

ملاحظاتى در تأثير حاكميت قانون بر رشد و توسعه اقتصادى

معاونت پژوهش‌هاى اقتصادى
دفتر: مطالعات اقتصادى

كد موضوعى: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۲۰۲
اسفندماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. مفهوم حاکمیت قانون و برداشتها.....	۲
۲. زمینه‌های پیدایش و تکامل نظریه «حاکمیت قانون، عامل رشد و توسعه اقتصادی کشورهای درحال توسعه».....	۶
۳. شاخص‌های سنجش حاکمیت قانون.....	۱۱
۴. مطالعات تجربی پیرامون رابطه حاکمیت قانون و رشد و توسعه اقتصادی.....	۱۷
جمع‌بندی؛ آیا استقرار حاکمیت قانون منجر به رشد و توسعه اقتصادی می‌شود؟.....	۲۲
منابع و مآخذ.....	۲۳



ملاحظات‌ی در تأثیر حاکمیت قانون بر رشد و توسعه اقتصادی

چکیده

در سال‌های اخیر، نهادهای توسعه به‌ویژه بانک جهانی، مفهوم «حاکمیت قانون» را به‌عنوان یکی از عوامل اصلی رشد و توسعه اقتصادی کشورها معرفی کرده و با ایجاد انبوهی از مباحث نظری در این حوزه، تدوین برنامه‌های اصلاحی و تخصیص کمک‌های مالی، کشورهای درحال توسعه را به تلاش در مسیر استقرار حاکمیت قانون تشویق و ترغیب کرده‌اند، اما آیا تجربیات و مستندات قوی از موفقیت این نظریه در عمل هم حمایت می‌کند؟ آیا اتخاذ چنین راهبردی، ایران را نیز در مسیر توسعه قرار می‌دهد؟

گزارش حاضر به‌طور اجمالی به بررسی دیدگاه موافقان و مخالفان نظریه تأثیر حاکمیت قانون بر رشد و توسعه اقتصادی می‌پردازد. در دیدگاه موافقان و در رأس آنها بانک جهانی، نتایج مطالعات اقتصادسنجی، بهترین شاهد و مؤید وجود رابطه میان حاکمیت قانون و رشد و توسعه اقتصادی تلقی می‌شود، اما مخالفان، این دیدگاه را به‌دلیل عدم اثبات رابطه علیت میان حاکمیت قانون و رشد و توسعه اقتصادی در مطالعات اقتصادسنجی، مفهوم‌سازی ضعیف از حاکمیت قانون و عدم دسترسی به شاخص‌های مطلوب در این زمینه و نیز شکست برنامه‌های اصلاحات بانک جهانی در دستیابی به نتایج درخور توجه اقتصادی در کشورهای درحال توسعه مورد انتقاد قرار داده و معتقدند کشورهای درحال توسعه باید قدری محتاطانه‌تر و با رعایت الزامات و پیش‌نیازهایی به اصلاحات این حوزه بپردازند.

مقدمه

سال‌هاست که مکاتب مختلف اقتصادی در پی یافتن علل و عوامل رشد و توسعه اقتصادی هستند. در این میان دیدگاه نهادگرایی در دهه‌های اخیر به نحو روزافزونی مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته است. براساس این دیدگاه، مجموعه نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی جوامع عامل تحقق رشد و توسعه اقتصادی هستند. اگرچه امروزه در مورد مؤثر بودن نهادها بر عملکرد اقتصادی اجماع نظر به‌وجود آمده، اما توصیه‌های سیاستی برآمده از مکتب نهادگرایی بسیار متنوع و بعضاً متناقض هستند؛ زیرا به گفته دنی رودریک، اقتصاددان و استاد معاصر دانشگاه هاروارد، در شرایط فعلی دیگر سؤال این نیست که آیا نهادها اهمیت دارند یا خیر بلکه سؤال این است که کدام نهادها مهم هستند و چگونه می‌توان آنها را ایجاد کرد؟ به‌نظر می‌رسد هنوز پاسخ قاطع و روشنی برای این

سؤال وجود ندارد.

این گزارش به بررسی ارتباط نهاد «حاکمیت قانون»^۱ با رشد و توسعه اقتصادی می‌پردازد و با مروری بر مطالعات انجام شده در این زمینه و به استناد تجربیات جهانی در پی پاسخ به این سؤال است که آیا تلاش برای استقرار حاکمیت قانون می‌تواند عامل محرکی برای رشد و توسعه اقتصادی کشورها باشد؟

در این گزارش، پس از تبیین مفهوم حاکمیت قانون و انواع برداشت‌ها از این مفهوم پیچیده، سیر تاریخی تکامل و تحول نظریه تأثیر حاکمیت قانون بر رشد و توسعه اقتصادی و شاخص‌های متنوع این حوزه به‌طور اجمالی مرور می‌شود. در ادامه به بررسی نتایج مطالعات تجربی در این حوزه پرداخته و دیدگاه‌های موافقان و مخالفان در این خصوص که حاکمیت قانون عامل ایجاد رشد و توسعه اقتصادی کشورهاست به‌منظور دست یافتن به یک نگاه جامع تحلیل می‌شود.

۱. مفهوم حاکمیت قانون و برداشت‌ها

«حاکمیت قانون از جمله مفاهیمی است که معنایی روشن و تعریفی واحد و مورد توافق همگان از آن وجود ندارد؛ این بخش به توضیح مفهوم حاکمیت قانون و تفکیک «مفهوم»^۲ حاکمیت قانون از «برداشت»^۳‌های ارائه شده از این ایده می‌پردازد. حاکمیت قانون به‌عنوان «مفهومی فوق‌العاده مهم که نه تعریف شده و نه به آسانی قابل تعریف است» توصیف شده است. این امر به‌دلیل تنوع عناصر و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده این مفهوم است که بسته به نظرگاه‌های مختلف تغییر می‌کند.

ایده حاکمیت قانون ایده‌ای عمیقاً جدلی است و در میان صاحب‌نظرانی که سعی در تعریف این ایده داشته‌اند نمی‌توان صورت‌بندی واحدی از آن یافت.^۴ در مفاهیم جدلی^۵ همچون حاکمیت قانون، گام اول، ارائه تحلیل مفهومی اصطلاح مورد بحث است.^۶

«اجماع حداقلی را که شرط شناسایی «مفهوم» حاکمیت قانون است، می‌توان در دو گزاره

1. Rule of law

2. Concept

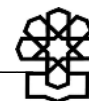
3. Conception

4. See Rodin, M. J. "Reconsidering the Rule of Law", BU Law Review, 69.1989,p.781;quoted in: Zywicki,T.J."The Rule of Law, Freedom,and Prosperity",George Mason University School of Law and ICER, 30 May, 2002;Available online at: <http://www.icer.com>

5. Contested Concept

به بیان «رایان» شکایتی تقریباً همگانی از تعریف نشدن، یا تعریف ناشدنی بودن برخی از اصطلاحات مورد استعمال در علوم سیاسی و اجتماعی وجود دارد؛ رک: رایان، آلن، «لیبرالیسم»، ترجمه خشایار دیبیمی، کیان، شماره ۴۸، سال نهم، مرداد و شهریورماه ۱۳۷۸، صص ۳۰-۴۳؛ مفاهیمی از قبیل آزادی، حق، عدالت، مشروعیت و ... از جمله مفاهیم جدلی محسوب می‌شوند.

۶ به نقل از احمد مرکزالمیری، حاکمیت قانون مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۱۹-۲۲.



صورتبندی کرد؛ اول اینکه حکومت باید به شیوه‌ای عقلانی تصمیم گرفته و عمل کند؛ بدین معنا که تصمیمات و اعمال تصمیمات باید بر مبنای «دلایل»^۱ باشد و دوم اینکه دلایل به یک معنا باید «قانونی»^۲ باشد. این دو گزاره انتزاعی گزاره‌هایی «شکلی» بوده و به همین دلیل نیز به اندازه کافی غیرجدلی به نظر می‌رسند. گزاره اول، شکل خاصی از حکومت را پیش‌فرض قرار نداده و نهاد عینی تشکیل‌دهنده «حکومت» را پیشنهاد نمی‌دهد. به همین ترتیب گزاره دوم نیز دربرگیرنده ماهیت یا محتوای خاصی که «دلایل حقوقی» باید از آن ماهیت و محتوا برخوردار باشند، نیست. اگر در این دو گزاره کلی، اشاره‌ای در جهت تعیین نوع حکومت یا مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده دلایل حقوقی وجود داشت، از بحث راجع به «مفهوم» حاکمیت قانون فراتر رفته و به قلمرو بحث از «برداشت»‌های حاکمیت قانون وارد می‌شدیم. بدین ترتیب، علی‌رغم تفاوت و اختلاف در الگوها و ریشه‌های برداشت‌ها و سنت‌های حاکمیت قانون، بنیان مفهومی این اصطلاح دستخوش تغییر نمی‌گردد»^۳.

برداشت‌های حاکمیت قانون را می‌توان بر مبنای میزان استقلال نظم حقوقی از سایر نظم‌های موجود مثل نظم‌های اخلاقی و سیاسی به دو طیف شکلی و ماهوی تقسیم کرد. در برداشت‌های شکلی از حاکمیت قانون، آنچه برای اعمال حاکمیت قانون ضروری است، تصویب قوانین عام در مرجع صلاحیتدار و اجرای آن توسط مقامات حکومتی، فارغ از محتوای قانون است، اما در برداشت ماهوی از حاکمیت قانون، صرف اعمال قانون برای برقراری حاکمیت قانون کافی دانسته نمی‌شود؛ بلکه محتوای قانون از حیث تطابق با اصول و ارزش‌هایی نظیر عدالت و برابری نیز مورد توجه قرار می‌گیرد.^۴

«نوع دیگری از تفکیک حاکمیت قانون به ابزاری و ذاتی، بر مبنای ارزش نسبی حاکمیت قانون در مقابل سایر ارزش‌ها مانند نظم، دموکراسی و عدالت شکل گرفته است. حاکمیت قانون در برداشت ابزاری، چنانچه از نام آن پیداست، حاکمیت قانون را تنها ابزاری برای دستیابی به آرمان‌های جامعه می‌داند و در نتیجه در شرایطی که حاکمیت قانون با سایر ارزش‌های جامعه در تعارض قرار گیرد، از آن چشم‌پوشی می‌شود، اما در مفهوم ذاتی، حاکمیت قانون به خودی خود ارزش شمرده شده و در هیچ شرایطی نمی‌توان آن را نادیده گرفت. شایان ذکر است که می‌توان از هر کدام از برداشت‌های شکلی و ماهوی حاکمیت قانون، برداشت‌های ذاتی یا ابزاری داشت»^۵.

