکان پذیر نبوده و حاکمیت قانون نیز خدشه دار خواهد شد. خدشه ای که حاکمیت قانون از فقدان شفافیت خواهد دید محیط را برای پایمال شدن حکومت مردم و سو استفاده از قدرت مهیا می نماید. (ضمیری ، ۱۳۹۰)

شفافیت به عنوان یکی از مهم ترین مولفه های حکمرانی خوب ، همتای جدیدی از اصل قانونی بودن است و تا حد زیادی هم ارزش بودن با آن است و شفافیت در پی روشن و عیان کردن اصول حکمرانی خوب است.

۴-۳- حق مردم به آگاهی و دانستن :

نخستین گام برای برقراری ارتباط حکومت و شهروندان ، آگاهی مردم از شرایط و روند جریانات و امور می باشد. شفافیت را می توان وسیله ای برای حق آگاهی عمومی دانست . حق آگاهی پیش از آنکه به عنوان یک عامل اساسی در زیر بنایی دموکراسی باشد یکی از حقوق بنیادین بشر است.

در یک جامعه مردم سالار ، کل حکومت و اطلاعات به مردم تعلق دارد و حاکمان و مدیران جامعه به طور مستقیم یا غیر مستقیم نماینده و وکیل مردم هستند. (انصاری ، ۱۳۸۶)

۴-۴- حق آزادی بیان

آزادی بیان به معنای اظهار مطلب، نظر، عقیده و احساس به صورت شفاهی یا کتبی یا تصویری یا به هر طریق دیگر می باشد. (مهرپور ، ۱۳۸۸) آنچه غالباً در تعریف های ارائه شده از آزادی بیان تعریف شده است که ممکن است با ابزارهای مختلفی روبرو گردد.

در یک حکمرانی خوب، آزادی بیان برای شهروندان توسط قانون و حاکمیت تامین و تضمین می شود. آزادی بیان متکی بر جریان آزاد اطلاعات نه یک مانع ، بلکه شرط بقای یک دولت خوب و دموکراتیک ، مذاکره آزاد و نقد حکومت و قدرت پذیرفته می شود و معمولاً به بهترین انتخاب ختم می شود و احتمال دوری از خطا بیشتر است.

پیشینه موضوع: حکمرانی خوب عبارت جدیدی است که از دهه ۱۹۸۰ با اعمال نفوذ از سوی برخی از نهادهای بین المللی وارد ادبیات توسعه شده است. بانک جهانی اولین مرجع معتبری بود که در این خصوص نظریاتی را ارائه نمود. پس از اجرای سیاست های تعدیل ساختاری مورد نظر بانک جهانی و تشویق کشورهای در حال توسعه به خصوصی سازی، مقررات زدایی و سایر اصلاحاتی که غالباً رویکرد اقتصادی داشتند با مشخص شدن نتایج این سیاست ها در کشورهای مذکور و ناکامی در تحقق اهداف مورد نظر رویکردهایی از جمله حکمرانی خوب مورد توجه کشورها قرار گرفته و در اغلب کشورها روابط بین دموکراسی و توسعه اقتصادی مورد بحث قرار گرفت.

۵- فساد و حکمرانی

فساد را عموماً سو استفاده از مناصب دولتی برای تامین منافع شخصی تعریف می کنند. صرف از نظر از بحث های مربوط به طبقه بندی فعالیت های معین در زمره فعالیت های فاسد یا غیر فاسد و نیاز به ریز کردن فساد، گزارش های زنده و روزمره در مطبوعات و گفت و شنود های مردم، حد و مرز بحث مربوط به فساد را تعیین می کند، اما حکمرانی، مفهومی بسیار گسترده تر از فساد دارد. از دیدگاه کنترل فساد حکمرانی دارای سه مولفه است:

الف) حق اظهارنظر و پاسخگویی که شامل آزادی های مدنی، آزادی مطبوعات و ثبات سیاسی است.

ب) اثربخشی دولت که شامل کیفیت سیاست گذار فقدان موانع قانونی است.

ج) حاکمیت قانون که شامل حفاظت از حقوق مالکیت و استقلال قضایی و کنترل فساد است.

پژوهش های متعدد تاثیر زیان بار فساد بر توسعه را نشان داده است که سب کاهش نرخ رشد کشورها می رسد. تحقیقات اعلام می کند چنانچه بنگلادش فساد را تا رسیدن به سطح سنگاپور کاهش می داد و نرخ رشد سالانه این کشور ۴ درصد میشد که به معنایی افزایش ۵۰ درصدی درآمد سرانه است.

