

بررسی عملکرد دولت اصلاحات بر اساس شاخص‌های حکمرانی خوب
سجاد بهمنی^۱ - حامد عامری گلستانی^{۲*} - فریدون اکبرزاده^۳ - حسین کریمی فرد^۴
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۶/۱۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۰۱

چکیده:

موضوع این مقاله، بررسی عملکرد دولت اصلاحات بر اساس شاخص‌های حکمرانی خوب می‌باشد. فرض اساسی تحقیق این است که دولت اصلاحات در شاخص‌های مذکور همسو و بر مبنای اصول حکمرانی خوب رفتار کرده است اگر چه به واسطه ماهیت دولت در ایران که مطابق قانون اساسی به عنوان مهمترین ساختار قانونی کشور، یکی از نهادهای موجود- در میان سایر نهادها- است و معادل دولت در مفهوم وبری آن- دارا بودن بالاترین قدرت خشونت مشروع- نمی‌باشد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که دولت با ساختار خاص خود در ایران- به عنوان نهادی اجرایی - به صورت نسبی در شاخص‌های حکمرانی خوب مانند مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت پذیری، اجماع سازی، عدالت، کارآیی و اثربخشی و پاسخگویی توفیق نسبی داشته است. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی- تحلیلی است و بر این اساس از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی و اسناد موجود و غیرطبقه بندی شده استفاده می‌شود. روش گردآوری داده‌ها نیز شیوه فیش برداری است.

واژگان کلیدی: حکمرانی خوب، دولت اصلاحات، شاخص‌های حکمرانی خوب، ایران

^۱ - دانشجوی دکتری تخصصی گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران
sajadparsa1393@gmail.com

^۲ - استادیار و عضو هیئت علمی گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران: نویسنده مسئول
hamed.ameri@gmail.com

^۳ - استادیار و عضو هیئت علمی گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران
drferedoun.akbarzadeh@yahoo.com

^۴ - دانشیار و عضو هیئت علمی گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران
hkarimifard@yahoo.com

مقدمه و طرح مسأله

تاکنون در خصوص زمامداری یا به تعبیر دیگر حکمرانی^۱ خوب پژوهش‌های مختلفی انجام شده است. این اصطلاح بیش از هر جایی ابتدا در مدیریت مطرح شده است به همین جهت بیشتر تحقیقات انجام گرفته بر نحوه حکمرانی خوب یا همان به‌زمامداری در مباحث اقتصادی و مدیریتی و به ویژه مباحث مربوط به توسعه انجام گرفته است. به طور مثال سید مهدی الوانی در مقاله‌ای تحت عنوان "تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران" با تأکید بر گذار از مدل‌های سنتی و مدل‌های بازار، نقطه تمرکز خود را بر دستیابی به شاخصه‌های حکمرانی خوب از جمله کارایی و اثربخشی دولت، توسعه انسانی، بهره‌وری، کنترل فساد و... می‌گذارد، هر چند در این مقاله فرایندهای حقوق بشری، حاکمیت قانون و نظام قضایی نیز مورد تأکید قرار می‌گیرد. حسن قاسمی شاد نیز در مقاله‌ای با عنوان "حکمرانی خوب" به مسئله بزرگ بودن دولت و نقش آن در اعمال حکمرانی بد می‌پردازد. استدلال وی در این مقاله این است که نخستین هدف حکمرانی خوب برداشتن موانع توسعه‌ای است که عبارتند از خویشاوندبازی، فساد و خط‌مشی‌های نامطلوب. همچنین بر جنبه‌های پاسخگویی و حسابدگی و اصلاحات حکومتی در خدمات رسانی و اثربخشی به عنوان شاخصه‌های مهم حکمرانی خوب تأکید شده است. ژان پیر و پیتراگی نیز در کتابی تحت عنوان *governance, politics and the state* بیان می‌کنند تفکر درباره حکمرانی، به معنای تفکر درباره چگونگی هدایت اقتصاد و جامعه و چگونگی دستیابی به اهداف جمعی است. از دید نویسندگان کتاب ارائه خط سیر برای جامعه فعالیت محوری حکمرانی است. در این کتاب نویسندگان بر ارتباط وسیع و گسست ناپذیر دموکراسی و حکمرانی خوب تأکید می‌کنند و فرایند مشارکت را در انجام حکمرانی خوب بسیار حیاتی می‌دانند. وجهیه مهوری پرگو نیز به ارتباط میان دولت رانتیر و حکمرانی خوب در مقاله‌ای با همین عنوان می‌پردازد. استدلال اصلی نویسنده این است که با وجود دولت رانتیر شاخصه‌های حکمرانی خوب برآورده نمی‌شوند زیرا دولت رانتیر با در دست داشتن درآمد حاصل از رانت نیازی به جامعه احساس نمی‌کند و در نتیجه خود را ملزم به پاسخگویی نیز نمی‌داند. در ایران از زمان کشف نفت در کشور همه دولتها به نوعی رانتیر محسوب می‌شوند. سهم بالای نفت در بودجه دولتها باعث شده تا بسیاری از سیاست‌ها و طرح‌های دولتها در حوزه‌های مختلف تحت تأثیر آن قرار بگیرد. دولت اصلاحات نیز از جمله دولتهایی بوده که

^۱ -Good Governance

مطابق تعریف ببالوی، رانتیر محسوب می‌شود. بر همین اساس سیاست دولت در حوزه‌های گوناگون همچون جامعه مدنی، اقتصاد، رویکردها به طبقه متوسط و ... تحت تاثیر این امر محسوب شده است و ایده حکمرانی (خوب) را تحت تاثیر قرار داده است. سئوالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که چگونه عملکرد دولت اصلاحات را می‌توان با ارجاع به نظریه حکمرانی خوب تحلیل و بررسی کرد؟

۱- چارچوب نظری: حکمرانی خوب و عناصر آن

در عصر جدید اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح کرده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است. پس از اجرای سیاست‌های تجدید ساختاری مورد نظر بانک جهانی و تشویق کشورهای در حال توسعه به خصوصی‌سازی، مقررات زدایی و سایر اصلاحاتی که عمدتاً رویکرد اقتصادی داشتند در پیش گرفته شد با مشخص شدن نتایج این سیاستها در کشورهای مذکور و ناکامی در تحقق اهداف مورد نظر، رویکردهای دیگری مورد توجه قرار گرفت که استقرار «حکمرانی خوب» از مهمترین آن محسوب می‌شود. (World Bank, 1989) در یکی از گزارش‌های بانک جهانی درباره قاره آفریقا، حکمرانی به صورت "اعمال قدرت سیاسی به منظور اداره امور یک ملت"، معنا شده است. در یک نشست مشترک از بانکداران و موسسات تجاری که در ۱۸ اکتبر ۱۹۹۴ در مانیل برگزار شد «میشل کامدولوس» حکمرانی را تعریف کرد. پنجمین شرط او برای «دستیابی به رشد با کیفیت بالا این است که دولت به جای آنکه به نفع بخش‌های خاصی از جامعه فعالیت کند باید به کل جامعه خدمت کند».

(The IMF, 2001)

در زمینه حکمرانی خوب تعاریف متعددی از اشخاص و نهادهای ملی و بین‌المللی ارائه شده است از جمله برنامه عمران ملل متحد،^۱ حکمرانی را همان اعمال قدرت (اختیار) سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور کشور در کلیه سطوح معرفی می‌کند. حکمرانی خوب براساس تعریف این نهاد شامل مکانیسم‌ها، فرآیندها و نهادهایی است که به واسطه‌ی آنها شهروندان، گروهها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال می‌کنند، الزامات و حقوق قانونی خود را برآورده می‌سازند و تفاوت‌ها و اختلاف‌های خود را به حداقل می‌رسانند. (UNDP, 2006) ماری رابینسون، کمیسر ارشد حقوق بشر، حکمرانی را فرایندی می‌داند که از طریق آن نهادهای دولتی به مسائل

^۱ - United Nations Development Program

عمومی می‌پردازند، منافع خود را مدیریت می‌کنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌کنند. حکمرانی خوب براساس این تعریف فعالیت‌های فوق را به شکل صحیح و به دور از خطا و با محوریت قانون انجام می‌دهد. میلز نیز این اصطلاح را چنین تعریف کرده است. بهره‌گیری از قدرت سیاسی، اعمال کنترل بر جامعه و مدیریت منابع برای توسعه اجتماعی و اقتصادی. این تعریف از حکمرانی خوب کاربرد محدودی دارد و جنبه‌های مربوط به روابط دولت-شهروندان و ابعاد سیاسی و فرهنگی حکمرانی را نادیده گرفته است. کارلیک می‌گوید حکمرانی خوب «مدیریت کارآمد امور عمومی از راه برپا کردن یک حکومت و قواعد مشروع و قانونی در راستای پیشبرد ارزش‌های اجتماعی افراد و گروه‌ها» است. (Plumptre, 1999:2) در این تعریف به بعد هنجاری حکمرانی توجه می‌شود و بعد سیاسی آن (پایبندی حکومت به مصالح همگانی) و بعد فنی- اداری (توانمندی بوروکراتیک) از نظر دور می‌ماند.

