



حکمرانی خوب (good governance) به چه معناست؟

حکمرانی (governance) و حکمرانی خوب (good governance)

حکمرانی یا حاکمیت مفهوم جدیدی نیست. این مفهوم عمری به بلندای تمدن انسانی دارد. حکمرانی به زبان ساده یعنی "سازوکار اخذ تصمیم و فرایند اجرای تصمیمات گرفته شده." البته مفهوم دولت و حکمرانی در تعبیر امروزی و مباحث مربوط به حدود اختیارات، اقتدارات و اندازه آن، از قرن شانزدهم میلادی در ادبیات حوزه اندیشه وارد شد. در نظریه های آن دوره بی کفایتی ماهوی و نظری دولت ها برای ورود در عرصه های اقتصادی تبیین گردیده و تفکر آزادی مطلق کسب و کار ترویج گردید و ورود دولت به اعمال وظایف قهری، امری طبیعی تلقی گردید. در این حوزه، اندازه دولت، آن اندازه ای تلقی می شود که متناسب با اصل آزادی کسب و کار باشد. از آن دوران تاکنون که هزاره دوم میلادی نیز سپری شده است، نظریه های دولت آن چنان دستخوش دگرگونی و فراز و نشیب شده است که ساختارهای مدیریتی دولت ها براساس نوع نظریه های مورد پذیرش تحولات ویژه ای را تجربه کرده اند، به گونه ای که حوزه تفکر موسوم به نظریه دولت، در دهه اخیر تحت واژه نظریه حکمرانی خوب، اندیشه های اقتصادی، سیاسی و مدیریت دولتی را فرا گرفته است. از منظری دیگر، تلقی واحد و اجماع نظر مشترکی بین دو مفهوم دولت و حکومت وجود ندارد. در برخی منابع نوشتاری و گفتاری، مجموعه کلیه نهادها و سازوکارهایی که دارای اقتدار رسمی قانونی در جامعه هستند، همان دولت تعبیر شده اند و در برخی دیگر صرفاً قوه مجریه که زیر نظر بالاترین مقام اجرایی کشور قرار دارد، به مفهوم دولت مورد اشاره قرار گرفته است.

در واقع به نظر می رسد حکمرانی خوب، نتیجه تعامل همه قوای یک کشور است. در هر جامعه، دولت خوب برای پیاده کردن بصیرت های خود نیازمند تصویب قوانینی است که "اقتدار" و "مشروعیت" را برای ساخت آفرینی و ظرفیت سازی های خود تنفیذ کند و از طرف دیگر دولت خوب برای ایجاد "امنیت و استقرار نظام حقوقی" نیازمند حاکمیت قانون است. پس ملاحظه می شود، الزام به تعامل همه قوای رسمی یک کشور سبب می شود واژه "حکمرانی خوب" به واژه "دولت خوب" غلبه کند.

حاکمیت را می‌توان در سطوح مختلف تعریف کرد، مثلاً حاکمیت شرکتی، حاکمیت بین‌المللی، حاکمیت ملی و حاکمیت محلی. از آنجا که حاکمیت را فرایند اخذ تصمیم و فرایند اجرای تصمیمات تعریف کردیم، تجزیه و تحلیل حاکمیت می‌بایست با تمرکز بر روی بازیگران رسمی و غیررسمی که در این فرایند تاثیرگذارند و همچنین ساختارهای رسمی و غیررسمی که می‌بایست فراهم باشند، صورت بپذیرد.

با توجه به آنچه گفته شد، دولت یکی از بازیگران این عرصه است. سایر بازیگرانی که در این عرصه حضور دارند، بستگی به سطحی دارد که تجزیه و تحلیل صورت می‌پذیرد. به عنوان مثال در مناطق روستایی بازیگران می‌تواند شامل زمین‌داران بزرگ تاثیرگذار، تعاونی‌های کشاورزی و دامداری، NGOها، رهبران مذهبی، موسسات مالی، احزاب سیاسی و نیروهای نظامی باشد. در نواحی شهری تعداد این بازیگران بیشتر و نقششان پیچیده‌تر است. در سطوح ملی علاوه بر اینها بازیگران دیگری از جمله رسانه‌ها، لابی‌ها، شرکت‌های چند ملیتی، و ... هم ممکن است در فرایند تصمیم‌گیری نقش ایفا کنند. تمامی بازیگران به جز دولت و نیروهای نظامی، در کنار یکدیگر "جامعه مدنی" را تشکیل می‌دهند. در برخی از کشورها علاوه بر جامعه مدنی، سندیکاها، تبهکار سازمان‌یافته هم در این عرصه، حتی در سطح ملی تاثیرگذارند. حکمرانی خوب دارای مشخصه‌هایی مهم و اساسی است، که عبارتند از مشارکت‌پذیری، اجماع‌گرایی، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، کارایی، برابری و انصاف و پیروی از حکومت قانون و ... رعایت این موارد باعث می‌شود که فساد به حداقل برسد، دیدگاه اقلیت هم مدنظر قرار بگیرد و صدای آنهایی که در جامعه آسیب‌پذیرتر هستند هم شنیده شود و در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود.



وظیفه دولت سکандاری است، نه پارو زدن!

امروز دولت و سازمان‌های دولتی، مفاهیمی همچون بوروکراسی، دیوان‌سالاری، عدم‌پذیری، کندی و سستی را به یاد می‌آورند. بوروکراسی حاکم بر سازمان‌های دولتی، افراد مسئو، نخبه و خلاق را به انسان‌هایی مسئولیت-گریز، هم‌رنگ جماعت و دنباله‌رو تبدیل می‌کند. به منظور غلبه بر این تصویر نامناسب از دولت، و ایجاد تصویری کارآمد، کارآفرین و بهره‌ور از دولت، ده اصل زیر می‌بایست رعایت شوند.

۱. دولت راهگشا: سکنداری کردن، نه پارو زدن!

دولت‌های کارآفرین، کارهای مربوط به سیاست‌پردازی (سکنداری) را از کار ارئه خدمات (پارو زدن) جدا کرده‌اند. آنها با این کار نقش خریدار ماهر را بازی می‌کنند و از تولیدکنندگان مختلف برای اجرای سیاست‌ها استفاده می‌کنند. این امر باعث می‌شود از حربه رقابت میان تامین کنندگان خدمات به نفع مردم بهره‌برداری شود. دولت باید به کارهای پردازد که در آن سرآمد است (مانند بسیج منابع و تعیین اولویت‌های اجتماعی، از طریق روش‌های سیاسی دموکراتیک) و همزمان از بخش خصوصی نیز در کارهایی که در آن سرآمد است (مانند سازماندهی تولید کالا و خدمات) استفاده کند.

وقتی دولت با بخش خصوصی قرارداد می‌بندد، بسیاری گمان می‌کنند که دولت یکی از اساسی‌ترین مسئولیت‌های خود را به بخش خصوصی سپرده است. ای منطق درست نیست. دولت "خدمت‌رسانی" را به دست بخش خصوصی سپرده است، نه "مسئولیت خدمات" را.

خصوصی سازی کردن یکی از راه حل هاست، نه تنها راه حل

کسانی که در همه موارد خواهان خصوصی‌سازی هستند، همان قدر از مرحله پرت هستند که آنها که به کلی با خصوصی‌سازی مخالفند. تامین خدمات را می‌توان به بخش خصوصی واگذار کرد یا از طریق پیمانکاری انجام داد، اما حکمرانی را نمی‌توان به این بخش سپرد. سپردن خیلی از کارها به بخش خصوصی خوب است به شرط آنکه دولت را ثمربخش‌تر، کارا تر، عادل تر و پاسخگو تر کند.

۲. دولت متعلق به جامعه: توان‌افزا کردن به جای خدمتگزاری

ما می‌دانیم که مالکان، خانه را بهتر از مستاجران نگه می‌دارند. می‌دانیم کارگری که سهمی از شرکت دارد، نتعهدتر از کسی است که فقط حقوق می‌گیرد. با همه این احوال وقتی به سازمان‌دهی کارهایی می‌پردازیم که با عموم سروکار دارد، اجازه می‌دهیم بوروکرات‌ها خدمات کنترل همگانی را کنترل کنند، نه کسانی که مشتاق

کمک کردن هستند. ما غالباً برنامه‌هایی درست می‌کنیم که به جای قدرت دادن به شهروندان، کارفرمایان را دور هم جمع می‌کند. با این کارها ما از اعتماد به نفس و کفایت شهروندان خود غافل می‌شویم. ما وابستگی ایجاد می‌کنیم. ایجاد حس مالکیت در شهروندان و بیرون کشیدن مالکیت از چنگال بروکراسی و سپردن آن به جامعه به طور چشمگیری موجب کاهش هزینه‌ها و افزایش کیفیت خدمات می‌شود.

۳. دولت رقابت، تزریق رقابت در ارئه خدمات

هیچ سازمانی رقابت را دوست ندارد. این در حالی است که جایی که رقابت هست، نتیجه کار بهتر است. البته رقابت همه مشکلات را حل نمی‌کند. اما می‌توان گفت رقابت همان شاه‌کلیدی است که قفل نظام بروکراسی را باز و راه را برای سازمان‌های دولتی هموارتر می‌کند. منظور از رقابت، رقابتی توانفرسا و کشنده نیست. اگر رقابت فقط باعث صرفه‌جویی و نان‌خشکی در حقوق و مزایای کارکنان شود، دولت‌ها باید در ارزش آن تردید کنند. اگر بازار ساختار سالم نداشته باشد، رقابت به انحصار تبدیل می‌شود. بنابراین چنانچه قرار باشد از رقابت نتیجه درستی گرفته شود، باید اساس آن درست باشد و درست هدایت شود. اگر رقابت سنجیده و حساب‌شده باشد، نتیجه آن عادلانه‌تر از خدمات موسسه‌های انحصاری دولتی است.

