



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۸، پاییز ۹۷

الگوی حکمرانی خوب: چارچوبی برای تحلیل اقتصاد سیاسی دولت هاشمی رفسنجانی (۱۳۶۸-۱۳۷۶)^۱

علی‌رضا صحرایی^۲، امین محمودی‌نیا^۳

چکیده

هدف این مقاله بررسی سیاست‌ها و عملکرد دولت جمهوری اسلامی ایران در دوران ریاست‌جمهوری هاشمی رفسنجانی، براساس الگوی حکمرانی خوب، است. سؤال اصلی تحقیق میزان انطباق عملکرد دولت آقای هاشمی رفسنجانی با شاخصه‌های هشت‌گانه الگوی حکمرانی خوب در برنامه توسعه سازمان ملل و بانک جهانی است. مدعا و فرضیه تحقیق این است که قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران ظرفیت رسیدن به الگوی حکمرانی خوب را دارد و دولت هاشمی رفسنجانی نیز به‌عنوان یکی از دولت‌های بعد از انقلاب تلاش کرد به‌سوی تحقق این الگو حرکت کند اما به دلیل برخی موانع ساختاری و اداری چنانکه باید به هدف خود نرسید. در عصر جدید، الزامات و ضرورت‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی تغییر کرده و شکل تازه‌ای از روابط بین دولت و ملت به‌وجود آمده است. در روابط جدید دولت باید سیاست‌گذار و تعیین‌کننده خط‌مشی‌های کلی باشد و براساس چارچوب حقوقی محدوده عمل سیاسی را تعیین کند، بخش خصوصی تولید ثروت را سرلوحه خود قرار دهد و جامعه مدنی از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ارتباط متقابل میان جامعه و دولت را تسهیل کند. بنابراین بررسی میزان تطبیق دولت‌های جمهوری اسلامی با الگوی حکمرانی خوب و شاخصه‌های آن ضروری می‌نماید.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب، دولت، هاشمی رفسنجانی، اقتصاد سیاسی.

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۷

۲. دانشجوی دکتری، دانشگاه فردوسی مشهد (نویسنده مسئول)؛ رایانامه: sahraie1979@chmail.ir

۳. دانشجوی دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا؛ رایانامه: aminmahmoudinia@gmail.com



۱. مقدمه

الگوی حکمرانی خوب^۴ مفهوم جدیدی است که در دو دهه اخیر مطرح شده است. پس از اینکه دولت‌ها، به خصوص در اواخر سده بیستم و آغاز سده بیست و یکم میلادی، با چالش‌های جدیدی روبه‌رو شدند، این الگو به مثابه راهکاری جدید برای خروج از این چالش‌ها ارائه شد. از لحاظ تاریخی، مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد و بسته به سطح آن (ملی، منطقه‌ای و محلی) مجموعه‌ای از بازیگران رسمی و غیررسمی را در برمی‌گیرد که بر جریان تصمیم‌گیری تأثیر گذارند. حکمرانی را می‌توان «نفوذ هدایت‌شده در فرایندهای اجتماعی» تعریف کرد که سازوکارهای مختلفی در آن درگیر هستند. برخی از این سازوکارها بسیار پیچیده‌اند و فقط از بازیگران بخش دولتی سرچشمه نمی‌گیرند. این نکته نیز قابل ذکر است که تمام تعاریف حکمرانی بیانگر مفهوم وسیع‌تری از حکومت هستند؛ کاربرد جدید این واژه فقط بازیگران و نهادهای دولتی را شامل نمی‌شود، بلکه سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را هم در بر می‌گیرد. دولت محیط سیاسی و حقوقی مناسب به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد ایجاد می‌کند و جامعه مدنی تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال را برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تسهیل می‌نماید. وظیفه حکمرانی خوب نیز فراهم کردن زمینه همکاری و هماهنگی هرچه بیشتر این سه بخش با یکدیگر است.

مفهوم حاکمیت خوب در منشور سازمان ملل متحد و حقوق بین‌الملل ایجاد شد اما تعاریف متعدد و متفاوتی برای آن ارائه شد. تعریف اتحادیه اروپا این است که «حکمرانی خوب مدیریت شفاف و پاسخگو در یک کشور با هدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است». در تعریفی دیگر، «حکمرانی خوب شامل احترام گذاشتن سیاستمداران و نهادها به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است ... همچنین حکمرانی خوب به‌طور خاص به موضوع مدیریت منابع عمومی جهت ایجاد اقتصادی پایدار و شیوه‌های توزیع عادلانه مربوط می‌شود» (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۴۵). توسعه سازمان ملل در سال ۱۹۹۷ حکمرانی خوب را «اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور عمومی یک کشور در همه سطوح» (UNDP) تعریف کرد که براساس آن الگوی حکمرانی خوب نیازمند ایجاد شاخصه‌هایی چون انعطاف‌پذیری، مشارکت، مسئولیت، شفافیت، حاکمیت قانون و پاسخگویی است. هدف این پژوهش، بررسی میزان انطباق عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی با این شاخصه‌ها است.

4. Good governance



۲. سؤال و فرضیه تحقیق

عملکرد دولت آقای هاشمی رفسنجانی چقدر با شاخصه‌های هشت گانه الگوی حکمرانی خوب که در برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) و بانک جهانی مطرح شده منطبق است؟ سؤال‌های فرعی تحقیق عبارت‌اند از:

۱. مفهوم حکمرانی خوب چیست و شاخص‌های آن کدام‌اند؟
۲. جمهوری اسلامی ایران چه قابلیت‌هایی برای تحقق الگوی حکمرانی خوب دارد؟ مدعا و فرضیه تحقیق این است که قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران ظرفیت رسیدن به الگوی حکمرانی خوب را دارد و دولت هاشمی رفسنجانی نیز به‌عنوان یکی از دولت‌های بعد از انقلاب تلاش کرد به‌سوی تحقق این الگو حرکت کند اما به دلیل برخی موانع ساختاری و اداری به هدف خود نرسید.

۳. هدف و ضرورت

در عصر جدید الزامات و ضرورت‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی تغییر کرده و شکل تازه‌ای از روابط بین دولت و ملت به‌وجود آمده است. در روابط جدید، دولت باید سیاست‌گذار و تعیین‌کننده خط‌مشی‌های کلی باشد و، براساس چارچوب حقوقی، محدوده عمل سیاسی را تعیین کند، بخش خصوصی تولید ثروت را سرلوحه خود قرار دهد و جامعه مدنی، از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، ارتباط متقابل میان جامعه و دولت را تسهیل کند. با توجه به ضرورت بررسی مسائل مربوط به حکومت‌ها و نحوه عمل و تصمیم‌گیری تصمیم‌گیران کشورها و تأثیر این گونه عوامل بر رشد و توسعه کشورها، سنجش حکومت‌ها و تعیین معیار و شاخص برای این سنجش، براساس الگوهای مطرح در علوم انسانی، ضروری به‌نظر می‌رسد. یکی از بهترین الگوهایی که با توجه به شاخصه‌های آن می‌توان برای حکمرانی معیار سنجشی فراهم ساخت الگوی حکمرانی خوب است. هدف این پژوهش تحلیل زمینه‌های تحقق الگوی حاکمیت خوب در ایران بعد از انقلاب و به صورت موردی بررسی میزان انطباق عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی در دهه دوم انقلاب اسلامی با شاخصه‌های این الگو است.

۴. پیشینه پژوهش

تاکنون مقالات و کتب بسیاری در زمینه حکومت، حکمرانی و بررسی انواع و ابعاد حکومت در ایران ترجمه و چاپ شده است اما کتاب‌ها و مقالاتی که به حکمرانی و



الگوهای متفاوت آن در ایران پردازد، با توجه به گستردگی و اهمیت مفهوم حاکمیت چندان گسترده نیست. در زمینه حکمرانی خوب نیز که پیوندی است میان نظریه‌های مدیریت و علوم سیاسی، کتاب‌ها و مقالاتی معدود را می‌توان مشاهده نمود. این کتاب‌ها و مقالات با توجه به تازگی مفهوم حکمرانی خوب در حوزه علوم سیاسی بیشتر به تعریف و تا حدودی ذکر ابعاد آن پرداخته‌اند. مثلاً، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ مجموعه‌ای از مقالات خارجی را جمع‌آوری و ترجمه کرده و با عنوان حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه به طبع رسانده است. در این مجموعه، حکمرانی خوب با رویکرد اقتصادی و با توجه به شاخص‌های بانک جهانی و دیگر نهادهای بین‌المللی توضیح داده شده است.

