

تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری

دکتر رحمت اله قلی پور^۱

چکیده

فساد به عنوان یکی از واقعیت های نا میمون جامعه امروزی، رشد بی سابقه ای در نظام اداری، سیاسی و اجتماعی جهان داشته است. چنان که رویدادهای اخیر نشان داده است، هیچ کشوری با هر میزان ثروت و قدرت نمی تواند ادعا کند که از پیامدهای مخرب فساد کاملاً مصون است. فساد انواع مختلفی دارد که فساد مالی، اخلاقی، سیاسی و اداری از جمله مهم ترین آن است. فساد اداری که ناشی از عوامل بورکراتیک است محصول نظام اداری ناکارآمد، بوروکراسی منفی، نظام مدیریت غیر مؤثر و فقدان نظام شایسته سالاری است. برای مقابله با فساد راه حل های متفاوتی ارائه شده است. این مقاله در تلاش است با رویکردی نوین، ریشه فساد اداری را فراتر از عوامل شکلی و خرد تحلیل نموده و با دید کلان و جامع نگر به بررسی موضوع بپردازد. در این راستا به تحلیل رابطه فساد و الگوی حکومت داری پرداخته و بر این نکته تاکید دارد که فساد متأثر از نوع رابطه دولت با سایر بخشها و نقش، جایگاه و کار ویژه آن در جامعه است. بر این اساس الگوی حکمرانی خوب را به عنوان الگویی نوین در جهت کاهش فساد و افزایش سلامت اداری معرفی می کند و به تبیین رابطه بین الگوی یاد شده و فساد اداری می پردازد.

واژگان کلیدی

حکمرانی خوب، فساد اداری، حاکمیت قانون، سلامت اداری، عوامل فسادزا

مقدمه

فساد اداری^۱، که نقطه مقابل آن سلامت اداری می‌باشد، معضل بزرگی در سازمان‌های دولتی بسیاری از کشورهای جهان به شمار می‌آید که البته مختص کشورهای در حال توسعه نیست. حتی در کشورهای صنعتی و توسعه یافته نیز مواردی از فساد اداری و فقدان سلامت اداری مشاهده می‌شود که هر از چند گاه در رسانه‌های آن‌ها انعکاس می‌یابد. اما در کشورهای در حال توسعه، که کشور ایران نیز از آن جمله است، دولت‌ها مسئولیت‌ها و وظایف گسترده‌ای بر عهده دارند، و دامنه فعالیت‌های دولت به مراتب گسترده‌تر از کشورهای صنعتی است و به تعبیر امرزوی حجم دولت بسیار زیاد است. این امر همراه با تفاوت‌های موجود در نظام سیاسی، دو دلیل اصلی رواج بیشتر فساد اداری و فاصله گرفتن از سلامت اداری در کشورهای رو به رشد می‌باشد.

متأسفانه در برخی از کشورها که فساد اداری در سطوح مختلف دولت ریشه دوانده و برای مدت‌های طولانی رواج داشته است، بسیاری از مردم و مسئولین نه تنها به اشتباه باور کرده‌اند که راهی برای مبارزه با این معضل وجود ندارد، بلکه برخی تا آنجا پیش رفته‌اند که معتقدند اصولاً رواج فساد اداری یک امر اجتناب ناپذیر است و عواقب اقتصادی سویی هم به دنبال ندارد.

البته تفکر یا تلقی فوق، در طی دو دهه گذشته در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مطرود شمرده شده است و تجربه برخی کشورها بویژه کشورهای جنوب شرق آسیا نظیر سنگاپور، بنگلادش و مالزی و نیز برخی کشورهای افریقایی نشان داده است که می‌توان با فساد مبارزه کرد و سلامت اداری را محقق نمود.

در ایران نیز طی سال‌های گذشته توجه شایانی به این موضوع شده و گردهمایی‌ها و همایش‌هایی در این زمینه شکل گرفته و به موضوع فساد، تعریف آن، عوامل شکل دهنده آن و راه‌های مبارزه با فساد و روش‌های تحقق سلامت اداری پرداخته است، که این گفتار نیز در آن راستا می‌باشد.

صرف‌نظر از تعریف و ویژگی‌های فساد در نظام اداری، در عوامل شکل دهنده فساد، عمدتاً به عوامل اقتصادی، سیاسی و بوروکراتیک اشاره می‌کنند که البته عوامل بوروکراتیک

بسیار برجسته می‌باشد.

عوامل بوروکراتیک که در نظام اداری متبلور است در فساد اداری و نیز در تحقق سلامت اداری نقش مهمی ایفا می‌کند. نظام اداری ناکارآمد خود عامل فساد خواهد بود. در مقابل نظام اداری کارآمد با الگوها و ساز و کارهای مناسب در تحقق سلامت اداری موثر می‌باشد.

ساختار اداری ناکارآ، بوروکراسی منفی، نظام مدیریت غیر موثر، فقدان نظام شایسته سالاری، عدم وجود ارتباط بین عملکرد و بهره‌مندی از نظام و غیره، همگی در تدارک بستر آماده برای فساد اداری دخیل هستند (زاهدی، ۱۳۷۹، ص ۲۲۵).

در این رابطه راه‌حل‌های متفاوتی ارائه شده است که عموماً معطوف به اصلاح نقش دولت و کار ویژه آن و اصلاح ساختار اداری است. از آن جمله است؛ سیاست زدایی نظام اداری، مقرارت زدایی، کوچک‌سازی، بهینه‌سازی و مهندسی مجدد نظام سازمانی و ساختار آن.

نظریاتی نیز در این زمینه مطرح است که از آن جمله؛ نظریه دولت کوچک، دولت کارآفرین، دولت کارساز، دولت مدیریتی، نظریه کارگزاری و نظریه انتخاب عمومی، می‌باشد. راه حلی که به عنوان یک الگو در این نوشتار ارائه خواهد شد، الگوی حکمرانی یا حکومتداری خوب^۱ می‌باشد. الگویی که به تعریف نقش دولت، ویژگی‌های دولت اثر بخش، و تعامل آن با سایر بخش‌ها می‌پردازد، و در این راستا نظامی را تعریف می‌کند که در کاهش فساد اداری و بهبود سلامت سازمانی تاثیرگذار است.

در این نوشتار سعی خواهد شد ضمن تعریف و سنخ‌شناسی فساد اداری و عوامل شکل دهنده آن، و نیز تعریف حکمرانی خوب، ویژگی‌ها و کار ویژه‌های آن، به بررسی ارتباط حکمرانی خوب با فساد اداری و تاثیر آن بر افزایش سلامت اداری، پردازد.

تعریف فساد

در فرهنگ و بستر فساد را عبارت از پاداش نامشروع می‌دانند که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، تخصیص داده می‌شود. در تعریف دیگر فساد به عنوان نادرستی و

تقلب و فقد درستی و راستی تعریف شده است. (زاهدی، ۱۳۷۹، ص ۲۲۰).

