

نقش حکمرانی پایدار در توسعه پایدار و سلامت اداری

حبیب ابراهیم پور^۱

حسن خلیلی^۲

چکیده

در راه رسیدن به اهداف حکومتی موانع و مشکلاتی به وجود می‌آید که نظام اداری را با مشکل روبه رو می‌سازد. این موانع و مشکلات اگر شکل فساد به خود بگیرد، نظام اداری را فسادآلود خواهد کرد. فساد اداری و عدم سلامت اداری ماهیت ضد توسعه‌ای دارد و باعث تراج داراییها و امکانات و ارزشهای اجتماعی و سرمایه‌های مردمی و اتلاف وقت و فرصت می‌شود؛ هم چنین گسترش آن سیاستهای کلان اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه را با مخاطرات جدی روبه رو می‌سازد و موجب افزایش فقر و فحشا و به خطر افتادن مشروعیت دولت و دموکراسی جامعه می‌گردد. حکمرانی عاملی در جهت رویارویی با فساد اداری در نظر گرفته می‌شود. حکمرانی خوب از دهه ۱۹۹۰ به عنوان استراتژی مناسب برای کمک به توسعه کشورها بویژه کشورهای در حال توسعه مورد توجه جدی محافل علمی و اجتماعی قرار گرفت. این استراتژی به عنوان راه برونرفت از فقر و توسعه نیافتگی تلقی می‌شد و تلاشهای زیادی برای اجرا و استقرار آن صورت گرفت. امروز حکمرانی از حوزه دولتها خارج شده و سازمانها و شرکتهای را نیز تحت تأثیر قرار داده است. ولی این استراتژی نیز به مانند دیگر برنامه‌های نهادهای سازمانهای بین‌المللی با کاستی‌هایی همراه بوده است طوری که نقدهای متعددی برای آن عرضه شده است. این مقاله با بررسی فساد اداری و نقد حکمرانی خوب، حکمرانی پایدار را به عنوان راهکاری به منظور توسعه پایدار و کاهش فساد اداری پیشنهاد می‌کند.

واژگان کلیدی

حکمرانی پایدار، توسعه پایدار، سلامت اداری، فساد اداری، انواع فساد

haebrahim@yahoo.com
management.khalili@gmail.com

^۱- عضو هیئت علمی دانشگاه محقق اردبیلی
^۲- کارشناس ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه شاهد، تهران

The effect of Sustainability Governance on Sustainable Development and Administrative Health

Abstract:

The way to achieve political goals, there are obstacles that make it difficult administrative system. These barriers take the form of corruption to the corrupt administrative system will be covered. There is corruption and lack of administrative nature, health, anti-development and the plundering of public funds and assets and facilities, and social values and is a waste of time and opportunity. The prevalence addition to macro-economic policies, political, social and cultural community makes it dangerous and increase the risk of falling into poverty and prostitution is government legitimacy and democratic society. Governing factor in deal with corruption is considered. Good governance in the ۱۹۹۰s as a strategy to help developing countries, particularly developing countries was serious attention from social and scientific circles. This strategy was seen as a way out of poverty and underdevelopment, and it took a lot of efforts for implementation and deployment. Today's ruling is out of governments and international organizations and companies have been affected as well. These strategies as well as other international organizations, programs and institutions have been deficits. So that the various criticisms that have been provided. This paper investigated corruption, good governance and criticism, stable governance and reduce corruption as a strategy for sustainable development suggests.

Keywords:

Sustainability Governance, Sustainable Development, Administrative Health

۱. مقدمه

نقش دولت در جهان متحول امروز، نیز متحول و مسئولیت آن متفاوت خواهد بود. دولتها به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای جدید نخواهند بود. آنها باید با بازنویسی و افزایش توان خود، پاسخگویی به نیازهای جدید را افزایش دهند. این مهم نیازمند الگوهای جدیدی است که بتوان از همه ظرفیتهای جامعه در بخشهای دولتی، خصوصی و مدنی استفاده کرد، تا تولید و عرضه خدمات عمومی و اثربخشی فعالیتهای حکومتی را حداکثر ساخت. در این تحقیق، حکمرانی پایداری به عنوان پارادایم جدیدی که بر نقش مدیران دولتی در فراهم آوردن و عرضه خدمات با کیفیت خوب تأکید دارد که شهروندان و گروه‌های مختلف از آن بهره‌مند هستند. بهبود حکمرانی، مستلزم وجود نظام بازبینی و ترازسازی در جامعه است که بتوان رفتار خودسرانه و مزاحمت‌های اداری سیاستمداران و کارکنان دولت را محدود، و نظامی شایسته‌سالار و خدمت‌رسان با حداکثر سلامت اداری ایجاد کرد. فساد اداری، که نقطه مقابل آن سلامت اداری است، معضل بزرگی در سازمانهای دولتی بسیاری از کشورها است (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۰۴) که در سطوح مختلف دولت ریشه دوانیده و برای مدتهای طولانی رواج داشته است. اگرچه اندیشمندان در زمینه جنبه‌های مختلف فساد و آثار آنها توافق چندانی ندارند، همه آنها بر این نکته تأکید دارند که فساد ناشی از حکمرانی ضعیف است (علیزاده‌ثانی و فانی، ۱۳۸۶: ۱۸) که با عدم شفافیت و عدم پاسخگویی حادث می‌شود (موجیلینسکی^۱ و همکاران، ۲۰۰۷: ۳۵۱). وجود فساد اداری و عدم سلامت اداری ماهیت ضد توسعه‌ای دارد و باعث تاراج داراییها و امکانات و ارزشهای اجتماعی و سرمایه‌های مردمی و اتلاف وقت و فرصت می‌شود؛ هم‌چنین گسترش آن علاوه بر اینکه سیاستهای کلان اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه را با مخاطرات جدی روبه‌رو می‌سازد و موجب افزایش فقر و فحشا و به خطر افتادن مشروعیت دولت و دموکراسی جامعه و نیز سبب تباهی و زوال ارزشها و باورهای اخلاقی جامعه و گسترش فرهنگ دروغ و تزویر و تظاهر می‌شود که دین اسلام به سبب فطری بودنش با آن مخالف است، همین امر موجب از بین رفتن صداقت، درستکاری، وجدان کاری و انضباط اجتماعی می‌گردد که اسلام بر آنها تأکید فراوانی دارد.

