

به نام خدا

"به زمامداری" در قوه مجریه

پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی

استاد راهنما

آقای دکتر اردشیر امیرارجمند

استاد مشاور

آقای دکتر محمد حسین زارعی

دانشجو

سمیه عالی

۱۳۸۶ / ۱۸ / ۲۷

۱۳۸۵

۲ / ۱۰ / ۵۹۶۹

کتابخانه اطلاعات آرکائیو ملی ایران
تهران

به مادرم و پدرم

فهرست مطالب

مقدمه ۶

بخش اول- مبانی، اصول و معیارهای عمومی " به زمامداری "

فصل اول- روند شکل گیری، تعاریف و مفاهیم ۱۱

گفتار اول- زمینه های پیدایش و گسترش نظریه " به زمامداری " ۱۱

بند اول- اجماع و آشینگتنی و سیاست تعدیل ساختاری ۱۲

بند دوم- سیاست بانک جهانی و نظریه " به زمامداری " ۱۶

بند سوم- سیاست اعطای کمک و مشروط سازی ۲۴

بند چهارم- دلایل گسترش نظریه " به زمامداری " ۳۸

گفتار دوم- تعریف و مفهوم نظریه " به زمامداری " ۴۷

بند اول- مفهوم " زمامداری " ۴۸

بند دوم- مفهوم " به زمامداری " ۵۴

الف- طرح موضوع " به زمامداری " ۵۴

ب- " به زمامداری " و مدیریت صحیح توسعه ۶۰

پ- " به زمامداری " و حکومت دموکراتیک ۶۴

ت- " به زمامداری " و حقوق بشر ۶۵

ث- جمع بندی مفهوم " به زمامداری " ۷۱

بند سوم- مولفه های " به زمامداری " ۷۲

فصل دوم- کاربرد و سیاست های " به زمامداری " در قوه مجریه ۸۹

گفتار اول- اصلاح اقتصادی ۹۰

بند اول- توسعه پایدار ۹۰

- الف- روند شکل گیری ۹۱
- ب- تعاریف ۹۲
- پ- توسعه پایدار و " به زمامداری" ۹۶
- بند دوم- مبارزه با فساد ۹۹
- الف- تعاریف ۹۹
- ب- آثار ۱۰۱
- پ- مبارزه با فساد و " به زمامداری" ۱۰۳

- گفتار دوم- اصلاح سیاسی ۱۰۵
- بند اول- دموکراسی ۱۰۵
- الف- روند شکل گیری ۱۰۶
- ب- تعاریف ۱۰۸
- پ- دموکراسی و " به زمامداری" ۱۱۰
- بند دوم- جامعه مدنی ۱۱۲
- الف- روند شکل گیری ۱۱۲
- ب- تعاریف ۱۱۳
- پ- سازمان های غیردولتی و جامعه مدنی ۱۱۶
- ت- جامعه مدنی و " به زمامداری" ۱۱۸

- گفتار سوم- اصلاح نظام اداری ۱۱۹
- بند اول- اندازه دولت (کارآمدتر کردن دولت) ۱۲۰
- بند دوم- شایسته سالاری اداری ۱۲۳
- الف- روند شکل گیری ۱۲۴
- ب- تعاریف ۱۲۵
- پ- شایسته سالاری و بوروکراسی ۱۲۶
- ت- شایسته سالاری و " به زمامداری" ۱۳۲

بخش دوم- اصلاح نهادهای عمومی و تقویت " زمامداری "

- فصل اول- قوه مجریه " به زمامدار " ۱۳۳
- گفتار اول- بهبود عملکرد قوه مجریه ۱۳۳
- بند اول- تقویت شفافیت و پاسخگویی ۱۳۵
- بند دوم- تقویت مشارکت ۱۴۲
- گفتار دوم- خدمات عمومی و " به زمامداری " ۱۴۵
- بند اول- روند شکل گیری ۱۴۵
- بند دوم- تعاریف ۱۴۷
- بند سوم- خدمات عمومی و " به زمامداری " ۱۴۹
- فصل دوم- گزارش کارکرد برنامه ای و سازمانی ۱۵۳
- گفتار اول- برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۵۳
- بند اول- رشد اقتصاد دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی ۱۵۴
- بند دوم- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت ۱۵۶
- گفتار دوم- برنامه های تحول نظام اداری ۱۶۲
- بند اول- منطقی نمودن اندازه دولت ۱۶۴
- بند دوم- اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت ۱۶۸
- بند سوم- اصلاح نظام های مدیریتی و تصمیم گیری ۱۷۳
- بند چهارم- اصلاح نظام های استخدامی ۱۷۷
- بند پنجم- آموزش و بهسازی نیروی انسانی ۱۸۳
- بند ششم- اصلاح فرایندها، روش های انجام کار و توسعه فناوری اداری ۱۸۶
- بند هفتم- ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری ۱۹۲
- نتیجه گیری ۱۹۶
- منابع و مأخذ ۲۰۰

آیا تاکنون اندیشیده اید که یک زمامداری ایده آل چگونه زمامداری ای است؟ یا اگر قرار بود تصویری از جامعه ای ترسیم کنید که در آن حکومتی مطلوب وجود دارد، آن تصویر چه چیزهایی را به نمایش می گذاشت؟ سال ها و بلکه قرن هاست که موضوع بهترین شیوه زمامداری در اندیشه بشر وجود دارد؛ شاید حتی از اولین روزهایی که کسانی پیدا شدند تا اداره امور جامعه را در دست بگیرند و "حکومت" کنند. این مسئله نه تنها اشتغال ذهنی بسیاری از متفکران، دانشمندان علوم سیاسی یا حقوق و یا حتی فلسفه بوده، که نقاشان نیز تصاویر رویایی این نوع زمامداری را در عالم رویا تصور کرده و بر بوم ترسیم می کردند. آنچنان که در نیمه قرن چهاردهم میلادی، آمبروگیا لورنزی^۱ نقاش نامدار ایتالیایی کرد. وی نقاشی آب رنگ بسیار مشهوری دارد که در آن تفاوت های بین "به زمامداری" و "زمامداری بد" را به خوبی نشان داده است؛ تصویری که هنوز هم بسیار گویاست. "به زمامداری" مورد نظر وی، در شهری جاری است که در آن یک قاضی عادل، باشکوه و جلال بر تخت نشسته است در حالی که اطرافش را نشانه های بخشش، عدالت، عقل، قدرت و صلح فراگرفته و آبشار ایمان، امید و نیکوکاری بالای سرش در جریان است. نتیجه این زمامداری شهری زیبا با میدان ها، خیابان ها و قصرهای آباد است. زنان جوان با لباس های رنگارنگ در حال شادی و دست افشانی، کودکان در حال بازی و مردان در حال کار و فعالیت هستند. پشت اسب هایی که به سمت شهر یورتمه می روند پر از بسته های کالا است. شهر سرشار از فعالیت است و حتی در آن یک مدرسه نیز وجود دارد. خارج از دروازه های شهر نیز مردم مشغول فعالیت هستند. مردی در پشت گاو آهن حرکت می کند، دیگران در تاکستان های خود زراعت می کنند و شکارچیان به دنبال شکار پر سه می زنند. اما در بخشی از نقاشی که "زمامداری بد" را ترسیم می کند اهریمن بر تخت نشسته است؛ با پاهای سیاه بر سمبل خودکامگی. در کنار او، نشانه های شیطانی ظلم، خیانت، کلاهبرداری، غضب و بی ایمانی پراکنده است. در هوای بالای سر او، غرور، خودخواهی و خودبینی موج می زند و در زمین زیر پای وی عدالت به بند کشیده شده است. نتیجه این زمامداری، زمین های غیرزراعی است و محصول برداشت نشده و سرزمینی خالی و سیاه که در آن هیچ کس کار نمی کند و تنها فعالیت موجود کشتن مردان و تجاوز به زنان است.^۲