یکی از بهترین پژوهش‌ها در این زمینه کتاب حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت تألیف رحمت‌الله قلی‌پور (۱۳۸۷) است که مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام و دفتر گسترش تولید علم آن را منتشر کرده است. در این اثر نقش دولت در کشورداری و الگوهای دولت در حکمرانی و مفاهیم مرتبط با حکمرانی خوب بررسی شده است. عبدالحسین ضمیری (۱۳۸۷) در کتاب حکمرانی مطلوب در اندیشه سیاسی امام خمینی (ره) حکمرانی مطلوب را از دیدگاه امام خمینی (ره) با حکمرانی خوب در اندیشه سیاسی رایج مقایسه کرده است. در هیچ‌یک از این آثار به صورت مستقل عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی از دیدگاه حکمرانی خوب سنجیده نشده است. مقاله حاضر درصدد است در این جهت گامی نو بردارد و میزان تطبیق الگوی حکمرانی خوب را با سیاست‌ها و عملکردهای دولت هاشمی رفسنجانی بررسی کند.

۵. روش پژوهش

روش پژوهش توصیفی - تحلیلی است و در این راه از داده‌های کتابخانه‌ای، روش‌های کمی و اندازه‌گیری پارامترهای عددی مورد نیاز بهره برده‌ایم. در واقع در این پژوهش تنها به داده‌های کتابخانه‌ای اکتفا نکرده و تلفیقی از روش‌های کمی و کیفی را به کار گرفته‌ایم. در آغاز به تبیین شاخصه‌های الگوی حکمرانی خوب می‌پردازیم و سپس میزان انطباق این شاخص‌ها را با عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی می‌سنجیم.

۶. چهارچوب نظری

محاسبه کیفیت حکمرانی نیازمند شاخص‌ها و معیارهای کمی مناسبی است که بتوان با استفاده از آن‌ها نحوه اثرگذاری مؤلفه‌های حکمرانی را بر عملکرد اقتصادی بررسی کرد. در پاسخ به



این نیاز، سازمان‌های متعدد بین‌المللی با برشمردن ویژگی‌های متنوع برای کیفیت حکمرانی به تهیه شاخص‌هایی اقدام کرده‌اند. بانک جهانی حکمرانی را به‌عنوان سنت و نهادهایی تعریف می‌کند که با آن‌ها قدرت به‌منظور مصلحت عمومی در یک کشور اعمال می‌شود و مشتمل بر سه مؤلفه زیر است:

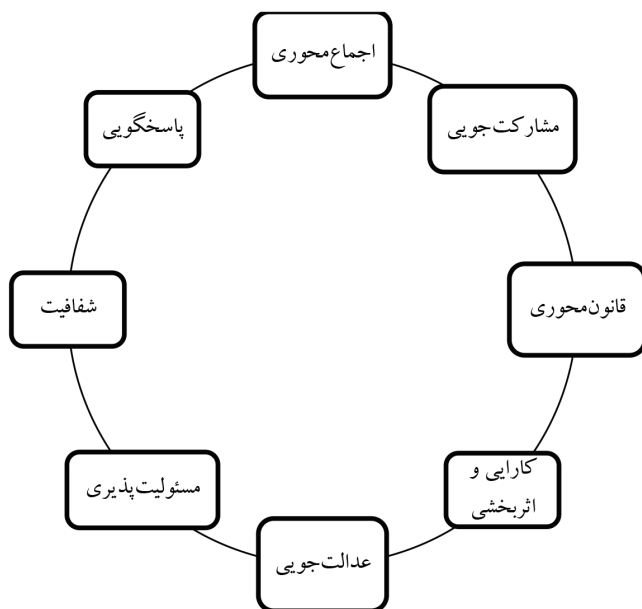
۱. فرایندی که صاحبان قدرت از طریق آن انتخاب می‌شوند، بر آن‌ها نظارت می‌شود و سرانجام تعویض می‌شوند. دو شاخص «حق اظهار نظر» و «پاسخگویی» و همین‌طور «ثبات سیاسی» ذیل این مؤلفه قرار می‌گیرند.
 ۲. مؤلفه دوم ظرفیت و توانایی دولت برای اداره کارآمد منابع و اجرای سیاست‌های درست است و دو شاخص «اثربخشی دولت» و «کیفیت قوانین و مقررات» را دربر می‌گیرد.
 ۳. احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که تعاملات اجتماعی و اقتصادی میان آن‌ها را اداره می‌کنند مؤلفه دیگری است که شاخص «حاکمیت قانون» و «مهار فساد» در آن جای می‌گیرد.
- جیمز گاستو اسپت، مدیر دفتر برنامه توسعه ملل متحد، حکمرانی خوب را مشارکت، شفافیت و پاسخگویی تعریف می‌کند و معتقد است: «حکمرانی خوب اثربخشی، کارایی و... رانیز دربر می‌گیرد». گروهی دیگر شاخص‌های حکمرانی خوب را به شرح جدول ۱ پیشنهاد کرده‌اند.

جدول ۱. شاخص‌های حکمرانی خوب

شاخص	شاخص‌های جزء (کارکردها)
مشارکت شهروندان	الف) آزادی سیاسی؛ ب) پایداری سیاسی
دولت محوری	الف) کارایی قضایی؛ ب) کارایی اداری؛ ج) فساد پایین
توسعه اجتماعی	الف) توسعه انسانی؛ ب) توزیع عادلانه
مدیریت اقتصادی	الف) توجه به بیرون؛ ب) استقلال بانک مرکزی؛ ج) میزان بدهی نسبت به GDP

منبع: The Asian Development Bank (ADB), 2001: 50

یک مبنای اساسی برای تعیین ویژگی‌های حکمرانی خوب شاخص‌های هشت‌گانه‌ای است که در برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) و بانک جهانی مطرح شده است. این شاخص‌ها به ترتیب عبارت‌اند از: ۱. مشارکت، ۲. حاکمیت قانون، ۳. شفافیت، ۴. مسئولیت‌پذیری، ۵. اجماع‌سازی، ۶. عدالت و انصاف، ۷. کارایی و اثربخشی، ۸. پاسخگویی (Jeff huther & Anwar shah, 2006).



۱. مشارکت. مشارکت حضور همه مردم در تصمیم گیری‌های مختلف است که هم به صورت مستقیم و هم از طریق نمایندگان و نهادهای واسطه‌ای قانونی و مشروع تحقق می‌یابد. مباحث مشارکت غالباً مبتنی بر وجود آزادی بیان و حق اظهار نظر همه افراد جامعه در حوزه‌های مختلف سیاسی و امنیتی خواهد بود. البته این امر لزوماً به معنی آن نیست که به تمایلات، خواسته‌ها و نگرانی‌های تک‌تک افراد جامعه توجه می‌شود بلکه منظور از آن مشارکت حداکثری است که از طریق سازوکارهای خاص خود تحقق پیدا می‌کند. بنابراین ویژگی اصلی مشارکت همانا آزادی همه مردم در ابراز نظرات و دیدگاه‌های خود است و این امر در مرحله اجرا نیازمند ابزارهای خاصی از جمله رسانه‌های آزاد و نهادهای مدنی مستقل است.

۲. حاکمیت قانون. برقراری نظام حکمرانی خوب به چارچوب‌های قانونی عادلانه و بی‌طرف نیاز دارد. در این چارچوب باید از حقوق کلیه افراد مخصوصاً محرومان محافظت شود. اجرای این گونه قوانین در یک فضای بی‌طرف و مبتنی بر انعطاف نیازمند دستگاه قضایی مستقل و نیروی پلیس بی‌طرف و عاری از فساد است.