فساد اداری، سوء استفاده از قدرت توسط مقامات اداری برای پیشبرد منافع خویش به شیوه‌های غیر قانونی یا غیر مجاز است (بلک بورن و همکاران، ۲۰۰۶: ۲۴۴۸). فساد اداری، شکلهای متعددی به خود می‌گیرد. که

^۱ - Mogiliansky

عبارت است از: دریافت پول و دیگر پاداشها برای انعقاد قرارداد، تخطی از دستورالعملها برای رسیدن به منافع شخصی، استفاده از اموال دولت به صورت شخصی، نادیده گرفتن فعالیتهای غیر قانونی، دخالت در فرایند دادخواهی، استخدام دوستان و اقوام، کم فروشی، نادیده گرفتن مالیاتهای افراد مشمول مالیات (دانایی فرد، ۱۳۸۴:۱۱۴). فساد اداری تا حد زیادی متأثر از نظامهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و قضایی است و متقابلاً بر مشروعیت نظام سیاسی، کارایی نظام اداری و مطلوبیت نظام اجتماعی ضربات مهلکی وارد می‌آورد (خدادادحسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰:۳۸). از جمله عواملی که ممکن است باعث برقراری یا تقویت نظام اداری سالم در سازمانها گردد به کارگیری اصول و مبانی حکمرانی پایداری است. حکمرانی فرایندی است که طی آن مسائل به طور جمعی حل و فصل می‌شود و براساس آن، نیازهای اجتماعی تأمین می‌گردد (ریینولدسا^۱ و همکاران، ۲۰۰۳). در این تحقیق بر حکمرانی پایداری به عنوان عاملی در جهت افزایش پاسخگویی، شفافیت، توسعه پایداری تأکید می‌شود. حکمرانی پایداری می‌تواند عاملی در جهت کاهش فساد اداری نیز تلقی شود.

۲. مبانی نظری تحقیق

در این تحقیق ابتدا مسائل مربوط به فساد اداری بحث خواهد شد و در بخش بعدی مباحث مربوط به حکمرانی و حکمرانی پایدار و الگوهای آن به طور اجمالی بررسی خواهد شد و سرانجام رابطه بین فساد اداری و بهبود حکمرانی مورد توجه قرار خواهد گرفت.

۲-۱. فساد اداری

فساد و تقلب پدیده‌هایی است که تمام کشورهای جهان کم و بیش با آن دست به گریبانند. پیامدهای زیانبار فساد و تضاد آن با منافع عام از جمله اتلاف منابع، کاهش رشد اقتصادی کشورها و کاهش اثربخشی، باعث توجه روزافزون به اهمیت پدیده تقلب و فساد در جوامع مختلف شده است. حکومتها و دولتها از قرنهای پیش با مشکل سوء استفاده کارگزاران دولتی از منابع و فرصتها روبه‌رو بوده‌اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد حکومتها همیشه نگران سوء استفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند (عباس زادگان، ۱۳۸۳:۱۴). بانک جهانی تخمین زده است که در

^۱ - Reynolds

اقتصاد جهانی هر ساله بیش از یک تریلیون دلار رشوه پرداخت می‌شود. علاوه بر این، شواهد اکومونیست (۲۰۰۴ و ۲۰۰۵) نشان‌دهنده این است که فساد مسئله اساسی اقتصاد ترکیه، روسیه، قاره آفریقا، چین، اندونزی و لهستان است (جاج^۱ و همکاران، ۲۰۱۱: ۹۳). بسیاری از اقتصاددانان سیاسی استدلال می‌کنند که در کمتر از نیم دهه در سراسر جهان واکنش شدید علیه فساد مانند یک طوفان سیاسی شدید کل جهان را فرا گرفته است. دولتها در حال سقوط و انحطاط هستند؛ ایتالیا، فرانسه، ژاپن، کره جنوبی، هند، مکزیک، کلمبیا، برزیل، و... هیچ منطقه و کشوری مصون نبوده است (وانگ و راسنا^۲، ۲۰۰۱: ۲۶).

ریشه فساد^۳ از فعل لاتین Rumpere به معنای شکستن است. بنابراین در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. فساد در فرهنگ وبستر به عنوان "پاداشی نامشروع آمده است که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده شود." گونار میردال فساد را در معنای وسیعتری مورد مطالعه قرار می‌دهد. به نظر وی، فساد به تمام شکلهای گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است (عباس زادگان، ۱۳۸۳: ۱۴). تعریف فساد در فرهنگ لغت آکسفورد، انحراف از درستی به واسطه رشوه و انحراف هر چیزی از خلوص اولیه خود است. مطابق چنین تعریفی، فساد حکومتی یعنی ظلم، و فساد در یک زبان یعنی انحراف آن از دستور زبان اولیه. لهو و کبوی (۲۰۰۵) فساد را شامل اقدامات نفع طلبانه سیاستمداران، تجار، و مستخدمان دولتی می‌دانند که به طریق ناشایست و غیر قانونی و با سوء استفاده از مقام/شغل دولتی و خصوصی صورت می‌گیرد (رهنورد و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۹). بانک جهانی، فساد را به عنوان سوء استفاده از اداره عمومی برای منافع شخصی تعریف کرده است؛ البته این بدان معنی نیست که فساد به بخش دولتی محدود می‌شود، بلکه بیانگر این است که فساد در بخش دولتی وخامتش بیشتر از سایر بخشها است (علیزاده‌ثانی و فانی، ۱۳۸۶: ۱۸). مفهومی که از فساد اداری دریافت می‌شود این است که مأمور دولتی از اقتدار یا منابع تحت اختیار خود برای به دست آوردن سود شخصی سوء استفاده کند (مئینت^۴، ۲۰۰۰: ۳۵؛ بلک بورن و همکاران، ۲۰۰۶: ۲۴۴۸؛ آگاتیلو^۵، ۲۰۱۰: ۱۴۵۷؛ جاج و همکاران، ۲۰۱۱: ۹۳). فساد اداری اقدامی خطا، و یا سوء

^۱ - Judge

^۲ - Wang & Rosenau

^۳ - Corruption

^۴ - Myint

^۵ - Agatiello

استفاده‌ای است که تعهدات اخلاقی و حقوقی وظیفه دولتی را نسبت به اهداف شخصی اقتصادی، اجتماعی یا نفع سیاسی منحرف می‌کند (آگاتیلو، ۲۰۱۰: ۱۴۵۷).

۲-۲. انواع فساد

طبقه‌بندیهای مختلفی برای پدیده فساد هست. برخی از صاحب‌نظران^۱، فساد را به دو دسته تصادفی و عمدی، برخی به فساد فردی و گروهی، برخی^۲ به فساد خرد و کلان و برخی^۳ به سیاسی، اداری، انتخاباتی، مالی و قانونی تقسیم می‌کنند (رسولی و شهائی، ۱۳۸۸: ۲۱).

۱- فساد سیاسی یعنی استفاده از قدرت سیاسی به منظور تحقق اهداف شخصی و نامشروع. فساد سیاسی و قدرت همزاد یکدیگرند؛ یعنی تا زمانی که قدرت نباشد از فساد سیاسی نیز اثر نخواهد بود. به تعبیر روسو، فساد سیاسی نتیجه حتمی کشمکش و تلاش بر سر کسب قدرت است.