¹- Ambrogio Lorenzetti

²-Ida Elisabeth Koch, " Good Governance and the implementation of Economic, social and cultural rights", in: Human Rights and Good Governance, eds: Hans- Otto Sano and Gudmunder Alfredsson, Netherlands: Kluwer Law International, First pub: 2002, p 73.

آنچه مسلم است، اندیشه بهترین شیوه زمامداری مفهومی است قدیمی؛ شاید به قدمت تاریخ بشر. بسیاری از صاحب‌نظران آن را در مفهوم «مجموعه‌ای پیچیده از ساختارها و فرایندها، هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی» به کار می‌برند در حالی که بسیاری دیگر تمایل دارند آن را «مترادف با دولت و حکومت» استعمال نمایند. حقوق‌دانان، گروه‌ها و سازمان‌های مختلف نیز بسته به نوع برداشت خاص خود تعاریف متعددی از آن ارائه کرده‌اند. به نظر می‌رسد که فصل مشترک تمام این تعاریف این است که: «زمامداری» فرایندی است که به وسیله آن چگونگی اعمال قدرت در هر جامعه‌ای تعیین می‌شود، سازمان‌ها و نهادهای عمومی و حکومتی براساس آن اداره می‌شوند و سیاست‌های دولت در جهت دستیابی به توسعه اجرا می‌گردد.»

تمرکز بانک جهانی بر مسئله «به زمامداری» و نقش دولت شفاف، پاسخگو و کارآمد در توسعه (علاوه بر سایر موارد) نیز نتیجه‌تاثیر زمینه‌های تاریخی خاصی است که بستر مناسبی برای تولد و پرورش این مفهوم ایجاد کرده‌اند. در نهایت، عبارت «به زمامداری» از میان مجموعه‌ای از ایده‌ها و سیاست‌ها در سال ۱۹۸۹ در یکی از اسناد بانک جهانی تحت عنوان: «صحرائ جنوب افریقا: از بحران تا توسعه پایدار» پدیدار شده است. در این چارچوب، عبارت «به زمامداری»، توسط انواعی از «سیاست‌های اصلاحات ساختاری» که بانک جهانی سال‌ها از آنها حمایت کرده بود؛ همراهی می‌شد. از جمله: کاهش دخالت دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، کاهش بخش‌های عمومی و کارایی و شفافیت بیشتر، افزایش بازارهای آزاد و افزایش تعاملات جهانی. پس از قاعده‌مند شدن ابتدایی، به کارگیری مفهوم «به زمامداری» به نحو چشمگیری در مباحثات توسعه‌ای بین‌المللی افزایش یافته است. افزون بر این، این مفهوم توسط بانک جهانی و سایر اعطاکندگانی که بین‌المللی، سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی، صاحب‌نظران، دولت‌های غربی و سیاستمداران برای شامل شدن محدوده‌ای وسیع‌تر و دربرگرفتن طیف گسترده‌تری از ایده‌ها و سیاست‌ها، گسترش پیدا کرده است. در واقع در گفتمان غالب توسعه‌ای معاصر، «به زمامداری» بستر و زمینه مساعد و مناسبی تلقی می‌شود که در چارچوب آن اصلاحات اقتصادی و سیاسی و اداری در جهت دستیابی به توسعه پایدار به کار گرفته می‌شود. این بهترین شیوه برای کاهش فقر و محرومیت، برقراری آزادی اقتصادی و ایجاد بازارهای متناسب با محیط، شفافیت و پاسخگویی با در نظر گرفتن تصمیم‌های سیاسی و اقتصادی، آزادی سیاسی، اصلاحات دموکراتیک، تبعیت از حاکمیت قانون، محو مظاهر فساد، توسعه جامعه مدنی، تضمین ابتدایی حقوق بنیادین شهروندان، به ویژه با احترام به حقوق‌های سیاسی مانند آزادی بیان و آزادی اجتماعات، انطباق سیاست‌های طرح شده برای تضمین درازمدت منافع جهانی مانند آموزش و بهداشت و .. به طور کلی، دستیابی به شرایطی است آرمانی.

و اما افزون بر این، آن گونه که گفته شده است، قوه مجریه یکی از قوای سه‌گانه است که دارای وظیفه اجرایی است. البته امروزه وظایف و اختیارات گسترده و متعددی زیر عنوان وظایف اجرایی این قوه قرار داده

شده است. اهمیت قوه مجریه در جهان امروز و گستردگی فعالیت های آن تا حدی است که در بیشتر موارد می توان بدان نام حکومت داد و بسیاری این عبارت را مترادف با این قوه می دانند. با توجه به اهمیت قوه مجریه در نظام سیاسی و اداری کشور و با توجه به اهمیت نقش و کارکردهای ویژه آن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور و نیز دارا بودن جامعه ای دموکراتیک و مردم سالار، اهمیت عطف توجه ویژه در بحث اعمال و اجرای مولفه های "به زمامداری" در این قوه خود را به خوبی می نمایاند.

من در این تحقیق تلاش می کنم تا با جستجوی منابع و استفاده از امکانات موجود، و استفاده از کتاب ها و مقالات فارسی و انگلیسی و منابع موجود در سایت های اینترنتی معتبر به این سوالات پاسخ دهم که:

"به زمامداری" اساساً چیست؟ در چه شرایط و اوضاع و احوالی و برای پاسخگویی به چه نیازهایی متولد شده است؟ در مورد چه کسانی اعمال می شود؟ این اعمال در راستای چه اهدافی است؟ مولفه های آن کدام است؟ ارتباط "به زمامداری" با توسعه و اصول دموکراسی چگونه قابل توجیه است؟ آیا اساساً ارتباطی بین این مفاهیم وجود دارد؟ آیا توسعه و پیشرفت یکی در دیگری تاثیری خواهد داشت؟ "به زمامداری" چه ارتباطی با جریان های مبارزه با فساد دارد؟ در مولفه های مختلفی که برای "به زمامداری" برشمرده می شود چه ارتباطی با قوای سه گانه و مشخصاً قوه مجریه می توان یافت؟ حق های بنیادین بشری که در ارتباط با این مفهوم قرار می گیرند کدامند؟ بسترسازی برای دستیابی به این اهداف چگونه باید صورت گیرد؟ و ایران ما با توجه به تمام این معیارها و مولفه ها در چه شرایطی قرار دارد؟

هدف من در این تحقیق این است که عبارت "به زمامداری" را به گونه ای که در گفتار رایج معاصر مورد استفاده قرار می گیرد، تعریف کنم و آن را در چارچوب مناسب تاریخی و تئوریک خود به گونه ای قرار دهم که مخاطب را با اساس این مفهوم ضروری در ارتباط با پیوندهای موجود با قوه مجریه آشنا سازد. این در واقع تلاشی است برای ارائه یک گزارش از تازه ترین نظریه های مربوط به، زمامداری و بهترین شیوه های حکومت که تمامی جامعه را به سوی بهترین شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی سوق می دهد.