«جوزف رز، برجسته‌ترین طرفدار برداشت شکلی، بر دو بُعد اساسی تأکید می‌کند: اول اقدامات دولت باید توسط قانون اجازه داده شده باشد و دوم قوانین باید توانایی راهنمایی رفتار مردم را برای

1. Reasons
2. Legal

۳. همان.

۴. پیم آلبرز، مقایسه سه تحقیق درباره ارزیابی حاکمیت قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۱.

۵. همان، ص ۴.

برنامه‌ریزی زندگی‌شان داشته باشند.^۱ در این مفهوم بر ویژگی‌های شکلی نظام حقوقی تأکید می‌شود که تضمین می‌کند قواعد در دسترس بوده و امکان پیروی از آنها وجود داشته باشد. وی اصول اساسی حاکمیت قانون را به شرح زیر فهرست کرده است:

۱. همه قوانین باید معطوف به آینده، شفاف و واضح باشند.
۲. قوانین باید به نسبت باثبات باشند.
۳. وضع قوانین ویژه (نظام‌های حقوقی ویژه) باید به وسیله قواعد شفاف، باثبات، واضح و عام هدایت شود.
۴. استقلال قضایی باید تضمین شود.
۵. اصول عدالت طبیعی باید رعایت شود.
۶. دادگاه‌ها باید از اختیارات کنترل قضایی اعمال اصول دیگر برخوردار باشند.
۷. دادگاه‌ها باید به آسانی قابل دسترس باشند.
۸. صلاحیت تشخیص نهادهای بازدارنده جرم نباید سبب نقض قانون شود.^۲

پی‌ریزی مفهوم حاکمیت قانون در اثر ماکس وبر در خصوص روابط میان «قانون عقلانی»^۳ و توسعه اقتصادی یافت می‌شود. مهمترین عنصر نظام حقوقی دارای ویژگی عقلانیت منطقی شکلی، میزان بالای ثبات و قابلیت محاسبه است. این خصوصیات افراد را قادر به پیش‌بینی اقدامات سایرین و دولت می‌سازد و در پی آن [افراد] قادر به مشارکت در دادوستدهای اقتصادی به نحو تضمین شده خواهند بود. این نظام قواعد، نظم اجتماعی را پدید می‌آورد که برای دولت مدرن ضروری است، دولتی که توسعه اقتصادی در آن قادر به ادامه حیات است. بنابراین این قواعد شکلی ابزاری هستند که از طریق آنها افراد وارد دادوستدهای اقتصادی قابل پیش‌بینی می‌شوند که در نهایت به رشد اقتصادی منجر خواهد شد،^۴ لذا به نظر می‌رسد که ابزار صحیح مدون به شکل قانون، خود می‌تواند هدایت‌کننده رشد صحیح اقتصادی باشد.

«اثری که به بهترین شکل مفهوم ذاتی - شکلی را بیان می‌کند، اثر ای. وی. دایسی است که در صدد توضیح معنای عبارت «قاعده، برتری، یا غلبه قانون»^۵ به عنوان ویژگی متمایز نهادهای انگلیسی

۱. برای اینکه قواعد بتوانند به نحو مؤثر افراد را قادر به برنامه‌ریزی برای زندگی کنند، باید معطوف به آینده و دائمی باشند. قوانین خاص باید تابع قواعد شفاف، عام و روشن باشند. باید قوه قضائیه مستقلی وجود داشته باشد که همه شهروندان به آن دسترسی داشته و اختیارات نهادهای اجرای قانون نباید اهداف قواعد حقوقی را نقض کنند.

۲. همان، ص ۱۵.

3. Rational Law

۴ آلوارو سانتوس، بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۱۶.

5. Rule, Supremacy, or Predominance of Law



است. وی سه خصوصیت حاکمیت قانون را شناسایی می‌کند و آنها را به منشأ متمایز انگلیسی نسبت می‌دهد. معنای اول به نبود قدرت خودسرانه در بخش دولت اشاره دارد. دایسی آن را این‌گونه بیان می‌کند: هیچ فردی قابل مجازات نبوده و به‌طور قانونی نمی‌توان وی را موضوع مجازات بدنی یا مالی قرار داد، مگر به‌دلیل نقض بارز قانون مصوب به شیوه معمول حقوقی و در برابر دادگاه‌های عمومی کشور. در این مفهوم حاکمیت قانون با هر نظام حکومتی که برپایه اجرای قدرت گسترده، خودسرانه یا گزینشی توسط اشخاص باشد، در تضاد قرار می‌گیرد.^۱

«هایک در برداشتی ابزارگرایانه، حاکمیت قانون را نظامی می‌داند که بازار آزاد اقتصادی را به‌روشنی بیان می‌کند. از نظر هایک [در نظام] تحت حاکمیت قانون، چارچوبی دائمی از قواعد وجود دارد که در آن تصمیمات افراد به‌سوی فعالیت تولیدی هدایت می‌شود، درحالی که در حکومت خودسرانه، قدرتی مرکزی اقتصاد را هدایت می‌کند.

آمارتیا سن برداشتی ذاتی از حاکمیت قانون دارد که پیشنهاد می‌کند نظام حقوقی باید بر این اساس قضاوت شود که آیا مردم در آن قادر به اعمال حقوق خود هستند یا خیر. نباید به حاکمیت قانون و گسترش آزادی‌های مردم به چشم ابزاری برای رسیدن به اهدافی خاص نگریست بلکه [آنها] خود حق هستند».^۲

جدول ۱، طبقه‌بندی انواع برداشت‌ها از مفهوم حاکمیت قانون را در نگاه اندیشمندان این حوزه نشان می‌دهد.

جدول ۱. انواع برداشت‌ها از حاکمیت قانون در نظر اندیشمندان

ماهوی	شکلی	
فردریش هایک	ماکس وبر	ابزاری
آمارتیا سن	ای. وی. دایسی	ذاتی

نکته مهمی که نباید از نظر دور داشت این است که «در محور همه نظریه‌های اقتصاد سیاسی راجع به حاکمیت قانون، دولت از جایگاهی ویژه برخوردار بوده است. این دیدگاه که نقش دولت می‌تواند و باید در فرآیند توسعه در طول زمان متحول شود و تنوع دیدگاه‌های راجع به این موضوع، به شکل‌گیری اجماعی راجع به ضرورت ایفای نقش مناسب برای قانون انجامیده است. به باور یکی از صاحب‌نظران، در اندیشه حقوقی معاصر، حاکمیت قانون، تجلی چشمگیر برداشتی خاص از دولت است؛ به این ترتیب که همه برداشت‌های غربی حاکمیت قانون، مضمونی مشترک دارند؛ از نظر وی، «دولت

1. Dicey, *supra* note 26, at 193.

۲. سانتوس، پیشین، ص ۱۹ و ۲۱.

قانونی^۱ آلمانی، «حاکمیت قانون»^۲ انگلیسی و «دولت قانونمدار»^۳ فرانسوی مضمونی مشترک دارند. از نظر او، حاکمیت قانون، «به معنای ساختار هنجاری و نهادی دولت مدرن است که در نظام حقوقی عهده‌دار وظایف تضمین حقوق فردی، مهار تمایل طبیعی قدرت سیاسی به گسترده شدن و انجام کارهای دلخواهانه است». با این وصف، نگرش به ماهیت، کارویژه‌ها، حدود مداخله و اختیارات دولت، از جمله مباحثی است که در نگرش به مفهوم حاکمیت قانون نیز بازتاب می‌یابد.^۴

۲. زمینه‌های پیدایش و تکامل نظریه «حاکمیت قانون، عامل رشد و توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه»

توجه به تأثیر نهادها بر عملکرد اقتصادی، تاریخی طولانی دارد و «سابقه آن دستکم به اواخر قرن نوزدهم میلادی و انتشار کتاب «نظریه طبقه مرفه»^۵ به قلم تورستن ویلن باز می‌گردد. ویلن در این کتاب از کم‌توجهی اقتصاددانان نئوکلاسیک به نقش نهادها انتقاد می‌کند. پس از ویلن چهره‌های سرشناسی از جمله وسلی میچل،^۶ کلارنس آیزر،^۷ والتون همیلتون،^۸ رابرت لی هیل^۹ و جان کامنز^{۱۰} برنامه پژوهشی او را - که امروزه اقتصاد نهادگرایی قدیم نامیده می‌شود- در جهات مختلف ادامه دادند. این گروه از اقتصاددانان عقیده داشتند که محیط نهادی، قیود و چارچوب‌های حاکم بر رفتار اقتصادی را تعریف و بنابراین رفتار اقتصادی افراد و جوامع را متأثر می‌کند. از طرف دیگر رفتار اقتصادی نیز با گذشت زمان بر محیط نهادی تأثیر می‌گذارد و آن را دستخوش تغییر می‌سازد.^{۱۱}

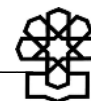
رویکرد دیگری که در تحلیل چگونگی اثرگذاری نهادها بر رفتار اقتصادی به آن رجوع می‌شود رویکردی است که اقتصاد نهادگرایی جدید نامیده می‌شود. براساس دیدگاه نهادگرایان جدید تفاوت‌های اساسی میان ساختارها و نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه وجود دارد به گونه‌ای که مجموعه‌ای از نهادها در کشورهای توسعه‌یافته عمل دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی در این کشورها بوده‌اند. اقتصاددانان متمایل به این رویکرد عموماً از آرای

1. Rechtsstaat
2. Rule of Law
3. État de droit

۴. احمد مرکز‌المیری، «حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۴ و ۵.