۲- فساد قانونی: منظور از فساد قانونی، وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت است. براین اساس، این باور عمومی چندان قابل اعتماد نیست که فساد فقط شامل اعمال عمومی می‌شود که با قانون مغایر باشد،

۳- فساد اداری: به زعم ساموئل هانتینگتون فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند؛ به عبارتی، فساد ابزار نامشروع برای برآوردن درخواستهای نامشروع از نظام اداری است. بنا به تعریفی دیگر، فساد اداری حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می‌آید و آن را از کارایی و اثربخشی مورد انتظار می‌اندازد (خدادادحسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰: ۳۹). هیدنهاایمر، فساد اداری را به سه گروه سیاه، خاکستری و سفید تقسیم می‌کند.

۱- فساد سیاه: منظور از فساد اداری سیاه، کارهایی است که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید و حتماً تنبیه و مجازات شود.

^۱ -Nielsen, ۲۰۰۳; Carvajal, ۱۹۹۹

^۲ -Hallack, & Poisson, ۲۰۰۷

^۳ -Andvig, et.al, ۲۰۰۰; Chapman, ۲۰۰۴; Liiv, ۲۰۰۴; Mohabbat Khan, ۲۰۰۱; Tanzi, ۸۸۸۸; Wade, ۱۹۸۲

۲- فساد اداری خاکستری: مترادف کارهایی است که از نظر بیشتر نخبگان سیاسی منفور است؛ لیکن توده‌های مردم در مورد آن بی‌اعتنا هستند؛ برای مثال، کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که میان مردم از محبوبیت چندانی بر خوردار نیست و افرادی به غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آنها معتقد نیستند، فساد از نوع خاکستری تلقی می‌شود.

۳- فساد اداری سفید: برابر با کارهای ظاهراً خلاف قانون است؛ اما بیشتر اعضای جامعه (اعم از نخبگان سیاسی و توده مردم) آن را آن قدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه و مجازات عامل آن باشند؛ به عنوان مثال، می‌توان به چشم پوشی از موارد نقص مقرراتی اشاره کرد که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی، ضرورت خود را از دست داده‌اند (رسولی و شهائی، ۱۳۸۸: ۲۲-۲۱).

۲-۳. حکمرانی خوب

حکمرانی تاریخچه بسیار طولانی دارد و تعاریف متعددی در مورد آن عرضه شده است. در لغت به معنی حکومت، فرمانروایی، زمامداری و راهبری تعریف شده و در فرهنگ آکسفورد به معنی فعالیت مدیریت کشور یا کنترل هر شرکت یا سازمان آمده است؛ روشی که به وسیله آن کشور اداره می‌شود یا شرکت و یا مؤسسه کنترل می‌گردد (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۳). هرچند این مفهوم به اندازه جامعه بشری قدمت دارد، تحت عنوان Governance از ۱۹۹۰ وارد ادبیات علوم سیاسی و اجتماعی شده و به طور گسترده مورد توجه نظریه‌پردازان این حوزه قرار گرفته است. تا قبل از ۱۹۹۰ عموماً «حکمرانی» مترادف با «حکومت» در مفهوم Government در نظر گرفته می‌شد. جدایی بین این دو مفهوم زمانی اتفاق افتاد که حکومت به عنوان سازمانی جدا از شهروندان و نه به عنوان یک فرایند مورد توجه قرار گرفت. مفهوم حکومت قبل از ۱۹۹۰ تحت عنوان فرایند در نظر گرفته می‌شد و پس از آن تاریخ، تحت عنوان نهاد (یا مجموعه‌ای از نهادها)، یکی از بازیگران اجتماعی در کنار دیگر بازیگران و یا بخشی از جامعه در کنار بخشهایی چون بخش خصوصی و نهادهای مدنی تعریف شده است. در متون اخیر، حکمرانی به معنی «هدایت و هماهنگی عوامل به هم وابسته از طریق سامانه‌های قانونی نهادینه شده» تعریف شده است (ابراهیم‌پور و خلیلی، ۱۳۸۹: ۲)؛ هم‌چنین حکمرانی به معنی فرایند خط‌مشی‌گذاری، مجموعه‌ای از قواعدی که رفتارهای عاملان اجتماعی را شکل می‌دهد و روشهای هدایت و جهت‌دهی سیاسی آمده است (تریب و همکاران، ۲۰۰۴: ۳).

هیو و همکارانش^۱ (۲۰۰۶) حکمرانی را حل مسائل با رویکرد جدید خط مشی‌گذاری و اجتماعی تعریف کرده‌اند و معتقدند که نهادهای ملی و بین‌المللی امروزه در سطح وسیعی از این واژه استفاده می‌کنند. حکمرانی شامل فعالیتهای سنتی دولت است که از طریق آنها تعاملات اجتماعی نظام‌مند و هدایت می‌شود. به دلیل ظهور همزمان مفهوم حکمرانی و حکمرانی خوب، و کاربرد آن به جای هم و نیز تلقی از حکمرانی خوب به معنی حکمرانی یا حکمرانی مبتنی بر قانون، ابهام در تعریف حکمرانی مشمول عبارت حکمرانی خوب نیز می‌شود. از آنجا که در مورد حکمرانی تعاریف متعددی هست، حکومت خوب نیز از نظرگاه متعدد و متفاوتی تعریف شده است (ابراهیم‌پور و خلیلی، ۱۳۸۹: ۳). حکمرانی خوب مفهومی است که اخیراً در علوم سیاسی، مدیریت دولتی و بویژه در مدیریت توسعه وارد شده است و با مفاهیم و عبارتهایی چون دموکراسی، جامعه مدنی، مشارکت عمومی، حقوق انسانی و توسعه اجتماعی و پایدار معنی می‌شود (کیرک پاتریک و موسدال^۲، ۲۰۰۲). کان (۱۹۹۸) حکمرانی خوب را مدیریت اثربخش منابع اقتصادی و اجتماعی کشور تعریف می‌کند به گونه‌ای که همراه با شفافیت، باز، پاسخگویی و برابری باشد در مقابل کلیمنز (۲۰۰۳) ابعاد اخلاقی و فنی در حکمرانی خوب را برجسته می‌کند (کلیمنز، ۲۰۰۳).