۴. دولت رسالت‌مدار: متحول کردن سازمان‌های قانون‌مدار

عامل حرکت بیشتر سازمان‌های دولتی رسالت نیست. بودجه و مقررات تکلیف آنها را معلوم می‌کند. به بیان دیگر چسبی که بوروکراسی‌های دولتی را به هم می‌چسباند از نوع چسب دوقلو است: یکی حافظ مقررات است و دیگری حافظ بودجه. از مخلوط کردن این دو، نتیجه مطلوب به دست می‌آید.

برای ایجاد یک سازمان رسالت‌مدار، اولین کار حذف قوانین و مقررات و فعالیت‌های منسوخ است. مقررات دولت به چند دسته تقسیم می‌شوند: مقررات نظام بودجه‌ای، نظام کارگزینی، نظام خرید و حسابداری. وقتی دولت

مقررات زائد را از دست و پای این نظام‌ها برمی‌دارد، شکوفا می‌شوند، زیرا برای پویایی کارکنان انگیزه فراهم می‌شود.

متحول کردن نظام بودجه

بودجه همه فعالیت‌های سازمان را مهار می‌کند. بیشتر بودجه‌ها پول هر سازمان را در چندین حساب جداگانه، که اصطلاحاً ردیف بودجه نامیده می‌شود، نگه می‌دارند. هدف اولیه این روش جلوگیری از هزینه کردن بودجه برخلاف مصوبه‌های قانونگذار بوده است.

نظام بودجه نویسی متداول، مدیران را تشویق به هدر دادن پول می‌کند. اگر کل بودجه خود را تا پایان سال مالی هزینه نکنند، سه مشکل پیدا می‌شود: پولی را که صرفه‌جویی کرده‌اند از دست می‌دهند، سال بعد بودجه کمتر می‌شود و ممیز به آنها سرکوفت می‌زند که چرا سال قبل بیش از نیاز بودجه گرفته‌اند.

بودجه کنترل مخارج

اساس بودجه کنترل مخارج، برداشتن حصار ردیف‌های بودجه است. در این روش مدیران موظف به حفظ استقلال ردیف‌های بودجه نیستند و اجازه خواهند داشت پس‌اندازها را نگه دارند. این روش، نحوه نگرش مدیران به اعتبارات را عوض می‌کند. بودجه کنترل مخارج سازمان‌ها را توانمند می‌کند تا دنبال رسالت خود بروند و پایبند قیود نشوند.

متحول کردن نظام کارگزینی مقرراتی

مخرب‌تر از نظام بودجه ردیفی، نظام کارگزینی مبتنی بر قانون استخدام کشوری است. در این نظام فرایند استخدام طولانی و وقت‌گیر است و ملاک پذیرش، نمره قبولی در آزمون استخدامی کشوری است. مدیران دولتی نمی‌توانند مانند مدیران بخش خصوصی کارکنانی را که لازم دارند استخدام کنند. ملاک پرداخت در این نوع

نظام رتبه و پایه است، نه عملکرد. اخراج کارکنان دولت دشوار است و فرجام‌خواهی فرد اخراجی نیز بسیار وقت‌گیر. توجه به نکات زیر جهت تحول در نظام کارگزینی راهگشاست:

- طبقه‌بندی فراگیر و دسته‌بندی حقوق و دستمزد،
- پرداخت حقوق به روال بازار،
- پرداخت مبتنی بر عملکرد،
- گره زدن ترفیع یا تعلیقه عملکرد نه ارشدیت سنی و شغلی،
- فراهم ساختن فرصت استخدام با کارکنان صلاحیت برای مدیران،
- گزینش جسورانه بهترین‌ها،
- ساده‌سازی روال فرجام‌خواهی کارکنان اخراجی.

۵. دولت نتیجه‌بین: سرمایه‌گذاری در ستاده نه داده

دولت‌های بوروکراتیک چون حاصل و دستاورد کرا را می‌سنجند، به ندرت از کار خود نتیجه می‌گیرند. آنها به نهاده‌های نظام توجه می‌کنند نه ستاده آن. این در حالی است که اگر بودجه دستگاه‌ها بر اساس نهاد معین شود، انگیزه آنها برای بهبود عمل کشته می‌شود. اما اگر تخصیص بودجه بر اساس ستاده باشد، مراقب عملکرد خود خواهند بود. دولت‌ها به سه طریق از اطلاعات حاصل از سنجش عملکرد برای بهسازی عملکرد خود استفاده می‌کنند: بعضی سازمان‌ها پرداخت پول را منوط به حاصل کار می‌کنند (مدیریت هدف بین)، عده‌ای اطلاعات عملکرد را عمدتاً به مثابه ابزار مدیریت می‌بینند و با این ابزار دائماً عملیات خود را بهتر می‌کنند (مدیریت معطوف به عملکرد) و عده‌ای هم خرج خود را منوط به نتیجه کار می‌کنند (بودجه نویسی نتیجه بین). آنها که سرآمد کارآفرینان هستند، می‌کوشند هر سه را با هم انجام دهند.

۶. دولت مشتری‌مدار: تامین نیاز مشتری به جای تامین نیاز بوروکراسی

فلسفه وجودی حکومت‌های دموکراتیک، خدمت کردن به شهروندان است و فلسفه وجود کسب و کار سودآوری. با وجود این کسب و کار است که همواره در پی راضی نگه داشتن مردم است. دولت‌ها بیش‌تر مشتری‌پران هستند تا مشتری‌مدار. اما چرا چنین است؟ پاسخ ساده است: بیشتر دستگاه‌های دولتی احساس می‌کنند که نیازی به مشتریان‌شان ندارند در حالی که بخش خصوصی به شدت محتاج مشتریان‌اش است.

دولت‌های کارآفرین برای مشتری‌مدار کردن سازمان‌های خود تصمیم گرفته‌اند روش تامین مالی آنها را عوض کنند و از این نظر با آنها کاری کنند که مشتری با بخش خصوصی می‌کند.

روش کیفیت فراگیر نیز برای مشتری‌مدار شدن سازمان‌های دولتی بسیار موثر است. طب دستور مدیریت کیفیت فراگیر، مشتریان مهم‌ترین افراد هر سازمانی تلقی می‌شوند و کسانی که در خدمت مشتریان‌اند در مرحله بعد قرار دارند، مدیران نیز موظفند به کسانی که به مشتریان خدمت می‌کنند، خدمت کنند. مدیریت کیفیت فراگیر با وادار ساختن سازمان‌ها به شنیدن حرف مشتری، فرهنگ آنها را متحول می‌کند و بر سنجش و بهسازی دائم کیفیت تاکید می‌ورزد.

۷. دولت کارآفرین: دخل به جای خرج

در بیشتر دولت‌ها، شمار کسانی که علاوه بر اداره دارایی و مالیه به درآمدزایی فکر می‌کنند، ناچیز است. هیچ کس در فکر سود نیست. ناگفته پیداست دولت‌های ما واژه سود را واژه‌ای مطرود و اهریمنی می‌دانند. این درست است که بیشتر خدمات دولت باید از سود مبرا باشد، اما این بدان معنی نیست که دولت نباید در پی کسب درآمد باشد. شاید مطمئن‌ترین راه افزایش درآمدهای غیرمالی، گرفتن کارمزد از کسانی است که از خدمات دولتی بهره‌مند نمی‌شوند. گرفتن کارمزد از کاربران دو مزیت دارد: کسب درآمد و کاهش تقاضا برای خدمات همگانی. هر دو مزیت سبب ایجاد موازنه در بودجه‌ها دولتی می‌شود.

یکی دیگر از صفت‌های دولت کارآفرین توجه همه جانبه به سرمایه‌گذاری است. در بخش خصوصی آن اندازه که درآمد اهمیت دارد، هزینه مهم نیست. آنها هر اندازه که لازم باشد خرج می‌کنند تا بازده کار خود را زیاد کنند. اما نگاه دولت به صفحه هزینه‌هاست. آنها بی‌توجه به درآمد و بازده تنها در فکر کم کردن هزینه‌ها هستند. حتی گاه پیش می‌آید که از سرمایه‌گذاری‌های مهم غافل می‌شوند، زیرا از هزینه کردن می‌هراسند. آنها به قدری از خرج کردن برای تعمیر جاده‌ها غفلت می‌کنند که سرانجام ناچار از نوسازی جاده می‌شوند، آن هم با سه برابر هزینه مرمت و روکشی کردن جاده.

۸. دولت پیشگیر: پیشگیری به جای درمان

"آلین تافلر" در کتاب شوک آینده می‌نویسد: «به جای پیش‌بینی گرفتاری‌ها و فرصت‌های آینده، تلو تلخوران از بحرانی به بحران دیگر می‌غلطیم؛ نظام سیاسی ما آینده نبین است. فرهنگ ما هم مثل نظام سیاسی ما چشم بر آینده بسته است.» توانایی پیش‌بینی در دولت‌های بوروکراتیک سنتگرا ضعیف است. آنها برای مقابله با مشکلات به عرضه خدمات متوسل می‌شوند. برای مقابله با بیماری‌ها، هزینه‌های خدمات بهداشت و درمان را تامین می‌کنند. برای مقابله با جرم و جنایت بر بودجه نیروی انتظامی می‌افزایند.

در زمانه‌ای که سرعت دگرگونی، انسان را زهره‌ترک می‌کند، ندیدن آینده نقیصه‌ای مرگبار است. از "ارنست شوماخر" اقتصاددان فقید نقل کرده‌اند: «انسان باهوش مشکلات را حل می‌کند، انسان نابغه از مشکل پرهیز می‌کند.»