بانک جهانی در اواخر دهه ۱۹۸۰ هنگامی که اصلاحات در خدمات مدنی را در دستور کار خود قرار داد برای اولین بار به موضوع حکمرانی پرداخت. اما واژه "حکمرانی" تا پیش از سال ۱۹۸۹ به متون بانک راه نیافت. در اوایل دهه ۱۹۹۰ تمرکززدایی و اصلاحات قانونی و قضایی به برنامه بانک افزوده شدند. در اواسط دهه نود در پرتو تغییرات در شوروی سابق، موضوع حساس سیاسی فساد و همچنین نقش دولت مورد سوال قرار گرفت. در اواخر دهه نود پس از بحران مالی در شرق آسیا و روسیه، موضوع مدیریت بخش عمومی ارجحیت بیشتری یافت. در سالهای اخیر نیز چرخش به سمت تامین حمایت بودجه‌ای که نیازمند نظامی کارآمد و پاسخگو در مدیریت مالی عمومی است بر اهمیت آن افزوده است. از این رو ظرف سالهایی اندک، حکمرانی تبدیل به سنگ بنای اندیشه بانک درباره نحوه دستیابی به رهیافتی پایدار برای رشد اقتصادی و کاهش فقر شده است. بانک جهانی در اواخر دهه نود مدعی بود که شکست در ریشه کن سازی فقر و دستیابی به رشد بالاتر نه به خاطر سیاست‌های غلط بلکه به خاطر نهادهای ضعیف بوده است. لذا نتیجه می‌گرفت که سیاست‌های خوب، حیاتی هستند اما در محیطی با حکمرانی ضعیف که پاسخگویی را محدود کرده، قواعد بازی فاسدی را مقرر می‌کند و ناتوان از انجام اصلاحات بنیادین است از پایداری چندانی برخوردار نیستند. از این رو حکمرانی ضعیف و نهادهای سست منجر به تخصیص اشتباه منابع، دخالت مفرط دولت، خودکامگی و فساد گردیده‌اند و در نتیجه مانع از سرمایه گذاری بخش خصوصی شده و تلاشهای مربوط به رشد اقتصادی و کاهش فقر را کند کرده‌اند. به هر حال همانگونه که حکمرانی ضعیف بر فقرا تاثیر منفی دارد حکمرانی خوب می‌تواند با بهبود ارائه خدمات، شفاف سازی در تصمیم

گیری و نیز افزایش مشارکت شهروندان تاثیر مثبت داشته باشد. از این رو تبدیل نهادهای عمومی ضعیف و سازوکارهای منحن حکمرانی به نهادهای عمومی کارآمد، پاسخگو و فرآیندهای تصمیم‌سازی شفاف از نقشی محوری در چالش توسعه اقتصادی برخوردار است. (Plumptre, 1999:3)

در ارتباط با عناصر و معیارهای حکمرانی خوب، نظرات مختلفی از سوی اسناد و نهادهای بین‌المللی ارائه شده است. در این قسمت به دیدگاه سازمانها مختلف اشاره می‌شود. برنامه توسعه سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۷ مجموعه‌ای از اصول را تشریح کرده است که با کمی اختلاف، تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده است. باید توجه داشت که این اصول گاه با یکدیگر تداخل دارند. بکار بستن این اصول، دشوار بوده و کلیه آنها متوجه نتایج حاصل از قدرت نیستند، بلکه به نحوه اعمال قدرت نیز توجه دارند.

۱-۱- مشروعیت و حق اظهار نظر^۱

کلیه مردم باید در تصمیم‌گیری نقش داشته باشند، چه به صورت مستقیم و چه از طریق موسسات واسطه قانونی که نظرات مردم را ارائه می‌کنند. حکمرانی خوب منافع مختلف را تعدیل می‌کند تا به اتفاق نظر گسترده در خصوص بهترین نفع گروه‌ها و بهترین سیاست‌ها و رویه‌ها دست یابد.

۲-۱- هدایت^۲

رهبران جامعه رهیافتی گسترده و بلندمدت درخصوص حکمرانی خوب، توسعه انسانی و آنچه که برای نیل به چنین توسعه‌ای مورد نیاز است دارند. همچنین پیچیدگی‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی که این رهیافت در آن قرار گرفته است به خوبی شناخته شده‌اند.

۳-۱- عملکرد^۳

موسسات و فرآیندها سعی می‌کنند به کلیه ذی‌نفعان خدمت ارائه کنند. کارایی و اثر بخشی فرآیندها و موسسات با بهترین استفاده از منابع، نیازها، نیازها را برآورده می‌سازد.

۴-۱- انصاف و برابری^۴

کلیه مردان و زنان از فرصت بهبود و حفظ سلامتی شان برخوردارند. چارچوب‌های قانونی

1 - Legitimacy and Voice

2 - Direction

3 - Performance

4 - Fairness

باید عادلانه باشند و بدون تبعیض و جانبداری به اجرا درآیند، خصوصاً قوانین مربوط به حقوق بشر. (صانعی، ۱۳۸۵)

کمیسیون اقتصادی، اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (اسکاپ) عناصر به‌زامداری را اینگونه بر می‌شمارد:

۱- مشارکت^۱

مشارکت همه مردان و زنان سنگ بنای اصلی زمامداری است. مشارکت می‌تواند اعم از مستقیم یا از طریق نهادهای مشروع میانجی و یا نمایندگان باشد. این امر نشان می‌دهد دموکراسی نمایندگی ضرورتاً خواسته‌های اقشار آسیب پذیر در جامعه را در تصمیم‌گیری مد نظر قرار می‌دهد. در مورد مشارکت باید اطلاع رسانی و سازمان دهی صورت گیرد. به آن معنی که آزادی تشکل و بیان از سوی جامعه مدنی وجود داشته باشد.

۲- حکومت قانون^۲

زمامداری مستلزم چارچوب‌های قانونی عادلانه است که بطور بی طرفانه‌ای اجرا و اعمال شوند. اعمال بی طرفانه به معنای قوه قضائیه مستقل و یک نیروی پلیس بی طرف و فسادناپذیر است.

۳- شفافیت^۳

شفافیت به آن معنی است که تصمیم متخذه و اجرای آنها در قالب قواعد و مقررات صورت می‌گیرد. همچنین اطلاعات به طور آزادانه و به شکلی قابل فهم در دسترس بوده و کسانی که تحت تاثیر اینگونه تصمیمات و اجرای آنها هستند از آن مطلع باشند.

۴- اجماع نظر^۴

در یک جامعه فرضی، بازیگران متعدد و نیز نقطه نظرات مختلفی وجود دارد. زمامداری در واقع وساطت منافع مختلف در جامعه برای رسیدن به یک اجماع وسیع در جامعه است به نحوی که بیشترین منافع کلی جامعه را تامین و نحوه رسیدن به آن مشخص گردد. همچنین آنچه را که برای یک توسعه انسانی پایدار لازم است و شیوه رسیدن به این توسعه را مشخص می‌کند.

۵- فراگیر بودن^۵

رفاه یک جامعه بستگی دارد به تضمین اینکه تمام اعضاء آن احساس کنند که به آنها توجه

¹ - Participation

² - Rule of law

³ - Transparency

⁴ - Consensus

⁵ - Pervasiveness

می‌شود و از جریان جامعه خارج و مستثنی نگردیده‌اند. این امر مستلزم آن است که تمام گروه‌های جامعه و بویژه آسیب‌پذیرترین آنها فرصت داشته باشند رفاه خود را توسعه داده و یا حفظ کنند.

۶- مسئولیت پذیری^۱

زاممداری تمام نهادها و فرآیندها را ملزم می‌کند تا تمام خدمات خود را در ظرف و چارچوب زمانی معقول و منطقی به انجام رسانند.

۷- کارایی و کارآمدی^۲

به‌زاممداری یعنی آنکه فرآیندها و نهادها نتایجی را به بار آورند که بیشترین استفاده از منابع صورت گرفته باشد. مفهوم زاممداری همچنین استفاده پایدار و قابل تجدید از منابع طبیعی محیط زیست را تحت پوشش قرار می‌دهد.

