

تلاش برای شناختن سکандاری خوب

بهرام مستقیمی*

استادیار گروه روابط بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۷/۳/۲۵ - تاریخ تصویب: ۱۷/۴/۱۵)

چکیده:

سکانداری خوب انگاره‌ای است که طرفداران و منتقدان زیاد دارد. این واژه از اواخر دهه ۱۹۸۰ رواج یافت. به هر حال تعریف و توصیف روشنی نه از سکانداری خوب و نه حتی از سکانداری وجود دارد. گرچه در باره خصوصیات آن نیز اتفاق نظر مشاهده نمی‌شود، می‌توان هشت خصوصیت را برای سکانداری خوب در نظر گرفت: مشارکت، پاسخ‌گو بودن، شفافیت، حکومت قانون، حساسیت نسبت به نیازهای مردم، جهت‌گیری به سوی اجماع، منصفانه و در برگیرنده بودن، مؤثر و کارا بودن. تحقق این هشت خصوصیت فساد را به حداقل می‌رساند. اما تحقق سکانداری خوب و الگوی مناسب آن با مشکلاتی روبه‌رو است.

واژگان کلیدی:

سکانداری - سکانداری خوب - خصوصیات سکانداری خوب - فساد - تحقق سکانداری خوب

یکی از انگاره‌هایی که به ویژه از اواخر دهه ۱۹۸۰ در عرصه جهانی مورد توجه قرار گرفته و تحقق آن آثار مستقیم برای حکومت‌ها در داخل کشورها دارد، چیزی است که در این نوشتار سکандاری^۱ خوب نمیده شده و عموماً حکمرانی و حکومت کردن خوب یا مطلوب و بعضاً حکمروائی خوب، به‌زامداری یا اداره مطلوب امور به آن اشاره شده است.^۲ انگاره‌ای که طرفداران زیاد دارد. از جمله در سازمان ملل متحد و نهادها و سازمان‌های وابسته و مرتبط به آن کوشش‌های زیاد در راه بازشناساندن آن و آثارش بر ابعاد مختلف انسان انجام می‌گیرد. از سوی دیگر، این مفهوم از همان ابتداء به ویژه در میان کشورهای در حال توسعه با انتقادهایی روبه‌رو شده است. به طوری که بارونس چاکر (Baroness Chalker) وزیر پیشین بریتانیا برای توسعه ماورای بحار در سفری به لسوتو در سپتامبر ۱۹۹۴ متذکر شد سکانداری خوب مفهومی نیست که برای سخت کردن زندگی حکومت‌های آفریقا اختراع شده باشد، بلکه به طور جامع در بسیاری از مردم‌سالاری‌های توسعه‌یافته به کار بسته شده و نتایجی خوب نیز برای جهان در حال توسعه داشته است. این انگاره چیست که این همه مسئله‌برانگیز شده و در عین حال تلاش‌های فراوانی برای ارتقاء آن صورت می‌گیرد؟

برای داشتن درکی مناسب از هر انگاره ضرورت دارد واکاوی شود و شناخت از چیستی آن به دست آید. برای این منظور نوشتار حاضر با بررسی چیستی سکانداری و سکانداری خوب آغاز می‌گردد و به شناخت چگونگی وضع حاصل از تحقق سکانداری می‌رسد. در انتها نیز به دنبال بررسی رابطه بین سکانداری خوب و پدیدار فساد، به مشکلات و شیوه تحقیق این انگاره به‌طور خلاصه نگاه می‌شود.

۱. سکانداری

هر چند سکانداری مفهومی جدید نیست و به اندازه تمدن انسان قدمت دارد در دوران معاصر جدائی مالکیت از کنترل در شرکت‌های بزرگ نیاز به سکانداری مبتنی بر تعاون را به

۱. این واژه به عنوان معادل **governance** ارائه شده است که به معناهای آزادی هدایت، ابزارهای گوناگون مورد استفاده برای شکل دادن به جامعه در جهت یک هدف مطلوب، همچنین کنش، واقعیت یا شیوه اداره امور تعریف شده است که صرفاً حکومت‌ها آن را انجام نمی‌دهند. ریشه آن واژه لاتینی **kubernetes** به معنای کشتی‌بان **steerman** است. واژه سکان کشتی نیز در زبان انگلیسی از واژه اخیر به صورت **steer-wheel** ساخته شده است.

۲. حکمرانی معادل حکومت یا حکومت کردن است. حکمروائی (حکم+روائی) نیز ترکیب متداولی نیست هر چند می‌توان به آن تداول بخشید. اما حکم معادل فرمان است و فرمانروائی (فرمان+روائی) به معنای حکومت است. همان‌طور که در پانویس پیش اشاره گردید و بعداً نیز نشان داده خواهد شد **governance** صرفاً عملی نیست که حکومت‌ها انجام دهند. زمامداری نیز به معنای پیشوائی قوم، سیاستمداری است. اما واژه مورد بحث در این معنا نیز به کار نرفته است. اداره مطلوب امور نیز واژه‌ای طولانی و ثقیل است.

وجود آورد و آن را بدل به انگاشته اصلی عملکردهای خرد و کلان در زمینه توسعه ساخت. این واژه از اواخر دهه ۱۹۸۰ در محافلی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول که به امر توسعه توجه دارند به کار رفت و رواج گسترده یافت. به هر حال پیش از آنکه این واژه وارد عرصه بین‌المللی شود به طور گسترده برای مثال در زمینه کسب و کار و رفتار شرکت‌ها در سطح خرد به کار رفته و در عرصه گفتمان دانشگاهی وارد شده بود (UN, ESCAP, 2007, p. 1; Zattoni and Cuomo, 2008, pp. 1; Roberts, Wright, O'Neill, 2007, p. 968; Weiss, 2000, p. 795).

گرچه سکانداری نه تنها معادل رهبری سیاسی نیست بلکه حتی معادل سیاست نیز نیست با وجود این، پنجره‌ای را برای توجه به چگونگی هدایت «سیاست» یا فرایند سیاسی گشود و در ساختارهای گسترده‌تر بستر یافت. سال‌های بسیار دست اندرکاران و نظریه پردازان در پی واژه‌ای بودند که دو حوزه متمایز در عین حال دارای پیوند نزدیک و همپوشانی با یکدیگر یعنی سیاست و اداره امور را باهم در بر گیرد. به نظر می‌رسد بخشی از جذب واژه سکانداری بدان خاطر باشد که این نیاز را می‌پوشاند. با وجود آنکه این واژه یک بعد سیاسی دارد در عمل متضمن غیر سیاسی ساختن فرایندهای سیاسی بوده است (Doornbos, 2001, p. 95). اکنون این سؤال مطرح می‌گردد انگاره‌ای که این همه اشتیاق برای نام نهادن بر آن وجود داشته چه چیزی است؟

۲. سکانداری چیست

به واسطه دیدگاه‌های مختلف که در خصوص سکانداری وجود دارد نهادها و افراد گوناگون در سطح جهان توصیف‌ها و تعریف‌هایی متنوع از این واژه ارائه داده‌اند. ارائه‌دهندگان این توصیف‌ها و تعریف‌ها را می‌توان به نهادها و افراد تقسیم کرد.

(۱) نهادها

نهادهائی را که در باره سکانداری نظر داده‌اند می‌توان به دو دسته بین‌الملل و ملی تقسیم کرد.

(الف) نهادهای بین‌المللی

بنا به گفته بانک جهانی در سال ۱۹۹۴، سکانداری شیوه‌ای است که از طریق آن قدرت در اداره منابع اقتصادی و اجتماعی یک کشور اعمال می‌شود. سکانداری سه جنبه متمایز دارد: (۱) شکل نظام سیاسی؛ (۲) فرایند اعمال اقتدار در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی یک

کشور در جهت توسعه؛ و ۳) ظرفیت حکومت برای طراحی، تنظیم و اجرای خط‌مشی‌ها و عملی ساختن کارکردها (Weiss, 2000, p. 797).

سازمان عمران و همکاری اقتصادی در مطلبی تحت عنوان «توسعه مشارکتی و سکنداری خوب» به سال ۱۹۹۵ اظهار می‌دارد سکنداری به معنای استفاده از اقتدار سیاسی و اعمال کنترل در یک جامعه در زمینه مدیریت منابع آن برای توسعه اقتصادی و اجتماعی است. این تعریف کلی شامل نقش مقامات عمومی در ایجاد محیطی می‌شود که در آن فعالان اقتصادی کار خود را انجام می‌دهند و توزیع منافع و ماهیت رابطه بین حکومت‌کننده و حکومت‌شونده تعیین می‌گردد (Ibid.).

برنامه عمران ملل متحد در مطلبی تحت عنوان «سکنداری برای توسعه انسانی پایدار» در سال ۱۹۹۷، سکنداری را اعمال اقتدار اقتصادی، سیاسی و اداری برای مدیریت امور کشور در همه سطوح، تعریف می‌کند. این پدیدار شامل سازوکارها، فرایندها و نهادهایی می‌شود که شهروندان و گروه‌ها از طریق آنها منافع خود را تنظیم، حقوق قانونی خود را اعمال، تعهدات خود را اجرا و اختلافات خود را میانجی‌گری می‌کنند (Ibid.).

شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آفریقا در گزارشی به کنفرانس جهانی سران اجتماعی در نیروبی در مارس ۱۹۹۹ سکنداری را استفاده از اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری و منابع برای راهبری امور ملت دانست. اما شورای اقتصادی اجتماعی ملل متحد برای منطقه آسیا و اقیانوسیه در سال ۲۰۰۷ دید نسبتاً متفاوتی ارائه می‌دهد و می‌گوید سکنداری عبارت است از فرایند تصمیم‌گیری و اجرا یا عدم اجرای تصمیم‌ها. سکنداری را می‌توان در زمینه‌های مختلف مانند سکنداری به صورت تعاونی، در سطح بین‌المللی، ملی و محلی مورد استفاده قرار داد (ECA, 1999; UN, 2007, p. 1).

کمیساریای عالی حقوق بشر نیز در مطلبی در خصوص رابطه توسعه و سکنداری خوب می‌گوید سکنداری فرایندی است که به موجب آن نهادهای عمومی امور عمومی را هدایت، منابع عمومی را اداره و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌کنند. همچنین در سال ۲۰۰۶ اظهار می‌دارد سکنداری به سازوکارها، فرایندها و سامانه‌هایی می‌پردازد که مقام‌های صاحب اقتدار در اداره امور عمومی از آنها استفاده می‌کنند (OHCHR, "Development – Good Governance"; OHCHR, 2006, p. 10). همان‌طور که پیشتر اشاره شده علاوه بر نهادهای بین‌المللی برخی نهادهای دارای پایه ملی نیز در این خصوص اظهار نظر کرده‌اند.

(ب) سازمان‌های مردم نهاد

در سال ۱۹۹۵ کمیسیون سکانداری جهانی (Commission on Global Governance) اظهار داشت سکانداری عبارت از مجموعه‌ای راه‌های فراوان است که افراد و نهادها اعم از عمومی و خصوصی از طریق آنها امور مشترک خود را اداره می‌کنند. فرایندی مستمر که احتمال دارد از طریق آن منافع متفاوت یا متعارض هماهنگ شوند و اقدام مبتنی بر همکاری صورت گیرد. سکانداری شامل نهادها و نظام‌های رسمی می‌شود که اختیار دارند اطاعت را عملی سازند و ترتیبات غیررسمی را به اجرا در آورند که بنا به درک یا توافق مردم و نهادها در جهت منافع آنان است (Weiss, 2000, p. 797).

مؤسسه سکانداری اوتاوا نیز سکانداری را در بر گیرنده آن نهادها، فرایندها و قراردادهای جامعه می‌داند که تعیین می‌کنند قدرت چگونه اعمال می‌شود، تصمیم‌های مهم مؤثر بر جامعه چگونه اتخاذ می‌گردند و در این تصمیم‌ها چگونه منافع گوناگون در یک جا با هم به توافق می‌رسند (Ibid.).

طبق نظر مؤسسه بین‌المللی علوم اداری (International Institute of Administrative Sciences) سکانداری اشاره به فرایندی دارد که به موجب آن عناصر جامعه قدرت و اقتدار را به کار می‌برند بر خط مشی‌ها و تصمیم‌های مربوط به زندگی عمومی و توسعه اجتماعی و اقتصادی اثر می‌گذارند و به آنها شکل قانونی می‌دهند. سکانداری پنداره‌ای وسیعتر از حکومت است. سکانداری متضمن تعامل بین این نهادهای غیر رسمی و نهادهای جامعه مدنی است (Ibid.).

مؤسسه فناوری توکیو (Tokyo Institute of Technology) نیز سکانداری را مفهومی می‌داند که اشاره به مجموعه پیچیده‌ای از ارزش‌ها، هنجارها، فرایندها و نهادها دارد که به واسطه آنها جامعه به طور رسمی و غیر رسمی توسعه خود را مدیریت و اختلاف را حل می‌کند. سکانداری هم دولت و هم جامعه مدنی (شامل کنشگران اقتصادی و اجتماعی، نهادهای همبود پایه و گروه‌های ساختار نیافته، رسانه‌ها و جز آن) را در همه سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی در بر می‌گیرد (Ibid. pp. 797-98).

به طور کلی در توصیف‌ها و تعریف‌های نهادهای بین‌المللی در باره سکانداری در واقع به نقشی توجه می‌گردد که مت در جامعه ایفا می‌نماید و از نقش عناصری غیرحکومتی یا مانند آنچه بانک جهانی گفته اثری مشاهده نمی‌شود یا حداکثر مانند تعریف برنامه عمران ملل متحد اشاره‌ای مبهم دیده می‌شود و یا مانند آنچه شورای اقتصادی اجتماعی ملل متحد برای منطقه آسیا و اقیانوسیه در سال ۲۰۰۷ بیان می‌کند و سکانداری را فرایند تصمیم‌گیری و اجرا یا عدم اجرای تصمیم‌ها می‌داند به قدری کلی و مبهم است که معلوم نیست طرف‌های این رابطه چه

کسانی هستند و چه نسبت و تناسبی با یکدیگر دارند. به هر حال، علاوه بر نهادهای بین‌المللی و غیر بین‌المللی شخصیت‌ها سیاسی و دانشگاهی مختلف نیز در این زمینه نظر داده‌اند.

۲) افراد

کمیسر عالی ملل متحد برای حقوق بشر در سمینار «رویه‌های سکانداری خوب برای ارتقای حقوق بشر» که در ۱۵ و ۱۶ دسامبر ۲۰۰۴ در سنول پایتخت کره جنوبی برگزار شد، اظهار داشت سکانداری اشاره به سازوکارها، نهادها و فرایندهایی داشته است که مقام صاحب اقتدار در امور عمومی از آنها استفاده می‌کند (Economic and Social Council, 2004).

در میان دانشگاهیان، افرادی گوناگون در این زمینه باره داده‌اند. جیمز روزنا، در سال ۱۹۹۵ در مقاله‌ای در مجله گلوبال گاورننس (Global Governance) می‌گوید: سکانداری نه تنها فعالیت‌های حکومت‌ها را در برمی‌گیرد بلکه همچنین شامل مسیرهای فراوان دیگر می‌شود که «فرمان‌ها» از طریق آنها به شکل اهداف قالب یافته، دستورهای صادر شده و خط مشی دنبال شده جریان می‌یابند. وی در جای دیگر به سال ۱۹۹۹ می‌گوید کل سکانداری «اشاره به سازوکارهایی برای به پیش راندن سامانه‌های اجتماعی در جهت هدف‌هایشان دارد» (Weiss, 2000, pp. 796, 801).

توماس وایس اظهار می‌دارد سکانداری علاوه بر مفهوم حکومت کردن و اداره کردن کارگزاری‌های عمومی مفهوم اداره کردن کارگزاری‌های خصوصی با مقصود اجتماعی را نیز یافته است. او معتقد است که تحلیلگران روابط بین‌الملل و کسانی که در عرصه بین‌المللی خدمات غیرنظامی ارائه می‌دهند این واژه را تقریباً منحصرأ برای توصیف پدیدارهایی به کار می‌برند که مترادف حکومت و اقتدار قانونی اعطا شده به جوامع حکومتی نیستند. (Ibid., p. 795)

برینکهورف و گلداسمیت سکانداری را مشتمل بر فرایندهایی می‌دانند که از طریق آنها افراد و مقامات دولت برای بیان منافع خود اجرای حقوق و تعهداتشان تدبیر کردن تفاوت‌های خود و همکاری برای تولید کالا و خدمات با یکدیگر تعامل دارند. به عقیده گوئل سکانداری حکومت کردن نیست. سکانداری یکی از نهادهایی است که به حکمرانی یا راهبری این حکمرانی توجه دارد. سکانداری بازتابی از کیفیت و اعمال راهبری است. روی نیز عقیده دارد جوهر سکانداری رابطه تعاملی بین و درون نیروهای حکومت و غیر حکومت است. سکانداری اشاره به شکل‌گیری و مباشرت قواعد رسمی و غیر رسمی دارد که قلمرو عمومی یعنی عرصه‌ای را تنظیم می‌کنند که در آن دولت و همین‌طور کنشگران اقتصادی و جامعه

برای اتخاذ تصمیم با یکدیگر تعامل دارند (Brinkhoff and Goldsmith, 2005, p. 200; Goel, 2007, p. 3; Roy, 2008, p. 677).

هرچند بسیاری از دست اندرکاران در عرصه بین‌المللی و دانشگاهیان از این واژه به نحوی استفاده می‌کنند که دلالت بر وجود مجموعه پیچیده‌ای از ساختارها و فرایندهای عمومی و خصوصی دارد. نویسندگان عامه پسندتر گرایش دارند آن را مترادف با «حکومت» به کار ببرند. از نظر دسته‌بندی اخیر واژه مورد بحث متوجه خصوصیت‌هائی است که عموماً با سامانه‌های مربوط به اداره کشور پیوند دارند. به همین دلیل لغت نامه‌ها اغلب آن را معادل اقدام‌ها، شیوه‌ها یا قدرت حکومت کردن و همچنین حکومت تعریف می‌کنند (Weiss, 2000, p. 795).

