

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال پانزدهم، شماره ۵۷، زمستان ۱۴۰۰

صفحه ۶۱ تا ۸۴

بررسی شاخص‌های حکمرانی مطلوب (حاکمیت قانون و پاسخگویی) در ایران طی سالهای ۲۰۰۵-۲۰۲۱

نهایه مددی / دانشجوی دکتری گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران. madadynahaleh@yahoo.com

محمد توحیدفام / دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) tohidfam_m@yahoo.com

حبیب‌الله ابوالحسن شیرازی / دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران. hab-abolhassanshirazi@iau.ac.ir

مرتضی محمودی / استاد یار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران. Mor.Mahmoodi@iauctb.ac.ir

چکیده

هدف از نگارش این مقاله بررسی روند اجرا و برقراری حکمرانی مطلوب در ایران در دو حوزه حاکمیت قانون و پاسخگویی است که از شاخص‌های اصلی حکمرانی مطلوب به شمار می‌روند. این مقاله درصدد است تا به اتکای رهیافت نظری نهادگرایی جدید و ارتباط نظری میان موضوع نهادها و توسعه به بررسی وضعیت حاکمیت قانون و پاسخگویی در ایران در دوره مشخص ریاست جمهوری آقایان احمدی نژاد و روحانی بپردازد. پرسش اصلی که این مقاله به آن پاسخ خواهد داد آن است که وضعیت حاکمیت قانون و پاسخگویی در ایران طی دو دوره ریاست جمهوری احمدی نژاد و حسن روحانی چگونه بوده و این عملکرد چه تاثیری بر روند کلی توسعه در کشور داشته است. در این مقاله فرضیه آنست که گرچه در این دو دوره کمابیش تلاش‌هایی در مسیر توسعه صورت گرفته اما به سبب فقدان سازوکارهای مناسب در کشور این تلاش‌ها فاقد ظرفیت لازم برای ایجاد نتیجه مطلوب در تغییر جایگاه کشور از حیث مفهوم توسعه و حکمرانی مطلوب در سطح بین‌المللی است. این مطالعه با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی و نیز رجوع به آمارهای بین‌المللی در زمینه دو شاخص یادشده نشان خواهد داد که گرچه در طی این دو دوره به لحاظ سیاسی تفاوت‌هایی از حیث شاخص‌ها مشاهده می‌شود و آمارهای جهانی حاکی از بهبود نسبی وضعیت در دوره روحانی است اما نمای کلی روند این شاخص‌های حکمرانی در ایران از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست و ضمن آنکه نمره کلی کشور منفی است روندی نزولی نیز دارد.

کلیدواژه: نهاد گرایی جدید، حاکمیت قانون، پاسخگویی، حکمرانی مطلوب، روحانی، احمدی نژاد

تاریخ تأیید ۱۳۹۹/۱۲/۱۴

تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۷/۰۹

مقدمه

مفهوم حکمرانی مطلوب نخستین بار توسط بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ مطرح گردید که در گزارشی به بررسی اثرات حاکمیت نامطلوب بر تأخیر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه پرداخته است. این مفهوم دارای اصولی چون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، عدالت، اثر بخشی و کارآیی و مسئولیت‌پذیری است که در صورت اجرایی شدن توسط دولت‌ها می‌تواند در روند توسعه گام‌هایی برداشت (آشوری، ۱۳۷۶: ۴۵). مبحث حکمرانی مطلوب موضوع اصلی تحقیق حاضر است. این پژوهش با گزینش دو شاخص حکمرانی مطلوب یعنی پاسخگویی و حاکمیت قانون به بررسی و ارزیابی اجرای این شاخص‌ها از سوی دولت ایران بین سالهای طی دو دوره سیاسی ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد و حسن روحانی می‌پردازد.

سوال اصلی این پژوهش آن است که دو شاخص پاسخگویی و حاکمیت قانون از شاخص‌های حکمرانی مطلوب در این دو دوره هشت ساله، تا چه میزان کشور اجرایی شده است و این فاکتورها چه تأثیری بر روند توسعه کشور داشته‌اند. شاخص پاسخگویی به معنای پاسخگویی نهادها، سازمان‌ها و موسسات در چهارچوب قانونی و زمانی مشخص، در برابر اعضا خود و ارباب رجوع است که منجر به استوار شدن پایه‌های حکمرانی خوب در یک جامعه می‌شود. بدین معنا که مردم بتوانند دولت را در برابر آنچه بر مردم تأثیر می‌گذارد مورد سوال و بازخواست قرار دهند (برک پور، اسدی، ۱۳۸۸: ۱۲). این شاخص بیانگر مفاهیمی چون جامه عمل پوشانیدن به شعارهای انتخاباتی و قوانین موضوعه، حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی، اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حاکمان از طبقات اجتماعی، فرایندهای سیاسی در برگزاری انتخابات می‌گردد (خلفخانی، ۱۳۹۱: ۶۵). در این تحقیق عمدتاً پاسخگویی از حیث میزان تحقق شعارهای انتخاباتی در دوره ریاست جمهوری بررسی می‌شود.

شاخص حاکمیت قانون نیز وجود چهارچوب عادلانه‌ای از قوانین است که در برگیرنده حمایت کامل از حقوق افراد به ویژه اقلیت‌ها در جامعه و تساوی در برابر قانون بوده و به صورت شایسته‌ای اجرا شود. اجرای عادلانه قوانین، مستلزم وجود نظام قضایی مستقل و یک بازوی فسادناپذیر برای این نظام است و این که دولت‌مردان و شهروندان میزانی از احترام عملی برای نهادهایی که در وضع، اجرا و حل و فصل اختلافات دارای نقش هستند، قائل

باشند (دوبنوا، ۱۳۷۸: ۱۰). در این پژوهش حاکمیت قانون بیشتر از جنبه میزان احترام و توجه روسای جمهور به تبعیت از قوانین مدنظر است.

این پژوهش تلاش می‌کند، از طریق بررسی وضعیت شاخص‌های حکمرانی مطلوب در دو حوزه «حاکمیت قانون» و «پاسخگویی» و نیز شاخص‌های فرعی احترام و توجه به قوانین و نیز میزان عمل به وعده‌های انتخاباتی، طی دوران ریاست جمهوری آقایان احمدی نژاد و روحانی ۲۰۰۸-۲۰۱۶ مولفه‌ی اصلی بررسی «کیفیت حکمرانی» را ارزیابی کند. عملکرد هریک از این افراد و صاحبان قدرت در زمینه‌های گوناگون و حوزه‌های متفاوت، در نهایت مسیر کشور را به سمت شرایطی خاص سوق داده و هدایت کرده است.

فرضیه اصلی این پژوهش نیز آن است که در ایران به رغم توجه به برخی از شاخص‌های حکمرانی مطلوب (پاسخگویی و حاکمیت قانون) به دلیل فقدان اجماع در اصول حکمرانی مطلوب میان نخبگان و عدم وجود سازوکارهای مناسب در زمینه توسعه تغییرات جدی و بنیادین رخ نداده و بنابراین نمی‌توان انتظار نتیجه‌ای شگرف در این حوزه را داشت.

رهیافت نظری که این پژوهش با اتکای به آن به پرسش اصلی پژوهش پاسخ می‌دهد دیدگاه نهادگرایی جدید است که نهادها را به عنوان نقطه آغازین تحلیل خود در نظر می‌گیرد. این رویکرد با توجه و تاکید بر نهادهای رسمی و غیررسمی، بخش عمومی و نقش مهمی که در آن ساختارها نقش اصلی را بازی می‌کنند به شرح و تبیین آرای خود می‌پردازد. از سوی دیگر هدف چنین چارچوبی دستیابی به حاکمیت قانون است و از این حیث ارتباط وثیقی با توسعه در وجه سیاسی و اقتصادی آن و نیز مفهوم حکمرانی مطلوب پیدا می‌کند. این مقاله بر جنبه‌های عینی‌تر نهاد متمرکز بوده و از مفهوم کلی نهادها فاصله می‌گیرد تا مشخصاً از طریق تحلیل عملکرد نهادهای قدرت سیاسی یعنی دولت از حیث دو شاخص حکومت قانون که، شاخصی نهادی به شمار می‌رود و شاخص پاسخگویی، حرکت کشور در مسیر توسعه را ارزیابی کند. بنابراین هدف اصلی این پژوهش تبیین عملکرد دولت به عنوان مهمترین و قدرتمندترین نهاد کشور طی یک دوره ۱۶ ساله در مسیر توسعه است. روش گردآوری داده‌ها و اطلاعات در این پژوهش کتابخانه‌ای و مراجعه به منابع ثانویه است. در این پژوهش به گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی از جمله گزارش‌های پروژه عدالت جهانی و شاخص جهانی حکمرانی استناد شده است.

