

به نام خداوند بخشنده مهربان

=====

درسنامه دوره آموزش کوتاه مدت ضمن خدمت:

"شفافیت و سلامت اداری"

(۰۴۲۶)(عالی)(میانی)

کد شناسایی: ۹۱۷۰۵۰۳۸ / ۴ ساعت

فراگیران: مدیر کل – معاونان مدیر کل آموزش و پرورش استان گیلان

۱۳۹۱

تاریخ آزمون: ۹۱/۹/۲۲ در سامانه

<http://Ltms.medu.ir>

شفافیت و سلامت اداری

مقدمه

از میان عناصر حکمرانی مطلوب (پاسخگویی ، قانون مداری ، اثربخشی ، مسئولیت پذیری و ...) شفافیت یکی از مهم ترین عناصر نیل به حکمرانی مطلوب به شمار می آید . تنها در یک محیط شفاف است که مردم می توانند بادرک کامل از اوضاع به طور آزادانه در خصوص نحوه رفتار خود تصمیم بگیرند. از این نظر ، شفافیت ابزاری مهم برای آزادی است . یک حکمرانی شفاف ، روشن می سازد که آنچه انجام می شود چرا و چگونه انجام می شود و براساس چه استانداردهایی تصمیم گیری شده است . قانون گذاری ؛ اجرا و قضاوت در یک فضای غیرشفاف می تواند به فساد منجر شود . در یک سیستم دموکراتیک انتظار این است که مسئولین پاسخگو باشند. یکی از نقش های مهم شفافیت کمک به ارتقای پاسخگویی است از طرفی شفافیت با کمک به کاهش فساد ، برقراری حکومت قانون - که خود یکی از عناصر کلیدی حکمرانی مطلوب است - را تسهیل می کند.

کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل در قطعنامه شماره ۲۰۰۰/۶۴ خود بر تقویت حکمرانی مطلوب در سطح ملی از طریق تأسیس نهادهای موثر و پاسخگو برای پیشبرد رشد و توسعه پایدار انسانی تأکید کرده است و حکمرانی مطلوب را در ارتباط نزدیک با پیشبرد و حمایت از حقوق بشر دانسته و از کشورها خواسته است روش های عملی برای تقویت حکمرانی مطلوب اتخاذ نمایند.

اگرچه ممکن است روش های برقراری حکمرانی مطلوب در جوامع مختلف با توجه به شرایط آن جوامع متفاوت باشد ، اما در هر حال شفافیت ، پاسخگویی ، مسئولیت پذیری ، تأثیرپذیری از نیازهای مردم ، کارایی و اثربخشی از عناصر اصلی حکمرانی مطلوب به شمار می آیند. در این راستا ، بر نقش شفافیت به عنوان یکی از عناصر حکمرانی مطلوب از سوی برخی نهادهای بین المللی ، به ویژه صندوق بین المللی پول و بانک جهانی تأکید بیشتری شده و از این نظر لازم است جزئیات نحوه تأثیر شفافیت در برقراری حکمرانی مطلوب و نقش آن در ارتقاء حقوق بشر مورد بررسی بیشتری قرار گیرد.

لذا با نگرش جدید به امر توسعه و تأکید بر ایجاد محیط مناسب برای برخورداری کامل از حقوق بشر ، بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب و ایجاد چنین محیطی ، می تواند از اهمیت اساسی برخوردار باشد.

در این نوشتار ، با بررسی توصیه هاو پیشنهادات نهادهای بین المللی فعال در زمینه شفافیت ، نظیر صندوق بین المللی پول ، بانک جهانی و سازمان بین المللی شفافیت و همچنین با بررسی استانداردهای منطقه ای نظیر استانداردهای کشورهای OECD ، تلاش می شود تا نقش شفافیت از ابعاد مختلف آن اعم از اهمیت ، مفاهیم ، لوازم، مکانیسم ها و ارتباط آن با امور دیگر، به عنوان یکی از ابزارهای نیل به حکمرانی مطلوب ، آشکار شود. در مسیرهای مورد مطالعه در این پژوهش به ارتباط بین شفافیت و مواردی نظیر دموکراسی ، فساد ، پاسخگویی، توسعه پایدار و حاکمیت قانون پرداخته می شود و سعی خواهد شد ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم شفافیت با حقوق بشر مورد مطالعه قرار گیرد و در مواردی نیز که شفافیت خارج از مجرای حکمرانی مطلوب با حقوق بشر ارتباط پیدا می کند، این ارتباط توضیح داده شود. نگارنده در این مقاله سعی دارد به سوالات زیر پاسخ دهد.

الف) چرا شفافیت یکی از ابعاد حکمرانی مطلوب شناخته می شود؟

ب) اگر حکمرانی مطلوب برای ایجاد یک محیط مساعد جهت برخورداری از حقوق بشر ضروری است ، شفافیت چگونه به ایجاد این محیط کمک می کند؟

ج) ساز و کارهای لازم برای برقراری شفافیت و تداوم آن کدام اند؟

۱- تعریف مفاهیم

۱-۱- حکمرانی مطلوب

اگرچه مفهوم حکمرانی مطلوب ممکن است از زمان های بسیار دور برای مردم آشنا بوده باشد، ولی آنچه امروزه در این ارتباط مطرح است ، در گزارش های بانک جهانی و در ارتباط با برنامه های توسعه خود را نشان داده است. بانک جهانی که تا سال ۱۹۸۹ در اجرای برنامه های توسعه و مدیریت بخش عمومی بر اهمیت کاهش نقش دولت در به دست آوردن کارایی اقتصادی بیشتر ، تأکید می کرد ، در گزارش سال ۱۹۸۹ خود در ارتباط با بحران اقتصادی در آفریقا تأکید چندانی بر کوچک کردن دولت نکرده و مفهوم حکمرانی مطلوب را برای نخستین بار در این گزارش مطرح کرد. نویسندگان گزارش مشخص کردند که بحران اقتصادی در واقع ناشی از بحران حکمرانی بوده و یکی از مشخصه های حکمرانی بد ، عدم توجه به مدیریت مبتنی بر شفافیت ذکر شد.

همچنین در سال ۱۹۸۹ کشورهای آمریکای لاتین با بحران بدهی های خود مواجه بودند که در این ارتباط موسسه اقتصاد بین الملل تصمیم به برگزاری کنفرانسی در واشنگتن گرفت . اقتصاددانانی از ده

کشور آمریکای لاتین در این کنفرانس بر روی ده سیاست اصلاحی که برای آمریکای لاتین ضروری می دانستند توافق کردند.

همچنین ، بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۲ خود در خصوص « توسعه و حکمرانی » چهار عنصر عمده حکمرانی مطلوب را بر شمرده است و شفافیت و اطلاعات را یکی از این عناصر دانسته و آن را برای ایجاد بازار اقتصادی رقابتی ، امری ضروری تلقی کرده است که براین اساس یک چارچوب قانونی قابل پیش بینی و شفاف برای پیشبرد فعالیت های بخش های عمومی و خصوصی باید موجود باشد.

« برنامه عمران ملل متحد » نیز در برنامه های توسعه خود حکمرانی مطلوب را مورد توجه قرار داده و شفافیت را سنگ بنای حکمرانی مطلوب تلقی کرده است و وجود شفافیت کامل را در تصمیم گیری و اجرا، در بخش های دولتی و خصوصی ضروری دانسته است.

مفهوم حکمرانی مرتبط با مفاهیمی از قبیل دولت ، حکومت و حاکمیت است . از این رو ارائه هرگونه تعریف برای حکمرانی مستلزم شناخت لازم از مفاهیم یاد شده است. لذا مناسب است ابتدا تعریفی از مفاهیم فوق ارائه تا ضمن شناسایی ارتباط و تفاوت این مفاهیم ، راه برای ارائه تعریف حکمرانی هموار شود.

۲-۱- دولت

مجموعه معانی اصطلاحی ارائه شده از دولت در متون مختلف گویای دو تعریف مدرن و سنتی از آن است . دولت مدرن ، محصول رنسانس است و از اواخر قرن شانزدهم توسط ماکیاول و ژان بدن طرح شده و در قرن های ۱۷ و ۱۸ میلادی بسط نظری یافته و با انقلاب فرانسه پدیدار شده است. چنین دولتی دارای نهادی مستقل است و با ساز و کار قدرت به اعمال حاکمیت می پردازد. براساس این تعریف ، هر ملتی مالک سرزمین و تشکیل دهنده دولت خویش است . دولت ساخت قدرتی است که ملت برای دفاع از خود، سرزمین ، برقراری نظم و قانون در میان افراد جامعه و نگرهبانی از نظام افراد جامعه پدید می آورد. گرچه چنین تعریفی از دولت شباهت های صوری با دولت - شهر یونانی و به تعبیر دیگر ، با دولت سنتی که تلقی حکومت نیز از آن رایج است ، دارد . به عنوان مثال ، هر دودارای قلمروی مشخص و جمعیتی معین هستند و اندیشه شهروندی و مفهوم حکومت قانون در هر دو یافت می شود؛ با این حال یکسان دانستن دولت - شهر یونانی و دولت سنتی با دولت مدرن نادرست است. به طور خلاصه ، منظور از دولت در این نوشتار ، دولت به معنای مدرن آن است که از آن به عنوان یک نهاد سیاسی

قدرتمند دارای تشکیلات اجرایی ، قضایی و تقنینی یاد می کنند و وظیفه آن ارائه خدمات عمومی از قبیل امنیت ، رفاه ، بهداشت ، تدوین و اجرای قانون ، عدالت و... است .

۳-۱- حکومت

حکومت مجموعه دستگاه های اداری ، سیاسی و انتظامی است که قوه مجریه را شکل می دهد و متشکل از سازمان های اداری و اجتماعی ویژه یک ایدئولوژی سیاسی مشخص برای پیاده کردن و حفظ اهداف آن ایدئولوژی در جامعه است . حکومت به معنای فوق در برخی متون به دولت هم گفته می شود که همان مجموعه ارگان ها و سازمان های اداری - اجتماعی وابسته به هر یک از ایدئولوژی ها (مانند ایدئولوژی سوسیالیست ها ، ناسیونالیست ها...) است که به صورت دسته جمعی و هماهنگ جامعه را اداره می کنند.

دولت ، ملت و کشور (یا سرزمین) سه عنصر پایداری هستند که رأس یک مثلث را تشکیل می دهند و موجودیت هر یک وابسته به دیگری است (آشوری ، ۱۳۷۶: ۱۶۳) . حکومت نیز به عنوان دستگاهی تغییرپذیر در درون این ساخت کمابین پایدار ، انجام کارکردهای آن را به عهده دارد. بنابراین ، سه مفهوم دولت ، ملت و کشور ، به طور نظری سه عنصر ثابت ، پایدار و تاریخی اند، اما نظام حکومت (یا رژیم) ، بر حسب ضروریات اجتماعی و تاریخی دگرگون پذیر است . چنان که ممکن است نظام حکومت در درون یک دولت از سلطنت به جمهوریت یا از استبدادی به مردم سالاری تبدیل شود، اما فرض بر این است که سه عنصر اصلی همچنان پایدارند.

۴-۱- حاکمیت

حوزه حاکمیت یا فرمان فرمایی یک دولت شامل قلمرو کاربرد قدرت است که در آن - بنا بر حقوق بین الملل - دولت خودمختار است و زیر نظارت قانونی دولت های دیگر یا درگیر با حقوق بین الملل نیست. حاکمیت شامل مفاهیم زیر است :

- اختیار وضع و اصلاح قوانین بر حسب نظام قانونی کشور؛
- قدرت سیاسی و اخلاقی دولت، از آن جهت که « قدرت قانونی » در قلمرو خویش به شمار می آید؛

- استقلال سیاسی و قضایی یک جامعه سیاسی .

به طور کلی ، حاکمیت به اقتداری گفته می شود که از تبلور اراده آزاد مردم جامعه ای ناشی می شود و توسط دولت همان واحد سیاسی یا کشور اعمال می گردد.

براساس این تعریف ، حاکمیت یک نهاد سیاسی ، قانونی یا اجرایی با ساختار مشخص و دارای عینیت خارجی نیست ، بلکه یک جریان قدرت و اقتدار است که در دولت و حکومت نمود عینی پیدا می کند و نوعی اعمال قدرت توسط حکومت و دولت است .

۵-۱- حکمرانی

این کلمه که از واژه انگلیسی (Governance) اقتباس شده ، در لغت به معنای حکومت ، فرمانروایی ، راهبری و حکمرانی می باشد (حق شناس ، ۱۳۷۹: ۶۸۹). در اصطلاح نیز ، تعاریف متفاوتی با پیام واحد از آن ارائه شده است. حکمرانی ، اعمال حاکمیت توسط دولت در بخش مختلف اقتصادی ، سیاسی و اجتماعی است. دولت با حکمرانی خوب می تواند در انجام خدمات عمومی کارآمد ، در تقویت نهادهای مدنی تأثیرگذار و در رشد و توسعه اقتصادی با همکاری پویای بخش خصوصی موفق باشد. حکومت نیز با حکمرانی خوب می تواند کارا، اثربخش و پاسخگو باشد.

در حقیقت ، حکمرانی گذار از فعالیت جزیره ای هر یک از ارکان موجود در جامعه و هر یک از قوای دولت ، به فعالیت تعاملی آنان است که در نتیجه آن ، هر یک از ارکان و قوا تکمیل کننده فعالیت و خدمات دیگر ارکان و قوا خواهند بود.

حکمرانی براساس تعریف UNDP اعمال اختیار سیاسی ، اقتصادی و اداری به منظور اداره امور کشور در تمام سطوح است . این اعمال حاکمیت شامل ساز و کارها ، فرآیندها و نهادهایی است که توسط آن شهروندان و گروه ها منافع خود را تأمین می کنند، حقوق قانونی خود را مطالبه می نمایند ، به تعهدات خود عمل می کنند و تفاوت های خود را بیان می دارند.(UNDP :۱۹۹۷:۹).

حکمرانی در مفهوم جدید ، پاسخ به شرایط جدید جهانی است. الگویی است در توسعه ، به منظور دستیابی به توسعه پایدار ، و با تأکید بر حفظ حقوق فردی و حمایت از فضای خصوصی در مقابل قلمرو عمومی یا سیاسی گسترده که در گذشته وجود داشته است .

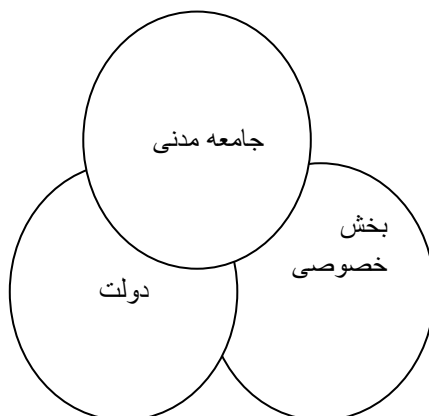
۶-۱- حکمرانی خوب

مفهوم حکمرانی خوب به دلیل جدید بودن آن با تعبیر و تفسیرهای متفاوتی روبرو است. برخی افراد یا نهادها آن را با ویژگی هایش تعریف می کنند (کارشناسان بانک جهانی) و معتقدند که مؤلفه هایی چون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت پذیری، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی (اجماع)، برابری، اثربخشی و کارایی، چشم اندازهای استراتژیک حکمرانی خوب را شکل می دهند و برخی نیز آن را با عناصرش معرفی می کنند و معتقدند که حکمرانی خوب شامل عناصر ذیل است.

- در نظر گرفتن تنوع میان افراد، بین سازمان ها و مدیریت نیروها و نهادهای منطقه ای و جهانی.
- پویایی محیط ها، فرآیندها و تغییر تعاملات میان بازیگران و نهادها.
- عقلایی کردن نقش دولت.
- تقویت افراد، ذی نفعان، شهروندان و جامعه مدنی و بخش خصوصی برای قبول نقش ها و مسئولیت های جدید.
- ایجاد هم افزایی بین حکمرانی رسمی و خودگردانی غیررسمی.
- ظرفیت سازی شامل بهبود منابع انسانی، تقویت خط مشی و مدیریت مالی، و ایجاد و ارتقای شراکت در زمینه رشد سازو کارهای اقتصادی و برابر در سطوح جهانی، منطقه ای، ملی و محلی.
- بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر کرده، برای اولین بار حکمرانی خوب را ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است (قلی پور، ۱۳۸۷: ۵۵).

آنچه که در حکمرانی خوب حائز اهمیت است، ارتباط سه حوزه دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است که اگرچنین وضعیتی رخ دهد، حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه شکل می گیرد. با این شرایط، دولت چارچوب حقوقی و محدوده عمل سیاسی را تعیین می کند، بخش خصوصی تولید ثروت و ایجاد اشتغال می نماید و جامعه مدنی از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ارتباط متقابل جامعه و سیاست را تسهیل میکند. از آن جا که هر یک از این سه حوزه ضعف ها و قوت هایی دارند، حکمرانی خوب را به ویژه در ارتباط با الزام توسعه پایدار به منزله وجود یک ارتباط سازنده میان این سه حوزه می دانند.

شراکت سه حوزه یا قلمرو در حکمرانی



عده ای حکمرانی خوب را با شاخص های تعریف کرده اند. جیمز گاستواسپت، مدیر دفتر برنامه توسعه ملل متحد، حکمرانی خوب را مشارکت ، شفافیت و پاسخگویی تعریف می کند و معتقد است حکمرانی خوب اثربخشی ، کارایی و... نیز می باشد(همان)

۷-۱ شفافیت

از شفافیت در فرهنگ لغت آکسفورد به معنی وضعیتی یاد شده است که درک امری را آسان می سازد. روابط اجتماعی در یک جامعه براساس پیش فروش هایی استوار است و افراد جامعه براساس این پیش فروش ها می توانند انتظار داشته باشند که در روابط خود چه چیزی ارائه می کنند و در مقابل چه چیزی دریافت خواهند کرد. لذا جامعه براساس برخی پیش فرض های مبتنی بر اعتماد عمل می کند و اعتماد در یک فضای شفاف می تواند به بهترین وجه شکل بگیرد. در صورت فقدان شفافیت و وضوح ، اعتماد به طور جدی خدشه دار می شود و زندگی بسیاری از مردم به شدت تحت تأثیر قرار می گیرد.

تنها در یک محیط شفاف است که مردم می توانند با درک کامل از اوضاع به طور آزادانه در خصوص نحوه رفتار خود تصمیم بگیرند. از این نظر ، شفافیت ابزاری مهم برای آزادی است . یک حکمرانی شفاف ، روشن می سازد که آنچه انجام می شود چگونه و چرا انجام می شود و شامل چه کسانی است و براساس چه استانداردهایی تصمیم گیری شده است.