۳. شفافیت. شفافیت یعنی جریان آزاد اطلاعات و دسترسی سهل و آسان ذی‌نفعان به آن. 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.

۴. مسئولیت‌پذیری. در حکمرانی خوب نهادها و فرایندهای تصمیم‌گیری در یک چارچوب زمانی منطقی به همه ذی‌نفعان آن خدمات لازم را ارائه می‌دهند. نیل به این هدف تنها زمانی امکان‌پذیر است که نهادهای تصمیم‌گیر نسبت به تأمین خواسته‌ها و تمایلات افراد احساس مسئولیت داشته باشند.

۵. اجماع‌سازی. بسته به تنوع دیدگاه‌های موجود در یک جامعه بازیگران گوناگونی هم در آن وجود خواهند داشت؛ پس، حکمرانی خوب باید منافع و سلیق مختلف را به سمت اجماعی گسترده هدایت کند که بهترین و بیشترین منفعت را برای تمام اجتماع در پی دارد. این امر مستلزم این است که نسبت به ضروریات توسعه انسانی پایدار و چگونگی دستیابی به اهداف چنین توسعه‌ای چشم‌اندازی بلندمدت و وسیع وجود داشته باشد. این مهم نیز تنها از طریق فهم و درک مفاهیم تاریخی، فرهنگی و اجتماعی جامعه قابل دستیابی است.

۶. عدالت و انصاف. در حکمرانی خوب همه افراد باید از فرصت‌های برابر برخوردار باشند. رفاه یک جامعه به تضمین این امر وابسته است که همه اعضای آن احساس کنند در آن جامعه ذی‌نفع هستند. برای تحقق این امر همه گروه‌های آسیب‌پذیر برای افزایش توانمندی‌های خود باید از حمایت‌های لازم برخوردار باشند.

۷. کارایی و اثربخشی. حکمرانی خوب به این معناست که نهادها و سازمان‌های تصمیم‌گیرنده همیشه نیازهای مردم را در نظر داشته باشند و از منابع موجود به صورت کارا استفاده کنند. مفهوم کارایی در ارتباط با حکمرانی خوب به معنی استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط‌زیست نیز خواهد بود، لذا موضوع بهترین استفاده از منابع با حکمرانی ارتباط مستقیم دارد.

۸. پاسخگویی. پاسخگویی یک امر حیاتی برای حکمرانی خوب است. نه تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی باید نسبت به عموم مردم و همه افراد ذی‌نفع پاسخگو باشند. به‌طور کلی هر نهاد یا سازمان نسبت به کسانی که با تصمیمات آن ارتباط مستقیم دارند، پاسخگو خواهد بود (Ibid).



۷. تطبیق عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی با شاخصه‌های الگوی حکمرانی خوب

۷.۱. مشارکت

مشارکت اولین مؤلفه در حکمرانی خوب است که، براساس آن، دولت باید ساختاری را فراهم سازد که همه افراد بتوانند در امور مربوط به خود و جامعه مشارکت داشته باشند. از سال ۱۳۶۸ به بعد با روی کار آمدن دولت هاشمی رفسنجانی و تسلط گفتمان سازندگی اتخاذ سیاست‌های سرمایه‌دارانه، خصوصی‌سازی، تعدیل اقتصادی و حمایت از اقتصاد بازار آزاد شکل گرفت. تحت سیاست خصوصی‌سازی اقتصاد در سال ۱۳۷۰ مقرر شد همه بنگاه‌ها و شرکت‌هایی که در سال ۱۳۵۸ از جانب شورای انقلاب ملی اعلام شده بودند به بخش خصوصی واگذار شوند. سیاست اقتصادی جدید معطوف به رشد و متکی به بازار آزاد بود و از سوی دیگر در این سال‌ها سرمایه‌داری گرایش صنعتی تری پیدا کرد.

با پایان یافتن جنگ تحمیلی و شروع نخستین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که خط‌مشی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را مدنظر داشت بورس اوراق بهادار تهران نیز حیات مجدد یافت. در سال ۱۳۶۸ بیش از ۳۹۸۴۰۰۰ سهم به ارزش بالغ بر یازده میلیارد ریال در بورس تهران دادوستد شد. در سال‌های بعد نیز حجم معاملات رشد چشمگیری یافت؛ به طوری که در سال ۱۳۷۲ بورس تهران شاهد دادوستد ۹۷۳۲۸۰۰۰ سهم به ارزش بالغ بر پانصد و پانزده میلیارد ریال بود. سال ۱۳۷۴ تعداد سهام معامله شده در بورس تهران با بیش از ۱۰۰۰۰ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۶۸ به بیش از ۴۳۲ میلیون سهم رسید. ارزش سهام مبادله شده در این سال نیز با بیش از ۱۰۰۰ درصد افزایش نسبت به ابتدای برنامه اول توسعه به ۱۸۸۰ میلیارد ریال بالغ شد. استقبال مردم از بورس اوراق بهادار تهران در طول سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۴ به دادوستد ۸۰۸ میلیون و ۳۵۱ هزار سهم به ارزش ۴۰۹۵/۹ میلیارد ریال منجر شد. این روند در سال ۱۳۷۵ هم ادامه یافت و ارزش کل معاملات سهام تنها در نه ماه منتهی به آذر این سال با رشدی بالغ بر ۲۵۰/۶ درصد (۳/۵ برابر) نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۷۴ از ۳۷۰۰ میلیارد ریال فراتر رفت (لیلاز، ۱۳۷۶: ۳۷۱).

در عرصه فرهنگی، دیدگاه‌های دولت با گرایش‌های افراطی و اعمال سیاست‌های سخت‌گیرانه مخالف بود و از آزادی‌های فرهنگی به خصوص در عرصه مطبوعات و نشر حمایت می‌کرد. در دوران دولت هاشمی رفسنجانی، نوسازی اجتماعی، فرهنگی و آموزشی رخ داد. از طرف دیگر، فضای مطبوعاتی کشور اندکی نسبت به سال‌های قبل آن تحول یافت و زمینه نقد و انتقاد محدود فراهم آمد (روزنامه همشهری و ایران نماینده گرایش فکری جدید محسوب شدند). این رویدادها را می‌توان در راستای مشارکت فرهنگی و اجتماعی ارزیابی



کرد. نشانه‌های گسترش مشارکت در مباحث فرهنگی و اجتماعی را می‌توان افزایش باسوادی، گسترش کمی و کیفی آموزش عالی و... عنوان کرد که در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. مقایسه شاخص‌های فرهنگی براساس مراکز آموزشی - فرهنگی

عنوان	سال ۱۳۵۶	سال ۱۳۷۶	درصد رشد مطلق
باسواد	۱۲/۸۰۰/۰۰۰	۴۳/۰۰۰/۰۰۰	۳۳۵
دانش آموز	۷/۵۰۰/۰۰۰	۱۸/۹۷۹/۸۶۳	۲۵۲
کادر آموزشی	۱۵۲/۰۰۰	۸۷۷/۹۵۲	۵۷۷/۲
کادر آموزش عالی (هیئت علمی)	۱۳/۹۵۲	۲۷/۶۵۰	۱۹۶
آموزشگاه تحصیلی	۴۵/۵۰۰	۱۹۳/۰۵۲	۲۲۷
دانشجو	۱۵۲/۰۰۰	۱/۲۵۰/۰۰۰	۸۱۲
مراکز آموزش عالی	۶۰	۲۶۶	۴۴۳
مؤسسات تحقیقاتی	۸۱	۱۹۸	۲۴۴/۴
پژوهشگر	۱/۹۲۴	۱۱/۳۹۲	۵۰۰
کارشناس و تکنیسین	۲/۳۱۴	۱۸/۹۱۸	۷۰۰
دانشجوی تحصیلات تکمیلی	۵/۳۹۲	۲۶/۸۶۲	۴۰۰

منبع: رضوانی، ۱۳۸۱: ۴۶.