5. The theory of the Leisure Class
6. Wesley C. Mitchell
7. Clarence E. Ayres
8. Walton H. Hamiltons
9. Robert Lee Hale
10. John R. Commons

۱۱. محمدجواد شریف‌زاده، ضرورت مطالعات میان‌رشته‌ای و افق‌های نوین در مطالعات حقوق و اقتصاد در اسلام، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره دوم، شماره ۳، تابستان ۱۳۸۹، صص ۱۴-۱۶.



رونالدکوز تأثیر پذیرفته‌اند و بنابراین نگاهی ویژه به تأثیر نهادهای حقوقی بر رفتار اقتصادی دارند.^۱ اما طرح و گسترش ایده تأثیر نهاد حاکمیت قانون بر رشد و توسعه اقتصادی علاوه بر ریشه‌ای که در نظریات و مطالعات نهادگرایان قدیم و جدید دارد، به دلیل تأکید ویژه‌ای است که نهادهای توسعه بر مفهوم «حاکمیت قانون» به‌عنوان یکی از عناصر اساسی استراتژی توسعه دارند. «نتیجه این رویکرد، پروژه‌های اصلاحی گسترش قانون و برنامه‌های حمایت شده توسط نهادهای کمک به توسعه بوده است. گزارش‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که از سال ۱۹۹۰ میلادی، این نهاد به تنهایی از ۳۳۰ پروژه مربوط به «حاکمیت قانون» حمایت کرده و ۲/۹ میلیارد دلار در این بخش هزینه کرده است. شاید بتوان گفت جرقه‌های اولیه علاقه به قانون و حاکمیت آن در اعطای کمک‌های توسعه‌ای در دهه ۱۹۶۰ میلادی زده شد، زمانی که گروه کوچکی از حقوقدانان در دانشگاه‌های غربی و سازمان‌های توسعه جنبشی به نام «جنبش حقوق و توسعه» را به وجود آوردند. هدف اصلی این گروه، توجه دادن سازمان‌های توسعه به مسئله اهمیت انجام اصلاحات قانونی در کشورهای در حال توسعه بود. اهمیت اصلی این جنبش که عمری کوتاه و تأثیری ناچیز بر سیاستگذاری‌های توسعه در زمان خود داشت، در تأثیر ویژه‌ای بود که بر موضوع ارتباط حقوق با توسعه از خود به جای گذاشت».^۲

«جنبش حقوق و توسعه در واقع بر چهار پایه اصلی استوار بود: انجام اصلاحات فرهنگی، ایجاد پیوندهای حقوقی بین نهادهای قانونی کشورهای اعطاکننده و کشورهای در حال توسعه برای تأسیس حقوق مدرن، انجام اصلاحات قانونی مبتنی بر فرضیه‌های از پیش تعیین شده و اعتقاد به سرریز کردن تأثیر رشد اقتصادی بر دموکراسی و حقوق بشر. در آن زمان تقریباً تمامی پروژه‌ها، بر رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه متمرکز بود. البته این بدان معنا نبود که در آن زمان به توسعه اجتماعی و یا حمایت از حق‌های فردی توجه کافی نمی‌شد، بلکه به این دلیل ساده بود که راه دستیابی به این اهداف را گذر از رشد اقتصادی می‌دیدند».^۳

در این دوره، مهمترین و اساسی‌ترین بهره‌گیری اقتصاددانان از حقوق، استفاده از ابزارهای حقوقی برای «محو موانع سنتی» و «تغییر رفتار اقتصادی» بود. پیش‌فرض راهنمای جنبش حقوق و توسعه این بود که قانون برای فرآیند توسعه، یک عنصر محوری است. ایده مرتبط با پیش‌فرض این بود که قانون ابزاری است که می‌تواند برای اصلاح جامعه استفاده شود و اینکه حقوقدانان و قضات می‌توانند به‌عنوان «مهندسان» اجتماعی خدمت کنند.^۴ این دیدگاه، به معنای بهره‌برداری مؤثرتر از بنگاه‌های اقتصادی تحت مالکیت دولت و رویکردهای «مدرن» به مقرراتگذاری در بخش خصوصی بود. جنبش حقوق و

۱. همان.

۲. دیوید تروپک، حاکمیت قانون، حقوق و سیاستگذاری توسعه (ویرایش دوم)، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۳.

۳. همان، صص ۲ و ۳.

4. Richard E. Messick, pp. 125-126.

توسعه، دیدگاه این حقوقدانان را به‌مثابه روشی عمل‌گرا و حل‌کننده مشکلات ساختاری مورد توجه قرار داد که قادر به تسهیل توسعه اقتصادی دولت - محور بودند. بر همین اساس، قانونگذاری و مقرراتگذاری مدرن، کارآمد و همسو با هدف رشد اقتصادی و همچنین ایجاد فرهنگ حقوقی جدید با تأکید بر اصلاح نظام آموزش حقوقی مورد توجه جدی قرار گرفت.^۱

«یکی از مسائل مورد توجه در این جنبش، فقدان یک نظریه واحد بود. به‌عبارت دیگر، فعالان جنبش چنان به اهمیت و فوریت فعالیت خود اعتقاد داشتند که هرگونه نظریه‌پردازی را به آینده موکول کردند. جالب اینکه فرو ریختن ستون‌های جنبش، درست در زمان آغاز نظریه‌پردازی برای آن شروع شد زیرا تلاش برای نظریه‌پردازی و یافتن توجیهات دقیق علمی برای آنچه انجام شده بود به نتیجه‌ای عکس انجامید. ارائه این انتقادهای به نسبت ساده در زمانی که شرایط ویژه‌ای در دنیا حاکم بود نتیجه خوبی برای جنبش در پی نداشت. زیرا این اتفاقات درست در زمانی واقع می‌شد که بی‌اعتمادی زیادی در مورد تمام اشکال مداخله غرب در کشورهای در حال توسعه به وجود آمده بود. این تحولات در زمانی بود که «حاکمیت قانون» جایگزین «حقوق و توسعه» شد.^۲

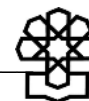
«عصر حاکمیت قانون با آخرین موج جهانی‌سازی و پایان دوران جنگ سرد آغاز شد. درست در دهه ۱۹۹۰ میلادی، یعنی زمانی که حاکمیت قانون به مسئله‌ای پراهمیت تبدیل شد، تغییرات بزرگی در دنیای اقتصاد و دنیای سیاست اتفاق افتاده بود. رشد قابل ملاحظه تجارت بین‌المللی، گسترش صنعت در کشورهای جهان سوم، موفقیت رشد صادرات در برخی از کشورهای آسیایی، مقررات‌زدایی گسترده بازار، سقوط اتحاد جماهیر شوروی، همه و همه به‌طور قابل توجهی سطح شاخص‌های اقتصاد جهانی را افزایش داده بود. همه اینها، بستری برای کشف دوباره حقوق در جوامع در حال توسعه بود.^۳

«دیدگاه‌های تازه مبتنی بر اقتصاد باز جهانی با حداقل دخالت دولت و جریان آزاد کالا و سرمایه در سراسر مرزهای ملی تفکرات مربوط به توسعه را به شکلی بسیار عمیق تحت تأثیر قرار داده و پارادایم توسعه جدیدی با مفاهیمی مهم برای برنامه اصلاحات حقوقی خلق کرد که شامل گذارهای سه‌گانه زیر بود: از دولت به بازار، از رشد داخلی به رشد صادرات - محور و از جریان رسمی سرمایه به سرمایه‌گذاری خارجی خصوصی. این گذارها فشارهای چندگانه‌ای را برای بین‌المللی کردن زمینه‌های قانونی ایجاد کردند. فرصت‌هایی برای ایجاد حرفه‌های حقوقی جهان‌وطنی فراهم کردند، دانش مربوط به نظام‌های قانونی خارجی را بالا بردند و با شرکت‌های خارجی ارتباط برقرار کردند. بر دولت‌ها فشار آوردند که برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی تغییرات قانونی ایجاد کنند و نیاز به تقویت مبانی قانونی

۱. احمد مرکز مالگیری، «حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار»، صص ۶ و ۷.

۲. تروپک، ص ۴.

۳. همان صص ۵ و ۱۶.



نهادهای بازار را به وجود آوردند»^۱.

«یکی از چشمگیرترین تحولات ایجاد شده، ظهور فعالان جدید در صحنه حقوقی بود. این مسئله شامل رشد بیشتر شرکت‌های حقوقی با گرایش بین‌المللی در کشورهای در حال توسعه و ظهور شرکت‌های بزرگ حقوقی چندملیتی به‌عنوان فعالانی در عرصه جهانی بود. شرکت‌های حقوقی محلی با ارتباطات جهانی قادر به گسترش اندازه و نفوذ خود بودند و سازمان‌های واقعاً جهانی در این زمان ساخته شدند. شرکت‌های بزرگ حقوقی توسط کانون وکلای ایالات متحده و بریتانیا هدایت می‌شدند و روش‌های حقوقی جهانی شده را با صدها نفر - اگر نگوئیم هزاران نفر- از حقوق‌دانانی که در سراسر دنیا کار می‌کردند به وجود می‌آوردند»^۲.

در این دوران تغییرات آشکاری در مواضع بانک جهانی به‌عنوان اصلی‌ترین و مؤثرترین نهاد بین‌المللی در طراحی و پیشبرد پروژه‌های اصلاحی حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه اتفاق افتاد. ابراهیم شحاته^۳، که در طول سال‌های دهه ۱۹۹۰ مشاور و نایب‌رئیس بانک جهانی بود و به‌عنوان معمار اصلی حاکمیت قانون در بانک و الگوهای سیاست‌های بانک جهانی شناخته می‌شود، در نوشته‌های سال ۱۹۹۰ خود مؤلفه‌های زیر را برای حاکمیت قانون تعریف می‌کند:

۱. مجموعه‌ای از قواعد وجود داشته باشد.
۲. چنین قواعدی در واقع اعمال شوند.
۳. سازوکارهایی برای تضمین اعمال مناسب قواعد و مجوز جلوگیری از انحراف آنها بر مبنای رویه‌های مستقر وجود داشته باشد.
۴. بتوان تعارض‌ها در اعمال قواعد را از طریق تصمیمات الزام‌آور هیئت مستقل قضایی یا داوری حل و فصل کرد.
۵. رویه‌های روشنی برای اصلاح قواعد، در صورت برآورده نکردن اهدافی که برای تحقق آنها وضع شده‌اند، وجود داشته باشد.