مقاله حاضر با اتکا به مبانی نظری که در بالا به آن اشاره شد و در بخش بعدی به تفصیل شرح داده خواهد شد از طریق روشی توصیفی و تحلیلی و نیز جمع‌آوری اطلاعات و

داده‌های کمی عملکرد نهاد دولت و تاثیر آن بر وضعیت حکمرانی خوب را طی دو دوره متوالی در کشور بررسی کند. داده‌های کمی مورد استناد این مقاله، رتبه‌بندی‌های بین‌المللی و نیز آمارهای ارائه شده از سوی دو سازمان پروژه عدالت جهانی^۱ و نیز شاخص جهانی حکمرانی^۲ است. از رهگذر مقایسه داده‌ها و ارقام در زمینه این دو شاخص فرعی، وضعیت حکمرانی مطلوب در دو دوره ریاست جمهوری (احمدی نژاد و روحانی) طی دو دوره سیاسی یعنی از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۲۱ نشان داده می‌شود که گرچه عملکرد دولت حسن روحانی در دو شاخص یادشده برتری نسبی را نشان می‌دهد اما به طور کلی روند کلی حرکت کشور در مسیر توسعه مسیری نزولی را طی کرده و تلاش‌های صورت گرفته در دوره حسن روحانی علیرغم موفقیت جزئی، فاقد توان لازم بر متوقف کردن این روند نزولی بوده است.

نهادگرایی جدید و رابطه میان نهادها و توسعه

موضوع اصلی این پژوهش بررسی شاخص‌های حکمرانی خوب در دو دوره متوالی از زمامداری در ایران است. از منظر این پژوهش ارزیابی وضعیت حکمرانی مطلوب بیش از هر چیز مستلزم تمرکز بر عملکرد نهادهای قدرت عمومی و به ویژه دولت، به عنوان مهم‌ترین نهاد رسمی و سیاسی، است. به این منظور نهادگرایی به عنوان رهیافتی نظری برای این هدف برگزیده شده زیرا از یک سو بر مقوله نهاد متمرکز است و از سوی دیگر هدف آن دستیابی به حکمرانی مطلوب و توسعه است. وجود این دو وجه گزینش این رویکرد نظری را به عنوان مبنای نظری بحث این مقاله موجه می‌سازد.

از منظر این چارچوب فکری نهاد عبارتست از شیوه تنظیم ارتباطات انسانی و اجتماعی و نحوه انجام امور و رفتارهای اجتماعی. تاکید و تمرکز بر نهادهای عمومی و نهادهای قدرت سیاسی یکی از موضوعات مهم اما فرعی دیگری است که در ذیل این چارچوب فکری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در تحلیل پیشینه تاریخی این نظریه باید گفت که پس از جنگ جهانی دوم بدلیل استیلای رویکردهای رفتاری، مولفه‌های نهادی و توجه به آن در پدیده‌ها و رویدادها در حیات اجتماعی به میزان قابل توجهی در حاشیه قرار گرفت. در مقابل این رویکرد مسلط این دوران، از دهه ۱۹۸۰ میلادی به این سو موضوع نهاد و نقش آن به عنوان متغیری مستقل، و همچنین

¹ World Justice Project

² Worldwide Governance Indicators (WGI)

سازوکارهای پیچیده آنها و محدودیت‌هایی که آنها بر رفتار کنش‌گران ایجاد می‌کنند بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفت. (کاظمی، ۱۳۹۲: ۲) تا پیش از آن مقوله نهاد متغیر وابسته تلقی می‌شد و نقش و تاثیر آن در رویدادهای مربوط به حیات اجتماعی نادیده گرفته می‌شد. در واکنش به این رویکرد مسلط بود که از دهه ۸۰ میلادی به بعد نهادگرایی اهمیت شایانی یافته است.

گذشته از این پیشینه اجمالی تاریخی، موضوع کلیدی آن است که نهادها با سازوکارها، قواعد، رویه‌ها، سازماندهی‌ها و هنجارها ارتباط دارند و روابط اجتماعی را در جهتی خاص و به سمت هدفی مشخص ساماندهی می‌کنند. بنابراین مفهوم نهاد دو مولفه را در بطن خود دارد یکی روش و دیگری ارتباط؛ به عبارت دیگر نهاد روش تنظیم ارتباطات انسانی است. (محسنی، ۱۳۷۴: ۲۱۳) این تعریف از نهاد گستره چشمگیری را دربرمی‌گیرد و حاوی جنبه‌های ذهنی و نیز جوانب گسترده زندگی اجتماعی و فردی است. در این گسترده وجه مفهومی خاص‌تر و محدودتر و به عبارتی عینی‌تر نیز وجود دارد و آن سازوکارها، قواعد رسمی و سازمان‌های رسمی سیاسی است که دربردارنده جنبه‌های عینی‌تر مفهوم نهاد هستند و آنطور که در ادامه شرح داده خواهد شد تاکید و تمرکز اصلی این پژوهش نیز معطوف به همین جنبه محدودتر و عینی‌تر مفهوم نهاد است.

رویکرد نهادی سنتی در علوم سیاسی از مطالعه قانون اساسی به مثابه یک نهاد آغاز می‌شود و این به این معناست که قانون اساسی تنظیم‌کننده اصلی روابط سیاسی و روابط در حوزه قدرت به شمار می‌رود. اما این نهاد تنها یک نقطه آغاز است و نهادگرایی دامنه بسیار وسیعتری می‌یابد

این رویکرد سنتی از جهات مختلفی مورد انتقاد صاحب‌نظران بوده از جمله آنکه صرفاً به روابط و ارتباطات رسمی نظر داشته است و جنبه‌های غیررسمی ارتباطات و هنجارها و نهادهای اجتماعی را مورد غفلت قرار داده و از این رو، رویکرد سنتی از کارآمدی لازم بهره‌مند نبوده است. (اشتریان، ۱۳۷۶) در جریان رفع این نقیصه، رویکرد نهادگرایی جدید پا را از پرداختن صرف به نهادهای رسمی و ساختارهای حقوقی و دولتی فراتر گذاشته و به تبیین نهادها در رفتار سیاسی پرداخته است. (مارش و استوکر، ۱۰۰-۱۰۱)

گذشته از این تعریف مفهومی از نهاد اشاره به تنوع نهادها نیز ضروری است. خانواده، اقتصاد، سیاست و مذهب و غیره هرکدام نهادهایی هستند که کارکرد اصلی آنها به ترتیب عبارتست از تنظیم روابط جنسی میان زن و مرد، تنظیم روابط حاکم بر تولید و تبادل کالا و

خدمات، تنظیم روابط قدرت و رابطه میان انسان و خدا. برای مثال در حوزه سیاست و علوم سیاسی رویکرد نهادی به طور ویژه به فرایندهای سیاسی دولت یا نهادهای سیاسی پرداخته و رفتار مشارکت کنندگان در این فرایندها را مورد بررسی قرار می‌دهد (Jame E. Anderson, : 3).

همان‌طور که دیدیم دامنه متنوعی از رویکردها را در ذیل این چارچوب فکری می‌توان نشان داد. با وجود چنین تنوعی در درون رهیافت نهادگرایی، همه آنها یک ویژگی مشترک و بارز دارند که عبارتست از تاکید اصلی بر نقش نهادها بر روند تحولات اجتماعی و سیاسی و حتی اقتصادی. به نظر آنها هر تئینی از پدیده‌های اجتماعی و سیاسی بدون در نظر گرفتن این مولفه مهم، نارسا و یکسویه است. وجود طیف وسیع از نهادها در ذیل این چارچوب نظری، که در بالا به آن اشاره شد، ضرورت انتخاب یک حوزه خاص و مشخص از نهادها را ضروری می‌سازد. رویکرد این پژوهش تمرکز بر حوزه‌ای فرعی در داخل این رهیافت نظری است یعنی مشخصاً نهادها و قدرت سیاسی و رویه‌های حاکم بر آن؛ چرا که در تحلیل وضعیت هر جامعه از حیث توسعه یا الگوی حکمرانی مطلوب آنچه که اهمیت دارد عملکرد دولت به عنوان مهم‌ترین نهاد قدرت سیاسی است. از این رو، در این پژوهش نهادها به معنای نهادهای اجتماعی و نهادهای قدرت عمومی و قواعد و مقررات آن مدنظر قرار دارند و به عبارتی این پژوهش ضمن توجه به تعریفی مضیق و محدود از مفهوم نهاد، بر جنبه‌های عینی نهاد یعنی نهادهای قدرت سیاسی تاکید دارد.