۸- پاسخگویی^۳

کارآمدی یکی از ملزومات کلیدی به‌زاممداری است. نه تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی بایستی در مقابل امضاء خود قابل محاسبه و بازخواست باشند. اینکه چه کسی در مقابل چه کسانی قابل بازخواست است بسته به اینکه چه اقداماتی برای یک سازمان یا نهاد داخلی یا خارجی حائز اهمیت است متفاوت می‌باشد. در کل یک نهاد در مقابل آن دسته از تصمیمات یا اقدامات آن نهاد متاثرند قابل بازخواست است. تصمیم‌گیران بخش‌های دولتی، خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی در برابر جامعه و ذی‌نفعان سازمان مسئول و پاسخگو هستند. این مسئولیت‌پذیری با توجه به نوع سازمان‌ها و اینکه چه موقع تصمیمات درونی است و یا بیرونی، متفاوت خواهد بود. (UNESCAP, 2004)

بانک جهانی شش عامل زیر را به عنوان ملزومات حکمرانی خوب نام می‌برد:

- حق اظهارنظر و پاسخگویی و حساب‌پذیری دووجهی^۴: به این معنا که شهروندان حق انتخاب و بحث و اظهارنظر داشته باشند و حکومت پاسخگو باشد.
- حکمرانی خوب نیازمند غلبه بر کاهش بی‌ثباتی سیاسی و خشونت است این اصل می‌رساند که با توجه به بند یک، نه راه‌حل سرکوب بلکه به کار گرفتن اراده و خواست جمعی باید راه به حذف خشونت، تروریسم، بی‌ثباتی و جزء آن ببرد.

¹ - Responsiveness

² - Efficiency and Effectiveness

³ - Accountability

⁴ - Voice and Accountability

- اثربخشی دولت^۱ به این ترتیب که دولت باید در انجام وظایف خود کارآمد و موثر باشد.
- حذف مقررات اضافی: از آنجا که مقررات اضافی دست و پا گیر و وابسته به نقش سنتی دولت حجیم می‌تواند بار مالی به زیان رشد اقتصادی داشته باشد. پس حکمرانی خوب به معنای کاهش جدی این مقررات اضافی است.
- حاکمیت قانونی^۲، به این ترتیب که قانون بالاتر از اراده افراد (هر فردی که باشد) قرار بگیرد.

- مبارزه با فساد^۳ و اساساً دوری از آن: تجربه‌ی کشورها و دولت‌های ناپاسخگو و حساب‌ناپذیر نشان می‌دهد که فساد اداری و مالی در این کشورها بالا می‌رود. پس حکمرانی خوب مستلزم کاهش و مهار جدی فساد است. (Besancon, 2003:2)

۲- شاخص‌های حکمرانی خوب در دولت اصلاحات (سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴)

دوره دولت خاتمی که بین سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ قرار داشته تحولات و مسائل مختلفی در کشور و در سطح جامعه جهانی رخ داده است. برخی از مهمترین مسائل مطروحه در این دوره عبارتند از: ایجاد فضای بازتر سیاسی و مطبوعاتی در جامعه و دانشگاه‌ها، تحول جدی در روابط خارجی به ویژه با کشورهای اروپایی، قتل‌های زنجیره‌ای، حوادث ۱۱ سپتامبر، وقایع ۱۸ تیر ۱۳۷۸، حمله آمریکا به افغانستان و حمله آمریکا به عراق، برگزاری نخستین دوره شوراهای شهر و روستا پس از انقلاب. برگزاری نخستین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ثبت رکورد بیشترین رشد اقتصادی در میان دولت‌های جمهوری اسلامی، اجرای موفق پایین آوردن نرخ تورم و رساندن آن به رقم (۱۰٪) و اجرای موفق تک نرخ کردن ارز. خاتمی تبلیغات انتخاباتی خود را روی توسعه سیاسی اجتماعی متمرکز ساخت و با تاکید بر اصل توسعه سیاسی اجتماعی و محور بودن آن تلاش کرد تا ظرفیت نظام سیاسی را در حل مشکلات و پاسخگویی به نیازها و درخواست‌ها را افزایش دهد. (فوزی، ۱۳۹۵) حال به میزان انطباق عملکرد دولت خاتمی با شاخص‌های حکمرانی خوب پرداخته می‌شود.

۲-۱- حاکمیت قانون

یکی از ابعاد حاکمیت قانون وجود قانون شوراهای شهر و روستا بوده است. پیش زمینه‌های قانونی تشکیل این شوراها اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی هستند. از سال ۱۳۷۷ و در دولت

1 - Government Effectiveness

2 - Rule of law

3 - anti-corruption

خاتمی برای اولین بار انتخابات شوراهای شهر و روستا برگزار شد. لزوم وجود شوراهای مختلف در قانون اساسی تصریح شده است، اما تدوین سازوکار اجرایی آن تا دولت اول خاتمی به تعویق افتاد. این دوره از انتخابات را دولت هفتم (دولت اول سید محمد خاتمی) برگزار کرد؛ و هدف او از برگزاری انتخابات، ایجاد فضای باز سیاسی و محدودیت قدرت جناح اصولگرا بوده است. انتخاب شوراهای سه بار انجام شد و این امر بیانگر اعمال حاکمیت قانون در دولت خاتمی است. طبق گزارش بانک جهانی حکمرانی خوب، مقدار حاکمیت قانون بین ۲.۵- تا ۲.۵ از کمترین و بیشترین میزان تحقق حاکمیت قانون محاسبه شد. مقدار این شاخص در ایران برابر با ۰.۶۷- در سال ۱۹۹۸ یا سال ۱۳۷۷ است و حداقل و حداکثر آن در بین کشورهای جهان که بین صفر تا ۱۰۰ بوده برابر با ۹.۵۵ تا ۳۲.۱۶ بوده است. (گزارش جهانی حکمرانی خوب، ۲۰۱۸)

حاکمیت قانون در ایران در حالت مناسبی قرار نداشته است. مقدار آن بین ۰.۵۱- در سال ۲۰۰۰ تا ۰.۸۳- در سال ۲۰۰۵ در نوسان بوده است. قابل ذکر است که سال ۱۹۹۶ در دوره هاشمی و سال ۲۰۰۶ در دوره احمدی نژاد است. رتبه ایران در سال ۲۰۰۰ میلادی بهتر بوده و مقدار آن برابر با ۳۴.۶ است اما در سال ۲۰۰۵ یعنی سال ۱۳۸۴ مقدار رتبه داران تنزل پیدا کرده و به ۲۳.۴ رسیده است. بنابراین باید گفت که در دوره دولت خاتمی روند حاکمیت خوب از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست. هرچند که نسبت به سال ۱۳۷۵ (دوره هاشمی) و سال ۱۳۸۵ (دوره احمدی نژاد) از وضعیت مطلوب‌تری برخوردار است.

جدول (۱) شاخص حاکمیت قانون در ایران

سال	۱۹۹۸	۲۰۰۰	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
شاخص حاکمیت قانون	-۰.۶۷	-۰.۵۱	-۰.۷۸	-۰.۶۴	-۰.۶۶	-۰.۸۳	-۰.۹۵
رتبه	۲۸.۵	۳۴.۶۵	۲۶.۷۳	۳۲.۲۰	۳۱.۵۸	۲۳.۴۴	۱۹.۱۴

(راعی و عطریان فر، ۱۳۹۱: ۱۲۶)

۲-۲- مشارکت

به طور کلی از لحاظ مشارکت در ایران می‌توان چهار دوره اساسی را در ایران از همدیگر تفکیک نمود. دوره چهارم از سال ۱۳۷۶ شروع می‌شود که همزمان با دوره دولت خاتمی است. الوانی و علیزاده ثانی (۱۳۸۴) معتقدند که بروز رخدادها و عوامل مختلف داخلی و خارجی، از جمله توسعه اقتصادی، گسترش طبقات متوسطی که سنخیت ایدئولوژیک با گروه‌های بنیادگرای حاکم نداشتند (بخارایی، ۱۳۸۱)، توسعه گفتمان مردم‌سالاری دینی (عزتی، ۱۳۷۸)

و تأثیرات جهانی شدن (شهرام نیا، ۱۳۸۳) فضای نوینی را در ساختار نظام و فرهنگ سیاسی حاکم در ایران ایجاد کرد که نه تنها استراتژی نظام را از یکسان‌سازی در عرصه رقابت سیاسی به واگرایی متعهدانه مبدل ساخت بلکه فضای جدیدی را برای توسعه شاخص‌های دموکراسی به وجود آورد. (افتخاری، ۱۳۸۰) از جمله دستاوردهای مهم در ارتقای مشارکت مردم که در دوره چهارم تحقق یافت شوراهای شهر و روستا می‌باشند که زمینه مناسبی را برای تحقق جامعه فراهم آورد. تأثیر شوراها در کاهش تمرکززدایی اداری و واگذاری بخشی از اختیارات نظام سیاسی به نهادهای محلی است که در اصل ۱۰۰ قانون اساسی و قانون تشکیلات و وظایف شوراها مصوب ۱۳۷۵ آمده و نشان دهنده تأثیر شوراها در کاهش تصدی‌گری و تمرکز دولت است که شاخصی برای پیشرفت دموکراسی تلقی می‌شود. (الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۴)