پاره‌ای از دولت‌ها نه تنها می‌کوشند جلوی مشکلات را بگیرند، بلکه می‌کوشند آینده را پیش‌بینی کنند. انجام این کار در محیط‌های سیاست‌زده کوتاه‌بین بسیار دشوار است. پیش‌بینی کردن آینده یک موضوع است و تصمیم‌گیری بر پایه دوراندیشی موضوع دیگری است. شمار فزاینده‌ای از نهادهای دولتی با به کارگیری یکی از قواعد بخش خصوصی، موسوم به برنامه‌ریزی راهبردی در این راه کوشیده‌اند. به طور خلاصه برنامه‌ریزی راهبردی

یعنی بررسی وضعیت کنونی یک سازمان یا یک جامعه، خط سیر آینده آن، هدفگذاری، تدوین راهبرد مناسب برای دستیابی به آن هدفها و سنجش دستاوردها.

نیل پیری مقاله‌نویس برجسته در حوزه امور ایالتی و محلی گفته است: این طور نیست که فقط چند نفر بدبین معتقدند همانطور که آب و روغن با هم ترکیب نمی‌شوند، قانونگذاری و برنامه‌ریزی دوراندیشانه هم با هم ترکیب نمی‌شوند. دوری این دو از هم بی حکمت نیست. زندگی قانونگذار حول محور انتخابات می‌چرخد. سیاست آنها را وادار می‌کند از مسائل محلی و منطقه‌ای قافل نشوند و به سرعت اقدام کنند و به جای دوراندیشی، به بازده و نتیجه فوری برنامه‌ها و تصمیم‌ها چشم بدوزند.

اما به رغم حال و هوای سیاست‌زده، راه‌هایی برای دوراندیشی و آینده‌نگری وجود دارد. برای قاعده کردن دوراندیشی ناگذیر باید انگیزه‌های تصمیم‌گیرندگان را تغییر داد. دولت‌های کارآفرین از راه‌های گوناگون این انگیزه‌ها را تغییر می‌دهند: با عوض کردن نظام بودجه نویسی، با تغییر دادن نظام حسابداری، با ایجاد دولت‌های منطقه‌ای و با اصلاح نظام انتخابات.

۹. دولت نامتمرکز: از نظام سلسله‌مراتبی تا مشارکت و کار گروهی

در گذشته به دلیل نبود فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی و نیز پایین بودن سطح سواد کارکنان دولت، وجود نهادهای متمرکز امری اجتناب‌ناپذیر بود. اما امروزه شرایط کاملاً دگرگون شده است. کارکنان دولت باسوادند و سرعت تغییر و تحولات بسیار زاید است. دیگر مهلتی برای منتظر ماندن نیست تا اطلاعات از زنجیره فرماندهی بالا برود و پایین بیاید. در چنین شرایطی رهبران کارآفرین به طور غریزی به روش نامتمرکز متوسل می‌شوند و اطرافیان را بیشتر در تصمیم‌گیری‌ها شریک می‌کنند. تمکز زدایی در سازمان‌های دولتی با روش مدیریت مشارکتی امکان‌پذیر است. برخی مدیران از کارمندان توقع سخت‌کوشی دارند، بی آنکه قدرت را با آنها تقسیم کنند و برخی، کارمندان را شرکای راستین می‌دانند که در همه ابعاد بهره‌وری و کیفیت حیات سازمان

مسئولیت‌پذیرند. تمرکززدایی وقتی موثر است که برای تقویت دانش و مهارت کراکنان سرمایه‌گذاری شود. هیچ‌کس توقع ندارد آدم‌های کم سواد تصمیم‌های مهم بگیرند.

مدیریت مشارکتی مخاطره‌آمیز هم هست. مدیر مشارکتی، کارکنان را به در میان گذاشتن اطلاعات و برخورد با گرفتاری‌های اصلی تشویق می‌کند. این امر منجر به بروز نگرانی‌هایی می‌شود که به نوبه خود از دلایل عمده دوری گزیدن مدیران دولتی از فعالیت‌های مشارکتی است.

به هر حال نظرسنجی‌ها نشان می‌دهد هرچه دولت‌ها به شهروندان نزدیک‌تر باشند، شهروندان به آنها بیشتر اعتماد می‌کنند. هر چه فاصله نزدیک‌تر باشد، احساس پاسخگو بودن در مدیران بیشتر و احتمال چاه‌جویی متناسب و پرهیز از روش درمان همه دردها با یک نسخه افزون‌تر می‌شود.

۱۰. دولت بازارگرا: دگرگون‌سازی با اهرم بازار

بهترین روش اداره کردن کشور تعیین ساختار بازار است: انگیزش افراد برای حرکت در مسیر موردنظر جامعه و سپردن مسئولیت بیشتر تصمیم‌ها به خودشان. اگر دولت بتواند انگیزه‌هایی پدید بیاورد که بر میلیون‌ها تصمیمی که در بازار گرفته می‌شود اثر بگذارد، این اثر هزاران بار بیشتر از تامین مالی برنامه‌هاست. ساختاردهی به بازار جهت تامین خواست جامعه با سپردن امور به دست بازار کاملاً متفاوت است. ساختاردهی به بازار در واقع مدخله در بازار است. تنظیم ساختار بازار یک ابزار قدرتمند است که دولت‌ها می‌توانند به منظور تحقق اهداف خود از آنها استفاده کنند. اما وقتی با مساله‌ای روبرو می‌شویم، دولت‌ها به طور غریزی دنبال راه حل اداری می‌گردند. آنها معتقدند وظیفه دولت گردش امور است نه تنظیم بازار.

گرفتاری حکومت کردن با اهرم برنامه

وقتی به واژه دولت وی‌اندیشیم، ناخودآگاه واژه برنامه به ذهن متبادر می‌شود. این واژه معنای زیادی دارد. خیلی از برنامه‌ها در واقع سازوکار بازارند. اما کثرت برنامه‌ها سازوکار اداری هستند و در مقایسه یا سازوکار بازار

دارای نواقص جدی هستند. از جمله: برنامه‌ها با سیاست‌بازی تهیه می‌شوند نه سیاست‌گزاری، برنامه حریم‌آفرین است و بعدها سازمان‌های دولتی به هر بهایی از ن دفاع می‌کنند. برنامه‌ها معمولاً متکی به فرمان است نه انگیزش.

نقد برنامه اداری به معنای آن نیست که بازار همواره بهتر است. برخی بازارها سراپا نقص هستند. بازار برای آنکه کارآمد باشد چند ویژگی لازم دارد:

- **عرضه:** خدمت مورد نظر باید به اندازه کافی عرضه شود.
- **تقاضا:** مشتریان باید به اندازه کافی قدرت خرید و میل و علاقه لازم جهت به کارگیری قدرت خود را داشته باشند.
- **در دسترس بودن:** فروشنده باید به آسانی در دسترس خریدار باشد. گاه این دسترسی با واسطه است گاه بی واسطه.
- **اطلاعات:** اگر مشتری اطلاعات کافی درباره قیمت، کیفیت و مخاطره‌های کالا یا خدمات نداشته باشد، تصمیم که می‌گیرد خدشه‌دار و ناقص خواهد بود.
- **قواعد:** معمولاً دولت واضع آن است.
- **انتظام:** مثل هر فعالیت دیگر، دام اندازان و شکارچیان افراد ناآگاه باید بدانند احتمال دستگیری و برخورد قانونی با آنها وجود دارد.



حکومت قانون

عدالت، انصاف و برابری

حکمرانی خوب مستلزم داشتن چارچوب قانونی منصفانه است که در عین حال بی طرفانه هم اعمال شود. همچنین مستلزم محافظت کامل از حقوق انسان‌ها به خصوص آنهایی است که در اقلیت هستند. اعمال بی طرفانه قوانین، احتیاج به یک قوه قضاییه مستقل و همچنین نیروی انتظامی سالم و عاری از فساد دارد. منظور از حاکمیت قانون، سنجش آرامش خاطر و امنیت روحی و روانی است که در جامعه ایجاد می شود. این ویژگی حکمرانی به این مفهوم است که برای حل تعارض‌ها و اختلافات طرفین دعاوی، همواره راه مشخص و اطمینان بخشی وجود دارد. استقرار امنیت قضایی، عدالت قضایی و ایجاد نظم حقوقی و سر انجام حاکمیت قانون در روابط اقتصادی و اجتماعی و مدنی، یکی از ارکان زیربنایی شالوده های حکمرانی مطلوب به شمار می رود. عملکرد نظام قضایی در هر کشور، به عنوان نماینده، مظهر و تبلور سنجش درجه مطلوبیت حکمرانی در آن کشور محسوب می شود. بی تردید بازتاب عملکردهای نامناسب نظام دادرسی می تواند، عملکردهای شایسته حکمرانی خوب را مخدوش و آن را دچار ناکامی کند.

هر چند برای اندازه گیری نظم و امنیت قضایی، در حال حاضر پارامترهای کمی و مقداری قابل اندازه گیری (نظیر شاخص های کمی اقتصادی) وجود ندارد. اما از طریق برخی از پارامترهای ملموس می توان به این اندازه گیری دست یافت. شاخص هایی نظیر موارد مشروحه می تواند در سنجش سلامت عملکرد نظام قضایی معیار لازم را به دست دهد:

- احساس رضایتمندی و خشنودی عمومی جامعه و وجود آرامش روانی ناشی از مصادیق امنیت در جامعه،
- وجود فضای تعامل و وفاق بین نظام قضایی و اهداف مورد نظر از اعمال یک حکمرانی خوب،
- بالا بودن درجه اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت قانون،
- کاهش سطح پارانوئای (بدگمانی) اجتماعی،

• پایین بودن سطح رفتارهای ضداجتماعی (هر اندازه سطح رفتارهای ضداجتماعی یک جامعه کم باشد، درجه اعتماد به حاکمیت قانون و اعتماد به این که با رفتارهای ضداجتماعی مقابله خواهد شد، بیشتر است)

حساسیت نظام قضایی، عمدتاً بر حول این محور استوار است که پیچیدگی ارتباطات انسانی با یکدیگر، پیچیدگی فنی و تخصصی و گسترش روابط اشخاص حقیقی و حقوقی با یکدیگر، پیچیدگی روابط نهادهای دولت با مردم و ... موجب شده است تا تأمین نظم و عدالت را با ابعاد تازه تر، وسیع تر و حساس تر مطرح کند، به گونه‌ای که به عناصر متشکله شاخص‌های کیفیت زندگی، مقوله امنیت نیز افزوده گردیده است.، زیرا که امنیت یکی از پیش‌نیازهای اصلی حکمرانی و اعمال حاکمیت تلقی می‌گردد.