در دوران بعد از جنگ، حوادثی چون پذیرش قطعنامه ۵۹۸ و پایان جنگ، رحلت امام خمینی (ره) و انتخاب آیت‌الله خامنه‌ای به رهبری جمهوری اسلامی، تجدیدنظر در قانون اساسی، حذف منصب نخست‌وزیری، افزایش اختیارات رئیس‌جمهوری، انتخاب هاشمی رفسنجانی به ریاست‌جمهوری رخ داد. این رویدادها و نیز شرایط ناشی از بازسازی اقتصادی، موجب شد، به‌لحاظ سیاسی، اولویت‌های جدیدی در ساختار سیاسی ایران به‌وجود آید.

در این دوره (سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲)، چهار انتخابات حساس و سرنوشت‌ساز مجلس چهارم و پنجم و ریاست‌جمهوری پنجم و ششم برگزار شد که می‌توان آن‌ها را از نمادهای مشارکت سیاسی در این دوران برشمرد. باتوجه‌به این چهار انتخابات می‌توان به این جمع‌بندی رسید که سطح مشارکت سیاسی از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ رشد نسبتاً معقولی داشت. در زمینه بحث مشارکت فرهنگی و اجتماعی، می‌توان گفت دولت هاشمی رفسنجانی، بنابر مقدورات، و نسبت به فضای قبلی حاکم بر این عرصه، تا حدودی،



در جهت گسترش مشارکت فرهنگی و اجتماعی قدم برداشت، اما از آنجا که در این حوزه سیاست خاصی را مدنظر نداشت تنها به رشد کمی و تاحدودی کیفی و البته در راستای توسعه و اشاعه آموزش و نوسازی دست یافت. از طرفی، نقطه قوت دولت هاشمی، در ارتباط با شاخصه مشارکت در الگوی حکمرانی خوب، بحث مشارکت اقتصادی بود. این دولت با حمایت از سیاست تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی و واگذاری برخی از اختیارات خود گامی مهم در مسیر تحقق مشارکت اقتصادی برداشت. این مشارکت چرخشی تأثیرگذار به سمت مشارکت دادن اقشار گوناگون جامعه در اقتصاد بود (فوزی، ۱۳۸۴: ۲۷۲).

۲.۷. قانون

متعاقب بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ در ساختار قوه قضاییه تغییراتی پدید آمد. در این بازنگری، بروز برخی مشکلات و ضعف های دستگاه قضایی سبب شد به موضوع نحوه اداره دستگاه قضایی توجه شود. شورایی بودن مدیریت عالی قوه قضاییه به عنوان یکی از عوامل اصلی بروز ضعف ها و اشکالات در عرصه نظام قضایی در محافل علمی و مطبوعاتی مطرح شد و حتی امام خمینی (ره) صراحتاً از شورای عالی قضایی خواست مسؤولیت ها و وظایف مربوط به آن شورا بین اعضای آن تقسیم شود تا امری مسؤل خاص خود را داشته باشد (فوزی، ۱۳۸۴: ۲۵۶).

تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب در سال ۱۳۷۳ از جمله تحولاتی بود که در اوایل دوران سازندگی در عرصه تشکیلات و سازمان قضایی کشور رخ داد. تشکیل این دادگاه ها بر اساس لایحه ای بود که در مجلس چهارم به تصویب رسید. مهم ترین مقصودی که در تدوین و تصویب این لایحه دنبال شد، سرعت بخشیدن به جریان محاکمات و رهایی از تشریفات آیین رسمی دادرسی بود. تدوین کنندگان انتظار داشتند با حذف دادسرا و دادستان و ایجاد دادگاه هایی با صلاحیت عام مراحل دادرسی کوتاه شود و روند محاکمات سرعت گیرد اما مخالفان لایحه حذف دادسرا را باعث از بین رفتن دقت و عدالت می دانستند. اصولاً قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب چند محور اصلی داشت: حذف نهایی دادسرا، ایجاد مرجع قضایی صلاحیت عام و ایجاد دادگاه های تجدیدنظر استان (زرنگ، ۱۳۸۰: ۳۰۷).

در زمینه شاخصه حاکمیت قانون با توجه به ساختار قانون اساسی کشور (تفکیک قوا) اقداماتی در بازنگری قانون اساسی صورت گرفت که گامی مهم در جهت رفع نواقص پیشین و محقق شدن حاکمیت قانون بود. اقدامات قوه قضاییه از جهتی تسهیل روند محاکم و از جهت دیگر افزایش کارایی آن قوه را در پی داشت و این خود باعث حرکت نظام سیاسی به سوی شاخصه حاکمیت قانون بود.



۳.۷. شفافیت

در الگوی حکمرانی خوب مدیران دولتی در آینه شبکه‌های اجتماعی قرار دارند و باید به راهبرد دولت شفاف و مدیر صادق رو آورند. با روی آوردن به راهبرد صداقت، به قول دایسون، مدیران در طول زمان به این نکته خواهند رسید که این راهبرد نه تنها مخرب و بی‌فایده نیست بلکه خواهد توانست چهره و اعتبار دولت را نزد جامعه و شهروندان بهبود بخشد و بر مشروعیت آن بیفزاید.

در خصوص سنجش شاخصه شفافیت با عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی می‌توان به شفاف‌سازی در بخش اقتصادی اشاره کرد که شامل اقداماتی بود از قبیل اصلاح نرخ ارز، اصلاح نرخ سود بانکی، تصحیح ساختار بودجه، و آزادسازی اقتصاد که یکی از وجوه مهم آن شکستن انحصارات و تقسیم بازارها و ذره‌ای کردن آن‌ها بود. با سیاست آزادسازی بسیاری از انحصاراتی که در عرصه‌های مختلف اقتصادی در سالیان قبل (باتوجه به اقتصاد سالیان جنگ) شکل گرفته بود و خود یکی از وجوه آشکار عدم شفافیت در این عرصه بود تا حدودی کمرنگ شد (فوزی، ۱۳۸۴: ۳۳۷).

روند نوسازی و گسترش ارتباطات در ایران در دوران دولت هاشمی رفسنجانی زمینه را برای استفاده مردم از رسانه‌های بین‌المللی مانند ماهواره، اینترنت، و ارتباط تلفنی فراهم آورد. در این دوره دولت در گسترش زیرساخت‌های مخابراتی مانند ارتباطات تلفنی، استفاده از اینترنت (نخستین بار) برای سطح گسترده‌تری از جامعه کوشید. این زیرساخت‌ها گامی اساسی و لازمه شفافیت در هر جامعه‌ای است. در این دوره، همچنین، پیرو سیاست تساهل فرهنگی با اجازه رسمی دولت نشریات متعددی منتشر شدند که بسیاری از آن‌ها را می‌توان غیر مذهبی خواند و حتی بخشی از آن‌ها تقریباً به ارگان گروه‌های بیرون حاکمیت بدل شدند نظیر مجله ایران فردا به‌عنوان ارگان نهضت آزادی. همچنین علاوه بر منتقدان داخل حاکمیت همچون روزنامه سلام و جهان اسلام مجلاتی نظیر کیان، راه نو، گفتگو و... اجازه نشر پیدا کردند و این اقدام زمینه را برای بیان دیدگاه‌های مختلف تا حدی فراهم آورد. آمارها و نمودارها نشان می‌دهند که میزان تولید و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی هم در این دوره رو به رشد بود و وسائل ارتباط جمعی گسترش یافت. برای مثال در طول دهه ۱۳۶۰ برنامه‌های تلویزیونی در حدود ساعت‌های بین ۱۶ تا ۲۴ و تنها در قالب دو شبکه ارائه می‌شد حال آنکه در سال ۱۳۷۶ پنج شبکه تلویزیونی وجود داشت که یکی به‌صورت شبانه‌روزی و بقیه به‌طور متوسط حداقل ۱۲ ساعت در روز برنامه پخش می‌کردند. میزان تولید برنامه‌های متعدد نظیر فیلم و سریال و برنامه‌های آموزشی و غیره نیز افزایش چشمگیر داشت (قبادزاده، ۱۳۸۰: ۹۲).