چارچوب نظری این پژوهش ارتباط وثیقی به مباحث نظری پیرامون رابطه توسعه و نهادها می‌یابد. در اندیشه نهادگرایی، به عنوان چارچوبی فکری که بر نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در وضعیت موجود تاکید دارد، غایت نهایی برقراری حکمرانی مطلوب است. به عبارت دیگر نهادگرایان، چه در خوانش سنتی و کلاسیک آن و چه در نسخه جدید، در نهایت تلاش دارند به حکمرانی خوب دست یابند و کارکرد نهادها را در بهترین شرایط ممکن قرار دهند. (پیترز ۱۳۸۶: ۲۷) در همین راستاست که اساساً نهادگرایان قانون را به عنوان چارچوبی برای اعمال حاکمیت دولت و ساختارگرایی را به معنای اولویت داشتن ساختار و نهادهای سیاسی بر رفتار فردی می‌دانند. همچنین رویکرد هنجاری این تفکر معطوف به ضرورت اصلاح نهادی با هدف تحقق حکمرانی خوب است. (کاظمی، ۱۳۹۱: ۴۳)

جدا از تاکید نهادگرایان بر مولفه‌های حکمرانی مطلوب، در ادبیات پارادایم توسعه نیز نهادها یکی از عوامل موثر بر توسعه معرفی شده‌اند و از دهه ۱۹۹۰ میلادی به این سو

درخصوص رابطه این دو مولفه مباحث دامنه‌داری مطرح شده و نهادها به طور مستقیم و غیرمستقیم عامل اصلی چگونگی حرکت کشورها در مسیر توسعه معرفی شده‌اند. (Glaeser, La Porta, Silanes and Shleifer, 2004: 271-330) در تبیین تفاوت‌های میان سطح توسعه یافتگی کشورها مولفه‌های متعددی مطرح می‌شود که عبارتند از شرایط جغرافیایی و آب و هوایی، عوامل فرهنگی مانند اخلاق کاری و میزان تأثیرپذیری از عوامل ماورالطبیعه. اما مولفه نهادها و نظم و کیفیت نهادی از جمله مهم‌ترین عوامل است که دو دسته از جوامع را از حیث توسعه از یکدیگر متمایز می‌کند. (Acemoglu, García-Jimeno and Robinson, 2015: 2364) تفاوت در ماهیت و عملکرد نهادهای سیاسی و حقوقی یکی از علل تمایز کشورها در سطوح توسعه یافتگی کشورهاست و نهادهای سیاسی و حقوقی مهمترین عامل ایجاد ساختار انگیزشی و مناسب برای انجام فعالیت‌هایی در مسیر توسعه‌اند. بنابراین به بیانی مختصر، پارادایم توسعه نیز از نقش موثر نهادها در جایگاه کشورها از حیث حکمرانی مطلوب سخن می‌گوید.

از آنچه که در بالا گفته شد می‌توان دریافت که نهاد دولت و اهمیت آن وجه اشتراک نظری دو چارچوب فکری نهادگرایی و مفهوم حکمرانی مطلوب است. این نهاد به عنوان مهمترین رکن توسعه کشورها، از اهمیت بالایی برخوردار است و هر دوی این رهیافت‌های نظری بر وجود رابطه همبسته میان نهادها و توسعه صحه گذارده‌اند. این پژوهش از این اشتراک نظری میان این دو رهیافت فکری استفاده کرده و موضوع مورد مطالعه خود را بر این مبنای نظری استوار کرده است.

در بررسی تأثیر نهادها بر توسعه، شاخص نهادی نقش قانون در جامعه و بررسی و تمرکز بر آن می‌تواند راهگشا باشد و این مولفه می‌تواند گویای وضعیت جامعه از حیث توسعه باشد. البته شاخص‌های دیگری از جمله فناوری‌های اجتماعی نهادساز، حقوق سیاست‌گذاری و نهادی، حقوق سیاسی، کاهش ریسک و شاخص جهانی حکمرانی وجود دارد که به بررسی اثر نهادها بر توسعه به ویژه توسعه اقتصادی می‌پردازد. (کاظمی، ۱۳۹۱: ۴۴) بنابراین، در این پژوهش شاخص نقش قانون و حاکمیت قانون که هم شاخصی نهادی به شمار می‌رود و هم یکی از اصلی‌ترین شاخص‌های حکمرانی مطلوب است به عنوان معیاری برای بررسی وضعیت دو دوره مشخص حاکمیت سیاسی طی دهه اخیر مورد استفاده قرار خواهد گرفت. علاوه بر آن، شاخص پاسخگویی نیز به عنوان سنجه دیگری برای سنجش وضعیت حکمرانی مطلوب طی دو دوره سیاسی انتخاب شده است.

در پایان بخش اول این پژوهش اشاره به منابع داده‌های کمی، که در کنار بررسی‌های تحلیلی مورد استفاده قرار خواهد گرفت، ضروری است. اولین منبع این پژوهش برای ارائه آمارهای بین‌المللی در زمینه دو شاخص مهم پاسخگویی و حکومت قانون برگرفته از گزارش‌های سازمان پروژه عدالت جهانی^۱ است. این سازمان یک سازمان مدنی بین‌المللی فعال در حوزه پیشرفت حاکمیت قانون در سراسر جهان است. شاخص‌های مورد ارجاع این سازمان برای تحلیل وضعیت حاکمیت قانون در هر کشور، ۸ معیار مشخص است که عبارتند از:

محدودیت‌های قدرت دولت و وفاداری حاکمان به قانون و میزان تقید آنها به آن
عدم وجود فساد و به ویژه سه نوع خاص از فساد یعنی رشوه‌خواری، تاثیر نامناسب منافع عمومی یا خصوصی و سوءاستفاده از منابع مالی عمومی
دولت باز یعنی میزان وجود آزادی دسترسی به اطلاعات و انتشار قوانین و داده‌های دولتی
حقوق بنیادین مانند منع تبعیض و وجود رفتار برابر
نظم و امنیت
اجرای مقررات
دادرسی مدنی
دادرسی کیفری (Agrast et al., 2015)

منبع دیگر این پژوهش برای ارائه داده‌های کمی درخصوص حاکمیت قانون و پاسخگویی گزارش‌های سازمان پروژه شاخص‌های حکمرانی جهانی (WGI) است که به ارائه گزارش‌های جمعی و اختصاصی برای حدود ۲۰۰ کشور در سراسر دنیا اقدام می‌کند و در این گزارش‌ها بر شش بعد حاکمیت یعنی حق اظهارنظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و نبود خشونت و تروریسم، کارآمدی دولت، کیفیت تنظیمی، حاکمیت قانون و کنترل فساد متمرکز است. این سازمان، که فعالیت‌های آن تحت حمایت مالی بانک جهانی انجام می‌شود، از سال ۱۹۹۶ شروع به انتشار گزارش‌هایی کرده است که تاکنون به صورت منظم ادامه یافته است. این گزارش‌ها از سال ۲۰۰۲ به صورت سالانه و پیش از آن به صورت دو سال یک بار منتشر می‌شد.

دوران ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد

¹ World Justice Project

پیش از ورود به این موضوع، اشاره‌ای گذرا به برنامه‌ها و شعارهایی که وی با اتکا به آن موفق به کسب آرای مردم شد ضروری است زیرا فاصله میان وعده‌های وی و عملکرد واقعی او از حیث حاکمیت قانون و پاسخگویی را نمایان می‌سازد. محمود احمدی‌نژاد از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ به عنوان ششمین رئیس جمهور ایران با کسب ۱۷ میلیون رأی و با ۲۶٪ اختلاف نسبت به رقیب خود اکبر هاشمی رفسنجانی در انتخابات ریاست جمهوری، پیروز شد. عدالت گستری، مهرورزی، خدمت به بندگان خدا و پیشرفت و تعالی جامعه از جمله شعارهایی بود که در دوران ریاست جمهوری هشت ساله‌اش از سوی وی به منظور اجرایی نمودن طرح و برنامه‌های وی مطرح شد.