از طرف دیگر مهم ترین نهاد استقرار امنیت، نهاد قضایی است، زیرا نهاد قضایی تضمین و تحکیم کننده یک سلسله شرایطی است که سبب می شود تا فضای زندگی از جو اطمینان و اعتماد و آرامش برخوردار بوده و در چنین آرامشی، فضای عمومی کسب و کار از رشد، توسعه و تحول قابلیت های داخلی و خارجی و بروز خلاقیت-ها و نوآوری‌ها برخوردار شود.

نهاد قضایی باید تضمین و تحکیم کننده حقوق و آزادی های فردی و اجتماعی از یک طرف و پاسداری حرمت و صیانت از قوانین از طرف دیگر باشد، تا به عنوان یکی از نرم‌افزارهای توسعه تلقی شود.

فقدان اصل بی طرفی قطعاً در نحوه دادرسی و دادخواهی و اجرای عدالت، خدشه ایجاد می کند. نهاد قضایی می-تواند از دانش و بینش سیاسی کافی برخوردار باشد، اما از آن جا که خصلت و طبیعت ماهوی این نهاد، استقرار عدل و داد است، قطعاً تمایلات، علائق و هیجانات سیاسی که منجر به جانبداری های طبقاتی، حزبی و سیاسی شود، وظیفه عدل، حق و داد را قربانی منافع طبقاتی کرده، دادجویی و نظام خواهی را مخدوش می‌سازد.

معنا و مفهوم اقتدار آن است که نهاد قضایی تحت تاثیر هیچ نوع شخصیت حقوقی و حقیقی، مرجع یا فشار نهادها و گروه‌های ذی‌نفوذ درون‌سازمانی و برون‌سازمانی نبوده و راساً بتوانند در چارچوب قانون، سره را از ناسره بر مبنای عدل تمیز دهد. اقتدار یکی از اصول مجد و ابهت نظام قضایی است.

روح حاکم بر نهاد قضایی باید عدالت و انصاف باشد و نه صرفاً مختومه کردن دعاوی. عدالت به معنای اعطای حق هر ذی‌حقی به اوست. و لذا هر اقدام دیگری که تعدی به حقوق محسوب شود، بی‌عدالتی است.

حاکمیت قانون از منظر دیگری نیز قابل سنجش است و آن میزان "قابلیت پیش‌بینی است"، به این معنا که افراد و نهادهای مدنی می‌توانند پیش‌بینی کنند که در فضای کسب و کار آنها، اداره امور حقوقی جامعه تا چه حد براساس یک فرایند نظام‌مند و نهادینه شده قانونی، مبتنی بر عدالت و مساوات، ساماندهی می‌شود. طبیعی است که اگر درجه روحی و روانی و آرامش خاطر افراد و نهادهای اجتماعی برای سنجش این پیش‌بینی بالاتر باشد، درجه اطمینان‌پذیری در عرصه‌های کار و تولید و اندیشه و عمل افزایش یافته و درجه ریسک‌پذیری به حداقل می‌رسد. در این حالت است که حکمرانی خوب، لذت میوه‌چینی از استقرار حاکمیت قانون (به مفهوم استقرار عدل، انصاف و مساوات) را برای آحاد جامعه فراهم می‌سازد. در دولت ساخت‌آفرین، حاکمیت قانون به معنای برخوردارای از امنیت حقوقی و قضایی و آرامش خاطر در تمامی عرصه‌های زندگی خصوصی و عمومی مردم تلقی می‌شود.

باید به خاطر داشت که این امنیت حقوقی و قضایی صرفاً منحصر به تنظیم روابط آحاد مردم با یکدیگر نیست، بلکه مهم‌تر از آن حاکمیت قانون به معنای احیای حقوق افراد جامعه و تنظیم روابط آن‌ها با دولت (که حقوق آن‌ها در اثرتعدیات دولت یا قصور در ایفای وظایف مخدوش شده باشد) نیز تلقی می‌گردد.

عدالت، انصاف و برابری: یکی دیگر از شاخص‌های حاکمیت خوب، عدالت، مساوات یا برابری است. مساوات به معنای تساوی عمومی در مقابل قانون است به طوری که هیچ نوع تبعیض وجود نداشته باشد. منظور از مساوات که از ارکان حقوق اولیه انسانی است رفتارهای مربوط به آیین دادرسی در طول مدت دادرسی است به نحوی که

برای هر دو طرف دعوی، فرصت های یکسان و عادلانه وجود داشته باشد. طبیعتاً در هنگام انشاء حکم، مساوات به معنای استحقاق و به معنای کاری است که سزاوار است انجام گیرد.

در یک جامعه توسعه یافته همه اعضاء احساس می کنند که جزئی از جامعه بوده و هیچگاه احساس طرد شدن توسط جامعه را ندارند. می بایست همه گروه ها، به خصوص آسیب پذیرترین ها، شانس حضور و ایفای نقش در سرنوشت را داشته باشند.



شفافیت

منظور از شفافیت در حکمرانی خوب، میزان و نحوه دسترسی به کل اطلاعات است. در دولت‌های غیرشفاف، ویژگی‌های زیر دیده می‌شود:

۱. اطلاعات فقط در مجاری مشخص و خاصی وجود دارد،

۲. اطلاعات در شبکه‌های درون سازمانی در جریان است،

۳. علاوه بر شفاف نبودن اطلاعات و شفاف نبودن مجاری اطلاعاتی، مخفی کاری یا پنهان کاری اطلاعاتی نیز وجود دارد.

در حکمرانی خوب (از بُعد شفافیت) این ویژگی‌ها وجود دارد:

۱. امکان دسترسی به اطلاعات در کل سازمان تولید کننده اطلاعات وجود دارد،

۲. اطلاعات در شبکه‌های فراسازمانی در جریان است،

۳. علاوه بر آن نهمان سازی و مخفی کاری در انتقال اطلاعات کمتر دیده می‌شود.

عدم شفافیت، یک عنصر ضد توسعه تلقی می‌شود، زیرا:

۱. عدم شفافیت موجب کاهش اعتماد عمومی مردم به دولت و در نتیجه کاهش سرمایه اجتماعی می‌گردد،

(اعتماد عمومی یک سرمایه اجتماعی تلقی می‌شود).

۲. دولت‌های غیرشفاف فاقد انضباط اقتصادی هستند،

۳. در حکمرانی غیرشفاف، مردم جامعه تاوان سنگینی را پرداخت می‌کنند. زیرا هزینه‌های غیرشفاف بودن این

دولت‌ها، فوق العاده سنگین است و مردم جامعه تاوان آن را به صورت تشدید همه ساله مخارج دولتی، کسری

بودجه، افزایش نقدینگی، تورم و سرانجام پرداخت نوعی مالیات پنهان متحمل می‌شوند.

۴. عدم شفافیت، سلامت مکانیسم های تخصیص منابع را ساقط و سبب اخلال در تخصیص منابع می شود و ادامه این سیکل معیوب عدم تعدل ها را تشدید می کند.

۵. نظارت پارلمانی و همچنین نظارت نهادهای مدنی را مختل می سازد،

۶. عدم شفافیت به نوبه خود موجبات مخدوش شدن یکی دیگر از وظایف حکمرانی خوب "یعنی اصل پاسخگویی و حسابدهی" را فراهم می سازد.

۷. سودجویی غیرمشروع برخی گروه های ذی نفوذ یا برخوردار از اطلاعات پنهانی (غیرشفاف) موجبات رانتخواری آن ها، بروز فساد و در نهایت تشدید نابرابری ها می شود.

۸. عدم شفافیت در حکمرانی، بسترهای رقابت اقتصادی را مخدوش می سازد، زیرا دارندگان اطلاعات پنهان از مزایای اقتصادی این عدم شفافیت ها کاملاً بهره گیری می کنند. برعکس، پنهان و غیرعلنی بودن همان اطلاعات برای سایر نهادها و آحاد اقتصادی آنان را در وضعیتی نابرابر، غیرعادلانه قرار می دهد و رقابت را از آنها سلب می کند، زیرا کلیه آحاد اقتصادی از فرصت های یکسان برخوردار نیستند.

۹. عدم شفافیت های اطلاعاتی (به ویژه عدم شفافیت های بودجه ای) تأثیرات کاهنده ای در حساب های ملی و در نهایت تولید ناخالص ملی نیز دارند، زیرا قیمت واقعی تولید کالاها و خدمات پایین تر از سطح واقعی قیمت ها هستند، در واقع مابه التفاوت قیمت تمام شده و قیمت فروش (بارانه ها) مورد محاسبه قرار نگرفته اند.

۱۰. عدم شفافیت های مالی، ریسک سیاست های ناکارآمد را پنهان می سازد. برعکس وجود شفافیت های مالی، ریسک سیاست های ناکارآمد را افزایش می دهد.