تعریف‌ها و توصیف‌های ارائه شده نشان می‌دهند که به هیچ وجه تصویری روشنی از انگاره سکانداری چه در اذهان افراد دست اندرکار پیش برد امور جامعه و چه در میان صاحبان فکر و اندیشه وجود ندارد. البته گرایش غیردانشگاهیان بیشتر معطوف به وجه حکومتی سکانداری است در حالی دانشگاهیان آن را محدود به حکومت و حکومتیان نمی‌کنند. اما اینان نیز نسبت و تناسب بین دو طرف را به روشنی مشخص نمی‌سازند. نمونه برجسته آن بیان روزناو در این مورد است که «سکانداری اشاره به سازوکارهایی برای به پیش راندن سامانه‌های اجتماعی در جهت هدف‌هایشان دارد». در این باره حتی توضیح مفصل توماس و ایس نیز کمک جدی به حل معضل اشاره شده نمی‌کند.^۱ اکنون می‌توان سؤال کرد که با توجه ابهام موجود چه ضرورتی برای توجه به این مفهوم به عنوان چیزی غیر از حکومت کردن وجود داشته است؟ چرا آن را مترادف با حکومت در نظر نمی‌گیرند؟

۱. به گفته توماس و ایس سکانداری در تعامل دولت و جامعه مدنی بستر یافته و با این تعامل بهم تافته است. قلمرو مدنی که کنشگران سیاسی آن را در برابر دولت و جامعه حفظ می‌کنند و در آن دسترسی به مشارکت در قلمرو عمومی بر پایه قوانین مورد احترام و مشروع برپا شده برای سکانداری جنبه اساسی دارد. بنابراین، سکانداری به نظام (رژیم) توجه دارد که به مجموعه قواعد اساسی برای سازماندهی قلمرو عمومی شکل می‌دهد نه حکومت را. سکانداری نه تنها به روشنی نهادهای حکومتی را در بر می‌گیرد بلکه همچنین نهادهای غیر رسمی و غیرحکومتی را زیر مجموعه خود قرار می‌دهد که در قلمرو عمومی فعالیت می‌کنند. با مفهوم دهی به سکانداری در قالب‌هایی که از پنداره‌های سنتی سیاست داخلی فراتر می‌روند روشن می‌گردد که چگونه سکانداری ملی متضمن آن است که کنشگران غیرحکومتی به طور مشروع در قلمرو عمومی اعمال اقتدار کنند (Weiss, 2000, pp. 800-801).

۳) ضرورت توجه به انگاره سکنداری

در پاسخ به پرسش نخست، اگر گفته اخیر روزناو را مد نظر قرار دهیم، آنگاه می‌توانیم با هوبارد هم عقیده باشیم که سکنداری به معنای آن است که «جامعه‌ها چگونه خود را به پیش می‌رانند (steer). چنانچه سکنداری به پیش راندن باشد این سؤال مطرح می‌گردد که چند دست، دسته این سکان را در اختیار دارند و چگونه به آن دست یافته‌اند؟ از چه نقشه‌ای برای این به پیش راندن استفاده می‌شود و این نقشه چگونه طراحی شده است؟» (Hubbard, 2001, pp. 229-30). با توجه به آنچه در توصیف و تعریف سکنداری گفته شد حکومت فقط یکی از سکانداران است. به غیر از حکومت و ارتش دیگر بازیگران نیز در مجموع در مقوله جامعه مدنی قرار می‌گیرند.

بر این اساس، کارگزار نقشی مهم می‌یابد. بنابراین، نیاز است سکنداری در سطح ملی به گونه‌ای مفهوم دهی شود که نه تنها دستگاه رسمی حکومت را در بر بگیرد بلکه از آن فراتر نیز برود. تحلیل مبتنی بر سکنداری بر بازیگران رسمی و غیررسمی درگیر تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم‌ها اتخاذ شده و ساختارهای رسمی و غیررسمی ایجاد شده برای اتخاذ و اجرای تصمیم متمرکز است. با این حال، با وجود رشد انفجاری گروه‌های انتفاعی و غیرانتفاعی در جامعه مدنی حکومت کارگزار اصلی باقی می‌ماند. تأمین خیر جامعه، همین‌طور شکل دادن به ساختارهای مشوق سهام شدن شرکت‌ها و کارگزاری‌های داوطلبانه در حل مسائل اجتماعی را تا حد زیادی خط مشی حکومت مشخص می‌سازد. به عبارت دیگر، در عین حال که سکنداری از حکومت کردن گسترده‌تر است حکومت‌ها نقش حیاتی در آن دارند (Hubbard, 2001, pp. 229-30; UN, 2007; Weiss, 2000, p. 801).

از آنجا که بیش از یک دست بر سکان هدایت جامعه قرار می‌گیرد که حکومت فقط یکی از آنهاست و این دست‌ها احتمالاً منافع متفاوت و متضاد با یکدیگر دارند و نقشه‌های آنها برای رسیدن به مقصود نیز ناهمسان است بنابراین، واژه حکومت کردن و واژه‌هایی که این مفهوم را القاء کند نمی‌تواند رساننده مقصود باشد.

۴) سکنداری غیر از حکومت کردن است

در مورد سؤال دوم یعنی اینکه چرا مترادف با حکومت در نظر نمی‌گیرند، اشکال‌هایی بر حکومت کردن وارد شده است. از جمله اینکه در حکومت کردن (governance) اغلب اتفاق می‌افتد که شکل از طرز عمل فاصله می‌گیرد. دگرگونی‌های قانونی، آیین‌نامه‌ای و رویه‌ای که با حسن نیت اتفاق می‌افتند اغلب پوسته‌ای از حکومت کردن را به وجود می‌آورد که اثر اندکی بر چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیم‌های عمومی دارد. در عین حال، درک‌ها و عملکردهای از

قبل موجود عمیقاً جا خوش کرده، به حیات خود ادامه می‌دهند و همچنان به راه‌هایی شکل می‌دهند که مردم از طریق آنها حکومت می‌شوند. حاصل تنش بین آنچه از قبل وجود دارد و آنچه به وجود می‌آید، مسئله دوگانه‌گرایی نهادی (institutional dualism) است. بسیاری از بیماری‌های کشورهای در حال توسعه مانند محیط‌های بد تجاری، خدمات عمومی و اجتماعی نامناسب و مشارکت مردم سالارانه محدود در امور عمومی از این دوگانه‌گرایی نشأت گرفته است (Brinkhoff and Goldsmith, 2005, pp. 199-200).

همچنین گفته شده که حکومت کردن مستلزم به کار بردن قدرت زورمندانه دولت، اعم از خودکامه یا متکی به قانون اساسی است. احتمال دارد این گونه استفاده از قدرت به دست فرد صاحب اقتدار صورت گیرد. فردی که این اقتدار را احتمالاً با زور از آن خود کرده یا از راه ارث بردن یا انتخابات به دست آورده است. این گونه حکومت کردن یا حکومت شدن ناخوش‌آیند و ناسالم است و شخص تنها می‌تواند امید داشته باشد روزی فرا رسد که فقط همکاری میان مردم باشد نه حکومت کردن. چنین چیزی حکومت کردن خوب نیست بلکه بد یا بسیار بد حکومت کردن یا بدترین نوع حکومت کردن است (Hasan, 2000, p. 175).

آیا اشاره به اینکه حکومت کردن اغلب به مسئله دوگانه‌گرایی نهادی و احتمالاً بدترین نوع حکومت کردن منجر می‌شود مشکل را حل می‌کند؟ یعنی آیا روشن می‌گردد که حکومت کردن بد چیست؟ این نظر مطرح شده است که مسائل فشار آورنده‌ای که میلیون‌ها انسان با آن مواجه‌اند به طور فزاینده در قالب اصطلاح حکومت کردن بد یا ضعیف درک می‌شود. بانک جهانی نیز حکومت کردن بد را شخصی کردن قدرت، نبود حقوق بشر، فساد مزمن و حکومت‌های غیرمنتخب و غیرپاسخ‌گو می‌داند (Roberts, Wright, O'Neill, 2007, p. 967; Weiss, 2000, p. 801).

ظاهراً طرح موضوع حکومت کردن بد نیز نمی‌تواند مسئله را حل کند، چرا که به جرأت می‌توان گفت تعریفی دقیق از حکومت کردن بد وجود ندارد. با وجود این، نشانه‌هایی از آن به دست داده می‌شود که عبارتند از فساد، دستکاری رسانه‌ها، عدم احترام به حقوق بشر و به کار بردن دلبخواه حکومت قانون، عدم ثبات بالقوه سیاسی و جز آن که اغلب به عنوان فقدان‌ها- فقدان پاسخ‌گو بودن، فقدان شفافیت و جز آن- تعریف می‌شود (Roberts, Wright, O'Neill, 2007, p. 967).