همچنین شفافیت مربوط است به هنجارها و اعمال قدرت مشروع در افشای اطلاعات در خصوص تصمیمات، اجرا و کیفیت اجرا که شامل تصمیمات و اعمال حکومتها، آژانسهای بین المللی و فراملی، شرکتها، جوامع مدنی و تشکلهای حرفه ای می شود. به عبارت دیگر، شفافیت همان آشکار بودن است؛ به طوری که در یک چارچوب دموکراتیک، شخص قادر به تشخیص باشد و درک اینکه چه تصمیماتی، چگونه و براساس چه استانداردهایی گرفته و چگونه اجرایی شوند. از این نظر، شفافیت به خودی خود هدف نیست، بلکه ابزاری است برای رسیدن به اهداف و قبل از همه ابزاری است برای ایجاد فضای سیاسی و اقتصادی برای مردم تا در این فضا بتوانند حقوق خود را اعمال و از آن دفاع نمایند.

تصمیم گیری در شاخه های قانون گذاری، اجرایی و قضایی در یک فضای غیرشفاف با توجه به علایق پشت پرده می تواند منجر به فساد شود و قانون گذاران نمی توانند اطلاعات لازم را برای نظارت بر شاخه اجرایی به دست آورند و شهروندان نیز اطلاعات لازم را برای مشارکت مؤثر در فرآیند دموکراسی نخواهند داشت.

در علم سیاست، شفافیت به معنای این است که با اطلاعاتی که دولت در اختیار شهروندان قرار می دهد، به آنها امکان می دهد تا از آنچه دولت ها انجام می دهند، آگاه شوند (یزدانی، ۱۳۸۴: ۳۰). هدف از شفافیت، اجازه دادن به شهروندان، بازار و گروه ها برای پاسخگو نگه داشتن در قبال سیاستها و عملکردها است. بنابراین شفافیت را می توان به منزله اطلاعاتی دانست که توسط نهادها منتشر می شوند و ارزیابی این نهادها را آسان تر و روشن تر می سازد.

شفافیت در ارتباط با ارائه و دریافت اطلاعات است. آزادی اطلاعات یک حق اساسی بشر است که هم خود به عنوان یک حق مهم است و هم سنگ بنای دموکراسی، مشارکت و حکمرانی مطلوب است. شناسایی این حق کلیدی برای بهبود وضعیت جامعه از جمله تقویت دموکراسی و کاهش اعمال ضدو نقیض دولت ضروری است. لذا جهت برخورداری مؤثر از این حق، پارلمانها باید قوانین مناسب تصویب نمایند. نباید فراموش کرد که مردم سالاری های فاقد رویه های شفاف، مستعد تمرکز قدرت بوده، غالباً دچار تغییرات حقوقی و تنظیمی می شوند و بودجه های دولتی پر نوسان دارند؛ که این امر توانایی نهادهای دولتی را در مدیریت و ضمانت اجرای سریع و سازگار قوانین، مقررات و سیاستها محدود می سازد و چنین شرایط نامطمئن و غیرکارایی منجر به وخامت شرایط سرمایه گذاری و مانع توسعه کسب و کار خواهد شد (همان).

در هر صورت به ویژه بعد از بحران مالی شرق آسیا ، شفافیت در دستور کار بانک جهانی و صندوق بین المللی پول قرار گرفته است ؛ زیرا قادر است رفاه ، توسعه ، بازارها و حکمرانی را تحت تأثیر قرار دهد.

همچنین وضوح بیشتر و سهیم شدن در اطلاعات ، مردم را قادر می سازد تا تصمیمات سیاسی آگاهانه تری بگیرند و پاسخگویی دولت را ارتقاء و حوزه فساد را کاهش دهند. شفافیت بیشتر همچنین برای اقتصاد ضروری است، چرا که تخصیص منابع را بهبود بخشیده کارآیی را افزایش می دهد و چشم انداز رشد را بهبود می بخشد. نقص اطلاعات در بازارها ، هزینه معاملات را بالا برده و نارسایی بازار را افزایش می دهد و این نارسایی به کارکرد همه بازارها به ویژه بازار مالی لطمه می زند. متأسفانه امروزه حتی جوامع به ظاهر باز و دموکراتیک نیز در حکمرانی و امور مالی از شفافیت کافی برخوردار نیستند. دامنه شفافیت می تواند به معاهدات نظامی و خلع سلاح نیز گسترش یابد.

۲- مبانی شفافیت

۲-۱- شفافیت و فساد

۱- تعریف و زمینه های گسترش فساد

فساد را عموماً سوء استفاده از مناصب دولتی برای تأمین منافع شخصی تعریف می کنند. اخذ رشوه از سوی مقامات یا گرفتن کمیسیون در خریده ها یا ارائه خدمات دولتی از نمونه های فساد هستند.

البته فساد منحصر به سازمان های دولتی نیست ، بلکه در سازمان ها و بنگاه های بخش خصوصی نیز وجود دارد. در یک محیط فاسد ، سیاستمداران یا کارکنان یا کسانی که به آنها وابسته اند ، با سوء استفاده از قدرت عمومی که به آنها اعطا شده است ، به طور غیرقانونی و ناشایست ، ثروت می اندوزند . تأثیر گسترده فساد به کل سیستم سرایت می کند و حکمرانی مطلوب و حاکمیت قانون را تخریب می کند و ثبات نهادهای دموکراتیک و پایه های اخلاقی دولت را سست می نماید.

فساد یک مشکل جهانی است ، اما میزان آن در جوامع مختلف متفاوت است . فساد در جایی رشد می کند که حکومت یا بخش خصوصی ، تنها قدرت در برخورد با مردم باشند. در دولت هایی که جدیداً در راه دموکراسی قدم می گذارند، فساد تبدیل به تهدیدی عمده برای دموکراسی و ثبات شده است . به این دلیل که فساد فراگیر شده ، به طور مداوم تکرار می شود و کسانی که در فساد دخالت دارند تعقیق نمی شوند.

فساد معمولاً در ارتباط با جرائم سازمان یافته است. اگرچه این دو الزاماً وابسته به هم نیستند، ولی ویژگی مشترک گروه های مجرمانه ساختاری است که فعالیت آنها راقانونی جلوه می دهد و مستلزم

اعمال فساد و نقض قوانین است. ترکیب فساد و جرائم سازمان یافته، تهدید عمده علیه دموکراسی و حاکمیت قانون است و تأثیر مخربی بر ارزش های اساسی دموکراسی دارد.

نتیجه مهم فساد و جرائم سازمان یافته، پول شویی است و آن تبدیل سودهای کسب شده غیرقانونی به منافع آشکار قانونی است (با ثوروث، ۱۳۷۶: ۳۵).

در بسیاری از کشورها برای اشخاصی که بیرون از شاخه اجرایی دولت هستند، دسترسی به اطلاعات معنی دار و ماهیت فعالیت های مالی در ابعاد مختلف، بسیار مشکل است. حتی در داخل شاخه اجرایی نیز تنها مقدار کمی از سیاستمداران و کارمندان عمومی دسترسی کافی به چنین اطلاعاتی دارند. چنین محیط آمیخته با رمز و راز و غیرشفافی زمینه را برای ریشه دواندن فساد مهیا می کند و پاسخگویی موثر نیز به سادگی ممکن نخواهد بود.

۲- تأثیر فساد بر توسعه پایدار و حقوق مردم

در واقع فساد را باید نوعی عارضه ناشی از ضعف بنیادین دولت به شمار آورد. دستیابی به رفاه پایدار و ریشه کنی فقر، به دولتی کارآمد و شفاف نیاز دارد. داده های حاصل از کشورها نشان دهنده وجود نوعی همسبستگی مستقیم معنی دار میان حکمرانی نتایج اجتماعی و اقتصادی است. تحلیل های تجربی گویای تأثیر مستقیم و قابل ملاحظه حکمرانی مطلوب بر توسعه است. پژوهش های متعدد تأثیر زیان بار فساد بر توسعه را نشان داده است.

از جمله عواملی که فساد به وسیله آنها می توان رشد اقتصادی را تضعیف کند به شرح زیر است:

الف) عدم تخصیص بهینه استعدادهای، مانند بهره برداری کمتر از حد از بخش های کلیدی جامعه (مانند زنان)؛

ب) سطوح پایین تر سرمایه گذاری داخلی و خارجی؛

ج) توسعه و رشد ناموزون کسب و کار در اقتصاد غیررسمی؛

د) ناموزونی هزینه ها و سرمایه گذاری های عمومی و تخریب زیربنای فیزیکی؛

هـ) کاهش درآمدهای عمومی و عدم برقراری حاکمیت قانون که یک کالای عمومی است

و) دولت بیش از حد متمرکز؛

شکی نیست که تلاش ها علیه فساد و مناسبت آن با حقوق بشر در مواردی مشترک اند و به نظر می رسد مثل چرخ دندانه های یک دستگاه درگیر هم هستند و هر دو موضوع در دهه های اخیر پررنگ تر مطرح شده اند. شواهد تجربی نشان داده اند که نقض گسترده حقوق بشر اغلب در کشورهایی رخ می دهد که فساد در آنها گسترده است. برای نمونه، سازمان بین المللی شفافیت در سال ۱۹۹۸ طی مطالعه ای از ۸۵ کشور جهان، شاخص فساد رادر این کشورها اندازه گیری کرد که

کلمبیا هفتم و نیجریه پنجم بودند. لازم به ذکر است که هر دو کشور دارای مشکلات حقوق بشری جدی نیز بودند؛ به طوری که نوام چامسکی، کلمبیا را نقض کننده ترین کشور حقوق بشر بر کره خاکی دانست. البته این شواهد تجربی همبستگی این دو را کاملاً اثبات نمی کند. مثلاً سنگاپور برنامه های ضد فساد موفق دارد ولی در ارتباط با حقوق بشر کشور مناسبی نیست و بر عکس ایتالیا دارای رکورد حقوق بشری مناسبی است، اما در ۱۹۸۰ سال دارای فساد سیستماتیک بوده است.

علاوه بر آن فساد می تواند به برابری شهروندان در مقابل قانون لطمه زده و حاکمیت قانون را سست نماید. کسانی که با پرداخت رشوه به حقوق قانونی خود می رسند و آنهایی که نمی توانند پردازند و نمی رسند در مقابل قانون یکسان نیستند. در چنین فضایی عملاً قانون حاکم نیست و اصولاً برخورداری از حقوق فقط با حذف فساد امکان پذیر است.

همچنین در رژیم های دیکتاتوری، نخبگان به خاطر فرصت های موجود برای فساد که حکومت به آنها می دهد، انگیزه زیادی برای چسبیدن به قدرت دارند تا با اخذ رشوه، کمیسیون و تقلب حساب های بانکی خود را پر نمایند. بنابراین زمینه فساد می تواند محوری باشد برای داشتن انگیزه جهت حمایت از چنین رژیم هایی، و تحت چنین شرایطی کل حوزه حقوق بشر آشفته می شود.

نهایتاً مبارزه با فساد بخش اساسی تحقق حکمرانی مطلوب را تشکیل می دهد، چرا که نتایج فساد تأثیرات مخربی بر دموکراسی و به طور کلی « بعد انسانی » دارد.

۳- شفافیت و کاهش فساد

کشورهای غیردموکراتیک بیشتر در معرض فساد قرار دارند، چراکه دولت طوری سازمان دهی شده است که کنترل و بالانس کمتری برای قدرت وجود دارد؛ اگرچه در داخل سیستم دموکراتیک نیز زمینه های گسترده ای برای فساد وجود دارد. فساد اغلب در ارتباط با قدرت زیاد شاخه اجرایی است و چنانچه ذکر شد، سیاست مالی، محور اعمال قدرت دولت و عمده ترین ابزار فساد در جهان است. لذا برای ممانعت از فساد، این قدرت و ابزار باید محدود و تحت نظارت باشد. از این نظر، تفکیک قوا از اهمیت سیاسی برخوردار است و مجلس قانون گذاری دارای نقش ویژه در مبارزه با فساد است که می تواند قوانین مناسب علیه فساد وضع نماید. مجلس با قانون گذاری، سیستم مدیریت عمومی را شکل می دهد و یک سیستم باید طوری طراحی شود که فرصت و انگیزه را برای فساد کاهش دهد. البته قانون گذاری تنها کافی نیست، بلکه کنترل و بالانس موثر باید بین نهادها برقرار شود و دولت برای اعمال خود در مقابل قوه قضائیه، مجلس و جامعه مدنی و در نهایت مردم پاسخگو باشد. برقراری یک سیستم کنترل و بالانس موثر و پاسخگو کردن عوامل دولتی تنها در یک محیط شفاف امکان پذیر است

. لذا سیستم باید طوری باشد که امکان افشای فساد را بدهد و این تنها با امکان دسترسی به اطلاعات دولتی و حساب های دولتی ممکن خواهد بود.

احزاب سیاسی و نمایندگان آنها در یک سیستم دموکراتیک با انتخابات رقابتی به محدود کردن فساد کمک می کنند و انگیزه قوی برای افشای مسئولان فاسد دارند . اگرچه خود احزاب ملزم به افشای منابع مالی و حساب های خود و کمک کنندگان خود هستند.

صندوق بین المللی پول در تدوین « کد شفافیت مالی » هدف خود را پاسخگو کردن هرچه بیشتر دولت ها در قبال هزینه ها و درآمدهای عمومی ذکر کرد و فرض هایی که کد براساس آنها استوار است ، به این صورت بیان شده است که شفافیت موثر و پیوسته ، منجر به پاسخگویی بیشتر خواهد شد و پاسخگویی بیشتر و پیوسته ، منجر به منصفانه و کارا بودن سیاست های مالی و کاهش فساد خواهد شد. در هر صورت کاهش موفقیت آمیز فساد مستلزم تقویت همه جانبه تنظیمات حکمرانی است که از طریق آن اعمال حکومتی ظاهر می شوند و عناصر گسترده ای نظیر دادگستری مستقل ، آزادی اطلاعات و رسانه ها ، آزادی اجتماعات ، سازمان های غیردولتی و مشارکت عمومی ، انتخابات مناسب و قانون گذاری در ممانعت از فساد موثر هستند. هیچ یک از این عناصر به تنهایی در یک جامعه دموکراتیک نمی تواند در ریشه کنی فساد موثر افتد و اگر سایر عناصر حضور نداشته باشند ، تنها یک کنترل و بالانس متقاطع خواهد بود که با ارتباط و روابط بین این عناصر می تواند به وجود آید و فساد را تا حدی کاهش دهد. اگر همه این عناصر بتوانند همزمان به طور سحرآمیز نهادینه شوند مثل تار عنکبوت دور حکومت را بگیرند ، شاید ایده آل باشد. اما ارتباط پیچیده بین این عناصر در برقراری کنترل و بالانس موثر ، خود یک مزاحم هولناک برای جوامعی است که خود را در نیمه راه دموکراسی می بینند.

۲-۲- شفافیت و دموکراسی

« دموکراسی ، حکومت جمعی است که در آن از بسیاری لحاظ ، اعضای اجتماع ، به طور مستقیم یا غیرمستقیم ، در گرفتن تصمیم هایی که به همه آنها مربوط می شود، شرکت دارند یا می توانند شرکت داشته باشند»

از پیش فرض های دموکراسی ، وجود اجتماعی است که در آن انسجام وجود دارد. رشد و دوام هر اجتماع دموکراتیک بستگی بسیار به روح وحدت و احساس مشترک اعضای آن دارد. هرچه شدت و عمق آگاهی در اجتماع کمتر شود، دموکراسی در آن اجتماع از اطمینان کمتری برخوردار خواهد بود.

انسجام اجتماعی شکلی از ارتباط است که در آن گروهی از مردم توانایی و مهارت تشریک مساعی را نشان می دهند ؛ به گونه ای که فضا برای تغییر به وجود می آورد. لازمه تشریک مساعی و مشارکت ،

داشتن زبان مشترک و تفسیر مشترک از مفاهیم کلیدی است؛ به نحوی که بیانگر این مسئله است که فرآیند مشارکت و در ایجاد و بقای اسنجام اجتماعی نمی تواند جز در یک فضای شفاف شکل بگیرد. در یک دولت مردم سالار که توازن و تضمین حاکمیت قانون در آن وجود داشته باشد، قوانین به اندازه ای باید شفاف باشند که اکثریت بتوانند اقلیت را از حقوقشان محروم کنند و در چنین حالتی است که انسجام اجتماعی قوی تر و پایاتر خواهد بود. در غیر این صورت، شکاف در جامعه منجر به فروپاشی خواهد شد.

مشارکت موثر مردم در فرآیند تصمیم گیری در یک فضای شفاف، اعتماد عمومی به دولت را افزایش داده و منجر به برقراری یک سیستم دموکراسی با پایه ای قوی می شود. برای موثر بودن مشارکت و شفاف بودن فضا نیاز به داشتن آگاهی و اطلاعات است تا مردم آگاهانه در فرایند تصمیم گیری مشارکت نمایند و دموکراسی چیزی جز مشارکت آگاهانه و موثر مردم در تعیین سرنوشت خود نیست.

البته شفافیت در استفاده از ابزارهای تصمیم گیری نیز در یک حکومت دموکراتیک مهم است و فرآیند تصمیم گیری از طریق انتخابات باید از آن اندازه شفافیت برخوردار باشد که اجازه تقلب را در این فرآیند سلب نماید؛ در غیر این صورت مشارکت مردم مخدوش شده و نتیجه مورد نظر از یک حکومت دموکراتیک حاصل نخواهد شد.

بعد از وجود اجتماع، پیش فرض دیگر دموکراسی، پیروی از عقل است؛ یعنی لازم است اعضاء از حداقل قابلیت های اساسی که مشارکت همگانی در امور مشترک مستلزم آن است برخوردار باشند. یک انسان عاقل حداقل از دو استعداد بهره مند است که یکی استعداد به وجود آوردن یک برنامه یا توسل به قاعده ای برای قضاوت یا عمل است و دیگری استفاده از آن قاعده یا اطلاق آن بر موارد خاص یا استفاده از آن برنامه است.