شفافیت را می توان امکان مشاهده واقعیات تعریف کرد، برخی از مصادیق عدم شفافیت عبارتند از:

وجود منابع عظیم مالی خارج از ساختار ظاهری بودجه های سالانه دولت از قبیل:

الف) اعطای مجوز استقراض از نظام بانکی به بنگاه ها، شرکت ها و مؤسسات دولتی و در نتیجه عدم امکان ارزیابی عملکرد بنگاه ها، و همچنین بر هم خوردن مکانیسم های عرضه و تقاضای اعتبارات بانکی از طریق فروش پول ارزان به بنگاه های دولتی (که به نوبه خود نوعی یارانه پنهان محسوب می شود) و افزایش بدهی های دولت به سیستم بانکی،

ب) وجود یارانه های ارزی و ریالی مرتبط با نرخ سود و کارمزد وام های سیستم بانکی در مورد بسیاری از اهداف و سیاست های مورد نظر دولت که این امر بررسی هزینه های واقعی دولت را امکان پذیر نمی سازد و سنجش عملکردهای مالی و عملیاتی دولت را در تحقق برخی مقاصد (هزینه - فایده) مخدوش می سازد.

ج) توزیع و فروش بخشی از ارز عاید شده (استقراض از منابع خارجی یا مواد خام فسیلی و ...) خارج از چارچوب های ساختار آشکار بودجه ای نیز در زمره منابع مالی برون بودج های هستند،

د) فقدان نظام های حسابرسی و حسابداری استاندارد در بودجه ریزی های دولتی برای طبقه بندی هزینه ها،

ه) فقدان نظام حسابداری قیمت تمام شده برای تعیین هزینه واحد یک فعالیت،

و) برخی از عظیم ترین مبالغ یارانه ها نظیر یارانه های انرژی (برق و سوخت) آب و حمل و نقل در بودجه منعکس نیست و مشخص نمی کند که هزینه های واقعی دولت چه میزان است.

تأثیر عدم شفافیت در نظام بانکداری

در کشورهایی که بانک و بانکداری آن ها در سیطره و کنترل های دولتی قرار داشته و براساس نظام های دستوری اداره می شوند، نرخ های سود نه براساس مکانیسم های عرضه و تقاضا بلکه براساس کنترل های دولتی تعیین می - شوند و در نتیجه بانک ها اختیار به حداکثر رسانیدن سود و افزایش بازده سرمایه سپرده گذاران را ندارند.

در این گونه کشورها، مدیریت بانک نه یک مدیریت استراتژیک بلکه یک مدیریت وکالتی است که در آن بانک وکیل دولت برای مقاصد و رویه‌های تکلیفی است. در این گونه کشورها بانک به عنوان نهادی ابزاری برای جبران ناتوانی‌های نظام بودجه بندی برای تأمین هزینه‌های غیرشفاف دولتی متجلی می‌شود.

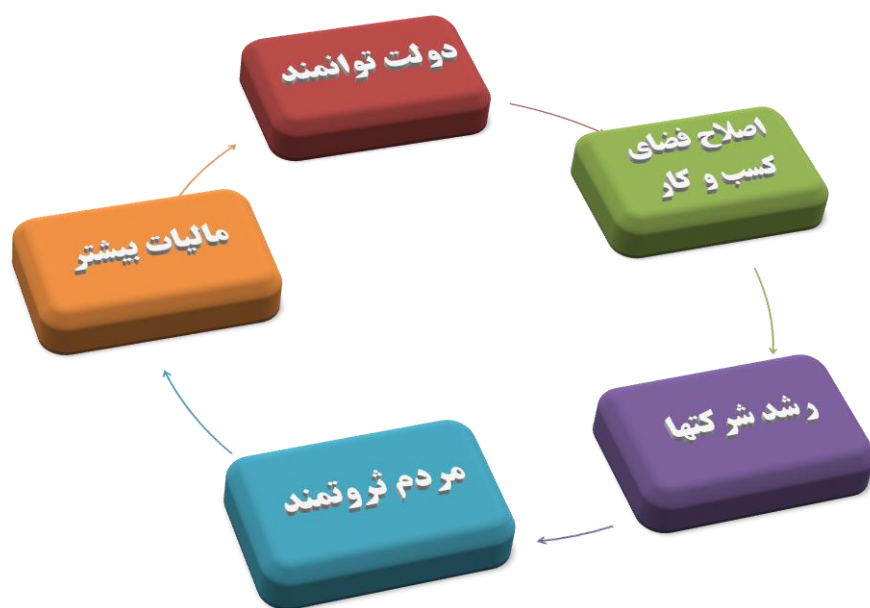
قاعدتاً در نظام های بانکی غیرشفاف، سرمایه و سرمایه گذاری براساس ملاحظات اقتصادی تخصیص داده نمی‌شود و در نتیجه این گونه منابع سرمایه‌ای، معطوف به فعالیت های غیرمولد می شوند. در واقع عدم شفافیت نظام بانکی موجب عدم شفافیت در بازارهای مالی نیز می شود و عدم وجود رقبای حقیقی در بخش غیردولتی، به وسعت این عدم شفافیت می افزاید.

کنترل های دولتی در بازار کالاها و خدمات، بازارهای مالی (پول و سرمایه) و بازارهای کار (حقوق و دستمزد) و یارانه‌های آشکار و نهان، کمک‌های مالی و سرمایه‌ای و نظایر آنها و همچنین وجود انحصارات، نبود بازارهای رقابتی حقیقی و برخی پارامترهای دیگر موجبات عدم شفافیت در قیمت‌ها را پدید آورده است، این امر امکان اتخاذ تصمیمات اقتصادی موجه را از میان می برد.

تسلط اطلاعات نهان، غیرشفاف بودن اطلاعات، عدم امکان دسترسی عمومی به اطلاعات و نبود فرصت‌های عادلانه و برابر در بازارهای سهام نیز در زمره مصادیق عدم شفافیت در این گونه دولت‌ها به شمار می رود.

عدم دسترسی به اطلاعات مربوط به قراردادهای، مناقصه‌ها، مزایده‌ها، پیمان‌ها و خرید و فروش‌های خرد یا کلان دولتی نیز در زمره مصادیق عدم شفافیت این دولت‌ها است. در این کشورها، اطلاعات کامل و جامع معاملات دولتی به خصوص در مورد طرح‌های سرمایه‌گذاری، خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی، خرید کالاها و خدمات و سایر معاملات دولتی در اختیار عموم به صورت روشن قرار ندارد (یا به ندرت در اختیار عموم قرار می گیرد)؛ معاملات خارجی از عدم شفافیت بیش تری برخوردار است. طبیعتاً این امر موجبات بروز رانت خواری را که در

زمره زمینه های خطر ساز فساد اقتصادی و اداری است فراهم می کند، در نتیجه امکان مشارکت مولدترین، بصیرترین و توانمندترین ها فراهم نمی شود، زیرا که عرصه رقابت و مشارکت همگانی وجود ندارد.



بهبود فضای کسب و کار

بی تردید وجود فضای کارآمد و انگیزشی کسب و کار که موجبات رشد و پویایی واحدهای اقتصادی و همچنین رقابت‌پذیری آنان را از بعد درونی بین‌المللی فراهم سازد، یکی از الزامات پذیرش حکمرانی خوب است. تحقیقات عملی انجام شده در مورد کشورهای مختلف جهان به خوبی این نظریه را ثابت کرده است که هر اندازه فضای عمومی کسب و کار در یک کشور بهتر باشد، نرخ رشد اقتصادی آن کشور نیز بالاتر است. نتایج این تحقیقات به خوبی همبستگی بین فضای عمومی کسب و کار و رشد اقتصادی را نشان داده‌اند. باید به خاطر داشت که امروز

آن دسته از رو شهایی که کشورها را با گذشته خودشان مورد ارزیابی قرار می داد، روش های مورد اعتنایی نیستند، بلکه موفقیت کشورها در مقایسه آنها با یکدیگر (و نه با گذشته خودشان) مورد سنجش قرار می گیرند.

- از آن جا که در کشورهای دارای اقتصاد باز، دخالت و قبضه کردن امور توسط دولت ها کم تر است، طبیعتاً کارآمدی آن ها بالاتر از کشورهایی است که دارای اقتصاد بسته هستند . به عنوان مثال دسترسی به بازار سرمایه خارجی و متقابلاً دسترسی سایر کشورها به بازار سرمایه داخل، درجه سرمایه گذاری های مشترک یا وجود قوانین باز دارنده و محدود کننده سرمایه گذاری ها و برعکس وجود قوانین پیش برنده زمینه برای سرمایه گذاری ها و نظایر آنها از کلیدی ترین فاکتورهای تشخیص درجه باز بودن اقتصاد و ارزیابی حکمرانی خوب هستند .درجه باز بودن اقتصاد، عمدتاً معطوف به تعامل های جهانی (تجارت ، سرمایه گذاری و انتقال فناوری) است. دولت هایی که بالاترین سطح دخالت را در اقتصاد کشور اعمال می کنند دارای بیشترین قوانین و مقررات هستند .هر چه تعداد قوانین و مقررات بیشتر باشد، دست و پاگیری آن ها هم زیادتر بوده و در نهایت ساختارهای دولتی حجیم تر و بزرگ تری را طلب می کند که همین امر مانع شکوفایی فعالیت های اقتصادی می شود. حجم دیوان سالاری را می توان از سطح هزینه های دولتی اندازه گیری کرد .دیوان سالاری های بزرگ و حجیم به طور مداوم بر شدت و رشد هزینه های دولتی افزوده و منجر به افزایش آن نسبت به سطح GDP می شود .این روند در چرخه های تکراری به کسر بودجه دولت و سرانجام افزایش شاخص تورم نیز منجر می شود .در اینگونه کشورها سهم بالایی از تولید ناخالص داخلی به عنوان هزینه های دولتی برداشت می شود و از این جهت زمینه های تحرک بخش های غیردولتی فو القاعده محدود می شود. بنابراین، این سؤالات که : شرایط صدور مجوز برای فعالیت های اقتصادی چه فرایند و مدت زمانی را طی می کند؟ چه قوانین و مقرراتی، به فعالیت های اقتصادی تحمیل می شوند ؟ یا درجه فساد در دیوان سالاری دولتی چه میزان است؟، از عوامل تعیین کننده فضای کسب و کار هستند.