۲-۴. نقدی بر حکمرانی خوب، پایه‌ریزی حکمرانی پایداری

حکمرانی خوب به عنوان روشی برای دستیابی به توسعه پایدار مورد توجه صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی بوده است. باور بر این است که «حکمرانی خوب موجب توسعه پایدار می‌شود» (کاتو و همکاران، ۲۰۰۰؛ گاردینر، ۲۰۰۲؛ باربارا، ۲۰۰۲؛ چیبامبو، ۲۰۰۳). ولی آیا حکمرانی خوب در تحقق اهداف توسعه و دستیابی به توسعه پایدار موفق عمل کرده است یا نه؟ ابهام در پاسخ به این پرسش، ذهن را متوجه پرسش‌های دیگری می‌کند از جمله اینکه حکمرانی خوب تا چه حدی به عنوان راهبرد مورد توجه سازمانهای بین‌المللی برای دستیابی به توسعه پایدار در بسترهای فرهنگی مختلف امکان تحقق دارد؛ آیا با اصول و ویژگیهای مشابه در کشورهایی با فرهنگهای گوناگون عملی است؟

^۱ - Huye et al
^۲ - Kirkpatrick & Mosedale

روی و تیسدل^۱ در مقاله خود تحت عنوان «حکمرانی خوب و توسعه پایدار» بیان می‌کنند که حکمرانی خوب به ساختارهای نهادی و منابع اقتصادی قابل دسترس بستگی دارد. در برخی موارد ساختارهای دولتی متمرکز، کارآمدی لازم را ندارند و در مواردی ساختارهای غیر متمرکز نامناسب و ناکافی هستند. بنابراین در برخی موارد حکمرانی خوب از طریق رویکردهای مشارکتی و عدم تمرکز به دست می‌آید و در مواردی دیگر به وسیله ساختار دولتی متمرکز به دست می‌آید. بنابراین ساختار جهانشمولی وجود ندارد که در همه موقعیت‌ها کاربرد داشته باشد (روی و تیسدل، ۱۹۹۸).

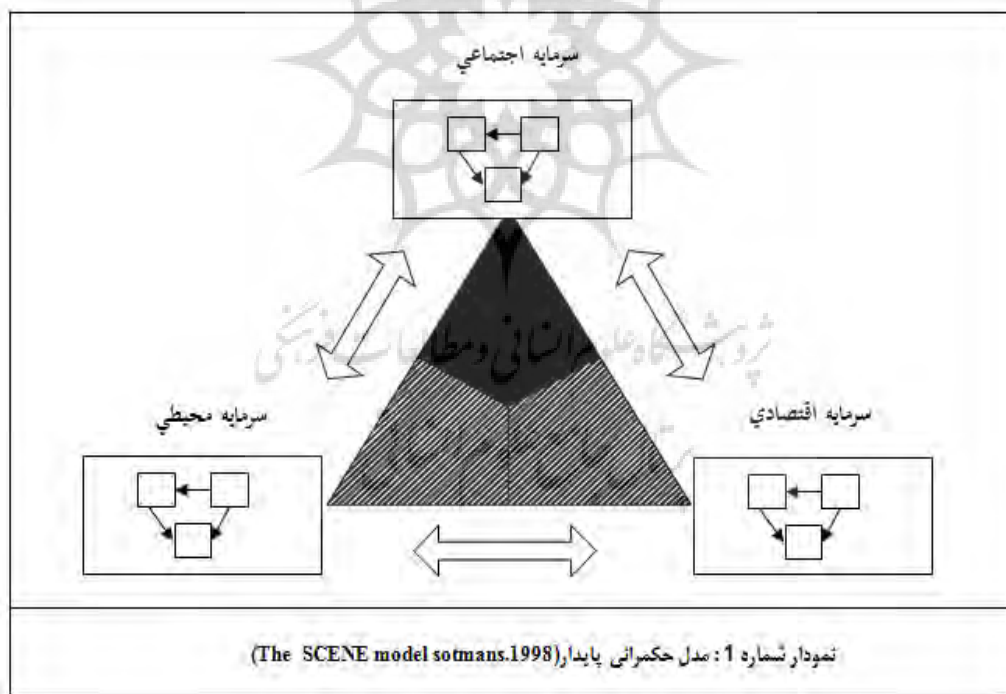
بنابراین برای پاسخ به کاستی‌های حکمرانی خوب در تحقق توسعه پایدار، حکمرانی پایدار مورد توجه قرار گرفت. حکمرانی پایدار در مقابل حکمرانی منتهی به ناپایداری مطرح می‌شود و همراه شدن حکمرانی با توسعه پایدار و پایداری بر این واقعیت صحنه می‌گذارد که فعالیتهای هر دو بخش دولتی و خصوصی نیازمند بازنگری و اصلاح است. این مفهوم به اندازه توسعه پایدار تکامل نیافته است و توسعه پایدار نیز به رغم ابهاماتی که دارد اکنون به عنوان هنجاری پذیرفته شده در خط‌مشی‌گذارها مورد توجه است. حکمرانی پایدار به معنی ایجاد تناسب بین سه بخش اجتماعی یعنی بخشهای دولتی، خصوصی و نهادهای مدنی است (ابراهیم‌پور و خلیلی، ۱۳۸۹: ۷).

ویژگی حکمرانی پایدار عبارت است از:

- حکمرانی پایدار مبتنی بر پارادایمهای پایداری محوری و مدیریت توسعه پایدار است.
- کلیمنز در طبقه‌بندی خود از حکمرانی، حکمرانی پایدار را فراتر از حکمرانی خوب تعریف و تلقی می‌کند.
- در حکمرانی پایدار، نقش دولت ایجاد چارچوبهای قانونی، تواناسازی، مشوق همکاریها و فعالیتهای مردم و نهادهای مردمی است.
- شاخص موفقیت در حکمرانی پایدار، توجه به پایداری است.
- در حکمرانی پایدار توسعه پدیده چند بعدی تلقی می‌شود که مردم تعریف کننده آن است.

^۱ - Roy & Tisdell

- در حکمرانی پایدار سرمایه در ابعاد مختلف مطرح می‌شود؛ سرمایه اقتصادی، سرمایه سیاسی و سرمایه اکولوژیکی.
 - در حکمرانی پایدار، انسان هدف و اصل است؛ مسئولیت جمعی مورد تأکید است؛ منابع طبیعی بستر حیات و توسعه است.
 - پاسخگویی همه جانبه نسبت به جوامع محلی و بین‌المللی محور تأکید حکمرانی پایدار است.
- بنابراین حکمرانی پایدار به معنی توزیع قدرت بین بخشهای مختلف اجتماعی (بخش دولتی، خصوصی و نهادهای مدنی) و دخالت دادن آنها در سیاستگذاریهای اجتماعی است و پایداری به معنی توسعه متوازن و متناسب در چهار بعد (اقتصادی، اجتماعی، اکولوژیکی و سیاسی) است. در نتیجه حکمرانی مبتنی بر پایداری تحقق تناسب همراه بین بخشها و ابعاد چهارگانه است. در اثر تناسب در این نهادها و بخشها نسبت به اجرایی نمودن تصمیمات تعهد به وجود می‌آید و در همه ابعاد، توسعه متناسب و پایدار ایجاد می‌شود. براساس الگوی استومنز سه شکل سرمایه- پایداری^۱ وجود دارد: سرمایه اجتماعی، محیطی و اقتصادی (نمودار شماره ۱).