جی.اس.نای^۱ فساد را رفتاری می‌داند که به دلیل جاه طلبی‌های شخصی معرف انحراف از شیوه عادی انجام وظیفه باشد و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل ارتشاء، پارتی بازی و اختلاس تجلی نماید (نای، ۱۹۶۷، ص ۴۲۷-۴۱۷)

گونامیردال^۲، تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی را از مصادیق فساد می‌داند (میردال، ۱۹۶۸، ص ۹۳۷).

مک مولن^۳ معتقد است فساد زمانی رخ می‌دهد که یک مامور دولت به ازای انجام دادن کاری که از اقدام به آن نهی شده است، رشوه‌ای نقدی و یا جنسی قبول نماید (فردریچ^۴، ۱۹۷۲، ص ۱۲۷).

در تعریفی دیگر فساد را براساس بنیادهای مختلف معرفی نموده‌اند. در این راستا فساد بر بنیاد قانونی را عبارت از استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری / دولتی برای نفع شخصی، می‌دانند.

بر مبنای افکار عمومی جامعه، اقدامی (در چارچوب فعالیت‌های اداری / دولتی) مصداق فساد را می‌یابد که از دید مردم یک جامعه غیر اخلاقی و مضر باشد. در این راستا فساد به سه گروه فساد اداری سیاه، فساد اداری خاکستری و فساد اداری سفید، تقسیم می‌شود. گروه اول کاری است که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. گروه دوم کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است اما توده‌های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند و گروه سوم کاری که در ظاهر مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آنقدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند (حبیبی، ۱۳۷، ص ۱۶-۱۵)

همچنین فساد بر اساس منافع عمومی، آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت است که اولاً به منافع عمومی^۵ لطمه بزند و دوم هدف از انجام آن رساندن فایده

1 . J.S.Nye

2 . Gunnare Myrdall

3 . Mc mullan

4 . Friedrich

5 . Public interest

به عامل (کارمندان اقدام کننده) یا به شخص سومی که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده، باشد (همان، ص ۱۷)

در نهایت تعریف فساد براساس نقش وابستگی‌های اجتماعی و خانوادگی در تصمیم‌ها کارمندان، به این معنا است که یک کارمند و مسئول دولتی در اتخاذ تصمیم‌ها اداری تحت تاثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دولت‌های اجتماعی قرار گرفته و از این مسیر مرتکب فساد می‌شود. (تانزی^۱، ۱۹۹۷، ص ۳)

در دسته‌بندی که یکی از محققان از تعریف‌های موجود فساد ارائه داده، توانسته است آنها را در سه گروه ذیل دسته‌بندی نماید (زاهدی، ۱۳۷۹، ص ۲۲۱)

۱. تعریف‌هایی که از نظر بخش عمومی موضوع را مورد بررسی قرار می‌دهند. این تعریف‌ها به طور کلی به مفهوم کار دولتی ارتباط پیدا می‌کنند و انحراف‌های متصدیان امور را در این بخش مورد بررسی قرار می‌دهند.

۲. تعریف‌هایی که از جنبه مالی و پولی به مساله نگاه می‌کنند. این تعریف‌ها پرواژه‌های نظریه بازار متکی است. به عنوان نمونه وان کلاورن^۲ اظهار می‌دارد که مامور دولت دفتر کارش را به عنوان محلی برای کسب و کار تلقی می‌نماید و سعی می‌کند از طریق استفاده از آن، درآمد خود را تا حداکثر بالا ببرد.

۳. تعریف‌هایی که موضوع را از جنبه منافع عمومی مورد مذاقه قرار می‌دهند. بر این اساس هر اقدامی که توسط کارگزار سازمانی صورت گیرد و به منافع عمومی زیان رساند، رفتار فساد آلود است.

فساد براساس دسته بندی سوم به هر اقدام زیان آور بر منافع عمومی گفته می‌شود. از این رو شاخص رفتار فساد آلود، منفعت عمومی خواهد بود. هر اقدامی که در راستای منافع عمومی نباشد، فساد خواهد بود. البته درجه فساد آن تابعی از ارزش‌ها، باورها و شرایط فرهنگی، سیاسی خواهد بود. شکل آن نیز متفاوت می‌باشد. در شرایط و جوامع مختلف، فساد دارای اشکال متفاوت است. برای مثال؛ اعمال تبعیض برای دوستان و خویشاوندان، فروش مقامات دولتی بدون رعایت اصول و مقررات، استفاده از دفتر کار

1. Tanzi

2. Van Klavern

دولتی، فروش وقت اداری برای کار دوم، افشای اطلاعات رسمی و محرمانه، استفاده از دارایی‌ها و تجهیزات دولتی برای فعالیت‌های غیر اداری، ایجاد موانعی برای افزایش کارایی در کارها، اعمال نفوذ برای کسب مقام و موقعیت که طبق روال قانونی اشخاص دیگری واجد شرایط مناسب تر برای احراز آن هستند و مانند آنها؛ برخی شکل‌های فساد هستند که در جوامع گوناگون در اندازه‌های مختلف ممکن است رخ دهد.

انواع فساد

صرف نظر از شکل‌های متعدد فساد که در جوامع مختلف، متفاوت است و میزان حساسیت و انزجار جامعه نیز نسبت به هر یک از آنها، متفاوت خواهد بود، فساد براساس قانونی که در آن شکل می‌گیرد، انواع مختلفی دارد، در یک دسته‌بندی فساد به دو نوع اداری و سیاسی تقسیم می‌شود.

فساد سیاسی یا کلان در بالاترین سطوح دستگاه سیاسی رخ می‌دهد. منظور از این نوع فساد، معامله با افراد بلند پایه‌ای است که از سمت و مقام خود برای به دست آوردن روش‌های کلان از شرکت‌های ملی و بین‌المللی یا داوطلبان پروژه‌ها و قراردادهای استفاده می‌کنند، یا مبالغ هنگفتی را از خزانه‌داری عمومی به نفع خود اختلاس و به حساب بانکی خود واریز می‌کنند. این نوع فساد معمولاً توسط سیاستگذاران سر می‌زند و آنها گروه افراد معدودی هستند که قدرت سیاسی را در یک کشور در دست دارند و تصمیمات مهم کشوری را اتخاذ می‌کنند.

اما فساد اداری که به آن فساد مالی سطح پایین^۱ یا سطح خیابانی^۲ نیز گفته می‌شود، همان است که هر روز در برخورد با مدیران عمومی در بخش‌هایی مانند دادگستری‌ها، شهرداری‌ها، پلیس، گمرک و ... آن را تجربه می‌کنند (منصور نژاد، ۱۳۸۴، ص ۸). البته فساد اداری ممکن است در انتهای طیف اجرایی مدیریت عمومی روی دهد، بدون این که لزوماً بخشی از نظام سیاسی باشد یا پیامدهای سیاسی داشته باشد. (رهبر و دیگران، ۱۳۸۱؛ ص ۵-۱۴).