ارائه این نشانه‌ها در واقع پرداختن به سکандاری خوب از راه برهان خُلف است. چنان که در مقابل آن فقدان‌ها، سکانداری خوب نشانه وجودها دانسته شده است.^۱ بانک جهانی در جهت همین برهان می‌گوید سکانداری خوب به طور طبیعی وضع مخالف حکومت کردن بد است. این نکته را توماس وایس با بیانی دیگر مورد تأکید قرار می‌دهد. او می‌گوید کنش‌هایی که برای پروراندن سکانداری خوب صورت می‌گیرد بر تضعیف دو خصوصیت نامطلوب متمرکز است که پیشتر غلبه داشته است. این دو عبارتند از: خصوصیت معرف کل نبودن حکومت‌ها و ناکارایی‌ها سامانه‌های غیر بازار (Roberts, Wright, O'Neill, 2007, p. 967; Weiss, 2000, p. 801).

این‌گونه پرداختن به موضوع می‌تواند ناشی از نداشتن شناخت کافی از آن باشد. بیان وضعیت مخالف، در اینجا حکومت کردن بد، برای شناساندن یک وضع خاص، یعنی سکانداری خوب، ضرورتاً روشن نمی‌سازد اولی چگونه جای خود را به دومی می‌دهد و چه مشکلاتی بر سر راه این جابجائی قرار دارد. شاید شناختن سکانداری خوب به حل این معضل یاری دهد.

۳. سکانداری خوب چیست

با توجه به بحث‌های انجام شده در باره سکانداری و ابهام این مفهوم اگر قرار باشد «سکانداری خوب» معنایی روشن داشته باشد بار این روشنگری بر دوش قسمت اخیر این اصطلاح، یعنی «خوب» می‌افتد. باید دید آیا در تعریف‌ها و توصیف‌های ارائه شده از سکانداری خوب چنین اتفاقی افتاده است. گفته شده که پنداره «خوب» در برگیرنده مشارکت، معرف کل بودن، مشورت، پاسخگو بودن، قدرتمند ساختن، عدالت اجتماعی و جنبه‌های سازمانی مانند چندلایه و چند مرکزی بودن است (Fennell, Plummer, Marschke, 2008, p. 62) آیا واقعاً چنین است. یعنی آیا تعریف‌های ارائه چنین پنداره‌ای از «خوب» را به دست می‌دهند؟

کمیساریای عالی ملل متحد برای حقوق بشر در مطلبی تحت عنوان «توسعه - سکانداری خوب» اشاره می‌کند: «در سکانداری خوب نهادهای عمومی امور عمومی را به نحوی هدایت،

۱. سکانداری خوب که برای آن تعریف‌های رقیب بسیار وجود دارد، نشانه وجودهاست - وجود حکومت قانون، ثبات، شفافیت مالی، پاسخگو بودن مقامات دولتی، حقوق بشر و یک سامانه آزاد. سکانداری خوب اغلب با مردم‌سالاری جفت است و در حالی که ننگ چسبیده به حکومت بد اغلب متوجه دولت است فرض می‌شود سکانداری خوب نه تنها متضمن وجود یک دولت اصلاح شده بلکه همچنین جامعه مدنی و سرمایه‌داری اصلاح شده است (Roberts, Wright, O'Neill, 2007, p. 967).

منابع عمومی را به گونه‌ای اداره و تحقق حقوق بشر را به شیوه‌ای تضمین می‌کنند که اساساً به دور از سوء استفاده و فساد و همراه با توجه مقتضی به حکومت قانون است. آزمون حقیقی در باره «خوب» میزان رساندن حقوق به انسان‌هاست. (OHCHR "Development-Good Governance")

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در دهه ۱۹۹۰ طرفدار قدرتمند این موضوع بودند که حکومت‌های وام‌خواهنده از آنها استانداردهای بالای مشروعیت، معرف کل جامعه و پاسخ‌گو بودن را مراعات کنند. این استانداردها سکانداری خوب نام گرفتند. (Woods, 2000, p. 823)

در سپتامبر ۱۹۹۴ وزیر بریتانیا برای توسعه ماورای بحار در سفری به لسوتو سکانداری خوب را اینگونه تعریف کرد: «توانایی حکومت به اداره امور ملت از طریق ارائه خدمات کشوری، کارکردهای قانونگذاری و فرایندهای مبتنی بر انتخابات و دیگر اشکال مشارکت به شیوه‌ای شفاف، پاسخ‌گو، حساس نسبت به نیازها و مؤثر» (Kakonge, 1998, p. 295)

شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آفریقا در سال ۱۹۹۹ اظهار می‌دارد سکانداری خوب اشاره به راهبری کارا و مؤثر منابع و مسائل عمومی در پرداختن به نیازهای اصلی جامعه دارد (ECA, 1999).

کوفی عنان، دبیرکل پیشین ملل متحد سکانداری خوب را تضمین احترام به حقوق بشر و حکومت قانون، تقویت مردم‌سالاری، ارتقاء شفافیت و ظرفیت اداره امور عمومی تعریف می‌کند (Weiss, 2000, p. 797).

به اعتقاد توماس وایس سکانداری خوب چیزی بیش از انتخابات چند حزبی، یک قوه قضائیه و یک قوه قانونگذاری است. خصوصیات دیگری نیز لازم است که می‌بایست با منابع و فرهنگ لازم همراه باشند. این خصوصیات عبارتند از: حمایت جهانی از حقوق بشر، قوانین غیر تبعیضی، فرایندهای قضائی برخوردار از کارائی، بی‌طرفی و سرعت، کارگزاری‌های عمومی شفاف، پاسخ‌گو بودن برای تصمیم‌های مقامات عمومی، واگذاری منابع و تصمیم‌گیری از مرکز به سطوح محلی و مشارکت واقعی شهروندان در بحث‌های مربوط به خط مشی‌ها و گزینش‌های عمومی (Ibid., p. 801).

قاضی مایکل کربی از استرالیا در همایش «عملکردهای سکانداری خوب برای ارتقاء حقوق بشر» که در سپتامبر ۲۰۰۴ در سئول تشکیل شد، اظهار داشت در هر کشوری نهادهایی قوی برای دادگستری و حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی وجود دارد. اما داشتن نهادها کافی نیست. صرف سکانداری کافی نیست؛ این سکانداری باید خوب باشد؛ یعنی نهادهای اشاره شده نباید تنها به نظرها و منافع اکثریت و صاحبان قدرت توجه کنند. این

نهادهای همچنین باید از منافع به حاشیه رانده‌ترین گروه‌های جامعه حمایت کنند (Kirby, 2004, pp. 3-4)

نویسنده کتاب «رویکردی یکپارچه نسبت به سکنداری خوب» که یک استاد هندی مدیریت دولتی است در کتاب خود می‌گوید سکنداری خوب حکومت کردن خوب است. این مفهوم به کیفیت رابطه بین حکومت و شهروندانی مربوط می‌شود که برای «خدمت» به آنها و «حمایت» از ایشان به وجود آمده یعنی «شهروند محور» است. به عبارت دقیق‌تر و ساده‌تر سکنداری طریقی است که دارندگان قدرت از آن استفاده می‌کنند. لذا این مفهوم ابعاد سیاسی، اخلاقی و اقتصادی دارد. چهار جزء اصلی سکنداری عبارت است از پاسخ‌گو بودن، شفافیت، قابل پیش‌بینی بودن و مشارکت (Goel, 2007, p. 4).

آنچه درباره سکنداری خوب از اشخاص مختلف نقل شد نشان می‌دهد پنداره «خوب» نیز نتوانسته است به خوبی مفهوم سکنداری خوب را روشن سازد. این نکته را یادداشت پیش زمینه ارائه شده در همایش سال ۲۰۰۴ در مورد «عملکردهای سکنداری خوب برای ارتقاء حقوق بشر» تأیید می‌کند: در این یادداشت آمده است، تعریف فراگیری از مفهوم سکنداری خوب وجود ندارد. بسته به زمینه و هدف غالبی که دنبال می‌شود در زمان‌های مختلف گفته شده که سکنداری خوب احترام کامل حقوق بشر، حکومت قانون، مشارکت مؤثر، همکاری‌های چندبازیگری، کثرت باوری سیاسی، فرایندها و نهادهای شفاف و پاسخ‌گو، یک بخش عمومی کارا و مؤثر، مشروعیت، دسترسی به دانش، اطلاعات و آموزش، قدرتمند ساختن مردم، برابری، پایدار بودن و ایستارها و ارزش‌های پرورش دهنده مسئولیت، همبستگی و رواداری را در بر می‌گیرد (OHCHR, UNDP, 2004, p. 2).