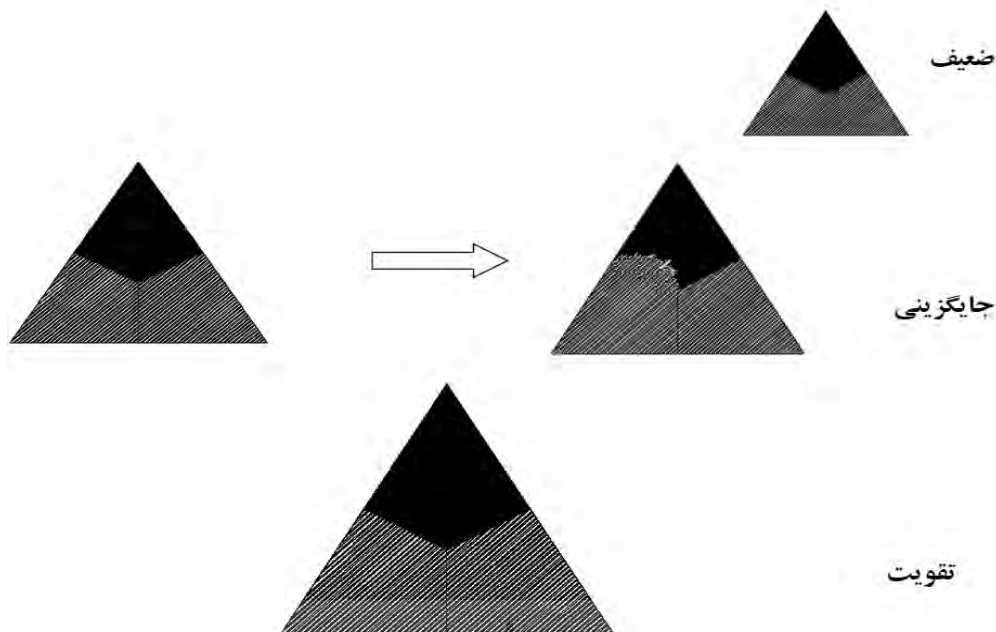
^۱ - Sustainability-Capital

وینر^۱ (۲۰۰۰) در بررسی خود تحت عنوان «از توسعه پایدار تا حکومت‌داری پایدار» به ضرورت درونی سازی اصول و قوانین حکومت داری پایدار و لزوم حرکت توأمان توسعه پایدار با حکومت داری پایدار اشاره کرده است. گروسکورب و راتمنز^۲ (۲۰۰۴) با عرضه الگوی سه بعدی بر ایجاد تعادل در پایداری سرمایه اجتماعی، اقتصادی و محیطی تأکید می‌کنند و معتقدند که حکومتداری پایدار با گذر از سه مرحله اتفاق می‌افتد: مرحله ضعیف، مرحله جایگزینی و مرحله تقویت (نمودار شماره ۲). مرحله ضعیف بیانگر حکومتداری ناپایدار است و مرحله جایگزینی نبودن تعادل بین سرمایه‌های اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیک را نشان می‌دهد که برای حکومت‌داری پایدار کفایت نمی‌کند. در این مرحله به دلیل توجه بیش از حد به یک حوزه مانند سرمایه (برای مثال سرمایه اقتصادی)، این حوزه به درون حوزه دیگر (برای مثال سرمایه اکولوژیک) نفوذ می‌کند و تعادل اکوسیستم را از این طریق به هم می‌زند. این وضعیت طی سالیان متمادی بر برنامه‌ها و استراتژیها حاکم بوده است. استقرار حکومتداری پایدار نیازمند مرحله «تقویت» به معنی ایجاد تعادل در هر سه حوزه سرمایه اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیک است. تنها در این حالت است که زمینه برای امکان تحقق آرمانهای حکومتداری پایدار و برابری بین نسلها عملی می‌شود و احتمال تأمین نیازهای نسلهای آینده به میزان نیازهای نسل امروز افزایش می‌یابد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱ - Wiener

^۲ - Grosskurth & Rotmans



نمودار شماره ۲: توسعه احتمالی سرمایه در مدل

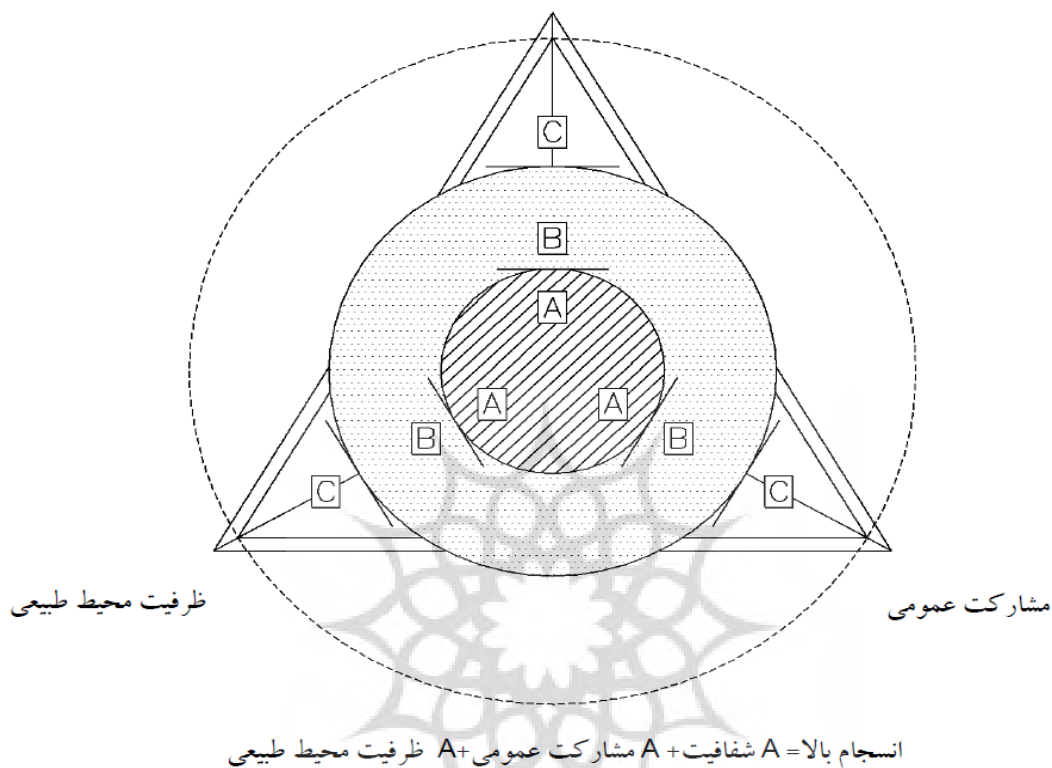
به باور کلیمنز عملکرد سامانه حکومتمداری را می‌توان به صورت یک مکعب در سه بعد عرضه کرد: (۱) شفافیت (۲) مشارکت عمومی (۳) ظرفیت محیط طبیعی. «شفافیت» را می‌توان براساس ادراک افراد از ارتباطات مبتنی بر اعتماد ارزیابی کرد. «مشارکت عمومی» را می‌توان از طریق رضایت و میزان دخالت مردم در تصمیم‌گیریها ارزیابی کرد و «محیط طبیعی» را می‌توان با سازوکارهای کنترلی برنامه‌های بخش عمومی ارزیابی نمود. بنابراین شاخص حکومتمداری پایدار^۱ عبارت است از: سه محور «محیط طبیعی» کمی + «شفافیت/ باز بودن» کیفی + «مشارکت مردمی» کمی / کیفی (کلیمنز، ۲۰۰۳).