این نوع فساد که شامل سوء استفاده مادی است و موجب زیان به منافع عمومی

1 . Low Level

2 . Street Level

خواهد بود و بیشتر به شکل رانت جویی و رانت فروشی^۱ می‌باشد، توسط افرادی شکل می‌گیرد که به طور رسمی یا قراردادی در استخدام ادارات، موسسات، نهادها و شرکت های دولتی هستند. نتیجه فساد اداری با توجه به ماهیت و ظایف سازمان ها مربوط به دو حیطه ی نظم عمومی (امنیت، آرامش و بهداشت) و مایحتاج عمومی (توزیع آب و برق، تامین ارتباطات و پیشگیری از امراض) توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی که در تشکیلات دولتی مشغول به انجام وظیفه اند، پدیدار می‌گردد (مدنی، ۱۳۷۰، ص ۹۹)

فساد اداری با تعریفی که از آن گذشت در دو قالب کلی دسته بندی می‌شود؛ فساد اداری در درون دولت و فساد اداری در روابط دولت با شهروندان. شکل های مختلف هر یک از این دو نوع در جدول شماره یک بیان شده است. (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۴۷)

نوع فساد اداری	شکل و مصادیق فساد
فساد اداری در درون دولت	استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی کم کاری، گزارش مأموریت کذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی رتبه و سیاستمداران فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت های شغلی بین کارمندان اختلاس و سوء استفاده مالی
فساد اداری در روابط دولت با شهروندان	فساد در ارائه کالاها و خدمات دولتی فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی فساد در قراردادهای پیمانکاران بخش خصوصی با دولت فساد در صدور مجوز برای فعالیت های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکنی فساد مالیاتی فساد استخدامی

جدول ۱: انواع و شکل های فساد اداری

(منبع: حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۴۷)

۱. رانت جویان (Rent Seekers) به کسانی گفته می‌شود که از تغییر مقررات منتفع شده و در قبالت فعالیت های فساد آمیز مقام های دولتی به آنها پاداش می‌دهند.

همانطور که مشاهده شد فساد اداری یا بوروکراتیک در درون دولت و در روابط دولت با شهروندان در شکل های مختلف نمایان می شود. این نوع فساد را باید نوعی عارضه ناشی از ضعف بنیادین دولت به شمار آورد، نه عامل پایه‌ای یا تنها عامل تعیین کننده بیماری‌های جامعه (توماس^۱، ۲۰۰۰).

بنابراین در بررسی ریشه‌های فساد بوروکراتیک باید به بنیادهای دولت و شرایط حاکم بر آن توجه نمود. مسأله یا مشکل فساد اداری حل نخواهد شد و سلامت اداری حاصل نمی‌شود مگر آن که ساختار و بنیادهای دولت و شرایط حاکم بر آن اصلاح گردد. در بررسی موردی که توسط یکی از محققان در ایران صورت پذیرفته (فرخ سرشت، ۱۳۸۳ص ۶۶) شرایط انقلابی و جنگی، شرایط دوران بازسازی، ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی، عدم ایفای نقش مناسب نهادهای مدنی در نظارت بر عملکرد نظام اداری، نبود نظام ارزیابی عملکرد، نبود نظام کنترل مدیریت، نارسا بودن شیوه‌ها و روش‌های اداری، قدیمی بودن آنها، مبهم بودن قوانین و مقررات، ناکارآمدی ساختارهای اداری، دخالت بیش از حد دولت در اداره امور اقتصادی و انحصارات دولتی همراه با ضعف تدبیرها؛ زمینه استفاده از رانت‌های خاص برای گروه معدودی از شهروندان را آماده، و دستیابی آنها به ثروت‌های هنگفت و گسترش فساد را فراهم نموده است.

عوامل مؤثر در ایجاد فساد

در بررسی فوق عوامل مؤثر بر ایجاد فساد اداری و روش‌های مؤثر برای مقابله به آن به شرح جدول ذیل توصیف شده است (فرخ سرشت، ۱۳۸۳، ص ۷۵)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

ابعاد	عوامل موثر در ایجاد فساد اداری	روش های مقابله با فساد
اقتصادی	وضعیت اقتصادی جامعه و کارکنان دولت	افزایش حقوق کارکنان دولتی
فرهنگی	چند نرخ بودن ارز محدودیت های تجاری و واردات کالا یا رانه های دولتی	اصلاح نظام مالیاتی اجرای مجازات های شدید بر علیه فساد در بخش دولتی
مدیریتی	روابط خویشاوندی و آشنایی با کارکنان دولت ارتباط مستقیم و مکرر ارباب رجوع با کارکنان دولت	مردم سالاری بیشتر ^۱ ایجاد موسسات مستقل ضد فساد تسریع در خصوصی سازی و عدم تصدی گری بخش دولتی
سیاسی	عدم حساسیت جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی پاسخگویی کم و ناکافی بخش دولتی وسعت دخالت های دولت در امور اقتصادی افراط در وضع قوانین و مقررات به منظور محدود نمودن بخش خصوصی عدم اصلاح یا تغییر قوانین مالیاتی عدم تاثیر روش های نظارتی سازمان های بازرسی و نظارتی	افزایش شفافیت بودجه مقررات زدایی و آزاد سازی اقتصادی بیشتر تورم کم تر اجرای مجازات های شدید بر علیه فساد در بخش خصوصی نحوه اجرای سر مشق توسعه رهبری

جدول ۲: عوامل موثر در ایجاد فساد اداری و روش های مقابله با آن

(منبع: فرخ سررشت، ۱۳۸۳)

با پذیرش ابعاد چهارگانه فوق - اقتصادی، فرهنگی، مدیریتی و سیاسی - و تاثیر عوامل، مولفه ها و شاخص های مندرج در هر یک از آنها بر فساد اداری، و البته بسط و توسعه هر یک از مولفه های پیش گفته در جدول شماره ۲، نگارنده بر این باور است که روش و الگوی جامع و نظام گرا مقابله با هر یک از عوامل یاد شده در ابعاد چهارگانه، در الگوی حکمرانی خوب نهفته است به گونه ای که ضمن پوشش روش های یاد شده، سازو کار و روش نوینی برای مقابله و کاهش فساد اداری ارائه می کند.

الگوی حکمرانی خوب و نقش آن در کاهش فساد
به منظور بررسی و تبیین نقش الگوی حکمرانی خوب در کاهش فساد اداری، لازم است الگوی یاد شده، ویژگیها و کار ویژه های آن، تبیین شود.

۱. منظور از مردم سالاری بیشتر، حق سوال کردن از مراجع قدرت و پاسخگو بودن مراجع قدرت در برابر جامعه مدنی و مطبوعات آزاد و احزاب مستقل و واقعی است.

حکمرانی از کلمه Governance اقتباس شده است. در لغت به معنای حکومت، فرمانروایی، راهبری و حکمرانی تعریف شده است (حق شناس، ۱۳۷۹، ص ۶۸۹)، در اصطلاح نیز فرهنگ آکسفورت آن را به معنای فعالیت مدیریت کشور یا کنترل یک شرکت یا سازمان تعریف نموده است (Oxford Advanced learners). روشی که به وسیله آن یک کشور اداره می‌شود یا یک شرکت و یک موسسه کنترل (نظارت) می‌گردد. برنامه توسعه ملل متحد (UNDP)^۱، حکمرانی را نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها تعریف نموده که به وسیله آن جامعه؛ اقتصاد، سیاست و مسایل اجتماعی خود را از طریق تعامل سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند (گزارش توسعه اقتصادی تاجیکستان، سازمان ملل متحد).