در ده مطلب نقل شده کلاً به ۲۹ خصوصیت اشاره شده است.^۱ از این خصوصیات فقط هشت مورد بیش از یک بار تکرار شده‌اند که عبارتند از: پاسخ‌گو بودن (۶)، مشارکت (۵)، شفافیت (۵)، کارائی و مؤثر بودن (۳)، مشروعیت، (۲)، قدرتمند ساختن (۲)، معرف کل جامعه بودن (۲)، حکومت قانون (۲). این نکته نشان می‌دهد که پنداره «خوب» علاوه بر موارد

۱. خصوصیت‌های اشاره شده عبارتند از: احترام کامل به حقوق بشر، حمایت جهانی از حقوق بشر، حکومت قانون، قوانین غیر تبعیضی، مشارکت، همکاری‌های چندبازیگری، کثرت باوری سیاسی، شفافیت، پاسخ‌گو بودن، کارائی و مؤثر بودن، ارتقاء ظرفیت اداره امور عمومی، مشروعیت، دسترسی به دانش، اطلاعات و آموزش، قدرتمند ساختن، برابری، پایدار بودن و ایستارها و ارزش‌های پرورش دهنده مسئولیت، همبستگی و رواداری، قابل پیش‌بینی بودن، حمایت از منافع گروه‌های حاشیه‌ای، حساس بودن نسبت به نیازها، پرداختن به نیازهای اصلی جامعه، بی‌طرفی و سرعت، واگذاری منابع و تصمیم‌گیری از مرکز به سطوح محلی، جنبه‌های سازمانی چند لایه و چند مرکز، معرف کل جامعه بودن، دوری از سوء استفاده، دوری از فساد، مشورت، و عدالت اجتماعی.

هفت‌گانه اشاره شده در ابتدای این بحث کلاً بیست و دو مورد دیگر را نیز در بر می‌گیرد. حتی مقایسه این موارد هفت‌گانه با هشت خصوصیت داری بسامد بیش از یکبار روشن می‌سازد که فقط چهار خصوصیت یعنی پاسخگو بودن، مشارکت، قدرتمند ساختن و معرف کل بودن بین این دو دسته مشترک است. بنابراین، واژه خوب هم لزوماً نمی‌تواند به روشن شدن مفهوم سکانداری خوب کمک کند. اما این بررسی در عین حال که نشان می‌دهد تعریفی روشن و دقیق از سکانداری خوب در دست نیست خصوصیت‌هایی را مشخص می‌سازند که احتمالاً می‌توان از طریق آنها سکانداری خوب را بهتر شناخت.

۴. خصوصیات سکانداری خوب

علاوه بر مطالب بالا، خصوصیات مختلف دیگری برای سکانداری خوب برشمرده شده است. از جمله اینکه سکانداری در صورتی خوب می‌شود که با خصوصیتی مانند اعمال قدرت سیاسی مشروع و تنظیم و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌هائی همراه باشد که منصفانه، شفاف، غیر تبعیضی، دارای حساسیت اجتماعی، مشارکتی و از همه مهم‌تر در برابر کل مردم پاسخ‌گو باشد (Shylendra and Bhirdikar, 2005, p. 204).

در خصوص اشاره به خصوصیات سکانداری خوب، سازمان ملل متحد نقشی برجسته دارد. برای مثال، در قطعنامه ۲۰۰۰/۶۴ کمیسیون حقوق بشر خصوصیات اصلی سکانداری خوب به ترتیب زیر مشخص شده است: شفافیت، مسئولیت، پاسخ‌گو بودن و حساسیت (نسبت به نیازهای مردم). دبیر کل نیز در گزارش هزاره خود تحت عنوان «ما مردم» تأکید کرد که «سکانداری خوب‌تر به معنای مشارکت بیشتر همراه با پاسخ‌گویی است (OHCHR, "Development – Good Governance").»

در برنامه عمل دهه ۲۰۱۰-۲۰۰۱ برای کمتر توسعه یافته‌ترین کشورها آمده است که اجرای موفق هدف‌ها، سیاست‌ها، تعهدات و موازین مندرج در این برنامه عمل مستلزم آن است که از این موارد با سکانداری خوب از راه نهادها و رویه‌های شفاف، پاسخ‌گو و کارا حمایت شود (UN, 2001, p. 11).

این خصوصیات در سمینار «رویه‌های سکانداری خوب برای ارتقای حقوق بشر» نیز که در ۱۵ و ۱۶ سپتامبر ۲۰۰۴ در سئول پایتخت کره جنوبی برگزار شد، در بیانیه رئیس سمینار آمده است. او اشاره می‌کند عناصر مشترک سکانداری خوب را می‌توان به صورت زیر فهرست کرد: مشارکت، پاسخ‌گو بودن، شفافیت، مسئولیت (دولت) و در دسترس بودن، به ویژه برای گروه‌های حاشیه‌ای. کمیسر ملل متحد برای حقوق بشر نیز در گزارش خود کمیسیون حقوق بشر در باره این همایش می‌نویسد عناصر مشترک عبارتند از: مشارکت، پاسخ‌گو بودن،

شفافیت، مسئولیت و در دسترس بودن دولت به ویژه برای مردم قرار گرفته در حاشیه. به علاوه در یادداشت مربوط به پیش زمینه این همایش آمده است، امروزه به طور گسترده پذیرفته شده که عناصر اصلی سکандاری خوب عبارتند از مشارکت؛ شفافیت و پاسخ گو بودن. سکانداری خوب با مفهوم‌ها و رویه مردم‌سالاری و حکومت قانون به هم تنیده شده است (Chairman's Statement, 2004, pp. 1-2; OHCHR, UNDP, 2004, p. 2; UN, 2004b, p. 2) دبیرکل ملل متحد نیز در گزارش خود در سال ۲۰۰۵ در باره «کارکردهای مؤثر سازوکارهای حقوق بشری: نهادهای ملی و ترتیبات منطقه‌ای» می‌نویسد حکومت شفاف، مسئول، پاسخ‌گو، در دسترس و مشارکتی، حساس نسبت به نیازها، آمال و حقوق انسانی مردم شالوده‌ای است که سکانداری خوب بر آن قرار دارد (UN, 2005, p. 45).

در طرح قطعنامه ارائه شده در مارس ۲۰۰۸ به شورای حقوق بشر نیز آمده است حکومت شفاف، مسئول، پاسخ‌گو و مشارکتی، حساس نسبت به نیازها و آمال مردم، از جمله زنان و اعضای گروه‌های آسیب پذیر و در حاشیه قرار گرفته شالوده‌ای است که سکانداری خوب بر آن قرار دارد و این شالوده شرط ناگزیر تحقق کامل حقوق بشر از جمله حق توسته است (UN, 2008, p. 2).

همچنین شورای اقتصادی و اجتماعی برای منطقه آسیا و اقیانوسیه هشت خصوصیت عمده را برای سکانداری خوب در نظر می‌گیرد: سکانداری خوب، مشارکتی، پاسخ‌گو، شفاف، حساس نسبت به نیازها (responsive)، مؤثر و کارا و منصف و فراگیر است، جهت‌گیری به سوی اجماع دارد و حکومت قانون را دنبال می‌کند. این شورا به علاوه اشاره می‌کند که در سکانداری خوب تضمین می‌شود فساد در حداقل قرار گیرد؛ نظر اقلیت‌ها به حساب آید و صدای آسیب پذیرترین قشرها در جامعه در تصمیم‌گیری‌ها شنیده شود. همچنین در سکانداری خوب نسبت به نیازهای حاضر و آینده حساسیت وجود دارد (UN, 2007).

جمع بندی ده مطلب بالا روشن می‌سازد که جمعاً به چهارده خصوصیت با بسامدهای مختلف اشاره شده است که عبارتند از: پاسخ گو بودن (۱۰)، شفافیت (۹)، مشارکت (۸)، دارای حساسیت اجتماعی (۶)، مسئولیت (۵)، منصف بودن (۴)، در دسترس بودن (۳)، کارائی (۲)، حکومت قانون (۲)، فراگیر بودن (۲)، جهت‌گیری به سوی اجماع، غیرتبعیضی بودن، اعمال قدرت سیاسی مشروع، مردم‌سالاری.

مردم سالاری را نمی‌توان بدون اعمال سیاست مشروع، واقعی تلقی کرد. خود اعمال سیاست مشروع نیز پوششی کلی برای همه موارد دیگر است و می‌توان انتظار داشت با تحقق خصوصیات دیگر اعمال سیاست مشروع و در نتیجه مردم‌سالاری تحقق یابد. فراگیر بودن نیز متضمن رفتارهای غیر تبعیضی است. حس مسئولیت را می‌توان در قانونمندی و در دسترس

بودن را در جهت گیری به سوی اجماع مستتر دانست. به این ترتیب به خصوصیت‌های زیر می‌رسیم که بسیار نزدیک به خصوصیت‌های هشتگانه ذکر شده در بالاست: پاسخ‌گو بودن، شفافیت، مشارکت، دارای حساسیت اجتماعی، منصف بودن، کارائی، حکومت قانون، فراگیر بودن، جهت‌گیری به سوی اجماع، بنابراین در نوشتار حاضر همان خصوصیات هشتگانه ملاک سکانداری خوب قرار گرفته شده است که در زیر توضیح داده می‌شوند.