- بازارهای مالی (بازار پول، بازار سرمایه، بازار تأمین اطمینان) فضاهایی هستند که عمل تبدیل و هدایت پس‌اندازهای افراد و عوامل اقتصادی را به سرمایه‌گذاری و مصرف توسط افراد و عوامل اقتصادی دیگر فراهم می‌کنند. به همین جهت درجه وسعت و تنوع این بازارها یکی از عوامل مشخص‌کننده فضای عمومی کسب و کار در یک حکمرانی خوب است. هر چه درجه وسعت و فعالیت این بازارها بیش‌تر باشد؛ قاعدتاً در ایجاد فضای مناسب کار تأثیرات بیشتری را دارند. البته وسعت و گستردگی این بازارها شرط لازم بوده ولی شرط کافی نیست. زیرا تعامل و باز بودن این بازارها به گونه‌ای که کشورها و سرمایه‌گذاران مختلف به سهولت قادر باشند تا با یکدیگر به تبادل در عرضه و تقاضای سرمایه نیز بپردازند، از ضروریات درجه مناسب فضای کسب و کار است. در بازارهای پولی نیز تفاوت بین نرخ سود سپرده‌گذاری و نرخ سود وام یکی از عوامل مهم در خلق فضای عمومی کسب و کار است. هر اندازه این اختلاف کمتر باشد، سطح پس‌اندازها افزایش یافته و سرمایه‌گذاری برای توسعه و رونق کسب و کار نیز افزایش می‌یابد. علاوه بر این نحوه عملکرد بانک و بانکداری به عنوان یکی از انواع بازارهای مالی نیز در سنجش و ارزیابی فضای عمومی کسب و کار باید مورد توجه قرار گیرد. از آن جمله می‌توان به درجه تصرف (یا در قبضه بودن) دولت بر نظام بانکی اشاره کرد. در این جا تخصیص منابع نه بر مبنای نقش هدایتی بازارها، بلکه به لحاظ تسلط دولت بر بانک‌ها صورت می‌پذیرد. در برخی از کشورها، تأمین منابع مالی در مقایسه با سایر کشورها بسیار گران است و همین امر هزینه‌های محیطی بنگاه‌های آنان را افزایش می‌دهد. علاوه بر گران بودن تأمین منابع مالی، نظام بانکداری این گونه کشورها نیز توان وام‌دهی ندارد. توان وام‌دهی بانک‌ها با حجم وام‌های پرداخت شده یا بهتر از آن با شاخص درصد دارایی‌های بانک‌ها به تولید ناخالص داخلی مورد سنجش قرار می‌دهند. البته نباید فراموش کرد که عملکرد بازارهای پولی از طریق نظام بانکی با شاخص‌های دیگری نیز سنجیده می‌شوند. شاخص‌هایی مانند: طول مدت زمان انتظار برای دریافت وام، مدت زمان استهلاک وام، شرایط بانک‌ها برای ارائه وام (نظیر انواع وثیقه‌های

منقول و غیرمنقول)، هزینه های جانبی مرتبط به اعطای وام ها، میزان نرخ بهره (در کشورهای دارای محیط مساعد کسب و کار، این نرخ رقابتی و شناور است، لکن در کشورهای دارای محیط نامناسب کسب و کار، به صورت تثبیت شده است)، حتی در برخی از کشورها، برای اعطای وام، مانعی به عنوان سقف وام وجود ندارد.

- بی تردید درجه شیوع بازار سیاه را نیز باید در زمره سنجه های فضای عمومی کسب و کار مورد ارزیابی قرار داد. هر اندازه درجه شیوع بازار سیاه در کشوری نسبت به کشور دیگر بالاتر باشد قطعاً نشان دهنده فضای عمومی نامساعدی از کسب و کار است و بالتبع پایه ای برای قضاوت در زمینه استقرار (یا عدم استقرار) حکمرانی خوب را ارائه می دهد. درجه قاچاق کالا یا عرضه محصولات (اعم از کشاورزی و صنعتی یا خدمات) در بازار سیاه، درجه اقتصاد زیرزمینی و فعالیت های غیررسمی و قوانین مربوط به حمایت از حقوق مالکیت های معنوی و چگونگی اجرای آنها از شاخصه های میزان شیوع بازارهای سیاه است، همین موضوع درباره بازار سیاه ارز نیز صادق است. در این گونه کشورها معمولاً به دلیل اعمال محدودیت های وارداتی (یا ممنوعیت ها) و نیز وجود تعرفه های سنگین و سرانجام به دلیل وجود کنترل های قیمتی توسط دولت، حجم قابل توجهی از بازار سیاه وجود دارد.



مبارزه با فقر، تامین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی

مبارزه برای کاهش هر چه بیش تر فقر، یکی از پرننگترین نقش های دولت های کارآمد و حکمرانی خوب برشمرده شده است . بی اغراق می توان گفت که مبارزه با فقر به یکی از معضلات جهانی غالب کشورها مبدل شده است.

حتی اگر این خوشبینی نباشد که هدف از مبارزه با فقر، همان خود فقرا هستند تا از این چرخه نجات داده شوند، می توان از بعد دیگری هم به این مقوله نگاه کرد که فقر یک تهدید برای سیاست داخلی این گونه کشورها تلقی می شود، زیرا فقر متضمن بروز آسیب های اجتماعی نظیر شیوع فساد، گسترش بازار مواد مخدر، افزایش نرخ طلاق و از هم پاشیدگی خانواده، مهاجرت و بر هم خوردن توازن های منطقه ای، گسترش خشونت و اعمال مجرمانه، گسترش تبعیض (به لحاظ شکاف درآمدی) و نظایر آن است . فقر سه نقش عمده دیگر را نیز ایفا می کند؛ که آثار آن عبارتند از: تخریب محیط زیست، بهانه شدن برای احزاب و تشکلهای مخالف حزب حاکم و بروز ناآرامی های اجتماعی و سرانجام کاهش مصرف و اخلاق در بازارها.

به همین دلیل مبارزه با فقر و ارتقای سطح زندگی گروه های فقیر، افزایش ظرفیت های اقتصادی و اجتماعی آنان و خروج طبقات مستمند از چرخه فقر و مبدل ساختن آن ها به سرمایه های انسانی، یکی از حوزه های دغدغه حکمرانی دولت ها است . قاعدتاً وصول به چنین هدف بزرگی، متضمن خردورزی و اعمال یک سلسله اقدامات دولتی است که توانمندسازی زیرساخت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی از آن جمله است . اصلی ترین اقدام همان نقش انگیزشی و برانگیختگی دولت برای رشد اقتصادی است . مشروط بر آنکه برای طبقات فقیر نقش مشارکتی ویژه ای در چرخه تولید ملحوظ شده باشد . در غیر این صورت طبقات فقیر نه تنها در چرخه پلید ناامنی های اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی، غذایی همچنان اسیر خواهند بود، بلکه مضاف بر آن انزوای اجتماعی آنها تشدید خواهد شد. انزوای اجتماعی ویژگی اصلی محرومان و گروه های فقیر است.

یکی از اصلی ترین مؤلفه های سنجش حکمرانی خوب، سنجش و اندازه گیری "تامین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی" است. این مولفه به قدری حساسیت دارد که اولویت خاصی را در نظام جهانی و حتی از بعد

سیاست خارجی کشورها به عنوان منافع ملی احراز کرده است. به عبارت بهتر مؤلفه تأمین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی، یکی از ابزارهای سنجش و ارزیابی حکمرانی در تحقق مطالبات و نیازمندی ها و حقوق عمومی مردم تلقی می شود:

۱. چنان چه میزان پاسخگویی و توانمندی دولت بالاتر از سطح رضایت‌مندی مطالبات و نیازمندی ها و خواست های عمومی مردم باشد قاعدتاً جامعه، جامعه ای مرفه و موفق خواهد بود.

۲. در صورتی که این توانایی و قدرت پاسخگویی دولت، کمی پایینتر از سطح مطالبات و خواست های عمومی مردم باشد، جامعه همواره درگیرانتقاد و نارضایی های عمومی بین دولت و مردم خواهد بود.

۳. در نهایت در صورتی که شکاف بین توجه و توانایی های دولت در تحقق مطالبات عمومی بسیار پایین تر از حد نیازها و انتظارات جامعه باشد، این جامعه بحران دارد و عدم توجه به این بحران سبب گستردگی و عمیق تر شدن این شکاف و در تحلیل نهایی بروز عوارض جانبی خواهد بود.

بنابراین در عرصه های اقتصاد، مدیریت و سیاست، یکی از کلیدی ترین شاخص های منافع ملی، تأمین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی است که جهت‌گیری آن پیش‌گیری از عواقب بروز بحران در سیاست داخلی و سیاست خارجی است. حکمران خوب به این نکته کاملاً حساس است که عدم توجه به مقوله رفاه عمومی سبب بروز چند نوع بحران می‌شود:

- بحران اقتصادی در نتیجه اختلال و نارسایی و عدم توجه به رفاه عمومی پدیدار می شود و سبب بروز رکود، بیکاری، تورم غیرمتعارف، فقر و تشدید نابرابری‌های طبقاتی در جامعه می‌شود.
- در اثر عدم توجه به نیازهای عمومی و حق طبیعی افراد جامعه و ارتقای سطح زندگی، موجبات کاهش وفاداری کمی و کیفی مردم نسبت به نهادهای رسمی سیاسی فراهم خواهد شد و در نتیجه تصمیمات و

سیاست های مراجع مزبور مورد پذیرش عمومی قرار نخواهد گرفت و طبعاً به دنبال کاهش مشروعیت بحران مشروعیت بروز خواهد کرد.