تعریف بالا را می‌توان با توجه به جدول ۱، برداشت شکلی و ابزاری از حاکمیت قانون دانست. این تعریف با توجه به منع بانک جهانی از مداخله در امور سیاسی داخلی کشورها به موجب سند توافق بانک ارائه شد که مطابق آن بانک جهانی نمی‌توانست اصلاح حقوقی را به کشورها تحمیل کند، اما پس از آن موضع شحاته از برداشت حاکمیت قانون وبری به‌هائیکه تغییر کرد؛ یعنی چرخشی از برداشت ابزاری شکلی به ابزاری ماهوی بدین صورت که شحاته مداخله بانک در محتوای قوانین کشورها را به‌دلیل درخواست اصلاح از سوی کشورها توجیه کرد و اصلاحات حقوقی در کشورهای در حال توسعه

۱. همان، ص ۱۸.

۲. همان، ص ۱۸.

شرط پرداخت وام به آنها شد و ادعای جایگاه غیرسیاسی بانک محل خدشه قرار گرفت.^۱ در سال ۱۹۹۶ بانک جهانی طرح‌هایی را با هدف مبارزه با فساد و گسترش حاکمیت قانون آغاز کرد. در این مرحله تفسیر مجددی از حاکمیت قانون برای کاهش فقر و گسترش توانایی‌های مردم ارائه شد. در رویکرد جدید، تمرکز طرح‌های اصلاح حقوقی و قضایی از رشد اقتصادی فراتر رفته و گسترش حقوق بشر برای دستیابی به توسعه پایدار و منصفانه نیز مدنظر قرار گرفته است. این طرح‌ها در تلاش برای [محو] فقر، بر دسترسی به عدالت، توانمندسازی، مالکیت، امنیت برای گروه‌های آسیب‌پذیر با تأکید بر فقیران، زنان و کودکان تأکید می‌کنند. این برنامه بر پایه مفهوم ماهوی و ذاتی (برداشت سن) از حاکمیت قانون مبتنی است. بانک استدلال می‌کند که «نظام کارآمد حقوقی و قضایی، هم به‌عنوان هدف [ذاتی] و هم به‌عنوان ابزاری برای تسهیل و کمک به دستیابی به اهداف توسعه [ابزاری]، ضروری است».^۲

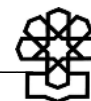
در این سه برداشت متفاوت از حاکمیت قانون، الگوهای سیاستگذاری بانک جهانی بازتاب چرخشی در گفتمان حاکمیت قانون بوده‌اند. این چرخش از مفهوم [ابزاری] (در برداشت‌های شکلی و ماهوی) تا مفهوم [ذاتی] بوده است. به‌نظر می‌رسد که این برداشت‌ها از حاکمیت قانون در بیان آشفتگی بانک جهانی به هم پیوسته‌اند. گرچه این مفاهیم همپوشانی دارند، اما با یکدیگر تنش و تناقض نیز دارند. مشکل بتوان همه این مفاهیم را همزمان با هم پیش برد. سانتوس عقیده دارد با وجود استفاده امیدبخش از مفهوم ذاتی حاکمیت قانون، استفاده همزمان از تمام مفاهیم حاکمیت قانون به‌عنوان سپر محافظ در مقابل انتقادات عمل می‌کند. با حمایت همزمان از مفاهیم متعدد، توجیه اهداف هر طرحی آسان‌تر می‌شود. در عمل، با چرخش میان اهداف مفاهیم مختلف، می‌توان انتقاد به هر کدام از مفاهیم را منحرف کرد.^۳

۱. سانتوس، ص ۲۸.

۲. آمارتیا سن در اثر خود از این چرخش حمایت می‌کند. وی به این پرسش که «نقش اصلاح حقوقی و قضایی در روند توسعه چیست؟» خطاب به بانک پاسخ می‌دهد. در تازه‌ترین استراتژی اصلاح حقوقی به ارتباط میان کاهش فقر و حقوق بشر اشاره شده. [این ارتباط] بر پایه این اصل است که رهایی از فقر عنصر ضروری توسعه است. علاوه بر این [این ارتباط] رویکرد جامع چارچوب توسعه همه‌جانبه را در حمایت از حقوق بشر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌عنوان عنصر ضروری توسعه پایدار و منصفانه تأیید می‌کند. ر.ک.:

Legal and Judicial Reform: Strategic Directions, Legal Vice Presidency, The World Bank (2003) <http://www4.worldbank.org/legal/leglr/GreyBookFinal2003.pdf> [hereinafter Strategic Directions] at 46

۳. سانتوس، ص ۳۳.



۳. شاخص‌های سنجش حاکمیت قانون

پس از نظریه‌پردازی درخصوص تأثیر حاکمیت قانون بر عملکرد اقتصادی، نیاز به ابزارهای کمی برای سنجش سطح حاکمیت قانون در جوامع مختلف و انجام مطالعات تجربی پیرامون نظریات ارائه شده به وجود آمد. در نتیجه انبوهی از نماگرهای مختلف حاکمیت قانون طراحی و تدوین شدند و بسیاری از نماگرهای مرتبط با موضوع حاکمیت قانون در شاخص‌های بین‌المللی قدیمی‌تر که با اهداف دیگری چون راهنمایی سرمایه‌گذاران خارجی طراحی شده بودند، مورد توجه قرار گرفتند. به طوری که برخی می‌گویند بیش از ۱۵۰ نماگر، مدعی معنا کردن «حکمرانی» و جنبه‌های مرتبط با کیفیت نهادی از جمله حاکمیت قانون هستند.^۱ به منظور شناخت بیشتر این نماگرها برخی از مشهورترین آنها در ادامه بررسی شده و به برخی دیگر نیز به طور مختصر اشاره می‌شود:

۱-۳. شاخص «مسائل حکمرانی»

این شاخص که توسط کافمن، کرای و ماستروزی طراحی شده، از سال ۲۰۰۲، سالیانه توسط بانک جهانی محاسبه می‌شود و ۲۰۰ کشور بر این اساس رتبه‌بندی می‌شوند. اگرچه این شاخص دقیقاً با عنوان حاکمیت قانون مشهور نیست؛ اما دربرگیرنده نماگری با همین عنوان و نیز نماگرهایی است که به لحاظ مفهومی به حاکمیت قانون بسیار نزدیک هستند. «شاخص حکمرانی از ۶ نماگر زیر ساخته شده است:

۱. **حق اظهارنظر و پاسخگویی:** شهروندان یک کشور، تا چه حد از حق مشارکت در انتخاب حکومتشان، آزادی بیان، آزادی رسانه‌ها و... برخوردار هستند و اینکه دولتمردان تا چه حد پاسخگو هستند.

۲. **ثبات سیاسی و فقدان خشونت:** احتمال بی‌ثباتی حکومت یا سقوط حکومت با استفاده از ابزارهایی خارج از قانون اساسی یا ابزارهای خشونت‌آمیز و شامل مؤلفه‌هایی چون خشونت محلی و تروریسم.

۳. **اثربخشی دولت:** کیفیت خدمات عمومی و حد استقلال آنها از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین سیاست‌ها و... .

۴. **کیفیت مقررات:** توانایی حکومت برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات صحیح، روشن و عادلانه.

۱. برخی از این [نماگرها] در اثر زیر بررسی شده‌اند:

Stephen Haggard et al., 'The Rule of Law and Economic Development', in: 29 *Annual Review of Political Science* (2008), p. 205 at p. 223.

۵. **حاکمیت قانون:** کارگزاران (دولتی) تا چه حد به قواعد جامعه اعتماد دارند و به آنها پایبند هستند، مخصوصاً کیفیت اجرای قراردادها، کیفیت عملکرد پلیس و دادگاه‌ها به‌عنوان نهادهای اجرایی و همین طور، احتمال بروز جرم و جنایت.

۶. **کنترل فساد:** تا چه حد قدرت عمومی برای تحقق اهداف خصوصی به‌کار گرفته می‌شود.^۱

«نماگر حاکمیت قانون در این شاخص، آمیزه‌ای از عناصر متعدد است. برخی از آنها، با استقلال قضایی، انصاف در رویه‌های قضایی، سرعت دادرسی‌ها، پاسخگویی قضایی و اعتماد به قوه قضائیه و همچنین لازم‌الاجرا بودن قراردادها ارتباط دارد. موارد دیگر، به جرم و جنایت و اجرای قانون ارتباط دارد. برای مثال، داده‌های تجمیع شده در مورد حاکمیت قانون، موضوعاتی چون موارد زیر را دربرمی‌گیرند: زیان‌ها و هزینه‌های جرائم، ربودن خارجی‌ها، جرائم خشن، جرائم سازمان‌یافته، کلاهبرداری و پولشویی، قاچاق و مواردی از این قبیل».^۲

«برداشت شکلی حاکمیت قانون، شامل استنباط از اطلاعات مربوط به جرم و جنایت نمی‌شود. از طرف دیگر، برخی موارد که در بُعد دیگر «نماگرهای حکمرانی» یعنی برداشت ماهوی به آنها اشاره می‌شود، به‌طور معمول در ذیل تعریف «حاکمیت قانون» قرار می‌گیرند. نمونه‌هایی از شاخص‌های اندازه‌گیری مقتضیات و شرایط حاکمیت قانون که در بُعد دوم (برداشت ماهوی) قرار دارند عبارتند از: آزادی انجمن‌ها، حقوق سیاسی، آزادی مطبوعات، مشارکت سیاسی (حق اظهارنظر و پاسخگویی)، بار اداری قوانین، پیچیدگی نظام مالیاتی، (بدتر شدن) مقررات واردات و صادرات (کیفیت مقررات)، فساد مشهود در میان قضات و محاکم (کنترل فساد).