با وجود پیش فرض های دموکراسی، شرایطی برای برقراری دموکراسی لازم است که یکی از این شرایط، شرط فکری دموکراسی است که در سه مقوله خلاصه میشود و تدارک اطلاعات یکی از آنها است که به شهروندان امکان می دهد بر اساس آنها هوشیارانه عمل کنند. نباید فراموش کرد که زوال شرایط دموکراسی به زوال خود دموکراسی منجر می شود. وقتی تصمیمات در پشت درهای بسته گرفته شود و از مردم پنهان بماند، نتیجه تباهی مشارکت عمومی شهروندان است. در این حالت نه تنها برد دموکراسی کاهش می یابد، بلکه در برد باقیمانده ژرفای دموکراسی نیز کاهش می یابد.

۳-۲- شفافیت و پاسخگویی

« در نظریه مردم سالاری اجماعی یا لیبرال، احترام به نظر اکثریت تا جایی امکان پذیر است که ارزش های بنیادی از قبیل حقوق و آزادی های فردی پایمال نشود. در این نوع دموکراسی، پاسخگویی و

نظارت بیرونی دولت و مأموران دولتی از طریق کنترل قضایی دادگاه ها، سیستم توازن و تعادل قوا و حاکمیت قانون، مدلل و موجه تلقی می شود» (زارعی ، ۱۳۸۳: ۱۲۵)

صرف برگزاری انتخابات آزاد ، شرط کافی نیست . کلید گذار موفقیت آمیز به یک نظام مردم سالار و بازار محور پایدار ، به نهادهای اصلی پاسخگویی بستگی دارد که با اتکا به این نهادها بتوان دولت و کارگزاران دولتی را به صورت روزانه پاسخگو نگه داشت. بنابراین راه حل موفق در استقرار مردم سالاری و اصلاحات اقتصادی ایجاد حکمرانی مردم سالار است که در برگیرنده آداب و سنت ها ، نهادها و فرآیندهایی می باشد که تعیین می کنند چگونه تصمیمات دولت به صورت روزانه گرفته شود و در این راستا ، ساز و کارهایی لازم است که از طریق آن شهروندان به طور عادی بتوانند در فرآیند سیاست گذاری مشارکت نمایند.

مردم باید اطمینان داشته باشند که دولت و به ویژه سازمان هایی که مستقیماً زیر نظر مقامات انتخابی نیستند، به وعده هایشان پایبند هستند و سیاست ها رابه درستی و پیوسته اجرا می کنند و می دانند در صورت ورود خسارت به شهروندان ناشی از فعل یا ترک فعل دولت چه کار باید کرد انتخابات دوره ای برای حل اینمسائل کفایت نمی کند و لذاکشاندن دولت به دادگاه برای حل موضوعات روزمره و کم اهمیت ، زمان بر ، پر هزینه و غیرعلمی است. در نتیجه حکمرانی مردم سالار نیازمند سازو کاری است که مردم به طور عادی و کم هزینه شکایات خود راکه ناشی از عملکرد دولت است پیگیری نمایند و در واقع ، دولت و عوامل آن را در مقابل عملکردشان پاسخگو نگهدارند.

برای تحقق این امر لازم است مردم امکان نظارت بر اعمال دولت را داشته باشند و در جریان چند و چون فعالیت های دولت و عوامل آن قرار گیرند. لذا دولت باید به طور قانونی متعهد به افشای آمار و اطلاعات در خصوص فعالیت های خود باشد و آمار و اطلاعات معنی دار و دقیق – که امکان ارزیابی فعالیت های دولت رابدهد- ارائه نماید. از این نظر ، دسترسی به اطلاعات معتبر و شفافیت بیشتر ، لازمه اجتناب ناپذیر فرآیندی است که بتواند دولت و عوامل آن را در قبال اعمال شان به پاسخگویی فرا خواند و در فضایی که نقش ها و مسئولیت ها روشن و تعریف شده نیستند و اطلاعاتی نیز از فعالیت های دولت در دست نیست ، امکان پاسخگویی به وجود آید.

۲-۴ شفافیت و توسعه پایدار

توسعه پایدار ، توسعه ای است که نیازهای زمان حال را بدون آنکه نسل های بعدی برای تأمین نیازهای خود دچار مشکل شوند، برآورده نماید. توسعه ای می تواند پایدار به حساب آید که از سه جنبه بتواند پایداری خود را حفظ کند:

الف) از نظر اقتصادی : یک سیستم اقتصادی پایدار باید از عهده تأمین و تولید کالا و خدمات در طی زمان برآید؛ به طوری که سطوح قابل مدیریت دولتو در حداقل ماندن بدهی خارجی حفظ شده و از بر هم خوردن توازن بخشی که به انهدام کشاورزی یا تولید صنعتی می انجامد ، پرهیز شود.

ب) از نقطه نظر محیطی : یک سیستم پایدار به لحاظ زیست محیطی باید قادر باشد منابع پایه را به صورت تثبیت شده حفظ نماید ، از بهره برداری بیش از حد منابع تجدید شونده یافشار بر کارکردهای طبیعی پرهیز کرده و در ضمن ، منابع تجدید شونده را تا آن حد مورد استفاده قراردهدکه با سرمایه گذاری موجود قابل جایگزینی باشد. این وضعیت شامل حفظ تنوع زیستی ، ثبات جوی و حفظ سایر عملکردهای اکوسیستمی که معمولاً جزء منابع به شمار نمی روند نیز خواهد بود.

ج) از نقطه نظر اجتماعی : یک نظام اجتماعی پایدار باید به برابری در توزیع دست یافته ، خدمات اجتماعی از جمله بهداشت و آموزش همگانی رادر حدنیاز تأمین نمایدو به ارزش هایی نظیر برابری جنسی ، ثبات سیاسی و مشارکت جمعی دست پیدا کند.(جانانان ، ۱۳۸۳)

برای نیل به توسعه پایدار در هر سه محور مذکور ، شفافیت نقش اساسی دارد. از نظر اقتصادی ، رشد اقتصادی پایدار مستلزم ثبات اقتصاد کلان است تا دستخوش بحران های مالی نشود. بانک جهانی یکی از عوامل بحران مالی در کشورهای آسیای شرقی را فقدان شفافیت ارزیابی کرده است . چنانچه قبلاً در مبحث مربوط به فساد بحث شد ، شفافیت راکاهش داده ، موجب تخصیص بهینه بودجه می شود ، اثربخشی و کارایی فعالیت های دولت و همچنین بخش خصوصی را بالا می برد ، رقابت و ورود و خروج رادر بازار تسهیل می نمایدو سرمایه گذاری نیز در بازار شفاف بهتر صورت می گیرد و در نهایت ، درآمد سرانه ناخالص ملی افزایش می یابد.

۵-۲- شفافیت و حقوق بشر

شفافیت را می توان از دو جنبه «هنجاری» و «ابزاری» مورد بررسی قرار داد. اگرچه شفافیت در ابتدا بیشتر از جنبه ابزاری مطرح شده است ، اما دارای هنجارهای جدی است (البته نباید بیش از حد فکر را شیفته خود نماید). اگر شفافیت به دقت اعمال شود ، هم از نظر هنجاری و هم از نظر ابزاری ، پیشنهاد معتبری است . هر چند فکر اشتباهی خواهد بود که بپذیریم ، شفافیت و باز بودن هرچه بیشتر باشد بهتر است .

علاوه بر آنچه ذکر شد ، شفافیت از جنبه ابزاری کمک موثری به حمایت و برخورداری از حقوق بشر می نماید و اگر چه تفکر حکمرانی مطلوب الزاماً با تفکر حقوق بشری موازی نیست ، اما مفهوم حکمرانی مطلوب می تواند به عنوان مکانیسم حمایتی در تلاش های مربوط به افزایش حمایت قانونی از حقوق اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی افراد ، عمل نماید . قابل تردید نیست که حقوق بشر بیشتر به حمایت از

فرد شهروند توجه دارد ، ولی ممکن است در ارتباط با مفهوم حکمرانی مطلوب فرد نیز همان نقش محوری را داشته باشد. حقوق بشر چیزی است که فرد حق برخورداری از آن را دارد ، اما حکمرانی مطلوب روشی است که مقامات برای بهبود رشد به عنوان ابزار توسعه پایدار و ریشه کنی فقر متعهد به طی کردن آن هستند.

حقوق بشر ارزش ها و تعهدات قوی برای دولت ها تحمیل می کند و ممکن است جنبه هایی را تجویز کند که برای پیشبرد حکمرانی مطلوب مشکل ساز باشد. از طرفی تمرکز قوی بر برخی از عناصر حکمرانی مطلوب نظیر «کارایی» می تواند در بر دارنده خطراتی برای امنیت حقوقی فرد شهروند باشد. برای مثال ، حمایت از حقوق اقلیت ها ممکن است ناکارآمد به نظر آید. همچنین کاهش افراد فقیر در یک کشور الزاماً دلیل بر این نیست که به حقوق بشر نیز احترام گذاشته می شود. به کلامی واضح تر ، حکمرانی مطلوب منع تبعیض را تضمین نمی کند.

در سیاست های بانک جهانی نیز حقوق بشر به عنوان بخشی از مفهوم حکمرانی مطلوب ملاحظه شده است . بانک جهانی در توضیح سیاست های خود چنین ابراز می دارد که مشارکت بانک در حقوق بشر در استراتژی ریشه کنی فقر خلاصه می شود و حتی حقوق اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی به عنوان حقوق قانونی مد نظر نیستند، بلکه به عنوان اهدافی هستند که رسیدن به آنها نیاز به سیاست گذاری و جبران قانونی دارد.

از این منظر ، مفهوم شفافیت و دسترسی به اطلاعات به طور تنگاتنگی در ارتباط با پاسخگویی و حاکمیت قانون است . در فضایی که نقش ها و مسئولیت ها مشخص نباشد و اطلاعاتی در مورد فعالیت هادر دسترس نباشد ، پاسخگویی امکان پذیر نبوده و حاکمیت قانونی نیز خدشه دار خواهد شد. اصولاً بدون شفافیت و اطلاعات ، گفت و شنودی بین شهروندان و دولت وجود نخواهد داشت و فساد و سوء استفاده از قدرت به راحتی اشاعه خواهد یافت. شفافیت راهی است به سوی انعکاس آنچه در جامعه می گذارد و هرگونه کنترل بر مدیریت عمومی را تسهیل می نماید. خدشه ای که حاکمیت قانون از فقدان شفافیت می بیند ، محیط را برای پیمان شدن حقوق مردم و سوء استفاده از قدرت مهیا می کند و از این نظر ، شفافیت لازمه برخورداری کامل از حقوق بشر به حساب می آید.

۳- محتوا و حدود شفافیت

۳-۱- فصل اول. محتوای شفافیت

شفافیت در قوانین و مقررات

بند اول (حاکمیت قانون و شفافیت

۱- ساده و روشن بودن قوانین

- ۲- تعیین دقیق مسئولیت ها و نقش ها
 دوم (کاهش بار مالی قوانین
 سوم) قابلیت دسترسی و اطلاع از قوانین
 شفافیت در فعالیت های مالی و بودجه
 ۱- قابلیت دسترسی عموم به اطلاعات مالی
 الف) بازدهی و پیش بینی ها
 ب (فعالیت های شبه مالی
 ج) وضعیت یک کاسه دولت مرکزی
 د) سایر ویژگی ها اطلاعات مالی
 ۲- تدوین ، اجرا و گزارش بودجه به طور باز

الف) مستندسازی بودجه
 ب (ارائه بودجه

ج) رویه های اجرای بودجه
 د) گزارش بودجه

۲-۳- فصل دوم ، حدود شفافیت
 محتوای شفافیت

۱-۲-۳- بند اول ، شفافیت در قوانین و مقررات
 حاکمیت قانون و شفافیت

مطابق نظریه حکومت قانون ، استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم گیری های حکومتی مردود است . (زارعی ، ۱۳۸۰: ۵) اصل این است که استفاده از قدرت و اجرای وظایف توسط حکومت و کارگزاران آن باید بر اساس قانون و در چارچوب تعیین شده در قانون صورت گیرد. اینکه قانون باید از ارزش ها سرچشمه گرفته باشد و این ارزش ها کدام اند ، بحث دیگری است . اما از نظر صوری ، از آنجایی که هدف از حکومت قانون ، راهنمایی و تنظیم اعمال و رفتار افراد جامعه است ، لذا قوانین باید قابل فهم ، صریح و واضح باشند و این امر از اصول محوری حاکمیت قانون است.

از این نظر ، شفافیت تنهاساده و روشن بودن عبارات و اصطلاحات نیست، بلکه قوانین باید حوزه مشخصی را در بر بگیرند که امکان مانور بیش از حد و اعمال سلیقه های گوناگون را سلب نماید. قانون گذاران باید نهایت دقت را به عمل آورند تا امکان اعمال سلیقه و تفاسیر با دامنه گسترده را سلب کنند. گاهی قوانین چندان با عبارت کلی بیان می شوند که امکان هرگونه تفسیر متفاوت و گاه متضاد را

امکان پذیرمی نماید به کارگیری این عبارت گاهی ناشی از مسامحه و گاهی ممکن است به عمد باشد ؛ که این امر حاکمیت قانون و برابری در مقابل آن را آسیب پذیر می سازد.

۱- ساده و روشن بودن قوانین

آنچه از شفافیت در حوزه قانون و قانون گذاری انتظار می رود، برآورد آن چیزی است که در راستای تعریفی که از حکمرانی مطلوب شده است ، باشد. اولین چیزی که به ذهن می رسد ، همان معنای ساده شفافیت است . یعنی قانون و مقررات به سادگی برای عموم قابل فهم باشند وبدون چنین ویژگی ، بود و نبود قانون تفاوتی نمی کند . لذا قانون باید به نحوی باشد که از هر منظری که به آن می نگریم ، هیچ اختلافی در هیچ یک از شقوق آن نباشد . چه حقوقی که در قالب قوانین معین می شوند و چه تکالیف باید برای مردم قابل فهم باشند تا مردم به سادگی حقوق خود را مطالبه و تکالیف خود را انجام دهند. به نظر می رسد این امر از اصول اساسی هر سیستم حقوقی باشد که البته گاهی از آن غفلت می شود. قانونی که برای مردم قابل فهم نیست ، به خاطر نقض آن نمی توان کسی را مؤاخذه کرد و مردم نیز نمی توانند براساس آن حقوق خود را مطالبه نمایند.

درست است که مردم در یک سیستم دموکراتیک نمایندگان خود را انتخاب و به مجالس قانون گذاری می فرستند، ولی این امر برای قانون گذاری شفاف کفایت نمیکند و لازم است علاوه بر اینکه با زخورد مردم از مجاری مختلف به قانون گذار برسد، از طریق نظرسنجی هامتوالی ، قانونگذاران بیوسته بدانند که مردم چه می خواهند واز این طریق آنچه که خواست مردم است در قانون منعکس شود. و این برای مردم قابل فهم است و از اینجاست که « مشارکت از اصول اولیه یک سیستم شفاف است » (فون هایک ، ۱۳۸۰:۶۵)

۲- تعیین دقیق مسئولیت و نقش ها

چه در تعریف یک ساختار و چه در ابعاد آن ، نقش ها و مسئولیت ها ، باید به دقت تعریف شده باشند. بدون تعریف دقیق نقش ها و مسئولیت ها ، امکان پاسخگو کردن دولت و نهادهای دولتی - که از ارکان حکمرانی مطلوب هستند- امکان پذیر نخواهد بود.

تعریف دقیق نقش ها و مسئولیت ها برای شفافیت و باز بودن ساختار ووظایف دولت در قبال عموم مردم از ضروریات اساسی است . در این راستا ، باید نقش ها ومسئولیت های دولت از بقیه بخش ها به روشنی تفکیک شده باشد تا اساسی برای پاسخگویی در قبال طرح و اجرای سیاست هامعین شود و این امر از جنبه های کلیدی شفافیت ، به ویژه در حوزه شفافیت مالی است . همچنین نقش و سیاستهای

مدیریت در حوزه بخش عمومی باید روشن و برای عموم آشکار باشد و به عبارت دقیق تر ، باید ساختار و وظایف دولت ، تخصیص مسئولیت ها در داخل دولت ، هماهنگی و مدیریت فعالیت های دولت ، رابطه بین دولت و سایر بخش های جامعه و نحوه دخالت دولت در بخش خصوصی به روشنی مشخص شده باشد. به طور اجمال ، تعیین دقیق مسئولیت ها موارد زیر را در بر می گیرد :

الف) ساختار و وظایف دولت ؛

ب) تخصیص مسئولیت ها در داخل دولت؛

ج) هماهنگی و مدیریت فعالیت های دولت ؛

د) تعیین مرزهای دولت و بخش عمومی.

دوم. کاهش بار مالی قوانین

این درست است که حاکمیت قانون باید برقرار باشد و نقش ها و مسئولیت ها توسط قانون به روشنی مشخص شده باشد ، اما قوانین و مقررات نباید چنان انبوه و دست و پا گیر باشند که مردم را مجبور به دور زدن قوانین و پیشبرد کارهای شان با پرداخت رشوه نمایند. شرایط ورود و خروج به بازار و بخش عمومی باید آسان باشد و تأسیس بنگاه های جدید در این دو حوزه به آسانی میسر شود . به طور مثال ، اگر برای اخذ یک مجوز جهت تأسیس یک بنگاه مدت ها وقت لازم باشد تا از طریق قانونی چنین اقدامی را به عمل آید، در این صورت مردم به تعقیب اهداف خود از مجاری غیر قانونی می روند و در چنین حالتی، غرض اصلی از تدیون قانون نیز به دست نمی آید، لذا قوانین دست و پا گیر و غیر ضروری باید از دفتر قوانین حذف شوند.

نتایج بررسی که در همین زمینه اخیراً در ۸۵ کشور صورت گرفته ، موید آن است که به عنوان مثال در بولیوی به طور میانگین ۱۷ مرحله در ۶۳ روز کاری و در بدترین شرایط بالغ بر ۲۵ مرحله در ۸۲ روز کاری برای تأسیس یک واحد کسب و کار باید طی شود. طبیعتاً نتیجه یک چنین حالتی آن است که دولت در ارائه خدمات و مجوزهایی که به هنگام و کم هزینه باشد ، ناتوان است. بررسی انجام شده توسط بانک جهانی تحت عنوان « انجام کسب و کار در سال ۲۰۰۸ » به ارتباط مستقیم بین تعدد قوانین و مقررات و فساد تأکید شدید دارد. این گزارش به روشنی فساد کمتر کشورهای OECD را با دارا بودن مقررات و رویه های اداری کمتر ، در مقایسه با کشورهای در حال توسعه نشان داده است . برای نمونه ، هزینه های ورود به کسب و کار در کشورهای آفریقایی ۲۰ برابر کشورهای OECD است . همچنین به ثبت رساندن یک واحد کسب و کار در کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب ۲/۵ برابر طولانی تر از کشورهای OECD است .