اجرای طرح تحول اقتصادی که بر اساس آن سوخت سهمیه‌بندی شد و یارانه‌های سوخت و آب و برق و مواد غذایی به مرور حذف شد به همراه اجرای پروژه مسکن مهر از مهم‌ترین اقدامات وی در دوره ریاست جمهوری هشت ساله‌اش به شمار می‌رود. برخی از محورهای اصلی برنامه‌ها و شعارهای اقتصادی وی را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

مبارزه با فساد اداری

کاهش نرخ تورم از طریق کاهش هزینه‌های دولت و کاهش نرخ سود بانکی

پیشگیری از بروز شکاف بین دولت و مردم

بسط توسعه سیاسی از طریق بالا بردن قدرت نقد و مشارکت مردم

کاهش تصدی‌گری دولت

ایجاد فضای آرمانی در کشور برای مقابله با معضلات فرهنگی

«دیده شدن پول نفت بر سر سفره‌های مردم» یکی از شعارهای انتخاباتی محمود احمدی‌نژاد بود. وی در اولین سخنرانی پس از پیروزی در انتخابات باز هم وعده دیده شدن پول نفت بر سر سفره مردم را اعلام کرد. وی گفت که صنعت نفت ایران در اختیار یک خانواده خاص است که در جریان انتخابات از آن به نفع خود سوءاستفاده کرده‌اند. گفتمان حاکم بر دوران ریاست جمهوری وی نیز تحت عنوان گفتمان اصول‌گرایی عدالت‌محور بود. شعارهای انتخاباتی وی در تقابل با گفتمان ادوار گذشته بود که بر رفاه و توسعه اقتصادی و مقابله با انزوای بین‌المللی تاکید می‌کردند (احمدی‌نژاد، ۱۳۸۵: ۱۲).

وی چه در زمان نامزدی ریاست جمهوری و چه در زمانی که به عنوان رئیس جمهور ایران از سوی مردم انتخاب شد، تصریح و تاکید کرد که در سیاست داخلی و خارجی درصدد احیای اصول و ارزش‌ها و ارمان‌های انقلاب اسلامی و در راس آنها برقراری عدالت است.

تقویت استراتژی چندجانبه‌گرایی در سطح بین‌المللی و مقابله با یک جانبه‌گرایی در عرصه بین‌المللی به همراه گسترش همکاری با کشورهای مستقل و متعهد از جمله اهداف وی در عرصه سیاست خارجی عنوان شد (Kapiszewski, 12:2006). در ادامه این بخش به تفکیک شاخص‌های حکمرانی مطلوب یعنی حاکمیت مطلوب و پاسخگویی به بررسی عملکرد محمود احمدی‌نژاد در طی هشت سال خواهیم پرداخت.

۱-۲ شاخص حاکمیت قانون

از منظر تحلیلی و کیفی دوران تصدی احمدی‌نژاد بر کرسی ریاست جمهوری در ایران مملو از موارد قانون‌گریزی بوده است. مجلس نهم که در زمان ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد فعالیت داشته نزدیک به ۵ هزار تذکر به وی داده است و به این ترتیب میزان استنکاف وی از حاکمیت قانون به طور سریعی رشد ۳۶ برابری پیدا کرد. نمایندگان مجلس نیز بارها از دولت احمدی‌نژاد به عنوان اصلی‌ترین نقض‌کننده قانون در کشور نام می‌بردند و چندین بار به همین دلیل میان مجلس و دولت درگیری لفظی به وجود آمد. (ایسنا، ۱۳۹۶) احمد توکلی، نماینده مجلس، بارها وی را به عنوان فردی که در قانون‌شکنی بی‌نظیر است، خطاب می‌کرد.

احمدی‌نژاد بارها و بارها قوانین مربوط به بند ۱۶ یارانه‌ها را زیر پا گذاشت و در مجلس نهم و دهم بارها بیان کرد که قانونی را که قبول ندارد، اجرا نخواهد کرد. (اقتصادنیوز، ۱۳۹۶) به این ترتیب می‌توان در بررسی وضعیت حاکمیت قانون در دوران وی، لفظ قانون‌ستیزی را به جای قانون‌گریزی مورد استفاده قرار داد. به این ترتیب در این دوران چالش‌های جدیدی در میان نهادهای اجرایی به وجود آمد.

مغایرت مصوبات وی با قوانین کشوری، اصرار بر قانون هدفمندی یارانه‌ها با وجود مخالفان متعدد در اجرایی ساختن این قانون از جمله مواردی بود که موجب شد فضای کشور در عرصه حاکمیت قانونی به سمت شعارگرایی صرف و بی‌قانونی حرکت نماید.

آمارها نیز نشان می‌دهد که بالاترین آمار فساد در عمر تمامی دولت‌های قبل و بعد از انقلاب، دستگیری و تعقیب قضایی درباره تعداد قابل توجهی از وزیران و معاونان وزیر و معاون رئیس جمهوری در دولت دهم بوده است. (صفریان و دیگران، ۱۳۹۸: ۹۴-۹۵)

بر اساس داده‌های به دست آمده از شاخص جهانی حکومت قانون که از سوی سازمان پروژه‌ی جهانی عدالت در سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۳ و در اواخر دوران محمود احمدی‌نژاد ارائه شده وضعیت حاکمیت قانون در ایران نامساعد بوده است. به لحاظ محدودیت قدرت دولت،

که یکی از مهم‌ترین پارامترهای شاخص حاکمیت قانون است و در این شاخص به صورت رقمی میان دو عدد صفر و یک ارائه می‌شود، عدد ۳۷ درصد برای کشور به ثبت رسیده است. به لحاظ رتبه‌بندی نیز، ایران در میان ۷ کشور خاورمیانه‌ای رتبه ۷ است. جایگاه کشور به لحاظ فساد و نظم و امنیت و حقوق بنیادین نیز از به طور میانگین به ترتیب ۴۹ درصد، ۶۸ درصد و ۲۷ درصد بوده و از میان ۷ کشور خاورمیانه در آخر قرار دارد. دوران احمدی نژاد و یا دوران مهرورزی نزدیک به ۸۹ درصد برآورد شده است. از مجموع عوامل نشان دهنده کیفیت حاکمیت قانون در این دوره، میزان حاکمیت قانون نزدیک به ۲۵ درصد برآورد شده است. (Agrast et al., 2015)

جدول زیر نشان دهنده و مقایسه کننده برآوردهای اقدامات دولت‌های روی کارآمده از سال ۱۳۶۹ تا به ۱۳۹۲ و قبل از روی کار آمدن دولت حسن روحانی است. (مرادی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۰۳-۲۰۴)

جدول ۱: مقایسه سه دولت سازندگی، اصلاحات و مهرپوری از حیث شاخص‌های سلامت مالی و حکمرانی مطلوب

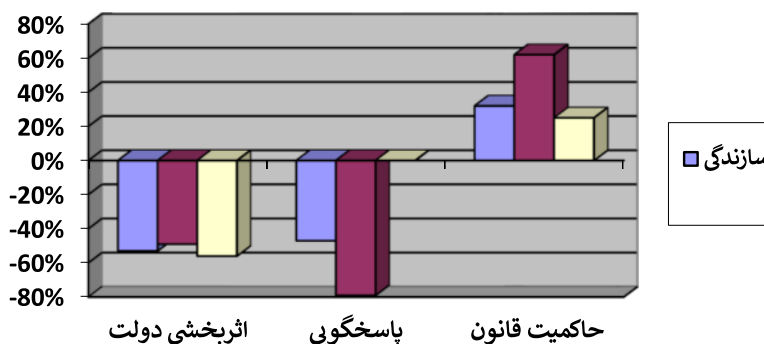
دوره	سلامت پولی	سلامت مالی	سلامت بانکی	حاکمیت قانون	حکمرانی مطلوب
سازندگی	۷۸٪	۸۳٪		۳۳٪	۵۳٪
اصلاحات	۸۸٪	۵۴٪	۴۵٪	۶۲٪	۹۹٪
مهرپوری	۶۶٪	۶۴٪	۵۲٪	۲۵٪	۸۹٪

The World Justice Project, 2012-2013

همانطور که از جدول بالا نیز مشخص است میزان و کیفیت حکمرانی از میان شش دوره سه رئیس جمهور دوران سازندگی و اصلاحات و مهرپوری، دوره اصلاحات به دلیل کاهش آسیب‌پذیری و کیفیت حکمرانی مطلوب در حوزه حاکمیت قانون و عدم نقض آن به همراه آزادی و توسعه سیاسی افراد و جامعه از کیفیت بیشتری برخوردار بوده است و آسیب‌پذیری کشور نیز در دوران مهرورزی از همه بالاتر بوده است.