از این منظر می‌توان نتیجه گرفت که تحقیق «مسائل حکمرانی»، از یک رویکرد و تعریف خاص در مورد حاکمیت قانون بهره می‌برد؛ تعریفی که با برداشت شکلی از حاکمیت قانون کاملاً منطبق نیست. با این حال، عناصر مشخصی که در این برداشت قرار می‌گیرند را می‌توان در ابعاد دیگر «نماگرهای حکمرانی» یافت. نکته دیگر این است که اندازه‌گیری حاکمیت قانون، بر بنیان منابع اطلاعاتی موجود در بخش تقاضا^۳ (نظرات) استوار هستند. در نتیجه، تحقیق مسائل حکمرانی دچار یک محدودیت مهم است: این رویکرد، حاکمیت قانون را از چشم‌انداز نهادی اندازه‌گیری نمی‌کند. در تمرکز بر بخش تقاضا، باید به این مورد توجه داشت که نتیجه به‌دست آمده، حاصل انتخاب شیوه جمع‌آوری داده‌هاست که مبتنی بر سطح ادراک شده حکمرانی (براساس نظرات شهروندان، متخصصان و...) است و نه

۱. آلبرز، ص ۵.

۲. همان، ص ۷.

۳. منابع و اطلاعات مورد استفاده در تهیه و تدوین شاخص‌های حاکمیت قانون می‌تواند مبتنی بر بخش تقاضا یعنی حقوق و مطالبات شهروندان در برقراری حاکمیت قانون و یا بر بخش عرضه یعنی عملکرد نظام حقوقی و نهادهای قانونی در استقرار حاکمیت قانون باشند.



به‌عنوان سطح واقعی حکمرانی (به معنای عینی کلمه). این شیوه توضیح می‌دهد که چرا در برخی از مواقع، تفاوت چشمگیری برای مثال میان نمره خاصی در نماگر حاکمیت قانون در مطالعات حکمرانی (و رتبه‌بندی کشورها) و سطح حاکمیت قانون که از دیگر منابع اطلاعاتی به‌دست آمده وجود دارد»^۱.

۲-۳. نماگر اجرای قراردادها در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار

هدف اصلی بانک جهانی از پروژه انجام کسب‌وکار، سنجش مقررات مربوط به کسب‌وکار و حفاظت از مالکیت خصوصی شامل تأثیرات مقررات بر کسب‌وکار، به‌ویژه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط است. نتایج گزارش‌های متعدد مربوط به انجام کسب‌وکار نشان‌دهنده سهولت یا دشواری شروع (یا خروج از) کسب‌وکار در یک کشور است. یکی از مفروضات رایج در روش‌شناسی «انجام کسب‌وکار» این است که «تضمین مالکیت و اجرا شدن قراردادها، اموری ضروری برای سرمایه‌گذاری، دادوستد و در نهایت رشد اقتصادی هستند». مقوله اجرای قراردادها به‌عنوان یکی از نماگرهای این شاخص، می‌تواند برای اندازه‌گیری (برخی از جنبه‌های) حاکمیت قانون مفید باشد. اجرای قراردادها به شکلی مناسب، تأثیر مطلوبی بر حاکمیت قانون خواهد گذاشت.

با توجه به نماگر اجرای قراردادها، می‌توان براساس سه معیار زیر، کشورها را رتبه‌بندی کرد:

- تعداد مراحل از لحظه طرح دعوی در یک دادگاه تا لحظه تأدیه،

- تعداد روزهایی که برای حل‌وفصل یک اختلاف نیاز است،

- هزینه پرداخت شده به دادگاه و دستمزد وکیل که می‌تواند هزینه اجباری (به‌صورت نقدی) یا

به‌صورت درصدی از ارزش طلب باشد.

«محققان مطالعات انجام کسب‌وکار نیز کاملاً مشابه رویکرد «مسائل حکمرانی»، در هنگام جمع‌آوری اطلاعات توجه خود را به بخش تقاضای حکمرانی خوب متمرکز می‌کنند. بر این مبنا، می‌توان نتیجه گرفت که چه‌بسا میان سطح ادراک شده اجرای قراردادها و داوری واقعی آنها، اختلاف زیادی وجود داشته باشد. با توجه به روش‌شناسی این مطالعات در جمع‌آوری داده‌ها، اطلاعات قابل اتکا در مورد مدت زمان رسیدگی‌ها و دیگر جنبه‌های مرتبط با عملکرد دادگاه‌ها، به‌طور مستقیم از منابع آنها، یعنی دادگاه‌ها و دیگر نهادهای قضایی، به‌دست نمی‌آید. تحقیق انجام کسب‌وکار، نه تنها از نظر وابستگی آن به منابع «بخش تقاضا» مورد انتقاد قرار گرفته، بلکه به‌دلیل نوع خاص روش‌شناسی‌اش، به‌طور کلی و استفاده از رتبه‌بندی نیز در معرض انتقاد بوده است. برخی از صاحب‌نظران منتقد بر این باورند که در گزارش‌های مذکور، توضیح کافی در مورد نماگرهای استفاده شده وجود ندارد. این امر باعث شده است تا شکاف قابل توجهی میان ارقام پیش‌بینی شده و نتایج مشاهده شده به‌وجود آید و انتخاب یک پیمایش برای اندازه‌گیری «انجام کسب‌وکار» (و همین‌طور، چند بخش از حاکمیت قانون

در شکل اجرای قراردادها) همراه با ریسک باشد»^۱.

۳-۳. شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت

شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت که از سال ۲۰۰۷ توسط مؤسسه اتحاد حقوق مالکیت منتشر می‌شود، ۱۳۱ کشور جهان را از منظر حمایت از حقوق مالکیت مورد مقایسه قرار می‌دهد. از یک نگاه حمایت از حقوق مالکیت جزئی از حاکمیت قانون تلقی می‌شود، اما در این شاخص متغیری با عنوان حاکمیت قانون نیز گنجانده شده که گویای روشن بودن تعریف و حدود و ثغور مفهوم حاکمیت قانون است. «این شاخص از مجموع ۱۰ متغیر تشکیل شده است که به سه جزء اصلی تقسیم می‌شوند: محیط حقوقی و سیاسی، حقوق مالکیت فیزیکی و حقوق مالکیت فکری.

۱. محیط حقوقی و سیاسی از متغیرهای زیر تشکیل شده است:

• **استقلال قوه قضائیه:** این متغیر درجه مصونیت قوه قضائیه از نفوذ و فشار گروه‌های سیاسی و تجاری را بررسی می‌کند. استقلال قوه قضائیه، رکن اصلی برای حمایت قاطع و پشتیبانی مؤثر از نظام دادگاهی در ارتباط با مالکیت خصوصی است.

• **حاکمیت قانون:** این متغیر، میزان اعتماد کارگزاران اقتصادی به قوانین جامعه و اطاعت از آنها را اندازه می‌گیرد. تأکید اصلی این متغیر بر کیفیت اجرای قراردادها، پلیس و دادگاه‌ها و نیز احتمال ارتکاب جرم و خشونت است. این متغیر چند شاخص از جمله عدالت، صداقت، اجرا، سرعت و کم‌هزینه بودن نظام دادگاهی، حمایت از حقوق مالکیت و پاسخگویی قوای قضائیه و مجریه را ترکیب می‌کند. این متغیر تکمیل‌کننده متغیر استقلال قضایی است.

• **ثبات سیاسی:** درجه ثبات سیاسی به شکلی اساسی بر انگیزه فرد برای کسب مالکیت یا گسترش آن و یا مدیریت بر دارایی‌ها تأثیر می‌گذارد.

• **کنترل فساد:** این متغیر، چندین شاخص را ترکیب می‌کند که دامنه اعمال قدرت عمومی جهت دستیابی به منافع خصوصی را اندازه می‌گیرد. در این متغیر انواع فساد خرده‌پاها و دانه‌درشت‌ها، همچنین «تسخیر» دولت توسط فرادستان و گروه‌های خصوصی را شامل می‌شود.

۲. حقوق مالکیت فیزیکی شامل متغیرهای زیر است:

• **حمایت از حقوق مالکیت فیزیکی:** این متغیر در ارتباط مستقیم با قدرتمندی نظام حقوق مالکیت یک کشور می‌باشد. نظرات کارشناسان درباره کیفیت حمایت قضایی از مالکیت خصوصی شامل دارایی‌های مالی و شفافیت تعریف قانونی از حقوق مالکیت است.

1. Du Marias (2006), Methodological limits of 'Doing Business' reports (working paper AED-2006-1 version 4), Nanterre.



• **ثبت دارایی‌ها:** این متغیر، دیدگاه صاحبان کسب‌وکار درباره میزان دشواری ثبت دارایی‌ها از نظر تعداد روز و مراحل مورد نیاز را نشان می‌دهد. براساس منبع این اطلاعات، متغیر فوق سیر کامل مراحل لازم برای انتقال سند مالکیت زمین یا ساختمان از فروشنده به خریدار را ثبت می‌کند.

• **دسترسی به وام:** دسترسی به وام بانکی بدون وثیقه به صورت متغیر جانشین برای درجه توسعه‌یافتگی نهادهای مالی در کشور عمل می‌کند. نهادهای مالی در کنار نظام قوی حقوق مالکیت، نقش مکملی ایفا می‌کنند تا دارایی‌های اقتصادی وارد اقتصاد رسمی شوند.

۳. حقوق مالکیت فکری شامل موارد زیر است:

• **حمایت از حقوق مالکیت فکری:** این متغیر حاوی نتایج نظرسنجی از افکار عمومی است که میزان حمایت ملت از مالکیت فکری را منعکس می‌کند.

• **حمایت از حق اختراع:** این متغیر، قدرتمندی قوانین حق اختراع کشور خاص را براساس پنج معیار کلی بازتاب می‌دهد: پوشش‌دهی، عضویت در پیمان‌های بین‌المللی، محدودیت بر حقوق اختراعات، اجرای قانون و طول دوره حمایت از اختراع.