جدول ۳. مقایسه شاخص‌های فرهنگی بر اساس ابزار فرهنگی (آمار سال ۱۳۷۳)

عنوان	سال ۱۳۶۵	سال ۱۳۷۶	درصد رشد مطلق
نشریات	۲۱۶	۱/۰۰۰	۴۶۲/۵
کتاب (عنوان)	۲/۸۰۰	۱۶/۰۰۰	۵۷۲
کتاب‌های موجود در کتابخانه‌ها	۱/۶۰۰/۰۰۰	۵/۷۸۴/۰۰۰	۳۶۱/۵
فیلم	۴۹	۵۶	۱۱۴/۲
کتابخانه‌های عمومی	۳۶۰	۶۷۰	۱۸۶
صدا و سیما (تولید)	۱۸/۸۰۰ ساعت	۱۶۶/۱۲۵	۸۸۳

جدول ۴. نمایه مقایسه‌ای (۱۳۵۰-۱۳۷۵)

سال	۱۳۵۰	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵
روزنامه	۳۳	۱۹	۱۶	۲۶
هفته‌نامه	۶۹	۱۷	۴۴	۸۲
فصلنامه	۸۸	۱۱۶	۷۲	۱۶۵
ماهنامه	۴۸	۸۸	۱۱۳	۲۱۲
تعداد کل	۳۷۹	۳۲۴	۳۱۵	۷۴۹

به‌طور کلی، می‌توان گفت سیاست‌های اقتصادی دولت هاشمی رفسنجانی گامی اساسی و بسیار مؤثر در جهت تحقق شفافیت مالی و به‌طور کلی ارتقای شفافیت دولت نسبت به گذشته بود و، همان‌گونه که اشاره شد، با فراهم آوردن زیرساخت‌های شفافیت، یعنی گسترش رسانه‌ها و وسائل ارتباط جمعی، توانست در زمینه شفافیت فرهنگی و اجتماعی اقدامات سازنده‌ای انجام دهد هر چند این اقدامات بیشتر در جهت بازسازی خرابی‌های جنگ بود.

۴.۷. مسئولیت‌پذیری

حکمرانی خوب مستلزم این است که نهادها و فرایندهای تصمیم‌گیری در یک چارچوب زمانی منطقی به همه ذی‌نفعان خود خدمات لازم را ارائه دهند. نیل به این هدف تنها زمانی امکان‌پذیر است که نهادهای تصمیم‌گیر نسبت به تأمین خواسته‌ها و تمایلات افراد احساس مسئولیت داشته باشند.



مسئله کار و ایجاد فرصت‌های شغلی مولد برای نیروی کار از اساسی‌ترین مشکلاتی بود که دولت هاشمی رفسنجانی در جهت رفع آن احساس مسئولیت کرد. با پایان یافتن جنگ تحمیلی و شروع دوران سازندگی سرمایه‌گذاری برای اجرای طرح‌های عظیم زیربنایی از یک سو و ضرورت بازسازی مناطق جنگ‌زده از سوی دیگر فرصت‌های شغلی جدیدی را پدیدار ساخت. بازار کار در جریان اجرای نخستین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور رونق تازه‌ای یافت. براساس گزارش عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شمار شاغلان کشور در سال ۱۳۷۲ به ۱۳/۸۲ میلیون نفر و میزان بیکاری به حدود ۱۱/۴ درصد جمعیت فعال رسید. در سال ۱۳۶۷ حدود ۱۵/۳ درصد نیروی فعال کشور بیکار بودند. یکی از سیاست‌های جدید وزارت کار و امور اجتماعی برای کاهش میزان بیکاری اجرای طرح خوداشتغالی بود. در این طرح ابزار کار در اختیار متقاضیان قرار می‌گرفت و محصولات تولیدی آن‌ها در بازارچه‌های کار عرضه می‌شد. این طرح از توفیق نسبی برخوردار بود (لیلاز، ۱۳۷۶: ۲۱۶).

تأمین اجتماعی حمایتی است که جامعه و دولت در قبال آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی مانند بیکاری، بیماری، حوادث و... برای اقشار مختلف پیش‌بینی و طرح‌ریزی می‌کند تا در مواقع ضروری از کاهش یا قطع درآمد افراد در کوتاه یا درازمدت جلوگیری کند و سلامت روحی و جسمی افراد تضمین شود. برای پوشش امر خطیر خدمات درمانی بیمه‌شدگان بودجه درمان سازمان تأمین اجتماعی در پنج سال منتهی به سال ۱۳۷۴ از ۱۱۰ میلیارد ریال به ۷۳۷ میلیارد ریال افزایش یافت. در سال ۱۳۷۵، این بودجه به ۱۱۰۰ میلیارد ریال رسید. افزایش نرخ ارائه خدمات بهداشتی و درمانی بخش قابل توجهی از رشد بودجه درمان را دربر داشت. از طرف دیگر، تا پایان دومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بالغ بر ۲۲/۷ میلیون نفر از جمعیت کشور تحت پوشش خدمات درمانی - بهداشتی قرار گرفتند. با توجه به خرابی‌ها و مسائل و مشکلات ناشی از جنگ نیاز جامعه به سمت تأمین اجتماعی و کاهش بیکاری سوق پیدا کرده بود، به این دلیل دولت ارائه پاسخ مناسب به این خواست مردم را وظیفه خود دانست و در جهت آن اقداماتی صورت داد. این اقدامات کاملاً در رفع این دو معضل موفق نبود اما در حد خود مسئولیت‌پذیری دولت را نشان می‌دهد (همان: ۲۱۷).

۵.۷. اجماع‌سازی

رویکرد اجماع‌سازی حکمرانی عبارت است از «رابطه بین جامعه مدنی و دولت» و «رابطه بین حکمرانان و حکومت‌شوندگان» (شریف‌زاده، ۱۳۸۲: ۴۹). ایجاد اجماع که با دموکراسی ارتباط مستقیم و تنگاتنگ دارد زمینه‌ای برای انسجام اجتماعی است. «انسجام اجتماعی نوعی



از ارتباط است که در آن یک گروه از مردم توانمند و با مهارت را برای مشارکت نشان می‌دهد که زمینه و فضایی برای تحول به وجود می‌آورد. لازمه مشارکت داشتن زبان مشترک و تفسیر مشترک از مفهوم‌های کلیدی است» (همان: ۵۰).

جریان میانه‌رو در واقع جریانی عملگرا و فن‌سالار بود که از درون نیروهای راست و چپ بیرون آمد و با دو جریان اصولگرای راست و چپ اشتراکات و اختلافاتی داشت و در مقاطع مختلف برای پیشبرد اهداف خود دست به ائتلاف تاکتیکی با این گروه‌ها می‌زد. این جریان، ضمن مخالفت با سیاست‌های افراطی، از نوعی سیاست‌های معتدل در حوزه فرهنگی و اقتصادی حمایت می‌کرد. می‌توان هاشمی رفسنجانی را مظهر این جریان دانست که با به قدرت رسیدن او در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۶۸، زمینه برای گسترش این تفکر در کشور هموارتر گشت. دولت هاشمی رفسنجانی خود را برآیند نیروهای موجود در جامعه می‌دانست و توانست حول مقاصد خود در طیف‌های مهم و تأثیرگذار جامعه اجماعی به وجود آورد. هاشمی برای دورری از منازعات سیاسی که مجلس یکدست چپ‌گرا به آن دامن می‌زد، دولت خود را دولت کاری انتخاب کرد و بخشی از نیروهای چپ را، که بر نارسایی اقتصاد دولتی اذعان داشتند، در دولت با خود همراه ساخت. این بخش از توانایی‌های دولت او را می‌توان با شاخصه اجماع‌سازی همگام دید. از طرف دیگر، حضور در سازمان‌های بین‌المللی و افزایش نقش و مشارکت ایران در سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای منطقه‌ای در این دوره را می‌توان جهت‌گیری به سمت تنش‌زدایی به‌شمار آورد. دولت در راستای گسترش ارتباط جمهوری اسلامی با نظام بین‌الملل که یک اصل اساسی در راه توسعه و سازندگی به نظر می‌رسید، از طریق عضویت در نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی و نیز پیوستن به کنوانسیون‌های بین‌المللی، توانست حمایت و پشتوانه تقنینی مجلس را به دست آورد (فوزی، ۱۳۸۴: ۲۷۹). در گفتمان دوران سازندگی ضمن اصلاح ساختارهای قدیمی و ایجاد تحول در نقش‌ها، شاهد شکل‌گیری و تعمیق الگوی ارزشی در جامعه هستیم که با وضعیت جدید سازگاری بیشتری دارد و نوعی تفسیر دنیاگرایانه‌تر از ارزش‌های انقلابی دوران قبل است. این تفسیر می‌توانست زمینه را برای توسعه اقتصادی کشور مهیا کند. این وضعیت نیازمند به وجود آمدن اجماع نظری بین گفتمان‌های حاکم در کشور بود که در گفتمان سازندگی متبلور شد.