برای دستیابی به این هدف، این تحقیق را در دو بخش ارائه کرده ام. در بخش اول با عنوان مبانی، اصول و معیارهای عمومی "به زمامداری" که آن را در دو فصل مطرح کرده ام، به تعاریف کلی و پایه ای پرداخته ام. در فصل اول (روند شکل گیری، تعاریف و مفاهیم) و در گفتار اول آن، خاستگاه های این مفهوم را بررسی کرده و نشان داده ام که چگونه این مفهوم از مجموعه ای از توصیه های سیاستی خاص برای اصلاح اقتصادی و تعدیل ساختاری به طیف گسترده ای از ایده ها و مجموعه ای از خط مشی ها تبدیل شده است. علاوه بر این در مورد جایگاه تاریخی مفهوم نیز با در نظر گرفتن اتفاقات ژئوپولتیکی که در کنار پیدایش مفهوم "به زمامداری" به عنوان پارادایم غالب توسعه ای در دهه های اخیر مدنظر قرار گرفته است، بحث کرده ام؛ با

عطف توجه خاص به فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و همگانی شدن سقوط معیارهای توسعه ای گذشته که مدت ها معیارهای غالب در اقتصاد کشورها در حال توسعه بود. سپس به بازشناسی اجبارهای مختلفی که برای پذیرش خط مشی های "به زمامداری" برای بسیاری از کشورها به کار رفته است، پرداخته ام. در گفتار دوم، که در مورد جایگاه "به زمامداری" در چارچوبی نظری است، بحث را با در نظر گرفتن تعاریف گسترده ای از "به زمامداری" آغاز کرده و با در نظر گرفتن مولفه های غالب آن به پایان برده ام. در فصل دوم (کاربرد و سیاست های "به زمامداری" در قوه مجریه)، در سه گفتار، سه دسته اصلاحات اساسی را در راستای دستیابی به اهداف "به زمامداری" در قوه مجریه برشمردم. به نظر من، توسعه پایدار، مبارزه با فساد، دموکراسی، جامعه مدنی، اندازه دولت و شایسته سالاری از مفاهیم بسیار اساسی و ضروری در ارتباط با قوه مجریه هستند و من تلاش کرده ام در مجال این تحقیق و با در نظر گرفتن پیوندهای موجود بین این مفاهیم و "به زمامداری" گزارشی از آنها ارائه نمایم.

در بخش دوم با عنوان اصلاح نهادهای عمومی و تقویت "زمامداری"، تمرکز اصلی بر شرایط موجود در مجریه ایران بوده است. به همین دلیل ابتدا در فصل اول (قوه مجریه "به زمامدار") تلاش کرده ام تا مختصری در مورد تقویت مولفه های اصلی "به زمامداری" در ارتباط با قوه مجریه و سپس در مورد یکی از مفاهیم بسیار مهم حقوق اداری تحت عنوان خدمات عمومی، بحث هایی را ارائه کنم. و در فصل دوم نیز مشخصا به برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و برنامه های تحول در نظام اداری پرداخته ام. تمرکز اصلی در این بخش، بر نظام اداری ایران و وظایف قوه مجریه در این بخش بوده است؛ آن هم نه به صورت یک تحلیل آماری یا کاملا همه جانبه، بلکه به مقتضای تحقیقی در این ابعاد، صرفا به ارائه گزارشی پرداخته ام در مورد برنامه هایی که در ایران ما وجود دارد که در صورت اجرا، موجب خیرات و برکات بسیاری خواهد بود.

آنچه کرده ام، تنها گزارشی است از مفهوم بسیار گسترده و عمیق "به زمامداری" و ارتباط آن با بهبود عملکرد قوه مجریه با عطف توجه ویژه به قوه مجریه ایران. این تحقیق، مدعی کند و کاو ریشه ای و بنیادین در هیچ یک از مباحث مطرح شده نیست؛ بلکه متواضعانه اعتراف می کند که تنها گزارشی ارائه می دهد از آنچه هست و آنچه باید باشد، آن هم نه گزارشی جامع و مانع که نه مجال آن را دارد و نه بضاعتش را. به همین دلیل با امتنان از تمامی بزرگوارانی که یاری ام کرده اند تا این تحقیق را به سرانجام برسانم امیدوارم فرصت جبران کاستی های آن را با عنایات استادان ارجمند بیابم.

بر خود فرض می‌دانم در این مجال از استادان بزرگواری که چیزهای بسیاری از آنان آموخته‌ام و به ویژه استادان گرامی آقایان دکتر زاسخ، دکتر زارعی و دکتر امیرارجمند که این تحقیق حاصل توجهات و ارشادات آنان بوده است، تشکر نموده و برای آنان توفیق روزافزون آرزو کنم.

سمیه عالی

تابستان ۱۳۸۵

بخش اول- میانی، اصول و معیارهای عمومی " به زمامداری "

فصل اول- روند شکل گیری، تعاریف و مفاهیم

گفتار اول- زمینه های پیدایش و گسترش نظریه " به زمامداری "

« اندیشیدن درباره موضوعاتی چون جامعه، دولت و حکومت، ذهن بشر را از همان ادوار باستانی به خود مشغول داشته است. متفکران و فیلسوفان در پی یافتن بهترین شیوه های حکومت و وصول به جامعه آرمانی یا مدینه فاضله، بخش مهمی از تلاش های خود را به کار گرفته اند. آثار پرارزش و قابل ملاحظه آن اعصار هنوز هم در دنیای امروز قابل بحث و فحص است؛ زیرا از همان گاه که بشر در باب سرنوشت اجتماعی و پیرامونی خود به تامل پرداخت، به اهمیت و حساسیت مسایل مربوط به دولت و حکومت پی برد و خوشبختی مادی و معنوی افراد و جوامع را در ارتباط تنگاتنگی با سازمان بندی سیاسی و شکل و محتوای حکومت و چگونگی اعمال قدرت یافت.

افلاطون ها، ارسطوها، فارابی ها، غزالی ها، ابن سیناها، امام فخر رازی ها و نخبگان بی شمار دیگری، همت خود را مصروف تحلیل جامعه و دولت و حکومت کرده و براساس جهان بینی ویژه و ارزش های گرانمایه خود به تبیین مسایل و شکافتن معضلات و گشودن بخرنج ها پرداخته اند.