یکی از مهمترین شاخص‌های حکمرانی خوب، مشارکت است. مشارکت در واقع بیانگر میزان حق اظهار نظر، انتخابات آزاد و منصفانه، تکثرگرایی رسانه‌ها، اجماع و آزادی سیاسی است. یکی از مواردی که بیانگر مشارکت است، برگزاری انتخابات سیاسی ریاست جمهوری است که در دو دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ و ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ اتفاق افتاده است. میزان مشارکت سیاسی افراد در دوره خاتمی نسبتاً بالا است و نسبت به دوره هاشمی رفسنجانی رشد خوبی داشته است. در سال ۱۳۷۶ حدود ۶۹ درصد و در سال ۱۳۸۰ حدود ۷۷ درصد رای دهندگان به خاتمی رای داده‌اند و میزان مشارکت افزایش یافته است.

جدول (۲) میزان مشارکت سیاسی در انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴

دوره	واجدین شرایط	تعداد شرکت کنندگان	میزان مشارکت	تعداد کاندیدا	تعداد آرا	درصد آرا
هفتم	۳۶،۴۶۶،۴۸۷	۲۹،۱۴۵،۷۴۵	۷۹،۹۲	۴	۲۰،۱۳۸،۷۸۴	۶۹،۰۹
هشتم	۴۲،۱۷۰،۲۳۰	۲۸،۱۵۵،۹۶۹	۶۶،۷۷	۱۰	۲۱،۶۵۹،۰۵۳	۷۷،۱۲

یکی دیگر از ابعادی که بیانگر میزان مشارکت در جامعه است، مشارکت اقتصادی است. مقدار مشارکت اقتصادی در ابتدای دولت برابر با ۳۴.۷ و در انتهای دولت برابر با ۴۱ است. بنابراین میزان مشارکت اقتصادی در جامعه رو به افزایش است و روند صعودی داشته است. نسبت شاغلین در بخش خدمات بیش از سایر بخش‌ها است. در سال ۱۳۷۶ ۴۳.۲ درصد در بخش خدمات، ۳۱.۶ درصد در بخش صنعت و ۲۵.۲ درصد در بخش کشاورزی فعالیت دارند. در سال ۱۳۸۴ میزان شاغلین در بخش‌ها به ترتیب برابر با ۴۴.۹٪، ۳۰.۳ و ۲۴.۷ درصد است.

جدول (۳) نرخ مشارکت اقتصادی و سهم شاغلان بخش‌های عمده فعالیت

سال	سهم شاغلان بخش‌های عمده فعالیت		
	کشاورزی	صنعت	خدمات
۱۳۷۶	۲۵.۲	۳۱.۶	۴۳.۲
۱۳۷۷	۲۶.۱	۳۲.۱	۴۱.۸
۱۳۷۸	۲۷.۴	۳۰.۶	۴۲
۱۳۷۹	۲۶	۳۱.۴	۴۲.۵
۱۳۸۰	۲۶.۱	۳۰.۶	۴۳.۳
۱۳۸۱	۲۴.۸	۲۹.۶	۴۵.۶
۱۳۸۲	۲۱.۹	۳۰.۷	۴۷.۴
۱۳۸۳	۲۲.۹	۳۰.۱	۴۷
۱۳۸۴	۲۴.۷	۳۰.۳	۴۴.۹

۳-۲- مسئولیت‌پذیری

عملکرد برنامه سوم توسعه اقتصادی دستاوردهای امیدبخشی در حوزه رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری را نسبت به برنامه دوم نشان می‌دهد. افزایش نرخ رشد اقتصادی از ۲.۶ درصد برنامه دوم به ۵.۸ درصد و افزایش نرخ رشد سرمایه‌گذاری از ۶.۶ درصد به ۱۰.۸ درصد نشان دهنده موفقیت نسبی این برنامه در مورد متغیرهای فوق‌الذکر بوده است. بیشترین نرخ‌های رشد اقتصادی در این برنامه در سالهای ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به ترتیب با ۸.۱ درصد و ۸.۴ درصد محقق گردید. در دوره اول اصلاحات نرخ رشد اقتصادی در محدوده کمتر از ۵ درصد و در دوره دوم در محدوده بالاتر از ۵ درصد حفظ شده است و در مجموع نرخ رشد اقتصادی در دوره هشت ساله اصلاحات به طور میانگین برابر ۴/۹ درصد بوده است. در طول برنامه سوم توسعه شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور و نیز افزایش جمعیت موجب شد تا بیکاری به عنوان مهمترین دغدغه دولت مطرح شود. عملکرد این برنامه حاکی از تحقق ۷۶ درصدی اهداف برنامه در زمینه ایجاد فرصت‌های شغلی جدید (سالانه ۵۸۰ هزار شغل جدید) و کاهش نرخ بیکاری از ۱۳.۵ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۱۰.۴ درصد در ۱۳۸۳ می‌باشد. طی سال‌های اجرای برنامه چهارم توسعه، متوسط رشد سالانه عرضه نیروی کار حدود ۱.۷ درصد بود که از نرخ ۳.۴ درصدی پیش‌بینی شده در برنامه چهارم توسعه کمتر است. بیشترین میزان رشد تقاضای نیروی کار در این دوره برابر ۵.۴ درصد بوده که در نتیجه اتخاذ سیاست‌هایی نظیر کمک‌های فنی و اعتباری به بخش‌های خصوصی و تعاونی، اعطای تسهیلات تکلیفی، تسهیلات اشتغال‌زایی در قالب وجوه اداره شده و تسهیلات از محل حساب ذخیره

ارزی به فعالیت‌های تولیدی با هدف اشتغالزایی در سال ۱۳۸۵ تحقق یافته است. ایشان در سال اول ریاست جمهوری‌اش که مصادف بود با سقوط قیمت هر بشکه نفت تا ۹ دلار، نرخ تورم را حدود ۶ درصد کاهش داد. دولت او بیشترین نرخ تورم را در سال ۷۸ تجربه کرد که ۲۰ درصد بود. اما دو سال بعد نرخ تورم به حدود ۱۱ درصد رسید ولی دولت اصلاحات نتوانست رکورد تورم تک رقمی را ثبت کند. با بروز انحراف برداشت از حساب ذخیره ارزی که در پی رشد قیمت نفت رخ داد، سه سال پایانی خود را با تورم ۱۵ درصدی سپری کرد تا متوسط نرخ تورم در دوره اصلاحات به ۱۵/۷ درصد برسد که پایین‌ترین متوسط نرخ تورم در میان دولت‌های موسوی، هاشمی و احمدی نژاد به شمار می‌رود.

۴-۲- شفافیت

براساس تعریف سازمان ملل، شفافیت به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای تمامی ذی‌نفعان مربوطه است. اطلاعات باید به اندازه کافی و به صورت قابل فهم در دسترس باشد و از طرف دیگر، اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها از قوانین و مقررات مشخصی پیروی کند. امروز نهادینه شدن و فراگیر بودن اصل شفافیت از نشانه‌های توسعه‌یافتگی است و در این میان فساد ستیزی یکی از ارکان مهم کارآمدی دولت‌ها و حکمرانی شایسته محسوب می‌شود. در سال ۱۳۸۳ از نظر فساد مالی رتبه اقتصادی ایران بین ۱۸۰ کشور جهان ۸۷ بود. این موضوع نشان می‌دهد ۹۳ کشور بودند که فساد مالی بیش از ایران داشتند. از نظر شاخص مهم رشد اقتصادی بیشترین ثبات در دوره ۷۶ تا ۸۳ اتفاق افتاده است. دوره دوم (اصلاحات) نیز متوسط رشد اقتصادی ما برابر با ۳٫۹ درصد بوده است. به طور کلی در دوره دوم نیز متوسط رشد اقتصادی ما حدود ۱٫۵ واحد پایین‌تر از منطقه و تقریباً برابر با متوسط رشد اقتصادی جهان بوده است.