اثر بخشی و کارآمدی دولت^۱ یکی از اصلی‌ترین شاخص‌های حکمرانی جهانی است. در خصوص این موضوع خاص عملکرد دولت احمدی‌نژاد و دولت‌های پیش از آن قابل تامل است. آمار ارائه شده در گزارش شاخص جهانی حکمرانی گویای عملکرد دولت‌های ایران در زمینه کارآمدی و اثر بخشی است. مطابق گزارش سالهای ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۷ این سازمان، در دوران سازندگی اثر بخشی دولت منفی ۷۵ درصد، دوران اصلاحات منفی ۴۹ درصد و دوره مهرورزی منفی ۷۸ درصد بوده است. (Kaufmann et al., 2008: 86) در حوزه پایداری سیاست‌های اجرایی و قوانین موضوعه به همراه عدم به کارگیری خشونت علیه افراد و پاسخگویی سیاسی نیز به ترتیب به دولت سازندگی رقم منفی ۴۷ درصد، دولت اصلاحات منفی ۷۹ درصد و دولت مهرورز با اختلاف بسیار گسترده منفی ۱ و ۲۸ صدم درصد را به خود اختصاص داده است. از این رو، در بیشتر این شاخص‌ها، دولت اصلاحات با اختلاف عملکرد بهتری را در میان سایر دولت‌ها داشته و دولت مهرورز ضعیف‌ترین عملکرد از حیث شفافیت و پاسخگویی را به نمایش گذاشته است. شکل زیر گویای این تفاوت‌ها از حیث شاخص‌های یاد شده است.

شکل ۱: مقایسه عملکرد دولت مهرورز و دولت‌های پیش از آن از حیث اثر بخشی



(Kaufmann et al., 2008: 86)

¹ Government Effectiveness

شاخص دیگر قابل توجه در ذیل موضوع حاکمیت قانون، کیفیت مقررات تنظیمی^۱ است. در این خصوص آمارهای کمی ارائه شده نیز گویای الگویی مشابه است که در شاخص‌های بالا از آن صحبت شد، با این تفاوت که در این شاخص دولت سازندگی عملکرد ضعیف‌تری نسبت به دولت احمدی‌نژاد داشته است. برآورد میزان و کیفیت مقررات تنظیمی نشان می‌دهد که عملکرد دولت سازندگی، منفی یک و ۶۳ درصد، دولت اصلاحات منفی یک و ۴۷ درصد و دولت مهرورزی منفی یک و ۵۷ صدم درصد بوده است. (Kaufmann et al., 2008: 89).

جدول ۲: آمار تطبیقی عملکرد دولت مهرورز و دولت‌های پیش از آن در حوزه کیفیت مقررات تنظیمی

دوره سازندگی	-۱/۶۳
دوره اصلاحات	-۱/۴۷
دوره مهرورزی	-۱/۵۷

(Kaufmann et al., 2008: 89)

به طور کلی روند حاکمیت قانون در دوره مشخص هشت ساله احمدی‌نژاد، مطابق با آمار ارائه شده از سوی شاخص جهانی حکمرانی به صورت زیر است:

جدول ۳: روند حاکمیت قانون از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱

حاکمیت قانون	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
برآورد میزان حاکمیت قانون	-۰/۷۵	-۰/۷۱	-۰/۷۷	-۰/۷۴	-۰/۷۹	-۰/۷۸	-۰/۸۱	-۰/۷۷
تعداد منابع در نظر گرفته شده	۱۳	۱۵	۱۶	۱۵	۱۵	۱۵	۱۶	۱۶
شفافیت و پاسخگویی (درصد)	۲۸/۲	۲۷/۸	۲۴/۹	۲۵/۵	۲۳/۲	۲۶/۵	۲۴/۲	۲۶/۸
کمترین اعتماد داخلی به پاسخگویی (درصد)	۱۶/۳	۱۸/۷	۱۴/۴	۱۶/۸	۱۵/۶	۱۵/۶	۱۵/۵	۱۶/۴

¹ Regulatory Quality

۳۵/۲	۳۱/۵	۳۴/۱	۳۵/۱	۳۶/۵	۳۵/۴	۳۹/۷	۳۷/۸	بیشترین اعتماد داخلی به پاسخگویی (درصد)
۰/۱۴	۰/۱۳	۰/۱۴	۰/۱۴	۰/۱۴	۰/۱۵	۰/۱۵	۰/۱۶	میزان خطای معیار

همانطور که از آمار ارائه شده در جدول بالا مشخص است بیشترین میزان حاکمیت قانون و اجرای قوانین موضوعه در دوران ریاست جمهوری محمود احمدی نژاد با اختلاف بسیار اندک با رقم منفی ۷۴ مربوط به سال ۱۳۸۷ می‌شود. از طرف دیگر بهترین سال ریاست جمهوری محمود احمدی نژاد از نظر شفافیت و پاسخگویی مربوط به همان سالهای ابتدایی دوران ریاست جمهوری وی یعنی سال ۱۳۸۵ می‌شود. همچنین سال ۸۷ به عنوان کمترین میزان اعتماد ملت به اقدامات دولت و پاسخگویی به نیازهای مردم محسوب می‌شود و در مقابل در سال ۸۶ به عنوان سالی با بیشترین میزان اعتماد داخلی به پاسخگویی عنوان می‌شود.

۲-۲ شاخص پاسخگویی

همانطور که در ابتدای این پژوهش اشاره شد شاخص پاسخگویی معیارهای فرعی‌تری را شامل می‌شود که موضوع میزان عمل به وعده‌های انتخاباتی از جمله آنهاست. عملکرد هشت ساله وی به خوبی فاصله میان آنچه که در عمل رخ داده با آنچه که وی در ابتدای کار ترسیم کرده را نشان می‌دهد. از جمله آنکه مثلاً وی پیش از اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها که به زعم او از مهمترین دستاوردهای این دوران هشت ساله است، اشاره داشت که با اجرای این طرح هیچ فقیری در سراسر ایران وجود نخواهد داشت، درحالی‌که مقایسه آمار و ارقام اقتصادی نشان از افزایش نرخ تورم و بنابراین دامن زدن به فقر و فلاکت دارد. همچنین موضوع عدالت اجتماعی از محوری‌ترین شعارهای انتخاباتی وی به شمار می‌رود اما در عمل حرکت محسوسی در تحقق این شعار دیده نمی‌شود و اقدام نهادهای در این راستا صورت نگرفته است. (حیدری، ۱۳۹۳: ۱۵۵) دیگر وعده‌های وی در زمینه‌های متعدد از جمله ریشه کن کردن بیکاری و ایجاد سالیانه بیش از ۲ میلیون شغل بوده است که به گواه مرکز آمار ایران چنین امری هرگز محقق نشده است. (آفتاب‌نیوز، ۱۳۹۱)

تحلیل آمار و داده‌های کمی مربوط به دوره احمدی نژاد از حیث شاخص دیگر این پژوهش یعنی پاسخگویی نیز گویای وضعیتی است که در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۴: روند پاسخگویی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱

۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	شفافیت و پاسخگویی
-۰/۹۱	-۱/۰	-۱/۰۲	-۱/۰۴	-۰/۹۸	-۰/۹۸	-۰/۹۲	-۰/۷۲	برآورد میزان شفافیت و پاسخگویی
۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۵	۱۴	تعداد منابع در نظر گرفته شده
۲۲/۵	۲۰/۲	۱۸/۵	۱۷/۵	۲۰/۷	۲۰/۲	۲۲/۶	۲۵/۵	برآورد میزان شفافیت و پاسخگویی
۱۵/۵	۱۳/۶	۱۳/۳	۱۳/۳	۱۴/۹	۱۴/۹	۱۷/۸	۲۱/۶	برآورد کمترین میزان اعتماد داخلی به پاسخگویی
۲۶/۸	۲۵/۸	۲۵/۶	۲۴/۲	۲۵/۵	۲۵	۲۶/۹	۳۲/۷	برآورد بیشترین میزان اعتماد داخلی به پاسخگویی
۰/۱۲	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۱	۰/۱۴	میزان خطای معیار

همانطور که در جدول بالا نشان داده شده از میان شش دوره سه رئیس جمهور دوران سازندگی و اصلاحات و مهرپروری، میزان و کیفیت حکمرانی در دوره اصلاحات به دلیل کاهش آسیب‌پذیری و کیفیت حکمرانی مطلوب در حوزه حاکمیت قانون و عدم نقض آن به همراه آزادی و توسعه سیاسی افراد و جامعه از کیفیت بیشتری برخوردار بوده است و آسیب‌پذیری کشور نیز در دوران مهرورزی از همه بالاتر بوده است.