حاصل این کوشش ها و کوشش ها این بود که رشته های گوناگونی در علوم انسانی و اجتماعی تولد یابند و از قرن هجدهم به بعد، همراه با تحولات سریع علوم و فنون، برگ و بار خود را به جهان بشری عرضه کنند. هرکدام از این رشته ها، به گونه ای که بتوان صفت علمی بدان ها افزود، راه و روش خود را بازیافت. پژوهش در آنها اوج گرفت و آرام آرام قواعد و قوانین ویژه خود را کشف و ضبط کرد؛ تا آن که از بطن جهان بینی های فلسفی و کلی نگری در پدیده های جهان هستی، این رشته های اختصاصی به مثابه نوزادانی با موجودیت و شخصیت ویژه خود پا به عرصه وجود نهادند و در مسیر تکامل افتادند.»^۱

آنچه امروزه و در دنیای کنونی شاهد آن هستیم، جهانی سرشار از نعمت ها و امکانات مادی است. امکاناتی که حتی در یکی دو قرن گذشته نیز برای بشر قابل تصور نبود. آموزش عمومی، گسترش چشمگیری داشته است. سطح بهداشت و امکان پیشگیری و درمان بیماری هایی که در قرون گذشته چون کابوسی وحشتناک جان هزاران انسان را تهدید می کرد، به شدت افزایش یافته است. متوسط طول عمر مردم طولانی تر از زمان های گذشته شده است. ارتباط نقاط مختلف دنیا، نه تنها در حوزه تجارت، بازرگانی و وسایل اجتماعی بلکه در حوزه تاثیر متقابل ایده ها و اهداف نیز نسبت به گذشته گسترش بسیار یافته است. البته دامنه این تحولات قابل توجه تنها به حوزه اقتصادی محدود نمی شود. متفکران قرن بیستم، دموکراسی، توسعه پایدار، جامعه مدنی و دولت

۱- ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هفتم ۱۳۸۰، صص ۲-۳.

های مشارکت طلب را به عنوان الگوی برتر سازمان سیاسی استقرار بخشیده اند. مفاهیم حقوق بشر، آزادی سیاسی، شایسته سالاری و تمرکززدایی در مقیاس وسیعی جزء مهمی از گفتمان عمومی شده است. با این حال، ما هم چنان در جهانی آکنده از بد بختی، تبعیض و ظلم زندگی می کنیم. در جهان امروز مشکلات فراوانی مانند فقر پایدار، کمبود نیازهای اساسی و اولیه، گرسنگی و قحطی، بی توجهی به آزادی های سیاسی اولیه و آزادی های بنیادین، نادیده گرفتن علایق و نقش زنان، و تهدیدات اعمال شده نسبت به محیط پیرامون و همچنین ثبات و پایداری اقتصادی و زندگی اجتماعی ما در ابعاد وسیع وجود دارد. بسیاری از این گونه مشکلات هم در کشورهای ثروتمند و هم در کشورهای فقیر، در اشکال مختلف، قابل مشاهده است.^۱ چه راهکارهایی برای مقابله با این مشکلات وجود دارد؟

غلبه بر این مشکلات، محور اصلی برنامه های توسعه ای است که در سال های مختلف به شکل های گوناگون مطرح شده است. در این گفتار که در چهار بند ارائه شده است زمینه های پیدایش نظریه های توسعه ای را که منجر به پیدایش مفهوم "به زمامداری" و بسط و گسترش عجیب آن در سال های اخیر گردیده است و همچنین دلایل بسط این مفهوم را به صورت اجمالی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

بند اول- اجماع واشینگتنی^۲ و سیاست تعدیل ساختاری

نه تنها "جان ویلیامسون"^۳، بلکه هیچ کس دیگری نیز فکر نمی کرد که نوشتن یک مقاله ساده و نامگذاری مجموعه ای از سیاست های اصلاحی با عنوانی که تنها به قصد بیان مقصود به آن داده شده بود در طول دو دهه به گفتمان غالب توسعه ای نه فقط در کشورهای فقیر یا در حال توسعه بلکه حتی در کشورهای ثروتمند و توسعه یافته تبدیل شود. ویلیامسون یکی از پژوهشگران موسسه اقتصاد بین الملل^۴ در شهر واشینگتن از طراحان برنامه "سیاست تعدیل ساختاری"^۵ و نخستین کسی است که برای اولین بار در سال ۱۹۸۹ این سیاست ها را "اجماع واشینگتنی" نامید.^۶ در این سال بحران اقتصادی در کشورهای امریکای لاتین به شدت اوج گرفته و بدهی های آنان به شدت افزایش یافته و در نتیجه اقتصاد را در این کشورها فلج کرده بود. علاوه بر این، کشورهای امریکای لاتین نسبت به اجرای اصلاحاتی که ممکن بود راهی برای رهایی آنان از این

۱- آمارتیا سن، توسعه به مثابه آزادی، ترجمه: وحید محمودی، تهران: انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، چاپ اول ۱۳۸۲، ص ۹.

۲- Washington Consensus

۳- John Williamson

۴- Institute for International Economics

۵- Structural Adjustment Programmes

۶- به کوشش: احمد میدری و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب بنیان توسعه، تهران: انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول ۱۳۸۳، ص ۳۱.

بحران و بدهی‌ها باشد، کاملاً بی‌میل و ناامید بودند. در حالی که اصلاح این استنباط نادرست و توجه دادن این کشورها به دگرگونی‌های شگرفی که در گرایش‌ها موجود در زمینه سیاست اقتصادی به وجود آمده بود می‌توانست منشأ برکات بسیاری برای آنان باشد. برای تعیین صحت این مسئله، موسسه اقتصاد بین‌الملل تصمیم گرفت کنفرانسی با شرکت متفکران ۱۰ کشور امریکای لاتین برگزار کند و از آنان بخواهد با ارائه مقالاتی در باب رخدادهای اقتصادی کشور هایشان به تبیین این مسایل کمک کنند.^۱ در این زمان بود که جان ویلیامسون برای اطمینان از این که همه این نویسندگان به مجموعه مسایل مشترکی می‌پردازند مقاله مشهور خود را نوشت و در آن ده سیاست اصلاحی را که در همان زمان تصور می‌شد بهترین سیاست‌ها هستند برشمرد. این سیاست‌ها، سیاست‌هایی بودند که تقریباً همه در واشینگتن آنها را برای امریکای لاتین ضروری می‌دانستند. ویلیامسون این برنامه اصلاحات را که دربرگیرنده فهرستی ده بندی شامل: انضباط بودجه‌ای و کنترل کسری بودجه، تجدیدنظر در اولویت‌های مخارج عمومی و هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح نظام مالیاتی، آزادسازی نرخ بهره، نرخ ارز رقابتی، آزادسازی تجاری، آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور، خصوصی‌سازی، مقررات زدایی و احترام به حقوق مالکیت بود، اجماع واشینگتنی نام نهاد.^۲ منظور او از این اصطلاح، اجماع محافظان سیاست‌گذاری در واشینگتن یعنی: بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، خزانه داری آمریکا و فدرال رزرو، بر این اصول ده‌گانه اصلاحات اقتصادی بود.^۳