• **بهره‌برداری غیرمجاز آثار دیگران:** میزان بهره‌برداری غیرمجاز در بخش مالکیت فکری یک شاخص مهم از کارآمدی تنفیذ حقوق مالکیت فکری در یک کشور است. این متغیر حاوی اطلاعاتی درباره میزان بهره‌برداری غیرمجاز در صنایع تحت حمایت حق تکثیر، شامل نرم‌افزار تجاری و موسیقی است.^۱

۳-۴. ارزیابی کارآیی دادگستری^۲

تحقیق ارزیابی دادگستری توسط کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری (CEPEJ) از سال ۲۰۰۳، ۲۷ کشور را از منظر بخش عرضه یا اندازه‌گیری نهادها و نظام‌های حقوقی مورد ارزیابی قرار می‌دهد. مفروض کلی این است که وجود یک ساختار مناسب در نظام‌های حقوقی و کارکرد این نظام‌ها، باعث افزایش سطح حاکمیت قانون در یک کشور خواهد شد.

وظیفه اصلی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، بررسی نتایج به دست آمده از ارزیابی نظام‌های قضایی متفاوت در پرتو اصول است؛ مواردی چون دسترسی به دادگاه‌های عادلانه و کارآمد، جایگاه و نقش متخصصان حقوقی، وضعیت امور اداری دادگستری و مدیریت دادگاه‌ها و استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی.

مسائلی که در گزارش سال ۲۰۰۵ مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند شامل: اطلاعات عمومی (کشورها)، داده‌های مربوط به بودجه نظام‌های قضایی، معاضدت قضایی، مراجعه‌کنندگان به دادگاه‌ها و قربانیان،

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۰، صص ۱۷-۲۱.

۲. آلبرز، پیشین، صص ۱۲ و ۱۳.

سازماندهی نظام قضایی (عملکرد)، نظارت و ارزیابی دادگاه‌ها، محاکمه منصفانه (اصول بنیادین، زمانبندی رسیدگی‌ها، پرونده‌های حقوقی، اداری و کیفری)، دوره‌های کاری قضات و دادستان‌ها (انتصاب و آموزش، عمل در چارچوب اصول حرفه‌ای، اقدامات انضباطی، وکلا، حل و فصل اختلافات با روش‌های بدیل [راه‌حل‌های غیرقضایی از جمله داوری]، اجرای تصمیمات دادگاه و دفاتر اسناد رسمی است.

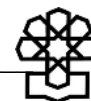
هدف پرسشنامه کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، اندازه‌گیری حاکمیت قانون نیست؛ اما این پرسشنامه باعث تشویق کشورها به بهبود «کارآمدی» (و کیفیت) دادگستری و افزایش مبادله اطلاعات میان دولت‌های عضو در این زمینه می‌شود. البته ارزش‌های زیربنایی این پرسشنامه، بر محور شیوه‌های ارتقای حاکمیت قانون در شورای اروپا استوار هستند.

۵-۳. سایر نماگرهای حاکمیت قانون

برخی دیگر از نماگرهای حاکمیت قانون در ذیل شاخص‌های با ابعاد وسیع‌تر مورد بررسی قرار می‌گیرند که در جدول ۲ به آنها اشاره شده است:

جدول ۲. نماگرهای حاکمیت قانون در شاخص‌های بین‌المللی

شاخص	تعداد کشور	سال شروع	مهم‌ترین نماگرهای مرتبط با حاکمیت قانون	نهاد یا سازمان
«رقابت‌پذیری جهانی» (GCI)	۱۴۸	۲۰۰۴	<p>نهادهای عمومی شامل:</p> <p>۱. حقوق مالکیت</p> <p>۲. اخلاق و فساد</p> <p>۳. تأثیر منفی روابط (مسائلی چون عدم استقلال قوه قضائیه)</p> <p>۴. ناکارآمدی دولت (مواردی چون کارآمدی چارچوب قانونی برای به چالش کشیدن تصمیمات دولت)</p> <p>۵. امنیت کسب‌وکار</p>	مجمع جهانی اقتصاد
«آزادی اقتصادی» (EFI)	۱۱۷	۱۹۹۵	<p>- میزان حمایت قانون از دارایی‌های فردی و تلاش دولت جهت اجرایی نمودن آنها</p> <p>- میزان مصادره دارایی‌ها توسط نظام قضایی</p> <p>- استقلال دستگاه قضایی</p> <p>- فساد در دستگاه قضایی</p> <p>- شرایط قراردادهای</p>	بنیاد هریتیج



شاخص	تعداد کشور	سال شروع	مهم‌ترین نماگرهای مرتبط با حاکمیت قانون	نهاد یا سازمان
«آزادی اقتصادی جهان» (EFW)	۱۴۱	۱۹۸۶	ساختار قانونی و تضمین حقوق مالکیت (استقلال قضایی؛ عدالت قضایی؛ دخالت نهادهای نظامی در اجرای قانون)	مؤسسه فریزر
«راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری» (ICRG)	۱۴۱	۱۹۸۰	قانون و نظم (اقتدار و بی‌طرفی نظام قضایی)	مؤسسه خدمات ریسک سیاسی

۴. مطالعات تجربی پیرامون رابطه حاکمیت قانون و رشد و توسعه اقتصادی

نظریه‌ای که حاکمیت قانون را عامل رشد و توسعه اقتصادی کشورها معرفی می‌کند طرفداران و مخالفانی دارد. طرفداران این نظریه، نتایج مطالعات تجربی این حوزه را دلیل و اثبات ادعای خود قرار می‌دهند. «در اوایل دهه ۱۹۹۰، گروهی از اقتصاددانان شروع به انجام مطالعات اقتصادسنجی و آماری با استفاده از داده‌های بین کشوری برای نشان دادن رابطه شاخص‌هایی از حاکمیت قانون و معیارهایی از رشد و توسعه اقتصادی کردند. اکثر مطالعات برجسته بین کشوری، رابطه میان حاکمیت قانون و رشد اقتصادی و یا رابطه میان متغیرهای حقوقی مانند حمایت از حقوق مالکیت و اجرای قراردادها با معیارهای متفاوتی از سطح توسعه را تأیید می‌کنند»^۱.

اما مخالفان این نظریه به دلایلی نتایج مطالعات اقتصادسنجی بین کشوری را قابل اتکا نمی‌دانند: اول آنکه رابطه میان شاخص حاکمیت قانون با رشد و توسعه اقتصادی در این مطالعات، نشان از همبستگی میان متغیرهاست و رابطه علیت را نشان نمی‌دهد. دوم متغیرهایی که به عنوان نماینده حاکمیت قانون انتخاب شده‌اند متغیرهای مناسبی نیستند و سوم مطالعات تجربی در جهت نشان دادن خلاف این ادعا نیز وجود دارند. در ادامه به تشریح این دلایل از دید مخالفان پرداخته خواهد شد.

۱. مهم‌ترین انتقاد به این مطالعات این است که نمی‌توان وجود رابطه علی میان حاکمیت قانون و رشد و توسعه اقتصادی را از نتایج آنها استنباط کرد. در واقع نمی‌توان براساس وجود همبستگی نتیجه گرفت که تلاش کشورها در جهت استقرار حاکمیت قانون، رشد و توسعه اقتصادی را برای آنها به دنبال دارد. «ممکن است همبستگی‌های به دست آمده در حقیقت وجود یک عامل مطالعه نشده مانند سرمایه اجتماعی را منعکس کنند که علت تغییر هر دو ویژگی حاکمیت قانون و سطح بالای رشد و

1. Kevin.E Davis, (2003), P, 143.

توسعه اقتصادی جوامع است»^۱ و یا ممکن است رشد و توسعه اقتصادی منجر به ایجاد نهادهایی که امروزه به‌ویژه در جوامع غربی در ذیل مفهوم حاکمیت قانون ارزیابی می‌شوند، شده باشد و بنابراین جهت علیت معکوس آن چیزی باشد که نظریه بیان می‌کند. یعنی پس از دستیابی کشورهای غربی به رشد اقتصادی بالا، حاکمیت قانون به شکل امروزی در این جوامع به وجود آمده است. ممکن است در برخی از مراحل توسعه رابطه میان دو متغیر وجود داشته باشد و در مراحل دیگری مستقل از هم باشند. مطالعات اقتصادسنجی که عموماً در تأیید نظریه به آنها استناد می‌شود برای این احتمالات پاسخ قاطعی ندارند و در نهایت تنها می‌توانند بگویند شواهد، وجود نوعی از رابطه را نشان می‌دهد.^۲

۲. تلاش‌هایی که برای سنجش حاکمیت قانون صورت گرفته، به دلیل مفهوم‌سازی ضعیف، موضوع انتقاد بوده است. این انتقادات به‌ویژه به نماگرهای حکمرانی بانک جهانی و شاخص حاکمیت قانون آن وارد است که یکی از پرکاربردترین شاخص‌ها در مطالعات تجربی است. یکی از انتقادات این است که بانک جهانی عناصر مجزای بسیاری را در لوای مفهومی غالب گرد هم آورده است. بانک جهانی در جایی حاکمیت قانون را چنین تعریف می‌کند: «میزانی که عوامل به قواعد جامعه اطمینان داشته و از آنها پیروی می‌کنند، به‌ویژه کیفیت اجرای قراردادها، پلیس و دادگاه‌ها و میزان وقوع جرم و خشونت».^۳

«این تعریف مفاهیم مختلفی را در یک مفهوم واحد تلفیق می‌کند که شامل جرم و اجرای قراردادها در چارچوبی واحد است. این مفهوم کاربردی، هم دربرگیرنده عناصر شکلی است و هم مفاهیم ماهوی مانند امنیت اشخاص و آزادی از جرم را دربر می‌گیرد. برخی از این عناصر ممکن است در کنترل مقامات حکومتی باشند؛ برخی دیگر ممکن است مربوط به شرایط زیرساختی اقتصادی و اجتماعی باشند که ارتباطی به حاکمیت قانون ندارند. ممکن است که این عناصر ضرورتاً همراه با هم نباشند و در نتیجه نه‌تنها در سنجش اشتباه ایجاد کنند، بلکه موجب سردرگمی مفهومی نیز بشوند».^۴

«مشکل دیگر در سطح مفهوم‌سازی، متمایز بودن حاکمیت قانون از مفاهیم مجاور است. هر ساله نماگرهای جهانی حکمرانی همبستگی بسیاری با یکدیگر دارند. در واقع یکی از برآوردها نشان می‌دهد که ۹۵ درصد همبستگی میان حاکمیت قانون و نماگر جداگانه اثربخشی حکومت و ۹۱ درصد همبستگی میان حاکمیت قانون و کیفیت مقرراتگذاری وجود دارد. به گفته پروفیسور توماس، «همبستگی [میان حاکمیت قانون و سایر نماگرها] چنان بالاست که در این موضوع که نماگرها در حال اندازه‌گیری ساختارهای متمایزی هستند، تردید ایجاد می‌کند».^۵

1. Davis, p, 145.
2. Misick, p, 123.

۳. گینسبرگ، ص ۵.