در تحلیل کلی از وضعیت حکمرانی کشور در این دوره هشت ساله باید گفت که آمار ارائه شده از سوی سازمان پروژه عدالت جهانی نشان می‌دهد که ایران در پایان دوره احمدی‌نژاد از حیث شاخص‌های حاکمیت قانون وضعیت نامناسبی دارد. ایران در سال ۲۰۱۳-۲۰۱۲ از بین ۷ کشور منطقه خاورمیانه که در این گزارش به آنها پرداخته شده تقریباً در میان تمامی شاخص‌های فرعی در جایگاه‌های انتهایی قرار دارد. این تحلیل‌های کمی به وضوح اختلاف فاحش ایران با رتبه‌بندی جهانی را نشان می‌دهد. (Agrast et

al., 2015)

دوران ریاست جمهوری حسن روحانی

حسن روحانی به عنوان رئیس‌جمهور منتخب یازدهمین دوره انتخابات ریاست‌جمهوری در خرداد ماه سال ۱۳۹۲ با کسب ۵۰ درصد آرا به عنوان هفتمین رئیس‌جمهور ایران با حمایت رسمی هاشمی رفسنجانی و محمد خاتمی روی کار آمد. وی با نام «دولت تدبیر و امید»، شعار اعتدال‌گرایی، نماد کلید و رنگ بنفش با کسب ۱۸,۶۱۳,۳۲۹ رأی در انتخابات ریاست‌جمهوری روی کار آمد. وی به عنوان اولین رئیس‌جمهور ایران بود که بعد از انقلاب اسلامی با رئیس‌جمهور آمریکا ارتباط برقرار کرد. دیدگاه‌های حسن روحانی در خصوص سیاست داخلی عبارت بوده از تأکید بر فراجنبی‌بودن و شایسته‌سالاری در کابینه، عدم تعهد دولت به احزاب و جناح‌های مختلف و وام‌دار نبودن به آنها، تثبیت جامعه به سمت رسانه‌های داخلی و خوش‌آمدگویی به تکرر و تنوع دیدگاه‌ها و دوری گزیدن از هر گونه خودسری؛ افراط و تفریط (۲۰۱۳ Wright).

حسن روحانی دولت یازدهم را در شرایطی از محمود احمدی‌نژاد تحویل گرفت که برای نخستین بار بعد از پایان جنگ ایران و عراق، دو سال پیایی رشد اقتصادی ایران منفی بود، صادرات نفت ایران به موجب تحریم‌های بین‌المللی بسیار کاهش یافته بود. تورم در ایران شتاب فزاینده‌ای به خود گرفته بود، بسیاری از کارخانه‌ها ورشکست شده بودند و کارگران زیادی بیکار شده بودند، خطر حمله نظامی به ایران از جانب اسرائیل و ایالات متحده آمریکا وجود داشت، روابط با کشورهای همسایه و کشورهای عربی خاورمیانه متشنج شده بود که ناشی از سیاست‌های ناصحیح دولت دهم ایران بود. مذاکرات هسته‌ای ایران به عنوان مهم‌ترین چالش و اولویت کاری حسن روحانی خطاب می‌شد (Nasseri, 2013:30).

۳-۱ وضعیت حاکمیت قانون در دولت تدبیر و امید

از منظر تحلیلی، و با بررسی گفتگوها و اظهارنظرهای شفاهی حسن روحانی می‌توان دریافت که از ابتدای تصدی بر کرسی ریاست‌جمهوری، او تأکید بسیاری بر حاکمیت قانون در اجرای سیاست‌های و برنامه‌های دولت یازدهم داشت. به گفته وی هیچ چیز در مملکت بالاتر از قانون و قانون‌گرایی نبوده و نیست و حتی بالاترین مقام کشور نیز می‌بایست از قانون اطاعت نماید و در چارچوب آن حرکت نماید. وی اظهار کرد که تمام قوای خود را به کار می‌برد تا با هرگونه قانون‌گریزی در راستای اجرای حاکمیت

قانون مخالفت ورزد. دولت روحانی برای مجلس شان و احترام قایل بوده است و بارها چه در زمان تبلیغات انتخابات ریاست جمهوری و چه پس از پیروزی در انتخابات و چیش کابینه و نطق های خود در صحن مجلس، مجموعه دولت را تابع نظرات مجلس در چارچوب قانون اساسی دانسته است. دولت یازدهم، وظایف قانونی خود را در قبال مجلس انجام داد و همچنان که در ارایه لایحه بودجه در موعد مقرر مشاهده شد سعی داشت با قانون گرایی کشور را به سمت توسعه سوق دهد.

می توان گفت که دولت یازدهم در زمینه قانونگرایی در عرصه های اجتماعی و فرهنگی توجه و اهتمام نسبی داشته و طبق اعلام هیات تطبیق مجلس شورای اسلامی آمار مغایرت مصوبات دولت با قوانین جاری کشور از ۱۴ درصد به ۲ درصد کاهش یافته است. این امر بیانگر تلاش های این دولت برای تبعیت از قانون می تواند تلقی شود. هم چنین رعایت مهلت قانونی در ابلاغ قانون به دستگاه اجرایی و روزنامه های رسمی کشور نیز از ۱۰ درصد در دولت دهم به ۲۳ درصد در دولت یازدهم افزایش یافت و تاخیر رییس جمهوری در ابلاغ قوانین نیز تقریباً یک و ۷ دهم برابر کاهش پیدا کرد (Britannica, 2016)

با این حال کاستی های بسیاری نیز در عملکرد دولت یازدهم به منظور اجرای قوانین و تقویت حاکمیت قانون وجود داشته است. به عنوان مثال، در دولت یازدهم، دولت روحانی از عملکرد خود در اجرای قانون برنامه توسعه هیچ گزارشی به مجلس ارائه نداد و به نامه های رئیس مجلس هم توجهی نکرد.

در ادامه از منظری کمی و در لابلای آمارهای بین المللی ارائه شده از حیث حکومت قانون و پاسخگویی، به عملکرد حسن روحانی در طول هشت سال دوره ریاست جمهوری خواهیم پرداخت. سازمان پروژه عدالت جهانی در بررسی های خود با توجه به شاخص های در نظر گرفته شده برای حاکمیت قانون در حکمرانی وضعیت ایران را در پایان دوره اول ریاست جمهوری حسن روحانی مورد بررسی قرار داد. از بین ۱۱۳ کشور مورد بررسی ایران در سال ۱۳۹۵ با دو پله صعود نسبت به سال ۱۳۹۴، در رده ۸۶ جدول قرار گرفت و امتیاز ۰/۴۷ را به خود اختصاص داد. همچنین آمار به دست آمده در این سال حاکی از آن است که کشورهایی مانند ترکیه، روسیه، کامرون که وضعیت مناسبی از حیث توسعه زیادی دارند، در این جدول در رتبه هایی پایین تر از ایران قرار دارند. (Nasseri, 2013:30)

بر اساس آمار جهانی شاخص جهانی حاکمیت، وضعیت حاکمیت قانون در دوره اول ریاست جمهوری حسن روحانی و دوسال اول آن میزان کیفیت حاکمیت قانون در مدیریت حکمرانی کشور در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ را می‌توان به صورت زیر ارائه داد.

جدول ۵: حاکمیت قانون در دوران روحانی

حاکمیت قانون	۱۳۹۲	۱۳۹۳
برآورد میزان حاکمیت قانون	-۱,۰۰	-۱,۰۶
تعداد منابع در نظر گرفته شده	۱۳	۱۱
شفافیت و پاسخگویی (درصد)	۱۶,۵	۱۲,۵
کمترین اعتماد داخلی به پاسخگویی (درصد)	۹,۴	۶,۷
بیشترین اعتماد داخلی به پاسخگویی (درصد)	۲۷,۲	۲۳,۱
میزان خطای معیار	۰,۱۵	۰,۱۷

Source: <https://knoema.com/WBWGI2017/worldwide-governance-indicators?country=1000870-iran-islamic-rep>

بر اساس آمار و ارقام ارائه شده در جدول بالا می‌توان اینطور استدلال کرد که روند کیفیت حاکمیت قانون از سال آغازین فعالیت دولت یازدهم به مرور تضعیف شده و اعتماد داخلی به این روند در حال کاهش بوده است. میزان شفافیت و پاسخگویی نیز با کاهش تقریباً ۲۵ درصدی روبرو بوده است و همانطور که از آمار ارائه شده مشخص است، این میزان از رقمی نزدیک به ۱۶,۵ به ۱۲,۵ کاهش پیدا کرده است. که عوامل مختلفی می‌تواند در این کاهش شاخص‌ها دو دوران ریاست جمهوری روحانی تاثیرگذار بوده باشد.