در تعریف دیگر که بر ماهیت سیاسی و بر جنبه‌های مدیریتی حکمرانی تأکید دارد، حکمرانی را به معنای استفاده از اختیارات سیاسی و اعمال کنترل بر جامعه و مدیریت منابع به منظور توسعه اجتماعی و اقتصادی، تعریف نموده است (رونالد جانسون^۲، ۱۹۹۰).

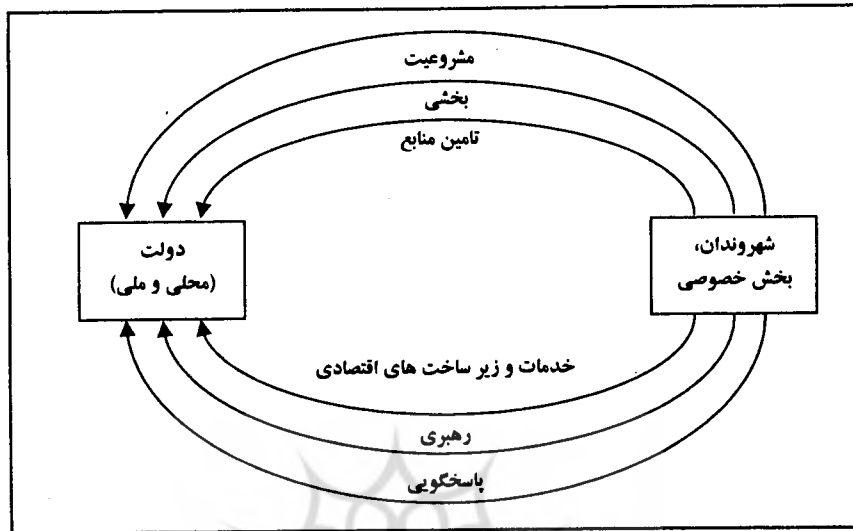
یکی از محققان (چارلیک) در تعریف خود حکمرانی را مدیریت اثر بخش در مسایل عمومی در چارچوب قوانین پذیرفته شده با هدف رشد و تقویت ارزش‌های جامعه بوسیله افراد و گروه‌ها معرفی نموده است. در این تعریف با نگاه هنجاری بر مفهوم حکمرانی، به ماهیت روابط بین حاکمان و دیگر افراد جامعه نگریسته شده است. براساس این تعریف شاخص‌های ذیل برای حکمرانی خوب تعریف شده: قانون محوری، پاسخگویی، مدیریت اثر بخش، دسترسی به اطلاعات (جامعه اطلاعاتی).

سازمان ملل متحد در گزارش توسعه نیروی انسانی تاجیکستان حکمرانی خوب را با ویژگی‌های آن نیز تعریف نموده است. براساس این تعریف حکمرانی خوب بر بنیادهای ذیل، وضع و محقق می‌شود: نظام صحیح نمایندگی (عملکرد مناسب سیاسی و همکاری مبتنی بر منافع)؛ نظام انتخاباتی صحیح؛ نظام صحیح نظارت و کنترل (مبتنی بر توزیع قدرت)، جامعه مدنی زنده و پویا (که کنترل کننده دولت و تجارت بخش خصوصی باشد)؛ رسانه‌های مستقل و آزاد؛ و کنترل موثر شهروندی بر ارتش و سایر نیروهای نظامی.

1 . United nations Development programme

2 . Ronold w. Johnson

حکمرانی با توجه به تعریف، الگوی تعادل کننده قدرت بین دولت و دو بخش خصوصی و مدنی، نظارت کننده رفتار دولت و شهروندان، شفاف کننده روابط طرفین، تسهیل کننده فعالیت‌های موجود جامعه و مشروعیت دهنده قدرت موجود در هر بخش است. نمودار زیر تعاملات طرفینی یاد شده را به نمایش می‌گذارد.



نمودار: تعاملات دولت، بخش خصوصی و بازار در الگوی حکمرانی خوب

مبوع: جالسون و مینس^۱، ۱۹۹۰

بنابراین حکمرانی خوب با رویکرد هنجاری و ارزش مدارانه به تعریف رابطه دو سویه دولت و بخش خصوصی و مدنی می‌پردازد. مفهومی جدید از دولت را در نظر می‌گیرد که به فرایندهای نوین اداره امور عمومی اشاره دارد. تغییراتی در نقش دولت ایجاد می‌نماید و روش جدید برای اداره جامعه ارائه می‌کند. به دولت حداقلی^۲، به حکمرانی شراکتی^۳، به مدیریت دولتی نوین^۴، به نظام اجتماعی خود تنظیمی^۵ و به

- 1 . Johnson and Minis
- 2 . Minimal state
- 3 . corporate Governance
- 4 . New public Management
- 5 . Socio- cybernetic system

شبکه‌های خود سازمان شونده^۱ توجه دارد (رودز^۲، ۱۹۹۰، ص ۲۰۹). حکمرانی خوب الگویی است در جهت اصلاح بخش عمومی، تقویت جامعه مدنی و تسریع مشارکت بخش خصوصی. حکمرانی خوب در نتیجه تغییر سیاست‌های بانک جهانی از رویکرد کوچک‌سازی دولت به رویکرد توان‌مندسازی دولت، مطرح شده است، که خود نیز زائیده تجربه‌های ناموفق سیاست‌های بانک جهانی در کشورهای به ویژه بلوک شرق در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ بوده است. به موجب آن بانک جهانی در توصیه‌های خود تجدید نظر نموده و به جای کوچک‌سازی دولت، حکمرانی خوب را در سیاست‌های خود قرار داده است. هر چند بانک جهانی همچنان به خصوصی‌سازی و مداخله کم‌تر دولت توصیه می‌کند، اما موفقیت خصوصی‌سازی و آزادسازی را منوط به تحقق شرایطی همچون شفافیت و نظام مالی می‌سازد و بیش از هر سیاستی بر دولتی تأکید دارد که زمینه‌ساز رقابت اقتصادی و تسهیل‌گر نظام بازار باشد.