بنابراین برای تحقق حکومتمداری پایدار توجه به سه شاخص شفافیت، مشارکت عمومی و ظرفیت محیط طبیعی ضروری است. کلیمنز به انسجام ضعیف، انسجام قابل قبول و انسجام قوی بین شاخصها اشاره می‌کند و معتقد است که حکومتمداری پایدار نیازمند انسجام قوی بین سه شاخص شفافیت، مشارکت عمومی و ظرفیت محیط طبیعی است. انسجام ضعیف حکومتمداری ناپایدار و انسجام قوی حکومتمداری پایدار را به دنبال دارد. این وضعیت در نمودار شماره ۳ نشان داده شده است.

^۱ - Sustainable Governance Index (SGI)

انسجام بالا=AAA
 انسجام قابل قبول=BBB
 انسجام ضعیف=CCC

شفافیت



نمودار شماره ۳: ترکیب شاخص حکومت‌داری پایدار

مطابق نمودار شماره ۳ ترکیب و انسجام قوی بین سه شاخص در دایره اول یعنی AAA دیده می‌شود. ترکیب BBB میانی و قابل قبول است و ترکیب CCC که در دایره بزرگ، مشاهده می‌شود، ضعیف و با خطرپذیری همراه است. بین این سه دایره، ترکیبات مختلفی از سه شاخص را می‌توان ایجاد کرد. برای مثال ترکیبی از ABB، BAC، AAC، BCB، BBC، و غیره. بدون شک هر یک از این ترکیبها به لحاظ تجمیع سه شاخص شفافیت، مشارکت عمومی و ظرفیت محیط طبیعی، حکومتداری ضعیفتر نسبت به ترکیب AAA است. حرکت از ترکیب AAA به ترکیبهای مختلف و نهایتاً به سمت ترکیب CCC، به معنی حرکت از حکومتداری پایدار به سمت حکومتداری ناپایدار است. بر این اساس حکومتداری ناپایدار دارای شفافیت کمتر، مشارکت

مردمی کمتر و ظرفیت کمتر محیط طبیعی است و حکومتداری پایدار مستلزم امتیاز زیاد در سه شاخص یاد شده است که در ترکیب AAA دیده می‌شود. سجیس^۱ (۲۰۰۳) با بحث از مدیریت پایدار اجتماعی و تأکید بر تدوین «منشور پایداری» به این باور می‌رسد که حکومتداری مستلزم مدیریت پایدار اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی است.

۲-۵. رابطه حکمرانی با فساد

بانک جهانی در مطالعه‌ای با هدف اندازه‌گیری وضعیت حکمرانی در ۱۷۷ کشور جهان، شش ویژگی و شاخص ذیل را برای سنجش حکمرانی به کار گرفته است:

- حق اظهارنظر و پاسخگویی که در آن بر مشارکت مردم در امور عمومی و پاسخ دهی مسئولان به مردم تأکید می‌شود.

- ثبات سیاسی و آشوب

- اثربخشی دولت که بر میزان کارآمدی و دستیابی به هدف دولت در وظایف محول تأکید دارد.

- بار مقررات که منظور میزان مقررات اضافی و دست و پاگیر و هزینه‌های ناشی از آن است.