جدول (۴) شاخص‌های اقتصادی نرخ تورم، رشد اقتصادی و رشد نقدینگی

سال	نرخ تورم	رشد اقتصادی	رشد نقدینگی	درآمد سرانه (دلار)	قدرت برابری خریدار دلار (تومان)
۱۳۷۶	۱۷٫۳	-۰٫۰۲	۱۵٫۲	۶۲۲۴	۷۷
۱۳۷۷	۱۸٫۱	۳٫۴	۱۹٫۴	۶۳۷۱	۸۴
۱۳۷۸	۲۰٫۱	۲	۲۰٫۱	۶۴۸۷	۱۰۷
۱۳۷۹	۱۲٫۶	۷٫۴	۲۹٫۳	۶۸۵۵	۱۳۳
۱۳۸۰	۱۱٫۴	۵٫۵	۲۸٫۸	۷۱۸۵	۱۴۵
۱۳۸۱	۱۵٫۸	۸٫۸	۳۰٫۹	۷۷۶۹	۱۸۱
۱۳۸۲	۱۵٫۶	۷٫۹	۲۶٫۱	۸۳۶۰	۲۰۲
۱۳۸۳	۱۵٫۲	۷	۳۰٫۲	۹۰۴۳	۲۲۸
۱۳۸۴	۱۰٫۴	۶٫۲	۳۰	۹۸۶۹	۲۶۸

منبع: صندوق بین‌المللی پول

در بعد شفاف سازی اجتماعی و فرهنگی، تعداد نشریات و روزنامه گسترش چشمگیری یافت. هر چند که در این دوره برخی از روزنامه‌ها نیز توقیف شدند. «دوران اصلاحات» و به ویژه دوره اول دولت محمد خاتمی (۱۳۷۶-۱۳۸۰) را شاید بتوان دوران طلایی مطبوعات در نظام جمهوری اسلامی دانست. دورانی که تیراژ مطبوعات در ایران تا بیش از سه میلیون نسخه در روز افزایش یافت. مفاهیمی مانند جامعه مدنی و مطبوعات آزاد در راس مطالبات جامعه قرار گیرد. تاکید بر گسترش آزادی‌های سیاسی و مدنی و همچنین تلاش جوانان برای دستیابی به مطالبات آزادی-خواهانه نیز شرایط را برای بازتر شدن هرچه بیشتر امکان فعالیت روزنامه‌نگاران فراهم کرد.

۵-۲ - مولفه اجماع سازی

اجماع‌سازی ناظر بر این مساله است که منافع و سلايق مختلف در جامعه به سمت اجماعی گسترده که بهترین و بیشترین منفعت را برای تمام اجتماع در پی دارد، هدایت کند. در دوره خاتمی یکسری گفتمان‌هایی رخ داد که بیانگر نوعی اجماع سازی در دولت و جامعه بوده است. گفتمان اصلی در این دوره گفتمان اصلاحات، دموکراسی (مردم‌سالاری)، حقوق شهروندی، قانون‌گرایی، گفتگوی تمدن‌ها و جامعه مدنی بود. مهم‌ترین نشانه این دوره را می‌توان در تشکیل نهادهای مدنی گوناگون، آزادی نسبی مطبوعات، تشکل‌های دانشجویی و تا حدودی تشکل‌های صنفی و کارگری دانست. یکی از مواردی که نشانگر اجماع‌سازی در دولت خاتمی بوده، مفهوم جامعه مدنی است. جامعه مدنی، جامعه‌ای، قانونمند و مبتنی بر قراردادهای اجتماعی، شفاف، حافظ حقوق افراد، مبتنی بر حاکمیت ملی، توزیع کننده قدرت در چهارچوب احزاب و شوراهاست. این نهادها نقش واسطه را میان قدرت سیاسی و قدرت اجتماعی ایفا می‌کنند و مهمترین ویژگی آنها مردمی بودن، ایجاد تسهیلات جهت مشارکت مردم در امور سیاسی، دوری گزیدن از قدرت سیاسی، تحدید، تأثیرگذاری و حتی مشارکت در آن است. (رزاقی، ۱۳۷۸، ۱۵۷)

از دیگر موارد اجماع سازی می‌توان به گفتگوی تمدن‌ها اشاره کرد. گفتگوی تمدن‌ها نظریه‌ای است در روابط بین‌الملل که اولین بار توسط محمد خاتمی مطرح شد. او در اصل ایده گفتگو میان تمدن‌ها را به عنوان واکنشی به نظریه جنگ تمدن‌های ساموئل هانتینگتون مطرح ساخت. «تمدن‌ها آنگاه که با خود بیگانه شوند با دیگری نیز بیگانه می‌شوند، زیرا تنها کسانی می‌توانند دیگری را دریابند که خود را دریافته باشد». (خاتمی، ۱۳۷۹)

از دیگر راه‌های موثر برای اجماع‌سازی می‌توان به رواج مردم سالاری دینی توجه نمود. مردم-سالاری دینی، بدین معنی است که به عنوان یک حزب بتواند ارزش‌های اخلاقی جامعه را

متطابق با منطق و علم روز به واسطه دین و مذهب در حوزه عمومی و سیاسی جامعه پیاده یا کنترل نمایند. باز تعریف ارزشی و هویتی ایرانی، اسلامیت، انقلاب اسلامی و نیز حاکمیت مردم سالاری دینی در اندیشه خاتمی در نهایت به تعریف مجدد مفهوم منافع ملی جمهوری اسلامی در دوران ریاست جمهوری وی منجر گردید. (درویشی و فردی تازه‌کند، ۱۳۸۷ و امام جمعه‌زاده و موسوی، ۱۳۸۹) در واقع خاتمی سعی کرده با ترویج مردم سالاری دینی شرایط را برای اجماع دو جناح اصلاح طلب و اصول‌گرا فراهم نماید.

۶-۲- کارایی و اثربخشی

در میان شش شاخص مهم حکمرانی خوب، شاخص اثربخشی دولت در قالب مداخله دولت در اقتصاد و سایر فعالیت‌های سیاسی- اجتماعی قادر است در رشد و توسعه اقتصادی هر کشور از طریق فراهم کردن شرایط اشتغال کامل، ثبات سطح عمومی قیمت‌ها (کنترل تورم) و توزیع عادلانه درآمد در آن کشور نقش بسزایی داشته باشد. (حیدری، اصغری و علی نژاد، ۱۳۹۴)

شاخص کارایی دولت از طریق شاخص‌های مرتبطی همچون چگونگی بوروکراسی، میزان تعهد دولت در اجرای سیاست‌ها، سطح تشریفات اداری کارمندان دولت، کیفیت خدمات عمومی و عدم وابستگی آنها به فشارهای سیاسی محاسبه می‌شود. (سامتی و همکاران، ۱۳۹۰) در گزارش بانک جهانی وضعیت شاخص کارایی و اثربخشی توسط سه معیار شاخص کنترل فساد، شاخص اثربخشی دولت و شاخص ثبات سیاسی مورد ارزیابی قرار گرفت. طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ مقدار شاخص کارایی و اثربخشی در جامعه ۰.۶۰- و ۰.۵۳- است. ارقام نشان می‌دهد کارایی و اثربخشی دولت در جامعه اصلاً مناسب نیست. این شاخص در سال ۲۰۰۴ بهتر از سایر سالها است.

شاخص کنترل فساد بین ۰.۱۹- و ۰.۴۸- منفی در نوسان بوده است. یعنی در سال ۲۰۰۲ وضعیت کنترل فساد در دولت خاتمی نسبتاً خوب و مطلوب است و در سایر سال‌ها از وضعیت مطلوبی برخوردار نمی‌باشد. شاخص ثبات سیاسی نیز بیانگر میزان کارایی دولت است. مقدار شاخص ثبات سیاسی در سال ۱۹۹۶ خوب هست و مقدار آن ۰.۳۲- است. در سال ۲۰۰۶ وضعیت بسیار بحرانی است. رتبه ایران در این سال (۱۹۹۶) در بین کشورهای جهان ۳۶.۱۷ است که در مقایسه با سایر سال‌های مورد بررسی وضعیت بهتر را نشان می‌دهد. مطالعه مبارک و آذریپوند (۱۳۸۸) نشان داد میزان اثرگذاری این شاخص حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی ایران نسبت به سایر کشورهای مورد بررسی پایین‌تر است. سامتی و همکاران (۱۳۹۰) معتقد است کارایی دولت اثر مثبت و معنی‌دار بر شاخص توسعه انسانی دارد.