سوم . قابلیت دسترسی قوانین و مقررات و اطلاع از آنها

به طور کلی ، قوانین بعداز تصویب باید با تمام جزئیات مربوط به آن ، به اطلاع عموم برسند. متأسفانه انتشار قانون و رساندن آن به اطلاع مردم حتی امروز که وسایل ارتباط جمعی گسترش یافته عصر ارتباطات و اطلاعات نام گرفته است ، به خوبی انجام نمی شود.

علاوه بر آن ، قانون باید مشخص نماید که در صورت تضمین نشدن حقوق ، مردم باید به کجامراجعه کنند و دولت موظف است این مراجع را تأسیس و نحوه دسترسی به آنها رابه طور گسترده به اطلاع مردم برساند. همچنین لازم است ضمانت اجرای قوی ، پشتوانه قوانین بوده و مکانیسم های جبرانی مناسب در نظر گرفته شود.

بخشنامه ها و آیین نامه های داخلی نیز که اغلب منتشر نمی شوند ، باید در اختیار متقاضیان قرار گیرند و ادارات دولتی ملزم به ارائه اطلاعات در خصوص این بخشنامه ها و آیین نامه ها باشند.

۲-۲-۳- بند دوم . شفافیت در فعالیت های مالی و بودجه

سیاست مالی یعنی آنچه که دولت ها هزینه می کنند و درآمدهایی که کسب می کنند. سیاست مالی محور اعمال قدرت دولت استو در هر دو سطح دولت های مرکزی و محلی ، شاید عمده ترین وسیله برای فساد در جهان باشد. تمامی مشکلات کلیدی چون تقلبات مالیاتی و گمرکی ، تقلبات در مناقصه ها و مزایده ها ، و کانالیزه کردن درآمدهای عمومی به احزاب سیاسی همگی در حوزه سیاست مالی قرار می گیرند.

از سوی دیگر ، برنامه های هزینه و درآمد ، مهم ترین ابزارها برای کاهش فقر ، تأمین اجتماعی و بهبود بهداشت و آموزش هستند. سیاست مالی یکی از اجزای کلیدی در تعقیب رشد باکیفیت بهتر است و از آنجایی که سیاست های مالی ضعیف و فاسد شاید بزرگ ترین نقصان در بسیاری از کشورها برای بهبود وضعیت فقرا و آسیب پذیران باشند ، بنابراین سیاست مالی باید به عنوان جزء حیاتی از سیستم انسجام ملی تلقی شود.

فقدان اطلاعات و عدم قطعیت نیز از ویژگی های رام نشدنی امور مالی است . دهه ۸۰ شاهد افزایش محنت بار بحران های بانکی در کشورهای توسعه یافته ودر حال توسعه بود که هزینه های مالی و اقتصادی زیادی بر جای گذاشت و بحث بر سر سیاست هایی که برای ثبات مالی اهمیت داشتند ، در این دوره شروع شد. در این مقطع زمانی شفافیت نیز اهمیت خاصی در بحث ها پیدا کرد . فقدان شفافیت برای سرمایه گذار ، تمایز بین بانک و شرکت های سالم وناسالم را مشکل می سازد و در نتیجه سرمایه گذاران همه آنها را رها می کنندکه منجر به ورشکستگی بانک ها و بی ثباتی در اقتصادی شود.شفافیت مالی بر باز بودن ساختار و وظایف دولت ، سیاست ها و اهداف مالی ، حساب های بخش عمومی و پروژه های مالی برای عمومی تأکید میکند. در این راستا، صندوق بین المللی پول کدی تحت

عنوان « کد اعمال خوب در شفافیت مالی » تنظیم کرده و کشورهای عضو را تشویق به پیروی از این کد کرده است. همچنین کتابچه راهنمایی نیز تحت عنوان « کتابچه شفافیت مالی » برای توضیح جزئیات مربوط به اجرای کد، منتشر کرده است. لذا در این بند در خصوص سه مورد بحث را دنبال می کنیم:

۱- قابلیت دسترسی عمومی به اطلاعات مالی

قابلیت دسترسی عموم به اطلاعات مالی، یکی از خصوصیات تعریف شده شفافیت مالی است. جامع بودن اطلاعات در مورد فعالیت های مالی و تعهد به انتشار اطلاعات مالی، در دسترسی عموم به اطلاعات از اهمیت اساسی برخوردارند.

اطلاعات ارائه شده به عموم در خصوص فعالیت های مالی باید جامع باشد؛ به نحوی که منعکس کننده فعالیت های مالی گذشته، جاری و طرح های دولت باشد. اطلاعات جامع شامل گزارش بودجه سالانه همراه با پیش بینی های اولیه در تدوین بودجه، بازدهی و پیش بینی های اولیه بر آن، مالیات ها و هزینه ها، فعالیت های شبه مالی، بدهی ها و دارایی ها و وضعیت کلی دولت از نظر حساب های بودجه و اصول گزارش دهی و رویه ها است.

۲- تدوین، اجرا و گزارش بودجه به طور باز

امروزه تقریباً بدون استثناء، بودجه سالیانه ابزار عمده سیاست مالی کشورها شده است. فرآیند بودجه و اطلاعات داخل آن نیز یک امر محوری برای شفافیت مالی محسوب می شود. بنابراین، تدوین بودجه و اجرای آن باید باز باشد تا اطلاعات مربوط به نحوه تدوین و اجرا، به سرعت قابل دسترسی باشد. اصول و اعمال در ارتباط با باز بودن فرآیند بودجه شامل چهار جنبه است که عبارتند از: «مدل و مستند بودن بودجه»، «ارائه بودجه»، «رویه های اجرای بودجه» و «گزارش مالی».

در جریان مستندسازی بوده، باید اهداف سیاست مالی، چارچوب اقتصاد کلان، سیاست های مبنایی بودجه و ریسک های عمده مالی بیان شوند.

همچنین قوانین مالی مصوب باید به روشنی تعریف شده باشند. برای نمونه، یک اصل طلایی این است که استقراض عمومی نباید از سرمایه گذاری عمومی تجاوز کند. این اصل معیاری برای حکمرانی مالی در معاهده ماستریخت شناخته شده است.

از طرفی اطلاعات بودجه باید به طریقی ارائه شود که تحلیل سیاست ها را آسان و پاسخگویی را امکان پذیر سازد. لازمه این امر، رعایت برخی از موارد است که از اصلی ترین آنها: «طبقه بندی اطلاعات، اهداف و برنامه ها» و «بیان وضعیت مالی دولت» است.

شفافیت و پاسخگویی در دولت مستلزم این است که بودجه و حساب ها در ارتباط با اهداف و نتایج فعالیت های دولت باشد نه نمایانگر عناصر ساده هزینه.

همچنین گزارش منظم بودجه شامل : اطلاعات بودجه و فعالیت های خارج از بودجه ، حساب های نهایی و نتیجه برنامه ها باید برای مجلس قانون گذاری و عموم مردم ارائه شود.

۴- مکانیسم های ایجاد شفافیت

۴-۱- بند اول (چرخش آزاد اطلاعات

اطلاعات معمولاً به خودی خود در دسترس افراد قرار نمی گیرند و از این نظر که چرخش آزاد اطلاعات لازمه شفافیت است ، دولت ها باید از مقررات و نهادها برای گسترش شفافیت کمک بگیرند. شفافیت را می توان باکانال های مختلف رسانه ای نظیر تلویزیون ، رادیو ، روزنامه ها و اینترنت گسترش داد. علاوه بر این ها ، کانال های نهادی جهت مشارکت شهروندان برای ابراز علایق خود و دریافت بازخورد از آنها لازم است . آزادی بیان و آزادی مطبوعات نمونه هایی از کارکرد مثبت چنین نهادهای است .

بسیاری از دولت ها قوانین افشاء برای خود تحمیل نموده اند. برای مثال ، قانون آزادی اطلاعات FOIA در ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۷۲ به تصویب رسید و اخیراً قوانین مشابهی در دیگر کشورها نظیر آفریقای جنوبی ، نامیبیا ، موزامبیک و مالزی به تصویب رسیده است .

۴-۱-۲- زیر ساخت های چرخش آزاد اطلاعات

۱- استفاده از تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات (ICT)

امروزه انقلاب اطلاعاتی ، هزینه های انتقال و ارزیابی اطلاعات را کاهش داده و امکان دستیابی سریع به اطلاعات و داده های تخصصی و تحلیل تجربی آنها را تسهیل کرده است ؛ به گونه ای که این طلاعات می توانند در تحقق شفافیت بسیار سودمند باشند. همگرایی بین تکنولوژی های مخابرات ، انتشارات چند رسانه ای و اطلاعات و ارتباطات که توسعه جهانی جامعه اطلاعاتی را به پیش می برد، مسئول تغییر شکل انواع بخش های اقتصادی ، سیاسی ، فرهنگی و اجتماعی اقشار مردم در اکناف جهان است.

بنابراین شبکه ارتباطات امروزه بخش جدایی ناپذیر از روند توسعه است. در میان حوزه های مهمی که حساس و تأثیر بردار از ICT است ، حوزه حقوق بشر و حکمرانی است . ICT با تسهیل تمرکز زدایی اطلاعات حیاتی برای حکمرانی ، هرم کنترل قدرت را به چالش می کشد و از این طریق ، روابط عمودی بین حکومت و جامعه با شبکه های افقی روابط بین بنگاه های عمومی ، نیمه عمومی و خصوصی جایگزین می شود .

بدون دسترسی به اطلاعات ، توسعه پایدار ، پیشرفت و آزادی انتخابات نمی تواند وجود داشته باشند. برای مثال ، چگونه می توان بدون گسترش اطلاعات و آگاهی های عمومی از گسترش ایدز جلوگیری به عمل آورد. یا بدون داشتن اطلاعات در خصوص قیمت کالاهای کشاورزی در بازارهای

جهانی این محصولات را به فروش رساند و یا چگونه می توان مردم را در مقابل فوران یک آتشفشان خاموش ، بدون داشتن یک سیستم هشدار محلی ، محافظت کرد . با این منطق ، انتقال اطلاعات یک امر ضروری است و آنچه می ماند این است که چگونه می توان اطلاعات را برای مردم قابل دسترس کرد. لذا چشم انداز نقش ICT شایسته دقت نظر است.

استراتژی هایی که بتوان زنان و مردان بیسواد را از ICT بهره مند نمود، به پنج قسمت تقسیم می شوند:

- ادغام تکنولوژی های جدید در برنامه های آموزشی و پژوهشی تا حد ممکن ؛

- روزآمد کردن نرم افزارها به نحوی که ارتباط با آنها متکی به متن نبوده ، بلکه گرافیکی یا با مکالمه باشد . این امر می تواند به کسانی که قادر به خواندن نیستند ، در استفاده مستقل از کامپیوتر کمک کند.

- افزایش تعداد اپراتورها در مراکز تلفنی که پیام های الکترونیکی را برای مشتریان بازگو نمایند.

۲- دولت الکترونیک

الف) مفهوم دولت الکترونیک

دولت الکترونیک ، به استفاده از تکنولوژی اطلاعات (IT) برای چرخه آزاد اطلاعات جهت چیره شدن بر محدودیت های فیزیکی سیستم های مبتنی بر کاغذ و بایگانی فیزیکی ، همچنین استفاده از تکنولوژی جهت ارتقای دسترسی به اطلاعات از سوی شهروندان و ارائه بهتر خدمات دولتی به آنان تعریف شده است. ایده اصلی در پشت این تعاریف ، خودکار سازی و کامپیوتری کردن رویه کاغذ است که منجر به روش های جدید رهبری ، فرآیندهای تصمیم گیری ، تجارت ، ارتباط شهروندان و جوامع مدنی و سازمان دهی و ارائه اطلاعات می شود.

حکمرانی الکترونیک تنها منحصر به وب سایت و ایمیل دولت یا خدمت رسانی توسط اینترنت ، دسترسی به اطلاعات دولتی به طور دیجیتال یا پرداخت الکترونیک نیست، بلکه کارکرد مهم آن به تغییر در چگونگی ارتباط شهروندان با دولت و شهروندان با یکدیگر مربوط می شود.

دولت الکترونیک به طور واقعی به شهروندان اجازه می دهد در فرآیند تصمیم گیری مشارکت نمایند و نیازهای واقعی و وضعیت رفاهی خود را با بهره گیری از این ابزار منعکس کنند.

چالش عمده گسترش دولت الکترونیک نه تکنولوژی ، بلکه فرهنگی است . گسترش دولت الکترونیک نیازمند تغییر فرآیند مدیریت است که آن نیز نیازمند ایجاد آگاهی ، درک ، اعتماد ، اهداف مشترک و یک اراده واقعی برای به فعالیت رساندن آن است.

علاوه بر آن ، کلید ورود به یک دولت الکترونیک ، برقراری یک استراتژی دراز مدت سازمان یافته جهت بهبود دائمی در فعالیتهای رویکرد برآورده کردن نیازهای شهروندان است . توسعه دهندگان دولت الکترونیک چند هدف عمده را در نظر دارند:

- ایجاد محیط تجاری بهتر : استفاده از ICT در دولت و ایجاد زیربنای دولت الکترونیک به ایجاد محیط تجاری شکوفا و مدرن ، به ویژه برای شرکت های کوچک و متوسط ، از طریق ساده کردن مبادلات ارتباطات بین دولت و تجارت کمک می کند.

- تقویت حکومت و توسعه مشارکت عمومی : ارتقاء شفافیت و پاسخگویی در دولت از طریق به کارگیری ICT در مدیریت و عملکردها ، شانس مشارکت فعال تر شهروندان در فرآیندهای سیاسی و تصمیم گیری در سطح دولت را به طور موثری بهبود می بخشد.

- بهبود در بازدهی و بهره وری سازمان های دولتی : طراحی دوباره فرآیندها و رویه های سازمان های دولتی که از ملزومات دولت الکترونیک است ، ارائه خدمات را آسان می سازد و باعث صرفه جویی در هزینه ها می شود. با توجه به کاهش کاغذبازی های موجود و مراجعه مستقیم کمتر به ادارات و سازمان های دولتی ، کارمندان می توانند به طور موثرتری به فعالیت های خود بپردازند. همچنین درآمدهایی که از طریق ارائه خدمات به شهروندان و شرکت ها کسب می شود، افزایش می یابد و علت این افزایش ، ساده تر شدن فرآیندهای مربوط به ارائه خدمات است باعث جذب کسانی می شود که قبلاً کمتر از این خدمات به علت مشکل بودن دسترسی به آنها استفاده می کردند.

برای دولت الکترونیک با افزایش کانال های دسترسی به دولت ، مشارکت شهروندان را در حکمرانی افزایش می دهد. عبارت دموکراسی دیجیتال ، در مواردی استفاده می شود که استفاده از ICT باعث افزایش مشارکت شهروندان در فرآیندهای دموکراتیک شود. دموکراسی دیجیتال عبارت از : کامپیوتری کردن محاورات سیاسی ، سیاست گذاری و فرآیندهای سیاسی و تصمیم گیری های دولت از طریق طیفی از فعالیت ها مانند رأی گیری ، مشاوره ، فراندوم و تبادل نظر بین انتخاب شوندهگان و انتخاب کنندگان است .

۳-۱-۴- آزادی بیان و رسانه ها

امروزه تقریباً هیچ حکومتی نمی تواند ادعای به رسمیت شناختن و تأمین حقوق دموکراتیک مردم خود را داشته باشد ، بدون آنکه به سوی گشایش و دموکراتیزه کردن نظام انتشار مطبوعات حرکت کند. در این راستا ، هم کمیت و تعدد مطبوعات و هم کیفیت و محتوای آنها ، از

سنگ بناهایی است که شاکله جامعه را استوار می سازد. جامعه مدنی ، جامعه چند صدایی است و رسانه ها و مطبوعات کثرت گرا بهترین و مناسب ترین عامل انتشار و بلندکردن صداهایی هستند که منابع متعدد و گوناگون اجتماعی تولید می کنند. جایی که ساختار رسمی پاسخگویی به طور موثر عمل نمی کند ، رسانه های آزاد به عنوان یک ابزار کنترلی ضروری برای فعالیت های دولت عمل می کنند. به ویژه در دموکراسی های جدید و در حال توسعه که در آنها دیگر ابزارهای اجبار سیاستمداران و بوروکرات ها ضعیف هستند، رسانه های مستقل ، ابزاری موثر برای کنترل سیاست مداران و بوروکرات ها محسوب می شوند. رسانه ها با امکانات بررسی دقیق و گزارش دهی تخلفات مقامات دولتی ، به ارائه اطلاعات کمک می کنند.

رسانه های آزاد برای ایجاد جو شفاف در جهت افشای سوء استفاده ها و سوء مدیریت ها بسیار مهم بوده و با افشای اینگونه فعالیت های غیرقانونی و ناکارآمد می توانند سیاست مداران و مدیران رابه پاسخگویی فرا خوانند.

لازمه کارکرد خوب رسانه ها در ایجاد فضای شفاف ، آزادی بیان است و در فقدان این آزادی ، رسانه ها نمی توانند به ایفای نقش موثر در جهت شفاف سازی بپردازند. همچنین استقلال رسانه ها از اهمیت اساسی برخوردار است و آزادی اسمی آنها کافی نیست ، زیرا ممکن است رسانه ها با انواع فشارها روبرو باشند که استقلال آنها را تحت تأثیر قرار دهد و آنها را مجبور به نشر در جهت منافع ویژه ای کند.

بند دوم . مکانیسم های بین المللی نظارت بر شفافیت

متأسفانه مکانیسم های بین المللی ناظر بر شفافیت فعالیت های دولت ها و بخش خصوصی کشورها که چندان قوی و موثر باشند وجود ندارند. ولی جریان سرمایه در بازار بین المللی خود یک ناظر خودجوش است که به طرف محیط های شفاف سرازیر می شود و از محیط های تیره و تار و آلوده به فساد گریزان است. لذا کشورهای در حال توسعه که با مشکل فقر و بیکاری دست به گریبان هستند و در صدد جذب سرمایه های خارجی می باشند ، باید فعالیت های خود را شفاف سازند.

بانک جهانی و صندوق بین المللی پول که به کشورهای در حال توسعه ، وام و کمک های فنی اعطا می کنند، اگر چه بر شفافیت نظارت نمی کنند، ولی آنها را توصیه و بر آن تأکید میکنند و راهکارهایی برای افزایش شفافیت در فعالیت های دولتی و بخش خصوصی ارائه میدهند.