(۱) مشارکت

پیوند بین حکومت شونده و حکومت کننده می‌تواند با تقویت رضایت از فعالیت‌های حکومت از خدمت‌رسانی گرفته تا ارائه خط مشی، افزایش یابد. رضایت را می‌توان با افزودن بر مشارکت آگاهانه، بهبود بخشیدن شفافیت و دامنه شمول از جمله از راه پاسخ‌گو بودن و تضمین مشارکت تعداد کافی شهروندان تقویت کرد. در واقع، مشارکت مردان و زنان سنگ بنای اصلی سکانداری خوب است. مشارکت هم می‌تواند مستقیم باشد و هم از طریق نهادهای مشروع واسطه یا مبتنی بر نمایندگی. اشاره به این نکته اهمیت دارد که وجود مردم‌سالاری مبتنی بر نمایندگی لزوماً به معنای آن نیست که نگرانی‌های آسیب پذیرترین اقشار جامعه در تصمیم‌گیری‌ها مد نظر قرار می‌گیرد. نیاز است مشارکت، مبتنی بر آگاهی و سازمان یافته باشد. این به معنای آزادی اجتماع و بیان از یک سو و وجود جامعه مدنی سازمان یافته از سوی دیگر است (Hubbard, 2001, p. 231; UN, 2007).

اصل مشارکت از قبول این امر ناشی می‌شود که مردم در کانون توسعه قرار دارند. آنان فقط منتفعان نهایی توسعه نیستند بلکه کارگزاران توسعه نیز هستند. با این اهلیت آنان به صورت گروهی (برای مثال اتحادیه‌های کارگری، اتاق‌های بازرگانی، سازمان‌های غیر دولتی و حزب‌های سیاسی) یا فردی (برای مثال از راه نامه‌نگاری خطاب به سردبیران روزنامه‌ها، شرکت در گفت‌وگوهای تلویزیونی یا رأی‌دهی) عمل می‌کنند. مشارکت اغلب با پاسخ‌گو بودن ارتباط دارد اما لزوماً چنین نیست. در مردم‌سالاری‌های مبتنی بر نمایندگی که شهروندان از طریق نمایندگان در امور عمومی مشارکت دارند، مقامات رسمی در نهایت در برابر انتخاب‌کنندگان پاسخ‌گو هستند. اما در دیگر سامانه‌های سیاسی چنین نیست، گرچه بازهم پاسخ‌گو بودن اهمیت دارد (ABD, "Participation").

(۲) پاسخگو بودن

پاسخگو بودن در بایست اصلی سکانداری خوب است. نه تنها نهادهای حکومتی بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی نیز باید در برابر عموم و کسانی که از

فعالیت‌های های آنها بهره می‌گیرند پاسخگو باشند. اینکه چه کسی در برابر کدام کس پاسخگو باشد بستگی به آن دارد که تصمیم‌ها و اقدام‌ها نسبت به یک سازمان یا نهاد جنبه داخلی داشته باشد یا خارجی. به طور کلی یک سازمان یا نهاد در برابر کسانی پاسخگو است که متأثر از تصمیم‌ها و اعمال آنهاست. پاسخگو بودن نمی‌تواند بدون شفافیت و حکومت قانون به اجرا در آید (UN, 2007, p. 3).

۳) شفافیت

شفافیت یعنی آنکه هیچ چیز نباید محرمانه بماند. پنهان‌کاری شرارت را می‌پروراند. سکنداری خوب خواستار اداره شفاف امور از این طریق است که معیار تصمیم‌گیری و برنامه‌ها به عامه عرضه شود و اینان درگیر تصمیم‌گیری و برنامه‌ها شوند. دلایل اتخاذ یک تصمیم باید به نحوی ثبت شود که همگان بتوانند آن را مشاهده کنند. این امر همچنین به امحای فساد کمک می‌کند. اتخاذ و اجرای تصمیم‌ها باید به شیوه‌ای باشد که قواعد و آیین‌نامه‌ها را دنبال کند. در این مورد شفافیت به معنای آن است که اطلاعات، آزادانه و مستقیم برای کسانی فراهم گردد که از تصمیم‌ها و اجرای آنها متأثر می‌شوند. همچنین به معنای آن است که اطلاعات کافی به شکل آسان و قابل فهم فراهم باشد. در این مورد فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌تواند نقش مؤثری ایفا کند. این فناوری به جریان یافتن اطلاعات کمک می‌کند و یک شبکه ارتباطی خود تنظیم شونده را برای سکنداری فراهم می‌آورد. از طریق این شبکه، همه گروه‌های ذینفع گوناگون در کشور می‌توانند با یکدیگر تعامل داشته باشند و بر سر موضوعات مهمی که خارج از کنترل واحد یک صاحب نفع خاص باشد با هم به توافق برسند (Goel, 2007, pp. 6, 21; UN, 2007; Meso, Datta, and Mbarika, 2006, p. 187)

به هر حال، شفافیت اشاره به این دارد که اطلاعات در دسترس عامه و قوانین، آیین‌نامه‌ها و تصمیم‌های حکومت باید روشن باشد. مشکل آن است که فقط تولید کننده اطلاعات است که در باره آن می‌داند و احتمال دارد دسترسی به آن را محدود گرداند. تقویت حق شهروندان به دسترسی به اطلاعات می‌تواند برای رفع این مشکل مفید واقع شود. به هر حال در عمل گاه احتمال دارد لازم باشد محدودیت‌هایی در مورد اصل شفافیت ایجاد گردد. در این مورد باید میان اطلاعات به عنوان یک کالا و اطلاعات به عنوان یک فرایند تفاوت قائل شد. برای مثال جهت تشویق اختراع و ابتکار باید از حق مالکیت معنوی حمایت کرد، اما تصمیم‌گیری در باره ایجاد مالکیت معنوی و حقوق مربوط به آن باید شفاف باشد (ADB, "Transparency").

۴) حکومت قانون

سکانداری خوب از راه به کار بردن صمیمانه و صادقانه قوانین حاکم و احترام به روح این قوانین پدیدار می‌شود. ترفند زدن به این قوانین به خاطر منافع شخصی کیفیت سکانداری خوب را نمی‌یابد. مردمی که در پی سکانداری خوب هستند با ایمان و اعتقاد به حکومت قانون به آن احترام می‌گذارند و از آن اطاعت می‌کنند. هنگامی که برخی از کارگزاران و جناح‌های دولت از حد خود تجاوز می‌کنند طرف‌هائی که از این امر آزرده شده‌اند همواره می‌توانند به دادگاه مراجعه کنند و خواستار جبران این تخلف بشوند. اما اگر خود دادگاه‌ها مقصر باشند تکلیف چیست (Goel, 2007, p. 5) ؟

قاعدتاً در هر کشوری نهادهایی قوی برای دادگستری و حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی وجود دارد. اما داشتن نهادها کافی نیست. یک محیط حقوقی قابل پیش بینی و با یک قوه قضاییه قابل اتکا و مستقل عامل اساسی برای مردم‌سالار کردن، سکانداری خوب و حقوق بشر است. سکانداری کافی نیست. این سکانداری باید خوب باشد. یعنی نهادهای آن نباید تنها به نظرها و منافع اکثریت و صاحبان قدرت توجه کنند. کسانی که قانون را وضع و اجرا می‌کنند، خود محدود به آنند. حکومت قانون پیش شرط مردم‌سالاری دانسته می‌شود و بر این اساس مبنای مشترک گفتمان حقوق بشر است. این نهادها همچنین باید از منافع به حاشیه رانده‌ترین گروه‌های جامعه حمایت کنند (Kirby, 2004, pp. 3-4; "Rule of Law," Wikipedia; OECD, 1993, p. 7).

سکانداری خوب مستلزم وجود مبانی حقوقی منصفانه‌ای است که بی طرفانه به اجرا درآیند. همچنین مستلزم حمایت کامل از حقوق بشر به ویژه حقوق اقلیت‌هاست. حکومت قانون، هم حقوق و وظایف کاملاً تعریف شده را در بر می‌گیرد و هم سازوکارهای اجرای آنها و حل اختلاف‌ها به شیوه‌ای بی طرفانه را. حکومت قانون همچنین عاملی اساسی در کارکرد مؤثر جامعه و اقتصاد است. (UN, 2007; ADB, "Predictability"; OECD, 1993, p. 7)

باید به خاطر داشت که قانون الزاماً تضمین کننده عدالت یا حافظ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی نیست. گاه قانون می‌تواند ابزار سرکوب باشد. در حکومت‌های خودکامه قوانین بسیاری یافت می‌شود. حکومت‌های مردم‌سالار نیز گاه قوانین نا عادلانه دارند. سکانداری خوب باید وسایل تغییر قوانین نامطلوب و سرکوب زننده را فراهم آورد. اجرای بی طرفانه قوانین مستلزم وجود یک قوه قضاییه مستقل و یک نیروی انتظامی بی طرف و فساد ناپذیر است. به هر حال، سامانه حقوقی نمی‌تواند بدون تقاضای مهم از درون بهبود یابد. بهبودهای مؤثر ارتباط نزدیک با مشارکت، مردم‌سالاری و سکانداری خوب دارد (Kirby, 2004, p. 6; UN, 2007; OECD, 1993, p. 7).