۶.۷. عدالت و انصاف

عدالت و محوریت آن در بخش دولت و اداره عمومی از دیگر مؤلفه‌های دولت در حکمرانی خوب است که اهمیت بسزایی دارد. در واقع عدالت و تحقق آن در جامعه سنگ‌بنای مشروعیت



حاکمیت و مبنای توجیه ضرورت وجود دولت تلقی می‌شود. عدالت در واقع جوهره مقاصد خط‌مشی‌گذاری دولتی در جامعه است و سرشت و ذات قانون مقید به تحقق عدالت فرض می‌شود.

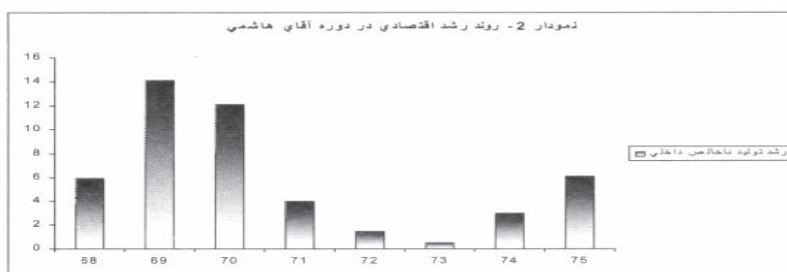
عملکرد دولت هاشمی رفسنجانی را، بر اساس شاخصه عدالت و انصاف، می‌توان با توجه به بحث فوق در نمودهای عملی حکومت حق‌مدار پیدا کرد. حکومت حق‌مدار حکومتی است که امنیت و رفاه مردم را تأمین می‌کند، ثروت را عادلانه توزیع می‌کند و مشارکت آگاهانه عناصر اجتماعی را فراهم می‌سازد. در مجموع، دولت هاشمی رفسنجانی با اجرای برنامه اول توسعه، علاوه بر رونق‌بخشیدن به فعالیت‌های اقتصادی، موفق شد به بعضی از اهداف خود از جمله ایجاد تحرک در سرمایه‌گذاری، تولید، اشتغال و تأمین رشد متوسط سالیانه ۶/۰۶ درصد در تولید ناخالص داخلی دست یابد و نیز به افزایش قابل توجه پوشش آموزش و پرورش و بهداشت و درمان و در نتیجه بهبود نرخ باسوادی و کاهش نرخ مرگ‌ومیر منجر شود. همه موارد یادشده را می‌توان گام مؤثر و اساسی در جهت تحقق شاخصه عدالت و انصاف و حرکت به سوی الگوی حکمرانی خوب دانست. می‌توان گفت در برنامه دوم همچون برنامه اول رشد و توسعه اقتصادی به‌عنوان اصلی‌ترین هدف در نظر گرفته شده بود و مقوله عدالت اجتماعی در حاشیه بود و عملاً در برنامه‌های اول و دوم به‌جای عدالت اجتماعی بیشترین توجه و اولویت به رشد اقتصادی اختصاص داده شد. سیاست‌گذاران بر این عقیده بودند که در صورت رشد درآمد ملی می‌توان با استفاده از سیاست‌های توزیع مجدد درآمد از جمله سیاست‌های مالیاتی به منطقی کردن توزیع رشد بین اقشار مختلف اجتماعی اقدام کرد اما چنین اتفاقی نیفتاد و افزون بر آن سیاست‌های تعدیل اقتصادی باعث تورم زیاد و نوسان شدید در جامعه شد. این تورم نابرابری در توزیع ثروت و درآمد و فشار اقتصادی بر اقشار کم‌درآمد را تشدید کرد (امیراحمدی، ۱۳۷۴: ۸۶).

شاخص توسعه انسانی شاخصی است مرکب از متغیرهای بسیار از جمله متغیرهای بهداشتی (شامل امید به زندگی، تعداد مرگ‌ومیر نوزادان، تعداد پزشکان عمومی، متخصصان و دندان‌پزشکان، تعداد تخت‌های بیمارستانی و...) متغیرهای آموزشی (مانند تعداد دانش‌آموزان و دانشجویان)، دسترسی به امکانات اولیه زندگی (مانند دسترسی به آب آشامیدنی، دسترسی به امکانات آموزشی و...) عدالت بین‌نسلی (مانند حفظ محیط‌زیست)، و شاخص‌های حقوقی (مانند تساوی زن و مرد، حقوق بشر). همان‌گونه که در جدول ذیل نشان داده شده است، میزان این شاخص ۵۷ در سال ۱۹۷۵ (۱۳۵۷) به ۶۹ در سال ۱۹۹۵ (۱۳۷۴) رسیده است. این افزایش شاخص نشان‌دهنده تحقق توسعه انسانی و در نتیجه افزایش عدالت در جامعه است.

جدول ۵. شاخص توسعه انسانی از سال ۱۹۷۵-۱۹۹۵

سال	۱۹۷۵	۱۹۸۰	۱۹۸۵	۱۹۹۰	۱۹۹۵
شاخص توسعه انسانی	۰/۵۷۱	۰/۵۷۸	۰/۶۱۵	۰/۶۵۳	۰/۶۹۳

رشد اقتصادی از نمادهای توسعه اقتصادی و موتور محرکه آن به شمار می آید و سبب رونق کسب و کار و بالارفتن تولید می شود. این افزایش رونق اقتصادی را در پی دارد و این امر خود باعث به وجود آمدن عدالت در جامعه می شود؛ زیرا رونق اقتصادی برای جامعه مواهبی پدید می آورد که سبب افزایش خدمات دولت ها به جامعه است.



شکل ۱. نمودار روند رشد اقتصادی در دولت هاشمی رفسنجانی

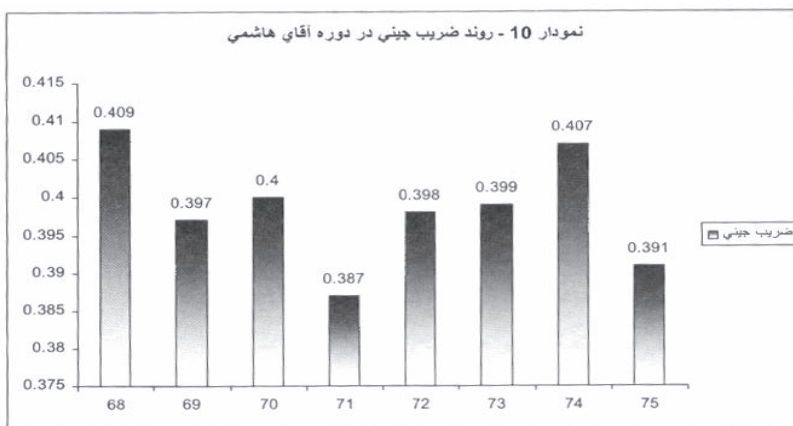
عدالت اجتماعی همواره یکی از بزرگ‌ترین دغدغه‌ها و اهداف نظام‌های تصمیم‌گیری در کشور بوده است. یکی از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش توزیع درآمد ضریب جینی است. در این دوره، چنان‌که در شکل ۲ پیدا است، این شاخص با افت و خیزهای متعددی روبه‌رو بود. آغاز برنامه اول توسعه، سیاست‌های بازسازی و... این شاخص را به عدد ۰/۳۸۷ در سال ۱۳۷۱ رساند که پایان دوره اول دولت هاشمی رفسنجانی بود. در دوره دوم، دولت ایشان این شاخص با آهنگ کندی افزایش یافت اما دوباره در سال ۱۳۷۵ به عدد ۰/۳۹۱ رسید.