حکمرانی خوب با تعریف فوق دارای ویژگی‌ها و شاخص‌های خاص می‌باشد. این شاخص‌ها و ویژگی‌ها ضمن شناساندن حکمرانی خوب، کارکردهای آن را نیز تبیین می‌کنند. هاتروشاه^۳ شاخص‌هایی مانند مشارکت شهروندان^۴، دولت محوری^۵، توسعه اجتماعی^۶ و مدیریت اقتصادی^۷ را برای حکمرانی خوب معرفی نموده‌اند و معتقدند به هر میزان در دستیابی به ویژگی‌های یاد شده، موفقیت حاصل شود، به حکمرانی خوب نزدیک می‌شود. (هاتر و شاه، ۲۰۰۰)

کمیته ورزشی استرالیا (ASC)^۸ در مقاله‌ای ضمن تعریف حکمرانی خوب به مثابه عملکرد پایدار^۹، شاخص‌های ذیل را برای نظام حکمرانی خوب برمی‌شمارد

- 1 . Self-organizing networks
- 2 . Rhodes
- 3 . Huther & shah
- 4 . Citizin participation
- 5 . Governement orientation
- 6 . Social development
- 7 . Economic managerment
- 8 . Australian sports commission
- 9 . Good Governance=Sustainable performance

(asc,2001)؛ استقلال^۱ عمل نهادها و سازمان‌ها، شفافیت و باز بودن نظام اطلاعاتی و تصمیم‌گیری^۲، عدم تضاد منافع^۳، کیفیت عملکرد^۴، فرایند محوری بجای فرد محوری^۵ (برای ادامه فعالیت نباید به فرد و مهارت آنان متکی بود)؛ ارتباط دو سویه بین مسئولیت و پاسخگویی^۶ (توازن قدرت و پاسخگویی و مسئولیت)، عملی بودن و قابل اعتماد بودن^۷ (به این معنا که نظام حکمرانی خوب نباید خیلی پیچیده و بلکه انعطاف پذیر و قابل تغییر باشد).

UNDP نیز ویژگی‌ها و شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند که توجه و تاکید آن بر تامین حقوق شهروندی و مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری و اجرای آن است. این شاخص‌ها عبارتند از: اجماع محوری، مشارکت، قانون محوری، کارآیی و اثر بخشی، عدالت و برابری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت (UNESCAP,2002). ویژگی‌های یاد شده و تحقق هر یک از آن‌ها، شکل مناسبی از حکمرانی را بوجود می‌آورد. نمودار شماره ۲ به تبیین این وضعیت می‌پردازد.

حکمرانی خوب



نمودار ۲: ویژگی‌ها و شاخص‌های

منبع: UNESCAP, 2002

- 1 . Independence
- 2 . Transparency and disclosure of mformation and diction making
- 3 . No conflict of interest
- 4 . Quality practices
- 5 . process based, not people- based
- 6 . Linkages between responsibility and accountability
- 7 . practical and reliable

در مطالعه‌ای که با هدف اندازه‌گیری وضعیت حکمرانی در ۱۷۷ کشور جهان توسط بانک جهانی صورت گرفته است. شش ویژگی و شاخص ذیل برای سنجش یاد شده به کار گرفته شده است^۱ (میدری، ۱۳۸۱، ص ۵۰-۴۰)

حق اظهار نظر و پاسخگویی^۲ که در آن بر مشارکت مردم در امور عمومی و پاسخ دهی مسئولان به مردم تاکید می‌شود.

- ثبات سیاسی و آشوب^۳
- اثر بخشی دولت^۴ که میزان کارآمدی و دستیابی به هدف دولت در انجام وظایف محوله تاکید دارد.
- بار مقرر^۵ که منظور میزان مقررات اضافی و دست و پاگیر و هزینه های ناشی از آن میباشد.
- حاکمیت قانون^۶
- فساد و کاهش آن^۷

شاخص‌های فوق در این نگاه ملاک سنجش حکمرانی در یک کشور خواهد بود. به این معنا که به هر میزان در یک کشور دولت پاسخگوتر و کارآمدتر، ثبات سیاسی بیشتر، مقررات اضافی و هزینه‌های آن کمتر، حاکمیت قانون گسترده‌تر و فساد محدودتر باشد، گفته می‌شود حکمرانی خوبتر است.

بر این اساس می‌توان کار ویژه‌های حکمرانی خوب را نیز توسعه دولت و سایر بخش‌ها در شاخص‌های یاد شده دانست. به ویژه آن که کاهش فساد از کار ویژه‌های برجسته تحقق حکمرانی خوب می‌باشد. به جهت آن که الگوی حکمرانی با ویژگی پاسخگویی، شفافیت و حق اظهار نظر سبب شکل‌گیری دولتی کارآمد و شفاف خواهد

1 . Present at; www. Worldbank. Org/ wbi/ goverhance

2 . Voice and Accountability

3 . Political instability and violence

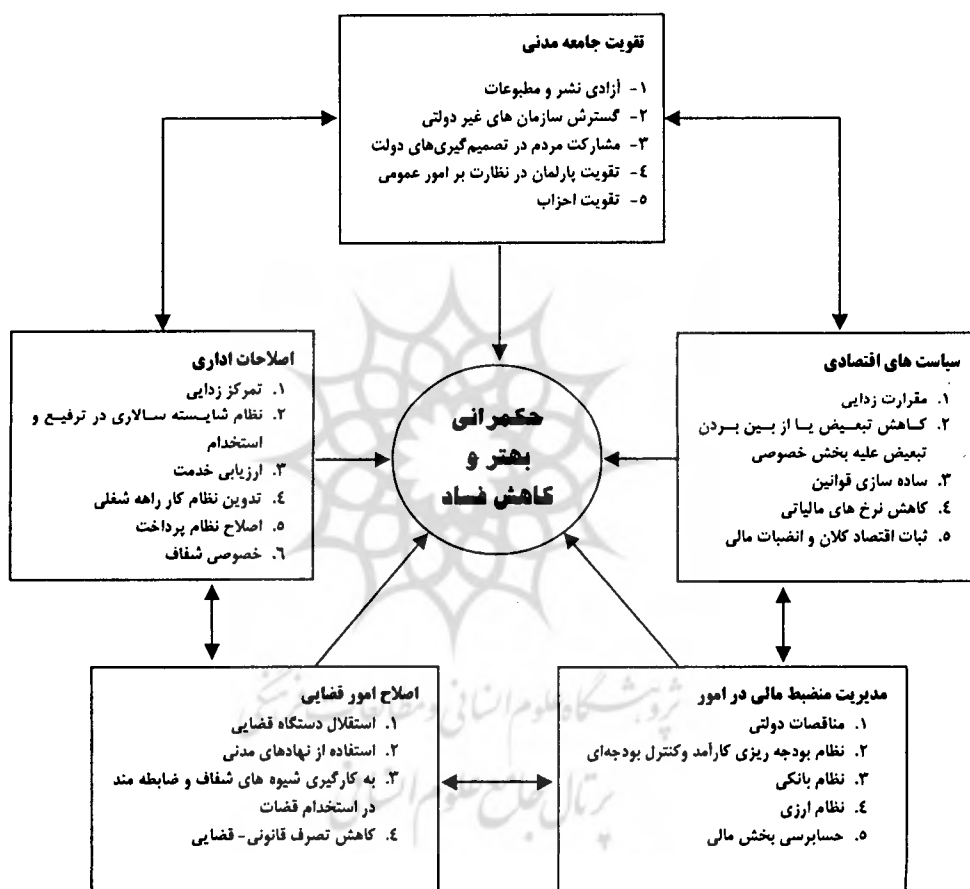
4 . Government effectiveness

5 . Regulatory Burden

6 . Rule of law

7 . Corruption

شد. دولت شفاف، کارآمد و درستکار مبتنی بر شایسته سالاری و قوانین و مقررات ساده و روشن است، حاکمیت قانون به گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود، سیاست و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی نفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخگویی دولت را ارتقاء می‌دهد؛ درآمدها، سرمایه گذاری‌ها و رشد افزایش می‌یابند و امید به زندگی طولانی‌تر پدیدار می‌شود (میدری و خیر خواهان، ۱۳۸۳، ص ۲۹۵) و این همه در کاهش فساد تاثیر مستقیم خواهد داشت. زیرا طبق تعریف فساد اداری در نتیجه ساختار غیر شفاف، غیر استاندارد و پاسخگویی پایین شکل می‌گیرد.