بررسی عملکرد دولت اصلاحات بر اساس شاخص‌های حکمرانی خوب

جدول (۵) شاخص کارایی و اثربخشی دولت در ایران در دولت خاتمی

سال		۱۹۹۶	۱۹۹۸	۲۰۰۰	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
شاخص کنترل فساد	مقدار شاخص	-۰.۴۸	-۰.۴۵	-۰.۴۰	-۰.۱۹	-۰.۲۷	-۰.۳۹	-۰.۴۸	-۰.۴۸
	رتبه	۳۷.۶۳	۳۹.۶۹	۳۹.۵۹	۵۰	۴۷.۴۷	۴۲.۴۴	۳۹.۵۱	۳۸.۰۵
شاخص اثربخشی دولت	مقدار شاخص	-۰.۶۰	-۰.۴۸	-۰.۴۹	-۰.۵۴	-۰.۴۷	-۰.۴۴	-۰.۶۲	-۰.۵۳
	رتبه	۳۲.۷۹	۳۵.۷۵	۳۶.۹۲	۳۴.۱۸	۳۸.۲۷	۴۰.۳۹	۳۳.۳۳	۳۵.۱۲
شاخص ثبات سیاسی	مقدار شاخص	-۰.۳۲	-۰.۶۹	-۰.۷۳	-۰.۷۷	-۰.۷۸	-۰.۷۶	-۰.۷۸	-۱.۰۴
	رتبه	۳۶.۱۷	۲۳.۴۰	۲۴.۳۴	۲۳.۲۸	۲۴.۱۲	۲۲.۳۳	۲۴.۲۷	۱۷.۳۹

منبع: گزارش بانک جهانی، ۲۰۱۸

۷-۲ - پاسخگویی

هر دولتی نیازمند یک سیستم پاسخگو است و لازمه دموکراسی، داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. (موسوی، ۱۳۹۰) هر اندازه در دولتی قدرت بیشتر و پاسخگویی و مسئولیت کمتر باشد، کارایی و اثر بخشی آن کمتر خواهد بود و این دولت ویژگی پاسخگویی را نخواهد داشت. گروهی از پژوهشگران لازمه پاسخگویی را داشتن تخصص و شایستگی در کار می‌دانند و عده‌ای دیگر اعتقاد دارند پاسخگویی یعنی شفافیت و گزارش دهی. (فلاحی، ۱۳۹۳)

پاسخگویی ابزاری برای کنترل قدرت و بهتر انجام شدن کارها می‌باشد. پاسخگویی یعنی پذیرش مسئولیت نتایج و پیامدهای حاصل از عملکرد دستگاه‌ها و ارائه پاسخ شفاف در قبال وظایف انجام شده و نشده به ذینفعان. به عبارت دیگر دولت خوب دولتی است که هم قدرت داشته باشد و هم پاسخگو باشد. پاسخگویی دولت به شهروندان و شیوه‌های مؤثر بر این پاسخ-گویی از جمله مباحث مهم در این زمینه است. تعامل رهبری با مجلس خبرگان از یک سو و با قوای سه‌گانه و سایر نهادهای موجود در حاکمیت از سوی دیگر، از دیگر مباحث مطرح شده از حیثه پاسخگویی است. بنابراین علی‌رغم اینکه قانون اساسی پاسخگویی را به عنوان یکی از سازوکارهای تحقق عدالت اجتماعی در نظر گرفته است و همه اجزای حکومت را با روش‌های متفاوت مکلف به پاسخگویی در برابر مردم و نیز در برابر یکدیگر نموده است و برای تحقق آن تدابیر نهادی در ساختار سیاسی و اداری اندیشیده است اما تحقیقات انجام گرفته نشان می‌دهد که دولت در تحقق پاسخگویی توفیق چندانی نداشته و با مشکلاتی در تحقق آن مواجه

است. (الوانی و عزیززاده ثانی، ۱۳۸۶) طبق گزارش بانک جهانی طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ مقدار شاخص پاسخگویی ۰.۹۵- و ۱.۵۰- است. این ارقام نشان می‌دهد که وضعیت شاخص پاسخگویی اصلاً خوب نیست و کمبود پاسخگویی در جامعه موج می‌زند. تنها در سال ۲۰۰۳ مقدار این شاخص مطلوب تر بوده و برابر با ۰.۸۶- است که طی هشت سال دولت اصلاحات بیشترین میزان پاسخگویی در جامعه وجود داشته است. رتبه ایران در بین کشورهای جهان ۲۳.۳۸ است که در مقایسه با سایر سال‌ها وضعیت بهتر را نشان می‌دهد.

جدول شماره (۶) عملکرد دولت اصلاحات در زمینه پاسخگویی (۲۰۰۵-۱۹۹۸)

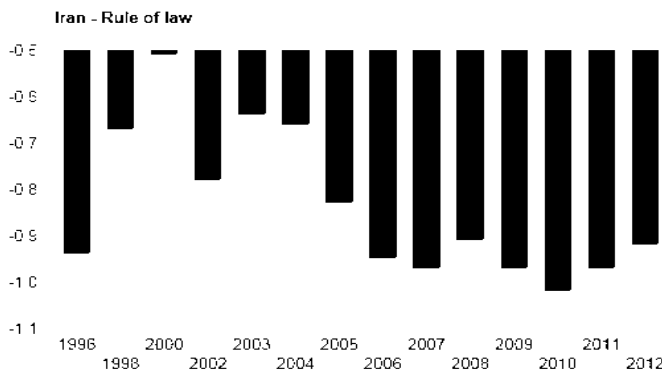
دولت اصلاحات						دولت
سال	۱۹۹۸	۲۰۰۰	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵
میزان	-۹۱٪	-۹۴٪	-۱/۱۰۹	-۱/۳۲۰	-۱/۲۱۲	۱/۲۰۷
رتبه	۲۰	۲۰	۱۷	۱۰	۱۵	۱۲

(قادری و میرزایی، ۱۳۹۲: ۲۴ به نقل از www.worldbank.org)

۸-۲- حاکمیت قانون

مراد از عبارت حاکمیت قانون در این پژوهش قانون‌گرایی و تبعیت برابر شهروندان و حاکمان از قانون است. این مفهوم در واقع قیدی است که می‌تواند رفتارهای دولت را تحدید کند و آن را در مسیر تضمین کارایی‌هایش قرار دهد. این مفهوم به معنای نهادمندشدن روابط در جامعه بوده و از جمله مهم‌ترین اصول مطرح در تمامی قوانین اساسی کشورهای دنیاست. حاکمیت قانون همچنین از جمله مطالبات عمده طبقه متوسط جدید و یکی از شاخص‌های مهم در جوامع توسعه‌یافته و از اهداف اصلی توسعه سیاسی است. در قانون اساسی این اصل در قالب محدود کردن وظایف و اختیارات کارگزاران حکومت و برابر شمردن آنها با آحاد مردم و همچنین پیش‌بینی سازوکارهایی برای نظارت بر دولتمردان، مورد شناسایی قرار گرفته است. (راعی و عطریان، ۱۳۹۱: ۱۲۳)

با توجه به تعریف بالا از حاکمیت قانون، یعنی قانون‌گرایی و برابری همگان در برابر قانون، باید گفت که طبق آمارهای بین‌المللی و همچنین تحقیقات داخلی میزان قانون‌گرایی در ایران بسیار پایین است. مسئولان کشور نیز به شدت به قانون‌گریزی در دستگاه‌ها و نظام اداری اذعان داشته و آن را به عنوان یک آسیب مهم تلقی می‌کنند. در همین رابطه و پیش از آنکه به مفهوم جامعه مدنی بپردازیم، رجوع به نمودار پایگاه اقتصاد جهانی (نمودار شماره ۱) در خصوص وضعیت ایران در شاخص حاکمیت قانون حائز اهمیت است.



در این نمودار که توسط بانک جهانی تهیه شده، عملکرد دو دولت محمد خاتمی و محمود احمدی‌نژاد از سال ۱۹۹۶ تا سال ۲۰۱۲ در زمینه این شاخص به نمایش درآمده است. در این شاخص پایین‌ترین میزان با عدد ۲/۵- و بهترین عملکرد با عدد ۲/۵+ نمایش داده می‌شود. میانگین عملکرد دولت ایران در این خصوص ۰/۸۵- بوده که پایین‌ترین میزان آن در سال ۲۰۱۴ و بهترین عملکرد ایران در سال ۲۰۰۰ ثبت شده است. با در نظر داشتن این توضیح و دقت در داده‌های این نمودار می‌توان دریافت که در دوران اصلاحات، دولت خاتمی عملکرد نسبتاً بهتری در مقایسه با دیگر ادوار در این زمینه داشته است. بنا به تقسیم‌بندی سایت معتبر اقتصاد جهانی که مرجع معتبر بین‌المللی در زمینه تمامی آمارهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشورهاست، مفهوم حاکمیت قانون شامل چند شاخص فرعی است که از طریق آن می‌توان به ارزیابی این مسأله در هر کشور پرداخت. از جمله شاخص‌های حاکمیت قانون عبارتند از کارآمدی دولت، کنترل فساد، پاسخگویی، ثبات سیاسی، حقوق و آزادی‌های سیاسی و مدنی. سیدمحمد خاتمی برای نخستین بار مفهوم جامعه مدنی را در یکی از میتینگ‌های انتخاباتی خود طرح کرد و از آن به بعد بود که این مفهوم به یکی از مفاهیم اصلی در مباحث اصلاح طلبان تبدیل شد. خاتمی در سخنرانی‌های خود قبل و بعد از انتخابات، رضایت و قرارداد را سرچشمه تحقق جامعه مدنی می‌دانست و با تأکید بر قانون‌گرایی، اصولی چون پاسخگویی صاحب منصبان در برابر قانون و نهادهای مدنی واسط یعنی احزاب و سندیکاها و تشکل‌های اجتماعی را به عنوان اساس جامعه مدنی معرفی می‌کرد.