شاخص رفاه اجتماعی نیز در دوره هاشمی رفسنجانی با شروع برنامه اول توسعه به دلیل بهبود شرایط اقتصادی رو به بهبود گذاشت به گونه‌ای که از رقم ۶۰/۳ در سال ۱۳۶۸ به رقم ۸۷ در سال ۱۳۷۲ و رقم ۸۶/۴ در سال ۱۳۷۴ رسید (همان).



جدول ۶. ضریب جینی و سهم هزینه ۱۰٪ ثروتمند جامعه به ۱۰٪ فقیر جامعه

دوره	ضریب جینی	سهم ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰٪ فقیرترین
دوره انقلاب و جنگ	۰/۳۷۵	۱۷/۸۵
برنامه اول توسعه	۰/۳۹۸	۱۶/۳۴
برنامه دوم توسعه	۰/۴	۱۵/۱۸



شکل ۲. نمودار روند ضریب جینی در دوره هاشمی رفسنجانی

۷.۷. کارایی و اثربخشی

اثربخشی بُعد کیفی بهره‌وری است و «درجه یا میزان دستیابی به اهداف موردنظر» تعریف شده است. اثربخشی نشانگر نسبت هدف‌های واقعی به هدف‌های پیش‌بینی شده و عملکرد واقعی به عملکرد موردانتظار است و از طریق بازده نیروی کار و سازمان اندازه‌گیری می‌شود (حمیدی‌زاده، ۱۳۸۷: ۳۸). دولت هاشمی رفسنجانی را می‌توان اولین دولتی نامید که برنامه‌ریزی و برنامه‌محوری را جزء اصول خود قرار داد و با همکاری دیگر نهادهای حکومتی به تهیه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دست زد. فرایند برنامه‌محوری در ساختار اقتصادی و سیاسی و فرهنگی یک جامعه گامی مهم در مسیر اثربخشی محسوب می‌شود. در



دوران دولت سازندگی، دو برنامه طراحی و اجرا شد. برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲) را به جرئت می‌توان اولین برنامه‌ای دانست که به شکل محوری به نقش انسان در توسعه توجه کرده و بخش‌های آموزش عمومی و بهداشت همگانی را به گونه‌ای خاص مورد توجه قرار داده است. برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸)، با یک سال وقفه، بعد از برنامه اول اجرا شد. در این برنامه، علاوه بر بحث اصلاحات اقتصادی، «ثبات اقتصادی» نیز در مرکز توجه‌ها دولت قرار گرفت. براین اساس، برای افزایش کارایی در استفاده از منابع عمومی به مدیریت کلان اقتصادی کشور و تغییر در ساختار اداری دستگاه‌ها و مؤسسات توجه بیشتری شد (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۳: ۲۲-۲۵).

جدول ۷. برنامه اول و دوم توسعه

دوره	کشاورزی			صنایع و معادن			نفت			خدمات			تولید ناخالص داخلی		
	مصرف	عملکرد	درصد تحقق	مصرف	عملکرد	درصد تحقق	مصرف	عملکرد	درصد تحقق	مصرف	عملکرد	درصد تحقق	مصرف	عملکرد	درصد تحقق
برنامه اول توسعه	۶،۱	۶،۴	۱۰۵	۱۵	۱۰	۶۶،۷	۹،۵	۸،۹	۹۳،۷	۶،۷	۶،۵	۹۷	۸،۱	۷،۴	۹۱،۴
برنامه دوم توسعه	۴،۳	۲،۱	۴۸،۸	۵،۹	۵،۱	۸۶،۴	۱،۶	-۱،۳	-۸،۱	۳،۱	۴،۲	۱۳۵	۵،۱	۳،۲	۶۲،۷

افزایش جمعیت کمتر از ۵۰۰ هزار نفری شهر تهران به بالای ۷ میلیون نفر در طول نیم‌سده، در ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی برای شهری با این حجم از جمعیت مصائب بسیاری پدید آورد که با توجه به شرایط جنگ و مشکلات دیگر چیزی نمانده بود که به یک معضل عظیم برای کارایی نظام جمهوری اسلامی ایران بدل شود. با روی کار آمدن دولت هاشمی رفسنجانی مدیریت شهرداری تهران تغییر کرد و هم‌زمان با شروع برنامه پنج‌ساله اول توسعه کشور شهرداری تهران در جهت افزایش کارایی و پاسخگویی نظام دولتی به نیازهای شهری به اقدامات اساسی زیر دست زد:

در بعد عمرانی و فنی، در سال ۱۳۶۸، تنها ۳/۶ کیلومتر مسیل و تونل در دست ساخت بود. از سال ۱۳۶۹ تا پایان سال ۱۳۷۵، جمعاً ۱۳۶/۸ کیلومتر مسیل و تونل ساخته شد. در



سال ۱۳۶۸ تنها سه پل و زیرگذر در دست ساخت بود در حالی که از آن تاریخ تا پایان ۱۳۷۵ تعداد ۲۲۰ پل و زیرگذر به طول ۱۲۰ کیلومتر احداث شد. در سال ۱۳۶۸، جمعاً ۶/۳ کیلومتر بزرگراه ساخته شد در حالی که طی سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ جمعاً ۲۳۷/۷ کیلومتر بزرگراه ساخته شد. سطح ابنیه و ساختمان‌های احداث شده توسط شهرداری تهران در سال ۱۳۶۸ مجموعاً ۳۵۵۹ متر مربع ثبت شده است. در انجام این طرح‌های عمرانی رفع محرومیت از مناطق جنوب شهر و ایجاد تعادل در بهره‌مندی متوازن از امکانات موجود و خدمات عمومی برای برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی شهرداری تهران یک اصل خدشه‌ناپذیر بود. به همین دلیل، اولویت اجرای طرح‌ها به مناطق محروم شهر اختصاص داده شد.

در بعد ساماندهی فضاهاى شهری در سال ۱۳۷۰ طرح جامع تهران در محدوده ۲۵ ساله برای ۷۰۷/۵۱ کیلومتر مربع مساحت و ۷/۶۵ میلیون نفر جمعیت تنظیم شد. در طرح جدید، تهران به ۵ حوزه و ۲۲ منطقه تقسیم شد. این طرح در اسفندماه ۱۳۷۱ جهت تهیه طرح تفصیلی مناطق و طرح تدقیق حوزه‌های پنج‌گانه به شهرداری تهران ابلاغ شد. شهرداری تهران در طول دوران دولت هاشمی رفسنجانی توانست به تکمیل شبکه بزرگراهی تهران، ارتقای کیفیت محیط‌زیست، بهبود وضعیت مالی شهرداری، اجرای طرح‌های زیربنایی و عمرانی وسیع، برنامه‌ریزی و استفاده از مشاوران متخصص، و تقویت جایگاه شهرداری در تصمیمات اداری پردازد. این موارد همه نشان‌دهنده اثربخشی اقدامات و دیدگاه‌های یادشده در آن بازه زمانی است (لیلاز، ۱۳۷۶: ۳۷۰).