دلایلی که فساد باعث کاهش رشد اقتصادی می شود به شرح زیر است:

۱- عدم تخصیص بهینه استعداد ها

۲- سطوح پایین تر سرمایه گذاری داخلی و خارجی

۳- توسعه و رشد ناموزون کسب و کار

۴- ناموزونی هزینه ها و سرمایه گذاری عمومی

۵- دولت بیش از حد متمرکز

۶- کاهش درآمدهای عمومی و عدم برقراری حاکمیت قانون

حکمرانی بد باعث کاهش نرخ رشد درآمد و سرمایه انسانی می شود و سرعت به پایان رسیدن منابع طبیعی را افزایش می دهد، این امر غالباً نتیجه حضور گروه های ذی نفوذ سیاست مداران و نخبگان است، به علاوه در دولت های با حکمرانی بد شاهد مجموعه اختلال زایی از سیاست های اقتصادی و نهادی هستیم که بهره وری عوامل تولید، رشد اقتصادی و ریشه کنی فقر را کند می کند.

ساختار دولت ایران از دوساختار اجتماعی و فرهنگی نشات گرفته است. (آشوری ۱۳۷۶) همین شکل اجتماعی و فرهنگی باعث بوجود آمدن نوع خاصی از حکومت در ایران شده که توأمان بر اسلامیت نظام (اصل چهارم و پنجاه و شش قانون اساسی) تاکید می شود. قانون اساسی در زمان کوتاهی شکل گرفت. از جمله وظایف و کارکردهای قانون اساسی کیفیت توزیع قدرت سیاسی و سازماندهی اقتدار می باشد. در نتیجه مولفه های حکمرانی باید در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته و تنظیم گردد. از مفروضات اساسی قانون اساسی این است که قانون اساسی بایستی مشتمل بر اصول و احکامی باشد که قاعده سازگاری درونی در آن لحاظ گردد.

شیوه اداره امور عمومی در ایران اغلب بر اساس تمرکز و با قاعده عدم تراکم صورت می گیرد. بر اساس تمرکز یعنی کلیه امور کشوری به خصوص وضع قوانین، امور مالی و مالیاتی، سیاست خارجی منبعت از مرکز واحد، با ابتکار دولت مرکزی و توسط کارگزاران آن بر اساس اصل سلسله مراتب صورت می گیرد. اما بر اساس قاعده عدم تراکم، امور محلی از امور ملی تفکیک شده و توسط کارگزاران مرکزی با رعایت سلسله مراتب در محل اعمال می گردد. مردم نیز در شکل دهی نهادهای انتخاباتی مشارکت دارند، که فرآیند انتخابات از مصادیق عینی آن است. (هداوند، ۱۳۸۴)

۶- جامعه مدنی فی مابین حکمرانی خوب در ایران

دولت و بازار بازیکنان را از صحنه بازی خارج نمیکنند هر چند به کرات این دو به هم نیاز دارند، اما هر کدام در صدد تخریب یکدیگر نیز برمی آیند. دولت ها با وضع بیش از حد قوانین و مقررات، اعطایی مجوزهای خاص و گسترش دیوان سالاری به بازارها لطمه می زنند، بازارها نیز از طریق دادن رشوه، اعمال فشار و بده و بستان برای رسیدن به اهداف خود به تخریب دولت می پردازند، بنابراین ضرورت وجود جامعه مدنی آشکار می شود. جامعه مدنی نقش مهمی در ایجاد ارتباطات سازنده بین دولت و بازار دارد، نقش سازمان های خصوصی داوطلبانه روز به روز در حال افزایش است و این

سازمان ها به دولت ها و شرکت های انتفاعی نزدیک شده اند، سازمان های مذهبی ، گروه های فشار ، سازمان های آموزشی و تفریحی ، انجمن ها و تعاونی ها از این قبیل هستند. موفق ترین سازمان های غیردولتی در کشورهای جهان سوم سازمان خود اشتغالی زنان در احمدآباد هند یا بانک گرامین در بنگلادش در ادامه فعالیت و گسترش خدمات خود به حمایت دفاع و حضور دولت متکی هستند، در برخی از موقعیت ها نیز دولت نقش انفعالی دارد و در مقابل فشار برخی از گروه های همسو عکس العمل نشان میدهد، لذا نتایج حاصل بستگی به قدرت این گروه ها دارد. قدرت این گروه ها در جای خود به اندازه سابقه ، قدرت و مکانیزم های فشار دارد