به طور کلی و با گسترش مفهوم، برنامه سیاست تعدیل ساختاری به مجموعه‌ای از اقدامات اقتصادی و نهادین اطلاق می‌شد که وام‌دهندگان، اغلب به صورت گروهی و گاهی به طور انفرادی به ازای پرداخت وام، بر بسیاری از کشورهای در حال توسعه تحمیل می‌کردند.^۴ هدف از این برنامه‌ها، پیشگیری اقتصاد بازار رقابتی آزاد و به حداقل رساندن دخالت دولت بود. این وام‌ها در قبال تغییر سیاست‌ها، ساختارها و نهادهای اقتصادی اعطا می‌شد که از طریق سطوح مختلف کاهش مقررات دست و پاگیر، خصوصی‌سازی، کاهش بوروکراسی گسترده و ناتوان، کاهش یارانه و تشویق قیمت‌های واقع بینانه، به افزایش بهره‌وری به ویژه در بخش صادرات می‌انجامید.^۵ این برنامه‌ها، از سنت‌های اداره امور عمومی، دولت ضعیف و اعتماد کمی که در دولت و جامعه بین‌حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان وجود دارد الهام گرفته بود. علاوه بر این از

۱- جان ویلیامسون، "تاریخچه اجماع واشینگتنی و پیشنهاداتی برای برنامه کار اصلاحات"، ترجمه: افشین خاکباز، در: حکمرانی خوب بنیان توسعه، ص ۵۹.

۲- پیشین، صص ۶۰-۶۱.

۳- پیشین، ص ۳۱.

۴- "Good Governance: The IMF's Role", available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>

۵- آدریان لفت ویچ، "در باب اولویت سیاست در توسعه"، در: آدریان لفت ویچ، دموکراسی و توسعه، ترجمه: احمد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران: طرح نو، چاپ دوم ۱۳۸۲، صص ۱۳-۱۴.

رویکردهای اجتماعی و سیاسی مختلفی نیز تاثیر می پذیرفت.^۱ علت اصلی موفقیت اجماع واشینگتنی را در زمان خود به عنوان یک نظریه فکری، می توان در ساده و عملی بودن آن دانست. اقتصاددانان به سادگی می توانستند با استفاده از چارچوب هایی که تنها کمی فراتر از چارچوب های ساده حسابداری بود، توصیه های سیاستگذاری اجماع واشینگتنی را اجرا کنند؛^۲ و به همین دلیل این سیاست ها به سرعت فراگیر شده و نقاط قوت و ضعف خود را نشان داد. علاوه بر این یکی از مشکلات بسیار جدی که کشورهای در حال توسعه و نیز اعضای بلوک شرق سابق با آن مواجه بودند مشکلات عدیده ای در سیاستگذاری آنها بود. این مسئله در نهایت به بحثی کاملا جدی در مورد این که دولت و جامعه چگونه باید ساختار بندی شود، منجر شد. در اینجا البته باید بین سیاست درست و سیاستگذاری درست، تفاوت قایل شد. چون برنامه تعدیل ساختاری با سیاستگذاری درست همراه است بنابراین ارتباط چندانی با نوع حکومت ندارد؛ و به همان خوبی که در نظام های دموکراتیک قابل اجراست در نظام های اتوکراتیک نیز قابلیت اجرایی دارد.^۳ این بدان معناست که سیاست تعدیل ساختاری برنامه ویژه ای در ارتباط با نوع رژیم سیاسی یا نوع حکومت و چگونگی ساختار بندی و سازمان های آن و البته اجرا یا نقض اصول حقوق بشر نداشت.

اجماع واشینگتنی در بستر نظام های مالی شدیداً کنترل شده ای به وجود آمد و بنابراین در آن شرایط خاص بسیاری از مقررات مربوط به آن برای محدود کردن رقابت وضع شده بودند، به جای این که در پی ایجاد چهار هدف منطقی تنظیم بازار یعنی: حفظ ایمنی و سلامت (تنظیم احتیاطی)، ایجاد رقابت، حمایت از مصرف کنندگان و حصول اطمینان از این که گروه های حاشیه ای به نوعی به سرمایه دسترسی دارند، باشد. البته بیشتر به خاطر جزم اندیشی، به جای این که آزادی سازی به عنوان وسیله ای برای دستیابی به سیستم مالی بهتر در نظر گرفته شود، به خودی خود به هدف تبدیل شد^۴ و بنابراین کم کم مشکلات این نظریه نیز ظاهر شد. پیش شرط برنامه های تعدیل ساختاری این بود که کارکرد اداره امور عمومی براساس توقعات منطقی موجود به عنوان ابزاری برای جهت گیری های اداری مفید مورد توجه قرار گیرد. در صورت برآورده نشدن این توقع، توصیه عملی این بود که ساختارهای کافی در راستای اداره امور عمومی ایجاد شود، به ویژه در حوزه هایی که ظاهراً مرکز اصلی سیاستگذاری اقتصاد لیبرال هستند. مشکل در اینجا بروز می کند که هنگامی که بین سیاستگذاری های نظام اداری و نوع نگرش موجود در مورد خدمات عمومی، هماهنگی وجود ندارد، چنین مداخله هایی به درستی عمل نخواهد کرد و در نتیجه تمام تلاش های انجام شده در این زمینه به نتیجه ای

¹-Tom Halverson & Gunnar Guddal Michelson, " Good Governance and Public Sector Reform: The Human Rights Consequences of Structural Adjustment Programmes", in: Human Rights and Good Governance, p151.

² - ژوزف استیگلیتز، " ابزار بیشتر و اهداف گسترده تر؛ حرکت به سوی اجماع پساواشینگتنی"، ترجمه: لیلا بندری، در: حکمرانی خوب بنیان توسعه، ص ۸۰.

³- Thomas G. Weiss, "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges", in: Third World Quarterly, Vol. 21, No.5, UK, 2000, pp 795-814, p799.

⁴ - استیگلیتز، " ابزار بیشتر و اهداف گسترده تر؛ حرکت به سوی اجماع پساواشینگتنی"، صص ۹۲-۹۳.

معکوس منجر خواهد شد. بنابراین پیامدهای برنامه تعدیل ساختاری، برای اصول حقوق بشری غیرقابل پیش بینی است.^۱

مسئله دیگر این است که، موضوع مهمی که با برنامه تعدیل ساختاری آغاز شد، تقاضا برای تغییر در بخش اقتصادی بود که در نهایت در سال ۱۹۹۰ از روشی برای ساختار بندی دورنمای اجتماعی و سیاسی به سیاستگذاری اقتصادی خاصی با نام "توسعه" تبدیل شد. نحوه آزادسازی مقررات تغییر کرد و بهداشت، آموزش و خدمات عمومی را به طور کلی تغییر داد و در نهایت منجر به ایجاد هزینه های مستقیم و غیر مستقیم برای این برنامه ها گردید و ناکارآمدی آن را در درازمدت آشکار کرد. برخی از این هزینه های مستقیم عبارتند از: بازسازی و تقویت بازارهایی که در آنها افراد ضعیف و زنان به حاشیه رانده شده بودند، به رسمیت شناختن قراردادهای کاری که حمایت های کمتری برای کارگران در نظر گرفته اند و سیاستگذاری های جدیدی که امنیت اجتماعی را برای فقرا تضعیف می کنند. حصول چنین نتایجی، به روشنی آشکار می کند که این برنامه تعدیل ساختاری با حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بشر در تعارض قرار می گیرد. البته هزینه های غیرمستقیم آن ناراحت کننده تر هستند، چرا که آینده توسعه سیاسی را تحت تاثیر قرار داده و استانداردهای حقوق بشر را به عنوان بخشی از فرایند سازماندهی و بهبود ساختارها خدشه دار می نمایند.^۲