این دو نهاد بین المللی با رفتار خود و مشروط ساختن کمک های شان ، الگویی از مزیت های شفافیت ارائه می دهند و کشورها را ملزم میکنند تا بیشتر در برنامه های خود برای گنجاندن

هنجارهای شفافیت برنامه ریزی کنند. بانک جهانی در پروژه هایی که شرکت می کند، در صورت پی بردن به فساد رسمی در این پروژه ها ، آنها را به حالت تعلیق در می آورد و دیگر آژانس های کمک کننده نیز کمک های خود را به کشورهای مشهور به فساد قطع می کنند. همچنین ، بانک جهانی اسم شرکت هایی را که در فعالیت های آلوده به فساد دخالت دارند، در وب سایت خود منتشر می نماید و این امر می تواند کمک موثری برای کاهش فساد و ارتقای شفافیت باشد.

برخی سازمان های غیردولتی بین المللی نیز نظیر « سازمان بین المللی شفافیت» وضعیت شفافیت و فساد را همه ساله در کشورها برآورد کرده و به صورت لیستی که نشانگر بدترین کشورها از نظر فساد تا بهترین آنهاست ،منتشر می نمایند. بازتاب این عمل سازمان بین المللی شفافیت در افکار عمومی مردم جهان ، می تواند تأثیر مثبتی بر ارتقای شفافیت در کشورها داشته باشد.

۵- نتیجه گیری

در خصوص این مسئله که شفافیت را از جنبه هنجاری یا ابزاری مد نظر قرار دهیم ، لازمه های ایجاد شفافیت یکسان هستند. شفافیت در حوزه یک کشور به خودی خود ایجاد نمی شود، بلکه اقداماتی باید صورت بگیرد. احترام به آزادی بیان و برخورداری از حق اظهار نظر ، وجود رسانه های آزاد و مستقل ، آزادی تأسیس و فعالیت جوامع مدنی و مشارکت مردم در تصمیم گیری های از لوازم ایجاد یک محیط شفاف است . در این راه می توان از ابزارها و روش هایی کمک گرفت و استفاده از ICT و ایجاد دولت الکترونیک از نمونه های آن هستند.

حال با وجود همه این شرایط اگر شفافیت به معنی واقعی خود وجود داشته باشد و مردم به راحتی به اطلاعات دسترسی پیداکنند ، این امر چگونه می تواند در تحقق حکمرانی مطلوب و ارتقای حقوق بشر مفید واقع شود؛ که ما در این مرحله به نقش ابزاری شفافیت در رسیدن به حکمرانی مطلوب توجه داریم.

۱- تجربیات نشان داده است که انتخابات آزاد و دوره ای - که لازمه دموکراسی است - برای مشارکت موثر مردم در تصمیم گیری ها کافی نیست و عوامل دولت باید در مقابل اعمال شان به صورت روزانه پاسخگو باشند. شفافیت از این جهت پیش شرط پاسخگویی است ، چرا که اگر مردم به ماهیت و کمیت فعالیت های دولت واقف نباشند، سوالی نمی توانند مطرح کنند تا پاسخی هم دریافت نمایند. شفافیت در نقش ها و مسئولیت ها نیز از این نظر برای پاسخگویی مهم است . باتوجه به این که پاسخگویی خود یکی از عناصر مهم حکمرانی مطلوب به حساب می آید.

همچنین در یک سیستم دموکراتیک انتظار این است که مسئولان دولتی پاسخگو باشند، یکی از نقش های مهم شفافیت کمک به ارتقای پاسخگویی است .

۲- مطالعات تجربی نشان داده اند که فساد در محیط های مالت و کدر ریشه می دواند و ارتباط مستقیمی بین شدت فساد و فقدان شفافیت وجود دارد. از آن جایی که فساد حاکمیت قانونو برابری در مقابل قانون را خدشه دار می کند و مردم آسیب پذیر را از حقوق اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی خود محروم می نماید ، شفافیت با کمک به کاهش فساد ، برقراری حاکمیت قانون را بهبودمی بخشد. نباید فراموش کرد که حاکمیت قانون خود یکی از عناصر

حکمرانی مطلوب و لازمه یک سیستم دموکراتیک است. همچنین شفافیت با کمک به کاهش فساد، برخورداری قشر فقیر از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را بهبود می بخشد.

سلامت اداری و هویت اداری در ایران

مقدمه

امروزه سلامت اداری به عنوان یکی از مهم ترین رویکردها در برخورد با فساد اداری مورد توجه صاحب نظران قرار گرفته است. در این مقاله با تبیین مفهوم فرهنگ سازمانی و سرمایه اجتماعی سازمانی، راه های تقویت آنها برای مبارزه با فساد اداری مورد توجه قرار می گیرد.

۱- سلامت اداری و هویت اداری

امروزه سلامت اداری به عنوان تنها رویکرد برخورد با فساد اداری مورد توجه قرار گرفته است. سلامت اداری به وضعیتی اطلاق می شود که کلیه عوامل یک سازمان قابلیت تأمین اهداف سازمان را به طور مطلوب داشته باشد و بتوانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع اهداف سازمانی را در اسرع وقت شاسایی و تدابیر لازم و به هنگام را برای رفع آنها لحاظ نمایند.

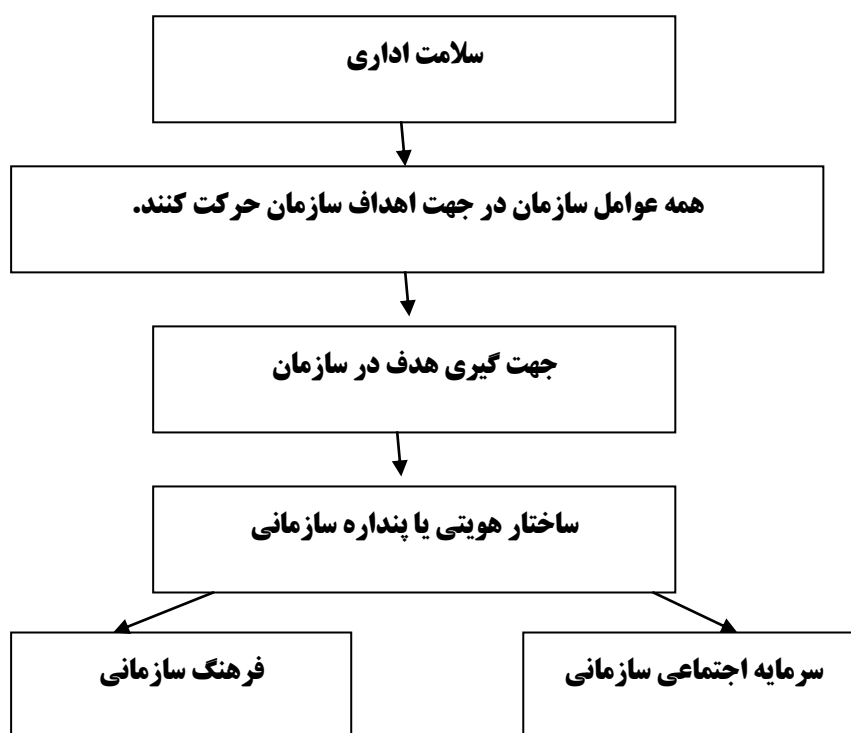
سلامت اداری، صفتی کیفی در سازمان است که میزان هم راستایی در تعریف و تحقق منافع فردی، سازمانی و ملی را نشان می دهد (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۷: ۱۸).

یک نظام اداری سالم، نظامی کارآفرین و شاد است که به رفاه و آسایش فکری، جسمی، خشنودی و انگیزش مثبت نیروی انسانی در کنار تولید کالا و ارائه خدمت براساس نیاز واقعی مشتری و با توجه به کیفیت و کمیت آن و سودآوری منطقی توجه دارد. دستیابی به چنین وضعیتی در صورتی امکانپذیر است که کلیه عوامل سازمان در جهت اهداف سازمان حرکت کنند که از آن با عنوان جهت گیری هدف در سازمان یاد می کنیم.

آیمرز (۱۹۹۲) بیان می کند که جهت گیری هدف نشانگر الگوی منسجی از باورها و هیجانات فرد است که مقاصد رفتاری وی را تعیین می کند و سبب می شود فرد نسبت به برخی موقعیت ها گرایش بیشتری داشته و در آن موقعیت ها به گونه ای خاص عمل نماید. در موضوع سلامت اداری از جهت گیری هدف در سازمان همانند باورها و هیجانات افراد نسبتبه مسائل مرتبط با سازمان یاد می کنیم که سبب می شود رفتار خاصی در سازمان نهادینه شود. در کنار ساختار محیطی و عوامل فرهنگی می توان از ساختار هویتی یا پنداره سازمانی تحت عنوان «هویت اداری» به عنوان یکی از مهم ترین عوامل موثر بر جهت گیری هدف نام برد.

هویت سازمانی نوعی از هویت جمعی است . تاجفل و همکارانش از هویت جمعی در مقابل هویت فردی صحبت می کنند. هویت فردی برابر جنبه هایی از خود است که سبب تمایز فرد از دیگران می شود و خاص فرد است . هویت جمعی بیانگر تشابهات فردی است ؛ به گونه ای که دانش فرد از تعلق به گروه اجتماعی خاص ، و اهمیت و ارزش منتج از این عضویت را شکل می دهد. در مورد هویت سازمانی ، گروه اجتماعی خاص سازمان مورد نظر است . فرایند هویت سازی این فرصت را برای سازمان پدید می آورد تا بتواند برای طرح پرسش های بنیادین معطوف به چیستی و کیستی سازمان ، پاسخی مناسب جستجو کند

باتوجه به مطالب فوق ، ارتباط مفاهیم سلامت اداری ، هویت اداری ، فرهنگ سازمانی و سرمایه اجتماعی سازمانی به صورت زیر بیان می شود:



مبارزه موفق با فساد که در واقع بخشی از تلاش برای اداره موثر و کارآمد جامعه است ، در دو سطح قابل بیان است . سطح اول در فساد اداری ، مفاسدی است که اکثراً با نخبگان سیاسی مرتبط بوده و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت ها با آن درگیر هستند. برای شناخت علل ظهور ، رشد یا کاهش فساد در طول زمان ، آگاهی از برخی جنبه های محیط سیاسی جوامع ضروری است.

مبارزه با فساد اداری در سطح دوم ، یعنی فساد میان کارمندان رده پایین که اساساً در سطوح و ابعاد کوچک تر صورت می گیرد ، به وجود ساختار هویتی با پنداره سازمانی وابسته است و می تواند با تقویت سرمایه اجتماعی سازمانی و فرهنگ سازمانی تقویت شود. در ادامه به بیان مفهوم فرهنگ سازمانی ، سرمایه اجتماعی سازمانی و راه های افزایش آن در سازمان می پردازیم.

۲- فرهنگ سازمانی

فرهنگ سازمانی که پیوندی نزدیک با فرهنگ عمومی جامعه دارد ، عامل مهمی در شکل دهی به رفتار سازمانی محسوب می شود و نقش مهمی در پدید آوردن دگرگونی در رفتارهای نامطلوب و ایجاد ثبات در رفتارهای مورد نظر سازمان دارد.

فرهنگ سازمانی ، مجموعه ای از باورها و ارزش های مشترک است که بر رفتار و اندیشه های اعضای و سازمان اثر می گذارد، می تواند به عنوان سرچشمه ای برای دستیابی به محیط سالم اداری به شمار آید و نوعی احساس هویت در وجود اعضای سازمان تزریق می کند. فرهنگ سازمانی باعث می شود که در افراد نوعی تعهدنسبت به چیزی بیش از منافع شخصی فرد به وجود آید.

فرهنگ سازمانی دارای کارکردها، وظایف و یا نقش های متفاوتی است که به طور خلاصه عبارتند از (طوسی ، ۱۳۸۰:۱۶۴):

- هویت بخشی : فرهنگ سازمانی ، به عنوان منبع و مرجعی برای احساس هویت کارکنان به حساب می آید. براین اساس ، کارکنان شخصیت خود را وابسته به شخصیت (فرهنگ) سازمان دانسته و از آن ، اعتبار کسب می کنند.
- کنترل کنندگی : فرهنگ سازمانی با ارائه الگوهای رفتاری به کارکنان سازمان و کنترل رفتار آنان ، مانع بروز فساد اداری می شود(یعنی شکل دادن به رفتار) .
- تقویت ثبات و سازگاری : فرهنگ سازمانی با معرفی انگیزنده های مناسب به کارکنان ، سبب می شود آنها در جهت اهداف سازمان گام بردارند. از این راه احتمال بروز رفتارهای خلاف قاعده سازمان کاهش می یابد . فرهنگ از نظر اجتماعی به عنوان چسبی به حساب می آید که می تواند از طریق ارائه استاندارد مناسب (در رابطه با آنچه که اعضای سازمان باید انجام دهند یا بگویند) اجزای سازمان را به هم متصل کند(یعنی ثبات سیستم اجتماعی) .
- ایجاد تعهد درونی : فرهنگ سازمانی باعث می شود که در افراد نوعی تعهد و احساس مسئولیت نسبت به چیزی به وجود آید که بیش از منافع شخص فرد است .

ادگار شاین، معتقد است که فرهنگ سازمانی الگویی از مفروضات مشترک اصلی است که یک گروه هنگام حل کردن مسائل مربوط به سازش کاری با عوامل خارجی و یکپارچگی داخلی می آموزد و این مفروضات توانسته است کار ساز واقع شود و از اعتبار لازم برخوردار گردد.

طبق این رویکرد، فرهنگ شیوه ای است که سازمان برای دست یافتن به عوامل محیطی خود می آموزد و آمیزه ای از مفروضات، رفتارها، داستان ها، افسانه ها، استعاره ها، کنایه ها و سایر عقیده ها یادیدگاه ها است که در مجموع باهم سازگارند و می توان بدان وسیله مقصود از کار کردن در یک سازمان را تعریف کرد (استونر، ۱۳۷۹).

شاین بر این باور است که فرهنگ در سه سطح وجود دارد: « آثار فرهنگی »، « ارزش های پذیرفته شده یا تثبیت شده » و « مفروضات اصلی ».

آثار فرهنگی چیزهایی هستند که فرد به هنگامی که با گروهی جدید ه دارای فرهنگی نا آشنا می باشند روبه رو می شود، می بیند، می شنود و حس می کند.. آثار فرهنگی شامل محصولات، خدمات و حتی رفتار اعضای گروه است، همچنین بیانگر تفاوت فرهنگ سازمانی.

ارزش های پذیرفته شده: ارزش های پذیرفته شده دلیل هایی است که ما برای انجام آنچه را که انجام می دهیم، ارائه می کنیم. شاین بر این باور است که می توان رد پای ارزش های پذیرفته شده را در فرهنگ بنیان گذاران و مدیران سازمان مشاهده کرد.

« شاین » سومین سطح فرهنگ سازمانی را مفروضات اصلی می نامد و معتقد است باورهایی هستند که اعضای سازمان آنها را امر پذیرفته شده می دانند.

با مطالعه تعاریف و دسته بندی های انجام شده پیرامون فرهنگ سازمانی می توان آنها را ارزش ها، باورها و عقاید مشترکی دانست که میان یک گروه یا سازمان وجود دارد. با توجه به اینکه مفاهیمی مانند تعهد سازمانی، اخلاقیات در سازمان، یادگیری سازمانی، گروه های غیررسمی و سرمایه اجتماعی به نحوی متأثر از ارزش ها و هنجارها در سازمان هستند، ارتباط تنگانی میان آنها وجود دارد.

در واقع می توان گفت: فرهنگ سازمانی به عنوان بستری برای تعهد سازمانی، اخلاقیات و یادگیری سازمانی و حتی سرمایه اجتماعی محسوب می شود. مفاهیمی مانند عدالت، صداقت و اعتماد، نقطه مشترک فرهنگ سازمانی، سرمایه اجتماعی و حتی یادگیری سازمانی محسوب می شوند. اما فرهنگ، مجموعه ای از ارزش های مثبت و منفی، اخلاقی یا غیراخلاقی را توأمأ دارا است. فرهنگ سازمانی نیز می تواند تعهد سازمانی را کاهش داده، مانع یادگیری سازمانی، و رشد و بروز سرمایه اجتماعی شود و بالعکس.

۳- عناصر تشکیل دهنده فرهنگ سازمانی

برطبق جدیدترین تحقیقات انجام شده ، هفت ویژگی اصلی که در مجموع در برگیرنده جوهر و ماهیت فرهنگ سازمانی هستند به صورت زیر می باشند:

- ۱- نوآوری و پذیرش ریسک : میزانی که فرد در سازمان نوآوری و قدرت پذیرش ریسک دارد.
- ۲- توجه به جزئیات : میزانی که از هر فرد انتظار می رود تا از خود دقت ، تجزیه و تحلیل و توجه به جزئیات نشان دهد.
- ۳- نتیجه گرایی : میزانی که یک مدیر بر نتایج و پیامدها تمرکز دارد (به جای اینکه بر تکنیک ها و رویه ها برای به دست آوردن آن نتایج تمرکز کند).
- ۴- تیم گرایی (همکاری) میزانی که فعالیت ها به جای تکیه بر افراد توسط گروه سازماندهی می شوند.
- ۵- جسارت (پرخاشگری) : میزانی که افراد آزاد ، جسور و رقابت جو هستند (به جای اینکه سهل انگار باشند).

۶- ثبات : میزانی که فعالیت های سازمان بر حفظ وضع موجود در مقایسه با رشد تاکید میکند.

به میزانی که تعهد و التزام افراد به ارزش های مثبت بیشتر باشد و اعضای بیشتری به این ارزش ها معتقد باشند ، فرهنگ سازمان قوی تر است و تأثیر بیشتری بر روی رفتار اعضا دارد. پس ویژگی بارز یک فرهنگ قوی ، مشترک بودن در مفروضات و ارزش ها در حد وسیع است . در یک فرهنگ قوی سازمانی ، مدیریت برای هدایت رفتار کارکنان ، نیاز کمتری به قوانین و رویه های رسمی دارد، زیرا هنگامی که کارکنان فرهنگ سازمان را بپذیرند، راهنماهای رفتاری ، درونی می شوند(رابینز، ۱۳۷۹:۳۸۵).