۴. همان، ص ۶.

۵. همان، ص ۷.



«یکی از دلایل دشواری سنجش حاکمیت قانون، پیچیده بودن مفهوم بنیادی آن است. [این دشواری] تنها در سنجش بود و نبود ساختارهای نهادی یا حتی گردآوری آنها نیست. بهترین نگرش به حاکمیت قانون این است که آن را ترکیبی از ساختارها، نگرش‌های اجتماعی و حتی سنت‌ها بدانیم. این تعریف، مشکلاتی در گردآوری ایجاد می‌کند. اینجا جایی است که مشکلات سنجش خودنمایی می‌کنند. اگر منابعی که برای سنجش مؤلفه‌های مختلف حاکمیت قانون به کار می‌روند، مشابه هستند، گردآوری آنها احتمال خطای همبستگی را ایجاد می‌کند که در نهایت منجر به نتایج جانبدارانه می‌شود. در واقع، همین انتقاد به نماگرهای جهانی حکمرانی وارد است»^۱.

«علاوه بر این، هیچ روش آرمانی واحدی برای دستیابی به حاکمیت قانون وجود ندارد. در برخی کشورها ممکن است قوه قضائیه مستقل عنصر اصلی باشد؛ در برخی دیگر قوه قضائیه می‌تواند بیش از حد خودمختار شود و خود به فعال اصلی سیاسی تبدیل شود. در برخی کشورها دادستانی‌ها تبدیل به فعال اصلی در تضمین حاکمیت قانون خواهند شد و در برخی دیگر جامعه مدنی اهمیت بیشتری دارد. تا حدودی به این دلیل است که تلاش برای جایگزین کردن [جایگزین کردن] ساختارهای نهادی، در کل نتایج ناامیدکننده‌ای به بار آورده است اگر عوامل زمینه‌ای تعیین‌کننده نتایج باشد، راه‌حل‌های مشابه و «بهترین عملکردها» ممکن است صرفاً گمراه‌کننده باشد»^۲.

«تلاش برای سنجش حاکمیت قانون با برخی چالش‌های خاص مواجه است. ایجاد معیارهای واقعاً عینی برای سنجش حاکمیت قانون دشوار است. از سوی دیگر، معیارهای ذهنی نیز در معرض ملاحظات مربوط به روایی و تورش هستند. مطالعه هاگارد (۲۰۱۱) نشان می‌دهد همبستگی میان انواع مختلف شاخص‌های حاکمیت قانون در کشورهای پیشرفته صنعتی نسبت به همبستگی همان شاخص‌ها در کشورهای در حال توسعه بسیار بیشتر است. وی تأکید می‌کند ذهنی بودن غالب این شاخص‌ها موجب کم‌دقتی و خطای در سنجش حاکمیت قانون به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه می‌شود»^۳. یکی از مثال‌های برجسته تحلیل‌های ریسک کشوری است که حکمرانی را می‌سنجند؛ در این تحلیل‌ها تا حد زیادی، یا حتی منحصراً، بر نظرسنجی‌های صورت گرفته از سرمایه‌گذاران خارجی تکیه می‌شود. با اینکه این معیارها در نشان دادن نگرش سرمایه‌گذاران خارجی در مورد نظام حقوقی یا محیط کسب‌وکار موفق هستند، لزوماً واقعیت اصلی کیفیت نظام حقوقی را نشان نمی‌دهند و در نتیجه ممکن است کاملاً معتبر نباشند. سرمایه‌گذاران خارجی ممکن است به شکل‌های گوناگون خطاهایی داشته باشند: ممکن است بر اطلاعات محدودی در خصوص کیفیت نظام حقوقی تکیه کنند؛ ممکن است سایر ویژگی‌های کشور را با کیفیت نظام حقوقی خلط کنند و از همه مشکل‌زاتر، ممکن است

۱. همانجا.

۲. همان، ص ۸.

3. Stephan Haggard 2011, p 286.

ابزار مقرراتگذاری بسیار کارآمدی را که محدودیت‌های مؤثری بر عملکردهای محیطی و کاری دارد، برای انجام کسب‌وکار نامناسب تلقی کنند.^۱

۳. اجرای طرح‌های اصلاحی حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه توسط نهادهای بین‌المللی نتایج اقتصادی درخور توجهی نداشته‌اند. هنوز شناخت کمی از تأثیر حاکمیت قانون بر عملکرد اقتصادی و عناصری که یک پروژه اصلاحی را به موفقیت می‌رساند برای این نهادهای بین‌المللی وجود دارد. «اولین طرح اصلاح قضایی بانک جهانی، «وام کمک فنی» به ونزوئلا در سال ۱۹۹۲ بود. به تدریج دامنه این طرح‌ها چنان گسترده شد که جنبه‌های مربوط به استقلال قضایی، آموزش قضایی، مدیریت دادگاه و حل پرونده، کنترل فساد، انتصاب قضات، عدالت کیفری و پاسخگویی دولت را نیز دربر گرفت. اما تنش‌هایی پدید آمد و اعتراض‌های مهمی به مقدمات منطقی این طرح‌ها صورت گرفت. نخست به این نکته توجه شد که نظام شکلی حقوق مالکیت و اجرای قراردادها که قرار بود دادگاه‌ها آنها را کارآمد سازند، ضرورتاً در ملاحظه‌های سرمایه‌گذاران در تصمیم‌گیری برای محل سرمایه‌گذاری مهم نیستند. سرمایه‌گذاران و فعالان عرصه کسب‌وکار با بازگشت سود تشویق می‌شوند و بر سازوکارهای غیررسمی اجرایی تکیه دارند».^۲

«شواهد نشان می‌دهد سرمایه‌گذاران آنچنان نگران کارایی قوه قضائیه در کشورهایی که در آنها سرمایه‌گذاری می‌کنند، نیستند. اولویت اول سرمایه‌گذاران بازگشت سود است، نه دادگاه‌های کارآمد. در سال ۱۹۹۳، گروه حقوقی برای تعیین محدودیت‌های توسعه بخش خصوصی، ۶۸ بنگاه کسب‌وکار را در اکوادور بررسی کرد. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که وجود نظام قضایی کارآمد از نظر سرمایه‌گذاران در رده ششم فهرست اولویت‌های سرمایه‌گذاری، پس از بی‌ثباتی سیاسی، تورم و ناپایداری قیمت‌ها، نبود نیروی کار متخصص، نبود زیرساخت و سطح بالای مالیات‌ها قرار دارد».^۳

«فرض کنید سرمایه‌گذاران در حال بررسی کسب‌وکار در چین هستند. به آسانی می‌توان تصور کرد که سرمایه‌گذاری در چین با توجه به اندازه بازار و فرصت‌های سوداندوزی بر تصمیم‌های سرمایه‌گذاران تأثیر بیشتری خواهد داشت تا ساختار نظام حقوقی و قضایی کشور مذکور. در اقتصادهای متوسط

۱. همان، صص ۱۲-۱۳.

۲. سانتوس، ص ۳۹.

برای مطالعه استدلالی در مورد تکیه کسب‌وکار بر سازوکارهای غیررسمی ر.ک:

Stewart Maculay, *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, 28 *American Sociological Review* 55 (1963).

برای مطالعه استدلالی در مورد بی‌توجهی سرمایه‌گذاران به فضای نهادی، که برای سرمایه‌گذاری ضروری شمرده می‌شود، ر.ک:

John Hewko, *Foreign Direct Investment, Does the Rule of Law Matter?* (Carnegie Endowment for International Peace, April 2002).

<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=952&prog=zgp&proj=zdr1,zted>

3. See World Bank, No. 127777-EC, Ecuador: *Judicial Sector Assessment 1* (1994), cited in Dakolias, *supra* note 93 at 169.



مانند برزیل و مکزیک، بازارهای بزرگ محلی برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی جاذبه اصلی محسوب می‌شوند. در مورد مکزیک، نزدیکی به ایالات متحده و توافق دادوستد آزادی که با دور زدن دادگاه‌های ملی - نه کارآمد ساختن آنها - با قدرت تمام از سرمایه‌گذاران حفاظت می‌کند، عناصر اصلی جذابیت سرمایه‌گذاری هستند. در واقع، نظام حقوقی و قضایی این کشورها ممکن است از وضعیت فعلی‌شان هم ناکارآمدتر شود، بدون آنکه بر منافع سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری تأثیری داشته باشد.^۱

«فراتر از مشکلاتی که با این فرض‌ها ایجاد می‌شوند، مشکلات اجرایی نیز وجود دارند. طرح‌های معمول اصلاح قضایی از ۲/۵ میلیون دلار (یمن) تا ۵۸ میلیون دلار (روسیه) متغیر بوده و توسط گروه حقوقی یا بخش عمومی بانک جهانی اجرا شده‌اند. این طرح‌ها شامل ساخت دادگاه‌های جدید، اجرای طرح‌های فناوری برای اداره دادگاه و مدیریت پرونده‌ها و آموزش قضات بوده است. در عمل مشکلات شرایط خاص نظام قضایی هر کشور و دلیل ضرورت انجام اصلاح بررسی نشده‌اند. مشکلاتی که نیاز به راه‌حل دارند کدامند؟ این راه‌حل‌ها چه اهدافی را دنبال می‌کنند و با کدام استراتژی؟ هیچ مطالعه میدانی در مورد چگونگی عملکرد نظام انجام نشده و شرایط حادی که نیاز به تغییر دارند نیز شناسایی نشده‌اند. در نتیجه، به تأثیر طرح‌ها بر کارایی روندهای قضایی یا تأثیر نهایی اقتصادی آنان توجه اندکی شده است. عدم بررسی مشکلات، غالباً در ارزیابی این برنامه‌ها خود را نشان داده است. زیربنای فناوری و آموزش در طرح‌های موفق، به شکل مؤثری ارائه می‌شوند، اما معیار نظام‌مند دیگری وجود ندارد که براساس آن تأثیر طرح‌ها را بسنجیم.»^۲