علاوه بر این، برنامه های تعدیل ساختاری، به عنوان شرط ارایه کمک های سازمان های بین المللی توسعه، مانند بانک جهانی و صندوق بین المللی پول، به کشورهای در حال توسعه، پیامدهای سیاسی گسترده ای برای دولت های مجری این برنامه ها داشته است.^۳ اصلاح شرکت های دولتی و خصوصی سازی، معمولاً به معنی کاهش اساسی اشتغال بوده است. کاهش ارزش برابری پول ملی و افزایش بهای کالاهای کشاورزی نیز می تواند به افزایش قیمت مواد غذایی و سوء تغذیه بینجامد. کاهش هزینه های عمومی هم معمولاً به معنی کاهش هزینه های سرانه اجتماعی (به ویژه هزینه های مربوط به بهداشت و آموزش) می باشد. این گونه پیامدها و تاثیرات توزیعی آنها همان گونه که در شماری از کشورهای جهان سوم روی داد، می تواند به ناآرامی های اجتماعی بینجامد. تعدیل ساختاری هم چنین حمایتگری سیاسی را محدود می کند. هنگامی که برای ارایه دهندگان کمک ها و سازمان های بین المللی آشکار شد که موفقیت برنامه های تعدیل مستلزم تعهد سیاسی و نیز وجود بخش خدمات عمومی صلاحیت دار و مسئول است، دست به انجام اقداماتی زدند که به ضرورت دموکراتیزه شدن تعبیر گردید؛^۴ و من در جای خود به تفصیل آن را مورد بررسی قرار خواهم داد.

1-Tom Halverson & Gunnar Guddal Michelson, "Good Governance and Public Sector Reform: The Human Rights Consequences of Structural Adjustment Programmes", p153.

2-Ibid, p149.

3-"The IMF And Good Governance", Traces, Vol III, No 13, July 2002, Jakarta - Indonesia, p10.

4 - برایان کلایو اسمیت، فهم سیاست جهان سوم، ترجمه: امیر محمد حاجی یوسفی و محمد سعید قاننی نجفی، تهران: مرکز چاپ و نشر وزارت امور خارجه، اول ۱۳۸۰، ص ۴۰.

در این بند توضیح دادم که چگونه ارایه اصول ده گانه اصلاحات اقتصادی از سوی پژوهشگران موسسه اقتصاد بین الملل برای پیشنهاد راهکارهای عملی در جهت بهبود وضعیت کشورهای امریکای لاتین، به یک گفت‌وگو غالب توسعه‌ای در سراسر دنیا منجر شد. برنامه‌های سیاست تعدیل ساختاری یا اجماع واشینگتن تا سال‌ها برای بسیاری از اقتصاددانان در کشورهای مختلف منشا الهام و اجرایی نمودن اصلاحات برای از بین بردن بحران‌ها شد. اما این نظر نیز همچون هر نظر دیگری، مخالف خود را در درون خود پروراند و نهایتاً به ارایه مفهوم دیگری تحت عنوان "به زمامداری" منجر شد که بر پایه اصول اجماع واشینگتنی و البته برای از بین بردن نقص‌های موجود در آن ارایه شده است. البته عوامل مختلف دیگری نیز از جمله گسترش لیبرالیسم غربی، گسترش جنبش‌های هوادار دموکراسی در بیشتر کشورهای در حال توسعه و نیز اروپای شرقی، و فروپاشی کمونیسم، از دیگر عوامل‌هایی بودند که به ایجاد سنت "به زمامداری" کمک کردند. در بند دوم به بررسی زمینه‌های پیدایش "به زمامداری" بر اساس نظریه‌ها و تلاش‌های بانک جهانی خواهم پرداخت.

بند دوم- سیاست بانک جهانی و نظریه "به زمامداری"

مطالعات نشان می‌دهد که پس از نخستین بحران نفتی در سال ۱۹۷۳، در طول مدت بیست سال، پیشرفت اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه بسیار اندک بود. به جز چند استثنای قابل توجه، رشد اقتصادی به طور کلی بسیار ناچیز و در بسیاری موارد منفی بود.^۱ در ابتدای دهه ۱۹۵۰ و تمام طول دهه ۱۹۷۰، معیارهای توسعه‌ای که مورد پذیرش کشورهای پسا-مستعمراتی^۲ آفریقا و خاورمیانه و نیز تعداد قابل توجهی از سایر بخش‌های جهان سوم بود، عبارت بودند از: اول، نقش قوی دولت در روند توسعه و کنترل ابزار تولید (به خصوص در حوزه صنعتی) تا حدی که بخش خصوصی اصلاً به وجود نیامده بود و یا اگر وجود داشت توسعه نیافته باقی مانده بود؛ و دوم، تجربیات تجارت طرفداران حمایت از صنوعات داخلی که معتقد بودند با کم کردن نفوذ خارجی در کشور باید از آنان حمایت شود.^۳ نهادهای غربی توسعه، به ویژه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و اعضای عمده آنها، این نتایج ضعیف را ناشی از سیاست‌ها و راهبردهای نادرست توسعه در دنیا به ویژه پس از پایان جنگ می‌دانستند. به نظر آنها، مهم‌ترین ضعف این راهبردها، میزان دخالت دولت در مسایل اقتصادی و محدودیت بازار آزاد و تجارت آزاد بود. بنابراین، کاهش نقش و قدرت اقتصادی دولت به یکی از مهم‌ترین اهداف استراتژیک تبدیل شد. همان‌گونه که در بند پیش بیان کردم، در

۱ - آدریان لفت ویچ، "در باب اولویت سیاست در توسعه"، ص ۱۳.

2 - Post - Colonial

3 - Edit: Tom Pierre Najem and Martin Hethrington, Good Governance in the Middle East Oil Monarchies, London & New York: Routledge Curzon press, First pub:2003, p4.

ابتدای دهه ۱۹۸۰، غرب برای نیل به این هدف، سری جدیدی از وام‌های سیاسی را ایجاد کرد که در قالب برنامه‌های تعدیل ساختاری در اختیار این کشورها قرار می‌گرفت و پرداخت آنها مشروط به پذیرش پیش شرط‌های متعددی می‌گردید.^۱ در واقع در این زمان، نظریه پردازان و تصمیم‌سازان غربی از معیار توسعه‌ی دیگری که بر آزادسازی اقتصادی به خصوص بر تجارت آزاد و خصوصی‌سازی تاکید می‌کرد دفاع می‌کردند. در اواخر دهه ۱۹۸۰، مشکلات برنامه‌های تعدیل ساختاری کم‌کم رخ نمود و تحت تاثیر انتقادهای مطرح شده در ارتباط با هزینه‌های انسانی آزادسازی اقتصادی، و دیگر مشکلاتی که در پایان بند پیشین به آنها اشاره کردم، برخی از مدافعان این نظریه نتایج مطالعات جدید خود را در مورد منافع بالقوه‌ای که به نظر می‌رسید ممکن است در راستای آزادسازی سیاسی و پاسخگویی بیشتر در "زاممداری" ایجاد شود مطرح کردند.^۲ در آن زمان پیشنهاد شد که آزادسازی اقتصادی باید کلید پیش شرط‌های اجتماعی برای اصلاحات دموکراتیک در بسیاری از کشورها باشد. به این ترتیب نقش دولت در ساماندهی تلاش‌های توسعه‌ای بار دیگر با قالبی جدید مطرح شد.