۸.۷. پاسخگویی

پاسخگویی یک امر حیاتی در حکمرانی خوب است. دولت پاسخگو و قدرت همراه با مسئولیت از الزامات حکمرانی خوب است. در این باب می‌توان به رابطه دولت هاشمی رفسنجانی و مقام معظم رهبری به‌عنوان شاخصی در جهت تحقق اصل پاسخگویی دولت به مقام رهبری پرداخت و این‌طور بیان داشت که سیاست‌های کلی دولت هاشمی رفسنجانی در آن مقطع زمانی مطابق دیدگاه‌های رهبری بود. نحوه پاسخگویی دولت هاشمی رفسنجانی به رهبر انقلاب را می‌توان در چند شاخص زیر به اختصار بیان داشت:

- نظرخواهی از مقام معظم رهبری برای انتخاب اعضای هیئت دولت (کابینه). به‌عنوان مثال رئیس‌جمهور وقت بیان داشت: زمانی که من میرسلیم را به‌عنوان وزیر ارشاد معرفی کردم، رهبری فرمودند که خیال رهبری از وزارت ارشاد آسوده شد.
- تعیین وزرای کلیدی کابینه (کشور، خارجه و اطلاعات) با نظر مستقیم رهبری به گفته



ریاست وقت هیئت دولت.

- در نهایت می‌توان جمله مشهور مقام معظم رهبری (هیچ کس برای من هاشمی نمی‌شود) را در مراسم تودیع آقای هاشمی رفسنجانی پس از هشت سال ریاست جمهوری او شاخص سنجش رضایت و پاسخگویی دولت به رهبری قرار داد.

هاشمی رفسنجانی، در طول هشت سال، پاسخگویی خود به مجلس شورای اسلامی را به شکل‌های مختلف نشان داد. مجلس به وزیر اقتصاد او رأی اعتماد نداد و او برای پاسخگویی به درخواست‌های نمایندگان ملت که غالباً از جناح راست بودند به تغییر ترکیب کابینه دست زد. در این کابینه رئیس‌جمهور به‌منظور جلب توافق مجلس پنج وزیر با گرایش چپ (خالقی، عبدالله نوری، معین، حاجی و سعیدی کیا) را از کابینه خارج کرد و پنج عضو جدید را که مورد پذیرش مجلس بود (میرسلیم، بشارتی، هاشمی گلپایگانی، آل اسحاق و ترکان) به جای آنان گماشت.

۸. نتیجه

همان‌طور که دیدیم، حکمرانی خوب با شاخصه‌های هشت‌گانه‌اش در تنظیم روابط دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی به‌گونه‌ای عمل می‌کند که هریک از آنها به اهداف تعیین شده دست یابند و بازدهی و عملکرد دولت را بالا ببرند. الگوی حکمرانی خوب با فعال کردن همه بخش‌ها و در صورت فراهم بودن شرایط می‌تواند با استفاده از توان بخش خصوصی و مدنی کشور به توسعه پایدار انسانی دست یابد.

باتوجه به مطالعات مطرح شده، حکمرانی خوب الگویی است که در آن دولت بتواند به‌عنوان یکی از ارکان سه‌گانه با مشارکت دو بخش دیگر (خصوصی و مدنی) به فعالیت در جهت توسعه پایدار بپردازد. در این راستا، پس از بحث و بررسی پیرامون زمینه‌های شکل‌گیری الگوی حکمرانی خوب به‌عنوان الگویی برای توسعه جامعه، در معرفی و تبیین آن مشخص شد که بنیاد آن بر توانمندسازی دولت و تعامل آن با سایر بخش‌های جامعه استوار است.

نگارنده بر این باور است که الگوی حکمرانی خوب با شاخصه‌هایی که از آن ارائه شده است می‌تواند اشکالاتی هم داشته باشد و باید در مسیر بومی‌سازی بیشتر آن گام برداشت. باتوجه به نیاز ما در سنجش دولت‌ها با ویژگی‌ها و شاخصه‌هایی براساس سیاست‌ها و عملکردهای دولت‌ها می‌توان گفت الگوی مورد اشاره توان انطباق مناسب با ساخت اجتماعی و سیاسی ایران را دارد و باتوجه به ساختار قانونی کشور می‌توان شرایط و بسترهای لازم برای تحقق آن را فراهم ساخت.



تحلیل ساختار قانونی ایران (به‌ویژه ساختار قانون اساسی) نشان می‌دهد که زمینه‌ها و بسترهای ساختاری مناسب برای تحقق هر یک از شاخصه‌های الگوی حکمرانی خوب موجود است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر تأمین آزادی‌های مدنی، سیاسی و اقتصادی، اعمال دموکراسی، مشارکت همه‌بخش‌ها و افراد جامعه در فعالیت‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، پاسخگویی همه‌ارکان و نظام‌های اداری و سیاسی و عدالت اجتماعی تأکید و توجه خاص دارد و حتی می‌توان بیان داشت که شکل‌گیری و شکل‌دهی ساختار دولت در ایران بر مبنای اصول یادشده استوار است و قانون اساسی در بطن خود سازوکارهایی برای اعمال اصول و شاخصه‌های الگوی حکمرانی خوب ارائه می‌کند.

از منظر نگارنده، قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران ظرفیت رسیدن به الگوی حکمرانی خوب را دارد و دولت هاشمی رفسنجانی به‌عنوان یکی از دولت‌های بعد از انقلاب تلاش کرد این الگو را محقق کند هرچند تلاش‌هایش به دلیل برخی موانع ساختاری و اداری با فراز و نشیب همراه بود.

در پایان باید گفت که الگوی حکمرانی خوب، به‌رغم برخی نواقص، دارای شاخصه‌هایی است که می‌تواند ملاک سنجش عملکرد دولت‌ها قرار گیرد و جای آن هست که چنین سنجشی در رابطه با دولت‌های دیگر پس از انقلاب نیز انجام شود.

کتابنامه

- امیراحمدی، هوشنگ. ۱۳۷۴. «ارزیابی عملکرد برنامه اول و چالش‌های برنامه دوم». اطلاعات سیاسی - اقتصادی. شماره ۹۳-۹۴.
- حمیدی‌زاده، محمدرضا. ۱۳۸۷. تحلیل سیر نظریه‌های اقتصادی. تهران: ترمه.
- رضوانی، محمدرضا. ۱۳۸۱. گزارش مطالعه و تحلیل روش‌ها و شاخص‌های ارزیابی فرهنگ، هنر و ارتباطات در کشورهای مختلف جهان. دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- زرننگ، محمد. ۱۳۸۰. تحول نظام قضایی ایران. ج ۲. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- شریف‌زاده، فتاح و رحمت‌الله قلی‌پور. ۱۳۸۲. «حکمرانی خوب و نقش دولت». نشریه فرهنگ و مدیریت. شماره ۴.
- ضمیری، عبدالحسین. ۱۳۸۷. حکمرانی مطلوب در اندیشه سیاسی امام خمینی (ره). تهران: پژوهشکده امام خمینی و انقلاب اسلامی.
- فوزی، یحیی. ۱۳۸۴. تحولات سیاسی اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی در ایران. تهران: عروج.
- قبادزاده، ناصر. ۱۳۸۰. تحلیل پدیده دوم خرداد ۱۳۷۶ در قالب تئوری انقلاب جانسون. پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد. دانشگاه شهید بهشتی.
- قلی‌پور، رحمت‌الله. ۱۳۸۲. «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر



نقش دولت»، فصلنامه دانش مدیریت. شماره ۶۷.
قلی پور، رحمت‌الله. ۱۳۸۷. حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت. تهران: انتشارات دانشگاه
آزاد اسلامی.

لیلاز، سعید. ۱۳۷۶. سیمای سازندگی. ج ۳. تهران: کلید.

وزارت امور اقتصادی و دارایی. ۱۳۸۳. گزارش سالانه اقتصاد ایران. قابل دسترس در: www.mefa.ir.

The Asian Development Bank (ADB). 2001. Available at: [www.adb.org/docu-
ments/others/law-ADB](http://www.adb.org/documents/others/law-ADB)

Anwar Shah & Jeff huther. 2006. *Local Governance in Developing Countries
(Public-sector Governance and Accountability)*. Washington DC: World Bank
Publications.