فرهنگ ضعیف به علت محدودیت فراگیری و فقدان احساس تعهد شدید کارکنان در رفتار شغلی ، چندان موثر نیست و نمی تواند به عنوان عاملی قوی در ایجاد عملکرد و بهره وری افراد و سازمان تأثیرگذار باشد.

همچنین تحقیقات نشان می دهد که فرهنگ ملی در مقایسه با فرهنگ سازمانی اثرات بیشتری بر کارکنان دارد. فرهنگ ملی در هر جامعه و محیطی بر چگونگی فرهنگ سازمانی تأثیر دارد. هافستد نوعی طبقه بندی از چهار بعد فرهنگ ملی ارائه داده و بر مبنای آن جوامع را طبقه بندی کرده است که عبارتند از:

- فاصله قدرت
- ابهام گریزی

• فردگرایی / گروه گرایی

• مردسالاری / زن سالاری.

هافستد معتقد است : در کشورهای که هم فاصله قدرت زیاد است و هم ابهام گریزی بالا است ، سازمان ها مکانیکی هستند و در کشورهای که فاصله قدرت کم و ابهام گریزی کم است ، سازمان ها ارگانیکی تر می باشند.

از خصوصیات سازمان های مکانیکی می توان به سازمان های رسمی با درجه تمرکز بالا، عدم تحمل تغییرات ، سرزنش کردن خطاها و اشتباهات کارکنان از سوی مدیریت و مقاومت در برابر تغییرات از سوی کارکنان و مدیریت اشاره کرد . اما سازمان هایی که ویژگی های ساختاری قابل مشاهده دارند؛ فرایند یادگیری در آنها یک ارزش محسوب می شود و به تشویق کارکنان خود جهت ارتقاء سطح یادگیری می پردازند، سازمان های ارگانیک نام میدارند.

بسیاری معتقدند: ایجاد هر تغییری هر چند کوچک باید مورد تایید فرهنگ سازمان قرار بگیرد. پس چنین مقوله مهم و ویژه ای در سازمان نیازمند مدیریتی صحیح و هدایتی کاملاً حساب شده است ؛ زیرا دستیابی به اهداف سازمان منوط به داشتن فرهنگی صحیح و موثر است و هرگونه تغییر در آن سبب دگرگونی در همه ابعاد و جنبه های سازمان خواهد شد. با توجه به اهمیت تأثیر فرهنگ سازمانی بر سازمان، مدیران باید همواره به دنبال شناسایی ، تغییر و توسعه فرهنگ سازمانی باشند تا از این طریق هم بر رفتار فردی و هم بر سطح سازمان تأثیر گذاشته و دستیابی به اهداف سازمان را برای خود و دیگران تسهیل کنند. پس می توان گفت مدیریت فرهنگ سازمانی عبارت است از :

• شناخت و استفاده بهینه از فرهنگ موجود و

• تغییر یا تضعیف باورها ، ارزش ها و هنجارها در جهت تثبیت فرهنگ مطلوب.

۴- سرمایه اجتماعی سازمانی

سرمایه اجتماعی بیان دیگری از فرهنگ و مولفه های آن است ؛ مولفه هایی نظیر اعتماد ، کمک رسانی و همبستگی میان اعضا. ابعاد ساختاری سرمایه اجتماعی نیز علاوه بر ارزش ها و هنجارها ، شامل زبان و داستان ها می شود. بعد ساختاری ، بر نحوه استقرار چیدمان اعضای گروه یا سازمان و الگوی ارتباطی میان آنها متمرکز است .

امروزه سرمایه اجتماعی سازمانی ، نقشی بسیار مهم تر از سرمایه فیزیکی و انسانی در سازمان ها و جوامع ایفا می کند و شبکه های روابط جمعی و گروه، انسجام بخش میان انسان ها ، سازمان ها و انسان ها و سازمان ها می باشد. بدون سرمایه اجتماعی سازمانی ، دستیابی به توسعه امکان پذیر

نخواهد بود، زیرا بدون این سرمایه، استفاده از دیگر سرمایه‌ها به طور بهینه انجام نخواهد شد. سرمایه اجتماعی سازمانی عبارتست از «مجموعه‌ای هنجارها و ساختارهایی که تسهیل‌کننده همکاری اعضای برای رسیدن به منافع مشترک است» (سید نقوی، ۱۳۸۴). همانگونه که گفته شد، در سرمایه اجتماعی سازمانی علاوه بر ارزش‌ها و هنجارها، ابعاد ساختاری نیز مورد توجه قرار می‌گیرند. هرچه ذخیره سرمایه اجتماعی در سازمان بالاتر باشد، نیاز به تدوین قوانین و مقررات، ایجاد نهادهای اجرایی و نظارتی کاهش می‌یابد. مدیران از طریق شاخص‌ها و عوامل زیر می‌توانند درجه و میزان سرمایه اجتماعی در سازمان را تشخیص دهند:

- دستورالعمل و بخشنامه‌ها، و نهادهای متعدد نظارتی و بازرسی
- شایعه پراکنی
- میزان ترور و تخریب شخصیت‌ها
- تخلفات اداری
- بی‌اعتنایی کارکنان به سازمان
- شکست تیم‌ها و کمیته‌های کاری در سازمان
- عدم تمایل کارکنان به یادگیری دانش روز و تسهیم دانش و اطلاعات
- فقدان روحیه رقابت جویی در درون سازمان یا نسبت به رقبا
- افزایش غیبت، مرخصی و ...

بدین معنا که هرچه میزان این عوامل در سازمان بالاتر باشد، سرمایه اجتماعی کمتر خواهد بود. لمن از بستگی، ایدئولوژی و ثبات به عنوان عواملی یاد می‌کند که می‌توانند باعث کاهش یا افزایش سرمایه اجتماعی سازمانی شوند.

بستگی ساختار اجتماعی نه تنها برای وجود هنجارهای نافذ و موثر، بلکه برای مولفه دیگری از سرمایه اجتماعی که عبارت است از: قابلیت اعتماد به ساختارهای اجتماعی اهمیت دارد؛ زیرا اعتماد به ساختارهای اجتماعی است که گسترش احساس اتکا به دین و انتظارات را امکان‌پذیر می‌کند (کلمن، ۱۳۸۴: ۶۸).

در هم‌گسیختگی سازمان اجتماعی یا روابط اجتماعی (در مقابل ثبات سازمان اجتماعی) می‌تواند برای سرمایه اجتماعی بسیار ویران‌گر باشد.

عامل سومی که برای ایجاد یا نابودی سرمایه اجتماعی تأثیر می‌گذارد، ایدئولوژی است. ایدئولوژی می‌تواند با تقویت این خواست در فرد که به سود چیزی یا کسی غیر از خودش عمل کند، سرمایه

اجتماعی به وجود آورد. این امر در ایدئولوژی های مذهبی به خوبی قابل درک است. تأکید بر توجه به منافع دیگران در ایدئولوژی های مذهبی می تواند عامل تقویت کننده فرهنگ سازمانی به شمار رود.

با توجه به اهمیت سرمایه اجتماعی در توسعه اجتماعی و سازمانی، لازم است برنامه های مختلفی برای تقویت سرمایه اجتماعی انجام گیرد.

برخی از این اقدامات در سطح سازمانی عبارتند از:

- تشویق و تقویت نهادهای اجتماعی، صنفی و حرفه ای: تشویق به ایجاد و تقویت نهادهای اجتماعی یکی از راه حل های ساختاری برای افزایش سرمایه اجتماعی است. نتیجه فعالیت های گروهی موفق، تقویت شبکه های اعتماد است. ایجاد چنین نهادهایی در سطوح سازمانی نیز امکانپذیر است. تشکیل گروه ها و انجمن های تخصصی و حرفه ای در سازمان ها با مشارکت داوطلبانه کارشناسان و متخصصان می تواند موجب افزایش سرمایه اجتماعی در سازمان ها شود. بنابراین نقش مدیران رسمی سازمان در این رابطه را می توان تشویق و هدایت کلی جهت ایجاد و تقویت چنین نهادهایی دانست.

- برنامه ریزی برای غنی سازی فرهنگ سازمانی: سرمایه اجتماعی منتج از ویژگی های فرهنگی یک سیستم اجتماعی است. به بیان دیگر، سرمایه اجتماعی تبلور اقتصادی فرهنگ اجتماعی یا سازمانی مبتنی بر اعتماد و مشارکت افراد است. بنابراین هرگونه اقدامی از طرف مدیران برای غنی سازی فرهنگ سازمانی می تواند موجب افزایش سرمایه اقتصادی و اجتماعی شود.

- توجه به ارتقای سرمایه اجتماعی در آموزش های عمومی و آموزش کارکنان: یکی از مهم ترین فرایندهای موجود در جوامع برای ایجاد سرمایه اجتماعی، نظام های آموزشی است. گذر افراد از آموزش های عمومی در تمامی سطوح و نیز آموزش های دانشگاهی، نقش اصلی را در ایجاد این نوع سرمایه دار است. مولفه های فرهنگی در سطح جامعه به شدت متأثر از عملکرد نظام های آموزشی و تربیتی هستند. در سطح سازمانی نیز دوره های آموزشی کارکنان می توانند بستری مناسبی برای تقویت سرمایه اجتماعی باشند (حق شناس، ۱۳۸۰).

ناپایت و گوشال، عقاید و باورها رادیدگاه مشترک استراتژیک، و سیستمی از معانی می بینند که نقش محکمی در ایجاد سرمایه اجتماعی بازی می کنند. عقاید و باورها هم به لحاظ علمی و هم نظری از گرایش های هنجاری جدا هستند. سرمایه اجتماعی در میان افرادی که نمی توانند یکدیگر را درک کنند نیز ایجاد می شود. در غیاب معانی مشترک یا اهداف مشترک، مشاهده علت همکاری میان افراد سخت است. سرمایه اجتماعی با بهره گیری از آن قسمت از عقاید مشترک در دسترس و قابل ملاحظه به اعضا امکان می دهد که احساس تجربه مشترک را به وجود آورند و در مورد عقاید

خود با همدیگر در ارتباط باشند. یک چنین منبع ارتباطی موجب ایجاد دیدگاه مشترک شده و ارتباط گروهی را تسهیل می کند.

در جمع بندی مطالب فوق می توان گفت : تقویت فرهنگ سازمانی و افزایش میزان اعتماد و مسئولیت پذیری اجتماعی - که منجر به افزایش سرمایه اجتماعی می شود- در تقویت پنداره سازمانی یا هویت اداری نقش اساسی دارد. با تقویت هویت سازمان، دانش تمام افراد سازمان از تعلق در سازمان مبتنی بر ارزش های اعتماد اجتماعی و هنجارهای عمل متقابل تغییر کرده و در نهایت ، تمام عوامل سازمان در جهت اهداف سازمان حرکت می کنند و موجبات رشد و تقویت سلامت اداری را فراهم می آورند.

۵- راهکارها

۱- استفاده از مهارت های مددکاری اجتماعی می تواند نقش مهمی در تقویت فرهنگ سازمانی در دستگاه های اداری داشته باشند. مددکاران اجتماعی نقش قابل توجهی در کمک به نهادینه کردن ارزش ها و اهداف سازمان دارند. استفاده از مددکاران اجتماعی و برگزاری جلسات گروهی با کارمندان و مدیران در سازمان ها مبتنی بر رویکردهای مددکاری گروهی ، از جمله راهکارهای استفاده شده در کشورهای موفق در برخورد با فساد اداری است .

۲ جایگزینی دیدگاه تابعی یا عملکردی با دیدگاه فرایندگرا در سازمانهای دولتی موجب سیستماتیک و یکپارچه شدن عملکردهای سازمان می شود، مسئولیت پذیری افراد را بیشتر می کند و امکان بروز خطا یا رفتار خارج از فرایند را در موقعیت های سازمانی مختلف به حداقل می رساند.

۳- بزرگ بودن و پیچیده بودن ساختار بوروکراتیک سازمان ها از جمله موانع سلامت اداری در سازمان ها است که سبب می شود فعالیت ها و مسئولیت ها به شکل موازی یا همپوشان در موقعیت های سازمانی مختلف انجام گیرد. در چنین وضعیتی ، اعمال کنترل و نظارت با مشکل مواجه می شود. کوچک سازی در سازمان ها می تواند به عنوان راهکاری برای حل این مشکل مورد استفاده قرار بگیرد.

۴- شفاف سازی در زمینه مراحل پیشرفت افراد از جمله راه های افزایش سرمایه اجتماعی در سازمان ها به شمار می رود که در نهایت موجب افزایش سلامت اداری در سازمان می شود. کلیه مدیران و کارمندان سازمان باید به شرایط ارتقاء در موقعیت های سازمانی و یا شرایط دریافت مزایا و حقوق کاملاً اشراف داشته باشند. در چنین وضعیتی ، افراد تنها با ارائه گزارش عملکرد و نتیجه مندی فعالیت شان منتظر ارتقاء موقعیت یا افزایش حقوق خواهند بود.

آسیب شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در ایران

مقدمه

با وجود گذشت سه دهه از پیروزی انقلاب اسلامی مقوله فساد اداری هنوز ریشه کن نشده بلکه در اشکال جدیدی به ساختار اداری کشور نفوذ کرده است. شاید بتوان گفت که فساد اداری در ایران تفاوت قابل ملاحظه ای با سایر کشورها داشته و نحوه اصلاح ساختارهای تولید کننده فساد در جامعه ایران بسیار پیچیده تر از سایر کشورهاست. در این مقاله ابتدا موضوع فساد از منظرهای مختلف مورد بحث قرار می گیرد و سپس به عوامل اداری و حقوقی موثر در ایجاد فساد اشاره می شود و در پایان نیز مولفه های تأثیر گذار بر فساد اداری مورد تحلیل قرار می گیرد.

پیامبر بزرگ اسلام، حضرت محمد(ص)، در مقابل تلاش عده ای برای جلوگیری از قطع دست زنی از اشراف که مرتکب سرقت شده بود فرمودند: «آنان که پیش از شما بودند تنها به سبب چنین تبعیض هایی هلاک شدند، زیرا که حدود را بر ناتوانان و ضعفا اجرا می کردند و قدرتمندان را رها می ساختند».

بنی اسرائیل تنها به این سبب هلاک شدند که حدود را در خصوص فرودستان اجرا می کردند و بزرگان را معاف می ساختند.

حضرت علی (ع) خطاب به مالک اشتر در مورد مجازات کارگزار خیانت کار می فرماید: «او را خوار و خیانکار بشار و طوق بدنمایی به گردنش بیفکن».

مقوله فساد اداری و اقتصادی، موضوعی است که کم و بیش در اکثر کشورها و جوامع، به ویژه در کشورهای جهان سوم و در حال توسعه و کشورهایی که دارای ساختار استبدادی و میلیتاریستی هستند مورد توجه است. از طرفی، موضوع فساد در تمام زمان ها گریبان گیر دولت ها و دغدغه های فکری بسیاری از اندیشمندان و متفکران سیاسی و انسان دیروز و امروز بوده است.

دانته در کمدی الهی در قرن ۱۴، به مسئله فساد توجه کرده و فساد را از نظر درجه بندی در اعمال جهنم قرار داده است. همچنین فلاسفه و متفکرانی چون ماکیاولی، مونتسکیو، روسو، بنتام و برخی دیگر از فلاسفه در این مورد اظهار نظر کرده اند. به عقیده ماکیاولی، فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی مردم سست، و فضیلت و تقوای آنان از بین می رود. مونتسکیو معتقد است که فساد باعث می شود یک سامانه سیاسی صحیح و خوب به یک سامانه ناپسند تبدیل شود.

ابن خلدون به بحث در خصوص فساد پرداخته و علت اصلی آن را تمایل شدید طبقه حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می‌کند. به نظر وی، هزینه‌های زیاد و تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند که به فساد اداری متوسل شوند. ابن خلدون فساد را در کنار بقیه عوامل از مولفه‌های مهم فروپاشی دولت‌ها و تمدن‌ها به حساب می‌آورد.

اکنون معتقد است که قدرت، فساد می‌آورد و قدرت مطلق مسلماً فسادزا است. او بر این باور است که یکی از عواملی که حکومت‌ها را به فساد می‌کشاند، ایجاد تمرکز است و یک حکومت زمانی متمرکز می‌شود که تصمیم‌گیری از دست شمار زیادی از مردم خارج شود و سرنوشت یک کشور و جامعه در دست تعداد اندکی قرار گیرد. همانند حکومت‌های آریستوکراسی که قدرت به دست افرادی محدود همچون کشیشان و... اداره می‌شود و یا حکومت‌های موناشرسی که حکومت در دست یک فرد است. بوذرجمهر، دلایل انقراض سلسله ساسانیان را در گزینش‌های ناصحیح و نابخردانه می‌داندست و معتقد بود: قرار گرفتن مردان کوچک در پست‌های بزرگ و مردان بزرگ در مناصب کوچک، عامل انقراض حکومت ساسانیان بوده است.

حضرت علی (ع) در خصوص معیارهای گزینش و انتخاب کارگزاران می‌فرمایند: «پس از میان آنان افرادی که در حق‌گویی از همه صریح‌ترند انتخاب کن. در امور کارمندان بیاندیش و پس از آزمایش به کارشان بگمار و با میل شخصی و بدون مشورت بادیگران آنان رابه کارهای مختلف وادار مکن؛ زیرا نوعی ستمگری است. کارگزاران دولتی را از میان مردمی باتجربه و با حیا از خاندان‌های پاکیزه و با تقوا که در مسلمانی سابقه دارند، انتخاب کن.»

پروفسور سوزان رُزَاکِرْمَن - استاد دانشگاه بیل آمریکا - در کتاب «فساد و دولت» می‌گوید: «فساد پدیده‌ای جهانی است و کشورها در حال گذار از نظام سوسیالیستی و نیز کشورهای در حال توسعه به طرز خاصی در معرض خطر آن قرار دارند. فساد موجب عدم کارایی و نابرابری در اقتصاد و جامعه می‌شود.» وی معتقد است که تنها با حرکت‌های اصلاحی می‌توان از منابع مادی حاصل از اقدامات فاسد خصوصاً در زمینه اقتصادی کاست. بنابراین، هدف اصلی باید کاهش درآمدهای حاصل از پرداخت و دریافت رشوه باشد، نه صرفاً تعزیر چند عامل دست‌چندم؛ به تعبیر او «دور انداختن چند سیب خراب». وی معتقد است مادامی که پاسخگویی نظام مند و نظام‌یافته‌ای از سوی مقامات وجود نداشته باشد، امکان زیادی برای فساد وجود خواهد داشت.