از سال ۱۳۷۴ یعنی دو سال پیش از آغاز به کار دولت اصلاحات روند افزایش درآمدهای مالیاتی آغاز شده بود و همان‌طور که در بخش‌های قبلی اشاره شد، همزمان با کاهش درآمدهای

نفی در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷، روند افزایش سهم درآمدهای مالیاتی همچنان تداوم یافته و در سال‌های بعد از آن نیز تقریباً به همین شکل باقی‌ماند. این شرایط اقتصادی زمینه را برای قدرت یافتن بخش خصوصی فراهم کرد و به منظور تضمین همکاری این بخش با دولت، برنامه توسعه سیاسی و گسترش جامعه مدنی در دستور کار قرار گرفت. (مجیدی ورستم پور، ۱۳۹۶: ۶۸) در جامعه مدنی مدنظر اصلاح‌طلبان و بویژه محمد خاتمی، این مردم هستند که محوریت دارند و نظرشان تعیین‌کننده است. ارکان و ارگان‌های مختلف نظام را آنها تعیین می‌کنند و جامعه مدنی یعنی جامعه‌ای که قدرتش ناشی از خواست مردم است. (حسینی زاده، ۱۳۹۵: ۴۰۲)

به منظور تقویت روند بهبود سهم مالیات در درآمدهای کشور، دولت شعار "مالیات سنگ بنای جامعه مدنی" را سرلوحه کار خود قرار داد. در طی این سال‌ها دولت اصلاحات اقدامات مهمی در راستای تقویت فرآیند دموکراتیک در کشور صورت داد که از جمله آنها می‌توان به برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در اسفند ماه سال ۱۳۷۷ اشاره کرد. (مجیدی ورستم پور، ۱۳۹۶: ۷۱) در این دوره که همزمان با کاهش درآمدهای نفتی و افزایش سهم مالیات در بودجه عمومی رشد کمی طبقه متوسط جدید ادامه یافته بود، دولت به منظور ایجاد توازن میان رشد کمی و کیفی این قشر در راستای ایجاد زمینه‌های گسترش و رشد این طبقه اقداماتی انجام داد. از جمله این اقدامات افزایش آزادی‌های سیاسی بود که یکی از نمودهای مهم آن افزایش ۲۱۹ عددی تعداد نشریات و مجلات به چاپ رسیده تنها در طی دو سال اول دولت اصلاحات بود (مجیدی ورستم پور، ۱۳۹۶: ۷۲) همچنین فعالیت سازمان‌های غیردولتی افزایش چشمگیری یافت و این مساله در برنامه بودجه سوم و چهارم و بویژه در بودجه مربوط به بخش‌های زنان و سازمان‌های غیردولتی آشکار است. در نتیجه این تدابیر، نرخ اشتغال زنان بیش از ۳٪ افزایش یافت، امری که تا سالها بعد نیز تأثیرگذاری مثبت سیاسی و اجتماعی خود را باقی‌گذاشت. (احمدی امویی، ۱۳۹۴: ۹۲)

یکی از مهم‌ترین ارکان جامعه مدنی نهادهای مدنی و تشکلهای غیردولتی است که در دولت اصلاحات از رشد قابل ملاحظه‌ای برخوردار بود. در طی سال‌های دوران اصلاحات زمینه سازی‌های مؤثری در راستای سازماندهی مشارکت مردم فراهم شد. این نهادهای مدنی که اساساً در حوزه‌هایی چون زنان، جوانان، محیط زیست، صنعت، قومیت‌ها، مطبوعات و غیره فعالیت داشتند تأثیر بسزایی بر تحولات اجتماعی سیاسی کشور گذاردند.

۹-۲- آزادی رسانه‌ها

با شروع به کار دولت اصلاحات اقدامات مهمی در راستای بازکردن فضای سیاسی انجام شد

که یکی از نمودهای مهم آن حضور چشمگیر مطبوعات و انتشار آنها بود. به نحوی که شاهد افزایش ۲۱۹ عددی تعداد نشریات و مجلات به چاپ رسیده تنها در طی دو سال اول دولت اصلاحات هستیم. (مجیدی و رستم پور، ۱۳۹۶: ۶۹)

رشد مطبوعات و رسانه‌ها در این دوران هم کمی و هم کیفی بود به طوری که هم تعداد آنها تا اوایل سال ۱۳۸۲ به چهار برابر رسید و هم تیراژ آنها رکورد بی‌سابقه‌ای در تاریخ ایران از خود باقی‌گذارد و به تعداد ۳ میلیون نسخه در روز رسید که به نسبت سال ۱۳۷۵ رشد چهار برابری را نشان می‌دهد. (مجیدی و رستم پور، ۱۳۹۶: ۶۹)

از جمله اقدامات صورت‌گرفته در دوران اصلاحات افزایش آزادی‌های سیاسی بود که یکی از نمودهای مهم آن افزایش ۲۱۹ عددی تعداد نشریات و مجلات به چاپ رسیده تنها در طی دو سال اول دولت اصلاحات بود. گرچه در این دوران هم رسانه‌ها همگی دولتی بودند، به این معنا که از منابع دولتی تأمین مالی می‌شدند، در نتیجه وابسته به آن بوده و نمی‌توانستند سخنگوی جامعه مدنی به شمار بیایند. اما به هر روی رشد عددی و کمی نشریات به فاصله کوتاهی از روی کار آمدن دولت محمد خاتمی و نیز تغییر قابل توجه در رویکرد آن به لحاظ محتوایی مسأله‌ای قابل توجه است.

جدول شماره (۷) وضعیت آزادی مطبوعات در دوره اصلاحات

سال	آزادی مطبوعات	رتبه
۲۰۰۲	۴۸/۲۵	۱۲۲
۲۰۰۳	۸۹/۳۳	۱۶۰
۲۰۰۴	۷۸/۳۰	۱۵۸
۲۰۰۵	۸۹/۱۷	۱۶۴

(قادری و میرزایی، ۱۳۹۲: ۲۶ به نقل از: www.freedomhouse.com)

۱۰-۲- فساد اداری و شفافیت

به طور کلی یکی از پیامدهای عمده مداخله دولت در اقتصاد و بزرگ بودن آن، شیوع فساد است و این مسأله با ماهیت رانتیری بودن دولت نیز ارتباط دارد. یعنی به هر میزان دولت بزرگتر و میزان دخالت آن بیشتر باشد، نرخ فساد نیز بالاتر است. با مطالعه روندهای بوروکراتیک در دولت اصلاحات می‌توان گفت آنگونه که در مورد بوروکراسی دولت وبری بیان می‌شود رویکرد این دولت به همسویی و انطباق با قواعد و هنجارهای بوروکراسی نزدیکتر بوده است. به عبارت دیگر با در نظر گرفتن شاخص فساد اداری در دولت اصلاحات که رتبه ۷۸ در رتبه‌بندی

سازمان بین‌المللی شفافیت که بهترین رتبه برای ایران پس از انقلاب می‌باشد، می‌توان عنوان کرد که در دولت اصلاحات تطابق با قواعد بوروکراتیک صورت گرفته است.

نتیجه‌گیری

در این مقاله شاخص‌های حکمرانی خوب در دولت اصلاحات بررسی شد. تحولات و مسائل مختلفی در کشور و در سطح جامعه جهانی مانند ایجاد فضای بازتر سیاسی و مطبوعاتی در جامعه و دانشگاه‌ها، تحول جدی در روابط خارجی به‌ویژه با کشورهای اروپایی، برگزاری نخستین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ثبت رکورد بیشترین رشد اقتصادی در میان دولت‌های جمهوری اسلامی، اجرای موفق پایین آوردن نرخ تورم و اجرای موفق تک نرخ کردن ارز رخ داده است. با روی کار آمدن دولت، روند تنش زدایی در سیاست خارجی کشور که در دوران سازندگی آغاز شده بود، سرعت بیشتری گرفت. دولت اصلاحات با تکیه بر توسعه سیاسی در داخل و به کارگیری مفاهیمی چون تنش‌زدایی و گفتگوی تمدن‌ها در خارج، چهره سیاسی جدیدی از ایران را نزد افکار عمومی جهان ارائه کرد و تلاش نمود تا در این مسیر گام بردارد. با این وجود الگوی حکمرانی خوب در کشور به خوبی شکل نگرفت و ابعاد هشت گانه حکمرانی خوب در حد مطلوبی قرار نداشته است.