بر اثربخشی تاکید داشته که خود زمینه پاسخپاسخگویی را فراهم می کند و سبب افزایش بهره وری می شود. البته تحقق این الگو نیازمند بستر مناسب فرهنگی ، سیاسی و اجتماعی می باشد. اکنون سوال اصلی مقاله پیش رو این بوده که آیا زیرساخت در جامعه ایران برای اعمال حکمرانی خوب مهیا است ؟

نتیجه گیری :

بحث ارتباط شفافیت و حکمرانی خوب یکی از مهم ترین موارد پیش رو می باشد. شفافیت رمز موفقیت آتی اقتصادی است تنها با شفافیت می توان مانع از فساد و پول شویی شد و کارایی و تخصیص سرمایه گذاری را افزایش داد. شفافیت باید در جوهره دولت و حاکمیت باشد و همه باید خود را در برابر مردم پاسخگو بدانند.

شفافیت نقش های سودمندی در بازارهای مالی ، دموکراسی ، حکمرانی خوب داشته و با اجرای دقیق و درست آن می توان به کاهش بحران های مالی و افزایش رفاه مردم دست یافت. نیل به چنین شفافیت جامعی دشوار است و باید انگیزه جدی برای این کار وجود داشته باشد. اگرچه نهادهای بین المللی می توانند در چنین شرایطی با تدوین دستورالعمل ها و مشوق ها کشورها را مجبور به انجام شفافیت نمایند لیکن باید خود کشور ها نیز به این مسئله علاقه نشان داده و گرنه با روش های مختلفی نظیر ارائه اطلاعات غلط سعی در گمراه نمودن و عدم شفافیت می نمایند.

بانک جهانی و صندوق بین المللی پول حق دارند در هر جا و به هر ترتیبی شفافیت را ترویج نمایند. نقش آنها به عنوان کارگزاران دولت های عضو و همه ی آنهايي که در برابر آنها تاثیر می پذیرند آنها را ملزم می کند که نسبت به اجرای سیاست های شفافیت اقدام نمایند.

کلید اصلی حکمرانی خوب و متعالی شفافیت است زیرا اغلب حکومت های موفق با مردم راضی متوجه شده اند که دیگر نمی توان شیوه تصمیم گیری مخفیانه گروه کوچکی از نخبگان یا ذینفعان را به کل جامعه بسط داد و بدون مشارکت آگاهانه کلیه کسانی که از این مشارکت تاثیر می پذیرند تصمیم گیری در باب سیاست ها را به تنهایی انجام دهند زیرا در حکمرانی خوب عملاً حمایت مردم اهمیت بسزایی دارد.

منابع و ماخذ:

- ۱- آشوری، احسان (۱۳۷۶) راهکارهای حکمرانی خوب، همایش مدیریت و حسابداری پاییز ۱۳۷۶
- ۲- منوریان، عباس ۱۳۸۹ از دولت خوب تا حکومت داری خوب فصلنامه مدیریت دولتی ۴۹
- ۳- طهماسبی، رضا (۱۳۷۹) درآمدی بر نظریه های مدیریت دولتی، تهران سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی
- ۴- طاهری، محسن (۱۳۹۵) بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب، فصلنامه پژوهشی تطبیقی حقوق اسلام و غرب
- ۵- عابدی، محسن (۱۳۹۹) تبیین مقایسه ای دورویکرد حکمرانی متعالی اسلامی و حکمرانی خوب، فصلنامه پژوهش های انقلاب اسلامی
- ۶- نیلی پور طباطبایی، سیداکبر (۱۳۹۹) شناخت وظایف حاکمیتی دولت و اهمیت آن در تنظیم برنامه های راهبردی و نظارت بر عملکرد دستگاه ها
- ۷- خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۵) تغییر دیدگاه ها در اقتصاد توسعه
- ۸- میدری، احمد (۱۳۸۵) مقدمه ای بر حکم رانی خوب و رفاه اجتماعی دوره شش شماره بیست و دو
- ۹- میرآقایی، سیدجلال (۱۳۸۹) اهداف و سیاست های کلی حکومت اسلامی با نظر به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کنفرانس بین المللی وحدت اسلامی
- ۱۰- بازارگرد، بهالدین (۱۳۴۸) تاریخ فلسفه سیاسی، تهران، زوار
- ۱۱- پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۸) مبانی دانش اداره دولت و حکومت، انتشارات سمت

12-johanson . (1997) redefining The concept Of Governance

13-World Bank (1999) Sub Saharan Africa .