۲-۳ پاسخگویی دولت تدبیر و امید

به طور کلی در حوزه تامین نیازهای شهروندان و پاسخگویی به نیازهای آنها نیز دولت روحانی تلاش قابل توجهی داشته است. به این ترتیب توسعه اجتماعی، رویکردی جامع‌نگر از سوی دولت یازدهم به منظور رعایت حقوق شهروندی بود و تدوین منشور حقوق شهروندی نیز یکی دیگر از جلوه‌های اهمیت قانون و رعایت حقوق مردم در این دولت بود. اما از حیث پاسخگویی به وعده‌ها و عمل به قول‌های انتخاباتی حسن روحانی نیز کارنامه مطلوبی ندارد. درحالی که در نطق‌های پیش از

انتخاباتی وی قول برقراری رونق اقتصادی و درآمد سرشار را به مردم داده بود به نحوی که به یارانه ۴۵ هزار تومانی بی نیاز باشند، اما در نهایت، وی در حالی این صندلی را ترک کرد که تورم ۴۴ درصد بر اقتصاد ایران حاکم بوده و کشور حتی در دوران جنگ نیز چنین تورمی را تجربه نکرده بود. این ارقام در حوزه شفافیت و پاسخگویی نیز بر حسب جدول زیر مورد بررسی قرار گرفته‌اند:

جدول ۶: بررسی روند شفافیت و پاسخگویی در دوران ریاست جمهوری روحانی

۱۳۹۳	۱۳۹۲	شفافیت و پاسخگویی
-۱/۵۸	-۱/۶۸	برآورد میزان پاسخگویی
۱۰	۱۳	تعداد منابع در نظر گرفته شده
۵,۹	۵,۲	شفافیت و پاسخگویی (درصد)
۳,۴	۳,۳	کمترین اعتماد داخلی به پاسخگویی (درصد)
۹,۴	۸,۹	بیشترین اعتماد داخلی به پاسخگویی (درصد)
۰/۱۳	۰/۱۱	میزان خطای معیار

Source: <https://knoema.com/WBWDGI2017/worldwide-governance-indicators?country=1000870-iran-islamic-rep>

در یک مقایسه بسیار کلی، عملکرد روسای جمهور ایران، از دوره دوم خاتمی تا دوره اول روحانی، از حیث سه شاخص اثربخشی دولت، حاکمیت قانون و پاسخگویی، که از شاخص‌های فرعی حکمرانی هستند، را به صورت جدول زیر می‌توان نشان داد.

جدول ۷- مقایسه عملکرد احمدی نژاد و روحانی از حیث شاخص‌های حاکمیت قانون و پاسخگویی

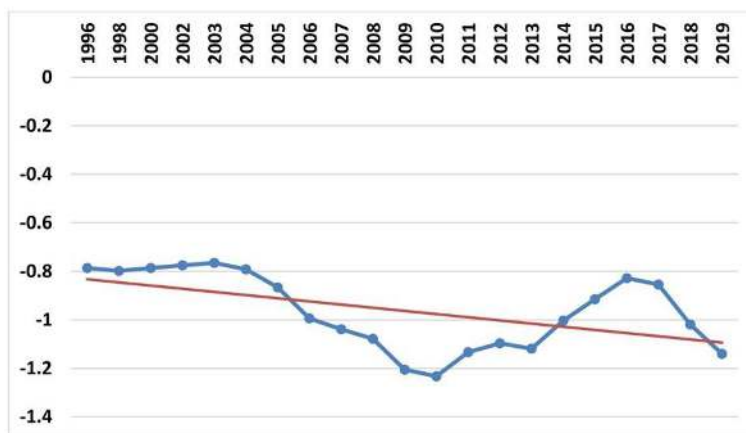
دولت/شاخص	دولت دوم	دولت اول	دولت دوم	دولت اول	وضعیت در کل دوره
	۸۱-۸۴	۸۴-۸۸	۸۸-۹۲	۹۲-۹۶	روحانی
اثر بخشی دولت	+	+	-/+		بهترین دوره
حاکمیت قانون	-/+	-	ثبات	+	
حق اظهار نظر و پاسخگویی	-	-	ثبات	+	تا ابتدای دولت روحانی بدتر و از آن زمان روبه بهبود

منبع: علی حسین صمدی، پایگاه اینترنتی فدراسیون تشکل‌های صنایع غذایی و کشاورزی ایران

در پایان این بخش اشاره به وضعیت کلی شاخص جهانی حکمرانی در سال ۲۰۲۰ که آخرین سال انتشار این گزارش است ضروری است. در این سال رتبه ایران در میان ۲۰۲ کشور ۱۸۱ بوده است. و این رتبه جهانی گویای عملکرد روسای جمهور ایران در هر دو دوره یاد شده است.

شکل زیر نیز گویای روند کلی عملکرد دستگاه حاکمیت در ایران در ادوار مختلف سیاسی است که روند نزولی را از سال ۱۹۹۶ تا کنون نشان می‌دهد. افت مداوم نمره ایران از ۰/۷۸ در سال ۱۹۹۶ به ۱/۱۴ در سال ۲۰۱۹ گویای ضعف‌های بنیادین دستگاه حاکمیت در شاخص‌های فرعی حاکمیت از حیث شاخص‌های مورد مطالعه این پژوهش یعنی حاکمیت قانون و پاسخگویی و نیز سایر شاخص‌های فرعی است. همچنین در تمام طول این ادوار نمره ایران منفی بوده و در این وضعیت منفی وضعیت نزولی نیز داشته است. وضعیت نامطلوب ایران درحالی است که میانگین جهانی عددی مثبت بوده است و همین امر بیانگر فاصله وضعیت فعلی با وضعیت استاندارد در سایر نقاط جهان است.

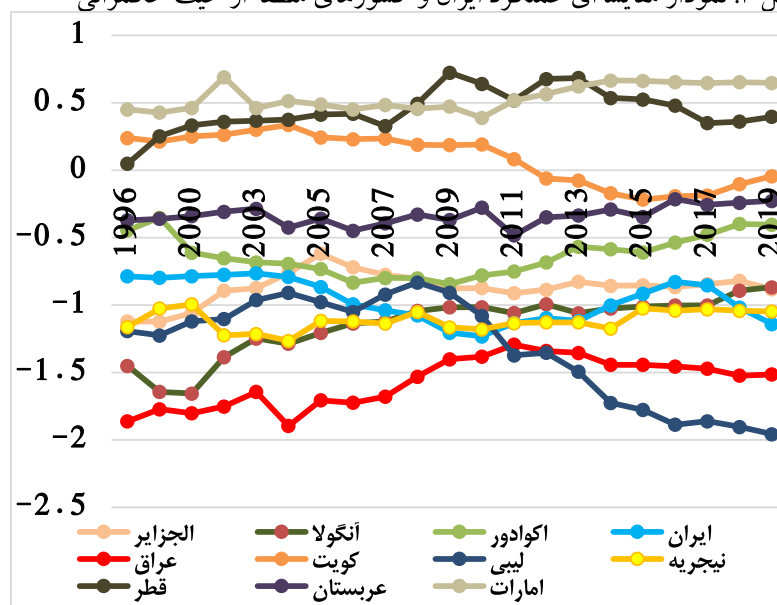
شکل ۳: سیر عملکرد دولت ایران از حیث حکمرانی از ۱۹۹۶-۲۰۱۹



منبع: پایگاه اینترنتی رصدخانه توسعه

صرف نظر از مقایسه عملکرد ایران با عملکرد سایر کشورها در مقیاسی جهانی، نگاهی به وضعیت کشورهای منطقه و تطبیق آن با وضعیت ایران نیز در دستیابی به چشم‌اندازی واقعی از وضعیت کشور مفید و راهگشاست. شکل زیر گویای فاصله ایران از سایر کشورهای منطقه و کشورهای صادرکننده نفت است که وضعیت اقتصادی مشابه ایران دارند.