- بحران کارامدی که از کمبود تفکرات هوشمندانه در نظام سیاسی و اداری کشورها ناشی می شود، حکمرانی را به لحاظ کارامدی مختل می سازد و زمینه های لازم برای سوءاستفاده از وضعیت (نظیر فساد اداری، فساد اقتصادی، رانت خواری، امتیازات، انحصارات و نظایر آن) فراهم می سازد که از علائم بحران کارامدی حکمرانی تلقی می شود.

- عدم توجه به نیازهای کمی و کیفی عمومی (که زیربنای زندگی و توسعه است) و ابتلای اکثریت جامعه به عوارض جانبی و آسیب های فقر عمومی در بلندمدت، سبب می شود تا ارزش ها و تبلیغات رسمی حکمران که ابزارهای کنش برانگیز محسوب می شوند، مورد بی توجهی عمومی قرار گرفته و در نتیجه نوعی کسری انگیزه برای مشارکت جویی، حمایت و دفاع از حکمران فراهم شود.

نتیجه آنکه:

پیوند بین دولت و جامعه، یک قرارداد اجتماعی است که وجود آن سبب از دست دادن بخشی از آزادی های مربوط به هویت فردی و در مقابل به دست آوردن بخشی از مزیت های جمعی می شود. در هزینه-فایده آنچه که هر فرد از دست می دهد، در مقایسه با آنچه که تحت عنوان هویت جمعی به دست می آورد، موضوعی است که در نهایت، مطلوبیت و موجه بودن قرارداد اجتماعی را نشان می دهد. به موجب ای قرارداد دولت باید عامل بالا بردن رفاه و کیفیت زندگی مردم جامعه شود. در این قرارداد اصل بهبود کیفیت زندگی به عنوان یک پیش شرط کاملاً پذیرفته شده است. بنابراین عملکرد هر نوع حکمرانی که به افت کیفیت زندگانی منجر شود براساس همان قرارداد اجتماعی، مشروعیت حکمرانی آن کشورها (به عنوان سمبل هویت جمعی) مورد تردید قرار می گیرد.



توسعه نظام‌های مالکیت خصوصی رسمی

اکثر کشورهای در حال توسعه از یک نقصان خاص که عدم شناسایی گسترده حقوق مالکیت است رنج می‌برند. این مشکل شدیداً فرایند توسعه اقتصادی در این کشورها را محدود می‌نماید. فقرا در کشورهای در حال توسعه با وجود فقر خود، دارایی‌های قابل ملاحظه‌ای در قالب خانه‌های آلودگی و همچنین کسب و کارهای فراقانونی خود دارند که به دلیل فقدان سند و شناسایی رسمی حقوق مالکیت آنها توسط دولت، تماماً سرمایه بیکار یا مرده تلقی می‌شود. اگر به فقرا امکان دسترسی به نظام کارآمد رسمی مالکیت داده شود، آنها می‌توانند ظرفیت بالقوه را کد خود را در جهت تقویت استعداد کارآفرینی خود به کارگیرند و از آن به طور قابل توجهی برای بالابردن میزان انباشت سرمایه استفاده نمایند. نظام قانونی مالکیت، از طریق کاهش هزینه معاملات و تسهیل گسترش اعتبارات، نقش مهمی در فرایند توسعه اقتصادی بازی می‌کند. گذار از حقوق مالکیت پراکنده و غیررسمی به نظام واحد مالکیت رسمی، عامل کلیدی در توسعه کشورهای غربی بوده است. در غرب، نظام مالکیت رسمی کار را از تبدیل دارایی به سرمایه آغاز می‌کند. بدین گونه که مفیدترین جنبه‌های دارایی را به لحاظ اقتصادی و اجتماعی مشخص و متشکل می‌سازد و اطلاعات به دست آمده را در یک سیستم بایگانی خاص نگه می‌دارد. هر نوع دارایی که جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی آن در یک نظام رسمی مالکیت تثبیت نشده باشد با اشکال بسیار زیادی در بازار مورد معامله قرار می‌گیرد.

روشن است که مشکل اصلی کشورهای در حال توسعه فقدان انگیزه سرمایه‌گذاری نیست. در طول سال‌های گذشته ارزش مستغاتی که مستمندان گرد آورده‌اند به تریلیون‌ها دلار بالغ می‌گردد. آنچه مستمندان فاقد آنند، دسترسی آسان به سازوکار مالکیتی است که قانوناً بتوانند اقتصادی دارایی آنها را تثبیت کند. به نحوی که بتوان دارایی را برای تولید، تحصیل و تضمین ارزش بیشتر در بازار رو به گسترش به کار انداخت. در واقع نظام‌های مالکیت رسمی در غرب منشا شش اثر هستند که به اتباع کشورهای غربی فرصت می‌دهد تا سرمایه بوجود آورند.

۱. تعیین توان اقتصادی دارایی: سرمایه وقتی بوجود می‌آید که کتباً نمایانگر سودمندترین خواص

دارایی به لحاظ اقتصادی و اجتماعی در مقابل جنبه‌های چشم‌گیرتر و ظاهری آن باشد، مانند سند

مالکیت، اوراق بهادار، قرارداد و اینادی نظیر آن. اینجاست که ارزش بالقوه دارایی در آغاز تعیین و ثبت می‌گردد. در کشورهای پیشرفته، این نماد رسمی مالکیت به عنوان وسیله‌ای برای تامین منافع طرفین معامله و ایجاد مسئولیت برای آنها عمل می‌کند. بدین طریق که کلیه اطلاعات، منابع، قوانین و سازوکار اجرای قانون را که برای انجام معامله ضرورت دارد در اختیار طرفین معامله قرار می‌دهد. از این رو مالکیت قانونی وسایلی در اختیار کشورهای غربی قرار داد تا ارزش افزوده بیشتری از ارزش دارایی‌های فیزیکی ایجاد کنند. صرف نظر از اینکه هدف معنی در کار بود یا نبود، نظام مالکیت قانونی پلکانی بود که این کشورها را از جهان دارایی به شکل طبیعی آن بیرون آورد و به جهان اندیشمند سرمایه رهنمون شد و در این جهان اندیشه است که به دارایی‌ها می‌توان از دید ظرفیت کامل آنها نگریست.

۲. **انسجام اطلاعات پراکنده در یک سیستم:** دلیل آنکه سرمای‌داری در غرب موفق بوده و در سایر نقاط جهان لنگان لنگان پی رفته است آنست که بسیاری از دارایی‌ها در کشورهای غربی در یک سیستم نمادی رسمی منسجم شده است. این انسجام تصادفی نبوده است. طی ده‌ها سال در قرن نوزدهم، سیاستمداران، نمایندگان پارلمان و قضات، اطلاعات و قوانین پراکنده‌ای که بر سراسر شهرها، دهات و قصبات، ساختمان‌ها و مزارع کشاورزی حاکم بود گرد آوردند و آن را در یک سیستم واحد منسجم ساختند. این گردآوری نمادهای مالکیت که یک دوران انقلابی در تاریخ کشورهای توسعه یافته بود، همه اطلاعات و قوانینی را که بر ثروت گرد آمده اتباع این کشورها حکومت می‌کرد به یک واحد اطلاعاتی منتقل ساخت. متأسفانه بسیاری از کشورهای در حال توسعه هنوز سیستم واحدی برای مالکیت رسمی تدوین نکرده‌اند.

۳. **گذارن بار مسئولیت بر دوش مردم:** ادغام همه نظام‌های مالکیت در یک قانون رسمی مشروعیت حقوق مالکان را از وضع سیاسی جوامع محلی به متن بی‌غرضانه قانون منتقل ساخت. رهاسازی مالکان از تشریفات محدود کننده محلی و رهنمون شدن آنها به یک نظام قانونی منسجم مسئولیت آنان را تسهیل کرد. مردم دیگر نیازی بدان نداشتند که برای حفظ حق خود نسبت به دارایی‌اشان متکی به روابط

همسایگی باشند یا به ترتیبات محلی متوسل گردند. از این رو آزاد شدند تا دریابند چگونه از دارایی خودارزش افزوده بدست آورند. ولی بهای آن را باید پردازند. صاحبان دارایی همینکه وارد نظام مالکیت رسمی شدند، گمنامی خود را از دست دادند و در عین حال مسئولیت فردی آنها قوت گرفت. آنان که برای مصرف کالا و خدمات چیزی نمی پردازند، شناسایی می شوند، جریمه و تحریم می گردند و چه بسا که درجه بندی اعتباری آنها کاهش می یابد. احترامی که کشورهای غربی برای مالکیت و معاملات قائلند به سختی می توان منتسب به طبیعت مردم و منبعث از آن دانست. این احترام نتیجه برخورداری از نظام مالکیت رسمی و اجرای آن است. نقش مالکیت رسمی نه تنها در حمایت از مالکیت بلکه به خاطر امنیت معاملات در کشورهای پیشرفته مردم این کشورها را هرچه بیشتر تشویق می کند که به مالکیت احترام بگذارند، قراردادها را محترم شمارند و از قانون اطاعت کنند. از اینرو مالکیت قانونی مستلزم تعهد است. بنابراین نبود مالکیت قانونی نشان می دهد چرا مردم کشورهای در حال توسعه نمی توانند قراردادهای سودآوری با خارجیان منعقد سازند و نیز نمی توانند از اعتبار بانکی، بیمه و خدمات عام-المنفعه بهره مند شوند. در حقیقت مالکیتی ندارند که از دست بدهند.