جامعه مدنی یکی از ارکان حکمرانی خوب است که متأسفانه در جامعه ما، جایگاه خود را نیافته است. هر چند بحث جامعه مدنی مطرح شد ولی عملاً توفیق چندانی پیدا نکرد. حاکمیت قانون در ایران در حالت مناسبی قرار نداشته است. مقدار آن بین ۰.۵۱- در سال ۲۰۰۰ تا ۰.۸۳- در سال ۲۰۰۵ در نوسان بوده است. در بعد شفاف‌سازی اجتماعی و فرهنگی تعداد نشریات و روزنامه گسترش چشمگیری یافت. هر چند که برخی از روزنامه‌ها نیز توقیف شدند. «دوران اصلاحات» و به ویژه دوره (۱۳۷۶-۱۳۸۰) را شاید بتوان دوران طلایی مطبوعات در نظام جمهوری اسلامی دانست. مفاهیمی مانند جامعه مدنی و مطبوعات آزاد در راس مطالبات جامعه قرار گیرد. تاکید بر گسترش آزادی‌های سیاسی و مدنی و همچنین تلاش جوانان برای دستیابی به مطالبات آزادی‌خواهانه نیز شرایط را برای بازتر شدن هرچه بیشتر امکان فعالیت روزنامه‌نگاران فراهم نمود. یکسری گفتمان‌هایی (گفتمان اصلاحات، دموکراسی مردم‌سالاری)، حقوق شهروندی، قانون‌گرایی، گفتگوی تمدن‌ها و جامعه مدنی رخ داد که بیانگر نوعی اجماع-سازي در دولت و جامعه بوده است.

طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ مقدار شاخص کارایی و اثربخشی در جامعه برابر با ۰.۶۰ و

۰.۵۳- است. وضعیت شاخص کارایی و اثربخشی دولت در جامعه اصلا مناسب نیست. شاخص کنترل فساد بین ۰.۱۹- و ۰.۴۸- منفی در نوسان بوده است. یعنی در سال ۲۰۰۲ وضعیت کنترل فساد در دولت خاتمی نسبتا خوب و مطلوب است و در سایر سال‌ها از وضعیت مطلوبی برخوردار نمی‌باشد. شاخص ثبات سیاسی نیز بیانگر میزان کارایی دولت است. مقدار شاخص ثبات سیاسی در سال ۱۹۹۶ خوب هست و مقدار آن ۰.۳۲- است. در سال ۲۰۰۶ وضعیت بسیار بحرانی است. طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ مقدار شاخص پاسخگویی برابر با ۰.۹۵- و ۱.۵۰- است. این ارقام نشان می‌دهد که وضعیت پاسخگویی اصلا خوب نیست و کمبود پاسخگویی در جامعه موج می‌زند. تنها در سال ۲۰۰۳ مقدار این شاخص مطلوب‌تر بوده و برابر با ۰.۸۶- است که طی هشت سال دولت خاتمی بیشترین میزان پاسخگویی در جامعه وجود داشته است و نابرابری در جامعه موج می‌زند. تنها در سال ۲۰۰۳ مقدار این شاخص مطلوب‌تر بوده و برابر با ۱.۱۸- منفی است که کمترین نابرابری در جامعه وجود داشته است. بنابراین می‌توان گفت کیفیت حکمرانی خوب در دولت اصلاحات اگرچه مطابق با شاخص‌های جهانی نبود اما در مقایسه با دولت‌ها دیگر پس از انقلاب نمود بهتری داشته است.

منابع فارسی

کتاب

- حسینی‌زاده، سید محمدعلی (۱۳۹۵)، اسلام سیاسی در ایران، چاپ سوم، قم، دانشگاه مفید
- رزاقی، سهراب (۱۳۷۸)، نوسازی و توسعه سیاسی در ایران و منتقدان آن، در مجموعه مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات، تهران، نشر سفیر
- سیف‌زاده، سیدحسین (۱۳۷۵)، نوسازی و دگرگونی سیاسی، تهران، نشر قومس
- فوزی، یحیی (۱۳۸۲)، مذهب و نوسازی در ایران، مجموعه مقالات اسلام و توسعه، قم، نشر معارف

مقالات

- اصغر مبارک، زیبا آذریبوند (۱۳۸۸)، نگاهی به شاخص‌های حکمرانی خوب از منظر اسلام و تأثیر آن بر رشد اقتصادی، فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال نهم، شماره ۳۶
- حسن مجیدی، محمد رستم‌پور (۱۳۹۶)، رویکرد دولت به طبقه متوسط جدید در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۸۴)، فصلنامه مطالعات منافع ملی، سال دوم، شماره ۸، تابستان
- سیدمهدی الوانی، حسن دانایی‌فرد (۱۳۸۰)، مدیریت دولتی و اعتماد عمومی، دانش مدیریت، شماره ۵۵، انتشارات دانشگاه تهران
- محسن علیزاده ثانی (۱۳۸۹)، تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران، مطالعات مدیریت، شماره ۵۳
- سیدجواد امام جمعه‌زاده، سیدسعید موسوی (۱۳۸۹)، جهانی شدن و روند عام‌گرایی و خاص‌گرایی در فرهنگ سیاسی جمهوری اسلامی ایران، مطالعات سیاسی، شماره ۷، بهار
- طاهره قادری، ساناز میرزایی (۱۳۹۲)، بررسی تطبیقی نقش نفت در توسعه سیاسی: مطالعه تطبیقی ایران، مالزی، ترکیه و عربستان، مجله علمی - پژوهشی جامعه‌شناسی ایران، دوره چهاردهم، شماره ۱، بهار
- فرهاد درویشی، محمد، فردی تازه‌کند (۱۳۸۷)، مفهوم منافع ملی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مطالعه موردی: دولت خاتمی (۸۴-۱۳۷۶)، فصلنامه ژئوپلیتیک، شماره ۳
- فلاحی، شهربانو (۱۳۹۳)، پاسخگویی، مفاهیم و راهکارها، سومین همایش ملی سالیانه علوم مدیریت نوین، گرگان، انجمن علمی و حرفه‌ای مدیران و حسابداران گلستان، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علی‌آباد کتول

- محمدعلی فلاحی، محمدحسین مهدوی‌عادلی و فرشته جندقی‌میبدی (۱۳۹۳)، رانت منابع طبیعی و فساد در کشورهای عضو اوپک: کاربرد الگوی داده‌های تابلویی، پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران، سال سوم، شماره ۱۱، تابستان
- مسعود راعی، فرامرز عطریان (۱۳۹۱)، حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله علمی- پژوهشی حکومت اسلامی، سال هفدهم، شماره اول، بهار
- مرتضی سامتی و همکاران (۱۳۹۰)، تحلیل تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی: مطالعه موردی کشورهای جنوب شرقی آسیا، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال اول، شماره چهارم
- محسن عزیززاده ثانی، سید مهدی الوانی (۱۳۸۶)، تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران، مجله مطالعات مدیریت بهبود و تحول، شماره ۵۳
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، نظریه حکمرانی خوب: توانمندسازی دولت طرح پژوهشی حکمرانی خوب، تهران، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

پایان نامه

- سیار، محمدجواد (۱۳۹۸)، نقش قانون مدیریت خدمات کشوری در تحقق حکمرانی خوب، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد مرودشت، دانشکده علوم انسانی
- طاهری آکردی، محسن (۱۳۹۳)، نقش دولت الکترونیک در تحقق حکمرانی خوب در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه مازندران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی

English References

- **The IMF & Good Governance**, Volume 5, Number 13 April 2000 revised October 2001
- Besancon, Marie (2003), **Good Governance Rankings: The EAR of Measurement**, (World Peace Foundation, Massachusetts)

Site

- UNDP(2006), **Human development report**, Available At: [Http://hdr.undp.org/report](http://hdr.undp.org/report)
- World Bank(1989), **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, A Long-Term Perspective Study. Washington, D.C
- UNESCAP, 2004:<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>
- Promoting Good Governance Elements In ADB Operation: http://www.adb/good_governance-01.html