«نتایج طرح‌های اصلاح قضایی به‌سختی قابل سنجش است، به‌خصوص در مورد طرح‌هایی که هیچ معیاری برای نظارت و ارزیابی عملکرد ارائه نمی‌دهند؛ اما هیچ دلیل روشن تجربی مبنی بر موفقیت طرح‌ها در تشویق رشد اقتصادی وجود ندارد. با وجود مطالعات گوناگونی که بر ارتباط متقابل دادگاه‌های کارآمد و توسعه اقتصادی دلالت دارند، ارتباط علی میان این دو و جهت آن همچنان مورد انتقاد شدید است. در واقع، اقتصاد کشورهای که در دو دهه گذشته قوه قضائیه خود را اصلاح کرده‌اند، موفق نبوده و بسیاری از آنها بدتر از سابق هستند. علاوه بر این، صاحب‌نظران ثابت کرده‌اند کشورهای که در طول چندین دهه نرخ بالای رشد داشته‌اند (مانند ژاپن، کره، تایوان و چین)، فاقد نظام قضایی آن‌گونه که توسط گروه‌های بانک جهانی تبلیغ می‌شود، هستند.»^۳

۱. سانتوس، ص ۴۰.

این مثال‌ها برگرفته از مقاله لین هم‌گرگن با عنوان *یادداشت‌هایی در باب حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی*، ص ۵ است. این مقاله در آوریل ۲۰۰۲ در کنفرانس هاروارد در خصوص حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی ارائه شده است.

۲. همان، ص ۴۱.

3. Frank Upham, *Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy*, Carnegie Endowment Working Paper, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project # 30, September 2002.

جمع‌بندی؛ آیا استقرار حاکمیت قانون منجر به رشد و توسعه اقتصادی می‌شود؟

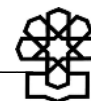
قطعاً وجود حاکمیت قانون در یک جامعه نشانه‌ای از توسعه‌یافتگی است؛ اما آنچه که برای کشورهای در حال توسعه اهمیت دارد این است که آیا تحقق حاکمیت قانون می‌تواند محرکی برای دستیابی به رشد اقتصادی بالا و توسعه باشد؟ مروری بر تجربیات جهانی نشان می‌دهد پاسخ روشن و قاطعی برای این سؤال وجود ندارد.

با وجود مطالعات تجربی متعدد به روش‌های مختلف اقتصادسنجی، هنوز رابطه علی میان حاکمیت قانون و رشد اقتصادی محل تردید است. بدین معنا که این مطالعات تنها همبستگی و همراهی این دو متغیر را نشان می‌دهند و دلیلی برای اثبات این مطلب وجود ندارد که ایجاد حاکمیت قانون علت و سبب دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی بوده است. همچنین انواع شاخص‌هایی که به‌عنوان نماینده حاکمیت قانون در این‌گونه از مطالعات تجربی به‌کار گرفته شده‌اند به‌دلیل مشکلات روش‌شناسی مورد انتقاد هستند.

بانک جهانی به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد بین‌المللی در طراحی و اجرای پروژه‌های اصلاحی حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه، موفقیت‌چندانی در افزایش نرخ رشد اقتصادی این کشورها نداشته است. برخی همچون دیوید تروبوک معتقدند بانک جهانی در ورای هزینه‌های سنگین پروژه‌های حاکمیت قانون، اهداف سیاسی را دنبال می‌کند. در واقع با اجرای این پروژه‌ها کشورهای در حال توسعه مجبور شده‌اند تا زمینه‌های قانونی و قضایی خود را با نظام بین‌الملل هماهنگ کنند و به بهانه جذب سرمایه‌گذاری خارجی و جهانی شدن، تغییرات قانونی ایجاد کرده و دخالت‌های دولت را به حداقل برسانند.

بانک جهانی که در مقالات و گزارش‌های اخیر خود به این مسئله معترف است که پروژه‌های اصلاحی، نتایج درخور توجه اقتصادی نداشته‌اند، در تحلیل این ناکامی عواملی چون مشکلات اجرایی طرح‌ها و عدم شناخت کافی از ویژگی‌های مطلوب و اثرگذار یک برنامه اصلاحی را برمی‌شمرد و براساس مطالعات خود اذعان می‌دارد که مسائلی چون ثبات سیاسی، ثبات و امنیت اقتصاد کلان، تورم، نوسان قیمت‌ها و غیره در مقایسه با نظام قضایی کارآمد در اولویت عوامل تأثیرگذار برای سرمایه‌گذاری در کشورهای در حال توسعه هستند، لذا بانک جهانی در سال‌های اخیر چرخش آشکاری از موضع خود در تلقی حاکمیت قانون به‌عنوان ابزاری برای رسیدن به رشد اقتصادی به موضع مطلوبیت ذاتی حاکمیت قانون، به‌عنوان یک ارزش به خودی خود، داشته است،^۱ اما به این نکته نیز باید توجه داشت که پیچیدگی مفهوم حاکمیت قانون و چند بُعدی بودن آن است که شاخص‌سازی و طراحی برنامه

۱. سانتوس، پیشین، ص ۳۲.



اصلاحات را دشوار می‌کند. مشخص نیست کدام معنا و برداشت از حاکمیت قانون و چه ابعادی از آن باعث رشد اقتصادی می‌شود. در واقع مطالعات در خصوص تأثیرات اقتصادی حاکمیت قانون حتی در حوزه نظریه‌پردازی نیز هنوز در مراحل ابتدایی است.

بنابراین آغاز هرگونه اصلاحات حاکمیت قانون در ایران مستلزم توجه به ملاحظات زیر است:

۱. تجربه جهانی نشان می‌دهد از الگوها و توصیه‌های بانک جهانی و شاخص‌های بین‌المللی حاکمیت قانون نباید تقلید صرف شود و شرایط خاص فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورها باید لحاظ شوند. به عبارت دیگر، معیارهای مذکور، مستلزم بومی شدن با توجه به شرایط ایران است.
۲. پیش از برنامه‌ریزی و انجام اصلاحات، باید وضعیت موجود رصد و نقاط ضعف و اولویت‌ها مشخص شوند. بدین‌منظور پیشنهاد می‌شود شاخص‌های بومی تدوین شوند تا سنجش منظم آنها تغییرات و دستاوردهای آینده را نیز پایش کند.
۳. می‌توان اصلاحات را از ابعاد محدودتری آغاز کرد و پس از آزمون و خطا و رسیدن به الگوی مؤثر، ابعاد وسیع‌تری را پوشش داد. به‌عنوان مثال اصلاحات نظام قضایی از یک استان یا یک حوزه قضایی شروع شود و میزان رضایتمندی کسب‌وکارهای مراجعه‌کننده پس از یک دوره زمانی با قبل مقایسه شود.

منابع و مأخذ

۱. آبرز، پیم. مقایسه سه تحقیق درباره ارزیابی حاکمیت قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ترجمه سعید عطار، شماره مسلسل ۱۳۱۵۰، مردادماه ۱۳۹۲.
۲. تروبوک، دیوید. حاکمیت قانون، حقوق و سیاستگذاری توسعه (ویرایش دوم)، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۴۷۳، مردادماه ۱۳۹۱.
۳. سانتوس، آلوارو. بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۴۲۵، تیرماه ۱۳۹۱.
۴. شریف‌زاده، محمدجواد. ضرورت مطالعات میان‌رشته‌ای و افق‌های نوین در مطالعات حقوق و اقتصاد در اسلام، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره دوم، شماره ۳، تابستان ۱۳۸۹.
۵. شمعی، محمد. حقوق قراردادهای اداری، انتشارات جنگل، ۱۳۹۳.
۶. گینس برگ، تام. دشواری‌های سنجش حاکمیت قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ترجمه لیلی منفرد، شماره مسلسل ۱۳۲۲۲، مهرماه ۱۳۹۲.
۷. مرکزالمیری، احمد. حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۸. مرکزالمیری، احمد. حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار شماره مسلسل ۱۳۵۳۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.

۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۰، ترجمه جعفر خیرخواهان، شماره مسلسل ۱۰۴۹۸. آبان‌ماه ۱۳۸۹.
10. Alexandre berg, Louis & david desai, (2013), background paper: overview on the rule of law & sustainable development for the global dialogue on rule of law & the post 2015 development agenda, http://issue.com/undp/docs/issue_brief-rule_of_law&_the_post_2015_develo.
11. Davis ,Kevin E, What Can The Rule of Law Variable Tell Us About Rule of Law Reforms?, Michigan Journal of International Law, vol.26:141, fall 2004
12. Messick, Richard.E., judicial reform & economic development, a survey of the issues, the world bank research observer, vol14, no1, 1999.
13. Haggard, Stephan, Andrew MacIntyre, and Lydia Tiede, (2008), The Rule of Law and Economic Development The Annual Review of Political Science is online at <http://polisci.annualreviews.org>.
14. Haggard, Stephan & Lydia Tiede, The Rule of Law & Economic Growth: Where Are We? World Development vol 39, No. 5, 2011.
15. Rigobon, Roberto and Dani Rodrik (2005), Rule of law, democracy, openness, and income Estimating the interrelationships, economics of transition, vol13 (3), 533-564.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۲۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ملاحظات در تأثیر حاکمیت قانون بر رشد و توسعه اقتصادی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: مریم احمدیان

ناظران علمی: سید امیر سیاح، احمد مرکزالمیری، امین جعفری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. حاکمیت قانون

۲. رشد اقتصادی

۳. بانک جهانی

۴. توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۲/۲۵