۴. **هم تراز ساختن دارایی ها:** یکی از مهمترین کارهایی که نظام مالکیت رسمی انجام می دهد تبدیل دارایی ها به صورتی است که بیشتر قاب دسترس باشند، به گونه ای که بتوانند کار اضافی انجام دهند. برخلاف دارایی های فیزیکی، نماد دارایی را می توان برای تحرک معامله یک کاسه کرد، خورد کرد و گرد آورد. با تفکیک مشخصات اقتصادی دارایی از وضع تغییرناپذیر و فیزیکی آن، نماد دارایی آن را همتراز می سازد تا بتوان آن را عملاً به تناسب هر معامله ای کم یا زیادش کرد. نمادهای مالکیت رسمی همچنین می توانند بعنوان جایگزین منقول برای دارایی های فیزیکی به کار روند، و بدین طریق مالکین و کارآفرینان را قادر می سازند که برای بررسی راه های سودآور استفاده از دارایی خود شرایط فرضی خاصی بوجود آورند. علاوه بر آن کلیه اسناد رسمی مالکیت به گونه ای تنظیم شده است که ارزیابی ویژگی های

دارایی را آسان سازد. با تدوین استاندارد، نظام مالکیت رسمی در غرب هزینه معاملات را در تجهیز دارایی‌ها و استفاده از آن به میزان عمده‌ای کاهش داده است.

۵. **ایجاد شبکه‌های انسانی:** همترازی دارایی‌ها، پیوند صاحبان دارایی به دارایی خود و پیوند دارایی به عده‌ای خاص، مالکیت در سایه‌اجرای قانون، سهولت دسترسی به تاریخچه دارایی‌ها و صاحبان آنها موجب شد که نظام مالکیت رسمی مردم غرب به شبکه‌ای متشکل از ارباب کسب و کار که یک یک آنها شناخته شده و پاسخگوی اعمال خویش هستند تبدیل گردد. مالکیت قانونی در غرب همچنین اطلاعاتی درباره دارایی‌ها و صاحبان آنها، سوابق بی‌غرضانه ارزش دارایی‌ها و نشانی محقق آنها، برای ارباب کسب و کار فراهم می‌سازد که همه آنها در ارزیابی اعتبار به حساب می‌آید. این اطلاعات و وجود قوانین منسجم، مقابله با خطر دارایی‌ها را آسانتر می‌سازد. به این طریق که با استفاده از وسایلی از قبیل آنچه در اختیار شرکت‌های بیمه قرار دارد و نیز با یک کاسه کردن مالکیت دارایی‌ها به منظور تامین وثیقه برای اخذ وام اطلاعات مزبور اشاعه می‌یابد. به نظر می‌رسد کمتر کسانی به این نکته توجه کرده‌اند که سیستم مالکیت در یک کشور پیشرفته کانون اصلی شبکه پیچیده‌ای از روابطی است که مردم عادی را برای ایجاد ارتباط با دولت و بخش خصوصی آماده می‌سازد تا از آن طریق کالا و خدمات اضافی به دست آوند. بدون مالکیت رسمی مشکل بتوان درک کرد چگونه غرب می‌توانست برای نیل به دستاوردهای خود از این دارایی‌ها استفاده کند.

۶. **حمایت از معاملات:** یک دلیل مهم که سیستم مالکیت رسمی در غرب مانند یک شبکه عمل می‌کند، این است که کلیه اسناد مالکیت (شامل سند، باله، اوراق بهادار و قراردادهایی که جنبه مهم دارایی را به لحاظ اقتصادی مشخص می‌سازند) در خلال انتقال از دستی به دست دیگر و از زمانی به زمان دیگر همواره پیگیری می‌شوند و مورد حمایت قرار می‌گیرند. ادارات دولتی در کشورهای پیشرفته کارگزار نمادهای دارایی هستند. مدیریت پرونده‌های محتوی اطلاعات مربوط به کلیه مشخصات مفید دارایی‌ها به لحاظ اقتصادی، اعم از خانه، ساختمان، اموال منقول، کشتی، کارخانه، معدن و هواپیما با این ادارات

دولتی است. با آنکه سیستم‌های غربی برای حمایت از امنیت مالکیت و معاملات برقرار شده‌اند واضح است که تاکیدشان بر معاملات است. مرکز ثقل امنیت اساساً ایجاد اطمینان در معاملات است به گونه‌ای که مردم بتوانند آسان‌تر به دارایی خود به عنوان سرمایه حیات موازی ببخشند. تاکید غربیان به امنیت معامله‌ای به مردم آن دیار فرصت می‌دهد که مبالغ عمده‌ای از دارایی خود را با شمار اندکی معامله انتقال دهند.

در واقع قسمت عمده‌ای از محرومیت مستمندان در کشورهای در حال توسعه ناشی از ناتوانی آن در بهره‌گیری از شش فایده‌ای است که مالکیت رسمی در بر دارد چالشی که این کشورها با ن مواجهند این نیست که آیا باید درآمد بیشتری کسب کنند یا پول بیشتری دریافت نمایند. چالش این است که آیین‌های قانونی را درک می‌کنند و اراده و عزم لازم برای ایجاد نظام مالکیتی که به آسانی در دسترس مستمندان باشد دارند یا نه. بنابراین یکی از مهمترین وظایف حکمران خوب در کشورهای در حال توسعه، بهبود وضعیت مالکیت خصوصی به منظور بهره بردن از فواید آن است.



توسعه سرمایه انسانی و ارتقاء سرمایه اجتماعی

بی تردید تشکیل سرمایه انسانی یکی از زیربنایی‌ترین شاخص‌های حکمرانی مطلوب محسوب می‌شود، سرمایه انسانی، برآیند مجموعه نیروهای مولد بالقوه و بالفعلی است که مخزن این نیرو در وجود خود نیروی انسانی است و حسب شرایط زمانی و مکانی خاصی که حکمران به وجود می‌آورد، می‌تواند تجلی پیدا بکند. طبیعی است که حکمرانی مطلوب با استقرار شرایط مناسب، موجبات فزاینده‌تری را فراهم می‌سازد و برعکس، حکمرانی بد، نه تنها منجر به این فزاینده‌گی نمی‌شود، بلکه با استقرار شرایط نامساعد، به تحلیل و ضعف این سرمایه نیز منجر می‌شود.

تشکیل سرمایه انسانی و انباشت سرمایه‌های انسانی زمانی محقق خواهد شد که دولت شرایط مساعد و لسترسازی مناسب برای بروز و ظهور هشت اهرم اصلی زیر فراهم کرده باشد:

۱. ایجاد زمینه‌های رشد و پرورش استعدادها (با توجه به تفاوت‌های موجود در ظرفیت‌های انسانی، تفاوت در استعدادها و تفاوت در علایق انسانی)؛

۲. بهره‌مندی هر چه بی‌شتر از توان علمی، فنی، سطح دانش، معرفت و شناخت انسان؛

۳. برخورداری همه‌آحاد انسانی از توان کار و تلاش برای عملی ساختن و کاربردی کردن دانش، مهارت و آموزه‌های کسب شده در صحنه‌های کار، تولید و عملیات؛

۴. ایجاد زمینه وجود انسان‌های برخوردار از امید، انگیزش و برخوردار از فرهنگ کار و تلاش؛

۵. وجود انسان‌های برخوردار از قدرت تأمین سطح عادلانه‌ای از معاش زندگی و قدرت تأمین نیازهای اساسی؛

۶. وجود انسان‌های برخوردار از تداوم سطح کیفیت و زندگی بهتر؛

۷. وجود جامعه‌ای مرکب از انسان‌های برخوردار از اعتماد به نفس.

۸. وجود انسان‌های برخوردار از آزادی (توانایی داشتن حق انتخاب).

سرمایه های اجتماعی، شاکله دیگری از ثروت ملل را تشکیل می دهد. سرمایه اجتماعی را می توان مجموعه ای از نهادها، ارزش ها، هنجارها و فضای تعامل بین افراد با گروه ها، گروه ها با یکدیگر، گروه ها با نهادها و سرانجام با دولت دانست که نتیجه و محصول آن عبارت است از:

۱. همکاری مشترک در جهت کسب منافع متقابل

۲. افزایش درجه اعتماد بین افراد جامعه (گروه ها و حکومت

۳. ایجاد مشروعیت) وفاداری (نسبت به نهادهای رسمی سیاسی و حکومت

۴. افزایش انگیزش در روابط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و مشارکت مدنی

۵. تحکیم تعهدات دو یا چند جانبه بین افراد، گروه ها و مشارکت مدنی.

به این ترتیب نرخ مشارکت افراد در زندگی دسته جمعی و میزان اعتماد بین گروه ها از یک طرف و هم چنین گروه ها با حکومت، درجه سرمایه اجتماعی را بیان می کنند. سازمان همکاری و توسعه تاثیر و نقش سرمایه های اجتماعی را به اندازه های اثربخش می داند که حتی موجب بهبود سلامت عمومی جامعه، کاهش جرایم، افزایش درجه خشنودی عمومی جامعه و سرانجام حکمرانی بهتر می شود. حکومت هایی که بتوانند زمینه ساز شکل گیری پیوندهای اجتماعی بیش تر، افزایش اعتماد و امنیت و درجه بالاتر مشارکت پذیری اجتماعی را فراهم کنند، طبیعتاً از مشروعیت و مقبولیت بیشتری برخوردار می شوند. این اعتماد و مشروعیت و احساس امنیت، سبب افزایش انگیزش و در نهایت ارتقاء کیفیت زندگی عمومی می شود.

در حکمرانی خوب، جامعه مداوماً به سوی تشکیل سرمایه اجتماعی و انباشت سرمایه های اجتماعی حرکت داده می شود، هر اندازه میزان اعتماد عمومی نسبت به نهادهای مدنی و نهادهای مدنی به هم و سرانجام به حکومت بیشتر باشد، درجه انباشت سرمایه اجتماعی نیز افزایش خواهد یافت. عکس این نظریه نیز صادق است، هر اندازه میزان سرمایه اجتماعی کاهش یابد، جامعه به سوی بدگمانی حرکت خواهد کرد.