بریچر معتقد است: مردمانی که به سختی معیشت خود را تأمین می‌کنند یانسبت به حکومت بی تفاوت‌اند و یاینکه با آن دشمنی می‌ورزند، به سمت فساد کشیده می‌شوند.

دورکیم و مرتون معتقدند: انسانی که نیاز شدید به پول دارد و امکان افزایش درآمد هم برایش میسر نیست، و راه های مشروع کسب درآمد هم بر او بسته باشد، از طریق نامشروع سعی در ارضای نیازهایش خواهد کرد.

جامعه ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به دلیل تحمل هشت سال جنگ تحمیلی، فرصت ها، سرمایه ها و انسان های والا و ارزشمندی را از دست داد و بنا بود شدن بخش های زیادی از زیربناها و زیرساخت های اقتصادی و صنعتی مواجه شد. با پیروزی انقلاب اسلامی، منابع قدرت های بازیگر در عرصه مناسبات قدرت در ایران - که عامل عقب ماندگی های تاریخی ایران و حافظ ساختارهای متصلب و غیردموکراتیک گذشته بودند - قطع شد و دولتهای پس از انقلاب تامتت ها با مشکلات گوناگونی مواجه بودند.

لذا مقوله فساد اداری و سیاسی با وجود گذشت سه دهه از پیروزی انقلاب هنوز ریشه کن نشده، بلکه در اشکال جدیدی تار و پود ساختار اداری کشور را در بر گرفته، خود را با شرایط جدید تطبیق داده، و پیچیدگی های غامض تری پیدا کرده است. شاید بتوان گفت که فساد اداری در ایران تفاوت قابل ملاحظه ای با دیگر کشورها داشته و نحوه مبارزه و اصلاح ساختارهای بازتولید کننده فساد در جامعه ما بسیار سخت تر و پیچیده تر از دیگر کشورهاست، زیرا ساختارهای موجود در مواجهه با حرکت های اصلاحی سرسازگاری نداشته و مقاومت شدیدی را از خود بروز می دهند.

پس از مقدمات مطروحه قصد داریم با تعریفی از فساد بحث را به صورت روشن تر و دقیق تر دنبال کنیم.

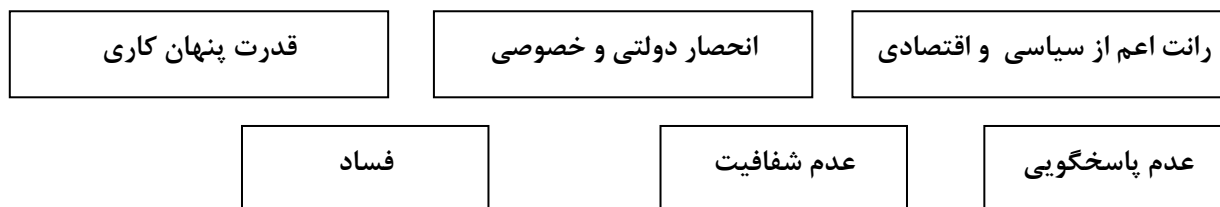
۱- تعریف فساد از منظرهای مختلف

۱- فساد در زندگی عمومی عبارت است از: « بهره گیری از قدرت عمومی به دلیل نفع شخصی، ارتقا مقام، کسب شهرت یا به خاطر یک گروه یا طبقه به طریقی که موجب نقض قانون یا زیر پانهادن معیارهای اخلاقی شود». فساد متضمن تخطی از وظیفه اجتماعی یا انحراف از معیارهای عالی اخلاقی در ازای سود مادی شخصی، قدرت یا شهرت است.

چنین کرداری ممکن است غیرقانونی باشد یا بدون اینکه از قانون تخطی شود، ممکن است انحراف از معیارهای اخلاقی به شمار آید.

۲- براساس تعریف بانک جهانی، « فساد مالی، سوء استفاده از قدرت و اختیارات دولت به منظور تأمین منافع شخصی است ». بنابراین، فساد عبارت است از تلاش برای کسب ثروت و قدرت از طرق غیرقانونی، سود خصوصی به بهای سود عمومی و یا سوء استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی که یک رفتار ضد اجتماعی محسوب می شود.

همچنین فساد رامی توان در فرمول ذیل به نمایش گذارد:



فقدان پاسخگویی و فاش گویی نیز نشان دهنده ویژگی مخفی کاری و در نتیجه غیرقابل نظارت بودن داد و ستدها است .

۳- ریشه فساد از فعل لاتین **Rumpere** به معنای شکستن است . بنابراین در فساد چیزی می شکند یا نقض می شود. بنا به تعریف گونارمیردال : « فساد تمام شکل های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی است .»

۴- فساد مطابق فرهنگ و بستر عبارت است از : « پاداشی نامشروع که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می شود». بانک جهانی و سازمان شفافیت بین المللی ، فساد را سوء استفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی میدانند.

۵- از دیدگاه هیون هیمر فساد اداری به سه نوع سیاه ، خاکستری و سفید قابل تقسیم است.

الف) فساد سیاه : کاری که از نظر مردم و نخبگان سیاسی منفور است.

ب) فساد خاکستری : از نظر اکثر نخبگان منفور است ، اما توده های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند.

ج) فساد سفید : کاری که ظاهراً مخالف قانون است ، اما نخبگان و اکثر مردم آن را آن قدر مضر نمی دانند که خواستار تنبیه عامل آن شوند.

۲- عوامل اداری دخیل در فساد

متأسفانه سیستم اداری ایران به گونه ای طراحی شده که جذب نیروی انسانی آن کمتر براساس شایستگی ، دانایی ، توانایی و تعهد صورت گرفته است و گاهی اوقات نگرش های سلیقه ای ، روابط دوستی ، خویشاوندی و قومی در ادارات و دستگاه های اجرایی ، معیار و محور پذیرش و جذب نیروی انسانی است . مطلب دیگر اینکه سیستم های گزینش نیروی انسانی تابع ضوابط و مقرراتی است که غالباً آن ضوابط خادم سلیقه گزینشگر بوده و کمتر از شاخص ها و قواعد تعریف شده و شفاف استفاده می گردد . به همین دلیل ، اغلب افرادی جذب می شوند که در ظاهر ، لباس و ردای نظام را به تن کرده و خود را آن گونه در مصاحبه ها و امتحانات نشان می دهند که مورد نظر گزینشگران و دستگاه های ذی ربط باشد.

در نتیجه ، این روند پایدار نبوده و پس از تغییر دولت ها ، مجدداً تمامی قواعد و ضوابط و تجربه های مدیران و کارشناسان مورد بی مهری سلیقه ها و گرایش های حاکم قرار گرفته و غالباً در فرآیند جابه جایی قدرت ، کسانی در مناصب قرار می گیرند که بیشترین وابستگی را به جریان سیاسی پیروز داشته باشند ، نه اینکه مدیرانی توانا ، پاکدامن و تابع نظام و مجری قانون باشند. به عبارت بهتر ، هرکس بیشتر مجری و تابع بدون چون و چرای دستورات و فرامین مقامات و جریان های سیاسی پیروز باشد ، در اولویت جذب انتصاب در مصادر کلیدی کشور قرار می گیرد.

بنابراین طبیعی است مصادر تخصصی و کلیدی ، که عرصه تصمیم گیری و برنامه ریزی همراه با اختیارات بعضاً گسترده اداری و مالی است به کسانی واگذار شود که فاقد برخورداری از شایستگی های عملی ، علمی ، مدیریتی اخلاقی و ظرفیت های متناسب با مسئولیت های محوله باشند. شکی نیست که گرانیگاه و منشأ فساد از همین نقاط آغاز می شود و به تعبیری می توان گفت: بخش قابل توجهی از شیوع فساد اداری و مالی تابعی از عدم توانمندی مدیران و کارشناسانی است که اشراف به حیطه کاری در مسئولیت های محوله ندارند و به نظر می رسد گزینش های صرفاً ، اخلاقی ، عقیدتی ، عاطفی ، قومی و رابطه محور ، بنیان های سلامت اداری را در معرض خطر جدی قرار داده است.

به طور کلی ، بررسی ها نشان می دهد فساد در ایران در سطوح مختلف صورت می گیرد که به دلیل ساختارهای اداری و اجرایی غیرشفاف و غیرپاسخگو ، و عدم قاطعیت لازم بعضی از سازمان ها و نهادها و مراجع نظارتی ، بازرسی و حتی در موارد قضایی برخورد قاطع ، نهادمند و مستمر صورت نمی گیرد. به همین دلیل اغلب چهره های کلیدی و اصلی فساد با ترفندهای مختلف و عدم به جا گذاشتن رد لازم و مستقیم از خود درامان و مصون باقی می مانند و عناصر غیرکلیدی مورد شماتت قرار می گیرند. به دیگر سخن ، فساد اداری در جامعه ایران غالباً جنبه هنجاری دارد و پیچیده تر از آن است که بتوان با روش های مقطعی ، توصیه ای و یا با برخوردهای سیاسی و تبلیغاتی با آن مبارزه کرد. به نوشته مطبوعات کشور ، بخشی از کالاهای قاچاق با پوشش های قانونی و از طریق اسکله های اختصاصی وارد و صادر می شوند. براساس اظهارات وزیر کشور وقت: « هیچ نهادی که به قاچاق کالا بپردازد ، نهاد مقدس محسوب نمی شود و هیچ نهاد مقدسی هم نباید به ورود و خروج غیرقانونی کالا دست بزند».

رئیس جمهور وقت هم طی اظهاراتی خواستار مبارزه جدی با قاچاق کالا که فساد ملموس و عینی است ، شد و اظهار داشت : « چطور ممکن است تمام مبادی ورودی کشور کنترل شود و تمام قوانین علیه قاچاق کالا وضع شود. بعد در هر مغازه به هر میزان از کالای قاچاق که بخواهید ، یافت شود. بنابراین ، قطعاً یک باند مافیایی ، قاچاق در کشور راسازماندهی ، هدایت و مدیریت می کند».

براساس اظهارات دبیر ستاد مبارزه به قاچاق کالا و ارز ، گمرک ایران بر بیش از شصت اسکله در محدوده جنوب کشور نظارتی ندارد و این اسکله های دارای مجوزهای خاص توسط دستگاه های اجرایی و نهادهای مختلف همچون وزارت نفت ، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ، سپاه پاسداران ، وزارت جهاد کشاورزی ، شیلات ، سازمان بنادر و کشتیرانی و ... هستند و خارج از نظارت گمرک تأسیس و بهره برداری می شوند.

از طرف دیگر ، براساس گزارش گمرک ایران در کلیه فرودگاه های کشور چندین درب ورودی و خروجی وجود دارد که تحت نظارت گمرک نیستند و تنها در فرودگاه مهرآباد پنج درب تحت نظارت گمرک قرار دارد در حدود بیست و پنج درب ورودی و خروجی در این فرودگاه خارج از نظارت گمرک کشور قرار دارند.

براساس بررسی کمیته تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از شهرداران تهران در سال ۱۳۸۱ فروش تراکم در تهران از سوی برخی شهرداری ها پس از توقف آن حدود ۳ میلیون متر مربع بوده است. بررسی ها نشان می دهد که فساد اداری در ایران صرفاً معلول تغییر و تحولات و دگرگونی های پس از انقلاب نیست ، بلکه ریشه های عمیقی در فرهنگ اداری ، حکومتی و ساختار قدرت سیاسی و تفکر ارباب رعیتی حاکم و دولت های استبدادی گذشته دارد. به عنوان نمونه ، در گذشته پادشاهان از حکمرانان ایالات و ولایات سهمی از مالیات و درآمدهای ایلات را می گرفتند و هر حاکمی که سهم بیشتری به شاه اعطا می کرد، از ثبات و ماندگاری بیشتری برخوردار بود و این باج دادن از ناحیه حکام ولایات به شاه به صورت سلسله مراتب به تمام بخش های پایین حاکمیت هم تسری داشته است . عوامل حکومت نیز به تبع از فشردهای مختلف جامعه به ویژه مالکان ، خرده مالکان و به تبع آن از کشاورزان خرده پا ، بازاریان و... رشوه و هدیه می گرفتند تا مال و اموال و ناموس آنان در امان باشد . شرایط هم به گونه ای بوده که مردم از ترس جان و ناموس شان ، تن به رشوه و... می دادند. در کشورهای تازه استقلال یافته از جمله آذربایجان ، کارمندان و عناصر پلیس با دادن رشوه استخدام و به دلیل حقوق بسیار کم به صورت یک عرف و روال عادی ، کسری درآمد خود را از مردم تأمین می کنند.

حتی پس از پیروزی انقلاب اسلامی ، به نظر می رسد ذهنیت بخشی از جامعه ، آن گونه که شایسته یک جامعه توسعه یافته اسلامی باشد ، اصلاح نشده است . برخی از مردم معتقدند : مطالبات ، انتظارات و بسیاری از کارها نه تنها از مجاری قانونی انجام نمی شود، بلکه در سرعت و زمان مورد انتظار هم انجام نمی گیرد و باموانع زیادی مواجه می شود.

از طرف دیگر ، فرآیند قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران به گونه ای است که کسانی که قانون را باید در عرصه عمل اجرا کنند ، نقشی در قانون گذاری ندارند و اصولاً مردم با قوانین بیگانه بوده و

احساس می کنند قوانین وضع شده نقش محدود کننده در جهت دستیابی آنان به منافع و خواسته های شان دارد و لذا می توان مولفه های حقوقی ذیل را در فساد اداری موثر دانست.

۳- عوامل حقوقی موثر در فساد اداری

۱- وجود قوانین متعارض و گاه نفی کننده یکدیگر ، روشن نبودن ناسخ و منسوخ آن، فراهم شدن امکان فرار از قانون و تکیه بر قوانین دیگر.

۲- فقدان شفافیت ، صراحت و تفسیر پذیر بودن قوانین به صورت گسترده .

۳- کلی گویی و ابهام گویی در تصویب قوانین و وجود تفسیرهای مختلف از قانون.

۴- واگذاری اختیارات وسیع به مسئولان در قوانین موضوعه بدون اینکه انتصاب ها به لحاظ تخصصی ، توانایی مدیریتی و ... با اختیارات و قوانین تناسبی داشته باشد.

۵- فقدان تعریف روشن و مشخص حقوقی برای جرائم مالی ، اداری و سیاسی و طبقه بندی دقیق آنها.

۶- پیش بینی نشدن جرم اقتصادی در قوانین جزایی ایران و مصادیق آن.

۷- فقدان تعریفی روشن از اخلاق در نظام اقتصادی.

۸- تقسیم و توزیع قدرت به صورت طولی و متمرکز ، و فقدان نقش نهادهای مردمی و مدنی در نظارت بر عملکرد مسئولان و متولیان امر.

۹- شفاف نبودن حیطه های اعمال قدرت و مسئولیت ها به لحاظ قانونی .

۱۰- فقدان مجازات و کیفر موثر برای عدم اجرای قوانین ؛ به طوری که مطابق ماده ۲ قانون مجازات اسلامی « هر فعل یا ترک فعلی که در قانون برای آن مجازات تعیین شده باشد ، جرم محسوب می گردد و لاغیر».

۱۱- عدم آگاهی قشر وسیعی از افراد جامعه به قانون و آموزش ندادن مردم توسط قانون گذاران و مسئولان اجرای قانون به منظور نهادینه شدن قانون گرایی و حاکمیت قانون در جامعه .

۴- رابطه فساد و دولت

به گفته نوام چامکسی ، مردم سالاری به معنای اصلی آن یعنی « فراهم آوردن فرصت هایی برای مردم جهت سامان بخشی امور جمعی و فردی خود».

متأسفانه مردم سالاری پدیده ای است که در همه جای جهان و از جمله در کشورهای پیشرفته صنعتی در معرض هجوم و تاخت و تاز است . ریشه های آن هم در قدرت شرکت هایی قرار دارد که به طور فزاینده ای به دولت های قدرتمند متکی و متصل هستند.

در نظام های استبدادی قبل از انقلاب، دولت سالاری به جای مردم سالاری، شاکله نظام ها و دولت ها را تشکیل می داده و کمتری توان وجوه دموکراتیک در عرصه ساختار قدرت اعم از سیاسی و اقتصادی را در نظام های یاد شده مورد ملاحظه قرار داد. لذا دولت در ایران قبل از انقلاب به طور مطلق در دست شاه - که سایه خدا تلقی می شد - قرار داشته و مردم هم لزوماً باید در زمره نوکران و چاکران او به حساب می آمدند و از برکت وجود شاه، مُلک و ملتدر کنار هم زندگی کرده و در امان بودند. در این نظام ها، ساختار قدرت بسیار متصلب و متمرکز، و فرمان شاه چونان فرمان یزدان تلقی می شد. تمرکز و تراکم مطلق قدرت در دست سلاطین قبل از انقلاب باعث نهادمند شدن فساد در میان شاه، درباریان و صاحب منصبان می گردید و هر کس به تناسب دوری و نزدیکی با منبع قدرت که شاه بود، از این خوان گسترده بهره مند می شد.

بنابراین بدون شک، توزیع فساد در ایران از بالا به پایین بوده است و اگر در رده های پایین حاکمیت، عناصر حکومتی رشوه ای هم دریافت می کردند با سلسله مراتب بالاتر در ارتباط بودند و با هماهنگی امور مردم بدین شکل رتق و فتق می شد.

دولت سالاری نیز منحصر به عرصه سیاسی بود و دولت در عرصه اقتصاد هم صاحب همه چیز بود. امانوئل والرستین می گوید: «نظامی که قدرت را به صورت غیر دموکراتیک و نابرابر توزیع کند، بدین معنا است که چنین نظامی سایر چیزها را هم به طور نابرابر توزیع میکند و چنین نظام هایی نمی توانند مردم سالار باشند». لذا فقدان وجود دولت های مردم سالار، عامل اصلی بازتولید فساد در تمامی عرصه هاست. به بیان دیگر، وجود توسعه نامتوازن و نابرابری در بهره مندی از فرصت های سیاسی، آموزشی، اقتصادی، علمی و مدیریتی، و فاصله طبقاتی در تاریخ ایران نشانگر این مطلب بود که دولت در ایران هم نتوانسته توفیقات قابل ملاحظه ای که فاصله ها و نابرابری ها را در حد قابل قبولی کاهش دهد، به دست آورد. از طرفی، گستردگی دولت و قرار داشتن عرصه سیاست، فرهنگ، اقتصاد و عمده ترین سرمایه های ملی مانند نفت و..... در تملک دولت و همچنین چرخش قدرت سیاسی و اقتصادی در دست عناصر محدود به صورت دائمی و تکراری، موضوعی بود که فساد را در درون دولت و بعضی از نهادهای خصوصی، در عرصه اقتصادی و برخورداری از رانت ها نهادینه و ریشه دار کرد. این مسائل در کنار ناکارآمدی دولت و غیر پاسخگو بودن آن به ویژه در دوران پهلوی باعث شد که در صد قابل توجهی از سرمایه های کشور کمکی به رونق اقتصادی و تولید مولد نداشته باشند و خصوصی سازی هم به دلیل فقدان نهادهای کارآمد که منافع ملی را بر منافع فردی ترجیح دهند، کمتر وجود داشت و عملاً کوچک سازی دولت در فرآیند خصوصی سازی تبدیل به فربه شدن و تقویت افراد شد. به قول داگلاس

نورث : « خصوصی سازی بدون ایجاد ساختار بنیادین حاکمیت قانون و مکانیزم های ضمانت آفرین اجرای آن منجر به چیزی نمی شود که اصالتاً ارزشی داشته باشد».