در واقع، پس از یک دهه تجربه اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری در بسیاری از کشورهای امریکای لاتین و البته آفریقا، بانک جهانی در بررسی‌های خود به نکات تازه‌ای دست یافت؛ و به این ترتیب مفهوم "به زاممداری" در سال ۱۹۸۹ در اسناد بانک جهانی پدید آمد. این عبارت از میان مجموعه‌ای از ایده‌ها و سیاست‌ها در این سال در یکی از اسناد بانک جهانی تحت عنوان: "آفریقای جنوب صحرا: از بحران تا توسعه پایدار" پدیدار شد. در این چارچوب عبارت "به زاممداری"، توسط انواعی از سیاست‌های اصلاحات ساختاری که بانک جهانی سال‌ها از آنها حمایت کرده بود؛ همراهی می‌شد. از جمله: کاهش دخالت دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، کاهش بخش‌های عمومی و کارایی و شفافیت بیشتر، افزایش بازارهای آزاد و افزایش تعاملات جهانی.^۳

در این سند آمده است: «برخی از مطالعات آشکار کرده‌اند که زاممداری مسئله‌ای اساسی در راهبرد توسعه کشورهایایی است که عملکرد آنها ضعیف است. مهم‌ترین مطالعه در این زمینه کشورهای آفریقایی بوده‌اند. مطالعه سال ۱۹۸۹ برای اولین بار نشان داد که مسئله زاممداری موضوعی محوری بوده است که باید در کشورهای آفریقایی مورد توجه قرار می‌گرفت تا این کشورها در روند دستیابی به توسعه موفق می‌شدند.»^۴ به عبارت دیگر در این سال برای بانک جهانی روشن شد که مسئله زاممداری، یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت‌کنندگان، موضوع کلیدی توسعه است.

۱ - آدریان لفت ویچ، "در باب اولویت سیاست در توسعه"، ص ۱۴.

۲-Ibid, p5.

۳-Ibid, pp 1-2.

۴-Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study (World Bank, November 1989), in: UN Institute for Training and Research (UNITAR), 2003, Footnote43, available at: www.unitar.org/dfm.

بنابر این همانگونه که مشاهده می شود سه دوره متفاوت در توصیه های بانک جهانی قابل بررسی است. اول، از سال ۱۹۴۵ تا پایان دهه ۱۹۷۰ که بانک جهانی وظیفه خود را به اعطای وام و تامین مالی پروژه های عمرانی مانند راه، مدرسه، سد و غیره برای کشورهای آسیب دیده از جنگ جهانی دوم و کشورهای تازه استقلال یافته محدود می کرد؛ دوم، آغاز دهه ۱۹۸۰ که بانک جهانی همراه با صندوق بین المللی پول و سایر موسسات بین المللی، سیاست تعدیل ساختاری را به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد کردند؛ و سوم، از سال ۱۹۸۹ که مفهوم "به زمامداری" با کاربردها و کارکردهای خاص خود مطرح شده است. در واقع بانک جهانی از یک منبع تامین مالی به یک مرجع برای توصیه سیاست های اقتصادی تبدیل شده است. این کارکرد بانک جهانی تا به امروز ادامه دارد و تنها تفاوتی که می توان از آن زمان تاکنون برشمرد، تحول در سیاست های پیشنهادی بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه است.^۱

سال های اول دهه ۱۹۹۰، به عنوان یکی از مهم ترین برهه ها در تفکر "به زمامداری" شناخته می شود. در این سال ها، مجموعه گسترده ای از مفاهیم وابسته به هم قاعده مند شدند که در حوزه های مرتبط به توصیف ساختارها، سیاستگذاری ها و فرایندها پرداخته و نظریات قابل توجه تری را برای انجام اصلاحات در زمینه سیاست های کمک رسانی با رویکرد مشروط سازی مطرح نمودند،^۲ که در بند بعدی به تفصیل به آن خواهیم پرداخت. در واقع آنچه در این سال ها روی داد، تبدیل سیاست تعدیل ساختاری به مثابه یک اصلاح اقتصادی موثر به عنوان بخشی از برنامه گسترده تر و جامع تری است که "به زمامداری" نامیده شده است. «چیزی که در مورد دولت های افریقایی در درجه اول مورد نیاز بوده و دارای اهمیت است، "به زمامداری" است؛ یعنی خدمات عمومی کارآمد و دارای چارچوب قانونی مورد اطمینان برای اجرای قراردادهای، نظام اداری مسئول در مورد امور عمومی، پاسخگویی شفاف برای امور مالی عمومی که همگی بر اصول حقوق بشر مبتنی باشند. اینها معیارهای اساسی برای ایجاد محیطی مناسب برای اقتصادی مولد و برقراری رفاه اجتماعی است.»^۳

اهمیت جدی نهادهای عمومی و "به زمامداری" برای رسیدن به توسعه و کاهش فقر، در همین دهه به اوج خود رسید. دقیقاً همان طور که در دهه ۸۰ تشخیص داده شد که پروژه های سرمایه گذاری در محیط سیاستی اختلال را نتایج رضایتبخشی به دست نمی آورند، در دهه ۹۰ نیز آشکار شد که نه سیاست های خوب و نه سرمایه گذاری های خوب در محیطی با نهادهای بد و زمامداری ضعیف ظاهر نگشته و پایدار نیستند. در عین

۱- احمد میدری، "تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب"، در: حکمرانی خوب بنیان توسعه، ص ۲۶۱.

۲-Martin Doornbos, "Good Governance: The metamorphosis of a policy metaphor: Governance quickly became a household word, but as is often true of buzzwords, there has hardly been a consensus as to what it means, and even less of an ideas how it could be applied more concretely", in: Journal of international affairs, Vol 57, Columbia University School of International Public Affairs 2003, available at: www. Questia.com, p5.

۳- Stephen O'Brien, رییس اقتصاددانان بانک جهانی در امور افریقا.