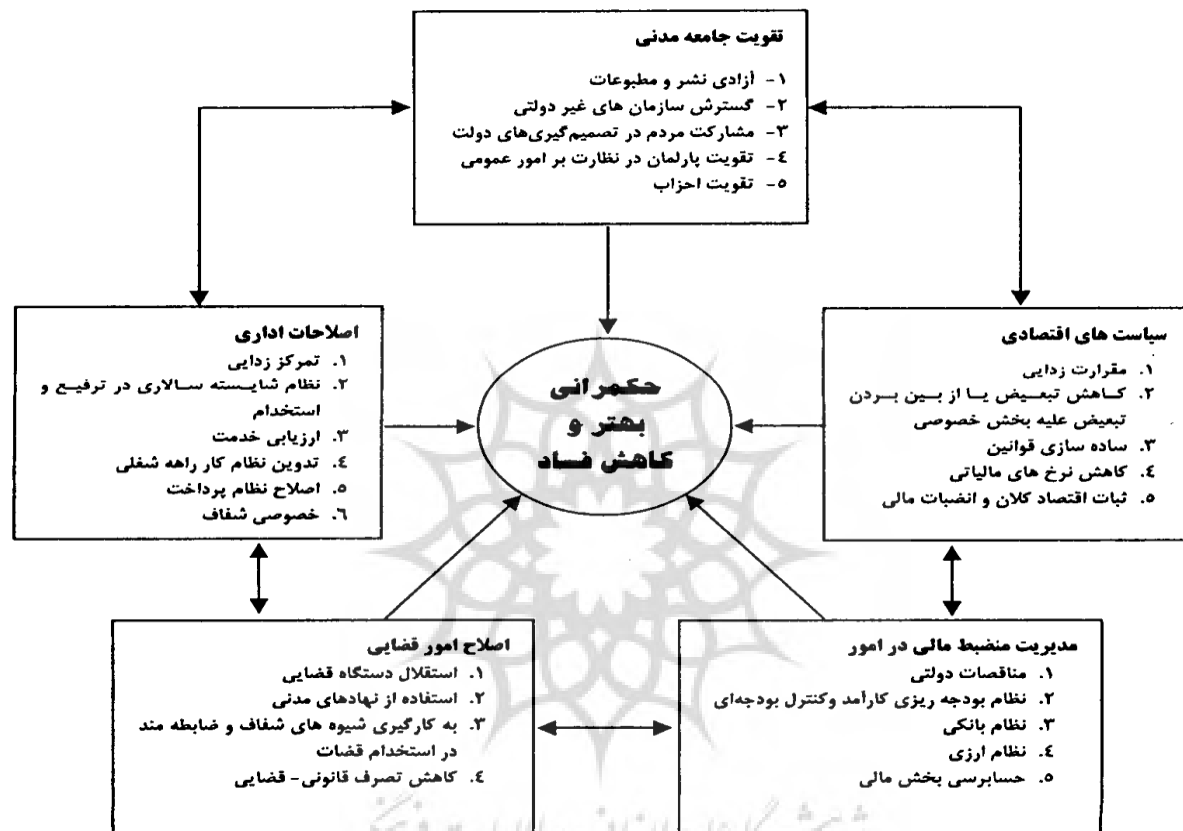
- حاکمیت قانون

- فساد و کاهش آن

این شاخصها در این نگاه ملاک سنجش حکمرانی در هر کشور خواهد بود؛ به این معنا که به هر میزان در هر 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 بویژه اینکه کاهش فساد از کار ویژه‌های برجسته تحقق حکمرانی خوب است. به این دلیل که الگوی حکمرانی با ویژگی پاسخگویی، شفافیت و حق اظهارنظر سبب شکل‌گیری دولتی کارآمد و شفاف خواهد شد. دولت شفاف، کارآمد و درستکار مبتنی بر شایسته‌سالاری و قوانین و مقررات ساده و روشن است، حاکمیت قانون به گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود؛

^۱ - Ciegis

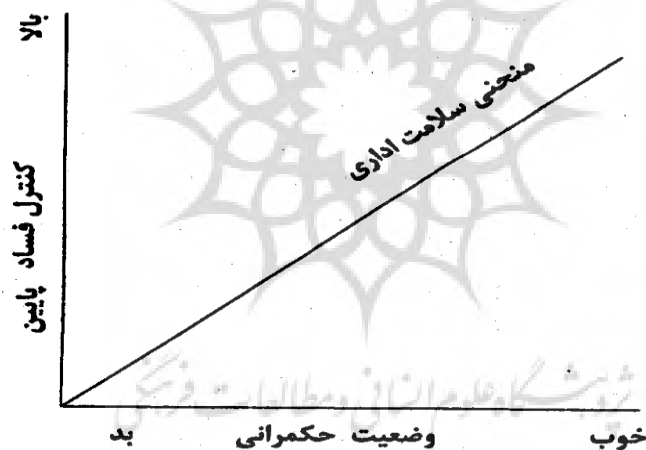
سیاست و چارچوبهای قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست؛ جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخگویی دولت را ارتقا می‌دهد، درآمدها، سرمایه‌گذارها و رشد افزایش می‌یابد و امید به زندگی طولانی‌تر پایدار می‌شود و این همه در کاهش فساد تأثیر مستقیم خواهد داشت. زیرا طبق تعریف فساد اداری در نتیجه ساختار غیرشفاف، غیراستاندارد و پاسخگویی ضعیف شکل می‌گیرد (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۱۷).



نمودار شماره ۴: راهبردهای بهبود حکمرانی و کاهش فساد (میدری و خیر خواهان، ۱۳۸۳: ۳۲۰)

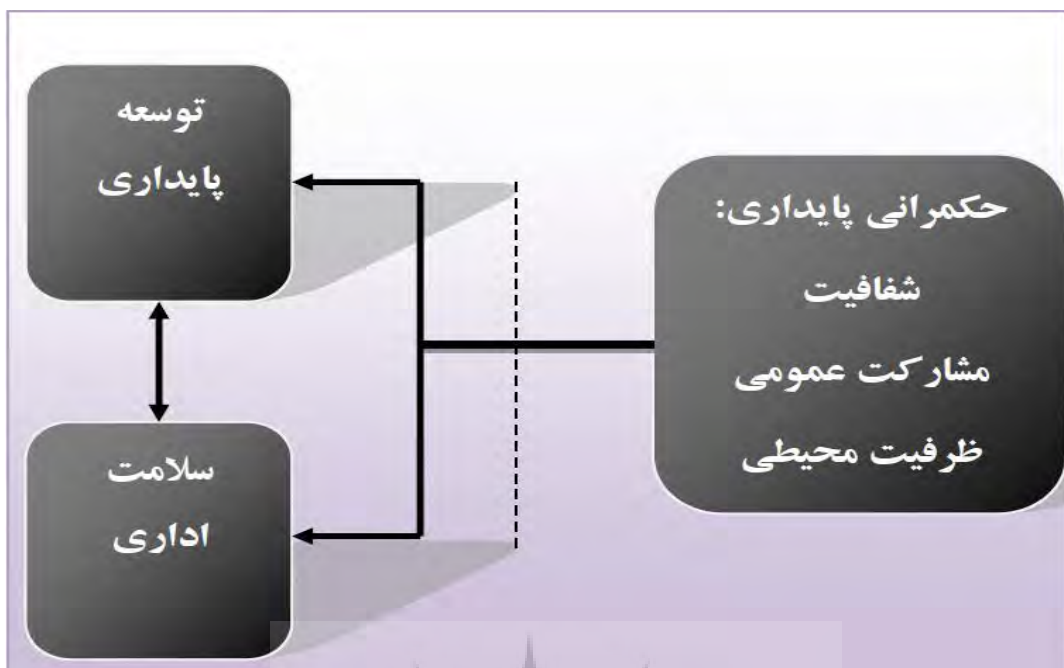
بنابراین در وضعیتی حکمرانی بهبود خواهد یافت که جامعه مدنی، و سیاستهای اقتصادی بهبود یابد؛ مدیریت منضبط مالی شکل گیرد و امور قضایی اصلاح شود و اصلاحات اداری مورد تأکید و توجه قرار گیرد. این عوامل می‌تواند علل بروز فساد را اصلاح، و یا برطرف نماید. در مقابل در حکمرانی بد، میزان رشد درآمد کاهش می‌یابد و 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 وری عوامل تولید، رشد اقتصادی و ریشه کنی فقر را کند می‌کند. به طور کلی فساد با عدم توسعه ملازمه دارد. پژوهش های متعدد تأثیر زیانبار فساد را بر توسعه نشان می‌دهد. تأثیر آن بر سرمایه‌گذاری بر عدم تخصیص بهینه هزینه‌های عمومی، بر فقر و بر تجارت، بسیار مشهود است. برای رویارویی 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 میزان رشد درآمد، افزایش سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی و غیره می‌شود. بنابراین رابطه دو سویه بین بهبود حکمرانی و کاهش فساد برقرار است. بر این اساس فساد تابعی از حکمرانی است. به هر میزان شاخصهای حکمرانی بهبود یابد، شاخصهای فساد کاهش خواهد یافت؛ لذا یکی از راه های 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 ۵ نمایش داده شده است.