۵) حساسیت نسبت به نیازهای مردم

سکандاری خوب مستلزم آن است که نهادها و فرایندها بکوشند در یک چارچوب زمانی منطقی به کسانی خدمت کنند که از تصمیم‌ها و اجرای آنها نفع می‌برند. کسانی که خدمات ارائه می‌دهند باید وابستگی‌های طبقاتی، اجتماعی، مذهبی، زبانی و جز آن را در هنگام ارائه خدمات کنار بگذارند. اینان در محل کار خود فقط باید در جهت منافع عمومی عمل کنند و بکوشند در خدمت عموم مردم باشند (UN, 2007; Goel, 2007, p. 21).

۶) جهت‌گیری به سوی اجماع

در یک جامعه، بازیگران گوناگون و به همان اندازه دیدگاه وجود دارد. سکانداری خوب مستلزم میانجی‌گری در مورد منافع مختلف در جامعه برای رسیدن به اجماع گسترده در این مورد است که بهترین منافع کل جامعه چیست و چگونه می‌توان به آن دست یافت. همچنین مستلزم وجود چشم‌اندازی گسترده و بلند مدت در مورد چیزی است که برای توسعه انسانی پایدار و چگونگی دستیابی به هدف‌های این توسعه مورد نیاز است. این حالت فقط می‌تواند از درک زمینه‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه یا همبود خاص حاصل شود (UN, 2007).

۷) منصفانه و دربرگیرنده بودن

خوب زیستن یک جامعه بستگی به تضمین این امر دارد که همه اعضای آن احساس کنند نفعی در آن دارند و حس نکنند از جریان اصلی جامعه کنار گذاشته شده‌اند. این امر مستلزم آن است که همه گروه‌ها، به ویژه آسیب‌پذیرترین‌های آنها، فرصت‌هایی برای بهبود بخشیدن به خوب زیستن خود یا حفظ آن داشته باشند (Ibid.).

۸) مؤثر و کارا بودن

سکانداری خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها نتایجی را به وجود آورند که در عین بهترین استفاده از منابع جامعه نیازهای آن نیز تأمین شود. مفهوم کارایی در چارچوب سکانداری خوب همچنین در برگیرنده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست است. به طور کلی سکانداری خوب لازم می‌گرداند که حکومت با یک انگیزه اجتماعی، ساختار مجدد بیابد، به دیوان‌سالاری ترتیب جدید داده شود و بخش‌های غیرحکومتی مجدداً توانمند گردند. به این منظور لازم است اداره کردن حکومت به سوی یک الگوی هنجاری تغییر جهت دهد. برای آنکه حکومت به هدف خدمت کردن به عموم وفادار

بماند باید از ثبات اخلاقی و انعطاف پذیری سازمانی برخوردار باشد. از لحاظ سکانداری خوب، یک حکومت باید کارکرد خود را با حالتی بیش‌تر مأموریتی، و شیوه‌ای برابری طلبانه و پر حرارت انجام دهد و ساختار و رویه‌هائی کم‌تر ماشینی و سلسله مراتبی داشته باشد (Ibid.; Goel, 2007, p. 5).

مطالب ارائه شده نشان می‌دهند که با انگاره‌ای مبهم و دارای خصوصیت‌های متعدد روبه‌رو هستیم که هشت مورد بالا از همه مهم‌تر دانسته شده و عمدتاً بیشتر به آنها اشاره می‌شود. حاصل تحقق این انگاره چیست؟ همان طور که بالاتر اشاره شد شورای اقتصادی و اجتماعی برای منطقه آسیا و اقیانوسیه به دنبال بر شمردن هشت خصوصیت عمده سکانداری خوب اظهار می‌دارد این پدیدار تضمین می‌کند فساد به حداقل برسد.

۵. فساد و سکانداری خوب

بر اساس تعریفی که گروه موسوم به شفافیت فراملی (Transparency International) ارائه می‌دهد فساد عبارت است از سوء استفاده از قدرت تفویض شده برای منافع شخصی. در عین حال در اکثر جوامع عرف و انتظار آن است که مردم از قدرت خود برای کمک به دوستان و اعضای خانواده استفاده کنند. این طرز رفتار زمینه را برای شکل گرفتن و تداوم فساد مساعد می‌گرداند. فساد منتشر شونده اعتبار نهادهای مردم‌سالار را سست بنیاد می‌گرداند، دشمن سکانداری خوب است و در جهت خلاف آن عمل می‌کند. بنابراین باید به علل و نتایج فساد پرداخت. (Brinkhoff and Goldsmith, 2005, p. 204; OECD, 1993, p. 10; Chairman's Statement, 2004, p. 2)

مبارزه با فساد موجود و بالقوه همه خصوصیات اشاره شده سکانداری خوب را عملی می‌سازد. عناصر اصلی مبارزه با آن عبارتند از شفافیت، پاسخ‌گو بودن، اراده سیاسی، آگاهی عمومی و مشارکت بازیگران غیر دولت. تجربه نشان داده است که هر کدام از این عناصر نباشد نمی‌توان به طور دائم جلوی فساد را گرفت. در حالی که حکومت‌ها باید نقش رهبری کننده را در مبارزه با فساد ایفا کنند، بخش فعالیت اقتصادی و جامعه مدنی نیز باید اقدام قاطع در حمایت از حکومت و شفاف‌تر و پاسخ‌گوتر ساختن بخش‌های خود به عمل آورند. از اینرو باید آگاهی بیشتری در باره سکانداری خوب و رابطه آن با حقوق بشر، به ویژه از زاویه اراده سیاسی و مشارکت و آگاهی عمومی ایجاد گردد (Canadian International Development Agency; Rooke, [2004], pp. 1-2; Chairman's Statement, 2004, pp. 2-3).

به هر حال، باید توجه داشت با وجود اهمیتی که سکандاری خوب از ابعاد مختلف دارد دو نکته اساسی مطرح است: معضل تحقق سکانداری و مرتبط با آن، شیوه و الگوی مناسب برای تحقق این نوع سکانداری.

۶. تحقق سکاندای خوب

اصولاً از آنجا که عملکردهای مبتنی بر حکومت کردن به واسطه سودمندی‌هایی که دارند جای خود را در محیط نهادهای ملی محکم ساخته‌اند دگرگون ساختن الگوهای آن کار ساده‌ای نیست. این دگرگونی فرایندی کند است که به حمایت کامل نخبگان حکومت کننده نیاز دارد. دست یابی به این شکل از حمایت کار دشواری است. زیرا عملکردهای اولیه مبتنی بر سکانداری اثر توزیعی دارد و گروه‌های ذینفع حامی وضع موجود را به وجود می‌آورد. چنانچه فشارهای خارجی برای اصلاح عملکردها در جهت سکانداری خوب که اغلب مستلزم اصلاح قوانین و قبول عملکردهای مؤثر مبتنی بر سکانداری خوب است منافع خصوصی نخبگان داخل حکومت را سست بنیاد گرداند احتمال دارد این گروه در برابر آن فشارها مقاومت کند. این مقاومت سبب نارضایتی عامه مردم از حکومت می‌شود. در نتیجه اهمیت حکومت کاهش می‌یابد و توانائی آن برای پیشبرد سکانداری خوب با فرسایش روبه‌رو می‌گردد. به علاوه در سکانداری خوب باید یک سلسله عملکردها صورت گیرد که به شدت مکمل یکدیگرند. همین امر می‌تواند سبب به تعویق افتادن تحقق سکانداری شود زیرا احتمال دارد تغییر دادن یک سازوکار بدون دگرگون ساختن سازوکارهای دیگر موجب از هم پاشیده شدن منافع ناشی از تعامل آنها بشود. همچنین تغییر شکل دادن به نهادهای زیاد به طور هم زمان و به شیوه هماهنگ کار دشواری است (Zattoni and Cuomo, 2008, p. 2; Neumayer, 2002, p. 916; Hubbard, 2001, p. 230).