حال، واضح است که اصلاح نهادهای عمومی از حیث فنی و سیاسی وظیفه‌ای پیچیده و مشکل است. اصلاحات " نسل اول" از قبیل یکسان سازی نرخ ارز و آزادسازی تجاری را اغلب می‌توان با اقدامات تعداد به نسبت اندکی از سیاستگذاران و مدیران عمومی انجام داد. اما اصلاح نهادی مستلزم تغییرات بنیادی در " قواعد بازی" برای تعداد زیادی از کارکنان دولتی و شهروندان خصوصی است. چنین تغییراتی مسلماً به تعهدات بلندمدت در سطوح بالا، دانایی عمیق و پشتیبانی و کمک گسترده نیاز دارد. بانک جهانی عمیقاً در کمک به کشورهای مشتری برای ساختن دولت‌های پاسخگو و با کارکرد صحیح و مناسب متعهد شده است. از این رو پشتیبانی وام‌دهی برای اصلاح هسته بخش عمومی به سرعت گسترش یافت. اصلاح نهادهای عمومی و تقویت زمامداری، بخشی از تلاش گسترده‌تر بانک جهانی در بازنمایی راهبردهای بخشی و موضوعی بوده است.^۱

در سال ۱۹۹۲، بانک جهانی گزارشی تحت عنوان " زمامداری و توسعه" منتشر کرد که می‌توان آن را از بسیاری جهات، مروج " به زمامداری" به مثابه متغیر بزرگی در توسعه اقتصادی دانست. جزییات این مسئله به منزله موضوعی کاملاً بدیهی و قابل درک از سوی بانک جهانی مطرح شده است که دربرگیرنده مسایل مربوط به مدیریت بخش عمومی، چارچوب قانونی برای توسعه، پاسخگویی و شفافیت است.^۲ مدیریت بخش عمومی اساساً با اصلاحات خدمات مدنی، از جمله از بین بردن کارکردهای ناکارآمد به کار گرفته شده توسط بخش خصوصی، کاهش هزینه‌های خدمات مدنی، و خصوصی سازی بخشی از کسب و کار بخش عمومی در ارتباط است. علاوه بر این ایجاد توانایی‌هایی مانند تقویت پرسنل مدیریت یا پیشرفت رویکردهای بودجه نیز از اهمیت بسیاری برخوردار هستند.^۳

پیرو اعلامیه ۱۹۹۲، بانک جهانی در سال ۱۹۹۴، برخی از تجربیات خود را در مورد کاربرد عملی این عبارت در موقعیت‌های واقعی تشریح کرد. در این گزارش، بانک جهانی حساسیت خود را در مورد ابعاد سیاسی زمامداری و محدودیت‌های آن نشان داده است. و در هر حال، بر نقش مشورتی خود در ارتباط با حکومت‌های مختلف و سایر موسسات بین‌المللی در مسایل مربوط به، زمامداری صحه گذارده است.^۴ علاوه بر این بانک در این گزارش تشریح می‌کند که چگونه در بسیاری از کشورها از حد یک یاری دهنده صرف به قوه مجریه تا حد گسترش مساعدت‌های فنی برای قوه مقننه و حتی قوه قضاییه نیز پیش رفته است.^۵

1-World Bank: Public Sector Group, available at: www.worldbank.org/wbi/html.

2-Francis N. Botchway, "Good Governance: The Old, The New, The Principle And The Elements", in: Florida Journal of International Law, 13 Fla. J. Int'l L. 159, Spring 2001, at: heineonline.com, p4.

3- Mette Kjær & Klavs Kinnerup, " Good Governance: How does it relate to Human Rights", in: Human Rights and Good Governance, pp4-5.

4- Botchway, "Good Governance: The Old, The New, The Principle And The Elements", p5.

5-Mette Kjær & Klavs Kinnerup, " Good Governance: How does it relate to Human Rights", pp5-6.

مسئله زمامداری به تدریج در بانک جهانی مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت تا این که در گزارش سالانه توسعه جهانی در سال ۱۹۹۶ با عنوان "از برنامه تا بازار" به روشنی انعکاس یافت.^۱ بانک جهانی در این سال مجموعه جدیدی از سیاست های اقتصادی را برای کشورهای در حال توسعه توصیه کرده است که با سیاست های پیشین این بانک متفاوت است. در این مجموعه بر توانمندسازی دولت تاکید شده و سیاست های مختلفی برای توانمندسازی ارائه گردیده است. این تحول در تجربه ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق و افزایش بحران های مالی و کاهش رشد اقتصاد جهانی و افزایش نابرابری در دو دهه گذشته ریشه دارد. بر اساس چارچوب پیشین بانک جهانی یعنی سیاست های تعدیل ساختاری، با انتخاب این سیاست ها می باید وضعیت اقتصادی بهبود می یافت، اما نه تنها عملکرد کشورهای کمونیستی بهتر نشد بلکه تولید ناخالص داخلی این کشورها کاهش یافته و فقر، نابرابری و تورم نیز افزایش چشمگیری یافت. اقتصاد جهانی نیز با افزایش بحران مالی و کاهش رشد اقتصادی و افزایش نابرابری روبرو شد. واقعیت هایی از این دست موجب گردید که بانک جهانی در توصیه های خود تجدیدنظر کند و به جای کوچک سازی دولت، "به زمامداری" را محور سیاست های خود قرار دهد. هرچند بانک جهانی هم چنان به خصوصی سازی و آزادسازی و مداخله کمتر دولت توصیه می کند، اما موفقیت خصوصی سازی و آزادسازی را منوط به تحقق شرایطی همچون شفافیت و نظم مالی می سازد و بیش از هر سیاستی بر دولتی تاکید دارد که زمینه ساز رقابت اقتصادی و تسهیل گر نظام بازار باشد. انجام این وظایف نیازمند تحقق نقش های ایجابی دولت است. تنها عدم مداخله دولت نمی تواند به توسعه اقتصادی بینجامد. ظهور دولتی که حافظ مالکیت خصوصی باشد، امنیت را برقرار کند، منافع و هزینه های اجتماعی را تبدیل به منافع و هزینه های خصوصی کند، شکست های بازار را جبران کند، بازار ساز باشد و نقش توزیعی خود را فراموش نکند کلید توسعه است.^۲

گزارش سالانه "توسعه جهانی" بانک در سال ۱۹۹۷ نیز به مسئله دولت اختصاص یافت. موضوع محوری این گزارش نقش دولت در بهبود وضعیت اقتصادی و راهکارهای توانمند ساختن دولت بود. در این گزارش که تلاشی برای ایجاد سازش بین اجماع و اشینگتنی در مورد دولت حداقلی با روش به کار گرفته شده در آسیای شرقی است،^۳ کارشناسان بانک جهانی با ارائه شواهد مختلف نشان دادند که موفقیت سیاست های اقتصادی به توانمندی و قابلیت های دولت بستگی دارد. در این گزارش نشان داده شد که بدون ظرفیت های لازم در دولت، آزادسازی مالی به بحران پولی و بانکی می انجامد. در این گزارش با تاکید بر تجربه ژاپن به "نقش دولت در بازارسازی" مفهومی که جای چندانی در توصیه های بانک جهانی نداشت و همچنین نقش دولت در توزیع درآمد و تنظیم انحصارات پرداخته شد. جالب تر آن که در این گزارش با ارائه آمار نشان داده

۱ - احمد میدری، "تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب"، صص ۲۶۱-۲۶۳.

۲ - پیشین، صص ۲۸۳-۲۸۴.

۳ - Mette Kjær & Klavs Kinnerup, "Good Governance: How does it relate to Human Rights", pp5-6