چهارصد سال قبل از میلاد مسیح ، کائوتیلیا تحلیلگر سیاسی هندی بیش از چهل راه متفاوت فساد مأموران دولت را بر شمرده و معتقد است : « فساد زمانی ایجاد می شود و رواج می یابد که نظام اقتصادی رایج امکان تصمیمگیری های فردی و اداری را در موارد سودآور فراهم نسازد.»

بنابراین ، بین میزان مداخله و نحوه مداخله دولت در امور اقتصادی و شدت و گستره فساد اداری رابطه مستقیمی وجود دارد. همان طور که می دانیم سرمایه های وسیعی از ایرانیان در خارج از کشور وجود دارد، خروج این حجم از سرمایه به دیگر کشورها به منزله تخلیه خون بدن انسانی است که تبدیل به یک اسکلت رنجور و نحیف شده است. بدون تردید خروج سرمایه های مادی و فکری ، ریشه در ساختار بیمار اقتصاد کشور دارد که به دلیل فقدان ضمانت های لازم و بی ثباتی مقررات ، امنیت خود را در خطر دیده و روانه کشورهای دیگر شده است . لذا بدون اصلاح جهت گیری ها و سیاست های اقتصادی کشور ، اصلاح قوانین و ایجاد امنیت روانی ، اصلاح نگرش های منفی نسبت به سرمایه و سرمایه گذار و استقبال از سرمایه گذاران خارجی امکان عبور از بحران بیکاری ، اشتغال و تولید وجود ندارد و در رأس مسائل فوق ، ایران نیازمند چندین دهه ثبات و آرامش در داخل و اصلاح راهبرد سیاست خارجی و تعامل و همکاری متقابل با دنیا است تا در سایه همکاری و همگرایی با دنیا امکان استفاده از فرصت های علمی ، اقتصادی و فن آوری رافراهم آورد.

۵- فساد و مطبوعات آزاد

مطبوعات آزاد به عنوان رکن چهارم دموکراسی نقش سازندگی ، هشدار دهندگی و افشا کنندگی و از همه مهم تر ، رسالت اطلاع رسانی شفاف را بر عهده دارند و آزادی مطبوعات ، عنصر تعیین کننده ای در جلوگیری از فساد اعم از رشوه ، اختلاس ، رانت خواری و اقتصادهای زیرزمینی خواهد بود. آزادی مطبوعات رابطه مستقیم با کاهش فساد و شفافیت در عملکرد دولت ها دارد و قدرت پاسخگویی ساختارهای قدرت را در مواجهه با مردم و رقبا دست اندرکار قدرت ارتقاء می دهد.

۶- مولفه های تأثیرگذار بر فساد اداری

۱- فقدان ثبات سیاسی و مدیریتی ، و ناامنی شغلی و وجود آینده ای نامطمئن (از منظر اقشار مختلف جامعه)

۲- شفاف نبودن مقررات نظام بانکی و شناور ، و متغیر بودن مقررات و قوانین اقتصادی اعم از نرخ سود.

۳- وجود انحصارات جدید و غیررقابتی بودن بازار در عرصه تولید ، توزیع و قیمت گذاری ،

- ۴- ثابت نبودن و متغیر بودن نرخ بهره و پیروی نکردن نرخ بهره از یک منطق اقتصادی و شرایط بازار.
- ۵- چند نرخ بودی بودن ارز که باعث ایجاد رانت و فساد در لایه های خاص می شود.
- ۶- بزرگ شدن هرچه بیشتر حوزه عمل اقتصاد پنهان و زیر زمینی (رقابت باندهای اقتصادی با دولت).
- ۷- پایین بودن حقوق کارکنان دولت در بخش های مختلف به ویژه پلیس ، گمرکات ، دستگاه قضایی ، مأموران وصول مالیات و عوارض ، شهرداری ، منابع طبیعی ، محیط زیست ، موسسه استاندارد و...
- ۸- ملزم نبودن سازمان ها ، دستگاه ها ، نهادها و شرکت های دولتی به ارائه عملکرد شفاف ، و عدم پاسخگویی شفاف برخی از مسئولان .
- ۹- بی اطلاعی مردم از امتیازات ، تسهیلات اختصاص یافته بانک ها و موسسات پولی و در جریان قرار داشتن افراد خاص و دارای ارتباط و نفوذ.
- ۱۰- فقدان عملکرد شفاف در برگزاری مزایده ها ، مناقصات و واگذاری اغلب پروژه های ملی و منطقه ای به پیمانکاران خاص اعم از بخش خصوصی و دولتی (در سال های اخیر این حرکت به سمت شفاف سازی بیشتر حرکت کرده است).
- ۱۱- فقدان نهادهای نظارت کننده اعم از احزاب ، نهادهای مدنی (NGO) ها ، رسانه ها بر عملکرد مجموعه دستگاه ها ، سازمان ها و..
- ۱۲- وجود نظام های استخدامی ، رابطه ای ، خویشاوندی ، گروهی ، سیاسی و...
- ۱۳- سیال و متغیر بودن سیاست ها و برنامه های اقتصادی و تغییر مداوم آن بر اساس تغییر دولت ها.
- ۱۴- فقدان تعاریف شفاف برای جرائم اقتصادی ، مالی و اداری و عدم آموزش و توجیه مجریان و مشتریان نسبت به سیاست ها و قوانین موضوعه.
- ۱۵- برخورداری بعضی از گروه های قدرت از مصونیت همه جانبه و فقدان توانایی مجریان قانون در برخورد با مفسدات اقتصادی بعضی از عناصر قدرت.
- ۱۶- سیطره و مالکیت دولت بر تمامی عرصه های اقتصادی ، سیاسی ، فرهنگی ، و ناتوانی نظارت نهادهای نظارتی ، مردمی و مدنی بر کانون های قدرت و ثروت.
- ۱۷- مصونیت برخی از مدیران ارشد به دلیل پایگاه های قدرت و اطمینان از عدم حساب کشی و نظارت پذیری .

- ۱۸- ثبات طولانی مدت بعضی از کارکنان و صاحب منصبان در پست های کلیدی ، امکان تبانی و گرفتن رشوه و فساد در دراز مدت را بیشتر می کند.
- ۱۹- فقدان نقش موثر احزاب ، نهادهای مدنی ، حقوقدانان و مطبوعات در فرآیند قانون گذاری و عدم تناسب قوانین مصوب با شرایط جامعه ، روحیات و فرهنگ حاکم بر مردم ایران و گذشته تاریخی آنان و تحولات سریع در عرصه های مختلف.
- ۲۰- فقدان تبیین روشن مفاهیم و مصادیق فساد اقتصادی ، مالی و سیاسی به صورت شفاف ، و آشنا نبودن کارمندان دولت و مردم بامصادیق فساد اداری ، مالی و اقتصادی ، به ویژه در حوزه هایی که زمینه فساد بیشتر متصور است .
- ۲۱- مشخص نبودن جرائم اقتصادی به صورت صریح و روشن در قوانین جزایی کشور ، به طوری که در قانون مجازات اسلامی که در سال ۱۳۶۹ به تصویب رسیده تعریفی از « اخلال در نظام اقتصادی » ارائه نشده است.
- ۲۲- ناکافی بودن مجازات های تعیین شده برای جرائم اقتصادی و مالی و برخورد فصلی و مقطعی باین پدیده.
- ۲۳- قانون گریزی، قانون شکنی ، پارتی بازی ، رانت خواری ، واسطه گری ، دلالتی و تبدیل آن به هنجار در جامعه و عادی شدن این پدیده در میان بخش های زیادی از افراد جامعه .
- ۲۴- طولانی بودن مدت زمان صدور مجوزها، گواهی ها و پایان کار شهرداری ها ، پرداخت وام ها و زمانمند نبودن خدمات ارائه شده توسط دستگاه ها.
- براساس تحقیقات انجام شده در دنیا، میان میزان رشوه دهی و زمانی که مدیران شرکت ها با مسئولان دولت ها صرف می کنند، ارتباط مستقیمی وجود دارد. پاسخ های ۳۰۰۰ شرکت از ۵۸ کشور جهان در «اجلاس جهانی اقتصاد» سال ۱۹۹۷ حاکی از آن بود که هرچه میزان فساد و رشوه خواری در کشوری بالاتر بوده است ، مدیران شرکت و موسسات زمان بیشتری را با دیوان سالاران ، کارکنان و مقامات دولتی فاسد جهت مذاکره ، گرفتن امتیاز ، مجوز ، امضا و... صرف کرده اند.
- ۲۵- وجود ساختار بیمار نفتی و یارانه ای و تغذیه اقتصاد از نفت و گاز.
- ۲۶- محدودیت در آزاد سازی اقتصادی و رقابتی نبودن بازار در عرصه تولید ، توزیع و وجود انحصارات در دستان تعدادی افراد و گروه های ذی نفوذ.
- ۲۷- چندگانگی نرخ ارز ، تخصیص سهمیه های ارزی و اعتبارات دولت به صورت غیرعادلانه و غیرشفاف ، وجود سیاست های صنعتی تبعیض آمیز ، سهمیه بندی واردات ، کنترل دستوری قیمت ها...

۲۸- رابطه فساد با پایین بودن سطح حقوق کارکنان دولت: یافته های یک تحقیق در مورد شدت و پیوستگی پرداخت های بخش دولتی و میزان فساد نشان می دهد که حقوق پایین ، کارمندان دولترابه تکمیل درآمدهای خود از راههای نامشروع و می دارد. کشورهایی چون سنگاپور ، هنگ کنگ و بسیاری از کشورهای توسعه یافته و پیشرفته توانسته اند با ارتقاء حقوق کارمندان در رقابت با بخش خصوصی ، فساد اداری را در حد بالایی کاهش دهند.

براساس تحقیق سازمان شفافیت بین المللی در ۲۸ کشور ، ۶۰ درصد از مصاحبه شوندگان دلیل اصلی فساد مالی در کشورهای در حال توسعه را حقوق پایین کارمندان دولت می دانند.

۲۹- با توجه به بررسی های سازمان شفافیت بین المللی بسیاری از رشوه هایی که در جهان سوم پرداخت می شود، سرچشمه آن در کشورهای جهان اول و پیشرفته قرار دارد ؛ به طور یکه این کشورها در سیاست خارجی خود دوگانه عمل کرده و در داخل کشورشان به پیشرفت و دموکراسی همت گماشته اند و در کشورهای تحت نفوذ به خودکامگی میدان داده اند.

همچنین کشورهای غربی بعضاً رشوه های دریافتی شرکت های تابعه خود را به حساب مالیات آنها منظور می کنند. عجیب تر اینکه گروه های فاسد و تبهکار هم مورد حمایت این قدرت ها قرار می گیرند؛ به نحوی که ایالات متحده آمریکا جهت پیشبرد اهداف عملیات خود در جنگ جهانی دوم به احیای مافیای ایتالیا ، که موسولینی آنها را نابود کرده بود، کمک و یاری رساند و آنها را احیا وزنده کرد.

هنگامی که مشخص شد هلموت کهل ، صدر اعظم آلمان ، بخشی از اعتبارات عمومی را به سود حزب دموکراتیک مسیحی هدایت کرده ، صحنه سیاست را ترک کرد. سوهیرو ناکازونه، نخست وزیر اسبق ژاپن نیز که در دوران او ژاپن توانست بایک جهت اقتصادی تبدیل به یکی از قطب های اقتصادی جهان گردد، به دلیل تخفیف های بیمه ای داده شده به چند شرکت بیمه ای (که به صنایع وابسته به او امتیازات محدودی داده بود) برای همیشه از صحنه سیاست ژاپن کنار رفت . در کشورهایی چون چین مجازات های شدیدی علیه مفسدان اقتصادی اعمال می شود. دولت چین باید بر بیش از ۲۱۰ هزار مدیر در موسسات و شرکت های تابعه نظارت کند. آمارها نشان می دهد که کمیسیون نظارت پکن تاکنون ۱۹۳۲۳ مورد فساد را کشف کرده و ۱۰۴ تن از مقامات ارشد در این ارتباط اعدام شده اند.

در جریان اصلاحات مورد نظر جیانگ زمین - رئیس جمهور سابق چین - ۵۰۰ هزار نفر از مسئولان دولتی محاکمه و مجازات شدند . از جمله اعدام شدگان معاون سابق کنگره ملی چین به جرم بیش از ۵ میلیون دلار و چیاوئین پینگ ، معاون شرکت دولتی « همکاری تجاری و اقتصادی بین المللی » به جرم ۱/۸۷ میلیون دلار رشوه خواری بود.

پانزده سال گذشته ، در کشور نیجریه در ۱۰۰ میلیارد دلار توسط رژیم های فاسد به سرقت رفته است .

۳۰- وجود نهادها و سازمان های بازرسی موازی و وابسته به دستگاه ها و سازمان های دولتی ، و فقدان اختیارات مستقل از دستگاه ها جهت برخورد با سوء استفاده ها و عناصر فاسد ، از مولفه هایی است که فساد را استمرار می بخشد.

۳۱- ترجیح مصلحت اندیشی های فردی بر مصالح نظام و حقوق اساسی مردم در برخورد با برخی از عناصر فساد.

۳۲- عدم برخورد با پدیده قاچاق کالا، ارز، احتکار و کمبود کالاهای مورد نیاز مردم ، به ویژه در شرایط بحرانی توسط باندها و مافیاهای اقتصادی.

۳۳- عدم قاطعیت مورد انتظار دستگاه قضایی در برخورد قاطع با قاچاقچیان کالا، مواد مخدر ، ارز و زمین خواران بزرگ و...

البته در سال های اخیر با حساسیت ریاست محترم قوه قضائیه ، تحولات مثبتی در برخورد سیستمی با پدیده فساد آغاز شده است.

۳۴- مهاجرت شتابان روستاییان و ساکنان شهرهای کوچک به شهرها و کلان شهرها جهت یافتن شغل و درآمد بهتر ، رشد شتابان بیکاری و ناکارآمدی سیاست و برنامه های اشتغال زایی دولت.

۳۵- گسترش و رشد روزافزون پدیده حاشیه نشینی در شهرها و عدم انطباق عناصر مستقر در قطب های حاشیه ای شهرها با فرهنگ شهرها و کلان شهرها ، و به تبع افزایش ناهنجاری ها و بزهکاری و جرائم مختلف و تبدیل بعضی از عناصر فوق به سربازان پیاده نظام مواد مخدر ، کالای قاچاق و انواع بزه ها و مفاسد.

۳۶- نادیده گرفتن سوابق و تجربه های هزاران مدیر کارآمد در اداره کشور با ملاحظات سیاسی ، حزبی و...

۳۷- خروج سرمایه های مادی و فکری از کشور در طول دهه های گذشته و به فراموشی سپردن آن ، و عدم تمهید زمینه های بازگشت این سرمایه ها به کشور جهت رونق اقتصادی ، کاهش وابستگی به سود نفت و ارتقای سطح رفاه مردم.

۳۸- عدم استفاده بهینه از سرمایه ها و بنگاه های اقتصادی واگذار شده ، و فقدان نظارت شفاف بر عملکرد درآمدها و هزینه های آنان.

۳۹- ناکارآمدی نهادهای فعلی در برخورد با فساد اداری به دلیل فقدان اختیارات لازم .

در خاتمه باید بپذیریم که نیروی انسانی نقش بنیادی در توسعه و پیشرفت یک کشور دارد و سلامت و زدودن فساد از سیمای جامعه و یک کشور در گرو نیروی انسانی کارآمد ، سالم و وارسته است .

طبیعی است که در جمهوری اسلامی ایران باید انسان هایی که دارای تربیت و طهارت نفس و برخوردار از توانایی ، تجربه و تخصص و اصالت لازم و کافی هستند وسوابق و تجربه های آنان این مهم را به اثبات رسانده است ، در مصادر کلیدی قرار گیرند و لزوماً مدیران باید از این ظرفیت برخوردار شوند.

نباید فراموش کرد که با اتکا به ساختارهای متصلب و ناکارآمد دولت های قبل از انقلاب و عدم اصلاح و فرهنگ سازی و عدم تجهیز انسان ها به اخلاق حرفه ای و سازمانی که بتواند در قالب ساختارهای کارآمد ، فساد را از ساحت حکومت بزدايد ، نمی توان با فساد مبارزه کرد.

لذا به نظر می رسد کم هزینهترین و آسان ترین مسیر اصلاح، تن دادن جامعه به حاکمیت قانون و اعتقاد به احزاب ، گروه ها و گروه های مرجع جامعه و دینداران به حرکت های اصلاحی به صورت تدریجی و آرام است و این مهم محقق نمی شود، مگر با توسعه آزادی ها در عرصه های سیاسی ، اجتماعی و اقتصادی و فراهم کردن زمینه مشارکت آحاد مختلف مردم در آبادانی و توسعه ایران اسلامی ؛ به نحوی که همه گروه ها ، جناح ها و سلیق امکان مشارکت در همه عرصه ها و اداره کشورها را پیدا کنند و با نقد مستمر در اصلاح تدریجی ساختارهای اداری و قدرت و جامعه پذیر شدن مردم به قانون گرایی و حاکمیت قانون ، گام های اساسی برداشته شود . مهم ترین فرصت برای نظام در این عرصه ، سلامت حداکثری مقامات ارشد نظام و پاک بودن دامان آنان از آلودگی و فساد می باشد که خود اصلی ترین بستر برای تداوم همه جانبه مبارزه با فساد می باشد که خود اصلی ترین بستر برای تداوم همه جانبه مبارزه با فساد اداری و اقتصادی در ایران است .

پایان