نمودار ۳: راهبردهای بهبود حکمرانی و کاهش فساد

(منبع: میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۳۲۰)

راهبردهای فوق را می‌توان در دو دسته راهبردهای کلی؛ رقابت گسترده‌تر و پاسخگویی بیشتر به شرح نمودار شماره ۴ دسته‌بندی نمود.



نمودار ۴: راهبرد کلی بهبود حکمرانی

بنابراین در شرایطی حکمرانی بهبود خواهد یافت که جامعه مدنی تقویت یافته، سیاست‌های اقتصادی بهبود یابد، مدیریت منضبط مالی شکل گرفته، امور قضایی اصلاح شود و اصلاحات اداری مورد تاکید و توجه قرار گیرد. عوامل فوق می‌تواند علل بروز فساد را اصلاح و یا بر طرف نماید. علل و عواملی که در جدول شماره ۲ اشاره شده است. عواملی مانند فقدان حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی، وسعت دخالت‌های دولت در امور اقتصادی، پاسخگویی کم و ناکافی بخش دولتی و مانند آن.

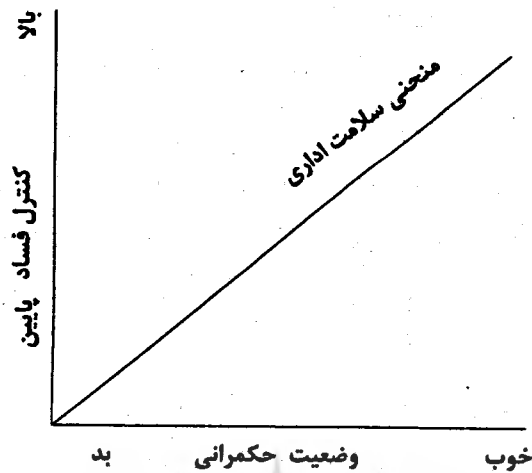
در مقابل در حکمرانی بد، نرخ رشد درآمد کاهش یافته، سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی تنزل می‌یابد و سرعت به پایان رسیدن منابع طبیعی افزایش خواهد یافت. در دولت‌هایی با حکمرانی بد، شاهد مجموعه اختلال‌زایی از سیاست‌های اقتصادی و نهادی خواهد بود که بهره روی عوامل تولید، رشد اقتصادی و ریشه کنی فقر را کند می‌کند (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۲۹۷).

این در حالی است که در بخش آغازین به وجود رابطه بین فساد با فقر و درآمد پایین و تنزل سرمایه انسانی و اجتماعی، اشاره شده است.

به این معنا که هر جا فساد بالا باشد فقر نیز افزایش می‌یابد و درآمدها کاهش یافته و سرمایه انسانی و اجتماعی تنزل خواهد یافت. بطور کلی فساد با عدم توسعه ملازمه دارد پژوهش‌های متعدد تاثیر زیان بار فساد بر توسعه را نشان می‌دهد (مایورو ۱۹۹۰)، تاثیر آن بر سرمایه‌گذاری، بر عدم تخصیص بهینه هزینه‌های عمومی، بر فقر و بر تجارت، بسیار مشهود است. برای مقابله با این مشکل فساد باید کاهش یابد. کاهش فساد نیازمند ساز و کار نهادی است. یکی از ساز و کارهای نهادی، بهبود حکمرانی و تحقق حکمرانی خوب است که سبب تقویت جامعه مدنی، بهبود سیاست‌های اقتصادی، افزایش نرخ رشد درآمد، افزایش سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی و غیره می‌شود.

بنابراین رابطه دو سویه بین بهبود حکمرانی و کاهش فساد برقرار می‌باشد. بر این اساس فساد تابعی از حکمرانی است. به هر میزان شاخص‌های حکمرانی بهبود یابد، شاخص‌های فساد کاهش خواهد یافت.

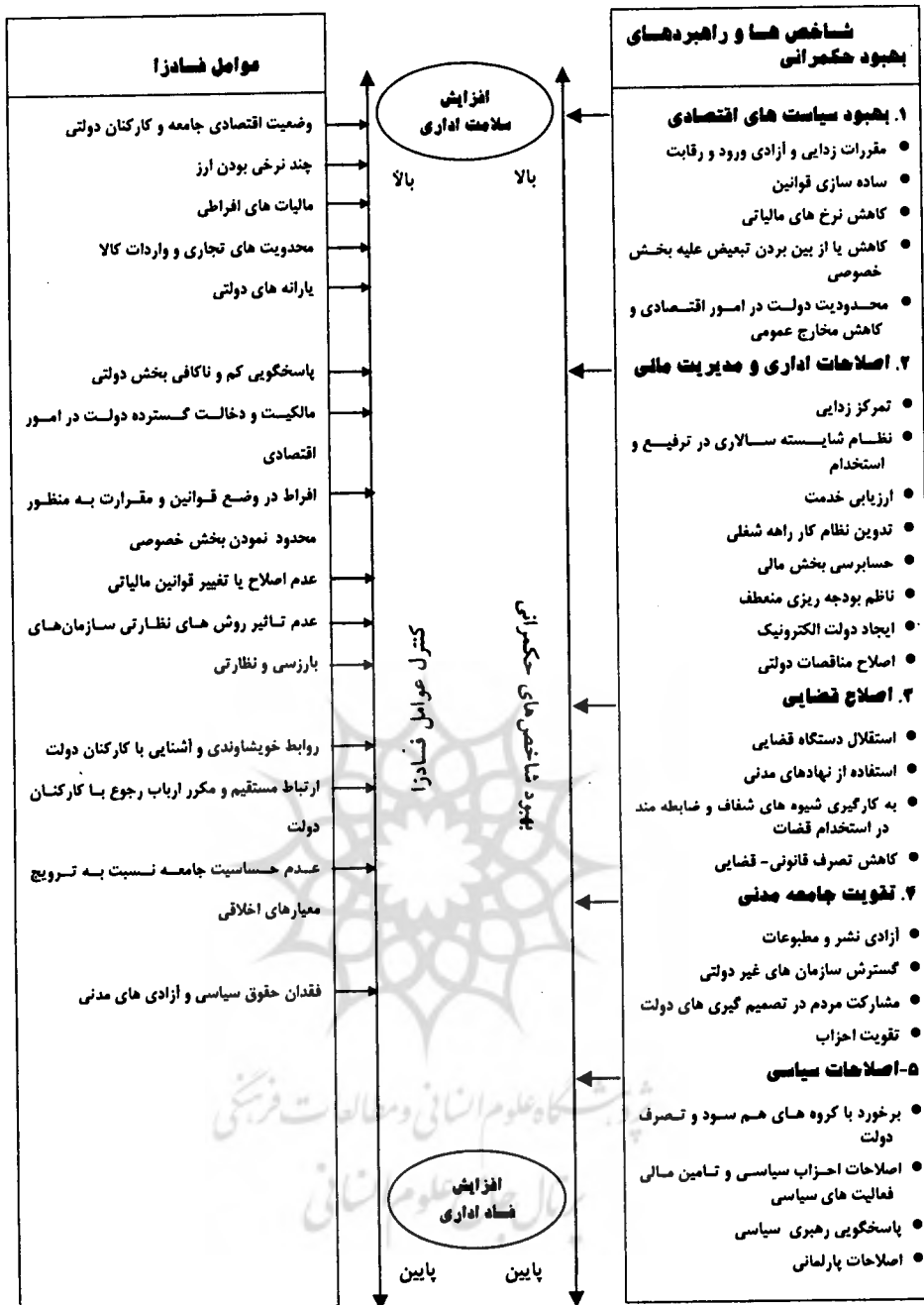
لذا یکی از راه‌های کاهش فساد افزایش شاخص‌های حکمرانی خوب در نظام اداری، سیاسی و اجتماعی خواهد بود. ارتباط یاد شده و منحنی حاصل از آن و شیب منحنی در نمودار شماره ۴ نمایش داده شده است.