در مورد شیوه محقق ساختن سکانداری خوب نیز باید خاطر نشان ساخت این پدیدار بازتابی از کیفیت و اعمال راهبری است. بسته به فرهنگ، جغرافیا، سنت‌های سیاسی و اداری و اوضاع اقتصادی مسیر سکانداری خوب برای هر ملت متفاوت است. بنابراین عملکردهای مربوط به سکانداری مبتنی بر تعاون [سکانداری خوب] در میان محیط‌های نهادی تفاوت می‌کند. در واقع عملکرد مبتنی بر سکانداری بازتاب دهنده تفاوت‌ها در زمینه منشأ فرهنگی، حقوقی، گزینه‌های سنتی تأمین مالی و نقشینه‌های (patterns) مالکیت مشترک است. در نتیجه یک الگوی اندازه همه برای سکانداری خوب وجود ندارد و به طریق اولی سکانداری خوب از داخل آغاز می‌شود (Goel, 2007, pp. 3-4; Zattoni and Cuomo, 2008, p. 1; UN, 2004b, p.17)

به همین دلیل، کمیسیون حقوق بشر در قطعنامه‌های ۶۵ و ۷۰ به ترتیب در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ و همچنین دبیر کل ملل متحد در سال ۲۰۰۵ متذکر می‌شوند عملکردهای سکانداری خوب لزوماً طبق وضعیت خاص و نیازهای جوامع مختلف تفاوت می‌کند و مسئولیت تعیین و اجرای چنین عملکردهائی بر پایه شفافیت و پاسخ‌گو بودن و برای ایجاد و حفظ یک محیط سودمند که بهره‌مندی از همه حقوق بشر در سطح ملی را امکان‌پذیر سازد بر عهده دولت مربوط است. (UN, 2003, p. 27; UN, 2004a, p. 47; UN, 2005, p. 45)

۷. نتیجه

از آنچه گفته شد آشکار می‌گردد سکانداری خوب، آرمانی است که دسترسی به تمام جوانب آن آسان نیست. اولاً سکانداری خوب تعریفی دقیق و روشن ندارد. زیرا نه مفهوم سکانداری روشن و دقیق است و نه صفت خوب در این جهت کمک می‌کند. خصوصیت‌هایی متعدد برای وضعیت حاصل از این انگاره مبهم ذکر شده که هشت مورد از آنها یعنی مشارکتی، پاسخگو، شفاف، حساس بودن نسبت به نیازها، مؤثر و کارا و منصف و فراگیر بودن از همه مهمتر دانسته می‌شود.

به هر حال، با وجود همه ابهام‌ها، سکانداری خوب فایده‌ای مهم دارد و آن به حداقل رساندن فساد در به پیش راندن جامعه است. البته نباید معضل سخت جان بودن روش‌های از قبل موجود برای به پیش راندن جامعه را از یاد برد. امری که تحقق سکانداری مطلوب را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. به علاوه باید به خاطر داشت که بر حسب اوضاع خاص هر جامعه باید الگوی متناسب با آن برای به اجرا در آوردن سکانداری خوب تنظیم گردد. مسئولیت اصلی چنین کاری نیز بر عهده دولت است.

منابع و مآخذ:

1. ABD, "Participation", <www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov320.asp?p=policies> 04.05.2006
2. ADB, "Transparency", <www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov340.asp?p=policies> 04.05.2006
3. Binkerhoff, Derick W. and Arthur A. Goldsmith, 2005, "Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance", **Administration & Society**, Vol. 37, No. 2 (May) pp. 199-224.
4. Canadian International Development agency, "Good Governance," www.acdi-ida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/120E9700965D51CE85256919006BF1E5?OpenDocument [04.05.2006]
5. Chairman's Statement, 2004, "Seminar on Good Governance Practices for the Promotion of Human Rights", Seoul, Republic of Korea, 15-16 September,

<www.ohchr.org/english/issues/development/governance/seminar.htm>

04.02.2006

6. Doornbos, Martin, 2001 "‘Good Governance’: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?" **Journal of Development Studies**, Vol. 37, No. 6, pp. 93 - 108
7. ECA, 1999, "Progress in Good Governance since the Social Summit", United Nations Economic Commission for Africa, East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit, 15-17 March, Nairobi, Kenya, <www.uneca.org/eca_resources/major_eca_websites/summit/govkenya.htm> 03.09.2006
8. Economic and Social Council, 2004, Commission on Human Rights, 61st Session, "Promotion and Protection of Human Rights, the Role of good governance in the Promotion of the Human Rights," Note by the United Nations High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/2005/97, 14 December.
9. Fennell, David, Ryan Plummer, and Melissa Marschke, 2008 "Is adaptive co-management ethical?" **Journal of Environmental Management**, No. 88, pp. 62-75
10. Goel, S. L., 2007, **Good Governance; an Integral Approach**, New Delhi: Deep & Deep Publications Pvt. Ltd.
11. Hasan, Mubashir, 2000, "The Agenda for Good Governance in a Globalised World", **South Asia Survey**, Vol. 7, No. 2, pp. 175-86.
12. Hubbard, Ruth, (2000) "Societal Leadership and Good Governance: Strengthening Learning, Values and Consent", **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 67, pp. 229-236.
13. Kakonge, John O., 1998 "EIA and Good Governance: Issues and Lessons from Africa", **Environmental Impact Assessments Review**, Vol. 18, pp. 289-305
14. Kirby, Michael, 2004, "Human Rights – Essential for Good Governance," OHCHR, UNDP, "Seminar on Good Governance Practices for the Promotion of Human Rights", Seoul, Republic of Korea, 15-16 September.
15. Meso, Peter, Pratim Datta, and Victor Mbarika 2006, "Moderating Information and Communication Technologies' Influences on Socioeconomic Development With Good Governance: A Study of the Developing Countries", **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, Vol. 57, No. 2, pp. 186-197.
16. Neumayer, Eric, 2002, "Is Good Governance Rewarded? A Cross-national Analysis of Debt Forgiveness", **World Development**, Vol. 30, No. 6, pp. 913-930.
17. OECD, 1993, **DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance**, (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development).
18. OHCHR, 2006, **Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation**, (New York: The United Nations).
19. OHCHR, "Development – Good Governance," <www.ohchr.org/english/issues/development/governance/> 03.09.2006

20. OHCHR, UNDP, 2004, Seminar on Good Governance Practices for the Promotion of Human Rights, Seoul, Republic of Korea, 15-16 September, **Background Note**, HR/SEL/GG/SEM/2004/BP.2
21. Roberts, Susan M., Sarah Wright, and Phillip O'Neill, 2007, "Good Governance in the Pacific? Ambivalence and Possibility", **Geoforum**, Vol. 38, pp. 967-984.
22. Rooke, Peter, [2004] "Statement of Peter Rooke", Regional Director Asia-Pacific, Transparency International Berlin, [Seoul, September],
23. Roy, Indrajit, 2008 " Civil Society and Good Governance: (Re-) Conceptualizing the Interface", **World Development**, Vol. 36, No. 4, pp. 677-705.
24. "Rule of Law", **Wikipedia**, <en.wikipedia.org/wiki/Rule_of_law> 04.05.2006
25. Shylendra, H. S. and Kishore Bhirdikar, 2005 "'Good Governance' and Poverty Alleviation Programmes: A Critical Analysis of the Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojana", **International Journal of Rural Management**, Vol. 1 No. 2, pp. 203-221.
26. UN, 2001, General Assembly, "Programme of Action for the Lest Developed Countries for the Decade of 2001-2010", Adopted by the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries in Brussel on 20 May 2001, A/CONF.191/11, 18 June.
27. UN, 2003, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 59th Session, Agenda item 21 (b), "Report to the Economic and Social Council on the Sixtieth Session of the Commission", Draft report of the Commission, Rapporteur: Mr. Branko Socana (Croatia), E/CN.4/2003/L.11/Add.6, 25 April.
28. UN, 2004a, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 60th Session, Agenda item 21 (b), "Report to the Economic and Social Council on the Sixtieth Session of the Commission", Draft report of the Commission, Rapporteur: Mr. Mike Omotosho (Nigeria), E/CN.4/2004/L.11/Add.6, 21 April.
29. UN, 2004b, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 61st Session, Item 17 of the provisional agenda, "Promotion and Protection of all Human Rights; The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights", Note by the United Nations High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/2005/97, 14 December.
30. UN, 2005, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 61st Session, Item 18 (b) of the provisional agenda, "Effective Functioning of Human Rights Mechanisms: National Institutions and Regional Arrangements; National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights", Report of the Secretary-General, E/CN.4/2005/106, 7 January.
31. UN, 2007, ESCAP, "What is Good Governance?" United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Jan. 26 <www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.p> 06.05.2008 .
32. UN, 2008, General Assembly, Human Rights Council, 7th Session, Agenda item 3, "Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development", A/HRC/7/L.29, 25 March.

33. Weiss, Thomas G., 2000, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", **Third World Quarterly**, Vol. 21, No. 5, 795 – 814.
34. Woods, Ngaire, 2000 "The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves", **World Development**, Vol. 28, No. 5, pp. 823-841.
35. Zattoni, Alessandro and Francesca Cuomo, 2008, "Why Adopt Codes of Good Governance? A Comparison of Institutional and Efficiency Perspectives", **Corporate Governance**, Vol. 16, N. 1 (January).

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در این مجله منتشر شده است:

«در باب تعریف بحران در نظام بین‌الملل»، شماره ۳۳، سال ۷۳؛ «گزارش درباره نخستین دانشجوی زن در دانشکده حقوق و علوم سیاسی»، شماره ۶۵، سال ۸۳؛ «فناوری اطلاعات و حاکمیت»، شماره ۷۱، سال ۸۵؛ «روابط ایران با شورای همکاری خلیج فارس بعد از سال ۲۰۰۳»، شماره ۳، سال ۸۶.