نمودار شماره ۵: 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، و سلامت اداری افزایش می‌یابد (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۲۰). بنابراین با توجه به مواردی که اشاره شد، الگوی زیر پیشنهاد می‌شود:



نمودار شماره ۶: رابطه حکمرانی پایداری و نقش آن بر سلامت اداری و توسعه پایدار

۳. بحث و نتیجه گیری

جستجوی راه برونرفت از چرخه فقر و توسعه نیافتگی و کاهش فساد اداری و به طبع آن سلامت اداری، همواره از دغدغه‌ها و چالشهای اصلی کشورها و سازمانهای بین‌المللی بوده است. به همین دلیل کشورها و سازمانهای بین‌المللی همواره به دنبال حل این مسائل بوده، و استراتژیهای مختلفی را عرضه کرده‌اند که بسیاری از آنها به جای حل مشکل به دامن زدن آن منجر شده‌اند. در بسیاری موارد ناسازگاری استراتژیهای عرضه شده با ساختارهای اجتماعی و ویژگیهای کشورهای مقصد از یک سو و بی‌اعتمادی این کشورها به نهادها و سازمانهای بین‌المللی به دلیل نفوذ کشورهای قدرتمند از سوی دیگر به بی‌توجهی آنها به برنامه‌های عرضه شده منتهی شده است. از این رو بسیاری از استراتژیهای توسعه، که تاکنون اتخاذ شده در عمل نتایجی معکوس داشته است. یکی از این استراتژیها حکمرانی خوب است که برای دستیابی به توسعه پایدار عرضه شده است. در این تحقیق با بررسی فساد اداری و نقد حکمرانی خوب بر آن بودیم راهکار جدیدی را برای رویارویی با فساد عرضه کنیم. با بررسی مطالعات انجام شده، و ارتباط بین حکمرانی و سلامت اداری اشاره شد که حکمرانی پایداری می‌تواند هم عاملی در توسعه پایداری و هم سلامت اداری به شمار رود.

منابع فارسی

۱. ابراهیم‌پور، حبیب و خلیلی، حسن (۱۳۸۹)؛ "از حکمرانی خوب تا حکمرانی پایدار"، هشتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، دانشگاه صنعتی شریف.
۲. خداداد حسینی، سید حمید و فرهادی نژاد، محسن (۱۳۸۰)؛ "بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن"، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۵، ش ۱، ص ۵۳-۳۷.
۳. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴)؛ "استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟"، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۹، ش ۲، ص ۱۱۷-۱۰۱.
۴. رسولی، رضا و بهنام، شهانی (۱۳۸۸)؛ "فساد اداری در مدارس آموزشی: عوامل موثر بر پیدایش"، گسترش و کاهش آن، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، ش ۳، ص ۳۴-۱۹.
۵. رهنورد، فرج‌اله و همکاران (۱۳۸۹)؛ "شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی"، پژوهشنامه مدیریت اجرایی، س دهم، ش ۱، ص ۵۱-۳۵.
۶. عباس زادگان، محمد (۱۳۸۳)؛ "فساد اداری"، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۷. علیزاده‌ثانی، محسن و فانی، علی اصغر (۱۳۸۶)؛ "تأثیر فساد اداری بر توسعه انسانی جوامع"، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، س دوم، ش ۱ و ۲، ص ۲۴-۱۷.
۸. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۴)؛ "تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری"، فرهنگ مدیریت، س سوم، ش دهم، صص ۱۲۷-۱۰۳.
۹. میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳)؛ "حکمرانی خوب"، بنیان توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۱. Agatiello O.R.(۲۰۱۰),” Corruption not an end”, Management Decision”, Vol. ۴۸ No. ۱۰, pp. ۱۴۵۶-۱۴۶۸.
۲. Barbara C.(۲۰۰۲),”Measuring success: A role for civil society in fostering good”. Governance and sustainable development, Yerevan, Armenia, Fall.
۳. Blackburn K et al.(۲۰۰۶),” The incidence and persistence of corruption in economic development”, Journal of Economic Dynamics & Control, Vol. ۳۰,pp. ۲۴۴۷-۲۴۶۷.
۴. Chibambo M.(۲۰۰۳),” Records Management: The key to good governance and sustainable development”, University Swaziland, <http://www.uniswacc.unisw.sz>.
۵. Ciegis R.(۲۰۰۳),”Management principle of society’s sustainable development and transformation of economy”, Transformation in Business & Economic, Vol. ۲, No. ۲(۴).
۶. Clemens R.(۲۰۰۳),”Sustainable governance for sustainability: Internalising sustainability within a public service.” Context- building local capacity, Curtin University of Technology of Western Australia. <http://www.sustainability\mbarg\final-building local capacity.doc>.
۷. Gardiner R.(۲۰۰۲),”Governance for sustainable development: out comes from Johannesburg”, <http://WWW.globesa.org>.
۸. Judge W.Q et al.(۲۰۱۱),”The antecedents and effects of national corruption: A meta-analysis”, Journal of World Business, Vol. ۴۶,pp. ۹۳-۱۰۳.
۹. Kato et al.(۲۰۰۰), “Cambodia: Enhancing Governance for sustainable development”, Cambodia development resource Institute, penam penh, <http://www.cdri.org.kh>.
۱۰. Kirkpatrick C & Mosedale S.(۲۰۰۲), “European Governance, Reform ,The Role Of Sustainability Impact, Assessment”, Prepared for the EU-LDC International Conference on ‘Improving Global Governance for Development: Issues and Instruments’, Institute for Development Policy and Management University of Manchester, UK.
۱۱. Mogiliansky A.L et al.(۲۰۰۷),” Strategic analysis of petty corruption: Entrepreneurs and bureaucrats”, Journal of Development Economics, Vol. ۸۳, pp. ۳۵۱-۳۶۷.
۱۲. Myint U.(۲۰۰۰),” Corruption: Causes, Consequences And Cures”, Asia-Pacific Development Journal, Vol. ۷, No. ۲,pp. ۳۳-۵۸.

۱۳. Reynolds K.M et al.(۲۰۰۳),” The sciencepolicy interface in logic-based evaluation of forest ecosystem sustainability”, Forest Policy and Economics, Vol. ۵, pp. ۴۳۳-۴۴۶.
۱۴. Roy K.C. & Tisdell C.A.(۱۹۹۸),” Good governance in sustainable development”, International Journal of Social Economics, Vol. ۲۵.
۱۵. Treib B.F.(۲۰۰۴), “Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification”, NEWGOV Input Paper, pp. ۱-۱۸.
۱۶. Wang H & Rosenau J.(۲۰۰۱),” Transparency International and corruption as an issue of global governance”. Global Governance, Vol. ۷: ۲۵-۵۰.
۱۷. Wiener J.(۲۰۰۰),”From sustainable development to sustainable governance”, Law school and Nicholas school of the environment, Duke University, [http// www.law.duke.edu/](http://www.law.duke.edu/).