نمودار ۴: منحنی سلامت اداری

در نمودار فوق شیب منحنی صعودی نشان داده شده است، به این معنا که به هر میزان حکمرانی بهبود یابد، فساد نیز کنترل یافته و سلامت اداری افزایش می‌یابد. مقایسه دو سویه شاخص‌ها و عوامل هر یک از دو متغیر فوق در نمودار شماره ۶ نمایش داده شده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

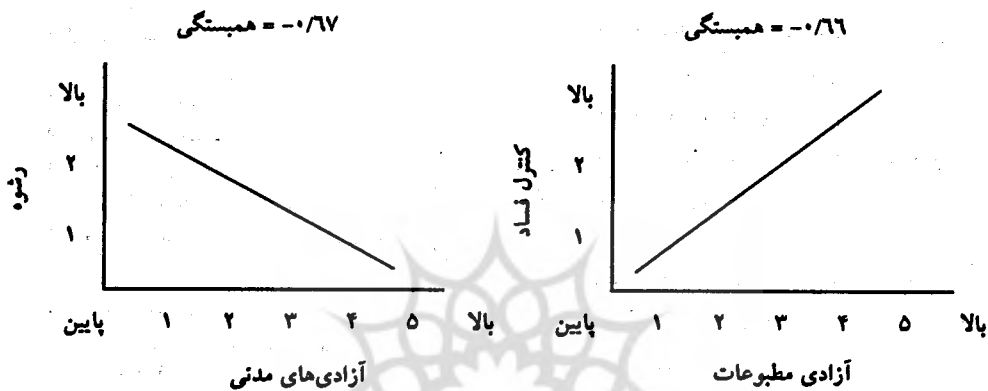


نمودار ۶: مقایسه دو سویه شاخص‌ها و عوامل حکمرانی

اکنون و در پایان سخن به توضیح چند نمونه از شاخص‌ها و راهبردهای یاد شده و تاثیر آن بر فساد اداری می‌پردازیم.

۱- حقوق و آزادی‌های مدنی

تحقیقات نشان داده است که بین حقوق سیاسی؛ شامل (انتخابات مردم سالار، قسوه قانون‌گذاری، احزاب مخالف) و آزادی‌های مدنی، مانند؛ (رسانه‌های گروهی آزاد و مستقل، آزادی بیان و تشکیل اجتماع) و فساد همبستگی منفی وجود دارد (میدری و خیر خواهان، ۱۳۸۳، ص ۳۱۴). نمودار شماره ۷ همبستگی بالای میان آزادی‌های مدنی و آزادی مطبوعات را با فساد نشان می‌دهد.



نمودار ۷: رابطه فساد و حقوق و آزادی‌های مدنی

(منبع: کافمن، ۱۹۹۸)

۲- حق اظهار نظر و مشارکت

مشارکت به معنای لحاظ نمودن نظرات همه افراد در تصمیم‌گیری و دخالت دادن آن‌ها در تصمیمات است (USAID, 2000)^۱. پژوهشی‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که هر چه مشارکت نفع‌برندگان (ذینفعان) در طراحی و اجرای پروژه‌ها بیشتر باشد، عملکرد پروژه و خدمات‌رسانی آن بهتر خواهد بود، (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۲، ص ۳۳۳). از این رو سیاست‌گذاری و اجرای پروژه‌های بزرگ دولتی باید با در نظر گرفتن

1. Kaufmann
2. Stakeholder

نظرات ذی‌نفعان (حق اظهار نظر) و مشارکت کلیه بهره‌وران از توسعه (ذی‌نفعان) انجام شود. زیرا نظر سنجی از مشتری و شهروندان که نظرات باز خوردی شهروندان را در برمی‌گیرد، در بسیاری از کشورهای جهان به ارتقاء عملکرد بخش دولتی و کاهش فساد کمک کرده است. نمونه آن در شیلی، آرژانتین و هند تجربه شده است (همان، ص ۳۳۲).

۳- شفافیت^۱ و نظارت عمومی

شفافیت به معنای آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترس بودن آن برای همه کسانی که در ارتباط با تصمیمات هستند. (UNESCAP, 2002). شفافیت، جریان یافتن به موقع و مطمئن اطلاعات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در مورد استفاده سرمایه گذاران خصوصی از وام‌ها و ارزش اعتباری وام گیرندگان، خدمات رسانی دولت، سیاست‌های مالی و پولی و فعالیت‌های موسسات بین‌المللی را فراهم می‌سازد. شفافیت به معنای اختیار دادن به شهروندان برای تبدیل شدن به میلیون‌ها حسابرس در جامعه و داشتن حق اظهار نظر و دسترسی به مطبوعات آزاد است.

در مقابل فقدان شفافیت به معنای آن است که هر شخص مانند یک کارگر ارشد دولت، نهاد عمومی، شرکت یا بانک عمدتاً مانع دسترسی به اطلاعات می‌شود یا اطلاعات نادرست ارائه می‌دهد. لذا فقدان شفافیت با ایجاد عدم تقارن‌های اطلاعاتی میان قانونگذاران و تنظیم‌گران و آن‌هایی که مشمول مقررات قرار می‌گیرند، عرصه را برای فساد گسترش می‌دهد.

مطالعات نشان می‌دهد که فقدان شفافیت سبب شکل‌گیری بحران مالی، اداری و سیاستگذاری می‌شود و در مقابل شفافیت اطلاعات در سازمان‌ها، سبب فساد کم‌تر و حکمرانی و عملکرد اقتصادی بهتر است (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳، ص ۳۳۵).

همچنین نظارت جامعه مدنی (نظارت عمومی) بر تصمیم‌گیری و عملکرد بخش دولتی و مشارکت در این امور یک موازنه‌سازی و ابزار مهم برای مبارزه با فساد و بهبود حکمرانی است. این فرایند باعث شفاف شدن دولت از نظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می‌شود.