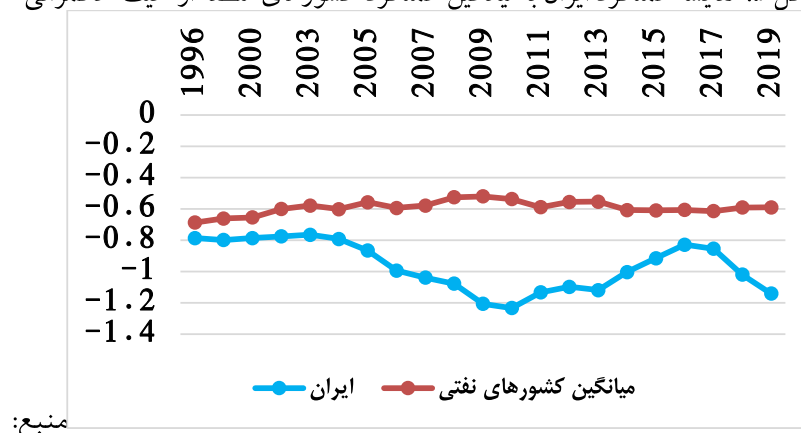
شکل ۴: نمودار مقایسه‌ای عملکرد ایران و کشورهای منطقه از حیث حکمرانی



منبع: پایگاه اینترنتی رصدخانه توسعه

هم‌چنین در شکل زیر فاصله ایران با میانگین عملکرد سایر کشورهای منطقه را می‌توان مشاهده کرد.

شکل ۵: مقایسه عملکرد ایران با میانگین عملکرد کشورهای منطقه از حیث حکمرانی



منبع:

پایگاه اینترنتی رصدخانه توسعه

جمع بندی

هدف این پژوهش بررسی عملکرد دولت‌های احمدی‌نژاد و روحانی از حیث شاخص‌های حکمرانی مطلوب است و در همین راستا سوال اصلی این پژوهش آن است که عملکرد دولت در زمینه دو شاخص یادشده چگونه بوده و این اقدامات در نهایت چه تاثیری بر روند کلی حکمرانی در کشور در مسیر توسعه و حکمرانی مطلوب داشته است.

از مجموع تحلیل‌های کیفی و نیز داده‌های کمی ارائه شده در این پژوهش با استناد به گزارش‌های ارائه شده در زمینه دو شاخص معتبر پروژه عدالت جهانی و شاخص حکمرانی جهانی می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که در مقایسه میان دولت‌های مذکور دولت روحانی بیشتر بر مدار قانون حرکت کرده و احترام بیشتری به قانون و اجرای آن داشته. در زمینه پاسخگویی نیز گرچه از حیث کمی بهبود نسبی را شاهد هستیم اما از جنبه کیفی روحانی نیز وعده‌های انتخاباتی عملی نشده متعددی در کارنامه خود دارد. اما از جنبه قانون‌گریزی دولت احمدی‌نژاد پیش‌تاز بوده و اساساً رفتارهای رییس جمهوری و تصمیمات اتخاذ شده از سوی وی بیشتر در مسیر قانون‌ستیزی تلقی می‌شود.

در جمع‌بندی نهایی باید گفت که علیرغم این اختلاف‌های جزئی در عملکرد این روسای جمهور، آنچه که اهمیت دارد آن است که با بهبود عملکرد کشور از حیث حکمرانی، بهبود و تغییر چشمگیری در نمای کلی حرکت کشور مشاهده نمی‌شود. از نمودارها و اشکال ارائه شده در پایان بخش سوم نشان داده شد که در دو دوره ریاست‌جمهوری حسن روحانی، همچنان چالشهای ساختاری، بنیادین و عدیده‌ای در مسیر حاکمیت قانون و پاسخگویی وجود دارد. مقایسه داده‌های ایران با استاندارد جهانی حکمرانی و حتی عملکرد دولت‌های همسایه و منطقه چشم‌انداز نامطلوبی را پیش روی کشور ترسیم می‌کند و بیانگر آن است که با وجود بهبود اندک وضعیت کشور، نه تنها نمره کشور منفی است بلکه روند نزولی نیز دارد.

growth? Journal of economic Growth, 9(3): 271-303.

Agrast, Mark David & Botero, Juan Carlos & Martinez, Joel & Ponce Alejandro & Pratt Christine, 2012-2013, **The World Justice Project; the Rule of Law Index**, <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2012-2013-report>

Nasseri, Ladane. "Rohani Support Wave Matched by Task of Fixing Iran Economy". Bloomberg, Jun 26, 2013. Retrieved 26 June 2013.

Wright, Robin. THE truly massive challenges facing IRANS new president. **ATLANTIC magazine**, 30 July 2013.

Britannica, The Editors of Encyclopedia. "Hassan Rouhani". **Encyclopedia Britannica**, 15 Nov. 2021,

<https://www.britannica.com/biography/Hassan-Rouhani>. Accessed 10 February 2022.

Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, 2008, **Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007**, World Bank Institute, Development Research Group

Khoema, **Worldwide Governance Indicators, Iran**, 21 January 2022, <https://knoema.com/WBWDI2017/worldwide-governance-indicators?country=1000870-iran-islamic-rep>

سایت‌های داخلی:

ایستنا، گزارش کامل تحلیف رئیس جمهور و حواشی مراسم ۱۳۸۵، <https://www.isna.ir/news/8405>

آفتاب نیوز، همه وعده‌هایی که احمدی‌نژاد اجرا نکرد، ۱۳۹۱/۵/۷، ایستنا، جزییاتی تکان‌دهنده از تخلفات احمدی‌نژاد، ۱۳۹۶/۵/۸،

صمدی، علی حسین، وضعیت حکمرانی در ایران، فدراسیون تشکل‌های غذایی و صنایع کشاورزی ایران، <http://fafite.ir/14-147854/>

منابع و مأخذ:

اشتریان، کیومرث ۱۳۸۷، رهیافت نهادی در سیاستگذاری نوآوری تکنولوژیک، **فصلنامه سیاست**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۱، صص ۱-۱۴
آشوری، داریوش ۱۳۷۶، **ما و مدرنیت**، تهران، نشر موسسه فرهنگی صراط

برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸). **مدیریت و حکمرانی شهری**. تهران: دانشگاه هنر. معاونت پژوهشی.

پیترز، گای ۱۳۸۶، **نظریه نهادگرایی در علم سیاست**، ترجمه فرشاد مومنی و فریا مومنی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی، فرهنگ و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی.

حیدری، نصرالله و جمشیدی، محسن ۱۳۹۵، نقش و جایگاه سازمانهای مردم نهاد در مشارکت سیاسی در دوره های خاتمی، احمدی‌نژاد و روحانی، **فصلنامه علوم سیاسی**، شماره ۳۶، پاییز صص ۱۲۵-۱۵۲

خلفخانی، مهدی (۱۳۹۱). «بررسی الگوهای موفق و ناموفق حکمرانی». در **مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری**. جلد سوم. تهران: نیسا.

دوبنوا، آلن (۱۳۷۸)، **تأمل در مبانی دموکراسی**، ترجمه: بزرگ نادرزاد، تهران: نشر چشمه.

صفربان، روح‌الله و شهرام نیا، مسعود و امام‌جمعه‌زاده، جواد و مسعودنیا، حسین، ۱۳۹۸، الگوی حکمرانی خوب و توسعه اقتصادی در ایران و ترکیه ۲۰۰۶-۲۰۱۷، **فصلنامه علمی رهیافت های سیاسی و بین‌المللی**، دوره ۱۱، شماره ۲، صص ۸۶-۱۱۰

کاظمی، حجت ۱۳۹۳، نهادگرایی به عنوان الگویی برای تحلیل سیاسی، **دوفصلنامه علمی-پژوهشی سیاست نظری**، شماره ۱۳، بهار و تابستان، صص ۱-۲۷

مارش، دیوید و جری استوکر ۱۳۷۸، **روش و نظریه در علوم سیاسی**، ترجمه امیرمحمّد حاجی یوسفی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی،

محسنی، منوچهر ۱۳۷۴، **جامعه شناسی عمومی**، تهران: کتابخانه طهوری، چاپ سیزدهم.

مرادی، محمد و نرگسیان، عباس و اخوان، هانیه، ۱۳۹۶، مطالعه و مقایسه پاسخگویی مالی دولت در چهار دوره ریاست جمهوری بعد از انقلاب اسلامی با استفاده از تحلیل گفتمان انتقادی، **دانشکده مدیریت دانشگاه تهران**؛ دوره ۹، شماره ۲، صص ۱۹۳-۲۱۲

Anderson, James E., (1997), **Public policymaking**, New York, Houghton Mifflin Company.

Acemoglu, D., García-Jimeno, C. and Robinson, J.A. (2015). **State capacity and economic development: A network approach**. The American Economic Review, 105(8):2364-2409
Glaeser, E.L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. (2004). **Do institutions cause**