۴- رقابت و ورود و خروج آزاد

یکی از سرچشمه های اصلی فساد (بویژه فساد در سطوح مدیریت ارشد) تمرکز قدرت در دست افرادی است که از نفوذ سیاسی خود در دولت برای کسب منافع شخصی استفاده می کنند. این مساله به ویژه در کشورهایی که ثروت های طبیعی فراوان دارند مانند نفت و گاز و آلومینیوم، چشمگیر است. فسادهایی مانند عدم پرداخت مالیات ها، حساب های غیر شفاف خارجی، خرید امتیازها و مجوزها و خرید رای و فرامینی که ورود و خروج و رقابت را محدود می کنند. آزاد نمودن رقابت و ورود و خروج راه حلی برای مقابله با فساد فوق است. اقداماتی از قبیل؛ انحصار زدایی، مقررات زدایی، تسهیل ورود و خروج از طریق تصفیه دارایی ها و رویه های کارآمد، و ارتقای رقابت، از جمله راه حل های مسئله است.

جمع بندی

این مقاله به تحلیل رابطه فساد با الگوی حکمرانی خوب پرداخته است.

گفته شد که فساد اشکال مختلفی دارد، از فساد مالی تا فساد اخلاقی، سیاسی و اداری. که هر یک نقش مخربی بر نظام اجتماعی جامعه ایفا می کنند. پیامدهای مخرب و زیانبار فساد مرز نمی شناسد، اما تاثیرات منفی آن در کشورهای در حال توسعه به مراتب بیش تر از کشورهای توسعه یافته است. در بسیاری از این جوامع، فساد هزینه های اقتصادی سنگینی به بار می آورد، عملکرد بازارهای آزاد را دچار اختلال می کند، باعث کندی روند توسعه اقتصادی می شود و توانایی نهادها و بوروکراسی در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان را کاهش می دهد.

فساد با توصیف فوق ناشی از عوامل مختلفی است. عوامل موثر در ایجاد فساد اداری به چهار بعد اقتصادی، فرهنگی، مدیریتی و سیاسی تقسیم شده است که برای هر بعد روش هایی به منظور مقابله با فساد ارائه شده است.

روش هایی که معطوف به اصلاحات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و مدیریتی است. روش های سیاسی و مدیریتی بیشتر معطوف به تغییر ساختار دولت و سازمان ها است. به جهت آن که فساد اداری را متاثر از ساختار اداری ناکارآمد، بوروکراسی منفی، نظام

مدیریت غیر موثر، فقدان نظام شایسته سالیاری و عدم وجود رابطه بین عملکرد و بهره‌مندی از نظام می‌داند. آنچه که این مقاله دنبال نمود، مقابله با فساد و بهبود سلامت اداری از طریق بازنگری و اصلاح رابطه دولت با سایر بخش‌ها و تبیین نقش جدید دولت در جامعه است. رابطه‌ای که در الگوی حکمرانی خوب تدوین شده و در آن بر تعامل و ارتباط دو سویه دولت با دو بخش دیگر (خصوص و مدنی) تاکید می‌شود. تحلیل مقاله نشان داده است که به هر میزان شاخص‌های حکمرانی خوب در جامعه بهبود یابد، فساد نیز کاهش یافته و شاخص‌های سلامت اداری برجسته می‌شود. این رابطه در نمودار دوسویه شاخص‌ها و عوامل حکمرانی ترسیم و توصیف شده است. به گونه‌ای که به هر میزان در شاخص‌های حکمرانی بهبود حاصل می‌شود، عوامل فسادزا نیز کنترل شود، در پایان این گفتار نیز به توضیح چند نمونه از شاخص‌ها و راهبردهای حکمرانی و تاثیر آن بر فساد اداری پرداخته شده است. در این نمونه‌ها به توضیح تاثیر حقوق و آزادی‌های مدنی، حق اظهار نظر و مشارکت، شفافیت و نظارت عمومی، رقابت و ورود و خروج آزاد، پرداخته است.



منابع و مأخذ فارسی

۱. مدنی، جلال الدین، ۱۳۷۰، مبانی و کلیات حقوق، تهران، نشر همراه
۲. منصور نژاد، محمد، ۱۳۸۴، بررسی تاثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی، تهران، مجله توسعه مدیریت، شماره ۶۶
۳. رهبر، فرهاد و میرزاوند، فضل الله و زالپور، غلامرضا، ۱۳۸۱، بازشناسی عارضه فساد مالی، جلد اول، تهران، نشر جهاد دانشگاهی
۴. حبیبی، نادر، ۱۳۷۵، فساد اداری، عوامل موثر و روش های مبارزه، تهران، موسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی
۵. حق شناس علی محمد و دیگران، ۱۳۷۹، فرهنگ معاصر هزاره، تهران، انتشارات فرهنگ معاصر
۶. فرخ سرشت، بهزاد، ۱۳۸۳، بررسی عوامل موثر در بروز فساد اداری، تهران، دانش مدیریت، شماره ۶۶
۷. قلی پور رحمت ا...، ۱۳۸۳، نقش دولت در حکمرانی خوب، پایان نامه دکتری، تهران، دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی
۸. میدری احمد و خیرخواهان جعفر، ۱۳۸۳، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش های مجلس
۹. زاهدی شمس السادات، ۱۳۷۹، مدیریت فراملیتی و جهانی؛ نگرش تطبیقی، تهران، انتشارات سمت
۱۰. میدری احمد، ۱۳۸۱، سازگاری انواع حکمرانی شرکتی با اقتصاد ایران، پایان نامه دکتری، تهران، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

منابع و مأخذ لاتین

1. Friedrich, carl j. (1972) "The pathology of politics", new york, Harper and Row,
2. Huther and shah (2000), "Applying a simple measure of Good Governunce", available at. www. World bank. Org/ wbi/ governance/ pdf/ wps 1994.
3. Kaufmann, daniel, et. al, "Aggregating Governance indicators", policy research working paper, no 2195. World Bank, policy resenrch Department, washington, p.c. 1999, available at <http://www. World bank. Org/ wbi/gover>.
4. Mauro, paolo(1995), "corruption and Growth" , quarterly journal of

- Economics, 110(3).P. 681-712
5. Myrdall, Gunnar (1968), Asian Drama, New York, Pantheon,
 6. Nye, js(1967) "Corruption and political development: A Cost Benefit Analysis," American political science Review,
 7. Rhodes R.A.W (1999), " Theoretical perspectives on the plural state".
 8. Ronald, w Johnson and Henry p. minis (1990), "Toward Democratic decentraliZation", USAID, washington. Peresent at: www. Rti: org/ pubs/ toward- demo- decen. Pd2.
 9. Tanzi vito (1994) , corruption gouvernement activities, and markets, IMF working papers, wp/94/99, international monetry Fund, washington D.C.
 10. UNESCAP (2002), "what is Good governance, available at: [http://www. Unscap, org/ huset/ gg/ governance](http://www.Unscap.org/huset/gg/governance),
 11. Winod, Thomas, et al. "Quality of Growth", chopter 6

